รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแส ในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ

Enhancing the Effectiveness of the Whistleblowing System in Thailand and Promoting Area-Based Collaboration (ABC) in Fighting and Preventing Corruption in the Southern Region of Thailand

โดย ดร.วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และคณะ

10 กุมภาพันธ์ 2561

สัญญาเลขที่ SRI60X0601

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแส ในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ

Enhancing the Effectiveness of the Whistleblowing System in Thailand and Promoting Area-Based Collaboration (ABC) in Fighting and Preventing Corruption in the Southern Region of Thailand

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. ดร.วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
2. ดร.อังศุธร ศรีสุทธิสอาด	มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
3. ดร.ศิริรักษ์ สิงหเสม	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
4. นายปริญ นิทัศน์เอก	ผู้วิจัยอิสระ

ชุดโครงการสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของสำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัย (สกว.) ในฐานะผู้บริหารทุนส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยแผนงานวิจัยท้าทายไทย ประจำปี พ.ศ. 2559 และคณะกรรมการพิจารณาติดตามและประเมินผลงานวิจัยแผนงานท้าทายไทย เรื่อง สังคมไทยไร้คอร์รัปชัน คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศ.วิชา มหาคุณ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ รศ.ดร.จุรี วิจิตรวาทการ ประธานคณะกรรมการฯ รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล รอง ผอ.สกว. และหัวหน้าแผนกิจกรรมโครงการสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน รวมถึงกรรมการทุกท่านที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อสังเกตหลายประการในการปรับปรุงงานวิจัยฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ สกว. ที่ได้ให้ความช่วยเหลือประสานงานอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปรับปรุงงานวิจัยด้วยความเอื้ออารีตลอดมา คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณที่ท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้ความเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่องานวิจัยฉบับนี้

นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ สื่อมวลชน เจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาธิ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย เครือข่ายประชาชนในพื้นที่ และอีกหลายหน่วยงานที่ไม่ได้กล่าวถึง ณ ที่นี้

ที่สำคัญคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้แจ้งเบาะแสและพยานทุกท่านที่ยอมเสี่ยงและกล้าที่จะออกมาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการทำวิจัยในครั้งนี้

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจ และหากปรากฏข้อบกพร่องประการใดในงานวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจิยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

คณะผู้วิจัย
10 กุมภาพันธ์ 2561

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

ในปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันมีความซับซ้อนแยบยลมากยิ่งขึ้นและเป็นการยากที่จะตรวจสอบ จากหลากหลายมาตรการที่นานาประเทศได้นำมาใช้ในการปราบปรามการทุจริต พบว่าการแจ้งเบาะแส หรือ “Whistleblowing” เป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยต่อต้านการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิผล โดยอาศัยทั้ง “คนนอกและคนใน” ที่จะช่วยกันเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานในภาครัฐ แต่การจะทำให้ระบบการแจ้งเบาะแสประสบความสำเร็จได้นับว่าเป็นเรื่องที่มีความท้าทายเพราะการทุจริตมักเป็นเรื่องที่รู้เห็นกันเฉพาะผู้ให้และผู้รับประโยชน์ จึงเป็นการยากที่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำเรื่องของตนออกมาเปิดโปง นอกจากนั้น ผู้ทราบเบาะแสการทุจริตอาจจะขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและไม่กล้าที่จะออกไม่ให้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสให้สอดรับกับมาตรฐานสากลและสามารถรองรับ “ต้นทุน” ให้กับผู้แจ้งเบาะแสได้

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและเพื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของประเทศไทย (เฉพาะในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท.) รวมทั้งเพื่อศึกษากลไกการเฝ้าระวังการทุจริตในระดับพื้นที่ (เฉพาะจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้) เพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นพื้นที่ปลอดการคอร์รัปชัน (Corruption Free Area) โดยคณะผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 ส่วน ใช้เวลาศึกษาทั้งสิ้น 12 เดือน (1 กุมภาพันธ์ 2560 – 10 กุมภาพันธ์ 2561) ประกอบด้วย (1) การทบทวนวรรณกรรม (2) การวิจัยเอกสาร และ (3) การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ นักวิชาการ สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ภาคใต้ และการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐเกาหลี

ผลการวิจัย

จากการศึกษามาตรฐานขององค์กรระหว่างประเทศและประเทศต้นแบบจำนวน 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สิงค์โปร์ มาเลเซีย สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย คณะผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญของประเทศเหล่านี้ คือ เจตจำนงที่ชัดเจนในการต่อต้านการทุจริต การวางมาตรการทางกฎหมายและกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีการบูราณาการ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และบทบาทที่แข็งแกร่งของภาคประชาสังคม จากจำนวน 6 ประเทศที่ได้ศึกษา พบว่ามี 4 ประเทศที่ได้ตรากฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งแสไว้เป็นการเฉพาะ (Dedicated Whistleblowing Protection Law) ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย โดยการแจ้งเบาะแสที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Protected Disclosure) มิได้จำกัดเฉพาะเบาะแสการทุจริตเพียง

อย่างเดียวเท่านั้น แต่รวมถึงเบาะแสเกี่ยวกับความผิดจากการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะด้วย (Violations of Public Interests) เช่น การละเมิดต่อความปลอดภัยในชีวิตของผู้บริโภค ส่วนสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า มีบทบัญญัติที่คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสปรากฏอยู่ทั้งในกฎหมายต่อต้านการทุจริตและในกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะ โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงาน Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) ในฐานะที่เป็นร่มใหญ่ในการต่อต้านการทุจริตและการรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน

ทั้งนี้ กฎหมายของประเทศต้นแบบมิได้จำกัดการให้ความคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐแต่ยังรวมถึงพนักงานเอกชนและประชาชนทั่วไป โดยมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (Physical Safety) และความปลอดภัยจากการถูกกลั่นแกล้งหรือปฏิบัติไม่เป็นธรรมในงาน (Reprisal and Unfair Treatment) รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในกระบวนการตรวจรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การไต่สวนและการส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจน นอกจากนั้นมีมาตรการในการปกปิดข้อมูลของผู้ให้เบาะแสตั้งแต่กระบวนการรับเรื่องไปจนถึงกระบวนการไต่สวน มีการให้คำนิยามผู้แจ้งเบาะแสอย่างชัดเจน มีการกำหนดประเภทเบาะแสที่จะได้รับการคุ้มครอง เงื่อนไขในการคุ้มครอง รวมถึงหลักเกณฑ์การให้รางวัลที่ชัดเจนทำให้ง่ายต่อความเข้าใจของบุคคลทั่วไป ที่สำคัญมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่ออย่างทั่วถึงจึงทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นวงกว้าง

สำหรับประเทศไทยพบว่ากฎหมายยังมีลักษณะแยกส่วนตามหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยบทบัญญัติการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตถูกสอดแทรกอยู่ใน พ.ร.บ.หลักของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.) และ พ.ร.บ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ท.) โดยกฎหมายเน้นให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้แจ้งเบาะแส ส่วนการคุ้มครองด้านความปลอดภัยในการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยนายจ้างพบว่ายังขาดความชัดเจนหลายเรื่องยังไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และเป็นมาตรการที่ครอบคลุมเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นซึ่งถือเป็นช่องโหว่ทางกฎหมาย รวมทั้ง กระบวนการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การไต่สวนและการส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังคงขาดประสิทธิภาพทำให้มีเรื่องคั่งค้างอยู่ที่สำนักงาน ป.ป.ช และ ป.ป.ท. เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นร่าง พ.ร.บ.การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... (ป.ป.ท.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดมาตรการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แก่ประชาชนที่ชี้เบาะแสการทุจริต และการกำหนดโครงสร้างเพื่อช่วยแบกรับต้นทุนของผู้แจ้งเบาะแส ถูกสำนักงานกฤษฎีกาตีความให้ตกไปโดยระบุเหตุผลความซ้ำซ้อนกับร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริต พ.ศ. ... ของ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นการตัดโอกาสที่จะทำให้ประเทศไทยมีการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ. 2003

ทั้งนี้ แม้ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใหม่จะถือเป็นการปฏิรูปขั้นตอนและกระบวนการการไต่สวนเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 48 ที่กำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวนและสามารถขยายได้ไม่เกินสามปี ถือเป็นการกำหนด “เส้นตาย” ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หรือการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน เงื่อนเวลาในการพิจารณารับเรื่องและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในมาตรา 61-66 รวมไปถึงการขยายความบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 33 ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยากและไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความทันสมัยเข้ากับสภาวการณ์ และสอดคล้องแนวปฏิบัติของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อเสนอแนะจากคณะผู้วิจัย

(1) กฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowing Law)

การที่ประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเพียงฉบับเดียวที่ให้ความคุ้มครองการแจ้งเบาะแสความผิด (Dedicated Whistleblowing Law) อย่างประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย อาจจะเป็นเรื่องที่มีความท้าทายสำหรับบริบทของประเทศไทยเนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการรับเรื่องร้องเรียนและการต่อต้านการทุจริตและจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในภาพรวม แต่สิ่งที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้คือ การแก้ไขบทบัญญัติใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) และ พ.ร.บ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ท.) ให้สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการพิทักษ์ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส โดยพิจารณาจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติให้มีความชัดเจนอย่างกฎหมาย Anti-Corruption Act 2001 ของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการบรรจุมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (มาตรา 25 ถึงมาตรา 33) ไว้ในหมวด 3: Reporting of Acts of Corruption and Protection of Whistleblowers, Etc. ซึ่งประกอบไปด้วย

- นิยามผู้แจ้งเบาะแส

- หน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการแจ้งเบาะแส
- หน้าที่ในการแจ้งเบาะแสโดยสุจริต
- วิธีการแจ้งเบาะแส
- การจัดการกับคำกล่าวหาร้องเรียน
- การจัดการกับผลการพิจารณาไต่สวน
- การคุ้มครองเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคล
- การคุ้มครองชีวิตของผู้แจ้งเบาะแส
- การคุ้มครองผู้อื่นที่มีส่วนช่วยเหลือในกระบวนการไต่สวน
- การลดโทษให้กับผู้ร่วมกระทำผิดที่แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์
- การพิจารณาเงินรางวัลให้กับผู้แจ้งเบาะแส

(2) การให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection)

มาตรการให้ความคุ้มครองพยานของสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลถือว่ามีประสิทธิภาพ มีการประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และสามารถให้การคุ้มครองกับพยานและผู้แจ้งเบาะแสได้เป็นผลดี แต่สำหรับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในกรณีที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยนายจ้าง (Unfair treatment) ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริง

ประการแรก ในปัจจุบันกฎหมายให้การคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (มาตรา 103/5 [ป.ป.ช.] และมาตรา 57 [ป.ป.ท.] และมาตรา 133 [ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ...]) จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมบุคคลในกลุ่มอื่นๆ ด้วย เช่น พนักงานเอกชน หรือลูกจ้างในภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตาม OECD (2009) Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in international Business Transactions

ประการที่สอง ควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าการถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหมายถึงอะไร เช่น การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน สถานที่ทำงาน การสั่งพักงาน การข่มขู่ การตัดทอนสิทธิเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ การรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการเลิกจ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสได้ตระหนักถึงสิทธิของตนและเพื่อความชัดเจนในการตีความกฎหมาย

ประการที่สาม ในการกำหนดมาตรการคุ้มครองและการเยียวยาต่างๆ ควรกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการโยกย้ายข้าราชการ รวมไปถึงการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่บุคคลพึงได้รับอันเป็นผลจาการโยกย้ายนั้น

ประการที่สี่ ควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครอง จะต้องรับโทษอย่างไรหรือไม่

ประการที่ห้า ควรกำหนดสิทธิของผู้แจ้งเบาะแส กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสไม่ได้ร้องเรียนไปยัง ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. แต่มีการร้องเรียนไปยังสื่อมวลชนหรือบุคคลที่สาม

ประการที่หก ควรกำหนดว่ามาตรการความคุ้มครองจะมีผลย้อนหลังได้หรือไม่เพราะในบางกรณีผู้กล่าวหาอาจถูกปฏิบัติไม่เป็นธรรมตั้งแต่ก่อนที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท.จะรับทราบการกระทำความผิด

ทั้งนี้ ควรมีการออกระเบียบที่ชัดเจนร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ และพิจารณามอบอำนาจให้หน่วยงานกลางอย่างคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

3) การกันพยาน (Granting Immunity from Prosecution to Witnesses)

มาตรการกันเป็นพยานถือเป็นหัวหอกสำคัญของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ในการที่จะได้มาซึ่งพยานหลักฐานเชิงลึกเกี่ยวกับการกระทำผิด แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถคุ้มครองผู้ที่ถูกกันเป็นพยานได้ กรณีศึกษาตัวอย่างคือการทุจริตการสอบคัดเลือกเข้าโรงเรียนนายอำเภอซึ่งผู้ที่ถูกกันเป็นพยานจำนวน 20 รายสูญเสียสิทธิจากการเข้าโรงเรียนนายอำเภอและต่างรู้สึกว่าตนถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานต้นสังกัดอันเนื่องจากการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสในฐานะพยาน ซึ่งในประเด็นนี้มาตรา 135 ในร่างกฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น รวมทั้งต้องได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนขั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การให้กันเป็นพยาน เช่น หลักการความเป็นตัวการ (Principal) และหลักการพ้นความผิด (Mitigation of Culpability) ซึ่งหน่วยปฏิบัติจะต้องอาศัยความระมัดระวังอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงควรจะวางกฎระเบียบให้ชัดเจนว่า ลักษณะของการกระทำความผิดของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่จะกันไว้เป็นพยานจะต้องไม่มีลักษณะเป็น “ตัวการหลัก” ในการกระทำความผิด และการกระทำผิดที่เข้าข่ายต้องมีการกันพยานนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกิดในที่ลี้ลับ มีเหตุ

พิเศษ ยุ่งยากซับซ้อน หรือร้ายแรง หรือเป็นเรื่องที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้

4) การปกปิดอัตลักษณ์ของผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower's Identity)

นอกเหนือไปจากมาตรการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ที่ทำงาน ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวผู้ชี้เบาะแสได้ เช่น มาตรา 60 แห่งร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ควรจัดให้มีหลักเกณฑ์วิธีไต่สวนที่อนุญาตให้พยานเบิกความในลักษณะที่จะประกันความปลอดภัยของบุคคลนั้น เช่น การอนุญาตให้สามารถไต่สวนคดีแบบลับ (Closed Door Court Sessions) หรือมีการเบิกพยานโดยไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

5) ช่องทางการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing Channels)

ควรมีการบูรณาการช่องทางการแจ้งเบาะแสระหว่างหน่วยงานทั้งหมดเป็นหน้าต่างเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการและการวิเคราะห์ข้อมูล นอกจากนั้น ควรเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในและรายงานเบาะแสผ่านช่องทางภายในองค์กรภาครัฐ (Internal Reporting) ตามความในมาตรา 33 ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....ที่กำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องจัดให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่ส่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน และนอกเหนือไปจากการรอรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนจากบุคคลภายนอกตามช่องทางปกติ สำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ควรทำงานในเชิงรุกโดยการประสานสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ได้มาซึ่งเบาะแสสำคัญที่สามารถใช้ในการสะกัดมิให้เกิดการทุจริตเป็นวงกว้าง

6) ประสิทธิภาพในกระบวนการรับเรื่องและการไต่สวน (Effectiveness of the Investigation Process)

แม้จะมีการกำหนดเงื่อนเวลาการไต่สวนและการวินิจฉัยในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 46-50 รวมทั้งมีการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน และเงื่อนเวลาในการพิจารณารับเรื่องและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในมาตรา 61-66 ตามร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังควรเพิ่มประสิทธิภาพการในกระบวนการอื่นๆ ด้วย เช่น การจัดการกับคำกล่าวหาร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ อาจจะมีการพิจารณาตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาบัตรสนเท่ห์เป็นการเฉพาะ พัฒนาระบบข้อมูลเพื่อในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากบัตรสนเท่ห์เพื่อให้เห็นแนวโน้มการเกิดขึ้นของการทุจริตในบางหน่วยงาน และควรมีการกำหนดขั้นตอนในการจำหน่ายเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอ นอกจากนั้น ควรต้องมีการเพิ่มทั้งจำนวนและทักษะของบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย

7) การแจ้งเบาะแสโดยสุจริต (Whistleblowing in Good Faith)

มาตรา 132 ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ .... กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา” ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยขอตั้งขอสังเกตว่า อาจจะเป็นการเปิดช่องให้หน่วยงานใช้ในการฟ้องกลับเจ้าหน้าที่ผู้แจ้งเบาะแสได้หรือไม่เพราะการกำหนดเช่นนี้อาจเป็นการผลักภาระในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ใจ (Burden of Proof) รวมทั้งการแจ้งข้อกล่าวหาเท็จก็มีบทลงโทษอยู่แล้วตามมาตรา 184 ในประเด็นนี้ UNODC (2009) มีความเห็นว่า ควรสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ชี้เบาะแสเป็นผู้สุจริตและทำไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ เว้นแต่ว่าจะมีหลักฐานชัดเจนว่าข้อกล่าวหานั้นเป็นความเท็จ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการป้องกันการกล่าวหาแบบลอยๆ กับการทำให้คนไม่อยากออกมาแจ้งเบาะแส

8) การให้รางวัล (Rewarding Whistleblowers)

ในปัจจุบันมีการกำหนดการให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแส (การทุจริตกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ) การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้กระทำความดีที่เป็นการช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลที่ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างไรก็ตามพบว่า ยังไม่เคยมีผู้ที่ได้รับเงินสินบนจากการแจ้งเบาะแส จึงเป็นประเด็นที่ควรจะหารือกันต่อไปถึงความจำเป็น ซึ่งในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยมองว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะหันไปให้ความสำคัญกับการให้เชิดชูเกียรติผู้ที่ออกมาแจ้งเบาะแสและดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่น

9) บทบาทของภาคประชาสังคม เอกชน สื่อมวลชน และเครือข่ายประชาชน

9.1) ควรมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างจริงจัง เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างควรเข้าถึงได้ online และเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริตได้ การลดต้นทุนในการหาข้อมูลจะช่วยส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการเฝ้าระวังตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตได้มากขึ้น นอกจากนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรภาครัฐควรเปิดเผยข้อมูลงบประมาณให้เข้าถึงง่ายตลอดจนประชาสัมพันธ์จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Code of Conduct) เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามาช่วยตรวจสอบ ท้วงติง และแจ้งเบาะแสทุจริตและการการทำผิดได้

9.2) ควรมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการและกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากภาคเอกชน ครอบคลุมถึงพนักงานเอกชน จากผลกระทบทางลบในการออกมาแจ้งเบาะแส ไม่ว่าจะเป็นทางจิตใจ ทางร่างกายและการงาน เป็นต้น

9.3) ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าธุรกิจเอกชนที่จะทำธุรกิจกับภาครัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องเป็นบริษัทที่มีนโยบายไม่ทุจริตคอร์รัปชันที่เปิดเผยและชัดเจน และมีระบบการควบคุมภายในที่ชัดเจน หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การให้มีภาคประชาชนเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระ นอกจากนั้นควรให้ผู้สังเกตการณ์อิสระเป็นผู้แทนเข้าคัดเลือกโครงการตามเหตุผลทางวิชาการและความคุ้มค่า หรือการให้หน่วยงานอิสระทำการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการก่อนที่จะลงทุน เปิดเผยให้สาธารณะรับทราบ และรัฐบาลใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจ

9.4) เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ต้องมีการจัดกิจกรรมในพื้นที่อย่างต่อเนื่องในเชิงรุกเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาจากประชาชน มีการจัดประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานโดยเฉพาะคดีใหญ่ที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ตลอดจนการสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในเรื่องการออกมาแจ้งเบาะแส อบรมให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องที่มีความจำเป็นต่อการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ และนำเบาะแสจากประชาชนไปดำเนินการขยายผลต่อด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ที่สำคัญภาครัฐจะต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย หรือเข้าร่วมเป็นองค์กร ทำให้การเคลื่อนไหวหรือบทบาทของภาคประชาชนเกิดพลังและสามารถส่งผลในการปราบปรามคอร์รัปชันได้เป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการปกป้องคุ้มครองกลุ่มเครือข่ายที่ออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

ภายใต้ภาวะข้อจำกัดทางกฎหมายในปัจจุบันที่ยังไม่มีกลไกที่เป็นรูปธรรมในการให้ความคุ้มครองและให้อำนาจกับประชาชนทั่วไป เราคงยังคงต้องอาศัยกลไกทางเลือก ได้แก่ สื่อมวลชนและองค์กรประชาชนอิสระที่เข้มแข็ง ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและไม่ปล่อยให้การคดีการทุจริตสำคัญๆ หายไปจากสื่อกระแสหลัก

10) การประชาสัมพันธ์ (Public Relations)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ป.ป.ช. ในฐานะที่เป็นเจ้าภาพหลักตามนัยในมาตรา 33 ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักเป็นวงกว้างถึงความสำคัญในการช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานภาครัฐในการต่อต้านและเฝ้าระวังการทุจริต โดยจัดทำศูนย์รวมข้อมูลแบบครบวงจรในลักษณะเว็ปไซต์ประชาสัมพันธ์เพื่อแนะนำช่องทางในการร้องเรียน วิธีการร้องเรียน การแจ้งสิทธิในการได้รับการคุ้มครองต่างๆ และผลงานสำคัญของหน่วยงาน นอกจากนั้นควรมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และมีการแปลเนื้อหากฎหมายสำคัญให้เป็นภาษาอังกฤษเพื่อให้ง่ายต่อ

การเข้าถึงของชาวต่างชาติซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาภาพลักษณ์ของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการทุจริตอีกด้วย

บทสรุป

ผลการวิจัยสะท้อนว่าประเทศไทยยังคงต้องเร่งเดินหน้ารณรงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักในความสำคัญของการแจ้งเบาะแสและการเฝ้าระวังการทุจริต และพร้อมที่จะก้าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการต่อต้านการทุจริตยังจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงกลไกต่างๆ ให้สอดรับกับแนวปฏิบัติของประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในกระแสการปฏิรูปในขณะนี้ ถือเป็นโอกาสดีที่ภาคประชาชนจากทุกภาคส่วนจะได้ร่วมผนึกกำลังเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการป้องกันปราบปรามการทุจริตที่เป็นรูปธรรมยั่งยืน และเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

Executive Summary

Corruption has become much more subtle and difficult to detect. Among the various approaches that have been used by different countries, whistleblowing has been shown to be an effective strategy for tackling corruption. This is done by relying on the knowledge of those both on the inside and outside of the public sector. Unfortunately, it is not easy to design an effective whistleblowing system that is conducive to reporting wrongdoing. First, due to the hidden nature of corruption, it is unlikely that the parties involved will report the crimes they themselves committed. And without a transparent justice system, witnesses of corruption will also likely remain silent. The question thus reduces to how to design a system that can help to reduce underlying 'costs' incurred by potential whistleblowers.

The present research project aims to shed light on the current whistleblowing practices implemented by countries that are successful in fighting corruption and also to examine how Thailand diverges from or complies with these noteworthy practices. Our primary focus is on the two independent bodies responsible for fighting and preventing corruption in Thailand, namely, the National Anti-Corruption Commission (NACC) and the Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC). We also seek to understand how the local people can help monitor corruption in their respective communities. This current study project, which began on February 1, 2017 and ended on February 10, 2018, was divided into three distinct phases. In the first phase, an extensive academic literature review was conducted. In the second phase, document research was undertaken to understand the whistleblowing practices in exemplary countries. We also paid a visit to South Korea's Anti-Corruption and Civil Rights Commission Office (ACRC) to learn first-hand about how their whistleblowing system is actually implemented. In the last phase of the research, qualitative research using in-depth interviews and focus groups was conducted to draw upon the knowledge and experience of government officials, academics, the media, civil society organizations (CSO) and the local watchdog networks.

Key Findings

Based on a review of the current practices of six different countries including Japan, South Korea, Singapore, Malaysia, United Kingdom and Australia, we learned that their key success factors include a strong political will to fight corruption, an effective and integrated legal framework, strict enforcement of the laws and the strength of CSOs. At least in four of these

countries (i.e., Japan, Malaysia, United Kingdom and Australia), specific laws have been enacted to protect whistleblowers. Interestingly, the whistleblowing laws in these countries are not restricted to public-sector corruption but also encompasses crimes related to violations of public interests (e.g., safety of consumers) which generally occur in the private sector domain. The South Korean system differs somewhat from these countries in that clauses pertaining to whistleblowing of public-sector corruption are placed within the Anti-corruption Act (ACA), whereas the whistleblowing of public interests violations are placed within the Public Interest Whistleblowing Act. Both of these laws are enforced by the ACRC—an overarching independent body responsible for resolving corruption and civil complaints.

Worth noting is the fact that whistleblowing laws in these countries not only protect government officials who choose to report misconduct but also extend to cover other groups of potential whistleblowers including employees of private firms and government retirees. Physical safety and protection against reprisal and unfair treatment is properly guaranteed. Procedures involving incoming complaints, the investigation process and how complaints are handled and transferred to other agencies are clearly defined. Definitions of whistleblowers and eligibility requirements for whistleblower protections and rewards are clearly laid out. Most importantly, the importance of whistleblowing and filing reports is consistently communicated to the public to raise their awareness and understanding.

As for Thailand, whistleblowing is protected under two anti-corruption acts: The NACC's Anti-Corruption Act and the PACC's Anti-Corruption Act. These laws focus primarily on protecting the physical safety of whistleblowers but fall short of ensuring protection against reprisals and unfair practices, which generally occur in the workplace. Furthermore, protection against unfair treatment only applies to government officials and it does not clearly define what 'unfair treatment' actually means. We also learned that the fundamental rights of whistleblowers are often violated in actuality because heads of government agencies are not obligated to comply with the protection measures put forth by the NACC and PACC. The current investigation process (e.g., how incoming cases are handled and processed) is still inefficient, impeding both agencies from being able to process corruption cases in due time. Worse yet, a recently proposed law which aimed to promote and protect the rights of CSOs (i.e., the PACC and CSOs proposed the law to address the shortcomings in the current anti-corruption laws)

has been deemed ‘overlapping’ with the NACC’s new anti-corruption act (expected to be enacted into law in 2018) and was eventually ‘buried’ by the Office of the Council of the State. This in effect impedes Thailand from complying with the 2003 UNCAC.

Even though the NACC’s new draft of the anti-corruption act is a bold step towards reforming the current legal procedures (e.g., Clause 48 stated that the investigation for each specific case must be completed within two years and can be extended no further than three years; Clauses 61-66 also lay out how the NACC coordinates with other agencies in resolving corruption complaints; Clause 33 expands the role of NACC to include a promotion of civil society organizations), we found that Thailand still falls short of meeting the international standards in several respects. These issues and recommendations are discussed below.

Recommendations

(1) Whistleblowing Law

Given the current legal structure which tends to involve multiple agencies, it is virtually impossible for Thailand to follow the footsteps of Japan, Malaysia, United Kingdom and Australia by enacting a dedicated law on whistleblowing. However, it is possible for Thailand to revise the two existing laws such that they demonstrate a clearer intent to provide support and protection to whistleblowers. To do so, Thailand could consider emulating the South Korea’s Anti-Corruption Act (ACA), in which all the whistleblowing stipulations (Articles 25-33) are placed within one section (i.e., Section 3: Reporting of Acts of Corruption and Protection of Whistleblowers, Etc.) which includes the following;

- Definitions of whistleblowers
- Public Officials’ Obligation to Report An Act of Corruption
- Obligation to Report in Good Faith
- Methods of reporting
- Handling of reports
- Handling of Investigation Results
- Filing Adjudication
- Guarantee of Position
- Physical Protection
- Protection of Cooperators

- Mitigation of Culpability
- Reward and Compensation

(2) Whistleblower Protection

Given their coordination with the Witness Protection Department, Ministry of Justice, the NACC and the PACC have been fairly successful in ensuring a protection of physical safety for whistleblowers. However, when it comes to unfair workplace treatment, it is unfortunate that the current legal procedures are not clearly defined and, as we have observed, can hardly be enforced in practice. To resolve these issues, we propose the following recommendations;

First, since Articles 103/5 (NACC) 57 (PACC) and 133 (NACC's' forthcoming law) provide protection only to government officials (e.g., in terms of whether they can relocate), it should be extended to cover other groups of whistleblowers such as private employees, retirees and contracted workers in the public sector. This will allow Thailand to comply with the OECD's (2009) Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in international Business Transactions.

Second, types of unfair treatment should be clearly outlined in the law to ensure that whistleblowers are more fully aware of their rights. Such unfair practices may include subjecting whistleblowers to a detriment to their position or any discrimination in their working conditions such as disciplinary measures, suspension, interruptions or terminations etc. imposed by an agency.

Third, measures on how to protect and provide remedies (e.g., relocation and benefits) to those whose rights have been violated should be clearly specified.

Fourth, in the case that heads of agencies fail to comply with protection measures put forth by the NACC and PACC, punitive actions should be more clearly specified.

Fifth, in the case that individuals choose to report wrongdoing to outside agencies (e.g., the media), specific protection measures should also be indicated.

Six, in the case that unfair treatment take place even before the complaints have been filed to the NACC or the PACC, should the rights of whistleblowers be protected and if so, should the protection measures be 'retroactive'?

The issues discussed here will need to be worked out with specific public personnel agencies such as the Merit System Protection Commission (MSPC), which is responsible for

providing recommendations to the Office of Civil Service Commissions (OCSC) and other public personnel commissions.

3) Granting Immunity from Prosecution to Key Witnesses

Granting immunity from prosecution to witnesses is one of the most vital tools used by the NACC and PACC to unearth the information about specific corruption crimes. However, the current laws are unable to provide proper protections to those who are granted such prerogatives. An exemplary case involved 20 officials from the Department of Provincial Administration (DOPA) who were guilty, collectively, of cheating on a District Chief Examination and were subsequently granted immunity in exchange for their insider information. As a result of their decision to become witnesses in the case, they faced disciplinary actions, were sued in civil lawsuits and ultimately their employment with DOPA was terminated. To circumvent this issue, Article 135 under the newly proposed law of the NACC was proposed in order to prohibit heads of government agencies from filing a lawsuit or carrying out any disciplinary actions against protected witnesses. However, the way the NACC currently practices the law is still questionable. For example, the question remains as to whether immunity should be granted to those who are 'key accomplices'. There are also doubts about the extent to which the witnesses' culpability should be mitigated. We recommend that immunity be granted sparingly and only in rare cases, which involve extreme difficulty in accessing specific or technical information that could not be obtained otherwise.

4) Protecting Whistleblower's Identity

Apart from prohibiting a disclosure of whistleblowers' identity, other specific procedures such as withdrawal of specific individuals from the courtroom or holding closed-door court session or questioning the person being protected in the courtroom without publishing the identity information should be specified.

5) Whistleblowing Channels

Given the existing numerous (and often overlapping) channels through which individuals can file corruption complaints, efforts should be made to integrate the existing channels into a single electronic window, which is more accessible to the general public. Furthermore, an internal reporting system should be set up in accordance with Article 33 of the newly proposed anti-corruption law of the NACC. Finally, the NACC and the PACC should work proactively to

obtain information from ‘local watchdogs’ about possible corruption in the local administrative units.

6) Effectiveness of the Investigation Process

Although the NACC’s newly proposed anti-corruption law has provided guidelines and time restrictions on how corruption cases are to be handled which will help to enhance the effectiveness of the overall justice procedures, we also propose that other specific measures be be carried out to ensure that the NACC and the PACC are not inundated with anonymous and unfounded complaints. For example, specific forms of committees could be set up to sift through the anonymous reports, to extract useful information about their trends and patterns and to determine how and when they should be dropped from consideration. More importantly, it is critical for these agencies have a sufficient number of qualified personnel to handle cases.

7) Whistltblowing in Good Faith

Article 132 of the NACC’s newly proposed anti-corruption law stipulates that if whistleblowing is done in ‘good faith’, there shall be no legal actions, civil or criminal, against the whistleblowers. Although there is no specific guideline (or consensus) on this issue, it remains to be seen as to whether this requirement will put an extra burden on the whistleblowers as their employers may use this requirement as grounds for filing lawsuits against them by alluding to other underlying motives.

8) Rewarding Whistleblowers

The current system allows the NACC to reward to those who have exposed corruption crimes related to political figures being ‘unusually wealthy.’ However, to date, no reward has actually been awarded to anyone, which then raises questions about their necessity in the first place. Furthermore, some have even claimed that monetary rewards could undermine the good will and intrinsic motivation of whistleblowers. As an alternative, we propose that whistleblowers be appropriately recognized for their valorous deeds and also that they be compensated properly (e.g., travel expenses).

9) The Role of Civil Society, the Private Sector, Media and the Public

9.1) The Information Act should be strictly enforced so that the public can gain access (e.g., online) to information involving public procurements. The state should also act to promote proper access to information on personal assets of political figures.

9.2) As discussed, specific guidelines should be enacted to ensure that the rights of employees in private firms are protected.

9.3) In order for private firms to conduct procurements with the state, there need to be a clear governance structure and guidelines for reporting internal misconduct. Also, public and independent observers should be allowed to monitor the entire procurement process.

9.4 Officials of the NACC and PACC should be proactive in building trust with the local watchdog networks and to raise the awareness of their importance in tackling corruption. These local networks are often among the first to learn about corruption in the local government and thus proper procedures and channels should be set up to ensure that the information from these networks can be effectively passed through to the investigators.

10) Public Relations

According to Article 33 of the NACC's newly proposed anti-corruption law, the NACC is responsible for promoting the public awareness about the importance of becoming 'active citzens.' To do so, it is important that the NACC continuously educate the public. Whistleblowing stories, when possible, should be shared with the public to demonstrate that it is not necessarily a negative experience for the whistleblower. Specific laws and guidelines on whistleblowing should also be translated to English to ensure that the international community understands the current progress that Thailand has made over the years. This will in turn help to improve Thailand's corruption perceptions among foreign countries.

Summary

In this current study, we showed that Thailand needs to resume its campaign against corruption and to garner further support from the public and active citizens. Responsible agencies including the NACC and the PACC need to continue to ensure that their anti-corruption laws are consistent with the international standards. Thailand is currently riding on the wave of reforms and there is no better time for the public to be part of this sustainable change efforts towards a 'corruption free area.'

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันมีความซับซ้อนแยบยลมากยิ่งขึ้นและเป็นการยากที่จะตรวจสอบ จากหลากหลายมาตรการที่นานาประเทศได้นำมาใช้ในการปราบปรามการทุจริต พบว่าการแจ้งเบาะแส หรือ “Whistleblowing” เป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยต่อต้านการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิผล จากการศึกษามาตรฐานขององค์กรระหว่างประเทศและประเทศต้นแบบจำนวน 6 ประเทศ พบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญของประเทศเหล่านี้ คือ เจตจำนงที่ชัดเจนในการต่อต้านการทุจริต การวางมาตรการทางกฎหมายและกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพแบบบูรณาการ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และบทบาทที่แข็งแกร่งของภาคประชาสังคม

สำหรับประเทศไทยพบว่ากฎหมายยังมีลักษณะแยกส่วนตามหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยบทบัญญัติการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตถูกสอดแทรกอยู่ใน พ.ร.บ.หลักของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) และ พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ท.) โดยกฎหมายเน้นให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้แจ้งเบาะแส ส่วนการ คุ้มครองด้านความปลอดภัยในการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยนายจ้างพบว่ายังขาดความชัดเจน หลายเรื่องยังไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และเป็นมาตรการที่ครอบคลุมเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นซึ่งถือเป็นช่องโหว่ทางกฎหมาย รวมทั้ง กระบวนการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การไต่สวนและการส่งเรื่อง ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังคงขาดประสิทธิภาพทำให้มีเรื่องคั่งค้างอยู่ที่สำนักงาน ป.ป.ช และ ป.ป.ท. เป็นจำนวนมาก ในส่วนของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและกลไกการเฝ้าระวังทุจริตในระดับพื้นที่นั้น

ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการและกลไกที่เป็นรูปธรรมในการให้ความคุ้มครองและให้อำนาจในการตรวจสอบกับประชาชนทั่วไป จึงเป็นเรื่องน่าเสียดายที่ร่าง พ.ร.บ.การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... (ป.ป.ท.) ถูกสำนักงานกฤษฎีกาตีความให้ตกไปโดยระบุเหตุผลความซ้ำซ้อนกับร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ของ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นการตัดโอกาสที่จะทำให้ประเทศไทยมีการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ. 2003

ประเทศไทยยังคงต้องอาศัยกลไกทางเลือก ได้แก่ สื่อมวลชนและองค์กรประชาชนอิสระที่เข้มแข็งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ จนกว่ากฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

Abstract

Corruption has become much more subtle and difficult to detect. Among the various approaches that have been used by different countries, whistleblowing has been shown to be an effective strategy for tackling corruption. Based on a review of the current practices of six different countries, we learned that their key success factors include a strong political will to fight corruption, an effective and integrated legal framework, strict enforcement of the laws and the strength of civil society organizations (CSOs).

As for Thailand, whistleblowing is protected under two anti-corruption acts: The NACC's Anti-Corruption Act and the PACC's Anti-Corruption Act. These laws focus primarily on protecting the physical safety of whistleblowers but fall short of ensuring protection against reprisals and unfair practices, which generally occur in the workplace. Furthermore, protection against unfair treatment only applies to government officials and it does not clearly define what 'unfair treatment' actually means. The fundamental rights of whistleblowers are also often violated because heads of government agencies are not obligated to comply with the protection measures put forth by the NACC and PACC. Moreover, the current investigation process (e.g., how incoming cases are handled and processed) is still inefficient, impeding the NACC and PACC from being able to process corruption cases in due time.

There is currently no clear and concrete mechanism for ensuring that the public is empowered and that their right is protected. It is thus unfortunate that the recently proposed law which aimed to promote and protect the rights of CSOs has been deemed 'overlapping' with the NACC's new anti-corruption act (expected to be enacted into law in 2018) and was eventually 'buried' by the Office of the Council of the State. This in effect impedes Thailand from complying with the 2003 UNCAC.

Until the existing laws and regulations have been properly revised, Thailand still needs to rely on the integral role of the media, CSOs and active citizens as the government's and public's 'eyes and ears.'

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ i

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ii

Executive Summary xi

บทคัดย่อ xviii

Abstract xix

สารบัญ xx

สารบัญกิจกรรมหลักในโครงการวิจัย xxiv

สารบัญกรณีศึกษา xxv

สารบัญตาราง xxvi

สารบัญภาพ xxvii

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมของประเทศ 1

1.2 ความสำคัญของปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการวิจัย 5

1.3 คำถามการวิจัย 8

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 9

1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย 9

1.6 ระเบียบและวิธีการศึกษาวิจัย 9

1.7 กรอบแนวคิดการวิจัย 15

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 15

1.9 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย 15

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน 17

2.1 คำนำ 17

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน 17

2.2.1 คำจำกัดความ 17

2.2.2 รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน 20

2.2.3 ทฤษฎีสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน 24

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน (Whistleblowing) 27
2.3.1 ความหมายของการแจ้งเบาะแส 27
2.3.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแจ้งเบาะแส 30
2.4 บทสรุป 35
บทที่ 3 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันตามมาตรฐานสากล 36
3.1 บทนำ 36
3.2 กฎหมายระหว่างประเทศ 36
3.2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต 36
3.2.2 อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต 39
3.2.3 อนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐใน 41
ต่างประเทศของกลุ่มประเทศ OECD
3.3 กฎหมายของประเทศต้นแบบ (Best Practices) 43
ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน
3.3.1 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของญี่ปุ่น 44
3.3.2 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของเกาหลีใต้ 48
3.3.3 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์ 58
3.3.4 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของมาเลเซีย 62
3.3.5 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของสหราชอาณาจักร 67
3.3.6 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของออสเตรเลีย 72
3.4 บทสรุป 76
บทที่ 4 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐของประเทศไทย 80
4.1 คำนำ 80
4.2 ความเป็นมาของระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย 80
4.3 ระเบียบและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแส 89
4.3.1 สำนักงาน ป.ป.ช. 90
4.3.2 สำนักงาน ป.ป.ท. 100
4.3.3 เปรียบเทียบมาตราในกฎหมายของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. 103
4.4 ระบบการรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการปราบปรามการทุจริต 106
4.4.1 แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมาย 106
4.4.1.1 คำจำกัดความของผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมาย 107

4.4.1.2 ช่องทางในการร้องเรียน 108
4.4.1.3 การตรวจรับคำกล่าวหาและการแสวงหาข้อเท็จจริง 109
4.4.2 ผลการดำเนินงาน 116
4.4.3 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าร่วมประชุมระดม ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการและข้อเสนอแนะ 118
4.5 ขั้นตอนการตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง 125
4.5.1 แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมาย 125
4.5.1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. 125
4.5.1.2 สำนักงาน ป.ป.ท. 128
4.5.2 ผลการดำเนินการ 129
4.5.3 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าร่วมประชุมระดม ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการและข้อเสนอแนะ 130
4.6 กระบวนการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส 135
4.6.1 แนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย 136
4.6.1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. 136
4.6.1.2 สำนักงาน ป.ป.ท. 140
4.6.2 ผลการดำเนินงาน 147
4.6.3 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าร่วมประชุมระดม ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการและข้อเสนอแนะ 148
4.7 วิธีการให้สินบน รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด 162
4.7.1 แนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย 163
4.7.2 ผลการดำเนินงาน 164
4.7.3 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าร่วมประชุมระดม ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการและข้อเสนอแนะ 165
4.8 บทสรุป 167
บทที่ 5 บทบาทของภาคประชาสังคม ธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชน ในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ 169
5.1 คำนำ 169
5.2 บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต 169
5.2.1 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) 170

5.2.2 องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย 173
5.2.3 ปัญหาอุปสรรคของภาคประชาสังคมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต 173
5.3 บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต 181
5.3.1 โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต หรือ CAC 182
5.3.2 ปัญหาอุปสรรคของ CAC ในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต 184
5.3.3 ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact 185
5.3.4 ปัญหาอุปสรรคของโครงการข้อตกลงคุณธรรมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต 188
5.4 บทบาทของสื่อมวลชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต 189
5.4.1 ปัญหาอุปสรรคของสื่อมวลชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต 191
5.5 บทสรุป 192
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 196
6.1 บทนำ 196
6.2 การประเมินประสิทธิผลของระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย 197
6.3 สรุปปัญหาอุปสรรคในระบบการแจ้งเบาะแสของประเทศไทย 219
6.4 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง 223
6.5 บทสรุป 228
บรรณานุกรม 229

สารบัญกิจกรรมหลักในโครงการวิจัย

1. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ 234
2. การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐเกาหลี 236
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ 236
บทสัมภาษณ์ 238
แบบสอบถามที่ส่งไปล่วงหน้า 247
3. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างประสิทธิผล ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ 257
กำหนดการ 257
รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม 258
สรุปผลการประชุม 261
4. การประชุมระดมความคิดตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้ เพื่อเสริมสร้างกลไกการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ 278
กำหนดการ 278
รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม 279
สรุปผลการประชุม 282

สารบัญกรณีศึกษา

กรณีศึกษา 4.1 การร้องเรียนผู้บริหารในมหาวิทยาลัยกรณีการจัดทำเอกสารเท็จ ในการเบิกเงินงบประมาณ 148
4.1.1 บทสัมภาษณ์ผู้แจ้งเบาะแส 312
กรณีศึกษา 4.2 การร้องเรียนผู้บริหารในมหาวิทยาลัยกรณีการทุจริตโครงการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ 150
4.2.1 บทสัมภาษณ์ผู้แจ้งเบาะแส 319
กรณีศึกษา 4.3 การทุจริตการสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าโรงเรียนนายอำเภอ 154
4.3.1 บทสัมภาษณ์พยาน 325
4.3.2 บทสัมภาษณ์พยาน 332
กรณีศึกษา 5.1 บทบาทของ CSI LA ในฐานะเครือข่ายภาคประชาชน 177
5.1.1 บทสัมภาษณ์ CSI LA 338
กรณีศึกษา 5.2 การเปิดโปงการทุจริตเงินสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง โดย “น้องแบม” นักศึกษาฝึกงาน 180

สารบัญตาราง

ตาราง 1.1 แสดงค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต 3
(Corruption Perceptions Index: CPI) ประเทศไทยตั้งแต่ ปี 2550- 2559
ตาราง 1.2 แสดงอันดับและคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต 3
(Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน
ตาราง 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) 14
ตาราง 2.1 ตารางแสดงคำจำกัดความการทุจริตคอร์รัปชัน 18
ตาราง 4.1 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน 89
และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (พระราชบัญญัติ ป.ป.ช. 2542
และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปี 2559)
ตาราง 4.2 ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน 92
และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ตาราง 4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการรับเรื่องร้องเรียน การแสวงหา 92
และการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ตาราง 4.4 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส 93
การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (พระราชบัญญัติ ป.ป.ช. พศ.....)
(ข้อมูล ณ วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2561)
ตาราง 4.5 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน 100
และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (พระราชบัญญัติ ป.ป.ท. 2551
และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2559)
ตาราง 4.6 ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน 101
และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสของคณะกรรมการ ป.ป.ท.
ตาราง 4.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการรับเรื่องร้องเรียน การแสวงหา 102
และการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.
ตาราง 4.8 เปรียบเทียบมาตราใน พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 และ พ.ร.บ. ป.ป.ท. 2551 103
ตาราง 4.9 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. 104
แบ่งตามกลุ่มเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing Process)
ตาราง 4.10 ช่องทางการร้องเรียน 108

ตาราง 4.11 สถิติการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนจำแนกตามประเภทแหล่งที่มาของเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560 (สำนักงาน ป.ป.ช.) 117

ตาราง 4.12 สถิติการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560 (สำนักงาน ป.ป.ท.) 118

ตาราง 4.13 สถิติเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 129

ตาราง 4.14 สถิติผลการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560 129

ตาราง 4.15 สถิติการขอรับการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน (สำนักงาน ป.ป.ช.) 147

ตาราง 6.1 ตารางเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยกับของต่างประเทศ 198

สารบัญภาพ

ภาพประกอบ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย 15

ภาพประกอบ 3.1 ลำดับดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ของประเทศญี่ปุ่น 44

ภาพประกอบ 3.2 ลำดับดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 สาธารณรัฐเกาหลี 48

ภาพประกอบ 3.3 ลำดับดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ประเทศสิงคโปร์ 58

ภาพประกอบ 3.4 ลำดับดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ประเทศมาเลเซีย 62

ภาพประกอบ 3.5 ลำดับดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 สหราชอาณาจักร 67

ภาพประกอบ 3.6 ลำดับดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ประเทศออสเตรเลีย 72

ภาพประกอบ 3.7 ลำดับเวลาการออกกฎหมายว่าด้วยระบบการแจ้งเบาะแส 77
การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต้นแบบ

ภาพประกอบ 4.1 พัฒนาการทางของระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย 89

ภาพประกอบ 4.2 ระบบการรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการปราบปรามการทุจริต 106

ภาพประกอบ 4.3 ช่องทางการกล่าวหาร้องเรียน/แจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช. 110

ภาพประกอบ 4.4 ช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสผ่านระบบออนไลน์ของสำนักงาน ป.ป.ช. 111

ภาพประกอบ 4.5 การยื่นแบบร้องเรียนออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. 112

ภาพประกอบ 4.6 การยื่นแบบร้องเรียนออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. 113

ภาพประกอบ 4.7 ขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. 115

ภาพประกอบ 4.8 สรุปขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการปราบปรามการทุจริต 116

ภาพประกอบ 4.9 สรุปขั้นตอนการตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการ 125
ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ภาพประกอบ 4.10 การดำเนินการหลังมีการไต่สวนและชี้มูลความผิด 127

ภาพประกอบ 4.11 การพิจารณาคำร้องขอให้มีการคุ้มครองพยาน 142

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาพรวมของประเทศ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่มีมายาวนานและส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา (Klitgaard, 1988; Misangyi, Weaver, & Elms, 2008) ที่สำคัญการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นปัญหาสำคัญของหน่วยงานในภาครัฐ (Shleifer & Vishny, 1993) ที่บั่นทอนศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานในภาครัฐในการนำภาษีไปใช้ รวมทั้งสมรรถภาพการพัฒนาประเทศในระยะยาวและเป็นสำเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยยังคงติดอยู่ในกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap: MIT)[1]

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง เห็นได้ชัดจากการจัดตั้งกลไกและองค์กรตรวจสอบต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผร.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และรวมไปถึงการผนึกกำลังระหว่างภาคประชาชนและภาคประชาสังคม (Civil Society Organization-CSO) เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand-TT) และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (Anti-Corruption Thailand-ACT) ที่คอยทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน “Watch Dog” คอยสอดส่องดูแลและเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานภาครัฐอีกทางหนึ่ง

ข้อมูลทั้งในและต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น การสำรวจดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชัน (Corruption Situation Index-CSI) เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 ที่มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้มีการสำรวจความเห็นจากประชาชน ผู้ประกอบการ นักธุรกิจ และข้าราชการในภาครัฐ จำนวน 2,400 คน พบว่า จำนวนนักธุรกิจที่ถูกเรียกสินบนมีจำนวนลดลง และอัตราสินบนที่ต้องจ่ายลดลงจากอัตราเฉลี่ยร้อยละ 25-35 ของมูลค่างาน เหลือร้อยละ 1-15 ต่ำสุดในรอบ 6 ปี ขณะที่จำนวนประชาชนที่ต้องการเข้าร่วมการต่อสู้กับคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น

---

[1] งานวิจัยหลายชิ้นกล่าวว่า การทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศทำให้อัตราการลงทุนจากต่างประเทศลดลง (Foreign Direct Investments: FDI) (Wei, 2000) เป็นการเพิ่มขนาดของเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) และทำให้รายรับของประเทศลดลง (Johnson, Kaufmann, & Zoido-Lobaton, 1998) ส่งผลให้เกิดมลภาวะทางสภาพแวดล้อมมากขึ้น (Welsch, 2004) และส่งผลต่อการรับรู้ความยุติธรรม (Uslaner, 2008)

จากร้อยละ 76 ในปี พ.ศ. 2556 เป็นร้อยละ 86 ในปี พ.ศ. 2558 ถือเป็นอัตราที่สูงที่สุดจากที่เคยสำรวจมาในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา[2] สะท้อนความมุ่งมั่นและเอาจริงในการแก้ปัญหาของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2557) ที่ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของหัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 6,048 ราย พบว่า มีการลดลงของการเรียกรับสินบนจากหน่วยงานในภาครัฐ โดยเมื่อเทียบข้อมูลในปี พ.ศ. 2557 กับปี พ.ศ. 2542 พบว่าจำนวนการเรียกเงินสินบนลดลงจากจำนวน 15,400 ล้านบาทใน 15 หน่วยงาน เหลือ 5,000 ล้านบาทใน 10 หน่วยงาน แสดงให้เห็นว่า มูลค่าของการเรียกรับสินบนที่ลดลงถึง 3 เท่าจากเมื่อ 15 ปีก่อน ศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตและคณะ ระบุว่ามูลเหตุสำคัญคือ การที่ประเทศไทยมีการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการประชาชนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมไปถึงการรณรงค์เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในทุกภาคส่วน แม้การเรียกรับสินบนจะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ก็พอจะสะท้อนสภาพปัจจุบันของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันหรือ Corruption Perception Index (CPI) ในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งจัดทำโดยองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) พบว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 176 ประเทศทั่วโลก ด้วยคะแนน 35/100[3] ถือว่ามีแนวโน้มแย่ลงเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2558 ที่ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 76 จาก 168 ประเทศ ด้วยคะแนน 38/100[4] รวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน เช่น ประเทศมาเลเซีย พบว่าประเทศไทยยังคงมีระดับการทุจริตคอร์รัปชันที่สูงมาก โดยในปี พ.ศ. 2559 ประเทศมาเลเซียมีการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในลำดับที่ 55 ด้วยคะแนน 49/100 อันที่จริง ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2538-2557) ประเทศไทยถือว่าสอบตกมาโดยตลอดเพราะยังไม่เคยได้รับคะแนนเกินร้อยละ 40 ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ที่ได้ตั้งเป้าการเพิ่มคะแนน CPI ไว้ที่ร้อยละ 50 ภายในปี พ.ศ. 2564 จะเห็นได้ว่ายังอยู่ห่างจากความเป็นจริงมาก[5]

---

[2] หอการค้าไทย. (2558). ผลการสำรวจดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชัน (Corruption Situation Index-CSI) เดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 หอการค้าไทย.

[3] Transparency International. (2015). *Corruption Perception Index 2015* (No. 978-3-943497-18-2): Transparency International. Retrieved on June 1, 2017

[4] Transparency International. (2016). *Corruption Perception Index 2016* (No. 978-3-943497-18-2): Transparency International. Retrieved on June 1, 2017

[5] ในปี พ.ศ. 2560 กำหนดเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ 40 ปี พ.ศ. 2561 ร้อยละ 42 ปี พ.ศ. 2562 ร้อยละ 44 ปี พ.ศ. 2563 ร้อยละ 47 และปี พ.ศ. 2564 ร้อยละ 50

ตาราง 1.1 แสดงค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ประเทศไทยตั้งแต่ ปี 2550- 2559

ปี พ.ศ.	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2550	33/100	84	179
2551	35/100	80	180
2552	34/100	84	180
2553	35/100	78	178
2554	34/100	80	183
2555	37/100	88	176
2556	35/100	102	177
2557	38/100	85	175
2558	38100	76	168
2559	35/100	101	176

ที่มา: องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International, 2016)[6]

ตาราง 1.2 แสดงอันดับและคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

ลำดับ	ประเทศ	อันดับโลก (พ.ศ. 2559) จาก 176 ประเทศ	คะแนน ปี พ.ศ. 2558	คะแนน ปี พ.ศ. 2559
1	สิงคโปร์	7	85	84
2	บรูไน	41	-	58
3	มาเลเซีย	55	50	49
4	อินโดนีเซีย	90	36	37
5	ฟิลิปปินส์	101	35	35
5	ไทย	101	38	35
7	เวียดนาม	113	31	33
8	ลาว	123	25	30
9	พม่า	136	22	28
10	กัมพูชา	156	21	21

ที่มา: องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International, 2016)[7]

[6] https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, Retrieved on June 1, 2017

นอกจากนั้น หลายหน่วยงานในภาครัฐ ยังคงติดอันดับหน่วยงานที่มีการเรียกรับสินบนสูงที่สุดตลอดช่วง 15 ปีที่ผ่านมา เช่น กรมที่ดิน กรมสรรพากร (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2557) รวมทั้งจากการสำรวจอาชญากรรมทางด้านเศรษฐกิจในภาคธุรกิจที่จัดทำโดยบริษัท PwC ในปี 2559 (PwC's 2016 Global Economic Crime Survey) พบว่า ร้อยละ 39 ของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย (Listed Companies) มีการตรวจพบทุจริต โดยประเภทการทุจริตที่พบมากที่สุดคือ "การยักยอกสินทรัพย์ (Embezzlement)" และพบว่าประเทศไทยมีการอัตรายักยอกสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลกกว่า 10%[8] ซึ่งสินทรัพย์เหล่านี้ส่วนหนึ่งถือเป็นสินทรัพย์ของประชาชนที่ไว้ใจนำเงินมาลงทุน

จากข้อมูลการร้องเรียนเรื่องการทุจริตหรือการกระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีการร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ในช่วงระยะเวลา 9 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550-2560 มีจำนวนคดีค้างสะสมที่ สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องดำเนินการมากกว่า 15,000 เรื่อง และเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดอาญาและร่ำรวยผิดปกติที่สามารถประเมินมูลค่าความเสียหายได้ ปีงบประมาณ พ.ศ.2556-2560 จำนวน 206 คดี รวมมูลค่าความเสียหายกว่า 500,000 ล้านบาท[9] โดยการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น มีอยู่ในหลายๆ หน่วยงาน ทั้งส่วนราชการ ส่วนรัฐวิสาหกิจ ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ได้ตั้งเป้าร้อยละของคดีการทุจริตค้างสะสมที่สามารถการไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยใน ปี พ.ศ. 2564 ตั้งเป้าไว้ที่ร้อยละ 100 ของคดีการทุจริตค้างสะสม

จากข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงต้องเร่งเดินหน้ารณรงรงค์เพื่อให้เครือข่ายประชาชนเกิดความตระหนักในความสำคัญของปัญหาและพร้อมที่จะก้าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรงอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ก็จำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงกลไกต่างๆ ทั้งในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดรับกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน การที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในกระแสการปฏิรูปในขณะนี้ ถือเป็นโอกาสดีที่ภาคประชาชนจากทั้งในและต่างประเทศ จะได้ร่วมผนึกกำลังเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการป้องกันปราบปรามการคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรม ยั่งยืน และเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

---

[7] [7] https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, Retrieved on June 1, 2017

[8] PwC. (2016). *Global Economic Crime Survey 2016*: PwC.

[9] ข้อมูลจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560)

1.2 ความสำคัญของปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการวิจัย

เป็นที่ทราบกันดีว่า ในปัจจุบันมีรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่หลากหลายและแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการยักยอกเงินงบประมาณของรัฐ การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดฮั้วประมูลเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้ญาติหรือพวกพ้อง การเรียกเก็บสินบนหรือค่าน้ำชา การบริการให้ล่าช้าเพื่อหวังอามิสสินจ้าง การทุจริตในกระบวนการยุติธรรม การปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม การปลอมแปลงเอกสารทางราชการ ไปจนถึงการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงระบบ เช่น การกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง และการแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง นำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ ซึ่งนับวันจะยิ่งมีความซับซ้อนแยบยลมากยิ่งขึ้นและเป็นการยากที่จะตรวจสอบ โดยเฉพาะในระดับชุมชนและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นที่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีอำนาจและกลุ่มคนที่ไม่มีอำนาจถูกกำหนดโดยระบบอุปถัมป์และการตอบแทนบุณคุณเป็นสำคัญ

ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ (วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 2558: 9-11) ได้กล่าวถึง “วัฒนธรรมแห่งการทุจริตคอร์รัปชัน” (Cultures of Corruption) ไว้ว่า สังคมมีส่วนพัฒนาวัฒนธรรมแห่งการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะพวกเขาทั้งหลายติดอยู่ในกับดักแห่งวงจรอุบาทว์ (Vicious Circle) ของความไม่เท่าเทียมกันอย่างยิ่งในกลุ่มที่มีความเชื่อถือศรัทธาต่ำอย่างยิ่ง และมีการทุจริตที่สูงอย่างยิ่งและภายใต้วัฒนธรรมแห่งการทุจริตคอร์รัปชันผู้คนยอมจ่ายสินบนเพราะพวกเขาไม่มีทางออก และล้วนแล้วแต่ติดอยู่ในกับดักแห่งความไม่เท่าเทียมกันและยากที่จะมีความสุขในกับดักนั้น เช่น นักธุรกิจที่ยอมจ่ายเงินสินบน หรือ “ของขวัญ” ให้กับนักการเมืองผู้ทรงอำนาจ มิใช่ว่าพวกเขาไม่มีทางเลือกอื่น จึงยอมรับทางเลือกที่มิอาจปฏิเสธได้

ในภาพรวมของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมโลกและสังคมไทย มีความสลับซับซ้อนและมีปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน หากพิจารณาแต่ละภาคส่วนของปัญหา โดยไม่บูรณาการความคิด นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันเป็นองค์รวม ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ต้องอาศัยทั้งตัวบทกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของภาคประชาชนในทุกภาคส่วน รวมทั้งควรต้องมีการบูรณาการองค์ความรู้จากศาสตร์ด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะหลักวิชาเศรษฐศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์มาเป็นเครื่องมือร่วมกับหลักนิติศาสตร์เพื่อการวิเคราะห์ปัญหาร่วมกับแนวทางพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงต้องอาศัยมุมมองการจัดการกับปัญหาที่รอบด้านและครบทุกมิติ ซึ่งแน่นอนว่าคงจะไม่มีแนวทางใดแนวทางหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้แบบเบ็ดเสร็จ

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้นำมาตรการหลายอย่างมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็นระบบการตรวจสอบจากภายนอก (เช่น การตรวจสอบพฤติกรรมและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ) ระบบการตรวจสอบภายใน/การควบคุมภายใน (เช่น การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การลดขั้นตอนการทำงานของราชการ) การพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิผลและโปร่งใส การเสริมสร้างจิตสำนึกค่านิยมสุจริต และการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งสอดรับกับแนวทางของต่างประเทศ (Doig & Riley, 1998; UNDP, 1997; World Bank, 1997) หากแต่ผลลัพธ์ในภาพรวมยังสะท้อนให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงภายในประเทศไทย

การแจ้งเบาะแสการทุริตคอร์รัปชัน (Whistleblowing) ถือเป็นอีกกลไกในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้ผลมากที่สุดวิธีหนึ่ง (Brown, 2013; Dyck, Morse, & Zingales, 2010; Miceli, Near, & Dworkin, 2013; Patel, 2003) มีการกล่าวว่า แม้การเสริมสร้างจริยธรรมจะมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริต แต่สิ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน คือ การเผ้าระวัง และการเปิดโปงการทุจริตที่ได้เกิดขึ้นแล้ว (Kaptein, 2011: 513) จากรายงานข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยวิธีการแจ้งเบาะแสในประเทศอังกฤษที่จัดทำโดย Whistleblowing Commission[10] ระบุว่าร้อยละ 50.9 ของคดีการทุจริตทั้งหมดในองค์กรเอกชนภายในประเทศอังกฤษ ถูกเปิดโปงโดยพนักงานภายในองค์กรและผู้รับเหมา นอกจากนั้น ผลการวิจัยของ Dyck และคณะ (2010) ระบุว่า พนักงานในองค์กรและผู้ตรวจสอบภายเป็นผู้เปิดโปงคดีการทุจริตในองค์กรภาคธุรกิจในสหรัฐฯ มากกว่าร้อยละ 12 และร้อยละ 10 ตามลำดับ (จากกว่า 243 คดี)[11] ส่วนรายงานจากสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าในปี 2010 จากคดีการทุจริตทั้งหมดจำนวน 696 คดีที่ Anti-corruption and Civil Rights Commission (ACRC) ส่งต่อให้หน่วยงานอื่นๆ ทำการสอบสวนและชี้มูล (Transferred Cases) มีคดีจำนวน 315 คดีที่มาจากการเปิดโปงโดยผู้พบเห็นการทุจริตภายในองค์กร (Internal Whistleblowers)[12] ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่องค์กร

---

[10] Whistlblowing Commission (2013). Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK. http://www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf Retrieved on June 1, 2017

[11] Dyck และคณะ (2010) ศึกษาการทุจริตในภาคธุรกิจของประเทศสหรัฐฯ ในช่วงปี 1996-2004 จำนวน 243 คดี (คดีใหญ่ที่มีมูลค่าความเสียหายสูงกว่า 750 ล้านเหรียญ) พบว่าเครือข่ายภาคี (Stakeholders) หน่วยงานภาครัฐเอง (Government Agencies) สื่อมวลชน (Media) เปิดโปงการกระทำผิด คิดเป็นจำนวน 17% 15% และ 10% (จากจำนวนคดีทั้งหมด) ตามลำดับ

[12] ที่มา: รายงานเรื่อง A Review of the Effectiveness of the Anti-corruption and Civil Rights Commission of the Republic of Korea จัดทำโดย ธนาคารโลก (World Bank) https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/casestudy/Case%20study%20ACRC.pdf Retrieved on June 1, 2017

ในต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับกลไกการแจ้งเบาะแสของพนักงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง เพราะถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการกระทำทุจริตผิดกฎหมายในองค์กรได้อย่างกว้างขวาง เปรียบเสมือนการมีเครือข่ายที่ช่วยกันสอดส่องการกระทำความผิด

ในปัจจุบัน นานาประเทศที่เจริญแล้วได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสเป็นอย่างมาก โดยมีการตรากฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิไว้เป็นการเฉพาะ อาธิเช่น กฎหมาย Whistleblower Protection Enhancement Act (WEPA) 2012 ของสหรัฐอเมริกา กฎหมาย Public Interest Disclosure Act (PIDA) 1998 ของสหราชอาณาจักร และกฎหมาย Protection of Public Interest Whistleblowers Act (PPIWA) 2011 ของสาธารณรัฐเกาหลี โดยกฎหมายเหล่านี้มีการกำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการได้รับความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล เงื่อนไขการได้รับความคุ้มครอง ประเภทของการกระทำความผิดที่สามารถได้รับความคุ้มครอง และมาตรการการให้ความคุ้มครอง

สำหรับประเทศไทยเองมีการบัญญัติมาตราเกี่ยวกับเรื่องการแจ้งเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (กฎหมายหลักของสำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งล่าสุดเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ..... โดยมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับแจ้งเบาะแสในหลายมาตรา

จวบจนปัจจุบัน แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าไปมากทั้งในเชิงมาตรการกฎหมายและการบูรณาการการทำงานในทุกภาคส่วน แต่รัฐบาลและหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการป้องกันปราบปรามการทุจริต ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ยังถูกตั้งคำถามจากสังคมเกี่ยวกับมาตรฐาการทำงานและความน่าเชื่อถือในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด ที่สำคัญประเทศไทยยังขาดบทบัญญัติทางกฎหมายจะที่จะสามารถให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาแสได้อย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ส่งผลให้ระบบการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้โดยสมบูรณ์ สอดคล้องกับรายงานการศึกษามาตรฐานและแนวทางการปกป้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแสขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ที่พบว่าประเทศส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือ การที่โครงสร้างกฎหมายยังไม่ครอบคลุม การขาดความชัดเจนในตัวบทกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายยังมีความอ่อนแอ[13]

---

[13] OECD's G20 Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf Retrieved on June 1, 2017

การจะทำให้ระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยประสบความสำเร็จได้ตามเจตนารมณ์ถือเป็นเรื่องที่มีความท้าทาย ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ การขาดความเชื่อมั่นศรัทธา ทำให้ผู้ที่มีศักยภาพที่จะออกมาให้เบาะแสมีความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของผู้มีอำนาจ ส่วนในระดับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังขาดการเสริมสร้างกลไกธรรมาภิบาลและบรรยากาศการมีส่วนร่วมระหว่างภาคีทุกภาคส่วนในการเฝ้าระวังและการให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน ภาคธุรกิจ ผู้นำชุมชน นักการเมืองระดับท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ดังนั้น หน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะเร่งปฏิรูปกฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมทั้งต้องมีความสุจริตและเที่ยงธรรมในการแก้ไขปัญหาเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชน ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการยกระดับค่าดัชนี CPI ของประเทศไทย และเป็นการยกระดับมาตรฐานจริยธรรม คุณธรรม และความโปร่งใสของประเทศไทยให้มีมาตรฐานตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC)

1.3 คำถามการวิจัย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่เคยการศึกษาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ซึ่งถือเป็นช่องว่างในการวิจัย จากการทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องรวมถึงการศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบแจ้งเบาะแสการทุจริตในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดคำถามวิจัยที่สำคัญ ไว้ดังนี้

ภาพรวมของทั้งประเทศเกี่ยวกับระบบการแจ้งเบาะแส

1.3.1 ในปัจจุบัน ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตมีแนวทางและมาตรการทางกฎหมายอย่างไรในการคุ้มครอง และ/หรือมีกลไกใดที่เป็นการเอื้ออำนวยให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแส

(2) ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของประเทศไทยมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลและมาตรฐานของประเทศต้นแบบ อะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรค และเราจะพอนำมาตรการใดมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้บ้าง

ระดับพื้นที่ (กลไกการเฝ้าระวัง)

1.3.2 ในปัจจุบันชุมชนในระดับพื้นที่มีกลไกการเฝ้าระวังการทุจริตอย่างไร อะไรที่เป็นปัญหาอุปสรรค และอะไรที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นพื้นที่ปลอดการคอร์รัปชัน (Corruption Free Area) (เน้นเฉพาะจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้)

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.4.1 เพื่อประเมินระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันของประเทศไทย โดยการศึกษามาตรฐานสากลและของประเทศต้นแบบ การสอบถามความเห็นของภาคีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทุกภาคส่วน

1.4.2 เพื่อศึกษากลไกในการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในระดับพื้นที่ภาคใต้ นำไปสู่การพัฒนาต้นแบบและแนวทางขยายผลระบบบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลระดับชุมชนและท้องถิ่น และการเสริมสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือในการเฝ้าระวังและการให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน.เพื่อให้เป็นพื้นที่ปลอดการคอร์รัปชัน (Corruption Free Area)

1.4.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแส ในเชิงนโยบายการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมการบูรณาการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1.5.1 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อประเมินระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน เฉพาะในส่วนการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. เฉพาะมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับแจ้งเบาะแสร้องเรียน กระบวนการเสาะแสวงหาข้อเท็จจริง/การไต่สวน การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และการให้เงินรางวัล/สินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแส รวมไปถึงการศึกษาบทบาทการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาสังคมในระดับพื้นที่ภาคใต้ (เน้นเฉพาะจังหวัดสงขลา)

1.5.2 ในรายงานวิจัยนี้ การแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) หมายความถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดๆ ก็ตาม เช่น พนักงานองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม เปิดเผยข้อมูลหรือชี้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับรู้ข้อมูลนั้นๆ แต่เนื้อหาในงานวิจัยนี้จะมีการกล่าวถึงการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดด้านอื่นๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Whistleblowing) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนการทางกฎหมายการแจ้งเบาะแสในต่างประเทศด้วย

1.5.3 เนื่องจากในปี 2560 มีการเสนอปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.....ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2560 ดังนั้นงานวิจัยนี้จะบูรณาการสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อความครบถ้วนในเนื้อหาและเพื่อแสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในระบบการแจ้งเบาะแสของประเทศไทย

1.6 ระเบียบและวิธีการศึกษาวิจัย

1.6.1 ระเบียบวิธิวิจัย

คณะผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) แบบพหุวิธี (Multi-Methods) เพื่อเป็นการยืนยันความถูกต้องของข้อมูลด้วยวิธีวิจัยหลากหลายรูปแบบ ประกอบด้วย (1) การวิจัย

เอกสาร (Documentary Research) และ (2) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (Focus Group) จากนั้นผู้วิจัยทำการถอดเทป (Transcript) เพื่อให้ได้ข้อมูลดิบที่สามารถนำมาจัดกลุ่มความคิดและสามารถนำไปทำสรุปข้อเสนอแนะจากงานวิจัย นอกจากนั้นมีการใช้กรณีตัวอย่าง (Case Study) เพื่อสะท้อนสภาพปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.6.2 ขั้นตอนการทำวิจัย

โครงการวิจัยใช้ระยะเวลา 1 ปี (12 เดือน) โดยการศึกษาวิจัยในแต่ละขั้นตอนเป็นการต่อยอดผลการวิจัยในระยะก่อนหน้า รายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย และการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ปรากฏตามตาราง 1.3 ดังนี้

(1) การศึกษาเปรียบเทียบระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยกับมาตรฐานสากล (International Standards) และมาตรฐานของประเทศต้นแบบ (Best Practices)

การศึกษาถึงแนวความคิด หลักการ มาตรการ วิธีการ กฎและแนวทางการประยุกต์มาตรการสากล เพื่อนำมาใช้เป็นองค์ความรู้ในการปรับใช้กับหน่วยงานต่างๆ เพื่อส่งเสริม มาตรการภายใต้ระบบการให้เบาะแสที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อกำหนดเป็นมาตรการใหม่ในการยกระดับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมให้มีมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป โดยมาตรการสากลในที่นี้ หมายถึง วิธีการดำเนินการหรือมาตรการของหน่วยงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันต่างๆ ซึ่งองค์กรระหว่างประเทศและประเทศที่ได้รับการยอมรับว่า ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริต จนได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ดี

(1.1) วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวความคิด หลักการ มาตรการ วิธีการ กฎ และระเบียบ ตามมาตรการสากลในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

(2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการสากลกับการดำเนินงานภายในประเทศเพื่อหาแนวทางดำเนินการในการกำหนดมาตรการใหม่ หรือ ยกระดับมาตรการที่มีอยู่แล้วให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

(3) เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในประเทศไทยของมาตรการสากลที่เป็นประโยชน์

(4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือการประยุกต์ใช้มาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยเพื่อให้ได้มาตรฐานสากล

(1.2) ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาและเก็บข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่ได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่ไว้อยู่แล้ว ประกอบด้วยมาตรการสากล แผนปฏิบัติการ และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต และมาตรการหรือวิธีปฏิบัติอันเป็นเลิศของประเทศที่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งการวิจัยเอกสาร เช่น ตำรา ผลการศึกษาที่ผ่านมา นโยบาย เงื่อนไขข้อตกลง แผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน แผน เอกสารราชการ ข้อมูลสถิติ และบันทึกการประชุม เว็ปไซต์ของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(1.3) การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

(1) องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีการกำหนดกรอบมาตรการสากล แผนปฏิบัติการและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และธนาคารโลก (World Bank)

(2) ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้ระบบการให้เบาะแสและมีมาตรการหรือวิธีปฏิบัติอันเป็นเลิศ (Best practices) จำนวน 6 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสิงค์โปร์ ประเทศมาเลเซีย สหราชอาณาจักร และประเทศออสเตรเลีย

- ***ประเทศในภูมิภาคเอเชีย*** จำนวน 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศที่ได้คะแนน CPI ในปี 2559 อยู่ในระดับสูง คือ ประเทศสิงค์โปร์ (อันดับที่ 7/176 คะแนน 84/100) และประเทศญี่ปุ่น (อันดับที่ 20/176 คะแนน 72/100) ส่วนประเทศมาเลเซียเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพัฒนาการทางด้านกฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและได้คะแนน CPI อยู่ในระดับสูงกว่าประเทศไทยมาโดยตลอด (อันดับที่ 55/176 คะแนน 49/100) สุดท้าย คือ สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาด้านการเมืองการปกครอง วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสภาพสังคมวิทยาการเมือง คล้ายคลึงกับประเทศไทย[14] และประสบวิกฤติเศรษกิจในช่วงปี 2540 พร้อมกับประเทศไทยแต่มีความก้าวหน้า

[14] ปัทมา สูบกำปัง (2553 หน้า 3). รัฐสภาและระบบสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบไทยและสาธารณรัฐเกาหลี.-- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2553. 240 หน้า ระบุว่า ประเทศเกาหลีในนั้นผ่านประสบการณ์ด้านการปฏิรูปการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม จนเป็นที่ยอมรับว่ามีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ มีเสถียรภาพด้านการเมืองการปกครอง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี แม้ว่าจะมีระบบการปกครองเป็น “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” ซึ่งแตกต่างจากระบบรัฐสภาของไทย แต่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาด้านการเมืองการปกครอง วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสภาพสังคมวิทยาการเมืองนั้นมีความคล้ายคลึงกันอยู่ การเรียนรู้และนำประสบการณ์จากสาธารณรัฐเกาหลีมาปรับใช้น่าจะเป็นอีกช่องทางในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบผู้แทนของสังคมไทยได้บ้างไม่มากก็น้อย

ในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการทางกฎหมายจนได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบทางด้านการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส[15] นอกจากนั้น คะแนน CPI อยู่ในระดับสูงกว่าประเทศไทยมาโดยตลอด (อันดับที่ 52/176 คะแนน 53/100) ด้วยเหตุผลนี้ คณะผู้วิจัยจึงเลือกที่จะเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC) เมืองเซจง สาธารณรัฐเกาหลี

- **ประเทศนอกภูมิภาคเอเชีย** จำนวน 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศที่ได้คะแนน CPI ในปี 2559 อยู่ในระดับสูงมากและได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบทางด้านการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคือ สหราชอาณาจักร (อันดับที่ 10/176 คะแนน 81/100) และประเทศออสเตรเลีย (อันดับที่ 13/176 คะแนน 79/100)[16]

(2) การวิจัยเชิงคุณภาพ

เพื่อให้ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัยสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริงและเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเชิงคุณภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นที่หลากหลายจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2.1) วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับสภาพปัญหาของระบบการแจ้งเบาะแสในปัจจุบันในมิติด้านกฎหมาย มาตรการ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน และกลไกในการเฝ้าระวังและการให้เบาะแสในระดับพื้นที่ภาคใต้

(2.2) ระเบียบวิธีวิจัย

(1) การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแส รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ (Subject Matter Experts -SMEs) โดยทำการสัมภาษณ์ตามกรอบประเด็นการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 50 คน โดยการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า (Face to face) และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เคยแจ้งเบาะแส/พยาน จำนวน 5 คน โดยการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (Telephone interview)

---

[15] OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en, Retrieved on June 1, 2017

[16] OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en, Retrieved on June 1, 2017

(2) การประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 30 คน และการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันในระดับพื้นที่ อีกจำนวน 30 คน

(2.3) การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

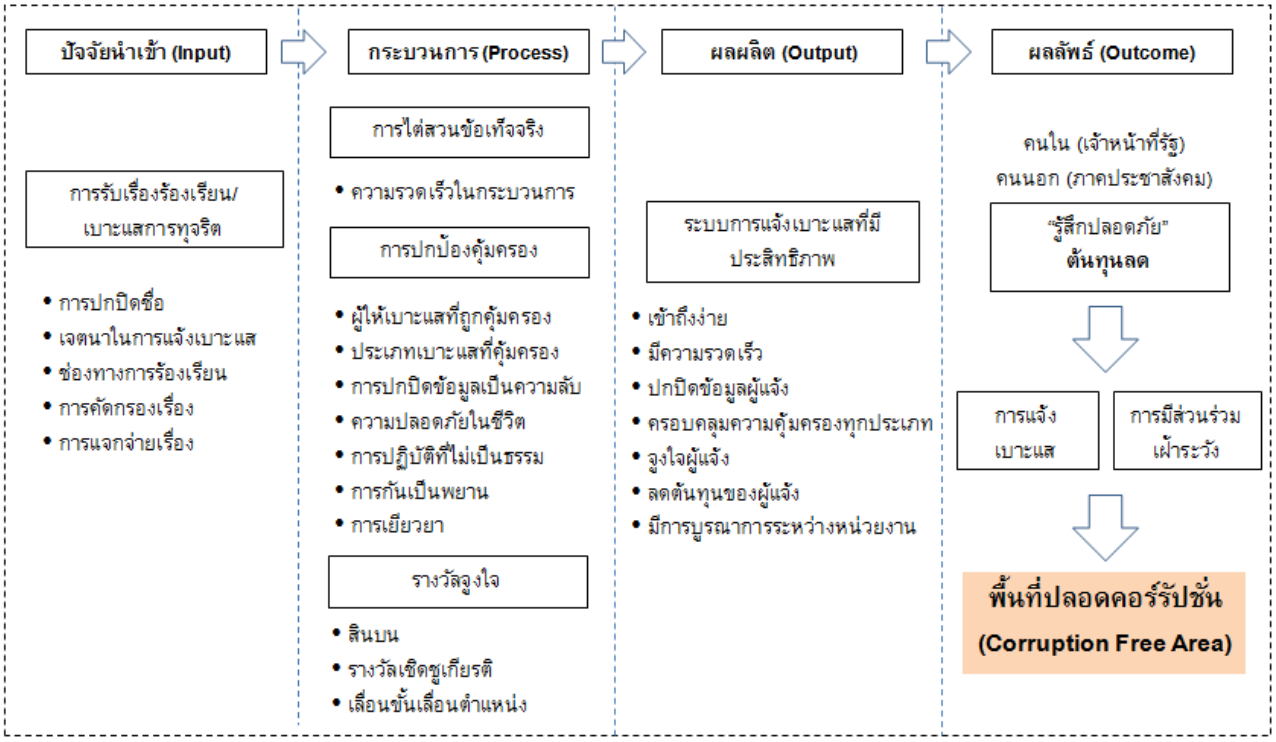
- การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 50 คน ทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายและความเชี่ยวชาญในหัวข้อที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธี Snowballing ซึ่งเป็นวิธีการเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่น่าเชื่อถือเพื่อตอบในประเด็นปัญหาการวิจัย โดยผู้วิจัยเลือกผู้เชี่ยวชาญที่ผู้วิจัยเห็นว่า มีความเชี่ยวชาญในประเด็นที่ผู้วิจัยจะศึกษาจริงๆ มาก่อน แล้วขอร้องให้ผู้เชี่ยวชาญท่านนั้นระบุรายชื่อผู้เชี่ยวชาญท่านต่อไป
- การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เคยแจ้งเบาะแส/พยาน จำนวน 5 คน ทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยร้องขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส/พยาน เป็นผู้ระบุชื่อและประสานติดต่อผู้ที่เต็มใจจะให้ข้อมูล และ/หรือพิจารณาจากกรณีศึกษาทีเกี่ยวข้องกับกรอบการวิจัยและคณะผู้วิจัยเป็นผู้ประสานโดยตรงกับผู้ที่เต็มใจจะให้ข้อมูล
- การระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 30 คน ทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายและความเชี่ยวชาญในหัวข้อที่เกี่ยวข้อง โดยอ้างอิงจากกลุ่มผู้ที่เคยให้สัมภาษณ์เชิงลึก
- การระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันในระดับพื้นที่ จำนวน 30 คน ทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยร้องขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในพื้นที่ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้ระบุชื่อและประสานติดต่อเครือข่ายประชาชนในพื้นที่

ตารางที่ 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

ลำดับ	ประด็นการศึกษาวิจัย	วิธีวิจัย	กลุ่มตัวอย่าง	ระยะเวลา
1	ศึกษาเปรียบเทียบระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยกับมาตรฐานสากล (International Standards) และมาตรฐานของประเทศต้นแบบ (Best Practices)	1.1 การวิจัยเอกสาร (Document Research)	ประเทศต้นแบบในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจำนวน 6 ประเทศ ประกอบด้วย สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงค์โปร์ ประเทศมาเลเซีย สหราชอาณาจักร และประเทศออสเตรเลีย	3 เดือน
		1.2 การศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศ	ณ Anti-Corruption & Civil Rights Commission (ACRC) สาธารณรัฐเกาหลี	1 เดือน
2	การวิจัยเชิงคุณภาพ	2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน	องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภาคประชาสังคม นักธุรกิจ นักวิชาการ และสื่อมวลชน จำนวน 50 คน	5 เดือน
		2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เคยแจ้งเบาะแส/พยาน	ผู้ที่เคยแจ้งเบาะแส/พยาน จำนวน 5 คน	
		2.3 การระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน	องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภาคประชาสังคม นักธุรกิจ นักวิชาการ และสื่อมวลชน จำนวน 30 คน	1 เดือน
		2.4 การระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันในระดับพื้นที่	เครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาและภาคใต้ จำนวน 30 คน	1 เดือน
3	สรุปผลการวิจัย	จัดทำเอกสารงานวิจัยฉบับสมบูรณ์	-	1 เดือน

1.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและการศึกษาเอกสารมาตรการสากล กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต และมาตรการของประเทศที่ประสบความสำเร็จในระบบการแจ้งเบาะแส จึงได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual) ไว้ดังนี้



ภาพประกอบ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1) หน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. สามารถนำข้อเสนอแนะจากงานวิจัยไปกำหนดมาตรการและปรับปรุงแนวนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.8.2) องค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางการที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมตามสภาพบริบทของพื้นที่

1.9 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

1.9.1) งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบพหุวิธีภายใต้กรอบการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีจุดแข็งที่ความลุ่มลึกของข้อมูล แต่มีข้อจำกัด คือ ผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจง (Purposive

Sampling) อาจจะไม่สะท้อนความคิดเห็นของคนกลุ่มอื่นๆ อาธิเช่น เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จึงควรจะมีการศึกษาในมุมกว้างด้วยการวิจัยในเชิงปริมาณต่อไป

1.9.2) คณะผู้วิจัยประสบความยากลำบากในการเข้าถึงกลุ่มพยานและผู้ที่เคยแจ้งเบาะแสการทุจริตเนื่องจากคนกลุ่มนี้มีความหวาดระแวงว่าข้อมูลบุคคลอาจจะถูกนำไปเปิดเผยและอาจจะถูกกลั่นแกล้งจากหน่วยงานต้นสังกัด ทำให้จำนวนผู้ให้ข้อมูลมีค่อนข้างน้อย

1.9.3) คณะผู้วิจัยประสบความยากลำบากในการเข้าถึงข้อมูลเชิงสถิติพื้นฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันทางเว็ปไซต์ รวมทั้งข้อมูลสถิติที่ได้มาจากหน่วยงานเดียวกันพบว่าบางส่วนไม่สอดคล้องกัน

1.9.4) ในช่วงปี 2560 สำนักงาน ป.ป.ช. มีการเสนอยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.....ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2560 รวมทั้งสำนักงาน ป.ป.ท. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.....เพื่อให้เป็นไปตาม มาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 ดังนั้นข้อมูลบางส่วนที่ปรากฏในงานวิจัยนี้อาจไม่เป็นปัจจุบัน (ข้อมูลเป็นปัจจุบันถึง ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561)

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน

2.1 คำนำ

ในบทที่ 2 เป็นการปูพื้นเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ประกอบไปด้วย

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption)

(2) สาเหตุของการเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน (Causes of Corruption)

(3) แนวคิดการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Whistleblowing)

(4) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต (Antecedents of Corruption Whistleblowing)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

2.2.1 คำจำกัดความ (Definition)

“คอร์รัปชัน” เป็นคำที่มีนักวิชาการ และองค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย เช่น “การที่เจ้าหน้ารัฐนำทรัพย์ของรัฐไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน” (Shleifer & Vishny, 1993: 3) “การใช้อำนาจทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต” (World Bank, 2000) “การใช้อำนาจที่ได้รับมาในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน” (Transparency International, 2000) “การใช้อำนาจในทางที่ผิด (ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ) จากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ (ไม่ว่าจะถูกแต่งตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมา) เพื่อผลประโยชน์ด้านการเงินส่วนตนหรือผลประโยชน์อื่นใด” (OECD, 2002) “การใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลสาธารณะหรือหน่วยงานราชการในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์สวนบุคคล” (Klitgaard, 2008: 2) “การละเมิดผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล” (Rogow & Lasswell, 1963: 6) หรือ “การกระทำใดๆ ที่อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐถูกใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนซึ่งขัดแย้งกับกฎระเบียบ” (Jain, 2001: 73)

โดยรวมอาจกล่าวได้ว่าจุดร่วมของนิยามการคอร์รัปชัน คือ “การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจหน้าของรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว” ซึ่งประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) การใช้อำนาจทางราชการ (Public Office)

(2) ไปในทางไม่ชอบ (Abuse หริอ Misuse)

(3) เพื่อประโยชน์ส่วนตน (Personal หรือ private gains)

ตาราง 2.1 ตารางแสดงคำจำกัดความการทุจริตคอร์รัปชัน

ผู้แต่ง) เรียงตามปี(	คำจำกัดความ (Definition)
Rogow & Lasswell (1963)	Violations of the common interest for special advantage
Aikin (1964)	An act involving a violation of public duty or departure from high moral standards in exchange for personal pecuniary gain, power or prestige
Shleifer และ Vishny (1993)	The sale by government officials of government property for personal gains
World Bank (2000)	Abuse of public office for unauthorized private gain
Transparency International (2000)	The abuse of entrusted power for private gain.
Jain (2001)	Acts in which the power of public office is used for personal gain in a manner that contravenes the rules of the game
OECD (2002)	Active or passive misuse of the powers of public officials (appointed or elected) for private financial or other benefits
Ashforth & Anand (2003)	The misuse of authority for personal, subunit and/or organizational gain...and] such misuse [of authority] violate societal norms
Klitgaard (2008)	Abuse of office for private gain

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงการทุจริตอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่อาจเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับคำจำกัดความของ Ashforth และ Anand (2003: 2) ที่ระบุว่า การคอร์รัปชัน คือ “การใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ของหน่วยงาน และขององค์การ โดยการใช้อำนาจที่ผิดนั้น เป็นการละเมิดบรรทัดฐานของสังคม” จะเห็นได้ว่า คำจำกัดความนี้มีการระบุด้วยว่าเป็นการละเมิดต่อจรรยาบรรณหรือบรรทัดฐานอันดีของสังคมซึ่งสามารถนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์การคอร์รัปชันได้หลากหลายรูปแบบ

เช่นเดียวกัน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) ได้ให้คำจำกัดความการทุจริตคอร์รัปชันในภาคราชการ (Public-Sector Corruption) ว่าเป็น “การใช้ตำแหน่งหรืออำนาจทางราชการและการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ และ/หรือการฉ้อโกงเอาเงินสาธารณะ*มาเป็นของตนและพรรคพวก* หรือหาประโยชน์อื่นๆ ซึ่งอาจมิใช่เป็นตัวเงิน วิธีการที่ใช้อาจจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิด แต่เป็นพฤติกรรมซึ่งสาธารณชนจะไม่พอใจ

เนื่องจากเป็นการกระทำที่ขัดกับความคาดหวังของสาธารณชนเรื่องมาตรฐานความซื่อสัตย์และพฤติกรรมที่ดีของบุคคลสาธารณะ (ข้าราชการและนักการเมือง)" (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543: 1)

ในด้านของกฎหมายไทย คำว่า "การทุจริต" ถ้าถือเอาความหมายของคำว่า "โดยทุจริต" ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) หมายถึง "เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น" ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 คำว่า "ทุจริตต่อหน้าที่" หมายถึง "ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น" นอกจากนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้จำแนกความแตกต่างระหว่าง "การทุจริตในภาครัฐ" และ "การทุจริตต่อหน้าที่" โดยในมาตรา 3 ระบุว่า "การทุจริตในภาครัฐ" หมายถึง ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ ส่วน "การทุจริตต่อหน้าที่" หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ อย่างใดในตำแหน่ง หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ*สำหรับตนเองหรือผู้อื่น* หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

ส่วนในกฎหมายต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น สาธารรัฐเกาหลี ให้ความหมายของการคอร์รัปชัน ในมาตราที่ 2 (วรรค 3) ของกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-corruption act 2001) ว่า (1) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน หรือบุคคลที่สาม โดยการใช้อำนาจในตำแหน่งไปในทางมิชอบ ซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นๆ ภายใต้กฎหมายนี้ และ (2) การกระทำใดๆ ก็ตามของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ทรัพย์สินของรัฐได้รับความเสียหายในระหว่างการใช้งบประมาณของรัฐ เช่น การทำธุรกรรมต่างๆ เพื่อเป็นการจัดการหรือได้มาซึ่งทรัพย์สิน โดยเป็นการละเมิดต่อกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นๆ ภายใต้กฎหมายนี้[17] จะเห็นได้ว่า คำจำกัดความนี้มีความหมายกว้างรวมถึงการใช่จ่ายงบประมาณอย่างสุรุ่ยสุร่าย (Gross waste of funds) และการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ (Abuse of authority)

---

[17] พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-corruption act) 2001 https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintradoc%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2Fapcity%2Funpan019104.pdf, Retrieved on June 1, 2017

นอกจากนั้น ในสหราชอาณาจักร ได้สอดแทรกความหมายของการทุจริตไว้ภายใต้คำจำกัดความของการเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดที่ได้รับการคุ้มครอง (Protected Disclosure) ไว้กว้างๆ ในกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Disclosure Act 1998) ว่าหมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่มีมูลเหตุอันสมควรเชื่อว่า (“reasonable belief”) มีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบเกิดขึ้นในองคก์รของตน (1) การกระทำอันเป็นความผิดอาญา (2) เป็นการกระทำผิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย (3) เป็นความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม (4) เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของปัจเจกบุคคล (5) เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือ (6) เป็นความจงใจปกปิดข้อมูลตามข้อ (1)-(5) กล่าวโดยรวม คือ เป็นลักษณะความผิดที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interst) เช่นเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะของประเทศออสเตรเลีย (Public Interest Disclosure Act 2013) ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดที่ได้รับการคุ้มครอง ว่าเป็นการกระทำผิดที่ละเมิดกฎหมายที่ทำให้เกิดการบริหารผิดพลาด การทำลายความศรัทธาของสาธารณชนซึ่งทำให้เกิดการใช้งบประมาณหรือทรัพย์สินของแผ่นดินไปโดยสิ้นเปลือง หรือเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาวะของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ยังรวมไปถึงการใช้อำนาจรัฐจากตำแหน่งไปทางที่ผิดซึ่งเป็นมูลเหตุอันสมควรที่จะมีการลงโทษในทางวินัยต่อบุคคลนั้นๆ

2.2.2 รูปแบบของคอร์รัปชัน (Types of Corruption)

การคอร์รัปชันอาจจำแนกได้หลายรูปแบบ Heidenheimer (1978) ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ *การทุจริตสีดำ* หมายถึง การทุจริตที่คนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความผิดและสมควรถูกตำหนิ *การทุจริตสีเทา* เป็นการกระทำที่คนส่วนหนึ่งเห็นว่าควรถูกลงโทษ แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป และคนส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ เช่น การมีรายได้นอกเหนือตำแหน่งหน้าที่ *การทุจริตสีขาว* เป็นการกระทำที่คนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะชนชั้นนำในสังคมเห็นว่ายอมรับได้ เช่น การแซงแถว การใช้อภิสิทธิ์ การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น

นอกจากนั้น Heidenheimer (1989) ยังแบ่งรูปแบบการทุจริตออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย การทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) การทุจริตคอร์รัปชันเป็นประจำ (Routine Corruption) และการทุจริตคอร์รัปชันร้ายแรง (Aggravated Corruption บางครั้งเรียกว่า Grand Corruption หริอ Structural Corruption หรือ Systematic Corruption) สองประเภทแรกเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นธรรมดาสามัญ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนน้อย เช่น การจ่ายเงินให้ตำรวจเพื่อหลีกเลี่ยงใบสั่งหรือการดำเนินคดี การให้รางวัลแพทย์ที่แทรกคิวคนไข้ให้เร็วขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันเป็นประจำ ได้แก่ การให้เพื่อให้ได้สัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานราชการ หรือการให้

ของขวัญกับผู้อุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชันร้ายแรงมักจะเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก ส่วนใหญ่ให้แก่ผู้นำทางการเมืองเป็นเงินตอบแทนหรือสินบนที่ได้สัญญาจากรัฐบาล การฮั้วประมูลต่างๆ และการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางมิชอบ เช่น การที่ผู้บริหารในภาครัฐรับตำแหน่งสำคัญในภาคเอกชนหลังเกษียณอายุราชการ รวมทั้งการทุจริตเชิงนโยบายและการทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วน Jain (2001) จำแนกการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เช่น การที่นักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงออกนโยบายบางประการเพื่อเอื้อต่อผลประโยชน์ส่วนตน การคอร์รัปชันขนาดใหญ่จะมีความสลับซับซ้อนตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการจัดทำโครงการของรัฐ กระบวนการแสวงหาประโยชน์ การจัดตั้งบริษัทบังหน้า ไปจนถึงกระบวนการฟอกเงิน ส่วนการทุจริตทางราชการ (Bureaucratic Corruption) เป็นการจ่ายสินบนเพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความรวดเร็วหรือเพื่อเลี่ยงข้อกฎหมายบางอย่าง หรือการจ่ายเงินสินบนเพื่อเลี่ยงการถูกดำเนินคดี มีลักษณะคล้ายการทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) สุดท้าย คือ การทุจริตทางอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Corruption) คือ การทุจริตโดยนักการเมืองที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผลประโยชน์ของนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด ซึ่งนำมาสู่การซื้อเสียงของนักการเมือง (Vote Buying)

จากผลการสอบสวนและศึกษาเรื่องการทุจริตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2545[18] ได้สรุปกรณีทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

(1) *การทุจริตเชิงนโยบาย* เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แยบยล โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร เช่น รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ดังนี้

- มีการกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐบาล ที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก
- มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้นให้มีความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ
- ท้ายสุดคือผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือพวกพ้อง หรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจเป็นเงินได้ ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งมักจะเป็น

[18] เอกสารจากสำนักงาน ป.ป.ช.

ผลประโยชน์ที่มหาศาลที่ตกได้กับฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายข้าราชการประจำ

(2) *การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ* เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ปัจจุบันมักเกิดจากความร่วมมือระหว่างนักการเมือง พ่อค้า และข้าราชการประจำ อันมีลักษณะเป็นธุรกิจทางการเมืองที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ การที่นักการเมืองและนักธุรกิจร่วมกันครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ทั้งนี้โดยมีข้าราชการฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานที่ดินให้ความร่วมมือ หรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

(3) *การทุจริตในการให้สัมปทาน* เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐซึ่งรัฐได้รับอนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนให้ลักษณะสัมปทานผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น การทำสัญญาสัมปทานโรงงานสุรา การทำสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม เป็นต้น

(4) *การทุจริตโดยการทำลายระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ* เป็นการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าไปแทรกแซงและครอบงำกระบวนการสรรหา การบริหารงานและการตัดสินใจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้องค์กรเหล่านี้มีความอ่อนแอ ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) *การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อน* (Conflict of Interest) เป็นกรณีทุจริตสีเทา (Gray Area of Corruption) ซึ่งคนทั่วไปอาจเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา เช่น การมีรายได้นอกเหนือตำแหน่งหน้าที่ การรับของขวัญ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจในฐานะผู้วินิจฉัยสั่งการ กระทำการใดโดยรู้ว่าตนหรือสามี หรือภริยา บุตรผู้เยาว์ หรือหุ้นส่วนได้รับประโยชน์ทางการเงินจากการวินิจฉัยสั่งการหรือการกระทำของตน

ในวรรณกรรมด้านการจัดการองค์กร Pinto (2008) ได้จำแนกประเภทการทุจริตตามลักษณะของผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย

(1) องค์กรที่เต็มไปด้วยผู้ทุจริต (Organizations of Corrupt Individuals: OCI)

(2) องค์กรแห่งการทุจริต (Corrupt Organizations: CO)

องค์กรที่เต็มไปด้วยผู้ทุจริต หรือ OCI เป็นปรากฏการณ์ที่การทุจริตมีการแพร่ระบาดไปทั่วทั้งองค์กรจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์ คือ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง และหากองค์กรไม่สามารถยับยั้งการแพร่ระบาดของการทุจริตได้ สุดท้ายก็จะกลายเป็นองค์กรที่เต็มไปด้วยการทุจริต เช่น การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสูงอย่างกรมตำรวจ กรมที่ดิน หรือกรมศุลกากร ทั้งนี้ Pinto กล่าวว่า OCI มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) เป็นการยากที่จะชี้ชัดว่าการทุจริตเกิดขึ้นที่ใดเนื่องจากการกระทำผิดมีการแพร่ระบาดไปทั่วองค์กรแล้ว

2) ไม่สามารถไล่ใครออกได้ง่ายๆ เนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก

(3) แม้จะไล่ผู้ทุจริตบางคนออกไป การทุจริตก็อาจจะกลับมาใหม่ เว้นแต่ว่าจะมีการปรับปรุงหรือปฏิรูปกลไกและกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กร

ดังนั้นลักษณะของ OCI จึงมีความคล้ายคลึงกับ Petty และ Bureaucratic Corruption เป็นอย่างมาก จากข้อมูลคดีการทุจริตที่สำนักงาน ป.ป.ช.และสำนักงาน ป.ป.ท. มีการชี้มูลความผิดนั้น พบว่าส่วนใหญ่เป็นการคอร์รัปชันในลักษณะ OCI ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมในการเรียกรับสินบน การทุจริตกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดเก็บรายได้ การออกใบอนุญาต การยักยอกทรัพย์สินทางราชการ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น[19] ตัวอย่างที่ชัดเจนของการทุจริตแบบ OCI คือ การโกงเงินสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งซึ่งมีการแพร่ระบาดไปทั่วประเทศ[20]

ในทางตรงกันข้ามองค์กรแห่งการทุจริต หรือ CO เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากบนลงล่าง (Top-down) เช่น กรณีที่นักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเป็นผู้ริเริ่มการทุจริตเสียเอง (Doig & Riley, 1998) รวมทั้งมีพฤติกรรมที่ริเริ่ม เสนอ จัดทำ หรืออนุมัติโครงการของรัฐเพื่อผลประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้อง หรือการบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกระทำความผิดในโครงการจัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่ (Chaithanakij, 2008) หรือใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่สอดคล้องกับงานวิจัยของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2545) และไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ (2552) ที่ระบุว่าการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ ผู้กระทำต้องสามารถควบคุมระบบราชการรวมทั้งต้องสามารถควบคุมระบบการตรวจสอบขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบได้ด้วย เช่นเดียวกัน งานวิจัยของนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2546) ระบุว่า สาเหตุของการคอร์รัปชันเกิดจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) อำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามระเบียบราชการคล้ายกับลักษณะการเกิดการทุจริตแบบ OCI และ (2) อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิทธิในทรัพยากร สอดคล้องกับลักษณะการเกิดการทุจริตแบบ CO

---

[19] เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง (1) https://thaipublica.org/2013/02/corruption-studies-1/ Retrieved on June 1, 2017

[20] บทความ “ตีแผ่กลโกงเงินสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง เปิดช่องโหว่ระบบราชการ สังคมไทยควรเรียนรู้อะไรจากเรื่องนี้” https://thestandard.co/corruption-in-low-income-destitute-allowance-government/ Retrieved on February 25 20, 2018

2.2.3 ทฤษฎีสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

ในวรรณกรรมทางด้านการจัดกการ พบว่า มีหลายปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ ปัจจัยระดับบุคคล (Personal Factors) เช่น ระดับจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ปัจจัยสถานการณ์ (Situational Factors) เช่น ขนาดและความรุนแรงของการทุจริต โอกาสในการถูกตรวจสอบ สภาวะความจำเป็นทางเศรษฐกิจของครอบครัว และปัจจัยระดับองค์กร (Organizational Factors) เช่น แนวนโยบาย ผู้นำองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร สำหรับงานวิจัยนี้ ขอนำแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์หาสาเหตุการทุจริต ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงกับแนวทางการในการเพิ่มประสิทธิภาพมาตรการทากฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส

มุมมองเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าการคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่เกิดมาจาก “แรงจูงใจ” ของบุคคล ดังนั้นการจะลดการคอร์รัปชันได้นั้นจะต้องเริ่มจากการลดปัจจัยจูงใจต่างๆ ดังเช่นที่ Becker (1988: 1) ปรมาจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง The Cause and Cures of Corruption ว่า “แม้จะไม่มีแนวทางที่ชัดเจนหรือสมบูรณ์แบบในการกำจัดการทุจริต แต่อย่างน้อยก็พอจะมีวิธีที่สามารถลดความเย้ายวนใจของการทุจริตลงได้บ้าง” แนวคิดกระแสหลักทางเศรษฐศาสตร์มองว่า มนุษย์สามารถตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้อย่างมีเหตุมีผล (Rationality) บนพื้นฐานของผลประโยชน์ (Benefits) และต้นทุน (Costs) ที่เกิดจากการกระทำหนึ่งๆ ซึ่งแน่นอนว่า การคอร์รัปชันก็เป็นพฤติกรรมอีกอย่างหนึ่งที่บุคคลต้องตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำภายใต้หลักเหตุและผลที่ว่านี้

ดังนั้น ตามแนวคิดนี้การที่เจ้าหน้าที่รัฐจะตัดสินใจทุจริตหรือไม่ เขาจะต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของตรรกะที่ว่า ต้นทุนของการคอร์รัปชัน (Costs) จะต้องต่ำกว่าผลประโยชน์ (Benefits) ที่จะได้รับ หมายถึง ประโยชน์ที่ได้รับจากการคอร์รัปชันจะต้องมากกว่าต้นทุนที่เขาจะต้องจ่ายออกไป โดยสามารถนำมาคิดด้วยสมการง่าย ๆ ตามหลักของวิชาเศรษฐศาสตร์ (Becker, 1968) ซึ่งถูกเรียกว่า Simple Model of Rational Crime (SMORC) (Ariely, 2012)[21] ดังนี้

[21] อย่างไรก็ตาม Dan Ariely นักเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Economist) จาก Duke University ระบุว่า แม้ว่าหลัก SMORC จะพยากรณ์ว่าคนส่วนใหญ่ในส่งคมจะพยายามโกงให้มากที่สุดเมื่อมีโอกาส (Maximize cheating when given a chance) แต่หลัก SMORC สามารถอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ได้เพียงแค่บางส่วนเท่านั้น จากการศึกษาเชิงทดลองในหลากหลายรูปแบบทั้งในพื้นที่และในห้องทดลอง Dan Ariely พบว่า คนส่วนใหญ่กลับเลือกที่จะ “โกง” เพียงเล็กน้อยเมื่อมีโอกาสโกง (Cheat as little as possible when given a chance) กล่าวคือ คนส่วนใหญ่ไม่ได้เลือกที่จะโกงแบบ “โจ๋งครึ่ม” เพราะไม่อยากถูกตราหน้าว่าเป็น “คนขี้โกง” ในทางตรงกันข้าม การโกงเพียงเล็กน้อยจะช่วยให้บุคคลสามารถหาเหตุผลมาอ้างการกระทำของตน (Rationalization) และสามารถรักษาศักดิ์ศรีของตนได้ แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ไม่ได้ตัดสินใจนพื้นฐานของหลักเหตุผลผลประโยชน์ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว Dan Ariely กล่าวด้วยว่า การโกงเพียงเล็กน้อยเป็นสิ่งที่น่ากลัวที่สุด เพราะใครๆ ในสังคมก็ทำกัน รวมทั้ง “การกินจุ๊บกินจิ๊บ” เช่นนี้ ส่งผลต่อองค์กรมากเสียยิ่งกว่าการโกงขนาดใหญ่ซึ่งโดยปกติมักไม่ค่อยเกิดขึ้น

Pr (C) ==> B > C (1)

โมเดลนี้พยากรณ์ว่า โอกาสของการคอร์รัปชัน (Probability of Corruption) จะมีมากขึ้นเมื่อผลประโยชน์จากการคอร์รัปชัน (Benefits from Corruption) สูงกว่าต้นทุน (Cost of Corruption) สอดคล้องกับแนวคิดตามทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice Theory) (Scott, 2000) ซึ่งเป็นแนวคิดในอาชญาวิทยา ทฤษฎีนี้กล่าวว่าการที่บุคคลจะตัดสินใจกระทำผิดหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับผลต่างระหว่างผลตอบแทนกับสิ่งที่ต้องลงทุนไป ยิ่งค่าตอบแทนสูง ความเสี่ยงน้อย ย่อมง่ายต่อการตัดสินใจกระทำความผิด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจเจกบุคคลย่อมมีความคาดหวังเชิงเป้าหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์และเขาจะกำหนดทางเลือกของการกระทำหลากหลายทางเลือกและวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์รวมทั้งข้อดีข้อเสียต่างๆ ของแต่ละทางเลือกเหล่านั้น จากนั้นจึงจะนำมาเปรียบเทียบกันและตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ซึ่งเขาประเมินว่ามันจะนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้หรือไม่

ฐานคิดของ Becker และ Rational Choice Theory มีความสอดคล้องกับสมการคอร์รัปชันของ Klitgaard (2008) ที่ระบุว่า การคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Corruption is an economic crime) แม้ Klitgaard (1988) จะไม่หักล้างความสำคัญของจริยธรรมเสียทีเดียว[22] แต่เขาอธิบายเอาไว้ว่าสาเหตุของการคอร์รัปชันมาจากผลรวมของการมีอำนาจผูกขาด (Monopoly) กับการใช้ดุลยพินิจ (Discretionary) หักออกด้วยความรับผิดต่อหน้าที่ในตำแหน่ง (Accountability)

C = M + D – A (2)

การผูกขาดหรือการรวมอำนาจ (Monopoly) เป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือไปในทางที่เอื้อประโยชน์ โดยภายใต้กรอบของกฎหมาย หน่วยงานหนึ่งๆ อาจจะมีอำนาจหน้าที่สิทธิขาดแต่เพียงหน่วยงานเดียวในการดำเนินงาน หรือในบางกรณีอำนาจผูกขาดสามารถเกิดขึ้นได้จากความขาดแคลนของสิ่งต่างๆ (Shortage) ซึ่งมาจากกฎข้อบังคับของรัฐบาลที่มีผลต่อราคา หรือการผลิตสินค้านั้นๆ หรือในอีกนัยหนึ่งก็คือหน่วยงานของรัฐนั้นเองที่อาจเป็นผู้สร้างความขาดแคลนให้เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นโอกาสในการเรียกรับเงินใต้โต๊ะหรือสินบนต่อไป การลดอำนาจผูกขาดอาจทำได้โดยการการกระจายอำนาจ (Decentralization) หรือการแปรรูป (Privatization)

ส่วนการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) อาจกล่าวได้ว่า การที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐสามารถเรียกรับเงินใต้โต๊ะหรือสินบนได้นั้น ไม่เพียงแต่จะขึ้นอยู่กับอำนาจการผูกขาด (Monopoly) ของหน่วยงานแต่

[22] ความไม่ซื่อสัตย์ถือเป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บุคคลทำการทุจริตได้ แต่ Klitgaard (2008) มองว่าโดยปกติบุคคลทั่วไปจะพยายามเปรียบเทียบผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น

เพียงเหตุเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ (Rules and Regulations) ที่จะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งมอบสินค้าหรือบริการต่างๆ ของรัฐให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้อีกด้วย การใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดาข้าราชการตีความกฎระเบียบไปในทางที่เอื้อออประโยชน์ต่อการเรียกรับเงินใต้โต๊ะจากผู้ที่ต้องเข้ามาติดต่อเพื่อขอรับหรือซื้อสินค้าและบริการจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงควรเพิ่มการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน การกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน (เช่น ในขออนุญาต) รวมถึงแนวคิดการทำให้ธุรกิจสีเทาบางประเภทถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การพนัน หรือการเปิดสถานบริการในพื้นที่เฉพาะเกินเวลาที่กำหนด

สำหรับการขาดความรับผิด (Accountability) มักเกิดขึ้นจากความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสที่จะเข้าถึงหรือได้รับข้อมูลข่าวสารของผู้ที่มาขอใช้บริการ (Information Asymmetry) ส่งผลให้เกิดความยากลำบากที่จะติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิผล วิธีการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่นิยมกระทำก็คือ การกล่าวอ้างว่าต้องมีการเพิ่มการควบคุมทางลำดับชั้นในการบังคับบัญชาผ่านหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ให้ชัดเจน ตั้งแต่การกำหนดโทษตามกฎหมายไปจนถึงการใช้หลักจริยธรรมหรือจรรยาบรรณ (Code of Conduct) เพื่อสร้างจิตสำนึกให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเกิดความตระหนักในความรับผิดชอบที่มีมากกว่าคนปกติทั่วไป

จากข้อมูลของผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2557) พบว่าในปี 2556 หน่วยงานที่มีการเรียกรับสินบนมากที่สุด ได้แก่ สำนักงานที่ดิน (ร้อยละ 7.2) สถานีตำรวจ (ร้อยละ 6.1) และกรมศุลกากร (ร้อยละ 2.4) สะท้อนให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐบางแห่งมีอำนาจใจการใช้ดุลพินิจสูงมากแต่กลับถูกตรวจสอบน้อยจึงทำต้นทุนในการทุจริตต่ำมาก สอดคล้องกับผลการสำรวจอาชญากรรมทางด้านเศรษฐกิจในภาคธุรกิจในปี 2016 (Global Economic Crime Survey) ที่ระบุว่า ร้อยละ 64 ของผู้ตอบแบบสอบถาม คิดว่า เหตุผลการทุจริตในองค์กร คือ โอกาสที่เอื้อต่อการทุจริต (Opportunity)[23] ตามด้วยปัจจัยล่อ (Incentives) คิดเป็นร้อยละ 24 และการหาเหตุผลเข้าข้างตัวเอง (Rationalization) คิดเป็นร้อยละ 6 (PwC, 2016)

ดังนั้นการจะลดระดับการคอร์รัปชันจึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้คิดฉ้อฉล เช่น การเพิ่มโอกาสในการถูกจับได้ (Chances of Being Caught) และการเพิ่มโอกาสในการถูกดำเนินคดี (Costs of Prosecution)[24] ซึ่งต้นทุนของการถูกจับได้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการตรวจสอบ (Audit) หรือเกิด

[23] โอกาสที่จะก่อให้เกิดการทุจริตอาจ ได้แก่ โครงสร้างองค์กร กระบวนการบริหารงาน ความหละหลวมของกฎระเบียบหรือข้อบังคับขององค์กร และการตรวจสอบภายในที่ขาดประสิทธิภาพ

[24] ต้นทุนส่วนตัว เช่น การเสียชื่อเสียงคนทั่วไปไม่อยากให้มีมลทินหรือแปดเปื้อนกับการคอร์รัปชัน

การร้องเรียนให้ตรวจสอบ (Complaints) ยิ่งการตรวจสอบเข้มข้นมากเท่าไรก็ยิ่งจะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดต้นทุนในการถูกจับของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นสูงมากขึ้นเท่านั้น เช่นเดียวกัน หากประชาชนหรือองค์กรภาคสังคมช่วยกันสอดส่องการกระทำเจ้าหน้าที่รัฐที่คอร์รัปชันมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่จะเจ้าหน้าที่รัฐจะถูกจับยิ่งมีเพิ่มขึ้นเช่นกัน[25]

ดังนั้น โดยปกติ การจะเปิดโปงการคอร์รัปชันในภาครัฐ จะสามารถกระทำได้ผ่าน 3 แนวทางสำคัญ ได้แก่

(1) การตรวจสอบตามปกติของหน่วยงานปราบปรามการทุจริต

(2) การร้องเรียนหรือการแจ้งเบาะแสโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือพนักงานที่อยู่ในองค์กรเอกชนที่เข้ามาทำธุรกรรมกับหน่วยงานในภาครัฐ

(3) การร้องเรียนหรือเปิดโปงขอมูลโดยภาคประชาชน รวมถึงการที่สื่อมวลชนทำหน้าที่ขุดคุ้ยข้อมูลการคอร์รัปชัน (Investigative Reporting)

อย่างไรก็ตาม การร้องเรียนหรือการออกมาให้ข้อมูลการกระทำผิดล้วนเป็นต้นทุนของผู้แจ้งทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนในการแสวงหาข้อมูลหรือพยานหลักฐาน (Burden of Proof) ต้นทุนความไม่ปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน จิตใจ ความมั่นคงในอาชีพ การถูกลั่นแกล้งจากหน่วยงานและเพื่อนร่วมงาน และความเสี่ยงในการเป็นพยานในชั้นไต่สวนหรือในชั้นศาล หากต้นทุนเหล่านี้สูงเกินไป แน่นอนว่าโอกาสที่ผู้รู้เห็นข้อมูลจะออกมาเปิดโปงการคอร์รัปชันย่อมลดน้อยลง นอกจากนั้น ยังมีต้นทุนที่เกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีตั้งแต่กระบวนการรับเรื่อง การแสดงหาข้อเท็จจริง และการไต่สวน ซึ่งจะได้มีการกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 4

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน (Whistleblowing)

2.3.1 ความหมายของการแจ้งเบาะแส

(1) คำจำกัดความการแจ้งเบาะแส

การแจ้งเบาะแสเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในประเทศแถบตะวันตก มีที่มาจากการที่ตำรวจในประเทศอังกฤษมีการ “เป่านกหวีด” เมื่อเห็นเหตุการณ์ที่ผิดปกติหรือการฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อเป็นสัญญาณเตือนให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณนั้นรับรู้เพื่อที่จะได้ระวังและเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น จึงถูกนำมาใช้เรียก “ผู้ที่กล้าจะเปิดเผยความจริงหรือความลับ” ที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมให้ตระหนักถึงความจริงที่ได้รับการเปิดเผย จึงเป็นที่มาของคำว่า “การแจ้งเบาะแส” หรือ “Whistleblowing” (สุรโชติ ชุมตรีนอก, 2552: 22)

---

[25] เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง (1) https://thaipublica.org/2013/02/corruption-studies-1/ Retrieved on June 1, 2017

จากการค้นหาและรวบรวมความหมายของการแจ้งเบาะแสจากแหล่งข้อมูลต่างๆ สามารถสรุปได้ ดังนี้

- Ralph Nader นับเป็นคนแรกที่นำคำว่า “Whistleblowing” มาใช้อธิบายการเปิดโปงการกระทำความผิดของบุคคลในองค์กรและเป็นผู้ที่ทำให้ความหมายการแจ้งเบาะแสเปลี่ยนไปในเชิงบวก ทั้งนี้ Nader และคณะ (1972) กล่าวว่า การแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) คือ การกระทำของบุคคลที่เชื่อว่าประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ขององค์กร บุคคลจะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ หากพบว่าองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย ฉ้อฉล หลอกลวง รวมไปถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะอื่น

- Near และ Miceli (1985: 4) ผู้เชี่ยวชาญชาวสหรัฐฯ มองว่า การแจ้งเบาะแส คือ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผิดจริยธรรม หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้างแก่องค์กรที่รับผิดชอบ ซึ่งอาจจะเป็นการเปิดโปงโดยคนในองค์กร หรือคนที่เคยอยู่ในองค์กรนั้น

- Vinten (1992) จากประเทศอังกฤษ ได้นิยามการแจ้งเบาะแสว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ลูกจ้างเชื่ออย่างมีเหตุผลว่ามีการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือ กรณีที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง การทุจริต การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของคนงาน

- Starke (1991) จากประเทศออสเตรเลีย ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการแจ้งเบาะแสไว้ ดังนี้

(1) เป็นการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการกระทำความผิด

(2) การเปิดเผยดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดจริงดังที่ได้แจ้งไว้

(3) เป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต

(4) ข้อมูลที่นำมาเปิดเผยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

(5) ไม่มีบทบัญญัติใดห้ามเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption [UNCAC] 2003) ได้นิยามความหมายของผู้แจ้งเบาะแส ว่า เป็นใครก็ตามที่เปิดเผยข้อมูลโดยสุจริตต่อผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยการเปิดเผยดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดจริงดังที่ได้แจ้งไว้

(2) ประเภทการแจ้งเบาะแส

Dworkin และ Baucus (1998) Miceli และคณะ (1985; 2008) และสวิตา ปีตะวรรณ จากสมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย (2550) รวมไปถึง OECD ได้จำแนกการแจ้งเบาะแสไว้กว้างๆ 2 ประเภทตามลักษณะของผู้ที่จะนำเรื่องร้องเรียนไปดำเนินการต่อ ได้แก่

(1) ผู้แจ้งเบาะแสภายใน (Internal Whistleblowers) เป็นผู้ที่รายงานการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน บริษัทหรือองค์กร ให้แก่ผู้บริหารระดับสูงภายในหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ ทราบ

(2) ผู้แจ้งเบาะแสภายนอก (External Whistleblowers) เป็นผู้ที่รายงานการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานหรือองค์กร ให้แก่บุคคลภายนอกทราบ

ตามนัยยะนี้ พนักงานในองค์กรสามารถแสดงข้อคิดเห็นเพื่อตักเตือนการดำเนินงานเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารขององค์กรที่ขัดต่อจริยธรรมและเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กร เป็นการเตือนภายใน โดยไม่จำเป็นต้องเผยแพร่สู่สาธารณชน หรือพนักงานอาจรายงานการกระทำที่ไม่ถูกต้องผิดหลักจริยธรรมขององค์กรสู่ภายนอก เช่น หนังสือพิมพ์ หรือองค์กรรัฐ

นอกจากนั้น ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2550) ระบุว่า โดยทั่วไปการแจ้งเบาะแสจะหมายถึงการที่บุคคลที่รู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดภายในองค์กร ได้แจ้งข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่สามารถจะดำเนินการให้เกิดการแก้ไขได้ *โดยผู้แจ้งเบาะแสส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานขององค์กรเพราะเป็นบุคคลที่สามารถล่วงรู้ข้อมูลได้ง่าย แต่บุคคลภายนอกก็สามารถเป็นผู้แจ้งเบาะแสได้เช่นกัน* หากได้รับข้อมูลหรือทำการสืบเสาะประเด็นที่สงสัยจนได้รับรู้ข้อเท็จจริงในระดับหนึ่ง ผู้แจ้งเบาะแสมักส่งเรื่องไปยังบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสม เช่น หัวหน้างาน กรรมการผู้จัดการ ฝ่ายตรวจสอบภายใน หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นหน่วยงานภายนอกองค์กร สอดคล้องกับศศินา เงยวิจิตร (2550: 6) ที่ได้จำแนกรูปแบบการเป็นผู้ให้ข้อมูลได้สองลักษณะ ดังนี้

(1) ผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร หมายถึง บุคคลในองค์กรเปิดเผยข้อมูลที่กระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรต่อผู้มีอำนาจในองค์กรนั้นๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ผู้แจ้งเบาะแสภายในเป็นผู้ที่เตือนคนส่วนใหญ่ในองค์กรที่ตนเองทำงานอยู่ว่ามีการกระทำที่ไม่ถูกต้องซึ่งคนส่วนใหญ่อาจจะยังไม่ตระหนักถึงความเสียหายที่จะเกิดจาพฤติกรรมนั้น หรือคนส่วนใหญ่ตระหนักถึงความเสียหายที่จะเกิดจากพฤติกรรมนั้น แต่ไม่อยากละทิ้งผลประโยชน์ที่ตนเองได้รับ หรือคนส่วนใหญ่ตระหนักถึงความเสียหายที่จะเกิดจากพฤติกรรมนั้น แต่เป็นคำสั่งมาจากผู้บริหารระดับสูง จึงไม่กล้าขัดคำสั่ง

(2) ผู้ให้ข้อมูลทั่วไป หมายถึง บุคคลใดๆ เช่น นักธุรกิจ ประชาชน และภาคประชาสังคม ที่เปิดเผยข้อมูลอันกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแก่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับรู้ข้อมูลนั้นๆ

กล่าวโดยรวม คำว่า “Whistleblowing” หมายถึง การเปิดเผยพฤติกรรมที่ฉ้อฉลผิดกฎหมายหรือศีลธรรมจรรยาขององค์กร โดยสามารถจำแนกผู้แจ้งเบาะแสได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นพนักงานในองค์กร ซึ่งรายงานการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในหน่วยงานให้ผู้บริหารระดับสูงภายในหน่วยงานทราบ (Internal Whistleblowing) และรายงานเบาะแสไปยังองค์กรหรือบุคคลภายนอกทราบ (External Whistleblowing)

(2) ผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นบุคคลทั่วไป

2.3.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแจ้งเบาะแส

ต้องยอมรับว่าการจะทำให้พนักงานหรือประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตในภาครัฐนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ผลการวิจัยของศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ (2557) ที่สำรวจความคิดเห็นของหัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศจำนวน 6,048 ราย พบว่า จากจำนวนหัวหน้าครัวเรือนร้อยละ 21.7 ที่เคยถูกเรียกเก็บค่าสินบนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีเพียงร้อยละ 7.51 เท่านั้นที่เคยแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนอีกร้อยละ 42.08 ไม่มีความคิดจะที่จะรายงานข้อมูล และอีกร้อยละ 50.41 แม้จะมีความคิดที่จะรายงานข้อมูลแต่ก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ เช่นเดียวกัน งานวิจัยของภิรมย์ อ่อนเกตุพล และวิษณุพงษ์ โพธิพิรุพห์ (อยู่ระหว่างส่งไปตีพิมพ์) ซึ่งทำการศึกษาทัศนคติของข้าราชการในจังหวัดสตูล พบว่า มีข้าราชการ ณ ศาลากลางจังหวัด จำนวน 103 คน จากจำนวน 293 คน ที่เคยพบเห็นการทุจริตด้วยตนเอง แต่มีเพียง 25 ราย หรือประมาณร้อยละ 25 ของคนที่เคยพบเห็นการทุจริตเท่านั้นที่เคยออกมาแจ้งเบาะแส ข้อมูลนี้ไม่แตกต่างจากงานวิจัยของ Brown และคณะ (2013) ที่พบว่า ในช่วงปี 2006-2007 มีเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศออสเตรเลียรัฐ ร้อยละ 71 ที่เคยพบเห็นการกระผิดในหน่วยงานด้วยตนเอง โดยร้อยละ 61 แจ้งว่าเป็นความผิด “ค่อนข้างรุนแรง” และร้อยละ 28 ระบุว่า เป็นความผิดที่ “รุนแรงมาก” แต่มีเจ้าหน้าที่เพียงร้อยละ 12 เท่านั้นที่เคยออกมาแจ้งเบาะแสการกระทำผิดที่ “รุนแรงมาก” (เช่น การทุจริตและการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดความเสียหาย)

จากข้อมูลเหล่านี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่มีการกล่าวอ้างว่า การคอร์รัปชันที่เราเห็นอาจเป็นเพียงแค่ปลายภูเขาน้ำแข็งเท่านั้น (Tip of the Iceberg) จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่ามีปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลให้บุคคลจะออกมาแจ้งเบาะแส ซึ่งแน่นอนว่ามีทั้งปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยสถานการณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง (Mesmer-Magnus & Viswesvaran, 2005; Miceli, Near, & Schwenk, 1991)

2.3.2.1 ปัจจัยระดับบุคคล

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมพบว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจแจ้งเบาะแส (Miceli & Near, 1985; Miceli, et al., 1991) ตัวอย่างเช่น เพศหญิงมักจะออกมาแจ้งเบาะแสมากกว่าเพศชายเล็กน้อย นอกจากนั้น บุคคลที่มีระยะเวลาปฏิบัติงานที่ยาวนานและมีตำแหน่งในระดับสูงจะมีโอกาสที่จะออกมาแจ้งเบาะแสมากกว่า สะท้อนว่า ประสบการณ์ สถานภาพทางสังคม และอำนาจ มีผลต่อการตัดสินใจของบุคคล (Mesmer-Magnus & Viswesvaran, 2005) สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Wortley และคณะ (2013) ในประเทศออสเตรเลีย รวมทั้ง งานวิจัยนี้พบด้วยว่า คนที่ออกมาแจ้งเบาะแสไม่ใช่คนที่มีลักษณะก้าวร้าวหรือมีความขมขื่น (Embittered) อย่างที่หลายๆ คนเข้าใจ

นอกจากนั้น มีงานวิจัยหลายชิ้น เช่น งานของ Brewer and Selden (1998) Vandenabeele และ Kjeldsen (2011) และ Cho และ Song (2015) ที่พบว่า จิตสาธารณะ (Public Service Motivation: PSM) ส่งผลต่อเจตคติที่จะแจ้งเบาะแส (Whistleblowing Intentions) โดย Caillier (2017) ระบุว่า บุคคลที่มีจิตสาธารณะสูงจะมีโอกาสออกมาแจ้งเบาะแสมากกว่าบุคคลทั่วไปถึง 1.5 เท่า และยิ่งการกระทำผิดนั้นมีความรุนแรงมากขึ้นเท่าใด บุคคลที่มีจิตสาธารณะสูงก็จะยิ่งออกมาแจ้งเบาะแสมากขึ้นด้วย สอดคล้องกับรายงานวิจัยประสิทธิผลระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศอังกฤษ (Whistleblowing Commission, 2013) ที่พบว่า ผู้ที่ออกมาให้เบาะแสมองว่าการแจ้งเบาะแสถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองดี และการหวังผลรางวัลตอบแทนจากการแจ้งเบาะแสถือเป็นการขัดต่อจริยธรรมส่วนบุคคล นอกจากนั้น รายงานดังกล่าวระบุว่ารางวัลจูงใจอาจจะนำสู่การบิดเบือนระบบ เช่น การชะลอการแจ้งเบาะแสเพื่อรอให้การกระทำผิดมีความชัดเจนเสียก่อน รวมทั้งอาจจะมีการแจ้งเบาะแสเพื่อหวังเงินรางวัล (กรณีสาธารณรัฐเกาหลี) [26]

อย่างไรก็ตาม Dozier และ Miceli (1985) กล่าวว่า การที่บุคคลหนึ่งๆ จะออกมาแจ้งเบาะแสย่อมประกอบด้วยหลายแรงจูงใจ ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากจิตสาธารณะจริงๆ ที่อยากทำประโยชน์ให้กับองค์กรหรือส่วนรวม แต่อีกส่วนหนึ่งอาจจะเป็นการทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน เช่น ความต้องการระบายความเคียดแค้นที่มีต่อองค์กร หรือความต้องการชื่อเสียง (Miceli & Near, 2002; Near & Miceli, 1995) ผลการวิจัยของ Donkin และคณะ (2013) ในประเทศออสเตรเลีย พบว่า ผู้ที่แจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานภายนอกมักไม่ค่อยมีความรู้สึกผูกพันหรือซื่อสัตย์ต่อองค์กร นอกจากนั้น งานวิจัยของ Mesmer-Magnus และ Viswesvaran (2005) พบว่า แม้ว่าระดับการมีจริยธรรมสูง (Ethical Judgment) จะส่งผลต่อเจตนาที่จะแจ้งเบาะแส (Whistleblowing Intentions) แต่กลับไม่ส่งผลให้บุคคลออกมาแจ้งเบาะแสจริงๆ (Actual Whistleblowing) สะท้อนให้เห็นว่า อาจจะมีปัจจัยสถานการณ์อื่นๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของบุคคล

2.3.2.2 ปัจจัยสถานการณ์

งานวิจัยที่ผ่านมาระบุว่า การที่บุคคลจะตัดสินใจออกมาแจ้งเบาะแสหรือไม่นั้นไม่ได้ขึ้นกับปัจจัยส่วนบุคคลอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับว่า (1) บุคคลนั้นๆ มีหลักฐานชัดเจนหรือไม่ (2) การกระทำผิดมีความรุนแรงและส่งผลเสียหายเป็นวงกว้างหรือไม่ และ (3) บุคคลนั้นๆ มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกระทำผิดมากน้อยเพียงใด (Miceli & Near, 1985) นอกจากนั้น เมื่อนำปัจจัยส่วนบุคคลมาพิจารณาร่วมกับปัจจัยด้านสถานการณ์พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลอาจจะไม่ได้ส่งผลมากอย่างที่คิด ตัวอย่างเช่น งานวิจัยจากประเทศ

---

[26] ACRC Annual Report 2016 http://acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchDetailViewInc&menuId=020504&boardNum=64506 Retrieved on June 1, 2017

ออสเตรเลียของ Cassematis และ Wortley (2013) และ Wortley และคณะ (2013) ระบุว่า ลักษณะของข้าราชการที่ออกมาแจ้งเบาะแส (Reporters) ไม่ได้แตกต่างไปจากลักษณะของผู้ที่เลือกจะไม่แจ้งเบาะแส (Non-reporters) อย่างมีนับสำคัญ แต่ปัจจัยที่กลับส่งผลมากที่สุด คือ

- ระดับความรุนแรงและความถี่ของการทุจริต
- การมีพยานหลักฐานที่ชัดเจน
- ความเชื่อว่าข้อร้องเรียนจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข

นอกจากนั้น งานวิจัยนี้พบว่า ข้าราชการจะเลือกไม่แจ้งเบาะแส

- เมื่อการกระทำผิดมีผู้เกี่ยวข้องหลายคน
- เมื่อการกระทำผิดนั้นเกี่ยวข้องกับผู้บริหารที่อยู่สูงกว่าตน
- เมื่อเชื่อว่าข้อร้องเรียนจะไม่ทำให้เกิดการแก้ไข
- เพราะกลัวว่าจะถูกกลั่นแกล้ง [27]
- เพราะเชื่อว่าฝ่ายบริหารจะไม่ปกป้องตน

เช่นเดียวกัน งานวิจัยเชิงของ Near และ Miceli (1986) ที่ศึกษาข้าราชการส่วนกลางของสหรัฐฯ ที่เคยออกมาแจ้งเบาะแส จำนวน 636 คน พบว่าการแจ้งเบาะแสมีโอกาสนำไปสู่การถูกกลั่นแกล้งโดยเฉพาะ (1) เมื่อหัวหน้างานไม่ให้การสนับสนุนอยู่แล้ว และ (2) เมื่อเป็นการแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานภายนอกซึ่งคนในองค์กรมองว่าเป็นการทำให้องค์กรเสียชื่อเสียง นอกจากนั้น พบว่าผู้ให้เบาะแสมักมีแนวโน้มที่จะลาออกจากงานเพราะเกรงกลัวต่ออิทธิพลของผู้มีอำนาจ สอดคล้องกับงานวิจัยของ General Accounting Office (GAO) (1992) ที่มีการสำรวจทัศนคติของข้าราชการส่วนกลางของสหรัฐฯ เป็นครั้งแรกหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ Whistleblower Protection Act [WPA] ในปี1989 และพบว่า

- ข้าราชการร้อยละ 38 ไม่แน่ใจ/ไม่เต็มใจที่จะให้ข้อมูลเบาะแสการทุจริต
- ข้าราชการร้อยละ 36 มองว่า การคุ้มครองจากรัฐบาลสหรัฐยังไม่ดีพอ
- ข้าราชการร้อยละ 25 มองว่า อาจจะถูกหน่วยงานกลั่นแกล้งหากออกมาเปิดโปงข้อมูล โดยร้อยละ 20 เกรงว่าจะถูกเพื่อนร่วมงานและหัวหน้างานหมางเมิน ร้อยละ 18 เกรงว่าจะถูกย้ายให้ไปทำหน้าที่ที่แย่กว่าเดิม และร้อยละ 11 กลัวไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง

นอกจากนั้น งานวิจัยของวิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ (อยู่ระหว่างส่งไปตีพิมพ์) พบว่า จากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนจำนวน 100 คนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัด

[27] เช่น การถูกลงโทษทางสังคม การถูกโยกย้าย การถูกประเมินผลการปฏิบัติงานให้ต่ำกว่าความเป็นจริง หรือการถูกไล่ออกจากงาน (Keil, Tiwana, Sainsbury, & Sneha, 2010; Miceli & Near, 2002)

สงขลา พบว่า เหตุผลสำคัญที่ประชาชนไม่อยากออกมาแจ้งเบาะแส คือ ความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต (ร้อยละ 90) ความรู้สึกไม่อยากเสียเวลา (ร้อยละ 76) ความคิดว่าการทุจริตไม่ใช่เรื่องของตน (ร้อยละ 44) การมองว่าการเข้าถึงหน่วยงานที่ร้องเรียนเป็นเรื่องยาก (ร้อยละ 33) และการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกระทำผิดเสียเอง (ร้อยละ 15) สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลน่าหม่อม อำเภอน่าหม่อม และตำบลคลองเปียะ อำเภอจะนะ จำนวน 120 คน ที่ระบุว่า สาเหตุสำคัญที่ประชาชนเพิกเฉยต่อการทุจริต คือ ความเกรงกลัวต่อผู้มีอำนาจ (ร้อยละ 58.3) ความเชื่อว่าแจ้งไปก็คงไม่ได้รับการแก้ไข (ร้อยละ 57.5)) ความคิดว่าการทุจริตไม่ใช่เรื่องของตน (ร้อยละ 32.5) และความรู้สึกไม่อยากเสียเวลา (ร้อยละ 27.5) และสอดคล้องกับผลการวิจัยของผาสุข พงศ์ไพจิตร และคณะที่พบว่า สาเหตุหลักที่หัวหน้าครัวเรือนที่ไม่คิดที่จะออกมาแจ้งเบาะแส คือ การขาดความศรัทธาในระบบ เช่น เกรงว่าจะไม่ได้รับการปกป้องที่เป็นธรรม (ร้อยละ 86) คิดว่ารายงานไปก็คงไม่เกิดผลอะไร (ร้อยละ 83.9) หรือรายงานไปก็คงพิสูจน์อะไรไม่ได้ (ร้อยละ 83.4) รวมถึงความคิดที่ว่าทุกคนทราบปัญหาดี แต่ไม่มีใครคิดที่จะทำอะไร (ร้อยละ 79.2)

ข้อค้นพบเหล่านี้สะท้อนว่า การที่บุคคลหนึ่งๆ จะออกมาแจ้งเบาะแสนั้นย่อมต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสีย (ต้นทุน) ของการกระทำที่จะตามมาเสมอ และการที่บุคคลหนึ่งๆ จะตัดสินใจแจ้งเบาะแสก็ต่อเมื่อชั่งน้ำหนักแล้วว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ (Benefit) จะสูงกว่าผลเสียที่จะตามมา (Costs)[28] ซึ่งสามารถเขียนสมการความเป็นไปได้ในการออกมาแจ้งเบาะแสได้ ดังนี้

$$Pr(W) \Longrightarrow B > C \qquad (3)$$

ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้คนออกมาแจ้งเบาะแสมากขึ้น คือ (1) การสร้างความเชื่อมั่นว่าข้อร้องเรียนจะได้รับการแก้ไข (2) การได้รับความคุ้มครองหรือการสนับสนุนที่เหมาะสม และ (3) การได้รับการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคล (General Accounting Office, 1992) สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Keil และคณะ (2010) ที่พบว่า ความน่าเชื่อถือของผู้บริหาร การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน การเก็บรักษาความลับของข้อมูลส่วนบุคคล และบรรยากาศในองค์กร จะช่วยลดความกังวลของผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับต้นทุนต่างๆ ได้

งานวิจัยของ Donkin และคณะ (2013) ระบุว่า ข้าราชการในประเทศออสเตรเลียที่เคยออกมาแจ้งเบาะแสกว่าร้อยละ 97 เลือกที่จะรายงานข้อมูลภายในองค์กรก่อน และคดีกว่าร้อยละ 90 จะดำเนินการไต่สวนจนแล้วเสร็จภายในองค์กรง มีเพียงร้อยละ 9.7 เท่านั้นที่ต้องมีหน่วยงานภายนอกเข้า

[28] ต้นทุนที่สำคัญในการแจ้งเบาะแส คือ ต้นทุนในการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐาน ต้นทุนในการติดตามเรื่อง ต้นทุนในการถูกกันไว้เป็นพยาน ยิ่งหากมีส่วนร่วมกับการกระทำผิดนั้นด้วย ต้นทุนก็จะยิ่งสูงมากขึ้น

มาเกี่ยวข้อง และมีน้อยกว่าร้อยละ 1 ที่มีการเปิดโปงเรื่องในองค์กรไปยังสื่อมวลชน โดยผู้ที่เลือกจะให้ข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก คือ กลุ่มที่ไม่เชื่อใจผู้บริหาร ข้อมูลสถิติเหล่านี้ สะท้อนว่า ประเทศออสเตรเลียค่อนข้างประสบผลสำเร็จในการสร้างกลไกความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นภายในองค์กร

อีกแนวคิดที่มีการนำมาใช้อธิบายเจตนาที่บุคคลจะออกมาแจ้งเบาะแสซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior) ของ Ajzen (1991)[29] ซึ่งประกอบด้วย 3 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่

1. เจตคติต่อพฤติกรรม (Attitude toward the Behavior) เป็นการประเมินเชิงบวกหรือลบต่อพฤติกรรม ถ้าบุคคลมีความเชื่อว่าการทำพฤติกรรมใดแล้วจะได้รับผลทางบวกก็จะมีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมนั้น ในทางตรงข้ามหากมีความเชื่อว่าการทำพฤติกรรมนั้นแล้วจะได้รับผลในทางลบก็จะมีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อพฤติกรรมนั้น ตัวอย่างเช่น บุคคลอาจจะมีความเชื่อว่าการแจ้งเบาะแสทุจริตจะสามารถช่วยลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงานหรือจะสามารถยับยั้งการกระทำความผิดในหน่วยงานได้ก็จะทำพฤติกรรม แต่หากบุคคลเชื่อว่าการทำพฤติกรรมจะไม่เกิดประโยชน์ใดๆ ก็จะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อพฤติกรรมนั้น

2. การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง (Subjective Norm) หากบุคคลได้รับรู้ว่าคนที่มีความสำคัญต่อเขา เช่น เพื่อนร่วมงาน หัวหน้างาน หรือครอบครัว ได้ทำพฤติกรรมนั้นหรือเห็นด้วยกับพฤติกรรมนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะคล้อยตามและทำพฤติกรรมนั้นตามด้วย

3. การรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม (Perceived Behavioral Control) เป็นการรับรู้ของบุคคลว่าเป็นการยากหรือง่ายที่จะทำพฤติกรรม เช่น ในการแจ้งเบาะแสบุคคลย่อมต้องคำนึงว่าจะได้รับผลกระทบจากองค์ในองค์กรมากน้อยเพียงใด จะได้รับการขัดขวางจากองค์กรหรือไม่ รวมทั้งจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการและช่องทางในการร้องเรียนและตระหนักถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มครองต่างๆ ถ้าบุคคลเชื่อว่ามีความสามารถที่จะกระทำพฤติกรรมและสามารถควบคุมให้เกิดผลดังตั้งใจ เขาก็มีแนวโน้มที่จะทำพฤติกรรมนั้น

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างตำรวจในสาธารณรัฐเกาหลีของ Park และ Blenkinsopp (2009) พบว่า ปัจจัยเจตคติต่อพฤติกรรม ปัจจัยการคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง และปัจจัยการรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมล้วนส่งผลต่อความคิดที่จะแจ้งข้อมูลต่อผู้บริหาร (Internal Whistleblowing) โดยปัจจัยการรับรู้ความสามารถการควบคุมพฤติกรรมส่งผลมากที่สุด แต่เมื่อนำมาพยากรณ์ความคิดที่จะแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานภายนอก (External Whistleblowing) กลับพบว่า มีเพียงปัจจัยการคล้อยตามกลุ่มอ้างอิงที่ส่งผล ทั้งนี้เป็นเพราะการเปิดโปงการทุจริตไปยังหน่วยงานภายนอกมักจะถูกมองว่า

---

[29] ทฤษฎี Theory of Planned Behavior ซึ่งเป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาสังคมที่ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล (Theory of Reasoned Action-TRA) ของ Ajzen และ Fishbein (1977)

เป็นการทรยศองค์กร[30] นอกจากนั้น งานวิจัยของ Trongmateerut และ Sweeney (2013) นักวิชาการชาวไทยและชาวสหรัฐฯ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบความคิดที่จะแจ้งเบาะแสของลูกจ้างในองค์กรไทยและองค์กรอเมริกัน พบว่า ปจจัยการคล้อยตามกลุ่มอ้างอิงมีผลต่อคนไทยมากกว่าคนอเมริกัน เพราะคนไทยมีลักษณะความเป็นกลุ่มนิยมสูง (Collectivism) จึงมักจะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของคนรอบข้างมากกว่าชาวอเมริกันซึ่งมีลักษณะความเป็นปัจเจกนิยมสูง (Individualism)

กล่าวโดยรวม การจะทำให้ระบบการแจ้งเบาะแสประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและสมาชิกในสังคมกล้าที่จะออกมาเปิดโปงข้อมูลการกระทำผิดโดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลใด ๆ พร้อมทั้งสามารถมั่นใจได้ว่าการเปิดโปงข้อมูลจะนำไปสู่การขยายผลในทางคดีด้วยความเที่ยงธรรม เปิดเผย โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

2.4 บทสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน สาเหตุของการเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน แนวคิดการแจ้งเบาะแส และปัจจัยที่ส่งผลต่อการแจ้งเบาะแส สามารถสรุปสาระสำคัญได้ 2 ส่วน ดังนี้

(1) ปัจจัยที่จะช่วยทำให้บุคคลออกมาเปิดโปงการทุจริตมากขึ้น ประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคล เช่น เพศ ตำแหน่ง ระดับศีลธรรม และความมีจิตสาธารณะ แต่งานวิจัยที่มีการศึกษาทั้งตัวแปรระดับบุคคลและตัวแปรสถารการณ์ พบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบการแจ้งเบาะแส ความชัดเจนของหลักฐาน และลักษณะความรุนแรงของการทุจริต

(2) จากแนวคิดเกี่ยวกับต้นทุน (Costs) ที่ผู้แจ้งเบาะแสต้องแบกรับ สะท้อนให้เห็นว่า ในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการแจ้งเบาะแสนั้น จะต้องมีการสร้างกลไกที่จะช่วย “ลดต้นทุน” โดยการสร้างความเชื่อมั่นว่าข้อร้องเรียนจะได้รับการแก้ไขและการให้ความคุ้มครองหรือการสนับสนุนที่เหมาะสม

สำหรับในบทที่ 3 บทที่ 4 และบทที่ 5 เป็นการศึกษามาตรฐานสากลและมาตราฐานของประเทศต้นแบบในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ระบบการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยในปัจจุบัน และบทบาทของภาคประชาสังคม ธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชน ในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ตามลำดับ

---

[30] งานวิจัยของภิรมย์ อ่อนเกตุพล และวิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ (2560) เรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความคิดที่จะออกมาให้เบาะแสการทุจริตในภาครัฐของข้าราชการในจังหวัดสตูล พบผลการวิจัยเช่นเดียวกับ Park และ Blenkinsopp (2009)

บทที่ 3
ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันตามมาตรฐานสากล

3.1 บทนำ

ในบทนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของมาตรฐานสากล (International Standards) และของประเทศต้นแบบ (Best Practices) ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 6 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสิงค์โปร์ ประเทศมาเลเซีย สหราชอาณาจักร และประเทศออสเตรเลีย โดยจะเริ่มต้นที่บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption [UNCAC] 2003) ในฐานะที่เป็นร่มใหญ่ของกระบวนการส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตในระดับนานาชาติและนับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับสากล ในส่วนต่อมาจะกล่าวถึงมาตรฐานของระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในระดับภูมิภาคผ่านอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต (Civil Law Convention on Corruption 1999) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่รัฐสมาชิกแห่งสภายุโรปและรัฐอื่นรวม 33 ประเทศได้ให้สัตยาบันเพื่อจัดให้มีการปกป้องผู้เปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในองค์กรอย่างเหมาะสม ก่อนที่จะไปศึกษาถึงมาตรฐานขององค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของประเทศที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และได้พัฒนาเครื่องมือชิ้นสำคัญในการต่อต้านการคอร์รัปชันอันได้แก่อนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ ของกลุ่มประเทศ OECD (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

3.2 กฎหมายระหว่างประเทศ

3.2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
(United Nations Convention against Corruption 2003)

ที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2003 ได้มีมติที่ 58/4 เปิดการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ต่อมาอนุสัญญาดังกล่าวได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2005 เป็นต้นมา นับเป็นจุดเริ่มต้นถึงการตระหนักในปัญหาความรุนแรงอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคมโดยมีจุดหมายปลายทางให้

ประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระดับภายในประเทศและในระดับสากลอย่างมีประสิทธิภาพ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตนับเป็นผลผลิตสำคัญจากความพยายามของสังคมโลกในการส่งเสริมมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นด้วยความตระหนักว่าการทำให้ขจัดปัญหาการทุจริตในภาพย่อยระดับประเทศนั้นมิอาจกระทำได้โดยปราศจากความร่วมมือในระดับสากลซึ่งเป็นภาพใหญ่ โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ข้อบทแบ่งออกเป็น 8 หมวด ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ระบุถึงความมุ่งหมายของอนุสัญญาบทนิยาม ขอบเขตการใช้บังคับอนุสัญญา และหลักการเคารพอธิปไตยแห่งรัฐซึ่งอยู่ภายใต้หลักการเคารพอธิปไตยแห่งรัฐและการไม่แทรกแทรกกิจการภายใน

หมวด 2 มาตรการป้องกันการทุจริต ระบุถึงพันธกรณีเชิงนโยบายของรัฐภาคีในการจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนนับตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริต นโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล

หมวด 3 ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวถึงการกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีให้เป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ประเภทและลักษณะการทุจริตครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การกระทำความผิดอาญาบางประการเป็นฐานความผิดเพิ่มเติม

หมวด 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ กำหนดรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีทางกฎหมาย การสืบสวนสอบสวนร่วม การโอนการดำเนินคดีอาญา การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการติดตามสินทรัพย์คืน

หมวด 5 การติดตามทรัพย์สินคืน ระบุถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐภาคีในการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ ตลอดจนพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

หมวด 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างรัฐภาคีและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

หมวด 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา กำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี การประชุมของรัฐภาคี ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการในที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวด 8 บทบัญญัติสุดท้าย ระบุถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีตามอนุสัญญาภายหลังที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้แล้ว การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้ในการจัดทำอนุสัญญา

สาระสำคัญของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชันนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 32 ว่าด้วยการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย (Protection of witnesses, experts, victims)[31] โดยบุคคลที่มีส่วนสำคัญและเกี่ยวข้องกระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พยาน (witnesses) ผู้เชี่ยวชาญ (experts) และผู้เสียหาย (victims) นั้น อาจตกเป็นเป้าหมายของการประทุษร้ายโดยประการต่างๆ จากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ ดังนั้น อนุสัญญาจึงได้กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมตามระบบกฎหมายภายในภายใต้วิธีการของตน ในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิผลแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และให้ความคุ้มครองแก่ญาติและบุคคลอื่นที่เป็นผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้นๆ ให้พ้นจากการแก้แค้นหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลยและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยชอบธรรม มาตรการเช่นว่านี้อาจรวมถึงการกำหนดกระบวนการสำหรับการคุ้มครองทางกายภาพแก่บุคคลนั้นภายในขอบเขตที่จำเป็นและเป็นไปได้ เช่น การให้ย้ายที่อยู่ หรือการจำกัดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอัตลักษณ์และถิ่นที่อยู่ของบุคคลนั้น หรือการจัดให้มีหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาพยานหลักฐานที่อนุญาตให้พยานและผู้เชี่ยวชาญเบิกความในลักษณะที่จะประกันความปลอดภัยของบุคคลนั้น เช่น การอนุญาตให้เบิกความผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารที่เหมาะสม ทั้งนี้ อนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีพิจารณาทำความตกลงร่วมหรือข้อตกลงกับรัฐอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการย้ายที่อยู่ของบุคคลข้างต้นไว้ด้วยและมาตรการคุ้มครองข้างต้นจะถูกนำมาใช้กับ “ผู้เสียหาย” ภายในขอบเขตแห่งการเป็นพยาน โดยรัฐภาคีต้องเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอและพิจารณาข้อความเห็นและข้อห่วงกังวลของผู้เสียหายในขั้นตอนที่เหมาะสมของกระบวนการพิจารณาความอาญาต่อผู้กระทำผิด ในลักษณะที่ไม่กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีภายใต้บังคับแห่งกฎหมายภายใน

สำหรับมาตรา 33 ว่าด้วยการปกป้องผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด (Protection of reporting person)[32] นั้น ได้ให้ความสำคัญกับบุคคลที่ให้ข้อมูลเพื่อเริ่มต้นตรวจสอบการกระทำอันเป็นการทุจริต หรือเพื่อให้รู้ว่ามีเหตุการณ์อันทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรหน่วยงานของรัฐแล้ว หรือ

---

[31] Article 32 Protection of witnesses, experts, victims (United Nations Convention against Corruption 2003)

[32] Article 33 Protection of reporting person (United Nations Convention against Corruption 2003)

อาจเรียกว่าเป็นบุคคลผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต (whistleblower) ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวด้วยการปราบปรามการทุจริตนั้นมีประสิทธิภาพและเป็นส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือของภาคประชาสังคม อนุสัญญาจึงได้กำหนดให้รัฐภาคีพิจารณาบรรจุไว้ในกฎหมายภายในของตนซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้โดยสุจริตและโดยมีเหตุผลสมควรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะบุคคลผู้ให้ข้อมูลเช่นว่านี้อาจได้รับการตอบโต้ที่ไม่เป็นธรรมหรือถูกกระทำละเมิดได้ด้วยวิธีการต่างๆ จากเหตุที่ได้เปิดเผยหรือเปิดโปงข้อมูลการทุจริตนั้น

3.2.2 อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต (Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption 1999)

อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริตเป็นหนึ่งในสองเครื่องมือการต่อต้านทุจริตที่บังคับใช้ถัดจากอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption 1999 โดยรัฐภาคีได้รับข้อบทของสนธิสัญญาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1999 และเริ่มมีผลใช้บังคับหลังจากที่มีรัฐภาคีให้การสัตยาบันครบ 14 ประเทศเมื่อปี 2003 อนุสัญญานี้ได้เรียกร้องให้รัฐภาคีตรากฎหมายภายในรองรับมาตรการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริตและกำหนดให้บุคคลดังกล่าวสามารถปกป้องพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ได้

ความสำคัญของอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริตในประการแรกเป็นความพยายามแรกในการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในฐานะที่เป็นภัยคุกคามต่อหลักนิติธรรม ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมทางสังคม ตลอดจนขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจระบบตลาด ประการที่สองคือการพัฒนาเครื่องมือที่ผูกพันตามกฎหมายและครอบคลุมกรณีการทุจริตทั้งระดับปัจเจก ภาครัฐ และภาคเอกชน

ข้อบทของอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริตแบ่งออกเป็น 3 หมวด 23 มาตรา โดยในหมวดที่ 1 ว่าด้วยมาตรการที่รัฐภาคีต้องรับไปปฏิบัติในระดับประเทศ[33]ซึ่งได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ให้มีการกำหนดกฎหมายภายในเพื่อให้มีการเยียวยาแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการคอร์รัปชันและกระตุ้นให้บุคคลเหล่านั้นรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง นอกจากนี้ยังกล่าวถึงการกำหนดให้รัฐภาคีมีกฎหมายภายในที่ระบุความรับผิดชอบของรัฐในการจัดให้มีกระบวนการที่เหมาะสม

[33] Chapter I – Measures to be taken at national level (Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption 1999)

ต่อผู้ได้รับความเสียหายจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตประพฤติมิชอบ ตลอดจนการกำหนดระยะเวลาเยียวยาให้ผู้ได้รับผลกระทบภายใน 3 ปี

ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการทางแพ่งในกรณีการคอร์รัปชันได้ถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 2 ของอนุสัญญาฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือที่เกี่ยวเนื่องกับเอกสารหลักฐาน กระบวนการทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายต่างประเทศ และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องคดี ขณะเดียวกันยังกำหนดให้มีกระบวนการกำกับติดตามการขับเคลื่อนอนุสัญญาฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติของรัฐภาคีโดยหน่วยงานที่เรียกว่า The Group of States against Corruption (GRECO)[34]

สำหรับหมวดที่ 3 บทบัญญัติสุดท้ายซึ่งกล่าวถึงบทบัญญัติทั่วไป อาทิ การลงนามและเงื่อนไขการบังคับใช้อนุสัญญา รวมถึงการเปิดพื้นที่ให้ประเทศอื่นที่มิใช่รัฐสมาชิกของสภายุโรปสามารถเข้าร่วมในอนุสัญญาเพื่อขยายความร่วมมือมากยิ่งขึ้น[35]

สาระสำคัญของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

สาระสำคัญของอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริตที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือข้อบทในมาตรา 9 ซึ่งบัญญัติให้รัฐภาคีต้องมีกฎหมายภายในที่เหมาะสมต่อการปกป้องคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลการทุจริต[36] ข้อบทนี้สะท้อนถึงความจำเป็นที่แต่ละประเทศต้องมีมาตรการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวจากการตกเป็นเหยื่ออันสืบเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล เช่น การกำหนดให้นายจ้างต้องมีการค่าชดเชยแก่ลูกจ้างที่ตกเป็นเหยื่อจากการลงโทษที่ไม่เป็นธรรมซึ่งมีนัยถึงการต่อต้านผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตผ่านกลไกและวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการให้ออกจากงานหรือขัดขวางไม่ให้เกิดความก้าวหน้าในสายงาน เป็นต้น

การปกป้องคุ้มครองที่เหมาะสมยังถูกขยายความไปถึงการที่รัฐต้องส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถรายงานหรือให้ข้อมูลการทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อตนเองในการให้ข้อมูล ทั้งนี้ การคุ้มครองจะครอบคลุมเฉพาะแต่กรณีที่เป็นการรายงานบนฐานของข้อเท็จจริงและน่าเชื่อถือเท่านั้นมิใช่ในกรณีที่มุ่งประสงค์เป้าหมายในทางไม่สุจริตเสียเอง

---

[34] Chapter II – International co-operation and monitoring of implementation (Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption 1999)

[35] Chapter III – Final clauses (Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption 1999)

[36] Article 9 – Protection of employees (Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption 1999)

3.2.3 อนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศของกลุ่มประเทศ OECD (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นการรวมกลุ่มของประเทศที่พัฒนาแล้วจำนวน 35 ประเทศที่มีพันธะผูกพันร่วมกันที่จะยอมรับระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และมีบทบาทแข็งขันในการให้ความสำคัญกับประเด็นการค้า การพัฒนา วิทยาศาสตร์ การสร้างธรรมาภิบาล ตลอดจนการต่อต้านการทุจริต หนึ่งในความพยายามของ OECD คือการผลักดันมาตรการในการส่งเสริมการค้าและการทำธุรกิจระหว่างประเทศโดยการลดช่องว่างทางกฎหมายอันเกิดจากปัญหาการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศผ่านเครื่องมือที่เรียกว่าอนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ ของกลุ่มประเทศ OECD (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

ประเด็นสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้อยู่ที่การมองปัญหาการติดสินบนในฐานะที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุนซึ่งบ่อนทำลายธรรมาภิบาลและการพัฒนาเศรษฐกิจและเบี่ยงเบนเงื่อนไขทางการแข่งขันระหว่างประเทศ สิ่งเหล่านี้นับเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกประเทศในการต่อต้านการติดสินบนในการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศ เนื้อหาของอนุสัญญาจึงครอบคลุมประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนิยามความผิด[37] การกำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศเป็นความผิดทางอาญาภายใต้กฎหมายของรัฐภาคี[38] การกำหนดให้รัฐภาคีวางมาตรการและกระบวนการทางกฎหมายและลงโทษผู้กระทำความผิด[39] การร่วมมือกันระหว่างประเทศในด้านกฎหมาย[40] รวมถึงการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการตามอนุสัญญาโดยกลุ่มที่เรียกว่า OECD Working Group on Bribery in International Business Transaction[41]

---

[37] Article 1 The Offence of Bribery of Foreign Public Officials (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

[38] Article 3 Sanctions (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

[39] Article 4 Jurisdiction (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

[40] Article 9 Mutual Legal Assistance (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

[41] Article 12 Monitoring and Follow-up (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997)

สาระสำคัญของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

ถึงแม้ว่าอนุสัญญาต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศของกลุ่มประเทศ OECD จะไม่ได้กล่าวถึงระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชันไว้ในข้อบทเป็นการเฉพาะ แต่ OECD Working Group on Bribery in International Business Transaction ก็ได้รวบรวมประเด็นดังกล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของข้อคำถามต่อรัฐภาคีในกระบวนการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการตามอนุสัญญาว่ารัฐภาคีมีกลไกเชิงสถาบันที่จะปกป้องคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในกรณีการเสนอหรือรับสินบนแก่เจ้าหน้าที่หรือไม่[42] และได้ให้ข้อเสนอต่อรัฐภาคีเพื่อนำไปสู่การปรับใช้กฎหมายว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสทุจริต

OECD ยังมีข้อเสนอจำนวนมากโดยริเริ่มพัฒนาเครื่องมือต่างๆ เพื่อสนับสนุนระบบการแจ้งเบาะแสทุจริต เช่น The OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service เสนอว่าการมีผลประโยชน์ทับซ้อนแม้จะไม่ใช่การทุจริตคอร์รัปชัน หากแต่ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมมีโอกาสสูงที่จะนำไปสู่การการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในท้ายที่สุด ดังนั้น จึงมีข้อเสนอประการหนึ่งให้แต่ละประเทศพัฒนากลไกของกระบวนการและมาตรการที่มีประสิทธิภาพสำหรับการแจ้งเบาะแสเพื่อรับรองความปลอดภัยให้แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลและป้องกันไม่ให้เกิดการตอบโต้ (reprisal) จากเหตุที่ได้เปิดเผยหรือเปิดโปงข้อมูลการทุจริตนั้น รวมถึงควบคุมไม่ให้เกิดกรณีที่ใช้กระบวนการดังกล่าวเป็นช่องทางในการกระทำผิดเสียเองโดยการกล่าวหาผู้อื่นโดยปราศจากข้อเท็จจริงด้วย[43] เช่นเดียวกับ The OECD Guidelines for Multinational Enterprises ที่ระบุว่าบรรษัทข้ามชาติควรที่จะป้องกันและระงับไว้ซึ่งการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างที่ได้มีการรายงานข้อมูลหลักฐานต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต[44]

---

[42] โปรดดูคำถามที่ 2.4 and 2.5 ใน Procedure for Self- And Mutual Evaluation of Implementation of the Convention and the Revised Recommendation - Phase 2. Questionnaire. http://www.oecd.org/dataoecd/9/35/2090000.pdf

[43] โปรดดูข้อเสนอที่ 2.3.2 (b) ใน OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service C(2003)107, 28 May 2003. http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/BF81CE725CF6D47FC125708800581411?OpenDocument

[44] โปรดดูข้อเสนอที่ II (9) ใน OECD, Commentary on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf

3.3 กฎหมายของประเทศต้นแบบ (Best Practices) ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 6 ประเทศ ประกอบด้วย

(1) ประเทศญี่ปุ่น

(2) สาธารณรัฐเกาหลี

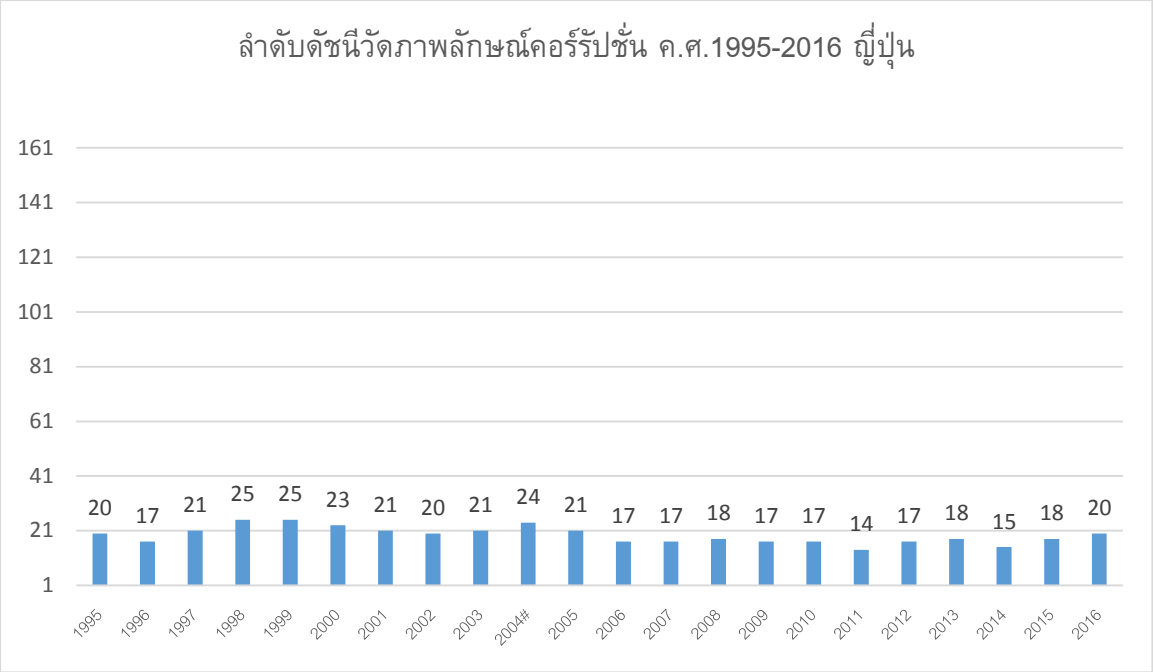
(3) ประเทศสิงคโปร์

(4) ประเทศมาเลเซีย

(5) สหราชอาณาจักร

(6) ประเทศออสเตรเลีย

3.3.1 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของญี่ปุ่น



ภาพประกอบ 3.1 ลำดับดัชนีวัดาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ของประเทศญี่ปุ่น

ที่มา : tradingeconomic.com I Transparency International

การมีอยู่ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้เบาะแส (Whistleblower Protection Act) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2004 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2006 นับเป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำโดยมิชอบของหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจจากการกระทำที่ส่งผลเสียหายต่อบุคคลดังกล่าว เช่น การถูกไล่ออก การปรับลดตำแหน่งหรือการตัดเงินเดือน การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้ญี่ปุ่นกลายเป็นหนึ่งในประเทศที่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในการทุจริตคอร์รัปชันถัดจากสหรัฐอเมริกา (1989) ออสเตรเลีย (1997) สหราชอาณาจักร (1998) แอฟริกาใต้ (2000) กานา (2001)

ก่อนหน้านี้มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจหลายกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยถึงความไม่ชอบมาพากลของการดำเนินธุรกิจ เช่น เมื่อปี 2000 บริษัท Mitsubishi Motor ยอมรับว่าไม่ได้แจ้งเรื่องการร้องเรียนของลูกค้าที่เกี่ยวข้องกับข้อบกพร่องของรถยนต์ต่อทางการผู้มีอำนาจเลยนับตั้งแต่ปี 1977 รวมจำนวนกว่า 64,000 รายการ และหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบโดยการซ่อมแซมรถยนต์ให้ลูกค้าแทนการเรียกคืนรถยนต์รุ่นที่มีปัญหาซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า ในอีกสองปีถัดมา Snow Brand Food Co. ถูกเปิดเผยว่าบริษัททำการปิดฉลากสินค้าโดยหลอกลวงว่าเนื้อวัวซึ่งแท้จริงแล้วนำเข้ามาจากต่างประเทศนั้นเป็นเนื้อวัวภายในประเทศเพื่อจะได้ประโยชน์จากนโยบายรัฐบาลอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของ

โรควัวบ้าในขณะนั้น นอกจากนี้ในปี 2003 ผู้บริหารของบริษัท Takefuji Corporation ซึ่งเป็นบริษัทธุรกิจให้สินเชื่อชั้นนำถูกจับกุมในข้อหาดักฟังทางโทรศัพท์อันเป็นการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารทางธุรกิจโดยการสั่งให้พนักงานบริษัทดักฟังการสนทนาของนักหนังสือพิมพ์ที่วิพากษ์วิจารณ์บริษัทประเด็นต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความกังวลถึงความเสื่อมถอยทางจริยธรรมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และความเห็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดของผู้บริหารในทุกภาคส่วน[45] และนำมาซึ่งความเชื่อมโยงให้เห็นความสำคัญของการมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในที่สุด

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสมีทั้งสิ้น 11 มาตรา โดยมีข้อบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้[46]

มาตรา 1 กล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดให้การไล่ออกหรือการดำเนินการอื่นใดที่เป็นโทษแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลที่ขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะของบริษัทหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การตีความคำว่า “การคุ้มครอง” ตามกฎหมายฉบับนี้มิได้หมายถึงผู้แจ้งเบาะแสเท่านั้น แต่ยังรวมถึงชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและผลประโยชน์อื่นใดของสาธารณะด้วย

มาตรา 2 ได้ให้คำนิยามคำว่า “การให้เบาะแส” ไว้ว่าหมายถึง “การที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องของนายจ้างหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาลหรือผู้แทนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายหรือบุคคลใดก็ตามที่ถือว่ามีความสำคัญต่อการป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องกระทำโดยสุจริต” โดยข้อมูลที่ถูกเปิดเผยหมายความถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาหรือเป็นการละเมิดต่อการปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค สิ่งแวดล้อม การแข่งขันที่เป็นธรรม และชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของสาธารณะทั่วไป

คำว่า “ผู้ปฏิบัติงาน” ตามคำนิยามดังกล่าวหมายความถึงลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานแรงงานทั้งที่เป็นลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว เจ้าหน้าที่รัฐ บุคคลเกษียณอายุ ส่วน ”นายจ้าง” กินความถึงบริษัท สมาคม องค์กร หรือปัจเจกบุคคลที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้ว่าจ้างบุคคลมาปฏิบัติงานให้

สำหรับข้อความที่ว่า “การเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องกระทำโดยสุจริต” หมายถึงการเปิดเผยข้อมูลต้องไม่มีเป้าประสงค์แฝงอันไม่ชอบธรรม ด้วยเหตุนี้ การเปิดเผยข้อมูลเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลที่สามจึงไม่อยู่ในบังคับและคุ้มครองของกฎหมายฉบับนี้

---

[45] Wolff, L. (2004). New whistleblower protection laws for Japan. Journal of Japanese Law, 17, 209-13.

[46] http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/WPA.pdf

มาตรา 3-5 กล่าวถึงการคุ้มครองผู้ให้เบาะแส โดยลูกจ้างที่เปิดเผยข้อมูลในทางทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น การไล่หรือปลดออกจากงาน การปรับลดตำแหน่ง ลดเงินเดือน เป็นต้น ในกรณีของผู้แจ้งเบาะแสซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐต่อทางการผู้มีอำนาจจะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายนี้ก็ต่อเมื่อมี “หลักฐานที่เพียงพอ” ประกอบการร้องเรียนนั้นๆ

ในกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสให้ข้อมูลไปยังบุคคลที่สาม เช่น สื่อมวลชน การได้รับการปกป้องคุ้มครองจะมีเงื่อนไขที่เพิ่มเติมขึ้น นั่นคือการมีสาเหตุที่เพียงพอซึ่งประกอบไปด้วยการมีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงว่าผู้ให้ข้อมูลจะถูกไล่ออกหรือการกระทำอื่นใดที่ไม่เป็นธรรมในที่ทำงานหากนำข้อมูลของนายจ้างมาเปิดเผย หรือหากปล่อยไว้หลักฐานที่สนับสนุนข้อร้องเรียนจะถูกทำลาย เปลี่ยนแปลง หรือปลอมแปลง หรือนายจ้างไม่สามารถชี้แจงถึงการดำเนินการสอบสวนตามข้อร้องเรียนต่อผู้แจ้งเบาะแสได้ภายใน 20 วันหรือมีการชี้แจงโดยไม่มีเหตุผลหนักแน่นพอว่าจะไม่ให้มีการสอบสวนในเรื่องที่ได้รับการร้องเรียน หรือการที่ชีวิตของบุคคลใดบุคคลหนึ่งตกอยู่ในความเสี่ยงอันเป็นอันตราย

พันธะผูกพันของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 9 ซึ่งบัญญัติให้นายจ้างต้องแจ้งให้ผู้ให้เบาะแสทราบว่าจะมีการดำเนินการอย่างไรต่อข้อร้องเรียนนั้นๆ และมาตรา 10 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแก้ไขตามข้อร้องเรียน

การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค

การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสนับเป็นความก้าวหน้าในการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ถือครองอำนาจซึ่งมีความก้าวหน้ากว่ากฎหมายของประเทศอื่นอีกหลายประเทศตรงที่มีการต่อขยายความคุ้มครองไปยังผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อกฎหมายฉบับนี้ในบางประการ[47] เช่น ประเด็นการกำหนดคำนิยามของคำว่าผู้แจ้งเบาะแสที่แคบเกินไป โดยคำนิยามตามมาตรา 2 ไม่ได้ครอบคลุมถึงคู่ค้าทางธุรกิจและลูกค้าซึ่งอาจส่งผลต่อการถูกดำเนินการที่ไม่เหมาะสมดังตัวอย่างของกรณีที่นาย Yochi Mizutani ประธานบริษัทคลังสินค้าได้เปิดโปงบริษัท Snow Brand Food Co. กรณีปิดบังข้อมูลที่แท้จริงบนฉลากของผลิตภัณฑ์เนื้อวัวแต่ท้ายที่สุดบริษัทของเขากลับถูกกระทรวงคมนาคมและโยธาธิการสั่งห้ามดำเนินกิจการเป็นเวลา 16 เดือน เนื่องจากมีส่วนรู้เห็นกับการฉ้อโกงของบริษัท Snow Brand Food Co.

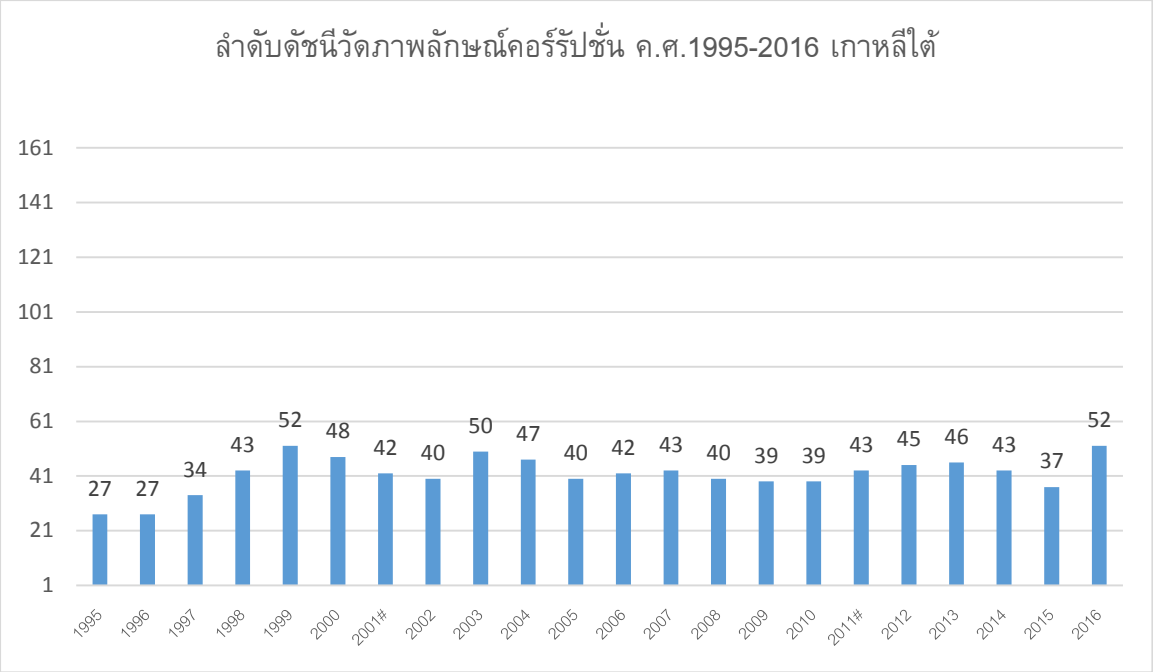
ข้อสังเกตประการต่อมาคือการกำหนดเงื่อนไขของผู้แจ้งเบาะแสก่อนที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ซึ่งจะต้องมั่นใจว่ามีหลักฐานที่เพียงพอก่อนจะแจ้งต่อทางการหรือสื่อมวลชน ในประเด็นนี้มี

[47] Wolff, L. (2004). New whistleblower protection laws for Japan. Journal of Japanese Law, 17, 209-13.

การถกเถียงและตั้งคำถามจากหลายฝ่าย เช่น เงื่อนไขที่ถูกกำหนดไว้ค่อนข้างยากนี้จะทำให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะช่วยป้องกันการทุจริตและคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลได้มากขึ้นหรือไม่ แต่อีกฝ่ายหนึ่ง เช่น กลุ่มธุรกิจส่วนหนึ่งมองว่าจะเป็นเครื่องมือในการลดทอนความน่าเชื่อถือของสินค้าและทำลายชื่อเสียงของผลิตภัณฑ์และบริษัทได้หากมีการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการที่กฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่บริษัทหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ดำเนินการสอบสวนตามข้อร้องเรียนที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 9-10 เช่นเดียวกับการที่กฎหมายฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับภาษี การเลือกตั้ง และกฎระเบียบของกองทุนทางการเมือง เป็นต้น

3.3.2 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของเกาหลีใต้



ภาพประกอบ 3.2 ลำดับดัชนีวัดาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 สาธารณรัฐเกาหลี

ที่มา : tradingeconomic.com I Transparency International

การมีอยู่ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

การเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในช่วงระยะเวลาของรัฐแห่งการพัฒนา (Developmental State) ระหว่างทศวรรษ 1960 ถึงกลางทศวรรษ 1990 มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลได้เข้ามาควบคุมและชี้นำระบบเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ดังกล่าวกลับกลายมาเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฉุดรั้งพัฒนาการทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้และเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 1997 ด้วยเช่นกัน นั่นคือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเชื่อมโยงกับสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นในระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ นักการธนาคาร และกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (Chaebol) ปัญหาดังกล่าวนี้กลายมาเป็นโจทย์สำคัญที่ท้าทายการปฏิรูปภาครัฐภายหลังปี 1997

ในปี 2001 สภานิติบัญญัติแห่งชาติเกาหลีใต้ได้ผ่านร่างกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Act) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2002[48] ความสำคัญประการหนึ่งของ

[48] กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชันประกอบไปด้วย 53 มาตรา ในมาตรา 3-8 เกี่ยวข้องกับการหนุนนำและประกาศหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันภาครัฐ พรรคการเมือง ภาคธุรกิจ และประชาชนในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นกำหนดให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และกำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อที่จะให้อุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่บริการประชาชนอย่างเต็มกำลัง

กฎหมายฉบับนี้คือเป็นการปรับเพิ่มบทบาทของกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตให้เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ[49]

ต่อมาในปี 2011 เมื่อมีการบังคับใช้ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยมุ่งให้ความคุ้มครองต่อปัจเจกบุคคลที่รายงานการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะทั้งโดยภาครัฐและเอกชนต่อหน่วยงานต่างๆ ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายเพื่อต่อต้านผลกระทบจากมาตรการอันเป็นผลในเชิงลบจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นๆ การเกิดขึ้นของกฎหมายฉบับนี้จึงสะท้อนถึงพัฒนาการในด้านการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอีกขั้นหนึ่งของเกาหลีใต้

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

- กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Act of 2001)

ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 25-39 ของกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชัน ได้เอื้ออำนวยให้ประชาชนส่งต่อข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตไปยังคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ให้มีการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสโดยการปกปิดอัตลักษณ์และสถานภาพการทำงาน จัดให้มีการให้รางวัลตอบแทนต่อผู้ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตประพฤติมิชอบ และลงโทษผู้ให้ข้อมูลเท็จโดยมีเจตนาไม่สุจริต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 25 กำหนดให้บุคคลใดก็ตามสามารถให้เบาะแสการกระทำทุจริตแก่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน เช่นเดียวกับในมาตรา 26 เจ้าหน้าที่ของรัฐเองหากรู้เห็นหรือถูกบังคับให้กระทำการทุจริตสามารถส่งเรื่องไปยังหน่วยงานด้านการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบหรือคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันได้

มาตรา 10-24 ระบุถึงองค์อำนาจที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตซึ่งหมายถึงคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยบัญญัติถึงหน้าที่ตามกฎหมาย องค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการและการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการ เป็นต้น

กระบวนการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 25-39 ซึ่งบัญญัติครอบคลุมถึงประเด็นการปกป้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแสจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้างรวมทั้งการเยียวยาและการให้รางวัลสินบนจากการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ด้วย

ในส่วนของมาตรา 40-44 ระบุถึงสิทธิของประชาชนในการร้องขอให้มีการกำกับและตรวจสอบให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย และมาตรา 49-53 กล่าวถึงบทลงโทษในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้

[49] Ehrlich, C. P., & Kang, D. S. (2002). Independence and Corruption in Korea. Colum. J. Asian L., 16, 1.

มาตรา 27 ระบุถึงเงื่อนไขของการได้รับการปกป้องคุ้มครองภายใต้กฎหมายนี้ว่า ข้อมูลอันเป็นเบาะแสต้องเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงและไม่มีเจตนาในทางไม่สุจริต ทั้งนี้ มาตรา 49 ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่บุคคลให้ข้อมูลอันเป็นเท็จจะต้องถูกระวางโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี

มาตรา 28 กล่าวถึงวิธีการในการให้เบาะแสโดยต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ฯลฯ ข้อกล่าวอ้างและผลของการกระทำตลอดจนแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

มาตรา 29 บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมดูแลการแจ้งเบาะแสการทุจริต เช่น การดำเนินการของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน ภายหลังจากได้รับเรื่องร้องเรียน โดยหากมีเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่ามีกระทำการทุจริตคณะกรรมการต้องส่งข้อกล่าวหาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรา 30 กำหนดมาตรการการควบคุมกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนต้องสรุปผลภายใน 60 วันนับแต่วันรับเรื่อง โดยอาจมีการขยายระยะเวลาได้แต่ต้องชี้แจงเหตุผลต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน

มาตรา 31 การยื่นคำร้องเพื่อชี้ขาด กล่าวถึงสิทธิของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันในการยื่นคำร้องต่อศาลสูงเพื่อชี้ขาดในกรณีที่มีความเห็นแย้งระหว่างความผิดที่เกี่ยวเนื่องกับการคอร์รัปชันตามกฎหมายนี้กับความผิดอื่นตามกฎหมายอาญาภายใน 10 วันนับจากวันที่คณะกรรมการฯ ได้รับข้อสังเกต

มาตรา 32 ระบุว่าบุคคลที่ให้เบาะแสซึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามเงื่อนไขของกฎหมายนี้ต้องไม่ถูกกระทำการใด ๆที่ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งและหน้าที่การงานรวมถึงการดำเนินการทางวินัยจากสถาบัน องค์กร หรือบริษัท และหากเกิดเหตุการณ์ใดก็ตามที่ผู้แจ้งเบาะแสได้รับผลกระทบในทางลบ ผู้นั้นอาจร้องขอต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันเพื่อให้หลักประกันต่อตำแหน่งหน้าที่การงานได้ซึ่งรวมถึงการร้องขอให้มีการโอนหรือย้ายหน่วยงานกรณีที่ผู้นั้นเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

มาตรา 33 บัญญัติถึงการปกป้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแสโดยกำหนดให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันและเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนต้องปกปิดข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสยกเว้นจะได้รับความยินยอมให้เปิดเผยได้ ความในบทบัญญัตินี้ยังหมายรวมถึงการที่ผู้แจ้งเบาะแสร้องขอให้มีกระบวนการคุ้มครองในกรณีที่การให้เบาะแสนั้นส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อผู้ให้เบาะแส ญาติหรือผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกัน

มาตรา 34 กำหนดให้การคุ้มครองตามมาตรา 32 และ 33 ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้ให้ความร่วมมือในการติดตาม สืบสวน สอบสวนด้วย

มาตรา 35 กล่าวถึงกรณีที่การแจ้งเบาะแสนั้นหากนำไปสู่การสอบสวนที่ผูกโยงเข้าตัวผู้แจ้งเบาะแสเอง ให้มีการบรรเทาโทษหรือยกเลิกโทษที่เกิดจากการกระทำผิดของผู้แจ้งเบาะแสลง

มาตรา 36 บัญญัติว่าหากการให้ข้อมูลภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายนี้นำไปสู่การป้องกันความสูญเสียหรือส่งเสริมผลประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันอาจเสนอให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับการตอบแทนตามกฎหมาย Awards and Decorations Act

มาตรา 37 กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาชดเชยความเสียหาย (Compensation Deliberative Board) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการยื่นคำร้องเพื่อขอชดเชยความเสียหาย ซึ่งในมาตรา 38 ระบุถึงกรอบระยะเวลาพิจารณาภายใน 90 วันนับจากวันที่ได้รับคำร้องขอ ซึ่งบุคคลที่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายจะไม่ได้รับการชดเชยอื่นใดอีกตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 39

- กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

กฎหมายด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะมีเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มุ่งเน้นให้เกิดความโปร่งใสและเกิดบรรยากาศสังคมแห่งจริยธรรมด้วยการปกป้องคุ้มครองและสนับสนุนประชาชนที่เปิดเผยถึงการกระทำที่ละเมิดต่อผลประโยชน์สาธารณะ[50] โดยกฎหมายกำหนดวิธีการในการเปิดเผยข้อมูล หน้าที่ของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง การคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล การให้รางวัลและการเยียวยาผู้เปิดเผยข้อมูล ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติในกฎหมาย

การให้คำนิยามถึงคำสำคัญต่างๆ ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 2 อาทิ “การละเมิดผลประโยชน์สาธารณะ” (Violation of the public interest) หมายความถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน สิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ของผู้บริโภคและการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือพฤติการอันเป็นการละเมิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพผลิตภัณฑ์การเกษตร กฎหมายพิเศษว่าด้วยการควบคุมความปลอดภัยของโครงสร้างสาธารณะ กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของอาหาร กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมขยะและของเสีย กฎหมายว่าด้วยการผูกขาดและการค้าที่เป็นธรรม เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ได้ให้คำนิยามของคำว่า “การเปิดเผยเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest whistleblowing) ไว้ว่าหมายถึงการรายงาน แจ้ง กล่าวหา หรือการร้องเรียนว่ามีการละเมิดหรือมีนัยว่าจะละเมิดผลประโยชน์สาธารณะขึ้น โดยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่เป็นข้อมูลอันเป็นเท็จและมีเจตนาในการเปิดเผยข้อมูลโดยหวังผลประโยชน์อื่น

[50] Article 1 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

ใดที่มิชอบด้วยกฎหมายเป็นการตอบแทน และข้อมูลดังกล่าวต้องนำไปสู่การพิสูจน์ ตรวจสอบ และสอบสวนต่อได้[51]

กฎหมายยังให้คำนิยามกับคำว่า “มาตรการอันเป็นผลในเชิงลบ” (Disadvantageous measures) ซึ่งมักเกิดแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะเอาไว้ว่า หมายรวมถึงการไล่ออก การดำเนินการทางวินัย หรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้เกิดผลเชิงลบต่อการทำงานของผู้เปิดเผยข้อมูล เช่น การโยกย้าย ปฏิเสธให้ปฏิบัติหน้าที่ การปรับเปลี่ยนหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เปิดเผยข้อมูล การเลือกปฏิบัติในการประเมินผลงาน ไปจนถึงการปฏิเสธโอกาสในการศึกษา ฝึกอบรม และการเพิ่มชื่อไว้ในบัญชีดำ (Blacklist) เป็นต้น

ความก้าวหน้าของกฎหมายฉบับนี้ประการหนึ่งคือการกำหนดพันธะผูกพันแก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นไว้โดยการระบุหน้าที่ในการยับยั้งการแผ่ขยายความรุนแรงของการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะและต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้เปิดเผยถึงความไม่ชอบมาพากลดังกล่าว[52] ขณะเดียวกันได้กำหนดหน้าที่ในเชิงนโยบายของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันในการปกป้องคุ้มครองและสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะด้วย[53]

การรายงานข้อมูลการละเมิดหรือมีนัยว่าจะละเมิดผลประโยชน์สาธารณะนั้น บุคคลสามารถแจ้งผ่านช่องทางต่างๆ อันได้แก่ ผู้แทนหรือนายจ้างขององค์กร หน่วยงาน หรือบริษัทที่มีการเหตุแห่งการละเมิดเกิดขึ้น หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ ตรวจสอบ กำกับดูแล หรือสอบสวนการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน และบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและยับยั้งมิให้เกิดการขยายไปสู่ความเสียหายมากยิ่งขึ้น[54] ทั้งนี้ การรายงานต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุข้อมูลอันเป็นการแสดงถึงตัวตนของผู้ให้ข้อมูล ชื่อของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา พฤติการณ์การละเมิด และเหตุผลในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ทั้งนี้ การให้ข้อมูลดังกล่าวอาจทำด้วยวาจาก็ได้แต่ต้องมีหลักฐานในการสนับสนุนและเจ้าหน้าที่ผู้รับรายงานต้องบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้[55] สำหรับการดำเนินการสอบสวนนั้น ให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อสืบสวนสอบสวนและต้องมีการแจ้งผลการการดำเนินการให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันได้รับทราบด้วย[56]

---

[51] Article 2 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[52] Article 3 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[53] Article 4 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[54] Article 6 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[55] Article 8 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[56] Article 9 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

บทบัญญัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้คือการปกป้องคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะซึ่งได้มีการห้ามมิให้เผยแพร่หรือส่งต่อข้อมูลของผู้เปิดเผยข้อมูลไปยังบุคคลที่สามเว้นแต่ได้รับความยินยอมจากผู้เปิดเผยข้อมูลแล้ว[57] นอกจากนี้ ผู้เปิดเผยข้อมูลยังสามารถร้องขอมาตรการคุ้มครองตนเอง (Personal protection measures) ต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันได้หากต้องเผชิญหรือมีแนวโน้มว่าจะเผชิญกับภยันตรายอันกระทบต่อความเป็นอยู่ของตนเอง ซึ่งหากคณะกรรมการเห็นชอบ ให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าสภานีตำรวจในการคุ้มครองโดยไม่รอช้า[58]

หากผลของการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาที่ผู้เปิดเผยข้อมูลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันอาจขอให้มีการลดหรือยกโทษได้ซึ่งจะเป็นผลผูกมัดให้หน่วยงานที่ได้รับการร้องขอต้องปฏิบัติตามยกเว้นว่าจะมีเหตุผลอันสมควร[59] การคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลยังอยู่ในรูปแบบอื่นๆ เช่น การขอเปลี่ยนงาน ย้ายตำแหน่ง[60] สิทธิในการร้องขอมาตรการคุ้มครองต่อคณะกรรมการอันเป็นเหตุจากมาจากมาตรการอันเป็นผลในเชิงลบ[61] การร้องขอให้ยับยั้งมาตรการอันเป็นผลในเชิงลบที่ส่งผลต่อผู้เปิดเผยข้อมูล[62] ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามที่ร้องขอจะถูกลงโทษปรับตามกฎหมาย[63] กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการในการร้องขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานบริหาร ศูนย์ให้คำปรึกษา สถาบันการแพทย์ และอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อการสืบสวนสอบสวนและดำเนินมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้ความร่วมมือยกเว้นมีเหตุผลอันสมควรแก่การปฏิเสธ[64]

สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยการให้รางวัลนั้น ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าผู้เปิดเผยข้อมูลสามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันได้ก็ต่อเมื่อผลของการเปิดเผยข้อมูลนั้นนำไปสู่การได้กลับมาคืนหรือเพิ่มขึ้นของรายได้ของรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่น (เช่น การยึดทรัพย์) หรือมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ กำหนดไว้ และกระบวนการพิจารณาจะต้องแล้วเสร็จภายในห้วงระยะเวลาที่กำหนด[65] ส่วนการให้เงินเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ อาทิ การใช้จ่ายเพื่อรักษาทางกายภาพและจิตใจ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนงาน ตำแหน่ง หรือสถานที่

---

[57] Article 12 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[58] Article 13 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[59] Article 14 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[60] Article 16 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[61] Article 17 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[62] Article 22 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[63] Article 31 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[64] Article 25 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[65] Article 26 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

ทำงาน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการฟ้องร้องคดี ความสูญเสียระหว่างอยู่ภายใต้มาตรการอันมีผลทางลบ เป็นต้น[66] ซึ่งกฎหมายก็ได้บัญญัติไม่ให้มีการจ่ายเงินรางวัลและเยียวยาซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น[67]

บทบาทของประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชันและให้เบาะแสทุจริต

ภาคประชาสังคมในสาธารณรัฐเกาหลีเริ่มแสดงบทบาทชัดเจนมากขึ้นตั้งแต่ช่วงปี 1995 เป็นต้นมา[68] โดยเริ่มต้นจากการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันในการเลือกตั้งทั่วไป การตรวจสอบการทุจริตของนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (Chaebol) รวมทั้งการให้ความรู้และสร้างความตระหนักแก่สังคมและประชาชนในเรื่องการต่อต้านทุจริตและการแจ้งเบาะแส การผลักดันการออกกฎหมายต่างๆ ตลอดจนการช่วยเหลือและปกป้องกลุ่มผู้แจ้งเบาะแส กลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและเป็นที่รู้จักในเกาหลีใต้ เช่น

Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ) เริ่มต้นกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันในปี 1993 ภายใต้ศูนย์การต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Center) และดำเนินกิจกรรมต่อต้านการทุจริตในการเลือกตั้งทั่วไปของเกาหลีใต้ร่วมกับ People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) และ Transparency Society โดยผลงานที่ประสบความสำเร็จ คือ การขึ้นบัญชีดำนักการเมืองก่อนการเลือกตั้ง เป็นที่น่าสนใจว่าร้อยละ 70 ของนักการเมืองที่ถูกขึ้นบัญชีดำไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปในสภาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2000 ต่อมาบทบาทของ CCEJ เริ่มลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับ PSPD[69]

People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD)[70] เป็นองค์กรภาคประชาสังคมอิสระที่มีสมาชิกประมาณ 15,000 คน (ข้อมูล ณ เดือนมกราคม 2559) และใช้งบประมาณในการดำเนินงาน 100 เปอร์เซ็นต์จากเงินบริจาคและค่าธรรมเนียมสมาชิกโดยไม่ได้ใช้เงินสนับสนุนจากรัฐบาล เริ่มก่อตั้งในปี 1994 โดยกลุ่มนักกิจกรรมการเมืองและสังคม นักการศึกษา และนักกฎหมาย จุดประสงค์ในการเคลื่อนไหวเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเฝ้าระวังการทุจริตและการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ (Center for Administrative Watch) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Center for Legislative Watch) ฝ่ายตุลาการ (Center for Judicial Watch) ภาคธุรกิจขนาดใหญ่ (Chaebol) (Center for Economic and Financial Justice) เป็นต้น PSPD มีส่วน

---

[66] Article 27 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[67] Article 28 (The Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011)

[68] *Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea*. Available from: https://www.researchgate.net/publication/265300448_Corruption_and_Anti-Corruption_Policies_in_Korea Retrieved on January 31, 2018

[69] *Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea*. Available from: https://www.researchgate.net/publication/265300448_Corruption_and_Anti-Corruption_Policies_in_Korea Retrieved on January 31, 2018

[70] ที่มา http://www.peoplepower21.org/English/39340 Retrieved on January 31, 2018

สำคัญในการรณรงค์ผลักดันกฎหมายการ Anti-Corruption Act 2001 และดำเนินกิจกรรมรณรงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแสทุจริต โดยมีศูนย์ช่วยเหลือผู้แจ้งเบาะแส (Center for Whistleblower Support) และให้รางวัลแก่ผู้ออกมาแจ้งเบาะแส ('Just' Citizen Award) เช่นในกรณีของ Lee Hae Gwan พนักงานของ KT Corporation บริษัทโทรคมนาคมยักษ์ใหญ่ของเกาหลีที่ออกมาเปิดโปงความผิดปกติเกี่ยวกับรายการโทรศัพท์ต่างประเทศที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงโหวตสถานที่ธรรมชาติที่สวยที่สุด 7 แห่งของโลก[71]

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติแห่งเกาหลีใต้ (Transparency International-TI Korea)[72] เป็นอีกองค์กรประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหว โดยกิจกรรมของ TI Korea ครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาวิจัย การให้คำปรึกษาแก่รัฐและเอกชนในเรื่องมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การสร้างความตระหนักในเรื่องการออกมาให้เบาะแสทุจริตในสังคมผ่านทางหลากหลายช่องทางทั้งทางสื่อและการทำงานกับชุมชน และการเป็นศูนย์กลางความร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญด้านการให้เบาะแสทุจริตกับหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมาย โดยมีการจัดตั้ง K-PACT[73] ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน นักการเมือง และภาคประชาสังคมในการส่งเสริมการต้อต้านการทุจริต นอกจากนั้น TI Korea มีการประกาศเกียรติคุณให้รางวัล "Transparency Society Award" แก่ผู้ออกมาให้เบาะแสทุจริต เช่น Jong Hoon Ahn ครูซึ่งออกมาเปิดโปงทุจริตการรับนักเรียนที่ขาดคุณสมบัติในโรงเรียนของตนเอง ได้รับรางวัลดังกล่าวในปี 2014 [74] และ Lee Hae Gwan ประธานสหภาพแรงงานของบริษัท KT Corporation[75]

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มประชาสังคมอื่นๆ ของเกาหลีใต้ที่มีบทบาทในเรื่องการแจ้งเบาะแสทุจริต เช่น กลุ่มสื่อมวลชนเชิงสืบสวน (The Korea Center for Investigative Journalism [NewsTapa])[76] ที่ออกมาเปิดโปงบุคคลชั้นนำของเกาหลีในเรื่องการซุกซ่อนทรัพย์สินในต่างประเทศ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือลูกชายของอดีตประธานาธิบดี Chun Doo Hwan ที่ซุกซ่อนเงินที่ได้มาอย่างผิดกฎหมายของผู้เป็นพ่อ

---

[71] ที่มา https://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2018/03/162_133843.html Retrieved on January 31, 2018

[72] ที่มา http://www.transparency-korea.org/support-us/ Retrieved on January 31, 2018

[73] ที่มา https://www.transparency.org/news/pressrelease/landmark_social_pact_on_anti_corruption_and_transparency_launched_in_korea Retrieved on January 31, 2018

[74] ที่มา http://www.transparency-korea.org/support-us/ Retrieved on January 31, 2018

[75] ที่มา http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinon/2017/12/162_133843.html Retrieved on January 31, 2018

[76] *Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea*. Available from: https://www.researchgate.net/publication/265300448_Corruption_and_Anti-Corruption_Policies_in_Korea Retrieved on January 31, 2018

นอกจากนั้นมีมูลนิธิคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Horuragi Foundation) ที่ทำงานโดยตรงเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสทุจริต

โดยสรุป ภาคประชาสังคมของเกาหลีใต้ค่อนข้างมีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการต่อต้านการคอร์รัปชันและได้รับความไว้วางใจจากสังคมในระดับสูง จากดัชนี Edelman Trust Barometer 2011 ภาคประชาสังคมในสาธารณรัฐเกาลีได้รับความไว้วางใจสูงถึง 62 % ในขณะที่สื่อมวลชนได้รับความไว้วางใจรองลงมาที่ 53% ส่วนรัฐบาลได้รับความไว้วางใจ 50% และภาคธุรกิจ 46% ตามลำดับ[77] แม้ในช่วงแรกเริ่มของกิจกรรมของภาคประชาสังคมจะแยกส่วนจาก ACRC แต่ในปัจจุบันการดำเนินการของประชาสังคมของทั้งสองส่วนมีการบูรณาการกันมากยิ่งขึ้น

การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค

ก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะในปี 2011 หนึ่งในกรณีศึกษาที่โด่งดังในแวดวงการเมือง การศึกษา และวิทยาศาสตร์ของเกาหลีใต้เกิดขึ้นเมื่อปี 2005 เมื่อนาย Woo Suk Hwang นักวิทยาศาสตร์ที่สร้างชื่อเสียงจากผลงานการผลิตสเต็มเซลล์เพื่อโคลนนิ่งมนุษย์และได้รับการยกย่องเป็นวีรบุรุษของชาติซึ่งรัฐบาลเกาหลีใต้ได้สนับสนุนงบประมาณสำหรับงานวิจัยของเขาและทีมวิจัยเป็นจำนวนมหาศาล ได้ถูกเปิดโปงว่ากระทำผิดทางจริยธรรมและถูกตั้งข้อหาฉ้อโกงจากการใช้เงินที่รัฐบาลสนับสนุนและเงินบริจาคในทางที่ผิด[78]

เค้ามูลของเรื่องเริ่มต้นในเดือนมิถุนายน 2005 เมื่อมีการเผยแพร่ข้อความลงในเวบบอร์ดของรายการโทรทัศน์แนวสอบสวนโดยบุคคลนิรนามกล่าวหาว่านาย Hwang กระทำผิดคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งผู้ผลิตรายการโทรทัศน์ได้ตัดสินใจสืบสวนกรณีดังกล่าวโดยติดต่อผู้ให้ข้อมูลและขอให้รวบรวมหลักฐานการกระทำผิดและได้เผยแพร่การสืบสวนออกอากาศในช่วงเดือนพฤศจิกายนและธันวาคมในปีเดียวกัน

ในเดือนธันวาคม 2005 คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัยแห่งชาติกรุงโซลได้รายการผลการตรวจสอบพบว่านาย Hwang ได้กระทำการบิดเบือนข้อมูลผลการวิจัยในบทความที่เผยแพร่เมื่อปี 2005 และในเดือนมกราคม 2006 รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงฉบับสมบูรณ์ระบุว่า DNA ในรอยนิ้วมือของสเต็มเซลล์ที่เผยแพร่ในบทความเมื่อปี 2004 ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนงานวิจัย ท้ายที่สุดนาย Hwang ถูกไล่ออกจากมหาวิทยาลัยและถูกแจ้งข้อหาใช้เงินในทางที่ผิดและ

---

[77] *Edelman. (2011). 2011 Edelman Trust Barometer.*

http://www.amchamkorea.org/publications/Download.php?id=285 Retrieved on June 20 2018

[78] Apaza, C. R., & Chang, Y. (2011). What makes whistleblowing effective: Whistleblowing in Peru and South Korea. Public Integrity, 13(2), 113-130.

ยักยอกเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินบริจาคจำนวน 2.96 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องในคดีฉ้อโกงซึ่งมีโทษจำคุกถึง 10 ปี

ในกรณีดังกล่าว Ki Young Park ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้แต่งร่วมในบทความที่เผยแพร่เมื่อปี 2004 ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งในมหาวิทยาลัยและสารภาพว่าเธอไม่ได้มีส่วนร่วมในบทความดังกล่าว นอกจากนี้ทีมสอบสวนซึ่งแต่งตั้งโดยมหาวิทยาลัยพิทซ์เบิร์กได้กล่าวโทษนาย Gerald Schatten ซึ่งเป็นผู้แต่งร่วมอีกคนหนึ่งในข้อหาล็อบบี้ให้บทความได้ตีพิมพ์ในวารสาร Science ในกรณีนี้ผู้เปิดเผยข้อมูลคนหนึ่งซึ่งทำงานในโรงพยาบาลซึ่งแม้จะไม่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยของ Hwang ถูกบังคับให้ลาออกจากสาเหตุที่ว่าการเปิดโปงของเขาทำให้มีนักข่าวต้องการสัมภาษณ์เป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการประจำวันในสถานที่ทำงาน และหลังจากนั้นก็ไม่สามารถหางานที่ใดได้อีกและไม่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐบาลหรือระบบกฎหมาย

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนช่องว่างของกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันในส่วนที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่ว่ากฎหมายกำหนดช่องทางให้ผู้แจ้งเบาะแสรายงานและส่งหลักฐานไปยังคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชันเท่านั้น[79] แต่โชคร้ายที่ผู้แจ้งเบาะแสในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเนื่องจากพวกเขาไม่ได้แจ้งเบาะแสไปยังคณะกรรมการฯ อีกทั้งหลักฐานก็ยังมีเพียงพอถึงแม้ว่าจะมีการขยายผลการสืบสวนสอบสวนจากสื่อมวลชนไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดก็ตาม ดังนั้น องค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตจึงอยู่ที่ประเด็นการคุ้มครองทางกฎหมายต่อผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

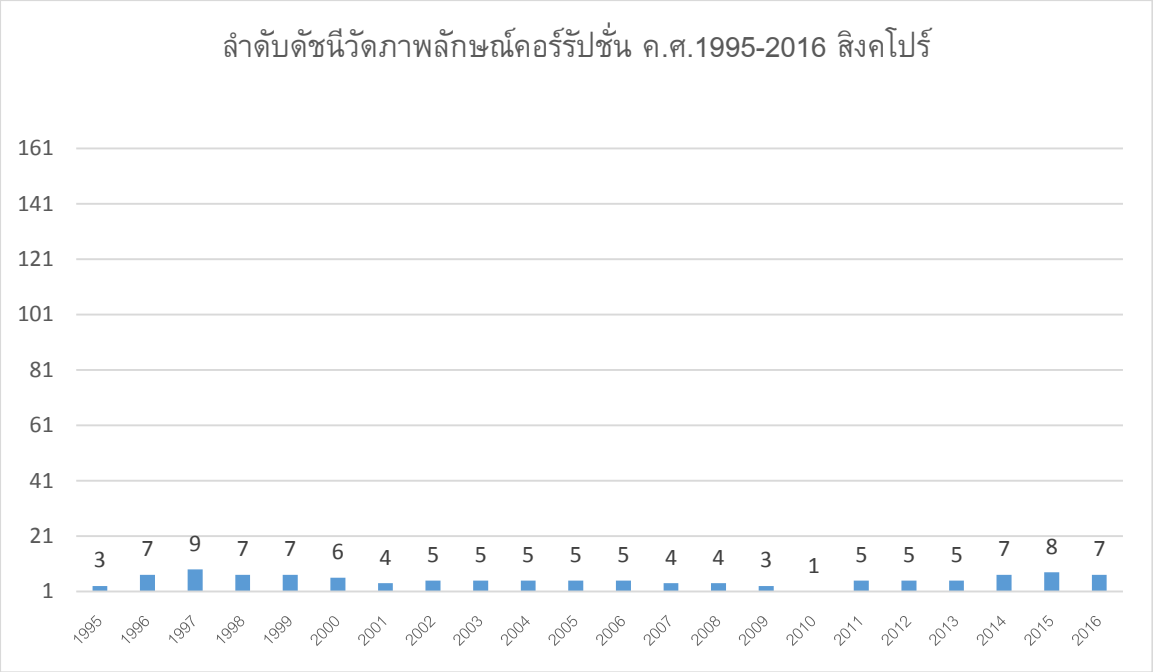
ดังนั้น แม้สาธารณรัฐเกาลีจะมีความก้าวหน้าไปมากในการจัดการปัญหาการคอร์รัปชันแต่ผู้แจ้งเบาะแสยังคงถูกคุกคามในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ ในปี 2013 Horuragi Foundation ได้ทำการสำรวจผู้ที่เคยออกมาแจ้งเบาะแสจำนวน 42 ราย พบว่า กว่าร้อยละ 60 ของคนกลุ่มนี้ถูกไล่ออกจากงานหลังจากออกมาเปิดโปงการกระทำผิดของนายจ้าง ซึ่งนอกจากจะถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว พบว่ายังประสบปัญหาการเงิน การหย่าร้าง และมีแนวโน้มในการฆ่าตัวตายสูงอันเป็นผลมาจากการถูกสังคมรังเกียจและถูกฟ้องร้องจากนายจ้างของตน[80]

---

[79] Article 25 (Whistle-Blowing of Act of Corruption)

[80] ที่มา https://www.nytimes.com/2016/11/09/business/international/south-korea-whistle-blower-corruption.html Retrieved on January 31, 2018

3.3.3 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์



ภาพประกอบ 3.3 ลำดับดัชนีวัดาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ประเทศสิงคโปร์

ที่มา : tradingeconomic.com I Transparency International

การมีอยู่ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

นับแต่การแยกตัวเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักรและมาเลเซีย รัฐบาลสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อลดโอกาสที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันมาโดยตลอด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการคอร์รัปชัน (The Prevention of Corruption Act) เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เป็นหมุดหลักในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของสิงคโปร์

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการคอร์รัปชันบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 1960 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรที่เรียกว่า Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ในการสืบสวน สอบสวน จับกุมการกระทำผิดฐานคอร์รัปชัน ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ของ CPIB มีอำนาจในการจับกุม ควบคุมหรือยึดหลักฐานที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหากมีข้อมูลอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิด และกำหนดบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดเป็นการปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นกรณีที่การกระทำผิดเชื่อมโยงกับการทำสัญญาหรือเสนอว่าจะทำสัญญากับภาครัฐได้กำหนดบทลงโทษเป็นการปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายได้บัญญัติถึงข้อห้ามในการเสนอหรือรับสินบนจากสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งรวมถึงการห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐรับของขวัญจากบุคคลที่มีธุรกิจเกี่ยวข้องกับภาครัฐ

แต่หากมีความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ให้สามารถรับและต้องส่งให้กับผู้บังคับบัญชาเพื่อมอบคืนหน่วยงานทุกครั้ง แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐต้องการเก็บของขวัญไว้ส่วนตัวจะต้องจ่ายเงินให้กับทางการตามราคาประเมินที่ถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลัง[81]

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้บุคคลใดที่พยายามหรือร่วมสมคบคิดกับการกระทำผิดมีความผิดเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด[82] เช่นเดียวกับฐานความผิดของการกระทำความผิดฐานทุจริตภายในประเทศ กฎหมายยังกำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตของพลเมืองสิงคโปร์ภายนอกประเทศมีความผิดด้วย[83]

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสนั้นไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายเฉพาะเหมือนเช่นกรณีของประเทศต้นแบบที่เป็นกรณีศึกษาอื่นๆ หากแต่ระบุเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการคอร์รัปชันมาตรา 36 ว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

ระบบการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของสิงคโปร์ได้ถูกกำหนดให้เป็นมาตรการเชิงกฎหมายไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการคอร์รัปชัน มาตรา 36 การปกป้องผู้ให้ข้อมูล[84] บัญญัติไว้ว่าในการดำเนินการทางแพ่งหรืออาญาตามความผิดภายใต้กฎหมายนี้จะต้องไม่มีการเปิดเผยข้อมูลชื่อหรือที่อยู่หรือข้อความใดก็ตามที่จะนำไปสู่ตัวตนของผู้ให้ข้อมูล ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีศาลจะต้องปกปิดข้อความส่วนบุคคลที่ปรากฏในหนังสือ เอกสาร หรือรายงานเป็นความลับ เว้นไว้เสียแต่ว่าเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลไม่น่าเชื่อถือและไม่อาจตัดสินคดีได้ ศาลอาจเรียกขอเอกสารฉบับจริงหรือขอให้เปิดเผยข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลได้

ในส่วนของการสร้างระบบเพื่อสนับสนุนการแจ้งเบาะแส CPIB ได้พัฒนาระบบที่ให้ผู้แจ้งเบาะแสสามารถให้ข้อมูลโดยไม่ต้องเปิดเผยตัวตนผ่านช่องทางเวบไซต์และโทรศัพท์โดยการสร้าง Complaint ID เพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสใช้ในการติดตามการดำเนินคดีและให้ข้อมูลเพิ่มได้[85]

ถึงแม้ว่าการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากการกระทำอันเป็นการตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลนั้นจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ แต่การกลไกการปกป้องคุ้มครองอยู่ในลักษณะของการคุ้มครองพยานภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา เช่นเดียวกับการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์แจ้งเบาะแสในทางที่มิชอบ

---

[81] Article 9 and Article 14 (The Prevention of Corruption Act)

[82] Article 30-31 (The Prevention of Corruption Act)

[83] Article 37 (The Prevention of Corruption Act)

[84] Article 36 – Protection of informers (The Prevention of Corruption Act)

[85] แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย หน้า 4-38

โดยให้ข้อมูลอันเป็นเท็จซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการนำหลักฐานเท็จมาใช้เพื่ออ้างอิงในกระบวนการยุติธรรมไว้เช่นกัน[86]

การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค

ในขณะที่สิงคโปร์มีชื่อเสียงในเรื่องของการเป็นประเทศที่แทบจะไม่มีปัญหาด้านการคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตามยังคงมีการวิพากษ์วิจารณ์ในความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ในบางประเด็น หนึ่งในนั้นคือช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสไม่บรรลุประสิทธิผล[87] ดังจะเห็นได้จากหลายกรณีที่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันกลับต้องประสบชะตากรรมในทางลบรวมถึงความกลัวของผู้แจ้งเบาะแสที่มากเกินกว่าจะทำให้พวกเขาพูดความจริง

กรณีเรื่องอื้อฉาวของ The National Kidney Foundation (NKF) เมื่อปี 2005 เป็นรูปธรรมที่สนับสนุนข้อคิดเห็นข้างต้นเป็นอย่างดี[88] NKF เป็นมูลนิธิที่มีชื่อเสียงอย่างมากในสิงคโปร์ซึ่งมีรายได้มากกว่าหนึ่งพันล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี จุดเริ่มต้นของเรื่องเกิดขึ้นเมื่อหนังสือพิมพ์ Straits Times เผยแพร่บททัศนะวิพากษ์เกี่ยวกับมูลนิธิและนาย T T Durai ผู้เป็นซีอีโอของมูลนิธิโดยพาดพิงถึงพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของมูลนิธิด้วยความสุรุ่ยสุร่าย ซึ่งต่อมามูลนิธิและนาย Durai ดำเนินการฟ้องร้องหนังสือพิมพ์

อย่างไรก็ตาม ระหว่างการพิจารณาคดีมีการเปิดเผยว่าข้ออ้างของหนังสือพิมพ์มีมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนาย Durai ได้ยอมรับในการสอบสวนเองว่ามีการติดก๊อกน้ำทองคำไว้ในห้องน้ำผู้บริหารและได้เดินทางโดยสารเครื่องบินในชั้นเฟิร์สคลาสโดยใช้เงินมูลนิธิ เรื่องราวที่เป็นที่สนใจของสาธารณชนมากที่สุดอยู่ที่มีการเปิดเผยว่าเงินเดือนของนาย Durai ระหว่างปี 2002 ถึง 2004 มีจำนวนถึง 600,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี ผนวกรวมกับคำให้สัมภาษณ์ของนาง Tan Choo Leng อดีตภริยานายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ในฐานะผู้อุปถัมภ์มูลนิธิที่กล่าวว่าเงินจำนวนดังกล่าวเทียบกับเงินบริจาคแล้วเป็นเพียงแค่เรื่องไร้สาระ (peanut) เท่านั้น ซึ่งแม้ว่าเธอจะออกมาขอโทษในคำพูดของเธอในเวลาต่อมาแต่มูลนิธิและนาย Durai ก็ได้ปลดเธอออกจากตำแหน่ง

ในเดือนกรกฎาคม 2005 รัฐบาลได้แทรกแซงการดำเนินงานของมูลนิธิโดยให้นาย Durai และบอร์ดบริหารทั้งหมดลาออก และแต่งตั้งผู้บริหารชุดใหม่เข้าไปแทน ซึ่งผู้บริหารชุดใหม่ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในเดือนธันวาคมคณะทำงานได้รายงานผลการ

---

[86] Penal Code – Chapter XI – False evidence and offences against public justice (The Prevention of Corruption Act)

[87] The need for whistleblowers to be protected by law and authorities

[88] Au, A. (2006). Singapore's spleen over kidney scandal. Asia Times, 5.

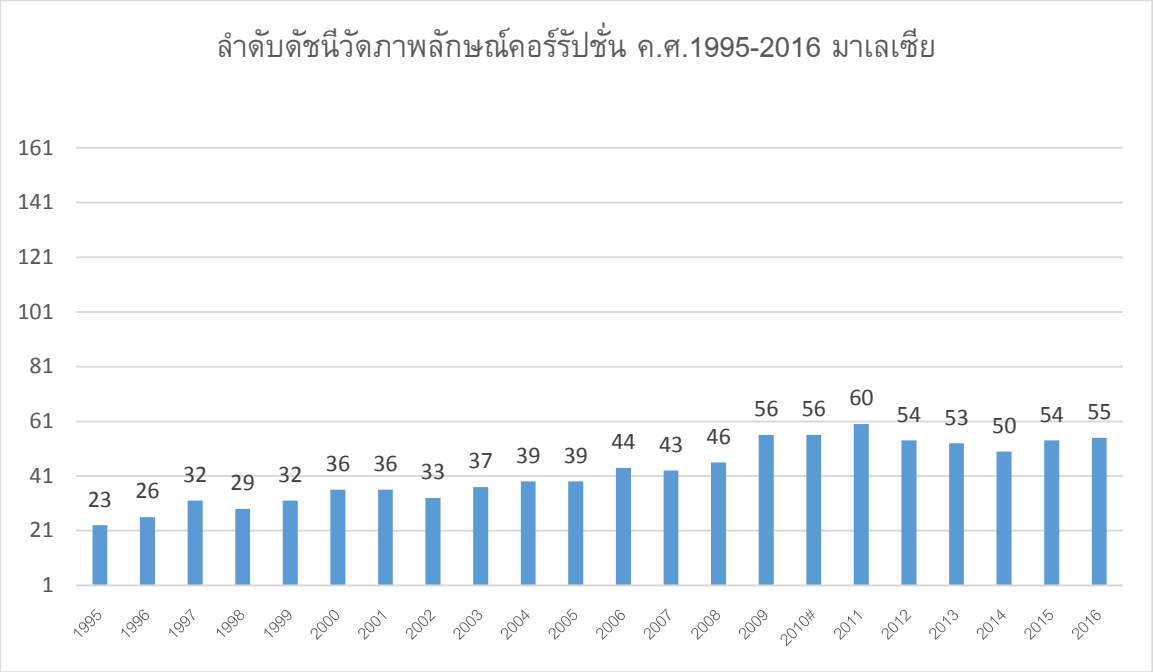
ตรวจสอบพบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 พบมูลความผิดทั้งในเรื่องของการใช้เงินมูลนิธิเพื่อการเอื้อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องและการรวบอำนาจไว้ที่ซีอีโอ ตลอดจนการปรับแต่งบัญชีและฉ้อโกงเงินบริจาค

อย่างไรก็ตามมีคำถามเกิดขึ้นต่อผลของการเปิดโปงข้อมูลดังกล่าว มีบุคคลภายใน 3 คนที่เปิดเผยพฤติการณ์อันน่าสงสัยของมูลนิธิกลับถูกมูลนิธิฟ้องด้วยข้อหาหมิ่นประมาทและต้องชดใช้ค่าเสียหายรวมถึงค่าดำเนินการทางกฎหมายระหว่างการพิจารณาคดีโดยไม่มีการปกป้องคุ้มครองจากกฎหมายใดๆ เหตุการณ์ลักษณะนี้เกิดขึ้นกับบุคคลหนึ่งที่ถูกเข้าใจผิดว่าเป็นผู้ให้ข้อมูลโจมตีนายจ้างทั้งๆ ที่เขาไม่ได้เป็นผู้ให้ข้อมูล และท้ายที่สุดบุคคลผู้นั้นต้องเผชิญกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้างเป็นเวลากว่าสองปีก่อนที่จะตัดสินใจลาออกจากงาน[89]

กรณีดังกล่าวจึงสะท้อนถึงช่องว่างของกฎหมายที่ยังไม่มีการมุ่งปกป้องคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตเป็นการเฉพาะในประเทศสิงคโปร์ ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการผลักดันนโยบายการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในระดับบริษัทในภาคเอกชนและระดับหน่วยงานภาครัฐก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับการสร้างกลไกเชิงสถาบันที่จะทำให้บุคคลเกิดความเชื่อมั่นว่าจะมีกฎหมายคอยคุ้มครองเมื่อพวกเขาพูดความจริง

[89] Whistle-blower law: Let’s not shoot the messenger

3.3.4 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของมาเลเซีย



ภาพประกอบ 3.4 ลำดับดัชนีวัดาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ประเทศมาเลเซีย
ที่มา : tradingeconomic.com I Transparency International

การมีอยู่ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ความพยายามของมาเลเซียในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต 2003 ปรากฏเด่นชัดเมื่อรัฐสภามาเลเซียลงมติผ่านร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน (The Whistleblower Protection Act) ในเดือนพฤษภาคม 2010 และต่อมากฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 ธันวาคมในปีเดียวกัน ส่งผลให้มาเลเซียกลายเป็น 1 ในกว่า 50 ประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตเพื่อบรรลุผลการต่อต้านคอร์รัปชัน กระนั้นก็ตาม ก่อนหน้านี้มาเลเซียมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองกลุ่มบุคคลดังกล่าวอยู่บ้างแล้ว ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน (The Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009) กฎหมายว่าด้วยบรรษัท (The Companies Act 2007) และกฎหมายว่าด้วยการบริการและตลาดทุน (The Capital Markets and Services Act 2007)

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน 2009 กำหนดกรอบการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสการทุจริตไว้อย่างกว้างๆ โดยให้มีการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่ช่วยทางการในการต่อสู้กับการคอร์รัปชัน[90] บัญญัติให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ให้ข้อมูลและกระทำการบนเจตนาสุจริต เช่นเดียวกับ

[90] Section 65 (The Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009)

การปกป้องคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานที่รายงานข้อมูลการทุจริตและบุคคลซึ่งเปิดเผยข้อมูลโดยการกระทำที่เป็นไปตามหน้าที่ของพลเมือง[91]

สำหรับกฎหมายว่าด้วยบรรษัท 2007 กำหนดให้ผู้ตรวจสอบบัญชีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทมหาชนหรือบริษัทในกำกับดูแลของรัฐหากมีพบเห็นความผิดปกติที่เกี่ยวเนื่องกับการฉ้อโกงจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อบริษัทให้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังนายทะเบียน (Registrar)[92] โดยหากการรายงานนั้นเป็นไปด้วยเจตนาอันบริสุทธิ์ผู้รายงานต้องไม่ถูกดำเนินการทางอาญาหรือทางวินัย[93] กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้พนักงานผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบอาจรายงานพฤติการณ์ฉ้อโกงหรือทุจริตด้วยเช่นกันหากมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่ามีพฤติการณ์ดังกล่าว[94]

หลักการดังกล่าวใกล้เคียงกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริการและตลาดทุน 2007 ที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ตรวจสอบบัญชีในบริษัทจดทะเบียนรายงานถึงช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและความมั่นคงโดยให้รายงานต่อ The Securities Commission and Bursa Malaysia[95] ทั้งนี้ผู้ที่รายงานเรื่องดังกล่าวต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย[96] การคุ้มครองในลักษณะดังกล่าวยังครอบคลุมถึงประธานบริหารของบริษัทหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่อนุมัติรายงานทางการเงินหรือข้อมูลทางการเงินที่มีความเห็นอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายความมั่นคงและกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของบริษัทมหาชน[97]

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน 2010 ได้ให้คำนิยามของผู้แจ้งเบาะแสไว้ว่าหมายถึงบุคคลซึ่งเปิดเผยพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมต่อหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายบนฐานของความเชื่อที่มีเหตุผลรองรับว่าบุคคลอื่นใดได้กระทำการ กำลังกระทำการหรือเตรียมการเพื่อประพฤติปฏิบัติในทางที่ไม่เหมาะสม[98] และนิยามคำว่าพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมไว้ว่าเป็นการกระทำใดก็ตามที่ขัดต่อวินัยหรือกฎหมายลักษณะอาญา[99] อย่างไรก็ตาม การที่ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนั้นจะต้องเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งหมายถึง

---

[91] Section 72 (The Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009)

[92] Section 174 (8A) (The Companies Act 2007)

[93] Section 174A (2A) (The Companies Act 2007)

[94] Section 368B (The Companies Act 2007)

[95] Section 320 (The Capital Markets and Services Act 2007)

[96] Section 320(2) (The Capital Markets and Services Act 2007)

[97] Section 321, Section 321(2) (The Capital Markets and Services Act 2007)

[98] Section 6(1) (The Whistleblower Protection Act)

[99] Section 2 (The Whistleblower Protection Act)

กระทรวง กรม หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลแห่งรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่นเท่านั้น[100] เมื่อหน่วยงานดังกล่าวได้รับเรื่องแล้วต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ ทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายอยู่ภายใต้การกำกับของส่วนกฎหมาย สำนักนายกรัฐมนตรี

ในการเปิดเผยพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมนั้นยังสามารถทำได้ถึงแม้ว่าผู้แจ้งเบาะแสจะไม่สามารถระบุถึงตัวบุคคลที่เฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดได้ก็ตาม การให้ข้อมูลยังรวมถึงพฤติการณ์อันมิชอบที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับ

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมายนี้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ[101] ประการแรกคือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น อัตลักษณ์บุคคล อาชีพ ที่อยู่ของผู้ให้เบาะแสจะไม่ถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นใด[102] ประการที่สองเป็นการคุ้มครองความรับผิดทางแพ่งและอาญาและการดำเนินการทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัดจากการเปิดเผยพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมนั้นๆ[103] และประการที่สามคือการคุ้มครองจากการกระทำใดๆ ที่ไม่ชอบธรรมที่นำมาซึ่งการบาดเจ็บ ความสูญเสีย ส่งผลให้เกิดความแปลกแยก การถูกลดตำแหน่ง ถูกพักการการปฏิบัติงาน หรือการสิ้นสุดการจ้างงาน เป็นต้น ซึ่งความในข้อนี้ได้ให้ความคุ้มครองถึงบุคคลใกล้ชิดที่เกี่ยวข้องกับผู้แจ้งเบาะแสด้วย[104]

อย่างไรก็ตาม การปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอาจถูกเพิกถอนโดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้หากเกิดเหตุการณ์ในกรณีต่างๆ ได้แก่ (1) ตัวผู้แจ้งเบาะแสเองมีส่วนร่วมในการกระทำผิดตามที่ได้เปิดเผยด้วย (2) ผู้แจ้งเบาะแสจงใจเปิดเผยข้อมูลเท็จ (3) การเปิดเผยพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมเป็นการให้ข้อมูลที่จงใจก่อกวน (4) การเปิดเผยพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมเกี่ยวข้องกับการตั้งคำถามต่อความถูกต้องของนโยบายรัฐบาล (5) การเปิดเผยพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมเป็นเพียงความตั้งใจที่จะหลีกเลี่ยงการถูกไล่ออกหรือดำเนินการทางวินัย หรือ (6) ผู้แจ้งเบาะแสกระทำผิดตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้[105]

กฎหมายได้กำหนดกระบวนการสอบสวนและการรายงานผลการสอบสวนของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย โดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต้องแจ้งต่อผู้ให้เบาะแสในกรณีที่ข้อร้องเรียนนั้นไม่มีมูลหรือในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง แต่หากสอบสวนและพบว่าข้อร้องเรียนนั้นมีมูลให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเสนอความเห็นไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตามข้อกล่าวหาหรือต่อนายจ้างในกรณี

---

[100] ดังนั้น ผู้แจ้งเบาะแสต่อสื่อมวลชนจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้เหมือนเช่นบทบัญญัติทางกฎหมายของเกาหลีใต้

[101] Section 7(1) (The Whistleblower Protection Act)

[102] Section 8 (The Whistleblower Protection Act)

[103] Section 9 (The Whistleblower Protection Act)

[104] Section 10 (The Whistleblower Protection Act)

[105] Section 11(1) (The Whistleblower Protection Act)

เป็นหน่วยงานภาคเอกชนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่[106] หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายยังมีหน้าที่ในการสอบสวนข้อร้องเรียนในกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสถูกดำเนินการจากนายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดโดยไม่ชอบธรรม[107]

ระบบตอบแทนให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสก็ได้ถูกบัญญัติไว้เช่นกัน โดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนที่เหมาะสมต่อผู้แจ้งเบาะแสสำหรับการเปิดเผยพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมหรือข้อร้องเรียนอันเกิดจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นผลสืบเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลซึ่งนำไปสู่การขยายผลสืบสวนสอบสวนการกระทำผิด[108]

การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค

ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันเป็นตัวแทนของความพยายามในการต่อสู้กับคอร์รัปชันและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของมาเลเซีย ยังคงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อบัญญัติของกฎหมายบางประการ เช่น[109]

1) ปัญหาเรื่องการนิยามคำว่าผู้แจ้งเบาะแสที่ไม่รวมถึงผู้ให้เบาะแสผ่านทางสาธารณะและสื่อสังคมออนไลน์ ในประเด็นนี้หากพิจารณาจากกรณีที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่าการแจ้งเบาะแสทางสาธารณะน่าจะเป็นหนทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าในการเปิดเผยให้เห็นพฤติการณ์ความผิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริษัทขนาดใหญ่ที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานของรัฐ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวเนื่องกับการนิยามคือการที่กฎหมายไม่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนว่าบุคคลใกล้ชิดที่เกี่ยวข้องกับผู้แจ้งเบาะแสซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้หมายถึงบุคคลใดบ้าง

2) ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้การคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลไม่บังเกิดผล กล่าวคือ ผู้ให้เบาะแสจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้หากเนื้อหาของข้อมูลที่เปิดเผยนั้นขัดต่อกฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยความลับของทางราชการ (The Official Secrets Act 1972) กฎหมายว่าด้วยการบริการทางการเงิน (The Financial Services Act 2013) และกฎหมายว่าด้วย ถึงแม้ว่าข้อมูลนั้นจะเป็นการเปิดเผยให้เห็นถึงการคอร์รัปชัน การใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือมีความผิดทางอาญาก็ตาม

3) ข้อบกพร่องที่เกิดจากบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการถอนความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตามมาตรา 11 โดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอาจสั่งเพิกถอนความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสได้หากการเปิดเผยพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมนั้นเกี่ยวข้องกับการตั้งคำถามต่อความถูกต้องของนโยบายรัฐบาล

---

[106] Section 13(1) (b) (The Whistleblower Protection Act)

[107] Section 14(1) (The Whistleblower Protection Act)

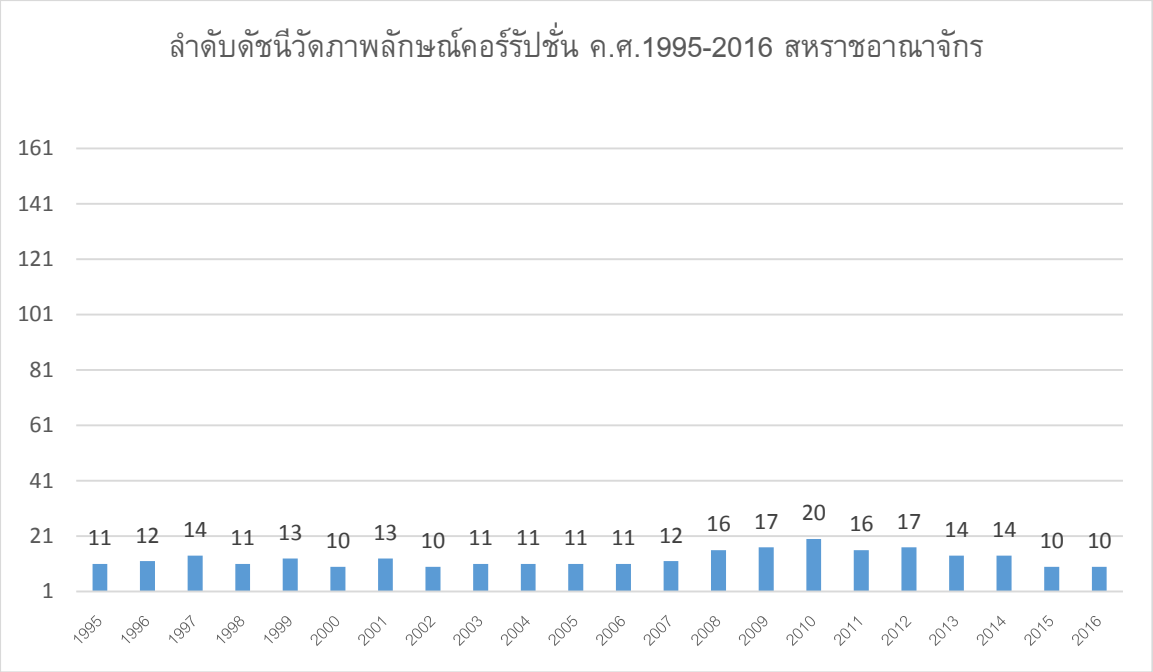
[108] Section 26 (The Whistleblower Protection Act)

[109] Whistleblower Protection in Malaysia - A Brief Analysis, https://www.linkedin.com/pulse/whistleblower-protection-malaysia-brief-analysis-jamalul-hisham

ประเด็นนี้ส่งผลต่อการบั่นทอนศักยภาพกระบวนการแจ้งเบาะแส เช่น การเปิดเผยการกระทำผิดในนโยบายจัดซื้อจ้างของรัฐบาลอาจไม่ได้รับการคุ้มครองหากถูกตีความโดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายว่าเข้าข่ายประเด็นดังกล่าว

4) ความกำกวมของระบบตอบแทนตามความในมาตรา 26 ซึ่งไม่ได้กำหนดมาตรฐานไว้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายสามารถเสนอรางวัลตอบแทนให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสได้เป็นจำนวนเท่าไรและใช้งบประมาณจากแหล่งใด จึงทำให้แรงจูงใจในการให้เบาะแสการทุจริตลดน้อยลง

3.3.5 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของสหราชอาณาจักร



ภาพประกอบ 3.5 ลำดับดัชนีวัดาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 สหราชอาณาจักร

ที่มา : tradingeconomic.com I Transparency International

การมีอยู่ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ประสบการณ์ของผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตประพฤติมิชอบในสหราชอาณาจักรแทบจะไม่มีความแตกต่างจากประสบการณ์ในประเทศอื่นซึ่งคนกลุ่มนี้มักถูกมองว่าเป็นตัวการในการทำลายค่านิยมและบรรทัดฐานขององค์กรและมักจะลงเอยโดยการถูกลงโทษด้วยวิธีการต่าง ๆ จากสถานที่ทำงาน ข้อเท็จจริงนี้ได้รับการยืนยันจากผลการศึกษาวิจัยของภาครัฐเองที่สรุปว่าเหตุการณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในช่วงทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 นั้นมีผู้คนภายในองค์กรที่ทราบถึงความผิดปกติบางอย่างที่จะก่อให้เกิดความเสียหายได้แต่ไม่ได้ให้ข้อมูลนี้แก่ทางสาธารณะเนื่องด้วยความกลัวที่จะได้รับการลงโทษจากหน่วยงาน[110] จนมีการกล่าวว่าวัฒนธรรมแห่งการปิดบัง (Culture of Secrecy) ที่มีมาอย่างยาวนานของผู้คนในสหราชอาณาจักรจำเป็นต้องได้รับการแก้ปัญหา[111]

---

[110] เช่น การล่มสลายของ Bank of Credit and Commerce International ซึ่งถูกเปิดเผยว่าฉ้อโกงเงินกว่า 2 พันล้านปอนด์และส่งผลให้บริษัทธุรกิจหลายแห่งต้องล้มละลาย และกรณีเหตุการณ์อุบัติเหตุทางรถไฟ Clapham Junction rail crash ในลอนดอนเมื่อปี 1988 ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 35 รายและบาดเจ็บ 484 ราย

[111] Kaplan, E. (2001). The International emergence of legal protections for whistleblowers. The Journal of Public Inquiry, 37-42.

ความพยายามในการปกป้องคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลสะท้อนผ่านการริเริ่มของภาคประชาสังคมในการก่อตั้งมูลนิธิ Public Concern at Work เมื่อปี 1993 โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้คำปรึกษาแก่บุคคลที่ประสบปัญหาในที่ทำงานรวมถึงให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานในการพัฒนานโยบายด้านการคุ้มครองการแจ้งเบาะแสภายในองค์กร รวมถึงความพยายามในการจัดวางนโยบายภายในขององค์กรภาครัฐต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานด้านการแจ้งเบาะแสอันเป็นประโยชน์ต่อองค์กร เช่น National Health Service-NHS ได้เผยแพร่คู่มือแนะนำเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (Guidance for Staff on Relations with the Public and the Media) เมื่อปี 1993 ที่สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรมีเสรีภาพในการแสดงความเห็นเพื่อพัฒนาระบบการบริการด้านสุขภาพ หรือกรณีที่ The Nolan Committee on Standards in Public Life ได้มีข้อเสนอให้กำหนดกระบวนการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตไว้ในการบริหารหน่วยงานภาครัฐ เมื่อปี 1995 และได้รับการตอบรับจากรัฐบาล ทั้งหมดนี้เป็นแรงผลักดันที่นำไปสู่การร่างกฎหมายเฉพาะอันได้แก่กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Disclosure Act 1998)[112]

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ[113] ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1998 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1999 มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคอาสาสมัคร (ยกเว้นเจ้าหน้าที่รักษาความมั่นคงและตำรวจ) จากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้างอันเป็นผลมาจากการเปิดเผยข้อมูลบางประเภท รวมถึงหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายหรือการทำลายสิ่งแวดล้อม

บทบัญญัติในกฎหมายประกอบไปด้วย 18 มาตรา โดยมีการกล่าวถึงประเด็นต่างๆ อาทิ ประเภทของการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการปกป้อง สิทธิของบุคคลที่จะต้องไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำอันไม่ชอบธรรม การร้องเรียนต่อศาล การชดเชยต่อการถูกไล่ออกที่ไม่เป็นธรรม มาตรการเยียวยาชั่วคราว เป็นต้น

การเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้มีการสอดแทรกและแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสิทธิการจ้างงาน (The Employment Rights Act [ERRA] 1996) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ให้เบาะแสโดยเฉพาะ ในการกำหนดคำนิยามว่าการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็น (1) การกระทำอันเป็นความผิดอาญา (2) เป็นการกระทำ

---

[112] Vickers, L. (2000). Whistling in the wind? The Public Interest Disclosure Act 1998. Legal Studies, 20(3), 428-444.

[113] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/pdfs/ukpga_19980023_en.pdf

ผิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย (3) เป็นการพิจารณาตัดสินที่ผิดพลาด (4) เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของปัจเจกบุคคล (5) เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือ (6) เป็นความจงใจปกปิดข้อมูลตามข้อ (1)-(5) ซึ่งการกระทำดังกล่าวครอบคลุมทั้งที่ได้กระทำไปแล้ว กำลังกระทำ หรือมีแนวโน้มว่าจะกระทำในอนาคต อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้จะไม่ได้รับการคุ้มครองหากผู้เปิดเผยข้อมูลได้กระทำความผิดเองด้วย ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติให้มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องมีเจตนาอันสุจริตและเชื่อได้ว่าข้อมูลที่เปิดเผยวางอยู่บนข้อเท็จจริง โดยใช้สิทธิผ่านช่องทางต่างๆ เช่น นายจ้าง บุคคลที่กำหนดไว้ตามระเบียบว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) 1999) หน่วยงานที่มีฐานะเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐบางแห่ง[114]

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้สะท้อนผ่านบทบัญญัติในมาตรา 2 ที่กำหนดสิทธิของผู้ปฏิบัติงานว่าจะต้องไม่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติอันเป็นธรรมเมื่อได้มีการเปิดเผยข้อมูล[115] ถึงแม้ว่าจะไม่มีการระบุถึงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนข้อร้องเรียน แต่ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับผลกระทบในเชิงลบย่อมมีสิทธิในการร้องเรียนแก่ศาล (Employment tribunal) ว่าได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมจากฝ่าฝืนกฎหมายของนายจ้าง[116] และมีสิทธิได้รับการชดเชยจากการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมตามอัตราที่กำหนด[117] ตลอดจนได้รับการเยียวยาชั่วคราว เช่น การกลับมาสู่ตำแหน่งเดิมหรือการต่อสัญญาหากศาลพิจารณาว่าการบังคับให้ออกจากงานของนายจ้างเกี่ยวเนื่องกับการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครอง[118]

เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศ สหราชอาณาจักรกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องกระทำโดยสุจริต (In Good Faith) กล่าวคือ การเปิดเผยข้อมูลต้องอยู่บนพื้นฐานความซื่อสัตย์และไม่มีวาระซ่อนเร้น ซึ่งมีผลเสียคือ นายจ้างอาจจะใช้ประเด็นเรื่องความสุจริตเป็นข้ออ้างได้ว่าการกล่าวหาลูกจ้างได้ว่ามูลเหตุในการร้องเรียนไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีตัวอย่างเช่นคดีระหว่าง Street และ Derbyshire Unemployed Workers (2004) ที่สุดท้ายลูกจ้างที่ออกมาแจ้งเบาะแสตกเป็นฝ่ายแพ้คดี เนื่องจากนายจ้างกล่าวอ้างว่าลูกจ้างดังกล่าวมีความเคียดแค้นส่วนตัวกับผู้จัดการ ทำให้การกล่าวหาถูกมองว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย[119] ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2013

---

[114] Section 1 Protected disclosures (The Public Interest Disclosure Act 1998)

[115] Section 2 Right not to suffer detriment (The Public Interest Disclosure Act 1998)

[116] Section 3 Complains to employment tribunal (The Public Interest Disclosure Act 1998)

[117] Section 4 Limit on amount of compensation (The Public Interest Disclosure Act 1998)

[118] Section 9 Interim relief (The Public Interest Disclosure Act 1998)

[119] ที่มา: https://www.twobirds.com/en/news/articles/2013/uk/whistleblowing-goodbye-in-good-faith-hello-in-the-public-interest--and-wider-issues Retrieved on June 17, 2017

เป็นต้นมา สหราชอาณาจักรจึงได้มีการแก้ไขข้อความในมาตรา 43B แห่งกฎหมาย ERRA 2013 จากเดิมที่กำหนดให้บุคคลต้องเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต (In Good Faith) มาเป็นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งสาธารณะ (In Public Interests) เพื่อเป็นการลดความสำคัญของการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ใจของบุคคล แต่หันไปให้ความสนใจกับประเด็นการละเมิดต่อผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ทั้งนี้หากปรากฏภายหลังว่าข้อกล่าวหาเป็นไปโดยไม่สุจริต ผู้ร้องอาจจะถูกลดเงินสินบนลงร้อยละ 25[120]

การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค

ความสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะคือการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรม มุมมอง และภาพลักษณ์ของผู้ให้เบาะแสการทุจริตอันเป็นการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะในสังคมและที่ทำงานในระยะยาว[121] รวมถึงเป็นการสนับสนุนให้นายจ้างได้พัฒนากระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตภายในองค์กรขึ้นเองเพื่อป้องกันมิให้เกิดภาพของการที่ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรเปิดโปงพฤติกรรมอันมิชอบสู่สาธารณะอันจะส่งผลเสียต่อชื่อเสียงขององค์กร[122] อย่างไรก็ตามยังคงมีการชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

ในประการแรก กฎหมายมิได้บังคับให้นายจ้างกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ทั้งนี้จากการสำรวจโดยมูลนิธิ Public Concern at Work เมื่อปี 2010 ระบุว่ามีผู้ถูกสำรวจเพียงร้อยละ 38 เท่านั้นที่ทำงานในบริษัทที่มีนโยบายด้านการแจ้งข้อมูลเบาะแสการทุจริต และมีเพียงร้อยละ 23 ที่ทราบว่ามีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส[123]

ประการที่สอง กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้สำหรับการกระทบกระเทือนทางจิตใจอันเป็นสาเหตุมาจากการแจ้งเบาะแสการทุจริตซึ่งจากการวิจัยพบว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเกิดเพิ่มมากขึ้น[124]

---

[120] ที่มา: https://www.theguardian.com/money/work-blog/2013/jun/25/whistleblowing-public-interest-edward-snowden Retrieved on June 1, 2017

[121] Gobert, J., & Punch, M. (2000). Whistleblowers, the public interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998. The Modern Law Review, 63(1), 25-54.

[122] Corbitt, T. (2003). Employees' Family Rights and the Public Interest Disclosure Act 1998. JUSTICE OF THE PEACE, 167(20), 374-375.

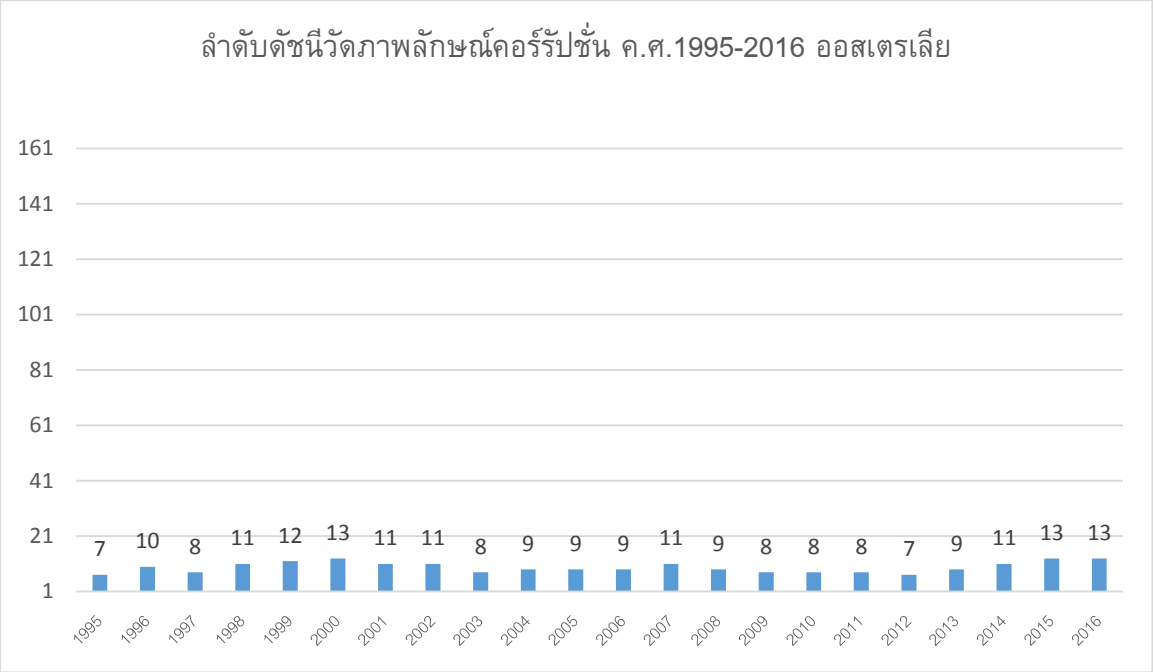
[123] Lewis, D. (2010). Ten years of Public Interest Disclosure Act 1998 claims: what can we learn from the statistics and recent research?. Industrial Law Journal, 39(3), 325-328.

[124] Gobert, J., & Punch, M. (2000). Whistleblowers, the public interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998. The Modern Law Review, 63(1), 25-54.

ประการที่สาม การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมายังคงประสบปัญหาในการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลจากการตกเป็นเหยื่อ คุกคาม หรือแม้กระทั่งการถูกไล่ออกจากงาน ดังที่ Lord Touhig ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้แสดงความเห็นว่าแท้ที่จริงแล้วกฎหมายดังกล่าวเป็นอันตรายต่อผู้เปิดเผยข้อมูลเนื่องจากพวกเขาคิดไปว่าจะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากกฎหมายมากกว่าที่พวกเขาได้รับในความเป็นจริง[125]

[125] Whistleblowing laws to be overhauled as new claims emerge over NHS trust, https://www.theguardian.com/politics/2013/feb/15/whistleblowing-laws-overhauled-nhs-trust

3.3.6 ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของออสเตรเลีย



ภาพประกอบ 3.6 ลำดับดัชนีวัดาพลักษณ์คอร์รัปชัน ค.ศ. 1995-2016 ประเทศออสเตรเลีย

ที่มา : tradingeconomic.com I Transparency International

การมีอยู่ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้เบาะแสและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในออสเตรเลียมีพัฒนาเชิงกฎหมายมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection Act [WPA] 1993) ขึ้นบังคับใช้ภายใต้ขอบเขตอำนาจศาลแห่งรัฐ South Australia และต่อมาได้มีกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้ครอบคลุมทั้ง 6 รัฐ (states) และ 2 ดินแดนอาณาเขต (territories) ในปี 2003 นอกจากกฎหมายระดับรัฐ (state level) แล้ว ยังมีกฎหมายระดับเครือรัฐ (federal level) ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (The Public Interest Disclosure Act 2013)

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสของออสเตรเลียได้แยกการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลในภาครัฐและภาคเอกชนออกจากกัน ในภาคเอกชนมีบทบัญญัติคุ้มครองภายใต้กฎหมายว่าด้วยบรรษัท (The Corporations Act 2001) ซึ่งมุ่งคุ้มครองบุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์กรจากการตกเป็นเหยื่อเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลนั้นอันหมายรวมถึงการถูกฟ้องร้องทางแพ่งและอาญา การละเมิดสัญญาการจ้างงาน รวมทั้งสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมหรือเทียบเท่ากรณีที่ถูกให้ออกจากงาน อย่างไรก็ตาม องค์กรเพื่อความโปร่งใสออสเตรเลีย (Transparency International Australia) มีข้อสังเกตว่ามาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชนยังคงไม่เข้มแข็งพอ

เมื่อเทียบกับการคุ้มครองในภาครัฐเนื่องจากกฎหมายไม่มีการบังคับให้บริษัทกำหนดกระบวนการภายในเพื่อรองรับกระบวนการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล

สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

การศึกษาในส่วนนี้จะเน้นไปที่กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Disclosure Act 2013) ซึ่งมีการประกาศใช้เมื่อเดือนมิถุนายน 2013 และบังคับใช้เมื่อเดือนมกราคม 2014 กฎหมายฉบับนี้เป็นกรอบกฎหมายระดับเครือรัฐสำหรับการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบความพร้อมรับผิด (accountability) และระบบคุณธรรม (integrity) ในการให้บริการภาครัฐผ่านการเอื้อให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลและการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดและการบริหารงานโดยมิชอบของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น[126]

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ การเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะภายในองค์กรสามารถกระทำได้ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันหรือในอดีตโดยยื่นคำร้องต่อผู้บังคับบัญชา พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐ หรือผู้ตรวจการแห่งหน่วยสืบราชการลับและความมั่นคง ส่วนการเปิดเผยข้อมูลจากภายนอกองค์กรก็สามารถกระทำได้โดยมีเงื่อนไขที่แคบกว่า กล่าวคือ ต้องมีการเปิดเผยจากผู้ให้ข้อมูลภายในก่อนเท่านั้น

การเปิดเผยข้อมูลที่จะได้รับการคุ้มครองมีนิยามที่ค่อนข้างกว้างขวางซึ่งมีความหมายรวมถึงการทุจริต การประพฤติตนไม่เหมาะสม การไม่บริหารงานและใช้อำนาจโดยมิชอบอันส่งผลต่อความไว้วางใจของสาธารณะ การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขอนามัยสาธารณะหรือสิ่งแวดล้อม การใช้งบประมาณที่ก่อให้เกิดความสูญเปล่า[127] โดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองหมายรวมถึงผู้ที่อยู่ในสัญญาจ้างของหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ[128]

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสถูกกำหนดให้ปกปิดอัตลักษณ์บุคคลและข้อมูลข่าวสารให้เป็นความลับระหว่างการสืบสวนสอบสวน[129] ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลยังได้รับการคุ้มครองจากการรับผิดทางแพ่งหรืออาญาหรือความผิดทางการบริหาร เช่นเดียวกับการโต้ตอบโดยการกระทำอันไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาภายหลังจากที่ได้เปิดเผยข้อมูล[130]

บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเครือรัฐ (The Commonwealth Ombudsman) มีความสำคัญในการสนับสนุนและกำกับการบริหารกิจการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสภาครัฐภายใต้กฎหมาย

---

[126] Section 6 – Objects (Public Interest Disclosure Act 2013)

[127] Section 26 – Meaning of public interest disclosure (Public Interest Disclosure Act 2013)

[128] Section 69 – Public Official (Public Interest Disclosure Act 2013)

[129] Section 20 – Use or disclosure21 (Public Interest Disclosure Act 2013)

[130] Section 13 – What constitutes taking a reprisal (Public Interest Disclosure Act 2013)

ฉบับนี้ โดยมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดความตระหนักและสร้างความรู้ความเข้าใจต่อตัวบทกฎหมาย รวมทั้งจัดให้มีคู่มือ จัดทำข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรต่างๆในการเอื้อให้เกิดการเปิดเผยข้อมูล[131]

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลบางประเภทไม่อาจได้รับความคุ้มครองซึ่งได้แก่ข้อมูลที่เกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงแห่งชาติตามมาตรา 70 ของ The Crime Act 1914 ที่ระบุว่าการเปิดเผยข้อมูลใดๆที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการของการสืบราชการลับถือเป็นความผิดทางอาญา เช่นเดียวกับการกำหนดไว้ในมาตรา 42 ของ The Australian Border Force Act 2015 ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจการกักกันผู้อพยพเข้าเมืองของออสเตรเลียก็มีการกำหนดโทษทางอาญาด้วยเช่นกัน

การดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค

ปัญหาการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของออสเตรเลียถูกสะท้อนผ่านข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญประจำสหประชาชาติที่ว่าออสเตรเลียมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลที่เป็นความลับเป็นจำนวนมากจนกลายมาเป็น “ระบอบแห่งความลับ” (Regime of secrecy) กฎหมายเหล่านี้กลายมาเป็นมาตรการเชิงกฎหมายที่สั่งสมให้เกิดช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายในการสร้างหลักนิติรัฐกับการบังคับใช้กฎหมายที่สวนทางกัน ดังตัวอย่างของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในค่ายกักกันผู้อพยพเข้าเมืองซึ่งกฎหมาย The Australian Border Force Act 2015 กำหนดห้ามไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูล ในกรณีนี้ Dr.Peter Young อดีตหัวหน้าแผนก Mental Health for International Health and Medical Services และ Paul Stevenson ซึ่งเป็น traumatologist ที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศนาอูรูและเกาะมานัสอันเป็นที่ตั้งของสถานกักกันผู้อพยพของออสเตรเลียต้องเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวและถูกให้ออกจากงานในท้ายที่สุด[132]

ในส่วนของการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชนเองก็มีข้อเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายด้วยเช่นกัน โดยยกประเด็นปัญหา ได้แก่ การกำหนดคำนิยามให้ผู้แจ้งเบาะแสครอบคลุมไปถึงบุคคลที่เคยเป็นพนักงานขององค์กร การเพิ่มบทลงโทษแก่บริษัทที่กระทำการเลือกปฏิบัติต่อผู้แจ้งเบาะแส การตีความคำว่าการเปิดเผยข้อมูลโดยเจตนาอันบริสุทธิ์ (In Good Faith) ที่ไม่มีความชัดเจน การเพิ่มช่องทางการแจ้งเบาะแสและเปิดเผยข้อมูลไปยังบุคคลที่สามและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น

---

[131] Section 62 - Additional functions of the Ombudsman (Public Interest Disclosure Act 2013)

[132] Australia should urgently improve whistleblower protection, UN expert says, https://www.theguardian.com/australia-news/2016/oct/18/australia-should-urgently-improve-whistleblower-protection-un-expert-says

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสื่อมวลชน ตลอดจนการเสนอแรงจูงใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสแก่ผู้ควบคุมกฎกติกาของหน่วยงาน เป็นต้น[133]

[133] Submission on the public consultations on reform to Australia's whistleblowing frameworks, http://aicd.companydirectors.com.au/advocacy/policy/submission-on-the-public-consultations-on-reform-to-australias-whistleblowing-frameworks

3.4 บทสรุป

จากการศึกษาข้อกฎหมายและแนวทางการดำเนินงานของประเทศต้นแบบจะเห็นได้ว่าทุกประเทศล้วนมีภูมิหลังของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่นำไปสู่ความตระหนักในการเผชิญกับปัญหาที่สำคัญคือการพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จที่จะช่วยส่งเสริมให้บุคคลกล้าที่จะออกมาเปิดโปงข้อมูลการกระทำผิดนั้น นอกจากจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายที่มีความแข็งแรงแล้ว เรื่องของวัฒนธรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ความไม่เกรงกลัวต่อผลกระทบในทางลบของผู้เปิดเผยข้อมูลก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งต้องมองสภาพปัญหาเป็นองค์รวมไม่แยกส่วนออกจากกัน (Holistic Thinking) รวมทั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Agencies) ก็ต้องมีความจริงจังและจริงใจในการแก้ปัญหา

จากแนวทางและข้อกฎหมายที่มีการกำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศและประเทศต้นแบบพบว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญในการที่จะทำให้ระบบการให้เบาะแสมีประสิทธิภาพ โดยอาจสรุปเป็นประเด็นตามตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

ตารางแสดงการเปรียบเทียบถึงการกำหนดบทบัญญัติในประเด็นต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต้นแบบ

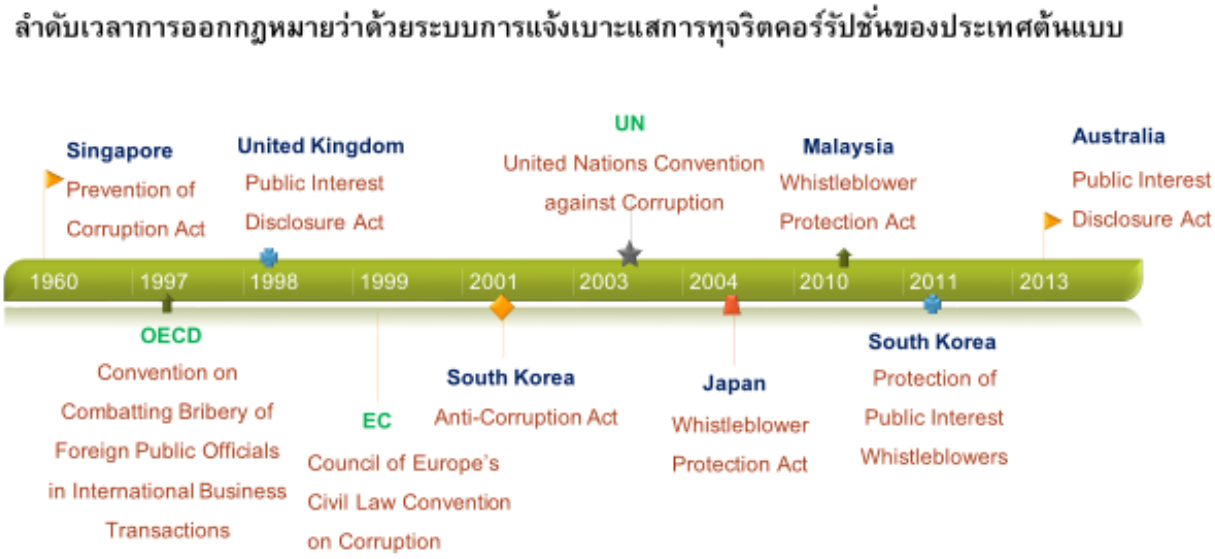
ประเทศ	ปีที่มีการตรากฎหมาย	ความเป็นกฎหมายเฉพาะ	ครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน	การระบุขั้นตอนดำเนินการหลังรับเรื่องร้องเรียน	การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและพยาน	ความร่วมมือในกระบวนการติดตามสอบสวนและคุ้มครอง	การให้รางวัลตอบแทน
ญี่ปุ่น	2004	/	/	/	/	X	X
เกาหลีใต้	2001	/	/	/	/	/	/
เกาหลีใต้	2011	/	/	/	/	/	/
สิงคโปร์	1960	X	/	X	/	X	X
มาเลเซีย	2010	/	/	/	/	/	/
สหราชอาณาจักร	1998	/	/	/	/	X	X
ออสเตรเลีย	2013	/	X	/	/	X	X

หมายเหตุ เกาหลีใต้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ

ข้อมูลจากตารางแสดงให้เห็นถึงความครอบคลุมขององค์ประกอบที่สำคัญในการที่จะทำให้ระบบการให้เบาะแสมีประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบ ในประเด็น**ความเป็นกฎหมายเฉพาะ**นั้น เป็นที่น่า

สังเกตว่าสิงคโปร์เป็นเพียงประเทศเดียวที่ไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันไว้เป็นการเฉพาะ แต่การที่สิงคโปร์มีวิวัฒนาการทางกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ปี 1960 อาจเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวพันกับการหล่อหลอมเชิงวัฒนธรรมการเป็นปฏิปักษ์กับการทุจริตคอร์รัปชันให้กับประชาชนและส่งผลให้ปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศอยู่ในระดับต่ำมาโดยตลอด[134]

ภาพประกอบ 3.7 ลำดับเวลาการออกกฎหมายว่าด้วยระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต้นแบบ



ในประเด็น**ความครอบคลุมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันทั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน**นั้น กฎหมายของเกือบทุกประเทศเปิดโอกาสให้ผู้แจ้งเบาะแสสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมอันไม่ชอบมาพากลของเจ้าหน้าที่ทั้งหน่วยงานจากภาครัฐและภาคเอกชนได้ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป เช่น ประเภทและขอบเขตของข้อมูลอันเป็นเบาะแส ผู้มีอำนาจหน้าที่รับแจ้งเบาะแส วิธีการในการแจ้งเบาะแส ส่วนกฎหมายของออสเตรเลียได้แยกการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลในภาครัฐและภาคเอกชนออกจากกันดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ใน 3.3.6

สำหรับประเด็น**การดำเนินการหลังรับเรื่องร้องเรียน** กฎหมายของทุกประเทศยกเว้นสิงคโปร์ต่างระบุขั้นตอน วิธีการ และกรอบระยะเวลาดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่รับแจ้งเบาะแส ซึ่งจะ

[134] โปรดดูลำดับดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ค.ศ.1995-2016 ของสิงคโปร์ ใน 3.3.3

เกี่ยวพันกับการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนข้อเท็จจริง การแจ้งผลต่อผู้ให้เบาะแส เป็นต้น

กระบวนการปกป้องคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสและการเยียวยา ถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอรัปชัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายของทุกประเทศมีการบัญญัติถึงหลักการข้อนี้หากแต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด อาทิ วิธีการปกปิดอัตลักษณ์ของผู้แจ้งเบาะแส การรักษาความลับของข้อมูล ขอบเขตคำนิยามของคำว่า “การคุ้มครอง” ลักษณะการให้ความคุ้มครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตามในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยามีเพียงกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี มาเลเซีย สหราชอาณาจักร และออสเตรเลียเท่านั้นที่ระบุถึงการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูล

กฎหมายของเกาหลีใต้และมาเลเซียยังมีความโดดเด่นในแง่ของการบัญญัติถึง**ความร่วมมือในกระบวนการติดตาม สอบสวน และคุ้มครองผู้ให้เบาะแสและพยาน** ซึ่งสะท้อนออกมาในลักษณะของทั้งการผูกมัดเชิงกฎหมายว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือในกระบวนการต่างๆ ด้วยการกำหนดบทลงโทษหากหน่วยงานที่ได้รับการร้องขอละเว้นการดำเนินการดังเห็นได้ชัดจากกฎหมายของเกาหลีใต้

ส่วนประเด็น**การให้รางวัลตอบแทนหรือเงินสินบนให้แก่ผู้แจ้งเบาะแส**นั้นถึงแม้จะยังไม่มีข้อสรุปว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้การจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้อถกเถียงว่าเงินรางวัลจะเป็นแรงจูงใจให้บุคคลเปิดเผยข้อมูลอันไม่ชอบมาพากลหรือไม่ แต่กฎหมายในบางประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้และมาเลเซียยังคงกำหนดบทบัญญัติให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ให้เบาะแสการทุจริตที่นำไปสู่ผลของคดีได้ผ่านเงื่อนไขต่างๆ

ถึงกระนั้นก็ตามแม้ในประเทศต้นแบบเองก็ยังประสบปัญหาในการดำเนินงานทั้งในด้านข้อกฎหมายและในแนวทางการปฏิบัติงานจริงโดยอาจสรุปได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดคำนิยามที่มีความคลุมเครือหรือแคบเกินไป เช่น คำนิยามของ “ผู้แจ้งเบาะแส” หรือ “ผู้มีอำนาจหน้าที่รับแจ้งเบาะแส” ยังไม่มีการครอบคลุมถึงหน่วยงานต่างๆ ปัญหาการตีความคำว่า “การเปิดเผยข้อมูลโดยเจตนาอันบริสุทธิ์” ขอบเขตของการกระทำตามที่ภาคสังคมคาดหวัง

2. การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่มีความยากต่อการปฏิบัติ เช่น การร้องขอเอกสารหลักฐาน (ใบเสร็จ) ส่งผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์ทางกฎหมายที่จะช่วยป้องกันการทุจริตและคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

3. กฎหมายในบางประเทศไม่มีการกำหนดบทลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการสอบสวนต่อข้อร้องเรียนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประเด็นนี้ยังรวมถึงการไม่บังคับให้บริษัทภาคเอกชนกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลด้วย

4. ปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การที่ผู้แจ้งเบาะแสไม่ได้รับความคุ้มครองจากการดำเนินการอันเป็นผลกระทบเชิงลบทั้งในรูปแบบของการถูกไล่ออกจากงาน ความไม่ก้าวหน้าในอาชีพ การถูกดำเนินคดีอาญา และไม่ได้รับความคุ้มครองในชีวิตและสภาพจิตใจ

5. ความลักลั่นเชิงกฎหมายที่ส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ได้ ดังที่เห็นได้ชัดเจนจากกฎหมายความมั่นคงแห่งรัฐซึ่งมีข้อบัญญัติในการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลที่เป็นความลับกลายมาเป็นมาตรการเชิงกฎหมายที่สั่งสมให้เกิดช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายในการสร้างหลักนิติรัฐกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตที่สวนทางกัน

บทเรียนจากประเทศต้นแบบที่ได้กล่าวมาจึงนับเป็นองค์ความรู้สำคัญที่จะสามารถนำมาใช้ปรับปรุงและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

บทที่ 4

ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐของประเทศไทย

4.1 คำนำ

สำหรับบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริตในประเทศไทย แนวปฏิบัติและมาตรการในปัจจุบัน ผลการดำเนินงาน รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยเน้นศึกษาเฉพาะแนวปฏิบัติและมาตรการของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน ดังนี้

(1) การรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการปราบปรามการทุจริต

(2) การตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(3) การคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส รวมถึงการให้การเยียวยาต่างๆ

(4) การให้สินบน รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

เนื้อหาในบทนี้จะมีการสอดแทรกประเด็นข้อคิดและความเห็นต่างๆ ที่ได้มาจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

4.2 ความเป็นมาของระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีพัฒนาการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นในทุกภาคส่วน ตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม พัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นตามสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ปรากฏขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและนำมาสู่การปรับปรุงโครงสร้าง บทบัญญัติกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและระบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต โดยสามารถแบ่งพัฒนาการดังกล่าวได้เป็น 5 ช่วง[135] ดังนี้

1) ปี พ.ศ. 2540-2545**:** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

2) ปี พ.ศ. 2545-2549: สมัยรัฐบาลไทยรักไทย

3) ปี พ.ศ. 2549-2554: หลังรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 และรัฐธรรมนูญปี 2550

4) ปี พ.ศ. 2554-2559: รัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และรัฐธรรมนูญปี 2559

5) ปี พ.ศ. 2559-ปัจจุบัน

---

[135] สรุปเนื้อหาทั้ง 4 ช่วงจาก ThaiPublica แต่มีการปรับ/แก้ไขเนื้อหาบางส่วนเพื่อให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น https://thaipublica.org/2016/09/hesse004-59/ Retrieved on June 1, 2017

1) ปี พ.ศ. 2540-2545 รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540

ประเทศไทยก่อนปี 2540 มีการทุจริตเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการติดสินบน การแทรกแซงของนักการเมืองในกลไกราชการ การแบ่งเปอร์เซ็นต์กินหัวคิว การเติบโตของระบบเจ้าพ่อท้องถิ่นที่ผันตัวเองเข้ามาสู่แวดวงทางการเมือง คดีที่โด่งดังในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2538 คือ กรณีการแจกที่ดินทำกินให้เกษตรกร หรือ สปก.4-01 เพื่อให้ประโยชน์กับนายทุนของพรรคการเมือง ซึ่งสุดท้ายนำไปสู่การยุบสภาในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี[136]

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 จึงถูกตราขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง กระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง เป็นการให้อำนาจกับประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลผู้ใช้อำนาจรัฐ ให้เสรีภาพกับสื่อมวลชนในการทำหน้าที่รายงานข้อเท็จจริง และเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรอิสระในการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ

การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในช่วงระหว่างปี 2540-2544 จึงเริ่มมีความจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะการวางโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในแง่กฎหมายป้องกันและปราบปรามทุจริต การจัดตั้งองค์กรอิสระได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทั้งนี้เพราะการอาศัยเพียงกลไกเดิมคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มิอาจเพียงพอต่อการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ภาคประชาชนและสื่อมวลชนเริ่มอาศัยโครงสร้างดังกล่าวเข้าร่วมป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วย เห็นได้จากกรณีการลุกขึ้นสู้เพื่อเปิดโปงพฤติกรรมอื้อฉาวต่างๆ เช่น กรณีทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข (เปิดโปงโดยชมรมแพทย์ชนบท) นับเป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบภาคประชาสังคมยุคแรกๆ ที่ดำเนินกิจกรรมต่อต้านทุจริต หรือกรณีการทุจริตจัดซื้อเรือขุดเอลิคอตต์ของกรมเจ้าท่า (เปิดโปงโดยหนังสือพิมพ์มติชน) ที่สำคัญในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540-2543 มีการตรากฎหมายสำคัญเพื่อใช้เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและ

[136] ข้อมูลจากสถาบันพระปกเกล้า http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การยุบสภาผู้แทนราษฎร_วันที่_19_พฤษภาคม_2538, Retrieved on June 1, 2017

ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าในช่วง 5 ปีแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นช่วงที่รัฐได้วางกลไกต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน มีการวางโครงสร้างองค์กรอิสระที่แสดงบทบาทนำขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามทุจริตได้อย่างเต็มที่

นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2543 มีการก่อตั้งมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) ด้วยการริเริ่มจากแนวคิดของนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี โดยมุ่งมั่นทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมพลังประชาสังคมที่ต้องการสร้างความโปร่งใสให้สังคมไทย และในปลายปี พ.ศ. 2543 มีการรวมกลุ่มเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ตามมติของที่ประชุมข่ายประชาสังคมไทย ซึ่งมีจุดหมายร่วมกันในการผนึกกำลังของประชาชนเพื่อช่วยกันเฝ้าระวังและแก้ปัญหาการทุจริตในวงราชการ กลุ่มบุคคลและองค์กรผู้ริเริ่มก่อตั้ง คปต. บางส่วนได้แก่ ที่ประชุมข่ายประชาสังคม องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน มูลนิธิวีรชนประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย กลุ่มพลังเงียบมหาชน มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ สำนักข่าว INN และเครือข่ายร่วมด้วยช่วยกัน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาทนายความ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.),

2) ปี พ.ศ. 2545-2549: สมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

หลังจากที่รัฐบาลไทยรักไทยเข้าบริหารประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2545-2549 (ก่อนเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549) การต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีความน่าสนใจหลายประการโดยเฉพาะประเด็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption)[137] ภายใต้การบริหารของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย นอกจากนั้น เริ่มเห็นแนวโน้มการทุจริตของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกรุงเทพมหานคร การทำงานของ ป.ป.ช. มีการชี้มูลเรื่องทุจริตสำคัญหลายเรื่อง เช่น กรณีซื้อเรือขุดเอลิคอตต์ และกรณีอดีตรัฐมนรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สิน ร่ำรวยผิดปกติ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยุคนั้นได้ผลักดันการตราพระราชกฤษฎีกาบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการแปลงแนวคิดธรรมาภิบาลให้เป็นกฎหมายและบังคับใช้เป็นรูปธรรมมากขึ้น และยังถือเป็นจุดกำเนิดในการให้ความสำคัญกับการแจ้งเบาะแสจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ (Internal

---

[137] นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และบรรเจิด สิงคะเนติ (2551) การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย (Research for Studying Forms of Policy Corruption) สำนักงาน ป.ป.ช. https://www.scribd.com/doc/139016979/การศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย-Research-for-Studying-Forms-of-Policy-Corruptionม , Retrieved on June 1, 2017

Whistleblowing) รวมทั้งจากบุคคลภายนอก (External informants) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 เรื่องมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ[138] แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการให้ข้อมูลเบาะแสภายในหน่วยงานเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่มิชอบขึ้น สาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ คือ การกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดในทุกส่วนราชการ[139] โดยจัดให้มีระบบในการรับฟังข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของหน่วยงานจากข้าราชการ ประชาชน ผู้รับบริการ การตอบข้อร้องเรียน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ

นอกจากนั้น ในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้มีการวางตู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้หน้าบ้านพิษณุโลก จากข้อมูลสถิติการรับเรื่องในช่วง 4 เดือนแรกมีผู้ส่งเรื่องเรียนเข้ามามากกว่า 20,000 เรื่อง[140] ทั้งนี้วัตถุประสงค์เพื่อเพื่อเป็นช่องทางในการรับเบาะแสและรับฟังปัญหาของประชาชนนอกเหนือไปจากศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ประชาชนสามารถยื่นต่อนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี[141] อย่างไรก็ตาม การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายในหลายๆ คดี อย่างเช่น คดีการซื้อที่ดินย่านรัชดา และคดีซุกหุ้นของอดีตนายกรัฐมนตรีได้กลายเป็นฉนวนความรุนแรงทางการเมืองที่นำไปสู่การรัฐประหารรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในวันที่ 19 กันยายน 2549

3) ปี พ.ศ. 2549-2554: หลังรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549

การรัฐประหารรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ. 2549 นำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมุ่งเน้นไปที่การปราบปรามเป็นสำคัญ มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) เพื่อตรวจสอบทรัพย์สินในเรื่องที่ได้กระทำการให้รัฐเสียหายเฉพาะรัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยเป็นไปตามประกาศคณะปฏิรูปการ

---

[138] ที่มา: มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 ข้อที่ 23 http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-10-05.html Retrieved on June 1, 2011

[139] การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ส่งผลโดยตรงให้ส่วนราชการและหน่วยงานรัฐต้องเร่งสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ รณรงค์และส่งเสริมค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต แก้กฎระเบียบที่เอื้อต่อการทุจริต ใช้วิธีบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัด ปฏิบัติตามมาตรการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และส่งเสริมให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง ดังนั้นเพื่อให้บรรลุผลตามแนวนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ก.พ. จึงได้กำหนดให้ส่วนราชการ ทบทวนและจัดทำแผนกลยุทธ์ราชการใสสะอาด ให้สอดคล้องกับมาตรการดังกล่าว ในการนี้ แผนกลยุทธ์ปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 - 2551 เพื่อให้ทุกหน่วยงานในสังกัดปฏิบัติอันเป็นการสร้างราชการใสสะอาดขึ้นในหน่วยงาน

[140] บทสัมภาษณ์นายถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ หัวหน้าคณะทำงานตู้นายกฯทักษิณรับเรื่องร้องเรียนประชาชน http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9470000070337 ,Retrieved on June 1, 2017

[141] ข้อมูลจาก https://thaipublica.org/2014/07/channel-grievances-1111/ ,Retrieved on June 1, 2017

ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉบับที่ 30 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 เมื่อทำงานเสร็จเรียบร้อยแล้วมีการโอนเรื่องต่อไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. (จำนวน 24 เรื่อง)[142]

ในช่วงนั้นมีความเปลี่ยนแปลงสำคัญในเชิงโครงสร้างขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอรัปชัน สืบเนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีภารกิจโดยตรงในการป้องกันปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาคราชการ แต่รัฐบาลมองว่าขาดเครื่องมือโดยตรงที่จะแก้ไขปัญหานี้ แม้ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับและสามารถดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ ป.ป.ช. มีเรื่องในความรับผิดชอบจำนวนมากเกินกำลังและขนาดขององค์กร โดยเฉพาะคดีกล่าวหาข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงมาที่ค้างอยู่นับหมื่นเรื่องในเวลานั้น อีกทั้ง ป.ป.ช. ยังเป็นองค์กรอิสระที่รัฐบาลมิได้รับผิดชอบ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติในช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 ให้มีการจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) โดยทำหน้าเฉพาะการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าระดับผู้อำนวยการกองลงมา เช่น ฐานความผิดประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รวมทั้งใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ ป.ป.ช.[143] ซึ่งมาตรา 250 (3) แห่งรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป[illegible]รวยผิดปกติ ฯลฯ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีการตราบทบัญญัติจำนวน 6 มาตรา (มาตรา 53-58) ที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ได้แก่ มาตรการคุ้มครองในเบื้องต้นสำหรับผู้ใดก็ตามที่แจ้งเบาะแสการทุจริต (มาตรา 53) การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การคุ้มครอง (มาตรา 54) การกำหนดให้มีรางวัลตอบแทนสำหรับผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์ (มาตรา 55) การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (มาตรา 58) และการกันพยาน (มาตรา 58) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมาตรา 103/3 ได้กำหนดให้มีเงินสินบนสำหรับผู้ชี้ช่องแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือคดีร่ำรวยผิดปกติ ส่วนมาตรา 103/2 ถึง

---

[142] ข้อมูลจาก http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000076479 ,Retrieved on June 1, 2017

[143] ข้อมูลจาก http://www.pacc.go.th/index.php/home/about/12) และจาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/mar2559-1.pdf ,Retrieved on June 1, 2017

103/6 โดยบทบัญญัติการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสภายใต้กติกาของทั้ง 2 กฎหมายนี้ ถูกบรรจุไว้ในหมวด “การป้องกันการทุจริต” ความเปลี่ยนแปลงในเชิงมาตรการทางกฎหมายนี้ถือเป็นการยกระดับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศเพื่อให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดรับกับการที่ประเทศไทยยื่นสัตยาบันสารเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UNCAC ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) เมื่อในวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554[144]

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการคือ การปรับโครงสร้างของสำนักกงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด (หมวด 9/2 มาตรา 103/10-103/21)[145] รวมถึงให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เช่นเดียวกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานใหม่โดยขยายการทำงานตรวจสอบในระดับภูมิภาคสู่การเป็นสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตจ.) เพื่อให้สามารถตอบสนองการทำงานตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้ประชาชนมีช่องทางในการร้องเรียนมากยิ่งขึ้น

4) ปี พ.ศ. 2554-ปัจจุบัน: รัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560

ในปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งและกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง ในช่วงนี้รัฐบาลได้กำหนดให้ส่วนราชการระดับกระทรวงมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 [146] โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตและการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ หรือส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนเอง

---

[144] รัฐบาลไทยได้มีการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546

[145] โชคสุข กรกิตติชัย (2560) บทความวิชาการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Flibrary2.parliament.go.th%2Febook%2Fcontent-issue%2F2560%2Fhi2560-025.pdf ,Retrieved on June 1, 2017

[146] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 เห็นชอบให้จัดตั้ง ศปท. โดยให้ดำเนินภารกิจทั้งการป้องกัน ปราบปราม แก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน และการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการไปพร้อมกัน ภายใต้การดูแลของสำนักงาน กพร. ถือเป็นการบูรณาการการทำงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันกับงานคุ้มครองจริยธรรม (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2553) โดยให้ผนวกรวมกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นกลุ่มงานภายใต้ ศปท. และยังคงทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการ (ข้อมูลจาก http://www.opdc.go.th/uploads/files/2557/FAQ_13_02_57.pdf Retrieved on June 1, 2017

อย่างไรก็ตาม การทุจริตยังคงฝังรากลึกในเชิงนโยบายอย่างเช่น การทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวซึ่งเป็นมูลเหตุหนึ่งที่นำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองและการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยหลังการรัฐประหาร รัฐบาลคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการประกาศใช้มาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 เพื่อสั่งพักงานผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องการทุจริตในภาครัฐเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีการตั้งคณะกรรมการชุดสำคัญๆ หลายชุดเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต เช่น คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) (มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) และคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร. ซึ่งยุบไปในปี พ.ศ. 2559 หลังปฏิบัติงานได้ 3 ปี)[147] นอกจากนั้น มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นเลขานุการ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบโดยมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาทุจริตให้เกิดผลสัมฤทธิ์

นอกจากนั้น รัฐบาล คสช. ได้จัดให้มีศูนย์บริการประชาชนโดยเปิดช่องทางการรับเรื่องและเบาะแส ใน 4 ช่องทาง ประกอบด้วย สายด่วนของรัฐบาล 1111 บริการ 24 ชั่วโมง จุดบริการประชาชน 1111 ประตู 4 ทำเนียบรัฐบาล ถนนพิษณุโลก ตู้ ปณ.1111 ปณ.ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10302 เว็บไซต์ www.1111.go.th เพื่อทำการร้องเรียนและเสนอข้อเสนอแนะต่างๆ สามารถแจ้งประเด็นได้ทุกเรื่องทั้งเรื่องการพนัน ยาเสพติด ตลอดจนการปฏิรูปราชการ ปฏิรูปประเทศ เบาะแสทุจริต แนวทางการปรองดอง ทั้งนี้เมื่อมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่เดือดร้อนแล้ว ศูนย์บริการประชาชนทำการจดบันทึกข้อมูลและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานในพื้นที่ที่รับผิดชอบ 317 หน่วยงานเพื่อดำเนินการต่อไป จากสถิติการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2556 ประชาชนมีการร้องเรียนในเรื่องสังคมและสวัสดิการมากที่สุด (คิดเป็นร้อยละ 54.78) รองลงมาเป็นการร้องเรียนหรือกล่าวโทษเจ้าหน้าที่รัฐ (คิดเป็นร้อยละ 14.7)[148]

นอกเหนือจากกลไกรัฐที่เป็นแกนหลักต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ในช่วงเวลานี้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 โดยมีการเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้น เริ่มตั้งแต่ มาตรา 123/2 เพิ่มโทษการทุจริตสูงสุด คือ การประหารชีวิต มาตรา 123/6 เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการริบทรัพย์ มาตรา 74/1 เพิ่มเรื่องหยุดนับอายุความกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนี และมาตรา 123/5 ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่บริษัทติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐแลกกับโครงการ โดยกำหนดความรับผิดสำหรับบุคคลที่ให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งกำหนดความรับผิดเฉพาะสำหรับนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งเดิมกฎหมายเอาผิดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย

---

[147] http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9590000122143, ,Retrieved on June 1, 2017

[148] ข้อมูลจาก https://thaipublica.org/2014/07/channel-grievances-1111/ และ https://www.dailynews.co.th/politics/248038 Retrieved on June 1, 2017

และไม่มีบทบัญญัติชัดเจนในการเอาผิดกับนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบน นอกจากนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปโดยเร็วและสามารถอำนวยความยุติธรรมในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นในปี 2559

ส่วนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยภาคเอกชนก็มีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งอันที่จริงแล้วนับตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ภาคเอกชนก็เริ่มมีการปรับตัวเพื่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เห็นได้จากบทบาทขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย (ACT) ในการสร้างเครือข่ายการทำงาน และบทบาทของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai Institute of Directors-IOD) ในการพัฒนาการกำกับดูแลส่งเสริมบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่งทำให้บริษัทใหญ่หลายบริษัทเริ่มมีนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นเพื่อลดปัญหาการจ่ายสินบนให้ภาครัฐในรูปแบบต่างๆ นอกจากนั้น การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันหลังปี 2554 เริ่มเห็นบทบาทของสื่อมวลชนเด่นชัดขึ้นโดยเฉพาะการเติบโตของสื่อมวลชนประเภท “Investigative Journalism” เช่น สำนักข่าวอิศรา และสำนักข่าว ThaiPublica

5) ปี พ.ศ. 2559-ปัจจุบัน

หลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ทางคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 10 ฉบับภายใน 240 วัน หรือ 8 เดือนนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญถูกประกาศใช้ เพื่อปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หนึ่งในพระราชบัญญัตินั้นคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.....ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไปเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2560

ในการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการปรับปรุงแก้ไขในหลายมาตราสำคัญ[149] ตัวอย่างเช่น มาตรา 28 (2) ที่กำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตาแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 234 (2) ของรัฐธรรมนูญ กอรปกับมาตรา 62 ที่กำหนดหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำกับการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมากรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรง ซึ่งการแก้ไขนี้สะท้อนว่า รัฐ

---

[149] คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-052.pdf ,Retrieved on January 15, 2018

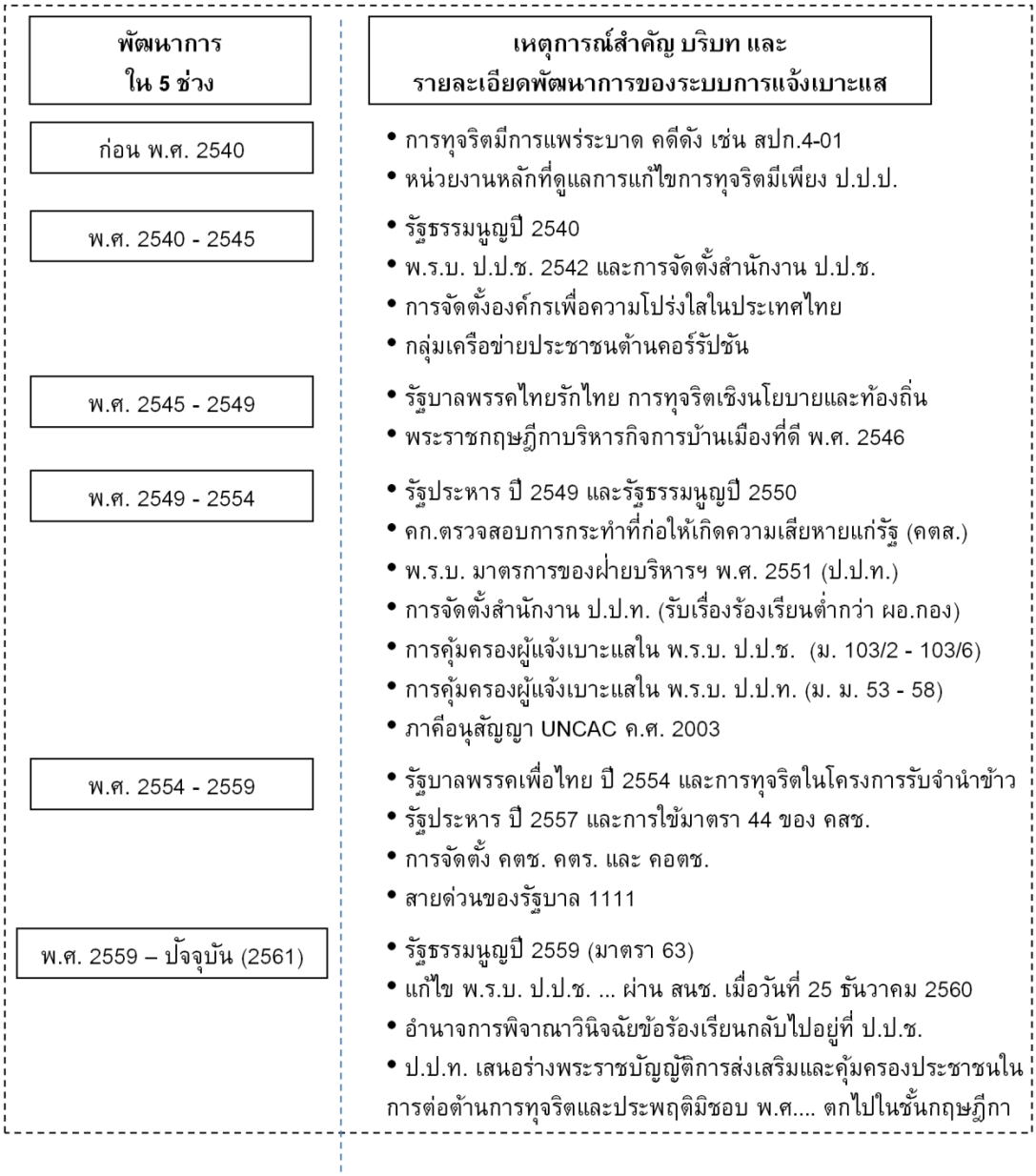
ไทยกำลังต้องการให้อำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดกลับมาอยู่ที่สำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีหน้าในการช่วยเหลือ ป.ป.ช. นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในมาตรา 131 ถึงมาตรา 137 รวมไปถึงมีการปรับปรุงกรอบระยะเวลาการดำเนินงานต่างๆ และกรอบการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่น ในมาตรา 46-50 เพื่อให้ขั้นตอนการรับเรื่องและการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ[150] รัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้รับผิดชอบเสนอร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.....ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแสการทุจริต และเป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกสำนักงานกฤษฎีกาตีตกไปโดยอ้างถึงความซ้ำซ้อนกฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งได้มีการเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้มีความเหมาะสมต่อไป

จะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมารัฐบาลไทยมีความพยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตมาโดยตลอด ไม่ว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานต่อต้านการทุจริต การปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย ความพยายามที่จะเพิ่มต้นทุนให้กับผู้กระทำการทุจริตผ่านการเพิ่มบทลงโทษ และการลดต้นทุนให้กับผู้แจ้งเบาะแสด้วยการสร้างมาตรการต่างๆ อย่างไรก็ตามแนวปฏิบัติของประเทศไทยยังมีลักษณะแยกส่วน ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน (Piecemeal) และมักจะขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลใดเข้ามาบริหารประเทศ นอกจากนั้น การแก้ไขกฎหมายมักแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในแต่ละช่วง จึงเป็นการตั้งรับปัญหา (Reactive) มากกว่าจะเป็นการวางแผนการแก้ปัญหาในระยะยาวที่มองภาพในองค์รวม (Holistic) ว่าประเทศไทยควรจะเดินหน้าเพื่อปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกับนานาประเทศต่อไปอย่างไร

---

[150] มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ



ภาพประกอบ 4.1 พัฒนาการทางของระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย

4.3 ระเบียบและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแส

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริต ประกอบด้วยส่วนการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2559) และที่อยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มและตราเป็นพระราชบัญญัติในปี พ.ศ.

2561 และส่วนการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. คือ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559)

4.3.1 สำนักงาน ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2559) มีบทบัญญัติ 6 มาตราที่กล่าวถึงการคุ้มครอง การเยียวยา และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส ประกอบด้วย มาตรา 30 และมาตรา 103/2 ถึงมาตรา 103/6 ดังนี้

ตาราง 4.1 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (พระราชบัญญัติ ป.ป.ช. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปี 2559)

มาตรา	บทบัญญัติ
มาตรา 30	ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ให้ผู้นั้นได้เงินสินบนตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
มาตรา 103/2	ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย
มาตรา	ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีเงินสินบนแก่บุคคลตามมาตรา 30 หรืออาจจัดให้มีรางวัลตอบ

มาตรา	บทบัญญัติ
103/3	แทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี จากงบประมาณตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
มาตรา 103/4	ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
มาตรา 103/5	ในกรณีบุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป
มาตรา 103/6	บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหารายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

จากบทบัญญัติใน 6 มาตรานี้ ได้มีการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส/พยาน การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส/พยาน จำนวน 3 ฉบับ (ตามตาราง 4.2) และยังมีระเบียบอื่นๆ อีกจำนวน 4 ฉบับ ที่คาบเกี่ยวกับระบบการแจ้งเบาะแส เช่น ระเบียบการรับเรื่องร้องเรียน การตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริง และการไต่สวนข้อเท็จจริง (ตามตาราง 4.3) ได้แก่

ตาราง 4.2 ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ลำดับที่	ระเบียบกฎหมาย (ตามลำดับปี)	ออกตามมาตรา..... ใน พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542
1	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554	แก้ไขฉบับที่ 2 มาตรา 103/2
2	ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554	แก้ไขฉบับที่ 2 มาตรา 103/6
2	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554	ฉบับที่ 2 มาตรา 103/3

ตาราง 4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการรับเรื่องร้องเรียน การแสวงหา และการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ลำดับที่	ระเบียบกฎหมาย (ตามลำดับปี)	ออกตามมาตรา..... ใน พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542
1	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการกล่าวหาบุคคล พ.ศ. 2551	แก้ไขฉบับที่ 1 มาตรา 66
2	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553 (แก้เพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558)	มาตรา 25 (5)
3	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555	มาตรา 5
4	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560	แก้ไขฉบับที่ 2 มาตรา 25 (4) มาตรา 26 วรรคสาม มาตรา 76 มาตรา 84 วรรคสอง แก้ไขฉบับที่ 4

ลำดับที่	ระเบียบกฎหมาย (ตามลำดับปี)	ออกตามมาตรา..... ใน พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542
		มาตรา 27 มาตรา 44/1

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ..... (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2561) มีการแก้ไขบทบัญญัติอีกจำนวน 6 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแส (ตามตาราง 4.4) ดังนี้

ตาราง 4.4 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (พระราชบัญญัติ ป.ป.ช. พศ.....) (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2561)

มาตรา	บทบัญญัติ	เปรียบเทียบกับมาตราใน พ.ร.บ. เดิม
มาตรา 33	เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูลเบาะแส หรือพยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยากและไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต (2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่ส่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน (3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง	เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มใหม่เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้เบาะแสและได้รับการคุ้มครองที่เหมาะสมจากภาครัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำงานในเชิงรุกมากขึ้น เช่น การสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการแจ้งเตือนกรณีที่ส่อว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ

มาตรา	บทบัญญัติ	เปรียบเทียบกับมาตราใน พ.ร.บ. เดิม
	(๔) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนาไปปรับปรุง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ คณะกรรมการตามวรรคสองให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็น ประธาน กรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขาธิการ ป.ป.ท. ประธานกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อานวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกินสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นกรรมการ การแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่าสองคน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติการใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย	
มาตรา 36	คณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดจะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติ	เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มใหม่เกี่ยวกับการรักษาความลับของข้อมูลของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสและผู้ซึ่งเป็นพยาน

มาตรา	บทบัญญัติ	เปรียบเทียบกับมาตราใน พ.ร.บ. เดิม
	หน้าที่มิได้ การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละขั้นตอนห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสและผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทาให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเพื่อให้สาธารณชน ได้ทราบ ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (1) ในชั้นก่อนการไต่สวน ห้ามเปิดเผยชื่อผู้ถูกร้อง เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว (2) เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นแล้วมีพยานหลักฐานพอสมควรก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลให้เป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไข ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหามีพฤติการณ์การกระทำความผิด ให้เปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่จะเปิดเผยชื่อ ผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสและผู้ซึ่งเป็นพยานมิได้ และต้องไม่กระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็ความลับของทางราชการ	
มาตรา	ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัด	เป็นบทบัญญัติที่คล้ายกับมาตรา

มาตรา	บทบัญญัติ	เปรียบเทียบกับมาตราใน พ.ร.บ. เดิม
131	ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้ การดำเนินการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองหรือช่วยเหลือก่อน ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาเนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้น หรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าทดแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งหรือค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้จ่ายจากเงินรายได้ของสำนักงาน ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและ	103/2 ของ พ.ร.บ. เดิมเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยในชีวิต การเยียวยาความเสียหาย และการยกย่องเชิดชูและได้เพิ่มอำนาจให้ ป.ป.ช. ในการกำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ

มาตรา	บทบัญญัติ	เปรียบเทียบกับมาตราใน พ.ร.บ. เดิม
	คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี	
มาตรา 132	ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา	เป็นบทบัญญัติใหม่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสโดยสุจริต (Good Faith)
มาตรา 133	ในกรณีบุคคลตามมาตรา 131 เป็นเจ้าพนักงานของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือ แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานเบื้องต้น อันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับ ความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม	เหมือนมาตรา 103/5 ตาม พ.ร.บ. เดิมที่กำหนดให้มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพิ่มการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ากว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม
มาตรา 134	ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง	เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้แย้งคำสั่ง

มาตรา	บทบัญญัติ	เปรียบเทียบกับมาตราใน พ.ร.บ. เดิม
	หรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว หรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ	ของผู้บังคับบัญชาหรือแจ้งเบาะแสไปยัง ป.ป.ช. รวมทั้งคุ้มครองไม่ให้ผู้นั้นต้องรับโทษ ถือเป็นส่วนเสริมจากมาตรา 70 แห่งประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา 135	บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลใดซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหารายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูล การกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นบุคคลตาม วรรคหนึ่งไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้นและบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนขั้นเงินเดือน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน	เหมือนมาตรา 103/6 เรื่องการกันพยาน แต่ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้นและบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด
มาตรา 136	เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานของรัฐมีคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่เจ้าพนักงานของรัฐในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ให้แจ้งให้คณะกรรมการ	เป็นบทบัญญัติใหม่ที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

มาตรา	บทบัญญัติ	เปรียบเทียบกับมาตราใน พ.ร.บ. เดิม
	ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง ในกรณีเช่นนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชารายงานความคืบหน้าและผลของการดำเนินการหรือจะให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไปก็ได้ และให้นำความในมาตรา 66 มาใช้บังคับโดยอนุโลม	เกี่ยวกับผลการสอบวินัยกรณีทุริต (กรณีที่ดำเนินการเองเป็นการภายใน) โดยจะให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อก็ได้ และ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนใหม่ กรณีเห็นว่าผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม
มาตรา 137	ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ให้ผู้นั้นได้เงินสินบนจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด	เหมือนกับมาตรา 30 ใน พ.ร.บ. เดิม แต่กำหนดให้ผู้นั้นได้เงินสินบนจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
มาตรา 180	ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจาทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามมาตรา 36 หากการเปิดเผยตามวรรคหนึ่งเป็นการเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง หรือเปิดเผยทะเบียนที่จัดทำขึ้น ตามมาตรา 60 วรรคสี่ ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาท ถึงหนึ่งแสนบาท	เป็นบทบัญญัติใหม่ที่กำหนดโทษกรณีที่มีการเปิดเผยชื่อผู้แจ้งเบาะแส

4.3.2 สำนักงาน ป.ป.ท.

สำหรับการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (แก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559) โดยมีการกำหนดหลักการแจ้งเบาะแส อำนาจในการค่าตอบแทนและรางวัลสำหรับผู้แจ้งเบาะแส รวมทั้งอำนาจสั่งการให้มีการปกป้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแสใน 6 มาตรา ได้แก่ มาตรา 53 ถึงมาตรา 58 (ตามตาราง 4.5) ดังนี้

ตาราง 4.5 มาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (พระราชบัญญัติ ป.ป.ท. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2559)

มาตรา	บทบัญญัติ
มาตรา 53	เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานอาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด
มาตรา 54	ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคดีใดสมควรให้จัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลตามมาตรา 53 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไป หรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาสำหรับบุคคลดังกล่าวด้วย ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย
มาตรา 55	คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 53 ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด
มาตรา 56	ในกรณีบุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนโดยทั่วไป คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ

มาตรา	บทบัญญัติ
	การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
มาตรา 57	ในกรณีบุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป
มาตรา 58	บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหารายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

จากบทบัญญัติใน 6 มาตรานี้ ได้มีการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส/พยาน การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส/พยาน จำนวน 3 ฉบับ (ตามตาราง 4.6) และยังมีระเบียบอื่นๆ อีกจำนวน 4 ฉบับ ที่คาบเกี่ยวกับระบบการแจ้งเบาะแส เช่น ระเบียบการรับเรื่องร้องเรียน การตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริง และการไต่สวนข้อเท็จจริง (ตามตาราง 4.7) ได้แก่

ตาราง 4.6 ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ลำดับที่	ระเบียบกฎหมาย (ตามลำดับปี)	ออกตามมาตรา.... ใน พ.ร.บ. หลัก 2551
1	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554	มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 53

ลำดับที่	ระเบียบกฎหมาย (ตามลำดับปี)	ออกตามมาตรา.... ใน พ.ร.บ. หลัก 2551
2	ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน พ.ศ. 2554	มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 58
3	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2554	มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 55

ตาราง 4.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการรับเรื่องร้องเรียน การแสวงหา และการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ลำดับที่	ระเบียบกฎหมาย (ตามลำดับปี)	ออกตามมาตรา.... ใน พ.ร.บ. หลัก 2551
1	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554	มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 29
2	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554	มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 23 มาตรา 32 มาตรา 36 มาตรา 39
3	ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชน พ.ศ. 2555	มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 33 วรรคสอง
4	ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2555	มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 19

4.3.3 เปรียบเทียบมาตราในกฎหมายของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท.

เมื่อนำมาตราในกฎหมายหลักในส่วนของการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส/พยาน การกันพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส/พยาน ของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. มาเปรียบเทียบกัน พบความเหมือนและความแตกต่างในประเด็นที่สำคัญ (ตามตาราง 4.8) ดังนี้

ตาราง 4.8 เปรียบเทียบมาตราใน พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 และ พ.ร.บ. ป.ป.ท. 2551

ประเด็น	กฎหมาย ป.ป.ช. 2542	กฎหมาย ป.ป.ท. 2551	การเปรียบเทียบ
มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส	มาตรา 103/2	มาตรา 53 และ มาตรา 54	โดยรวมมีเนื้อหาเหมือนกัน คือ เป็นการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายการคุ้มครองพยาน แต่สำนักงาน ป.ป.ท. ได้กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครอง “ในเบื้องต้น” ตามมาตรา 53 อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ สำนักงาน ป.ป.ช. ก็จัดให้มีมาตรการคุ้มครองต่างๆ เช่นเดียวกัน และสามารถกำหนดมาตรการพิเศษได้
การให้สินบน รางวัล ตอบแทน หรือผลประโยชน์อื่นใด	มาตรา 30 และ มาตรา 103/3	มาตรา 55	โดยรวมมีเนื้อหาเหมือนกัน คือ โดย ป.ป.ช. กำหนดให้มีรางวัลสินบนสำหรับผู้แจ้งเบาะแสในกรณีความผิดร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 30
การเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งสำหรับผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์	มาตรา 103/4	มาตรา 56	เหมือนกัน
การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกลั่นแกล่งหรือปฏิบัติไม่เป็นธรรม	มาตรา 103/5	มาตรา 57	เหมือนกัน
การกันพยาน	มาตรา 103/6	มาตรา 58	เหมือนกัน

สำหรับกฎหมายระดับระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ช และสำนักงาน ป.ป.ท. สามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มเรื่องใหญ่ (ตามตาราง 4.9) ดังนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับขั้นตอนการตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) กฎหมายคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส

(3) วิธีการให้สินบน รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ตาราง 4.9 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. แบ่งตามกลุ่มเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing Process)

หัวข้อ	ระเบียบ/กฎหมายของ สำนักงาน ป.ป.ช.	ระเบียบ/กฎหมายของ สำนักงาน ป.ป.ท.
1. กฎหมายที่เกี่ยวกับขั้นตอนการตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง	(1) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการกล่าวหาบุคคล พ.ศ. 2551 (2) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 (3) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560	(1) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554 (2) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 (3) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคประชาชน พ.ศ. 2555 (4) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2555
2. กฎหมายคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส	(1) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ.	(1) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตาม

หัวข้อ	ระเบียบ/กฎหมายของ สำนักงาน ป.ป.ช.	ระเบียบ/กฎหมายของ สำนักงาน ป.ป.ท.
	2554 (2) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554	กฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554 (2) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน พ.ศ. 2554
3. วิธีการให้สินบน รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด	(1) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553 (แก้เพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558) (2) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554	(1) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2554
รวม	8 ฉบับ	8 ฉบับ

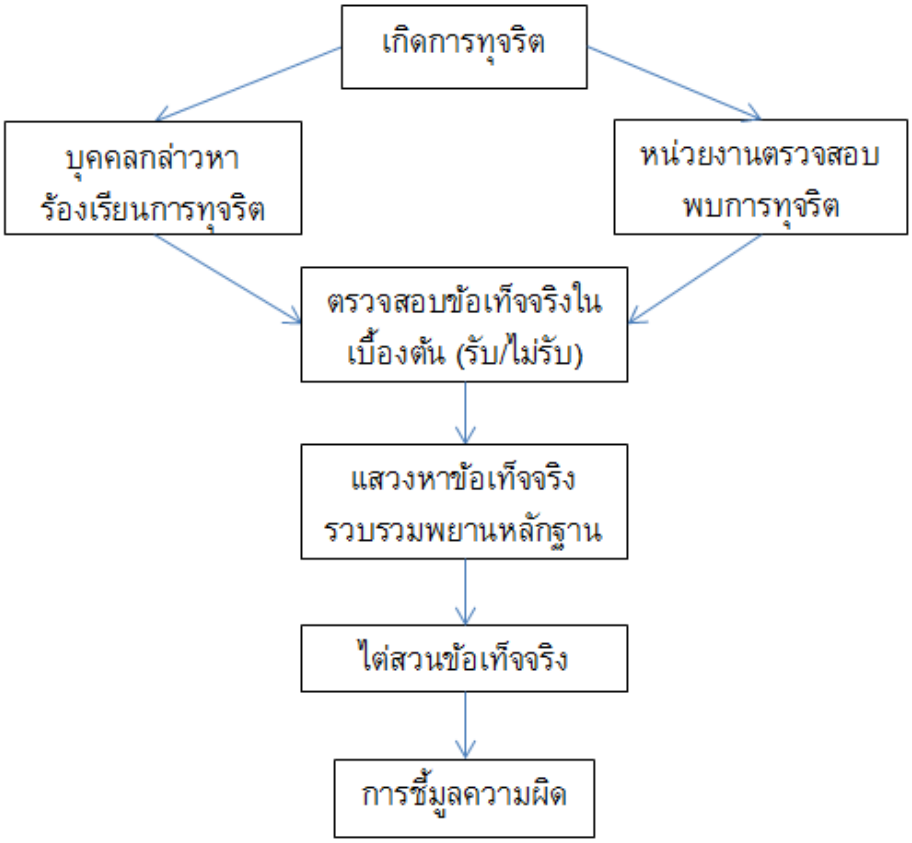
4.4 ระบบการรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการปราบปรามการทุจริต

4.4.1 แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมาย

เพื่อให้หน่วยงานปราบปรามการทุจริตสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและสามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ทันต่อเหตุการณ์ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงการกระทำความผิดได้ใน 2 กรณี ได้แก่

(1) การรับเรื่องจากผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้กล่าวหาหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ[151] รวมถึงเรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น พนักงานสอบสวน[152]

(2) หน่วยงานสามารถหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น[153] เนื่องจากบางกรณีผู้ร้องเรียนอาจเกรงกลัวอำนาจทางการเมืองหรือเพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จึงไม่มีการร้องเรียน



ภาพประกอบ 4.2 ระบบการรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการปราบปรามการทุจริต[154]

---

[151] มาตรา 43 (3) (5) พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 (แก้ไขครั้งที่ 1 2550) และมาตรา 23 (1) พ.ร.บ. ป.ป.ท.2551

[152] มาตรา 43 (1) พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 (แก้ไขครั้งที่ 1 2550) และมาตรา 23 (2) (4) พ.ร.บ. ป.ป.ท.2551

[153] มาตรา 43 (2) (4) พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 (แก้ไขครั้งที่ 1 2550) และมาตรา 23 (2) พ.ร.บ. ป.ป.ท. 2551

[154] ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

4.4.1.1 คำจำกัดความของผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมาย

ในกฎหมายไทย ยังไม่ได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่าผู้แจ้งเบาะแสหมายถึงอะไร แต่มีการสอดแทรกคำว่า “ผู้ที่แจ้งเบาะแส” เอาไว้ภายใต้คำจำกัดความของคำว่า “พยาน” ซึ่งมีความหมายรวมถึง ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริต

สำนักงาน ป.ป.ช.

“พยาน” หมายความรวมถึง ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกติ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้มาให้ถ้อยคำต่อเลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอาจได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือหรืออาจถูกกันไว้เป็นพยานในคดี[155]

“ผู้กล่าวหา” หมายความว่า ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่มิใช่ผู้เสียหาย ซึ่งได้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.[156]

“คำกล่าวหา” หมายความว่า ข้อความที่กล่าวหาไม่ว่าจะทำด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดกระทำความผิดซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนด[157]

สำนักงาน ป.ป.ท.

“พยาน” หมายความว่า ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส ซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง เบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้รับการกันไว้เป็นพยานด้วย[158]

---

[155] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

[156] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการกล่าวหาบุคคล พ.ศ. 2551

[157] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560

[158] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554

“ผู้กล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้กล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต[159]

4.4.1.2 ช่องทางในการร้องเรียน

การร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท.นั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี โดยจะกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ (ตามตาราง 4.10) ดังนี้[160]

ตาราง 4.10 ช่องทางการร้องเรียน

ช่องทาง	ขั้นตอนการร้องเรียน/การแจ้งเบาะแส
ช่องทางที่ 1	การร้องเรียนด้วยตนเองด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ (Verbal Complaint)
ช่องทางที่ 2	การร้องเรียนโดยทำเป็นหนังสือ (Written Complaints) ใน 2 รูปแบบ คือ - หนังสือร้องเรียน (มีการระบุชื่อที่อยู่ของผู้ร้อง แต่สามารถร้องขอให้ปกปิดได้) - บัตรสนเท่ห์ (ไม่มีการระบุชื่อที่อยู่ของผู้ร้อง)
ช่องทางที่ 3	แจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนด้วยวาจาผ่านสายด่วน (Call Center) - กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ แจ้งสำนักงาน ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด หรือสายด่วน ป.ป.ช. 1205 (NACC Call Center)[161] - กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต แจ้งสำนักงาน ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ท. ประจำจังหวัด หรือสายด่วน ป.ป.ท. 1206 (PACC Call Center)
ช่องทางที่ 4	ยื่นแบบร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ (Online System)

[159] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554

[160] มาตรา 84 วรรคสอง พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 และมาตรา 24 พ.ร.บ. ป.ป.ท. 2551 กำหนดว่าการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

[161] สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดศูนย์บริการข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่พบเห็นการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถแจ้งข้อมูลผ่านสายด่วน ป.ป.ช. หมายเลข 1205 เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2555 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปโทรศัพท์เข้ามาแจ้งเบาะแสหรือสอบถามข้อมูลต่างๆ ผ่านสายด่วน ป.ป.ช.ได้อย่างสะดวก รวดเร็วและเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเป็นหูเป็นตาเฝ้าระวังการทุจริตในระดับพื้นที่เพื่อให้ปัญหาการทุจริตของสังคมไทย

ทั้งนี้ ในการทำคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้[162]

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

(3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำ ผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

กล่าวโดยรวมจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดวิธีการร้องเรียนในหลายรูปแบบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. พบว่า การร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะบัตรสนเท่ห์ที่ไม่มีการระบุชื่อผู้ร้องเรียน และไม่มีการระบุถึงพฤติการณ์ความผิดที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้

4.4.1.3 การตรวจรับคำกล่าวหาและการแสวงหาข้อเท็จจริง

สำหรับแนวทางในการตรวจรับคำกล่าวหาและการแสวงหาข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. (ตามภาพประกอบ 4.3 และ 4.4) เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560 โดยข้อ 12 และ 13 ได้กำหนดว่า ในการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้กล่าวหาอาจทำคำกล่าวหายื่นต่อหรือส่งมายังสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดก็ได้ กรณีผู้กล่าวหาได้กล่าวหาด้วยวาจา พนักงานเจ้าหน้าที่จะบันทึกคำกล่าวหา และให้ผู้กล่าวหาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน กรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดได้รับคำกล่าวหาและเห็นว่าคำกล่าวหาดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ จะต้องส่งคำกล่าวหาไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีเขตอำนาจหน้าที่ต่อไป นอกจากนั้นในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยชื่อและหรือที่อยู่ของตน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการปกปิด หรือกระทำด้วยวิธีการใดๆ เพื่อมิให้บุคคลอื่นล่วงรู้ชื่อ ที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือรู้ว่าผู้กล่าวหาเป็นบุคคลใด

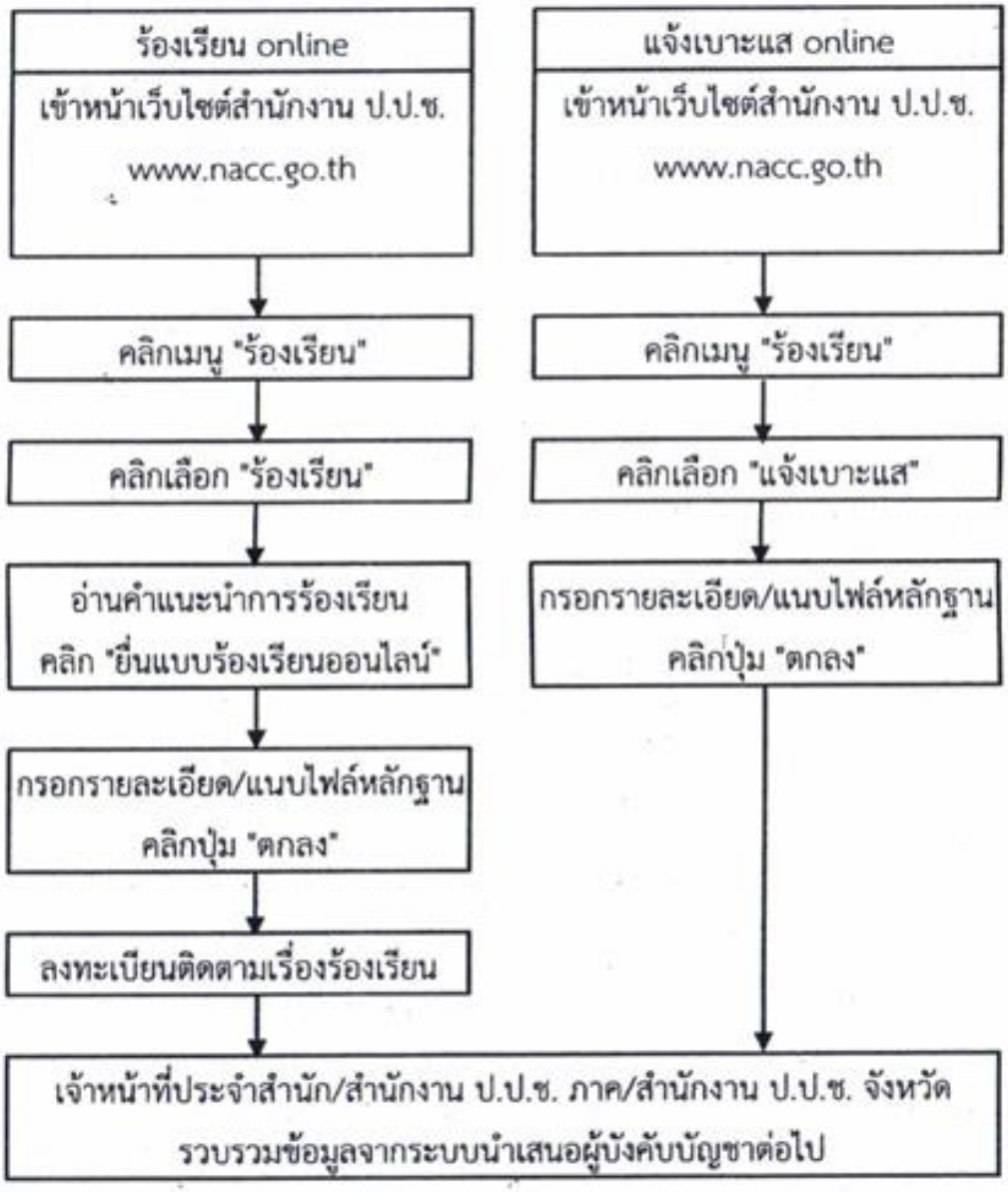
ในกรณีของสำนักงาน ป.ป.ท. มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ในกรณีที่กล่าวหาด้วยวาจา ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหา และจัดให้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหานั้นไว้ และในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นการสำแดงตัวของผู้กล่าวหา ในกรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตน จะต้อง

[162] มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดไว้ว่า

ระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

ภาพประกอบ 4.3 ช่องทางการกล่าวหาร้องเรียน/แจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช.[163]

[163] ที่มา: สำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง



ภาพประกอบ 4.4 ช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสผ่านระบบออนไลน์ของสำนักงาน ป.ป.ช.[164]

ตัวอย่างระบบรับเรื่องร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ในภาพประกอบที่ 4.5 ของสำนักงาน ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่าการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผู้ร้องเรียนต้องเตรียมข้อมูลและหลักฐานมากพอสมควร โดยเฉพาะการอธิบายถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาอย่างละเอียด เพื่อให้ทราบถึงช่วงเวลาที่กระทำผิด รายละเอียดการกระทำผิด พร้อมทั้งให้ระบุพยานหลักฐานหรือพยานที่จะสนับสนุนเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

[164] ที่มา: สำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง

คำแนะนำการร้องเรียน

ติดตามการร้องเรียน | ลงทะเบียนติดตามเรื่องร้องเรียน

ในการร้องเรียนควรมีรายละเอียดให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

1. ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
2. ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
3. ข้อกล่าวหาการกระทำความผิด
4. บรรยายพฤติการณ์การกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาอย่างละเอียด เพื่อให้ทราบถึงวันเวลาที่กระทำความผิด รายละเอียดการกระทำความผิด พร้อมระบุพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานที่สามารถยืนยันหรือสนับสนุนการกล่าวหาร้องเรียนว่ามีอะไรบ้าง มีพยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์ หรือไม่ เป็นผู้ใด อย่างไร ในเรื่องนี้ได้กล่าวหาร้องเรียนไปหน่วยงานใดหรือไม่ และเป็นผลประการใด
5. ควรปิดข้อมูลเกี่ยวกับชื่อ - สกุล หมายเลขประจำตัวประชาชน ที่อยู่ โทรศัพท์ และอีเมล์ (e-mail) ของผู้กล่าวหาที่สามารถติดต่อได้ให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการติดต่อกลับเพื่อยืนยันการกล่าวหาร้องเรียน ขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ชัดเจนสามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือเพื่อรายงานผลให้ท่านทราบ ข้อมูลของท่านจะถูกเก็บเป็นความลับอย่างที่สุด กรณีที่ไม่เปิดเผยชื่อ - สกุลจริงถือว่าเป็น "บัตรสนเท่ห์" ซึ่งหากไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ คณะกรรมการป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องร้องเรียนดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้
6. กรุณาลงทะเบียนเป็นผู้กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการติดต่อกลับเพื่อยืนยันการกล่าวหา ขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้น หรือเพื่อรายงานผลให้ท่านทราบ หรือเพื่อประเยชน์ในการติดตามเรื่องที่ท่านกล่าวหาร้องเรียน ข้อมูลของท่านจะถูกเก็บไว้เป็นความลับอย่างที่สุด เพื่อร้องเรียนของผู้ร้องเรียน และการแจ้งรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป
7. ถ้าหากท่านไม่ประสงค์จะให้ติดต่อกลับหรือไม่ต้องการเปิดเผย ก็จะไม่กรอกข้อมูลตามข้อ 5 ดังกล่าว หรือหากท่านจะกรอกข้อมูลตามข้อ 5 และประสงค์ที่จะให้สำนักงานป.ป.ช. ปกปิดตามข้อ 5 ก็โปรดระบุให้ชัดเจนด้วย

ยื่นแบบร้องเรียนออนไลน์

ภาพประกอบ 4.5 การยื่นแบบร้องเรียนออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. [165]

อย่างไรก็ดี เหตุผลประการสำคัญที่ต้องมีการระบุพฤติการณ์ความผิดโดยละเอียดเช่นนี้ ก็เพื่อป้องกันการร้องเรียนเรื่องที่ไม่มีมูลเหตุ หรือเรื่องกลั่นแกล้งที่ไม่มีมูลมากพอ[166] ซึ่งจะทำให้การใช้ทรัพยากรในการปราบปรามการทุจริตนั้นไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ ต้องทำความเข้าใจด้วยว่าการดำเนินงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการดำเนินการใน “ระบบกล่าวหา” กล่าวคือ ต้องมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาบนข้อสันนิษฐานที่ว่าผู้ถูกกล่าวหา (The Accused) ยังเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) จนกว่าจะมีการชี้มูลความผิด ทั้งนี้ เพื่อทำให้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีความเป็นธรรมมากที่สุด[167]

---

[165] ที่มา https://www.nacc.go.th/main.php?filename=poll_accuse, Retrieved on June 1, 2017

[166] มาตรา 87 พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 และมาตรา 27 พ.ร.บ. ป.ป.ท. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. (ตามลำดับ) อาจไม่รับหรือจำหน่ายเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

[167] พันตำรวจโท สิริพงษ์ ศรีตุล สำนักงาน ป.ป.ท. ให้สัมภาษณ์ว่า การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นเรื่องที่มีความรุนแรงมากและอาจส่งผลเสียต่อหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีการร้องเรียนเป็นจำนวนมากที่มาในรูปแบบบัตรสนเท่ห์ที่ไม่มีมูล จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจรับเรื่องร้องเรียนเป็นพิเศษ และเป็นหน้าที่ของผู้กล่าวหาร้องเรียนที่จะต้องระบุรายละเอียดและพฤติการณ์การกระทำผิดให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ภาพประกอบ 4.6 การยื่นแบบร้องเรียนออนไลน์ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. [168]

หลังจากรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเบื้องต้นของสำนักงาน ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาว่าคำกล่าวหาว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจะรับไว้ดำเนินการหรือไม่ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาคำกล่าวหาแล้วเห็นว่าคำกล่าวหาไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือยังไม่ชัดเจนว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ชัดเจน แล้วทำความเห็นเสนอให้**ผู้อำนวยการสำนักไต่สวนการทุจริต**ที่เกี่ยวข้องพิจารณาต่อไป โดยจะต้องดำเนินการตรวจคำกล่าวหาให้แล้วเสร็จ**ภายในสิบห้าวัน**นับแต่วันที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีเขตอำนาจหน้าที่ได้รับคำกล่าวหา หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จะต้องรายงานต่อผู้อำนวยการฯ เพื่อสั่งการและ***ภายในสิบห้าวัน***นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ให้ผู้อำนวยการฯ พิจารณาดำเนินการต่อไป โดยกรณีที่เห็นว่าคำกล่าวหาถูกต้องครบถ้วน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกเลขเรื่องกล่าวหาเพื่อส่งให้พนักงานไต่สวนดำเนินการ หรือเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสั่งไต่สวน

[168] ที่มา http://www.pacc.go.th/index.php/home/tellme2

ข้อเท็จจริงต่อไป (ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของเรื่องกล่าวหา)[169] ส่วนในกรณีอื่นๆ เช่น กรณีที่เห็นว่าคำกล่าวหาไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่อยู่ในอำนาจ ให้พิจารณาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด (รายละเอียดตามภาพประกอบ 4.7)

ส่วนการดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ท. จะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554 โดยข้อ 4 กำหนดว่า เมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจะพิจารณามอบหมายให้ **เลขาธิการฯ** เป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องใดไว้พิจารณา และเลขาธิการอาจจะมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามที่เห็นสมควรก็ได้ จากนั้น พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย จะต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นเสนอเลขาธิการโดยเร็ว เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่อง โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้[170]

(1) ชื่อผู้กล่าวหา

(2) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา

(3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ตามข้อกล่าวหา

(4) พยานหลักฐานเบื้องต้นที่ได้จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง

(5) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(6) อายุความ

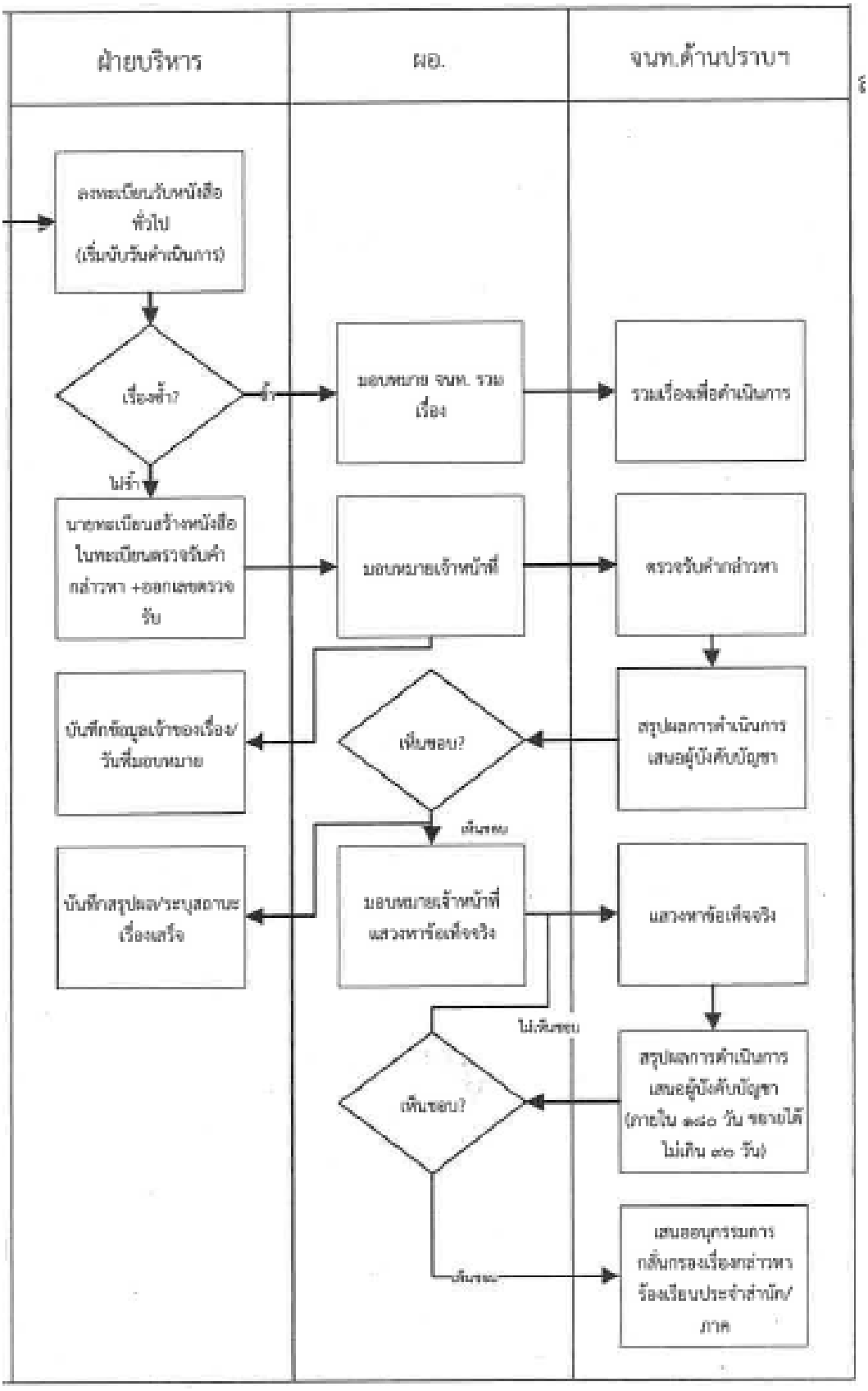
(7) ความเห็นของผู้ได้รับมอบหมาย

(8) ความเห็นของผู้บังคับบัญชาของผู้ได้รับมอบหมาย (ถ้ามี)

---

[169] ข้อ 14 และข้อ 15 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560

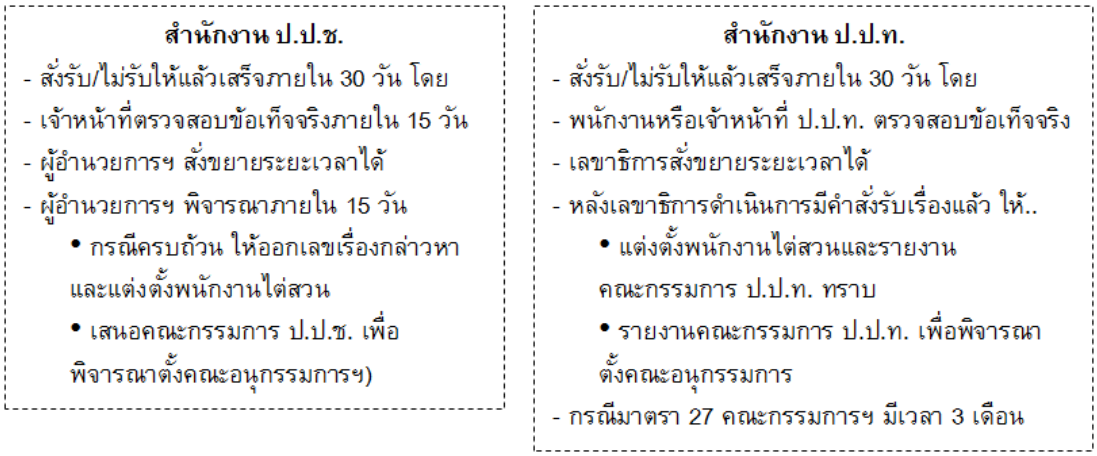
[170] ข้อ 10 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554



ภาพประกอบ 4.7 ขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. [171]

[171] ที่มา: สำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง

ทั้งนี้ ผู้ได้รับมอบหมายต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ**ภายในสามสิบวัน**[172] แต่เลขาธิการฯสามารถขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็นโดยบันทึกเหตุจำเป็นไว้ และเมื่อเลขาธิการฯ มีคำสั่งรับหรือไม่รับจะต้องรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ**โดยเร็ว**เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป กรณีที่เลขาธิการฯ มีคำสั่งรับเรื่องใดไว้พิจารณา เลขาธิการจะต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดด้วยก็ได้



ภาพประกอบ 4.8 สรุปขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการปราบปรามการทุจริต [173]

4.4.2 ผลการดำเนินงาน

จากข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า มีเรื่องที่ร้องเรียน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ทั้งสิ้นจำนวน 4,869 เรื่อง หน่วยงานระดับกระทรวงที่มีเจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนมากที่สุด คือ กระทรวงมหาดไทยจำนวน 121 เรื่อง และกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 99 เรื่อง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเรื่องร้องเรียนจำนวน 1,575 เรื่อง หน่วยงานระดับกรมที่มีเจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ กรมการปกครองจำนวน 44 เรื่อง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 40 เรื่อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำนวน 37 เรื่อง และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 31 เรื่อง สำหรับแหล่งที่มาของข้อกล่าวหา พบว่า ภาคเอกชน/ผู้ร้องทั่วไปเป็นผู้ร้องเรียนเข้ามากที่สุดจำนวน 1,449 เรื่อง นอกจากนั้น มีเรื่องร้องเรียนที่โอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ท. จำนวน 108 เรื่อง เรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยและดำเนินการเองจำนวน 45 เรื่อง และเรื่องเป็นบัตรสนเท่ห์/ไม่ระบุชื่อจำนวน 261 เรื่อง และจากข้อมูลสถิติตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-

---

[172] อย่างไรก็ตาม มาตรา 23/1 แห่ง พ.ร.บ. ป.ป.ท. 2551 กำหนดว่า ในการพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องตามมาตรา 27 (เช่น เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอ) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งให้แล้วเสร็จ**ภายในสามเดือน**นับแต่วันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา

[173] ที่มา: สรุปโดยคณะผู้วิจัย

2560) พบว่า มีจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่เข้ามาใหม่เฉลี่ยปีละประมาณ 3,000 เรื่อง/ปี (ตามตาราง 4.11) (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2560)

ตาราง 4.11 สถิติการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนจำแนกตามประเภทแหล่งที่มาของเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560 (สำนักงาน ป.ป.ช.)

ประเภทแหล่งที่มาของเรื่องกล่าวหา	ปีงบประมาณ พ.ศ.										รวม
	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	
1. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	169	104	75	106	71	101	94	115	121	75	1,031
2. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	13	2	12	6	3	10	8	4	1	1	60
3. สำนักงาน ป.ป.ท.	178	277	377	377	442	243	231	166	68	108	2,467
4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1,173	712	764	644	278	188	322	272	41	48	4,442
5. รัฐสภา	-	4	16	25	7	21	27	2	-	1	103
6. ผู้ดำรงตำแหน่งทางเมืองระดับชาติ	-	-	8	9	-	15	16	2	7	2	59
7. ผู้ดำรงตำแหน่งทางเมืองระดับท้องถิ่น	24	9	157	149	155	119	203	167	297	93	1,373
8. พรรคการเมือง	-	-	7	-	5	1	1	-	1	-	15
9. ภาคเอกชน/ผู้ร้องทั่วไป	1,083	1,274	1,177	1,203	1,124	1,495	1,615	1,683	3,932	1,449	16,035
10. กรมสอบสวนคดีพิเศษ	28	24	30	33	32	28	36	34	6	14	265
11. หน่วยงานในการบังคับบัญชาของ คสช.	-	-	-	-	-	-	3	8	1	-	12
12. คตส.	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
13. หน่วยงานของรัฐอื่นๆ	69	62	90	68	19	52	33	55	114	50	612
14. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัย	109	140	21	74	16	92	21	72	109	45	699
15. สื่อมวลชน	-	-	19	1	-	18	33	7	-	-	78
16. บัตรสนเท่ห์	21	1	110	126	50	2	126	124	93	28	681
17. ปกปิดและหรือไม่ระบุชื่อ	158	158	182	269	225	240	348	339	541	233	2,693
รวม	3,025	2,767	3,046	3,090	2,427	2,625	3,117	3,050	5,332	2,147	30,626

ที่มา: ศูนย์ประมวลข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2560)

หมายเหตุ

1. คสช. หมายถึง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

2. คตส. หมายถึง คณะกรรมการตรวจ สอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

ส่วนข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ท. พบว่า มีเรื่องที่ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ทั้งสิ้น 4,597 เรื่อง โดยจากข้อมูลสถิติระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2560 พบว่า มีจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่เข้ามาใหม่เฉลี่ยปีละประมาณ 3,000 เรื่อง/ปี เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. (ตามตาราง 4.12) (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2561)[174]

ตาราง 4.12 สถิติการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 – 2560 (สำนักงาน ป.ป.ท.)

ปีงบประมาณ	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	รวม
จำนวน	439	959	1,151	2,094	3,604	4,513	3,460	4,310	6,634	4,248	31,412

4.4.3 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ และข้อเสนอแนะ

(1) ช่องทางร้องเรียน การบูรณาการข้อมูล

การมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่ามีข้อดีเพราะเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ร้องเรียน แต่มีข้อจำกัดสำคัญ คือ เป็นการสร้างปัญหาในการประสานงานและการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ในบางกรณีมีเรื่องร้องเรียนซ้ำซ้อนในลักษณะการ “หว่านแห” ไปยังหลายๆ หน่วยงาน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและการโอนเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงทำให้เกิดความล่าช้าในการประสานงาน นอกจากนั้น หน่วยงานภายนอกอื่นๆ มีความเห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ยังขาดประสิทธิภาพในการกระจายงานให้หน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการต่อ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียน “คั่งค้าง” อยู่ที่ ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก[175]

ในทางกลับกัน การบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อที่จะลดความซ้ำซ้อนของงานโดยใช้ระบบสารสนเทศนั้นยังมีข้อจำกัดเนื่องจากจำเป็นจะต้องเก็บข้อมูลเป็นความลับ ดังนั้นการบูรณาการข้อมูลอาจจะเกิดข้อเสียเพราะอาจจะทำให้รูปคดีหรือมีการรับรู้ของผู้ถูกร้องเรียนและการทำลาย

---

[174] คณะผู้วิจัยไม่ได้รับข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ท. ตามที่ได้ร้องขอไป จึงอ้างอิงข้อมูลล่าสุดจากเว็ปไซต์ของหน่วยงาน http://www.pacc.go.th/index.php/home/view_content/45/2625, Retrieved on January 31, 2018

[175] คณะกรรมการประเมินโครงการวิจัยนี้ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันมีช่องทางการร้องเรียนกว่า 18 หน่วยงาน แต่ยังขาดการบูรณาการกัน ข้อมูลไม่ถึงกัน และใช้เวลามากในการเชื่อมโยงข้อมูล เป็นภาระของผู้ร้องเรียนที่ต้องยื่นเอกสารทุกหน่วยงาน จึงควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลถึงกันให้มากขึ้น

หลักฐานได้ แนวคิดด้านการบูรณาการข้อมูลจึงยังมีข้อจำกัดในเรื่องของกระบวนการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้อย่างสาธารณะ นอกจากนั้นการทำงานของ ป.ป.ช. มีการกำหนดว่า หากมีการรั่วไหลของข้อมูลจะต้องตรวจสอบให้ได้ว่าใครเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลและจะต้องมีการลงโทษทางวินัย สอดคล้องกับมาตรา 36 และมาตรา 180 ตามร่างพระราชบัญญัติใหม่ของ ป.ป.ช. ที่ห้ามมีการเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสและมีการกำหนดบทลงโทษทั้งจำคุกและปรับ ดังนั้นการบูรณาการข้อมูล จึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง แม้กระทั่งในหน่วยงานเดียวกันเองก็จำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นข้อจำกัดจนไม่สามารถปฏิบัติงานเชิงบูรณาการได้เลย เนื่องจากในความเป็นองค์กรอิสระ สำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงองค์กรอิสระอื่นๆ ได้มีการจัดระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน โดยในดำเนินการจะต้องมีการขอเป็นลายลักษณ์อักษรและลักษณะของการบูรณาการจะต้องมีระดับชั้นในการให้ข้อมูล โดยมีการจัดประชุมกันอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งในบางกรณี การขอข้อมูลจากหน่วยงานอิสระด้วยกันเองสามารถส่งทางโทรสารได้ มีผู้ให้ความเห็นว่า

“การประสานงานในปัจจุบันมีลักษณะที่ดีกว่าและพัฒนาขึ้นกว่าในอดีต เพียงแต่ว่าปัจจุบันก็ยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มรูปแบบ ในกรณีนี้ไม่เกี่ยวกับความไม่ไว้วางใจในหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง แต่เป็นในเรื่องของข้อกำหนดในการรักษาความลับของสำนวนต่างๆ และเอกสารต่างๆ”

ดังนั้นแม้ว่าการบูรณาการข้อมูลจะเป็นแนวคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่การบูรณาการการทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามทุจริตยังจำเป็นต้องมีการจัดชั้นความลับและมีการจัดลำดับความสำคัญว่าข้อมูลใดสามารถเผยแพร่ได้และข้อมูลใดต้องเก็บเป็นความลับ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานของ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากขึ้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ของ ป.ป.ช. ได้กำหนดกรอบการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงกรอบระยะเวลาในการพิจารณารับเรื่องและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- มาตรา 61 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อ**พนักงานสอบสวน**ในข้อหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น แล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. **ภายในสามสิบวัน**นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

  ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาตามวรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงาน

สอบสวน**ภายในสามสิบวัน**นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวน ต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

- มาตรา 62 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมามีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้**คณะกรรมการ ป.ป.ท.** ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

  ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานดำเนินการส่งเรื่องที่ได้รับไว้ให้สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการต่อไป**ภายในสามสิบวัน**นับแต่วันที่สำนักงานได้รับเรื่อง

- มาตรา 63 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 28 (2) และ (4) ที่มิใช่ความผิดร้ายแรง ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

- มาตรา 64 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าเรื่องที่มีการกล่าวหาเรื่องใดมิใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือกล่าวหาในเรื่องที่มิได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาร้องดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจก็ได้

- มาตรา 64 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐตาม มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 64 แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการไปตามหน้าที่และอำนาจของตนและรายงานผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการและภายในกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

- มาตรา 66 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามรายงานตามมาตรา 65 หรือมีกรณีเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวน มาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะ

ดำเนินการไต่สวนใหม่ทั้งหมดหรือนำผลการไต่สวนหรือสอบสวนของหน่วยงานของรัฐนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนมาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

(2) เรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่ขาดพยานหลักฐาน (บัตรสนเท่ห์)

ในทางปฏิบัติพบว่า มีเรื่องร้องเรียนไม่ถึงร้อยละ 10 ที่หน่วยงานสามารถรับไปดำเนินการต่อได้ ส่วนเรื่องร้องเรียนอีกกว่าร้อยละ 90 เป็นลักษณะในการร้องเรียนที่ไม่มีหลักฐาน ในบางกรณีผู้ร้องเรียนใช้คำที่เลี่ยงกฎหมายเพื่อไม่ให้ตนเป็นพยาน บางครั้งเป็นคำร้องเรียนในลักษณะบัตรสนเท่ห์เพื่อกลั่นแกล้งอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งไม่มีมูลความผิดชัดเจน นอกจากนั้นมีผู้ร้องเรียนบางรายที่ไม่กล้าไปเป็นพยานในชั้นศาล จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติการร้องเรียนจำเป็นต้องมีการยืนยันตัวตนของผู้ร้องเพื่อให้คำร้องมีน้ำหนักมากขึ้น และผู้ร้องควรจะต้องทำหน้าที่เป็นพยานด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงผู้เห็นเหตุการณ์หรือให้ข้อมูลเท่านั้น

หน่วยงานภายนอกอย่างกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ข้อเสนอแนะว่า ในมุมหนึ่ง สำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ควรจะต้องมีขั้นตอนในการระงับและยุติข้อร้องเรียนที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น โดยปกติ กรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีเรื่องที่สามารถเข้าไปสู่กระบวนการของคณะกรรมการหรืออธิบดีเพียง 20 เรื่องจากจำนวน 10,000 เรื่องเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของหน่วงานมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีข้อจำกัดในประเด็นดังกล่าว โดยมาตรา 60 ตามร่างพระราชบัญญัติใหม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า หนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาถ้ามีรายละเอียดพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. **จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้** กอรปกับมาตรา 48 ที่กำหนดว่าเมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่ ว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ**โดยพลัน**

ในประเด็นนี้ เครือข่ายประชาชนที่มีความเห็นว่า แม้บางครั้งข้อมูลเบาะแสจะไม่ชัดเจนในพฤติการณ์แห่งความผิด แต่สำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ก็ควรทำงานเชิงรุกโดยการลงไปตรวจสอบในพื้นที่จริงด้วยตนเองซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่แล้ว รวมทั้งหน่วยงานควรมีการจัดเก็บข้อมูลร้องเรียน/บัตรสนเท่ห์ให้เป็นระบบ หากมีบัตรสนเท่ห์ในกรณีซ้ำๆ กัน หน่วยปฏิบัติน่าจะสามารถหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาดำเนินการได้เลย

ทั้งนี้ ในมาตรา 49 ตามร่างพระราชบัญญัติใหม่ ยังกำหนดกำหนดด้วยว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาหรือไม่ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบคำกล่าวหาดังกล่าวเบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด **หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่าคำกล่าวหานั้นมีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอ**ที่จะดำเนินการต่อไป ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่อง

ดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาและวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ด้วยข้อจำกัดที่ได้กล่าวไป ผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดมีความเห็นว่า ควรจะมีประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่าจะต้องทำคำร้องเรียนในลักษณะใดเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำคำร้องไปดำเนินการพิจารณาต่อได้ นอกจากนั้น ประชาชนควรจะต้องทราบถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ด้วย

(3) การรักษาความลับของข้อมูล

จากการประชุมระดมความคิดเห็นจากเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ พบว่า สาเหตุสำคัญที่ผู้ร้องมักจะขอปกปิด/ไม่ระบุชื่อ หรือร้องเรียนในลักษณะบัตรสนเท่ห์ เพราะยังไม่รู้สึกไว้ใจหน่วยงานภาครัฐและเกรงกลัวว่าข้อมูลของตนจะตกไปถึงมือของผู้ถูกร้อง ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้น โดยเครือข่ายประชาชนในพื้นที่มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ควรที่จะต้องทำงานในเชิงรุกโดยการสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายประชาชนเพื่อสร้างความไว้วางใจในการที่จะเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส ทั้งนี้การติดต่อสื่อสารในปัจจุบันสามารถทำได้ง่ายมาก (เช่น ผ่านไลน์) ขอแค่เพียงหน่วยงานของรัฐสร้างความไว้วางใจและเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งขอให้มีนำข้อมูลเบาะแสที่ได้ไปดำเนินการต่ออย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญัติใหม่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการกำหนดบทลงโทษกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ร้องหรือผู้แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย โดยมาตรา 36 ได้มีการห้ามผู้ใดเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว รวมทั้งมาตรา 60 ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้มีระบบในการจดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียน ที่รักษาไว้เป็นความลับ และไม่ว่ากรณีใดจะเปิดเผยทะเบียนดังกล่าวมิได้ และให้ลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหานั้น

ส่วนในประเด็นที่ว่า ควรมีการกำหนดโทษกับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ร้องหรือผู้แจ้งเบาะแสหรือไม่นั้น ผู้เข้าร่วมประชุม (กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน) มีความเห็นแย้งโดยมองว่าโดยปกติการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาความลับของข้อมูลเป็นอันดับแรกอยู่แล้ว จนอาจจะเรียกได้ว่าเป็นวัฒนธรรมขององค์กร รวมทั้งการที่ข้อมูลรั่วไหลอาจจะเกิดจากสาเหตุ

อื่นๆ เช่น การส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติใหม่มีการกำหนดบทลงโทษกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ร้องหรือผู้แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย[176]

(4) การรายงานความคืบหน้าให้ประชาชนทราบ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของระบบการแจ้งเบาะแสในปัจจุบันคือเรื่องการรายงานความคืบหน้าให้กับผู้ร้องทราบเป็นระยะๆ ทั้งนี้ ในมาตรา 49 ตามร่างพระราชบัญญัติใหม่ ได้กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบเป็นรายลักษณ์อักษร และมาตรา 58 ได้กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วซึ่ง**ต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวัน**นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตามควรที่จะมีการกำหนดขั้นตอนและแนวทางในการรายงานความคืบหน้าในกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป หรืออย่างน้อยต้องมีการสร้างกลไกให้ผู้ร้องสามารถติดตามความคืบหน้าในการดำเนินคดีได้

(5) การแจ้งเบาะแสโดยสุจริต

จากการประชุมระดมความคิดเห็นพบว่า ที่ผ่านมามักมีผู้ร้องเรียนหรือแจ้งคำกล่าวหามายังหน่วยงานโดยไม่มีมูลหรือเป็นข้อความที่เป็นเท็จอันนำมาซึ่งการเพิ่มภาระงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกระทบสิทธิและก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอให้บัญญัติข้อห้ามหรือบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำของบุคคลภายนอกดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ มาตรา 132 แห่งร่างพระราชบัญญัติใหม่ กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 132 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา กอรปกับในมาตรา 184 ตาม ได้กำหนดว่าผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานเพื่อจะแกล้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวนให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจาคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(6) ระบบการจัดการข้อมูล

จากข้อมูลการสัมภาษณ์และการประชุมระดมความคิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน พบว่าปัญหาสำคัญของสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. คือ ระบบการบริหารข้อมูลที่ยังขาดประสิทธิภาพ ใน

---

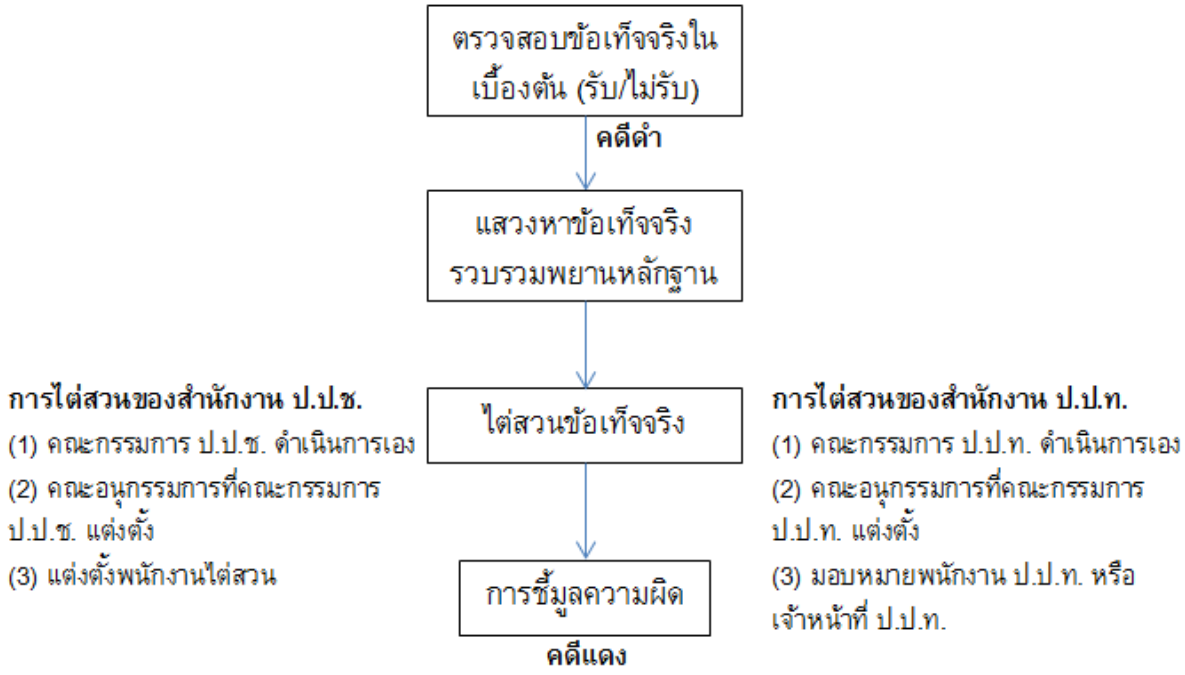
[176] มาตรา 180 แห่ง พ.ร.บ. ใหม่ กำหนดว่า หากการเปิดเผยข้อมูลเป็นการเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง หรือเปิดเผยทะเบียนที่จัดทำขึ้น ตามมาตรา 60 วรรคสี่ ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาท ถึงหนึ่งแสนบาท

หลายครั้งการรายงานข้อมูลของแต่ละสำนัก/กองในหน่วยงานเดียวกันยังไม่ตรงกันและยังขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลแบบ Real-time ที่จะสามารถดึงมาใช้ประโยชน์ในการพยากรณ์แนวโน้มการทุจริต ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ทั้งสองหน่วยงานจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการข้อมูลให้มีความทันสมัย สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน

4.5 ขั้นตอนการตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

4.5.1 แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมาย

หลังจากตรวจรับคำกล่าวหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐจนกระทั่งมีการพิจารณาแล้วว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณา ขั้นตอนถัดไปคือการตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อที่จะนำไปสู่การพิจารณาชี้มูลคดี



ภาพประกอบ 4.9 สรุปขั้นตอนการตรวจสอบ/แสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542[177]

4.5.1.1 สำนักงาน ป.ป.ช.

หลังจากที่ผู้อำนวยการฯ ของสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการเห็นว่าคำกล่าวหามีความถูกต้องครบถ้วนและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการ ก็จะออกเลขเรื่องกล่าวหา[178] และมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมเสนอความเห็น หากเรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริง

[177] ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย

[178] ข้อ 15 (1) แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560

และพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ จะต้องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว[179]

ทั้งนี้ หากการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานไต่สวนไม่แล้วเสร็จ**ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน**นับแต่วันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา สามารถขอขยายระยะเวลาต่อผู้อำนวยการฯ ได้ ในการนี้ผู้อำนวยการฯ มีอำนาจขยายระยะเวลาได้**ไม่เกินเก้าสิบวัน** หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย เพื่อขยายระยะเวลาได้อีก**ไม่เกินเก้าสิบวัน** ทั้งนี้ หากขยายระยะเวลาทั้งสองครั้งแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ จะต้องเสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควรต่อไป[180]

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว จะมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทั้งคณะ สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง

(2) คณะกรรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้[181] ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555[182]

เมื่อองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนที่ได้รับการแต่งตั้งเห็นว่า ข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด คณะอนุกรรมการไต่สวนจะมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้า**ไม่เกินสิบห้าวัน**นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา จากนั้นองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดตามที่มีการกล่าวหา และประชุมปรึกษาเพื่อพิเคราะห์ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงจากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วจึงจะมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา

---

[179] หมวด 3 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560

[180] ข้อ 23 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560

[181] มาตรา 45 และ 45/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

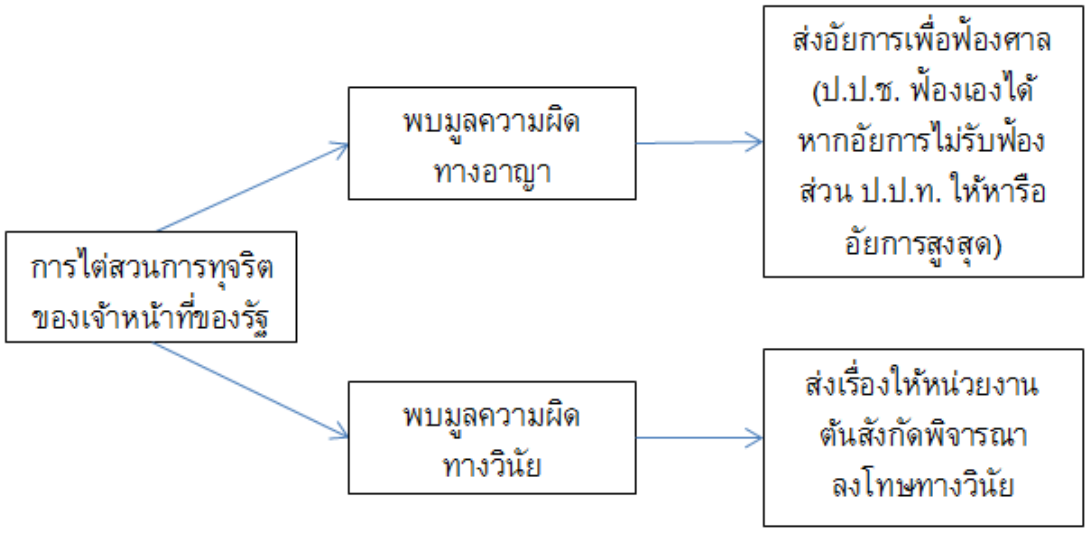
[182] ระเบียบนี้ได้ยกเลิกระเบียบเดิม 2 ฉบับ โดยรวมเนื้อหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนและหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวนไว้ในฉบับเดียว โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ การไต่สวนข้อเท็จจริง การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา การพิจารณาและสรุปสำนวนและการดำเนินการเกี่ยวกับคดี

ได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร และจะต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว จะจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณา**ภายในสามสิบวัน**[183] ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ยุติการดำเนินคดีหรือให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไปหรือมีมติวินิจฉัยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จะออกเลขคดีเป็นคดีหมายเลขแดงต่อไป

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดสำหรับผู้ที่ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(1) หากเป็นความผิดทางวินัย ประธาน ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยหรือพิจารณให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัย ป.ป.ช. สามารถเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี หรือสั่งให้ ก.พ. พิจารณาดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนดังกล่าวไม่ค่อยได้ผล เนื่องจาก ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการบังคับ หากต้องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเอง

(2) หากเป็นความผิดทางอาญา จะส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี



ภาพประกอบ 4.10 การดำเนินการหลังมีการไต่สวนและชี้มูลความผิด[184]

---

[183] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้อ 43 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

[184] ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

4.5.1.2 สำนักงาน ป.ป.ท.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถแต่งตั้ง

(1) คณะอนุกรรมการทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน หรือ

(2) มีคำสั่งมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.

ให้ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดว่าเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554[185]

เมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และหลังจากที่คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหานำมาใช้อ้างหรือชี้แจงข้อกล่าวหานั้นเพียงพอแล้ว จะต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ท. จะนำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณา**ภายในสามสิบวัน**นับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร จากนั้นให้มีมติว่าข้อกล่าวหานั้นมีมูลหรือไม่

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญา จะส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ สามารถแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ส่วนในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยต่อไป

---

[185] ข้อ 5, 6 และ 8

4.5.2 ผลการดำเนินการ

จากสถิติผลงานด้านปราบปรามทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2560[186] พบว่า ยอดสะสมเรื่องกล่าวหาร้องเรียนมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 13,925 เรื่อง จากจำนวน 9,522 เรื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 โดยสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 1,619 เรื่อง ในปี 2559 จำนวน 2,411 เรื่อง และในปีงบประมาณ 2560 อีก 3,458 เรื่อง เฉลี่ยแล้วสามารถดำเนินการแล้วเสร็จปีละประมาณ 2,500 เรื่อง/ปี (ตาราง 4.13) (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2561)

ส่วนสถิติผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ท. พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2560 มีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาจำนวน 23,165 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 18,575 เรื่อง โดยชี้มูลความผิดได้ จำนวน 633 เรื่อง คงเหลือ อีกจำนวน 4,590 เรื่อง เฉลี่ยแล้วสามารถดำเนินการแล้วเสร็จปีละประมาณ 5,700 เรื่อง (ตาราง 4.14) (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2561)[187]

ตาราง 4.13 สถิติเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560

ปี	เรื่องกล่าวหาร้องเรียน			เรื่องที่ดำเนินการเสร็จ							คงเหลือ
	ยอดคงค้างยกมา	รับใหม่	รวม	ชี้มูลความผิด	ให้ข้อกล่าวหาตกไป	ไม่รับ/ไม่ยกขึ้นพิจารณา	ไม่รับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง	ส่งให้พนักงานสอบสวน	ส่งหน่วยงานอื่น	รวม	
2558	9,522	3,051	12,573	147	92	86	962	19	313	1,619	10,954
2559	10,954	5,382	16,336	225	111	57	1,363	32	623	2,411	13,925
2560	13,925	4,896	18,821	250	131	48	2,082	33	914	3,458	15,363

ตาราง 4.14 สถิติผลการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2560

เรื่องกล่าวหาร้องเรียน	เรื่องที่ดำเนินการเสร็จ								คงเหลือ
	ชี้มูลความผิด	รับไว้ไต่ส่วนข้อเท็จ จริง	ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม	ส่งพนักงานสอบสวน	ไม่รับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง	ส่ง ป.ป.ช.	อื่น ๆ	รวม	
23,165	633	3,850	1,082	708	4,845	7,403	54	18,575	4,590

[186] ที่มา: ศูนย์ประมวลข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2561)

[187] คณะผู้วิจัยยังไม่ได้ข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ท. จึงอ้างอิงและปรพมวลผลจากข้อมูลล่าสุดในเว็ปไซต์ของหน่วยงาน http://www.pacc.go.th/index.php/home/view_content/45/2625, Retrieved on January 31, 2018

4.5.3 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ และข้อเสนอแนะ

ตลอดระยะเวลาการทำงานกว่า 20 ปี ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับกระบวนการทำงานด้านปราบปรามทุจริต ซึ่ง ป.ป.ช. มักถูกวิจารณ์อยู่เสมอในเรื่องความล่าช้าในการทำงานและการมีคดีคั่งค้างสะสมจำนวนมาก ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องหยิบยกขึ้นมาพูดถึงเนื่องจากส่งผลต่อความรู้สึกของคนทั่วไปเกี่ยวกับความศักดิ์สิทธ์และประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

ข้อมูลงานวิจัยของสรรเสริญ พลเจียก (2558)[188] ได้ค้นพบข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

- *ด้านการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน* จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2557 พบว่าอัตรากำลังของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงมีจำนวนทั้งสิ้น 247 คน (ส่วนกลางจำนวน 33 คน และประจำ ณ สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด อีกจำนวน 214 คน) โดยต้องรับผิดชอบคดีค้างสะสม (ถึงกลางปี 2556) ถึงประมาณ 7,000 เรื่อง และต้องรับเรื่องร้องเรียนใหม่อีกเฉลี่ยปีละ 2,600 เรื่อง โดยเฉลี่ยแล้วเจ้าหน้าที่มีความสามารถในการสะสางคดีประมาณ 10 เรื่อง/คน/ปี โดยเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดเกี่ยวกับการสมยอมกันในการเสนอราคา (คดีฮั้วประมูล) ใช้เวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงนาน 429 วัน/เรื่อง และการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ใช้เวลาดำเนินการเฉลี่ยประมาณ 354 วัน/เรื่อง หรือเกือบ 1 ปี

- *ด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง* ข้อมูลที่เปิดเผยในรายงานวิจัย ระบุว่ามีเรื่องค้างสะสมประมาณ 1,500 เรื่อง รับใหม่เฉลี่ยปีละ 200 เรื่อง ความสามารถในการดำเนินการประมาณ 3 เรื่อง/คน/ปี โดยผู้วิจัยสรุปว่า ระยะเวลาไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นใช้เวลาเฉลี่ยเรื่องละ 1,059 วัน หรือประมาณ 3 ปี และหากรวมขั้นตอนแรกเข้าไปจะพบว่า กว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการปราบปรามทุจริต 1 เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ใช้เวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จนานถึง 4 ปี เป็นสาเหตุที่ทำให้ปริมาณเรื่องค้างเก่าสะสมในอัตราส่วนที่สูงขึ้นทุกปี ซึ่งยังไม่นับรวมระยะเวลาในชั้นอัยการและชั้นศาล

จากการประชุมระดมความคิดทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สามารถสะท้อนปัญหาสำคัญได้ใน 2 ส่วน ได้แก่

1. การปฏิบัติงานมีขั้นตอนมากเกินไปตั้งแต่การแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า

- กระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. มีขั้นตอนมาก และเน้นรูปแบบกระบวนการทางธุรการมากเกินไปเมื่อเทียบกับพนักงานสอบสวน ควรพิจาณรามีการตัดขั้นตอนการแสวงหา

[188] สรรเสริญ พลเจียก. (2558). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทำงานของ ป.ป.ช.: ม.ป.พ. https://opac.psu.ac.th/BibDetail.aspx?bibno=404110, Retrieved on June 1, 2017

ข้อเท็จจริง การสั่งไต่สวน การแจ้งคำสั่ง การคัดค้านออกจากกระบวนการไต่สวน เพื่อให้การดำเนินคดีรวดเร็วขึ้น

- ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการไต่สวนคดี กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการขยายเวลาที่เหมาะสม กำหนดเพิ่มเติมมาตรการในการเร่งรัดให้เจ้าพนักงานดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด
- กรณีที่เป็นคดีหรือข้อกล่าวหาร้ายแรงควรมีขั้นตอนการไต่สวนกรณีเร่งด่วนโดยกำหนดเป็นขั้นตอนพิเศษ
- ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาสาหรับคดีแต่ละประเภทที่มีความยากง่ายต่างกัน พร้อมทั้งอาจกระจายอำนาจในการดำเนินการให้มากขึ้น
- สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะหยิบยกคดีสำคัญๆ ที่เกี่ยวพันกับนักการเมืองระดับสูงเพื่อทำให้เป็นคดีตัวอย่าง ส่วนคดีเล็กๆ ควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น

2. จำนวนผู้ปฏิบัติงานไม่สมดุลกับจำนวนเรื่อง/คดีหรือสำนวนที่ผู้ปฏิบัติงานต้องรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน โดยผู้เข้าร่วมประชุมให้ข้อสังเหตุว่า ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. มีจำนวนเจ้าหน้าที่ประมาณ 200 คน ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ 1 คนจะต้องรับผิดชอบสำนวนคดีมากถึง 50-60 สำนวน/ปี นอกจากนั้นยังมีเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินของข้าราชการและนักการเมืองทั่วประเทศ รวมทั้งในบางคดีต้องมีการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำนวนมาก เช่น คดีการสอบนายอำเภอของกรมการปกครองและคดีการทุจริตคดีเรียกรับเงินการสอบพนักงานลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ เช่น คดีติดสินบนข้ามชาติโรลส์-รอยซ์ (Rolls-Royce) ซึ่งต้องใช้เวลานานได้การได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ดังนั้น การกำหนดกรอบระยะเวลาก็เปรียบเสมือนดาบสองคม ยิ่งในเวลานี้เริ่มมีเจ้าหน้าที่ที่อยากจะขอลาออก/ย้ายหน่วยงานเนื่องจากไม่สามารถทนต่อแรงกดดันและปริมานงานได้

นอกจากนั้น ป.ป.ช. ยังประสบปัญหาโครงสร้างการบริหาร เนื่องจากว่ามีการเปลี่ยนคณะผู้บริหารบ่อย และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็จะมีการแต่งตั้งโยกย้าย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

"ในระยะเวลา 1 ปี มีสำนวนที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งๆ จะต้องดูแลรับผิดชอบมากถึง 60 คดี แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจำเป็นจะต้องโยกย้ายจึงทำให้บุคคลที่มาแทนตำแหน่งเดิมมีภาระหน้าที่ทำคดีเดิมและยังมีคดีใหม่เข้ามาอีก"

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เหมาะสมกับปริมาณงาน และจำเป็นจะต้องมีการพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับเจ้าหน้าที่

เนื่องจากในบางกรณีที่เรื่องร้องเรียนมีความล่าช้าเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความเชี่ยวชาญและไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

ในประเด็นนี้ ดร.มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้วิเคราะห์อย่างน่าสนใจว่า ปัญหาสำคัญของสำนักงาน ป.ป.ช. เกิดจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ การขาดเครื่องมือหรืออำนาจที่มีประสิทธิภาพเพื่อการปฏิบัติภารกิจ การออกแบบองค์กรหรือกระบวนการทำงานไม่เหมาะสม บุคคลากรขาดประสบการณ์ และปัจจัยภายนอก ได้แก่ การขาดความร่วมมือที่ดีจากองค์กรหรือผู้เกี่ยวข้อง ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรและระบบของกระบวนการยุติธรรมมีความบกพร่อง[189]

จากประเด็นที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพูดในการประชุมระดมความคิด พบว่า มีหลายประเด็นที่ได้ถูกนำไปบรรจุในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ของสำนักงาน ป.ป.ช .แล้ว โดยกฎหมายใหม่นี้ถือเป็นการเริ่มปฏิรูปขั้นตอนและกระบวนการการไต่สวนใหม่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น

- มาตรา 47 ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการที่จะควบคุมและกวดขันพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวน ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณีดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณี
- มาตรา 48 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่ ว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่จำเป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้อง**ไม่เกินสองปี**นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

  ในการกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คำนึงถึงความรวดเร็วความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหาแต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้

  ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลา คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้ว**ต้องไม่เกินสามปี** เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของ

[189] อ่านบทวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ที่ https://www.isranews.org/isranews/40139-corruption_40139.html (ดร. มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

ต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

- มาตรา 50 การไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน**หนึ่งร้อยแปดสิบวัน**นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย

  ภายใต้ระยะเวลาตามมาตรา 48 ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามระยะเวลาที่กำหนดในวรรคสามให้เลขาธิการหรือ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน แจ้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายระยะเวลา **โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน** ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้มีอำนาจขยายระยะเวลาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

- มาตรา 51 ในการไต่สวนเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หรือเป็นกรณีมีการไต่สวนผู้ดำรงตาแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตาแหน่งในองค์กรอิสระ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเอง หรือจะแต่งตั้งกรรมการไม่น้อยกว่าสองคนและบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวนก็ได้คณะกรรมการไต่สวนตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา **ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย**

- มาตรา 53 นอกจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการตรวจสอบเบื้องต้น การไต่สวน และการไต่สวนเบื้องต้นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบเบื้องต้น การไต่สวนและการไต่สวนเบื้องต้นได้ แต่ต้องไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น โดยอย่างน้อยต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ และขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แต่ละระดับให้ชัดเจน และมีระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงขั้นตอนและกรอบเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มีความจำเป็นที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องใช้มาตรการหลายๆ อย่างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการ

ดำเนินคดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การกระจายเรื่องต่อไปยังหน่วยงานอื่นๆ ด้วยความรวดเร็ว รวมไปถึงการจำหน่ายเรื่องที่ไม่มีมูลความผิดจากกระบวนการ

4.6 กระบวนการปกป้องคุ้มครองและผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection)

คดีการทุจริตในภาครัฐมีลักษณะเป็นอาชญากรรมซ่อนเร้นซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่จะมีผู้เสียหายจากการกระทำผิดมาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้มีการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำผิด การทุจริตคอร์รัปชันมักเป็นเรื่องที่รู้เห็นกันเฉพาะผู้ให้และผู้รับ เป็นการยากที่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำเรื่องดังกล่าวออกเปิดเผยหรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน[190] เพราะจะทำให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนเสียหายไปด้วย โดยเฉพาะพยานบุคคลเมื่อมีความสำคัญในคดีมากเท่าไร ก็มีโอกาสถูกข่มขู่ คุกคาม หรือประทุษร้ายมากยิ่งขึ้นเนื่องจากผู้กระทำผิดต้องการขจัดผู้รู้เห็นเหตุการณ์ที่อาจพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดนั้นได้ หรือไม่ก็ทำให้พยานเกิดความเกรงกลัวจนกลับคำให้การของตน ในหลายครั้ง กระบวนการนี้มิได้สู้กับเฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมอาจถึงองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งในปัจจุบันการทุจริตมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นยากต่อการแกะรอย[191] ดังนั้น การคุ้มครองพยานและผู้ให้เบาะแสที่มีข้อมูล จึงเป็นภารกิจที่สำคัญในการตามย้อนรอยการกระทำความผิด ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมของไทยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ความสำคัญของการคุ้มครองพยานที่กล่าวมาเป็นที่ยอมรับและถือเป็นหลักปฏิบัติที่พึงมีในกระบวนการยุติธรรมทั้งในระดับสากลและระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ตามที่ได้กล่าวไปในบทที่ 3 โดยข้อ 32 กำหนดว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมโดยเป็นไปตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิผลแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และเท่าที่เหมาะสมแก่ญาติและบุคคลอื่นที่เป็นผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้นๆ ให้พ้นจากการแก้แค้น หรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้”

ในส่วนของประเทศไทย การรับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นพยานบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 244 “บุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยมีหลักการและเหตุผลอันเนื่องจากในปัจจุบันพยานยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ทั้งที่พยานมีความสำคัญยิ่งต่อการพิสูจน์ความจริงในทางอรรถคดีเป็นเหตุให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม จึงมีการออกมาตรการคุ้มครองพยานเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเชื่อว่ามาตรการคุ้มครองพยานดังกล่าวจะสร้างความเชื่อมั่นให้กับพยานและจะช่วยให้สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองพยานขึ้นในกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานในการคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษ สนับสนุนงบประมาณในการจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการ

---

[190] พันตำรวจโท สิริพงษ์ ศรีตุล สำนักงาน ป.ป.ท. ให้สัมภาษณ์

[191] ที่มา http://www.thaisocialist.com/word/?p=21453 Retrieved on June 1, 2017

คุ้มครองพยาน เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิที่ประชาชนในฐานะพยานพึงได้รับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว บูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ วางระบบและสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงาน รวมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์การประสานงานการคุ้มครองพยานกับหน่วยงานอื่นๆ[192]

จวบจนปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีการรับรองสิทธิบุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสในมาตรา 63 “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด *รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ*[193] การคุ้มครองพยานถือเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายได้พยายามสร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคคลที่จะเข้ามาเป็นพยานในการให้ข้อมูลการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ หรือการแจ้งเบาะแสที่จะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง

4.6.1 แนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย

4.6.1.1) สำนักงาน ป.ป.ช.

ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการดำเนินการให้มีระบบในการคุ้มครองพยานตามมาตรา 103/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 รวมทั้งเพื่อให้มีการปฏิบัติการคุ้มครองพยานที่มีประสิทธิภาพ และสามารถประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง อันเป็นประโยชน์แก่บุคคลซึ่งเป็นพยาน และสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม โดยมีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานและการจัดทำข้อตกลงเพื่อประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่น ดังต่อไปนี้

(1) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554

(2) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554

---

[192] นางรัตติกาล ณ ราช นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ท. ให้สัมภาษณ์ว่า ความแตกต่างระหว่างการคุ้มครองพยาน พ.ร.บ. คุ้มครองพยานในคดีอาญา 2546 กับการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสตามกฎหมายของ ป.ป.ท. คือ จะเริ่มมีการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสตั้งแต่มีการแจ้งเบาะแสเข้ามาที่สำนักงาน เช่น การโทรแจ้งผ่าน 1206 ก็ถือว่าได้รับการควบคุมแล้ว

[193] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40 (5) “ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานใน คดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำ เป็นและเหมาะสมจากรัฐส่วนค่าตอบแทนค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(3) บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติและประสานงานการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ทั้งนี้ ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยาน

(1.1) บุคคลผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการคุ้มครอง

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือ ต้องมีลักษณะตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ข้อ 3 กล่าวคือ

1. เป็นผู้ร้องเรียน กล่าวคือ เป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกติ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้หมายความรวมถึงสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของผู้ร้องขอ และบุคคลอื่นใดที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ร้องขอ

2. เป็นพยาน คือ เป็นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยานตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554

ทั้งนี้ มาตรา 103/2 ระบุว่า ต้องปรากฏพฤติการณ์แห่งความไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยานและผู้ใกล้ชิด สืบเนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือตามมาตรา 103/5 ในกรณีบุคคลตามมาตรา 103/2 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควร

(1.2) การยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยาน

การยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือ สามารถกระทำได้ตามข้อ 6 ในกรณีดังต่อไปนี้

การร้องขอกรณีทั่วไป

1. ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐานด้วยตนเองต่อสำนักงานฯ

2. ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองช่วยเหลือพยานและให้หน่วยงานดังกล่าวประสานการปฏิบัติงานกับสำนักงานฯ

3. กรณีที่สำนักงานพิจารณาแล้วเห็นเป็นการสมควรให้บุคคลใดได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน โดยบุคคลดังกล่าวไม่ได้ร้องขอ ให้สำนักงานดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือพยานได้แต่ต้องจัดให้*บุคคลดังกล่าวให้ความยินยอมโดยเร็ว*

การร้องขอกรณีเร่งด่วน

กรณีเร่งด่วนและผู้ร้องขอไม่อาจมายื่นคำร้องด้วยตนเองได้ให้ทำเป็นหนังสือ หรือจดหมายหรือทางเครื่องมือสื่อสารอื่น ได้แก่ โทรศัพท์ โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรืออาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน ทั้งนี้ การร้องขอกรณีดังกล่าวต้องระบุชื่อตัว ชื่อสกุล และที่อยู่ของผู้ร้องขอตลอดจนพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร้องขออาจไม่ได้รับความปลอดภัยกับต้องลงลายมือชื่อหรือระบุชื่อผู้ร้องแล้วแต่กรณี

(2) การพิจารณาคำร้อง

เมื่อสำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เหตุอันควรเชื่อว่าผู้ร้องขอจะไม่ได้รับความปลอดภัยแล้ว จะนำเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติตามข้อ 8 ของระเบียบฯ ว่าสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยานหรือไม่ ดังนี้

(2.1) กรณีมีมติให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน สำนักการข่าวและกิจการพิเศษจะดำเนินการประสานการปฏิบัติงานกับสำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองช่วยเหลือพยานต่อไป

(2.2) กรณีมีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน สำนักการข่าวและกิจการพิเศษจะยุติเรื่องและแจ้งผู้ร้องขอทราบ ทั้งนี้ ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้ร้องขอที่จะยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยานใหม่

ทั้งนี้ ข้อ 9 กำหนดไว้ว่า ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ร้องขอก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติ ให้สำนักงานฯ จัดให้มีการคุ้มครองช่วยเหลือพยานเป็นการชั่วคราวตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ให้เลขาธิการรายงานเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยเร็ว

(3) การประสานการปฏิบัติงาน

(3.1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยานรายใด เป็นหน้าที่ของสำนักการข่าวและกิจการพิเศษในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว คือ สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ[194]

---

[194] ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติและประสานงานการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ระหว่าง สำนักงาน ป.ป.ช. กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2556 ในส่วนของการจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติและประสานงานการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ระหว่าง สำนักงาน ป.ป.ช. กับ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นั้น เนื่องจากที่ผ่านมากระทรวงยุติธรรมมีนโยบายให้โอนภารกิจ

(2) มาตรการคุ้มครองพยานที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองให้พยานได้รับความปลอดภัย เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาบัญญัติไว้ ดังนี้

- การจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย (Safe House) และจัดเจ้าหน้าที่ให้การคุ้มครองตลอด 24 ชั่วโมง
- การจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย
- การจัดเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยที่บ้านพักพยาน
- การจัดส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ (สายตรวจ) เข้าตรวจตราความเรียบร้อยที่บ้านพักพยาน (เฉพาะกรณีพฤติการณ์ความไม่ปลอดภัยไม่รุนแรงมากนัก)
- การดำเนินการปกปิด มิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้

ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้การยินยอมของบุคคลผู้ขอรับการคุ้มครองช่วยเหลือเป็นสำคัญ

(4) การกันพยาน

อีกกระบวนการสำคัญในการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส คือ การกันไว้เป็นพยานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 มาตรา 103/6 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 ความมุ่งหมายของกฎหมายป.ป.ช.มาตรา 103/6 คือ “เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างได้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการให้เบาะแสข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่กระทำความผิดด้วย” [195]

(4.1) คุณสมบัติของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยาน

ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ต้องดำเนินคดี พ.ศ. 2554 ข้อ 4 ระบุว่า บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยาน ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง

งานด้านการคุ้มครองพยานของสำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ไปเป็นภารกิจหนึ่งของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และให้ยุบสำนักงานคุ้มครองพยาน ในกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ไปตั้งขึ้นที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่ปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมได้ยกเลิกนโยบายดังกล่าวแล้ว ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการประสานงานเพื่อดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันต่อไป

[195] ที่มา: https://www.isranews.org/component/content/article/57-isranews/isranews-news/26128-wongsak.html Retrieved on June 1, 2017

(2) เป็นผู้ที่ได้ให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญจนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น

(3) เป็นผู้ที่เต็มใจที่จะให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลตาม (2) และรับรองว่าจะไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาลตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้

(4.2) การกันไว้เป็นพยาน

ข้อ 5 แห่งประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช.ฯ ระบุว่า การกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้กระทำได้ในระหว่างขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4.3) การคุ้มครองผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยาน

ส่วนข้อ 11 แห่งประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช.ฯ ระบุว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดไว้เป็นพยานแล้วย่อมถือว่าบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหานั้นอยู่**ในฐานะพยาน**ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่ได้รับไว้พิจารณานั้น และอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้นสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย ทั้งนี้ตามประกาศ ป.ป.ช. ดังกล่าว “พยาน” หมายความถึง บุคคลผู้ซึ่งยังมิได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดที่ได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล อันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กันไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4.6.1.2) สำนักงาน ป.ป.ท.

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 53 “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงาน ป.ป.ท. อาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้น สำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้” โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554 เป็นแนวทางการปฏิบัติงานซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในหลายประเด็น[196]

[196] สามารถอ่านเนื้อหาทั้งหมดได้ที่คู่มือมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จัดทำโดยสำนักงาน ป.ป.ท.

(1) บุคคลผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการคุ้มครอง

บุคคลผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการคุ้มครองพยานตามมาตรการเบื้องต้น ต้องมีลักษณะตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ท.ฯ ข้อ 6 ดังนี้

1. เป็นพยานที่สามารถให้ข้อมูลหรือจะมาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

2. มีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่า พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่คุกคาม ก่อนขณะหรือหลังจากที่ให้ถ้อยคำ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล

(2) การยื่นคำร้องขอให้มีการคุ้มครองพยาน

การร้องขอทั่วไป

1. กรณีพยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้อง ยื่นคำร้องขอ**เป็นหนังสือ**พร้อมเอกสารหลักฐานต่อเจ้าพนักงาน

2. กรณีพยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องมีคำร้องขอ**ด้วยวาจา** เจ้าพนักงานจะบันทึกใจความ แล้วให้ผู้ร้องขอลงลายมือชื่อไว้

3. **กรณีที่เจ้าพนักงานเห็นเอง**ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่ คุกคาม เนื่องจากการกล่าวหา ร้องทุกข์กล่าวโทษ ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ เจ้าพนักงาจะดำเนินการแจ้งพยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องให้ยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมเอกสารหลักฐานต่อเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะทางคดีและพฤติการณ์ความไม่ปลอดภัยของพยานเป็นสำคัญและจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะได้รับการคุ้มครองหรือผู้มีอำนาจให้ความยินยอมแทนด้วย[197]

การร้องขอเร่งด่วน

1. กรณีเร่งด่วนและผู้ร้องขอมายื่นคำร้องขอด้วยตนเองได้ โดยเจ้าพนักงานจะพิจารณาจากสถานะของผู้ร้องขอว่าเป็นพยานหรือเป็นบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องลักษณะทางคดี และพฤติการณ์ความไม่ปลอดภัยของพยาน

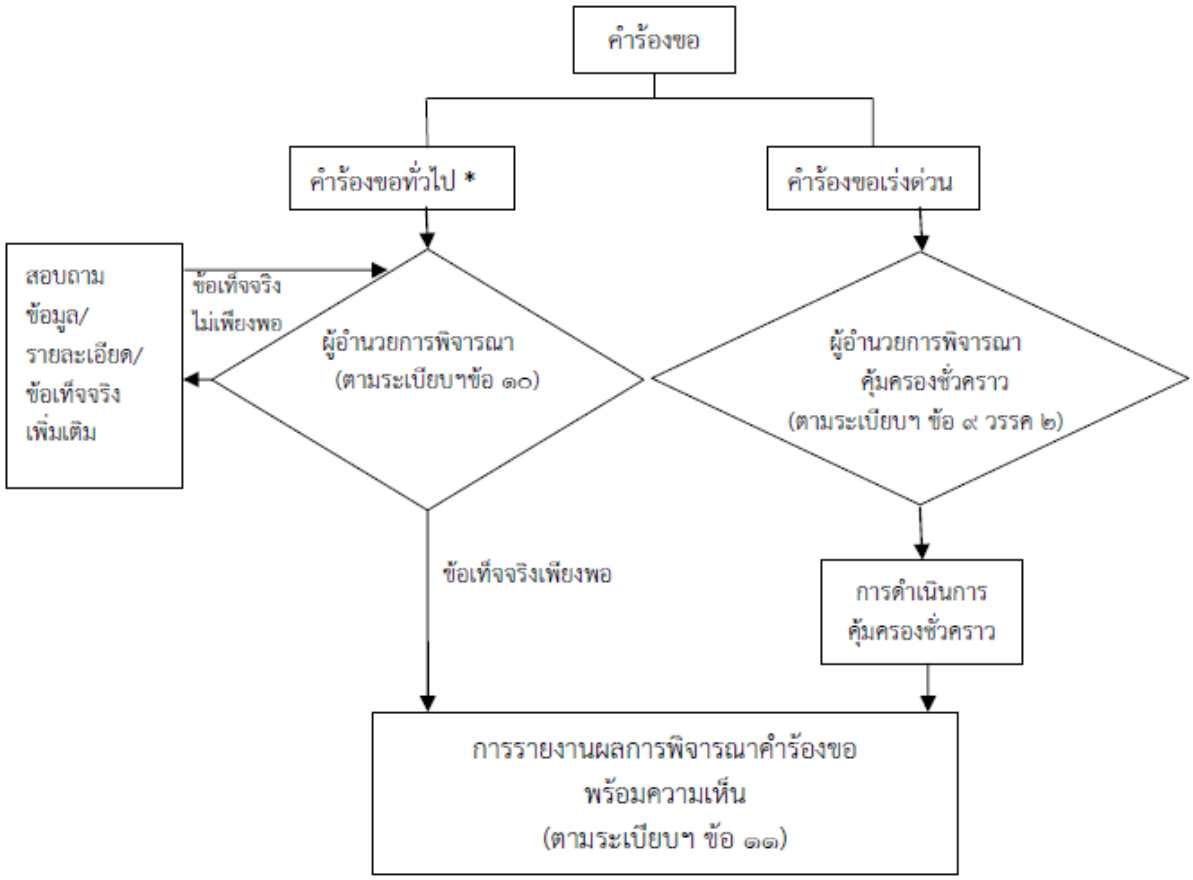
2. กรณีเร่งด่วนและผู้ร้องขอไม่อาจมายื่นคำร้องขอด้วยตนเอง ให้ทำเป็นหนังสือหรือจดหมายหรือทางเครื่องมือสื่อสารอื่น ได้แก่ โทรศัพท์ โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรืออาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน ทั้งนี้ การร้องขอกรณีดังกล่าวต้องระบุชื่อตัว ชื่อสกุล หรือที่อยู่ของผู้ร้องขอ

---

http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/Protection%20and%20Prevention/Witness%20protection%20Manual.pdf Retreived on June 1, 2016

[197] ข้อ 7 ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554

ตลอดจนพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร้องขออาจไม่ได้รับความปลอดภัย กับต้องลงลายมือชื่อหรือระบุชื่อผู้ร้องขอแล้วแต่กรณี แล้วเจ้าพนักงานจะบันทึกไว้



ภาพประกอบ 4.11 การพิจารณาคำร้องขอให้มีการคุ้มครองพยาน[198]

(3) การรับฟังข้อเท็จจริง

เมื่อผู้ร้องขอมายื่นคำร้องขอให้มีการคุ้มครองพยาน เจ้าพนักงานจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงทั้งหมด พร้อมจับประเด็นและความประสงค์ของพยาน ซึ่งข้อเท็จจริงนั้นๆ ควรปรากฏประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ

1. พิจารณาว่าผู้ร้องขออยู่ในฐานะอะไร ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส ซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง เบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับ การทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่าย

---

[198] ที่มา http://www.pacc.go.th/pacc_website/uploads/files/Protection%20and%20Prevention/Witness%20protection%20Manual.pdf Retreived on June 1, 2017

บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้รับการกันไว้เป็นพยานด้วย

2. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีทุจริตในภาครัฐ

3. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ความไม่ปลอดภัยมีลักษณะเช่นไร และ/หรือพฤติกรรมการข่มขู่คุกคามมีลักษณะอย่างไร ผู้กระทำเป็นใคร สามารถระบุได้หรือไม่ ความเสียหายที่ได้รับเป็นอย่างไร หลังเหตุการณ์ข่มขู่คุกคามได้มีการแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องแล้วหรือไม่อย่างไร

(4) การแจ้งสิทธิของพยาน

การร้องขอให้มีการคุ้มครองพยานทุกกรณีที่กล่าวมา เมื่อรับฟังข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานจะดำเนินการแจ้งสิทธิขั้นพื้นฐานที่พยานพึงจะได้รับ เมื่อเข้ารับการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมาย ได้แก่

(4.1) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย

(4.2) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมและ

(4.3) สิทธิที่จะได้รับเงินค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย

(5) การพิจารณาคำร้องขอให้มีการคุ้มครองพยานและเอกสารหลักฐานประกอบและแนวทางการคุ้มครองชั่วคราวไปพลางก่อนในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

เมื่อเจ้าพนักงานได้รับคำร้องขอให้มีการคุ้มครองพยานแล้ว ให้เร่งดำเนินการเสนอเรื่องต่อผู้อำนวยการฯ โดยมีแนวทางในการพิจารณา 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีคำร้องขอทั่วไป

ในการพิจารณาคำร้องตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ท.ฯ ข้อ 10 ผู้อำนวยการฯ หรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการฯ มอบหมาย หรือคณะทำงานซึ่งผู้อำนวยการฯ แต่งตั้ง จะดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอ ตลอดจนเอกสารและหลักฐานต่างๆ โดยคำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

- เหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย
- ความจำเป็นและสมควรในการคุ้มครองพยาน
- เงื่อนไขและระยะเวลาที่สมควรให้ความคุ้มครองแก่พยาน
- ความเห็นของพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือศาลแล้วแต่กรณี (ถ้ามี)
- ความยินยอมเข้ารับการคุ้มครองโดยชัดแจ้ง
- งบประมาณค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน

เมื่อข้อเท็จจริงเพียงพอ ผู้อำนวยการจะดำเนินการจัดทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว

2. กรณีคำร้องขอจำเป็นเร่งด่วน

กรณีมีเหตุแห่งพฤติการณ์ที่พยานจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง ผู้อำนวยการฯ อาจดำเนินการตามความเหมาะสมเพื่อให้พยานได้รับการคุ้มครองชั่วคราวไปพลางก่อนก็ได้ตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ท.ฯ ข้อ 9

ในการพิจารณาคำร้องขอจำเป็นเร่งด่วน ให้ผู้อำนวยการฯ จะพิจารณาลักษณะทางคดีละพฤติการณ์แห่งความไม่ปลอดภัยของพยานเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงกรณีต่างๆ ดังนี้

2.1 มีภยันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่มาให้ข้อมูลหรือจะมาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

- ภยันตราย หมายถึง ภัยที่เป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัยเสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่มาให้ข้อมูลหรือจะมาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

- ภยันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย หมายถึงภัยอันเกิดจากการกระทำของบุคคลโดยไม่มีอำนาจทำได้ตามกฎหมาย

- เป็นภยันตรายที่ใกล้จะถึง หมายถึง ภัยอันตรายนั้นเกิดขึ้นเฉพาะหน้าหรือเป็นภยันตรายที่เกิดขึ้นแล้วและยังดำเนินอยู่ ดังนั้น ภยันตรายที่ห่างไกล หรือภยันตรายที่ผ่านพ้นไปแล้วไม่ใช่ภยันตรายที่ใกล้จะถึง

- ภยันตรายนั้นผู้ร้องขอไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้นเพราะความผิดอื่นของตน

2.2 พฤติการณ์ของผู้ร้องขอ ผู้ร้องขอมีพฤติการณ์หวาดกลัวอย่างเห็นได้ชัดจากภยันตรายซึ่งเกิดจากการประทุษร้ายอันละเมิดต่อกฎหมาย เช่น ไม่อาจทนอยู่ในเคหสถานได้ การที่ผู้ร้องขอหลบหนีจากภยันตรายมาพบเจ้าพนักงานและไม่กล้าเดินทางกลับเคหสถาน เป็นต้น

2.3 ความเห็นจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ มีความเห็นจากพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าสมควรจัดให้มีการคุ้มครองพยานเป็นการเร่งด่วน

เมื่อดำเนินการคุ้มครองพยานชั่วคราวไปแล้ว ให้ผู้อำนวยการฯ จะต้องจัดทำรายงานการพิจารณาคำร้องขอ พร้อมความเห็นและเอกสารประกอบเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท.พร้อมสำเนาคู่ฉบับรายงานดังกล่าวแจ้งสำนักคุ้มครองและป้องกันเช่นเดียวกับกรณีทั่วไปในทันทีที่สามารถดำเนินการได้

(6) การจัดให้มีการคุ้มครองพยาน

เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย เนื่องจากการที่พยานจะมาหรือได้มาให้ข้อเท็จจริง เบาะแส หรือข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ เลขาธิการฯ จะมีคำสั่งจัดให้มีวิธีการคุ้มครองพยานตามที่กำหนดในระเบียบฯ หมวดที่ 3 โดยกำหนดระยะเวลาการคุ้มครองพยาน

ตามที่เห็นสมควร คราวละไม่เกิน 3 เดือน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน 6 เดือน เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบฯ หมวด 2 ข้อ 13

เมื่อเลขาธิการฯ มีคำสั่งจัดให้มีวิธีการคุ้มครองพยานตามมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นแล้ว เจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินการคุ้มครองพยานตามมาตรการเบื้องต้นอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น[199]

- คุ้มครองความปลอดภัยให้กับพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานโดยชุดคุ้มครองพยานซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน

- จัดให้พยานอยู่ในสถานที่เหมาะสมอันเป็นที่อยู่อาศัยประจำของพยานหรือของบุคคลอื่นที่พยานไว้วางใจ หรือที่ส่วนราชการของสำนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพยานกำหนดโดยให้พยานได้รับความปลอดภัยมากที่สุด

- ปกปิด และรักษาความลับที่เกี่ยวกับชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานในการคุ้มครองความปลอดภัยพยาน

- ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้พยานได้รับความช่วยเหลือ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร โดยอาจประสานกับหน่วยงานอื่นในการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ การดำเนินการให้การคุ้มครองความปลอดภัยให้คำนึงถึงความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยาน และลักษณะของคดีที่เกี่ยวข้อง พฤติการณ์แห่งความไม่ปลอดภัยของพยานและความยินยอมของพยาน

(7) สั่งให้ยุติการคุ้มครองพยาน

เลขาธิการฯ สามารถสั่งให้ยุติการคุ้มครองพยาน เมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีเหตุที่จะให้การคุ้มครองพยานต่อไปแล้ว

- เมื่อพยานฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือข้อกำหนดในการปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควร เช่น ไปเดินห้างสรรพสินค้า ไปดูภาพยนตร์ หรือไปนั่งรับประทานอาหาร ตามที่สาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น

- เมื่อการคุ้มครองพยานไม่ได้เป็นไปตามคำสั่งเลขาธิการฯ หรือไม่ได้เป็นไปอย่างคุ้มค่า

- เมื่อพฤติการณ์ หรือสถานภาพของพยานเปลี่ยนแปลงไป และไม่มีความจำเป็นจะต้องให้การคุ้มครองหรือไม่อาจให้การคุ้มครองได้อีกต่อไป

- เมื่อพยานไม่ยอมให้ถ้อยคำ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลโดยไม่มีเหตุอันควร

(8) การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จของพยาน

ตามระเบียบฯ ข้อ 21 กรณีปรากฏในภายหลังว่าพยานไม่มา ไม่ให้ถ้อยคำ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลโดยไม่มีเหตุอันควร หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษพยานในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอัน

---

[199] การมอบหมายให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองพยานหรือสั่งการให้เจ้าพนักงานดำเนินการคุ้มครองพยานให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนจะกระทำด้วยวาจาหรือเครื่องมือสื่อสารก็ได้ แต่ต้องบันทึกการมอบหมายหรือสั่งการดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรในทันทีที่สามารถกระทำได้

เป็นเท็จในคดีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน สำนักงานฯ อาจดำเนินการให้บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องคืนหรือชดใช้ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน

(9) การกันพยาน

การดำเนินการกันไว้เป็นพยานเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ท. เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน พ.ศ. 2554

(4.1) คุณสมบัติของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยาน

ข้อ 2 กำหนดว่า ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกกันไว้เป็นพยานได้โดยต้องมีลักษณะดังนี้

1. เป็นผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์ หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในการกระทำการทุจริตในภาครัฐ

2. บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหานั้นไม่ใช่ตัวการสำคัญ

3. ได้ให้การหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น

4. เต็มใจหรือสมัครใจในการไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาล

นอกจากนั้น ข้อ 1 ระบุด้วว่า เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. เรื่องที่เกิดในที่ลี้ลับ มีเหตุพิเศษ ยุ่งยากซับซ้อน หรือร้ายแรง

2. เรื่องที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้

(4.2) การกันไว้เป็นพยาน

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานพิจารณาเห็นว่าเรื่องกล่าวหาที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นเข้าลักษณะตามข้อ 1 และสามารถกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดไว้เป็นพยานตามข้อ 2 ให้คณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณี เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณากันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดน้อยที่สุดนั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้

(4.3) การคุ้มครองผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยาน

ส่วนข้อ 10 ระบุว่า ในกรณีมีเหตุอันควร คณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.แล้วแต่กรณี อาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสำหรับผู้ที่ได้กันไว้เป็นพยานก็ได้

4.6.2 ผลการดำเนินงาน

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2554 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการดำเนินการด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน โดยที่ผ่านมามีบุคคลซึ่งเป็นผู้กล่าวหา ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่มายื่นคำร้องขอรับการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน รวม 64 ราย รายละเอียดดังนี้ [200]

ตาราง 4.15 สถิติการขอรับการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน (สำนักงาน ป.ป.ช.)

ที่	กรณี	จำนวน (ราย)
1	ผู้ร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน	27
2	ผู้ร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการตามมาตรการชั่วคราว	1
3	ผู้ร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน [201]	23
4	ผู้ร้องขอที่แจ้งความประสงค์ขอถอนคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยาน	7
5	ผู้ร้องขอที่เรื่องร้องเรียนกล่าวหาไม่มีมูล/ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรณีอื่นๆ	3
6	ผู้ร้องขอที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเป็นข้อมูลก่อนนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณา	3

หมายเหตุ ข้อมูล ณ วันที่ 3 พฤศจิกายน 2559

นอกจากนั้น มีกรณีศึกษาการคุ้มครองพยานที่สำคัญของสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น การให้ความคุ้มครองนางจินตนา แก้วขาว ผู้ร้องเรียนคดีทุจริตก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูด จ.ประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งนางจินตนาเคยถูกลอบสังหารในคุกถึง 3 ครั้ง เมื่อตอนที่ศาลพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลา 3 เดือน เนื่องจากได้บุกงานเลี้ยงของโรงไฟฟ้า ส่วนสามีของนางจินตนาถูกสังหารไปแล้ว ดังนั้น นางจินตนาจึงเป็นผู้ให้เบาะแสสำคัญในคดีดังกล่าว โดย ป.ป.ช.ได้ประสานงานกับกรมราชทัณฑ์ โดยประสานไปยัง พ.ต.อ.สุ

[200] ข้อมูลรวมรวมจากสำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยไม่ได้รับข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ท. ตามที่ได้ร้องขอไป

[201] สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยานนั้น สำนักการข่าวและกิจการพิเศษ ในฐานะหน่วยงานคุ้มครองพยานของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งความไม่ปลอดภัยแล้ว เห็นว่า ยังไม่ปรากฏชัดหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ร้องขอจะไม่ได้รับความปลอดภัย จึงได้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องขอที่จะยื่นคำร้องขออีกครั้งหากปรากฏพฤติการณ์ความไม่ปลอดภัย

ชาติ วงศ์อนันต์ชัย อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ให้เจ้าหน้าที่ดูแลนางจินตนาอย่างรอบคอบ เมื่อนางจินตนาออกมาแล้ว ป.ป.ช.กับตำรวจก็ยังให้การคุ้มครอง[202]

4.6.3 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ และข้อเสนอแนะ

(1) การคุ้มครองพยานที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยผู้บังคับบัญชาที่ถูกร้องเรียน

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยออกมาแจ้งเบาะแส/กล่าวโทษเกี่ยวกับการทุจริตภายในหน่วยงานภาครัฐ พบว่า ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส/พยาน แม้สำนักงาน ป.ป.ช. จะพยายามมีมาตราสั่งการให้ความคุ้มครอง แต่ในทางปฏิบัติผู้ให้เบาะแสก็ยังถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยหน่วยงานต้นสังกัด โดยมีกรณีศึกษาที่น่าสนใจ 2 กรณี โดยในกรณีแรกเป็นกรณีที่พยานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ช.

กรณีศึกษาที่ 1: การร้องเรียนผู้บริหารในมหาวิทยาลัยกรณีการจัดทำเอกสารราชการเท็จในการเบิกเงินงบประมาณ[203]

ในกรณีนี้มิได้เป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์แต่เป็นกรณีที่มีการกลั่นแกล้งผู้กล่าวหาร้องเรียนอย่างชัดเจน โดยมีอาจารย์ประจำวิทยาลัยดุริยางคศิลป์ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ได้ทำการร้องเรียนผู้บริหารของสถาบันเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารเท็จในการเบิกเงินงบประมาณของมหาวิทยาลัย ซึ่งต่อมาได้ถูกกลั่นแกล้งปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมโดยหน่วยงานต้นสังกัด จึงขอรับการคุ้มครองจากสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะพยาน

“มีการจัดงานดนตรีไทยจะเวียนกันจัดให้แต่มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมเป็นเจ้าภาพในการจัด โดยจะได้รับเงินอุดหนุนส่วนหนึ่งจาก สกอ. และจากมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่ง โดยเงินงบประมาณที่ได้ทั้งสิ้นประมาณ 4 ล้านบาท โดยส่วนกลางให้ความสำคัญมาก เมื่อมีการจัดงานได้มีการดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณประมาณ 20 กว่ารายการ มีเจ้าหน้าที่ในคณะส่งข้อมูลให้เราว่ามีการเบิกจ่ายเท็จประมาณ 4 – 5 รายการ และเราได้ตรวจสอบแล้วพบว่ามีการเบิกจ่ายเท็จจริง จึงได้นำเรื่องดังกล่าวให้อาจารย์อีกท่านตรวจสอบโดยได้ทำเรื่องดังกล่าวร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจังหวัดหนึ่ง”

“เรื่องที่ร้องเรียนไปยัง ป.ป.ช. ปรากฏว่ามีผู้บริหารในมหาวิทยาลัยที่สูงกว่าคณบดี รวมถึง

---

[202] ที่มา https://www.isranews.org/isranews-article/22348-vicha_22348.html Retrived on June 1, 2017

[203] คณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ในการประสานงานกับผู้ให้เบาะแสผ่านสำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้สัมภาษณ์ผ่านโทรศัพท์ ทั้งนี้ ข้อมูลในการให้สัมภาษณ์มีการใช้สรรพนามแทนเพื่อเป็นการปกปิดตัวตนของผู้ให้เบาะแส

เจ้าหน้าที่นิติกรที่ทราบเรื่องว่าข้าพเจ้าได้ร้องเรียน มีการเรียกนิสิตที่ร่วมให้ข้อมูลปลอมแปลงเอกสารไปข่มขู่แล้วนิสิตที่ถูกข่มขู่ก็เกิดความหวาดกลัว แต่ [นักศึกษา] ก็ได้แอบบันทึกเสียงนำมาให้ข้าพเจ้า ข้าพเจ้ากับเพื่อนอาจารย์ที่ได้ร้องเรียนก็ถูกข่มขู่โดยบอกว่าจะเล่นให้หนักและจะเอาคืน ผลสุดท้าย ก็เป็นอย่างนั้นจริง ๆ เขาดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนของข้าพเจ้า เช่น ให้ข้าพเจ้าไปสอนส่วนอื่นบ้าง ลดภาระงานบ้าง ลางานตามสิทธิก็ไม่ให้ลา ประเมินผลการปฏิบัติงานให้ต่ำ ๆ ซึ่งปกติจะได้รับการประเมิน 80% ขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาและจากนักศึกษาประมาณ 90% หลังจากเกิดเรื่องก็มีการประเมินไม่ผ่านบ้างพอใช้บ้างบางครั้งก็ให้ต่ำกว่า 50% ข้าพเจ้าจึงนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษา ป.ป.ช. จังหวัด ทาง ป.ป.ช. ก็แนะนำให้ทำเรื่องคุ้มครองพยานซึ่งมีอยู่ในกฎหมายของ ป.ป.ช.และได้ทำเรื่องถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช.กลาง ได้มีการส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบข้อมูลว่าข้าพเจ้าถูกคุกคามจริงหรือไม่ มีการสอบถามข้อมูลจากนิสิต อาจารย์ เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารบางส่วนเมื่อได้ข้อมูลแล้วก็นำข้อมูลกลับไปส่วนกลางและทาง ป.ป.ช. ได้มีมติคุ้มครองพยาน โดยทำหนังสือมาถึง มหาวิทยาลัยฯ และส่งหนังสือนั้นให้กับข้าพเจ้า ป.ป.ช. มีหนังสือลักษณะขอความร่วมมือ มายังผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าคณบดี คืออธิการบดีซึ่งตามกฎหมาย หนังสือฉบับดังกล่าวจะเป็นเพียงแค่ขอความร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งทางมหาวิทยาลัยก็มีการออกหนังสือคุ้มครองให้โดยห้ามผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำอะไรที่กระทบสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมและให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่ง หากแต่ผู้บังคับบัญชาของข้าพเจ้าไม่ปฏิบัติตามและข้าพเจ้าก็ได้รายงานไปยังอธิการบดีว่าผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอธิการบดี ***แต่ทางอธิการบดีก็ได้แจ้งข้าพเจ้ามาว่ามีมาตรการให้แล้วแต่คณบดีไม่ปฏิบัติตามเลยไม่รู้จะทำอย่างไรเหมือนกัน*** *ก็เป็นที่หนักใจของข้าพเจ้าอยู่เหมือนกัน แต่ทั้งนี้ฝ่ายที่ดูแลเรื่องการคุ้มครองพยานก็ได้ติดต่อข้าพเจ้ามาเป็นระยะ ๆ มีการติดต่อสอบถามว่าดีขึ้นไหม ข้าพเจ้าก็ได้แต่ตอบไปว่าทุกอย่างยังเหมือนเดิม พวกท่านก็ลงมาดูอีกครั้งหนึ่ง และแจ้งอธิการบดีให้ดูแลข้าพเจ้ามากขึ้นกว่าเดิมอีกนิดหนึ่ง หลังจากนั้นข้าพเจ้าก็เห็นว่าไม่มีอะไรดีขึ้น ข้าพเจ้าก็ไปแจ้งความดำเนินคดี โดยแจ้งว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบกันแกล้งเราฟ้องตาม มาตรา 157 ตำรวจเองก็บอกว่าตำรวจไม่สามารถฟ้องอาญาเองได้ เรื่องดังกล่าวเข้ากฎหมาย ป.ป.ช. ต้องให้ ป.ป.ช. ฟ้องแทน ก็เลยวนไปวนมา สุดท้ายเรื่องดังกล่าว ป.ป.ป.รับฟ้อง แต่การดำเนินคดียังไม่คืบหน้าตามมาตรา 157 เลย”*

“เรารับราชการทหารมา 23 ปีมาเป็นอาจารย์สี่ถึงห้าปีเนื่องจากคิดว่าความก้าวหน้าในหน้าที่การงานที่เดิมก็ไม่น่าจะก้าวหน้าแล้วเลยได้มาเรียนปริญญาเอกและเห็นว่ามีตำแหน่งว่างอยู่เลยสมัครแต่ตอนนี้ ก็คิดว่าไม่เป็นอย่างที่คิดไว้”

“เรื่องของการคุ้มครองพยานยังไม่มีความแพร่หลายในประเทศไทยแต่ทางเจ้าหน้าที่ก็ได้พยายามติดตามเป็นอย่างดีทั้งโทรศัพท์สอบถามเราอยู่ตลอดอย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะที่เราจะมีให้

งานวิจัยนี้เราขอเสนอดังนี้นะ

1. มาตรการที่ออกมาให้รักษาชีวิตแต่เราก็ยังรักษาชีวิตเขาไม่ได้เหมือน ป.ป.ช. ทำหนังสือแล้วแต่ ป.ป.ช. ยังไม่สามารถที่จะบังคับใช้ในหน่วยงานได้อย่างจริงจังเพราะจะเป็นเพียงแค่การขอความร่วมมือเท่านั้น

2. การมีกฎหมายมีการชี้มูลมีการที่ออกจากตำแหน่งหน้าที่มีการดำเนินการได้ดีแต่ทำไมการคุ้มครองพยานยังไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเราคิดว่าในส่วนนี้ควรมีการแก้ไขปรับปรุง

3. กฎหมายที่มีดีแล้วแต่ทางปฏิบัติอย่างไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกฎหมาย ป.ป.ช. จริง ๆ แล้วผูกพันกับทุกองค์กรแต่กรณีคุ้มครองพยานยังไม่สามารถดำเนินการได้ 100% เราฝากด้วยนะ"

ส่วนกรณีที่สองเป็นกรณีที่มีพนักงานมหาวิทยาลัยกล่าวหาร้องเรียนไปยัง สตง. เกี่ยวกับพฤติกรรมการทุจริตของผู้บริหารในมหาวิทยาลัย โดยผู้ร้องถูกยกเลิกสัญญาจ้างจากมหาวิทยาลัยก่อนที่จะมีการโอนเรื่องดังกล่าวจาก สตง. มาที่สำนักงาน ป.ป.ช.[204]

กรณีศึกษาที่ 2: การร้องเรียนผู้บริหารในมหาวิทยาลัยกรณีการทุจริตโครงการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

การทุจริตโครงการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของมีที่มาจากการที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จำนวน 40 คน กำหนดเดินทางไปดูงานที่ประเทศ จีน เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และฝรั่งเศส 4 ประเทศ ในช่วงวันที่ 17-19 มีนาคม 2557 รวมระยะเวลา 13 วัน ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 6,040,487.13 บาท โดย สตง.ตรวจสอบพบว่า การศึกษาดูงานในส่วนของจีน จำนวน 4 วัน มีการศึกษาดูงานที่มหาวิทยาลัยภาษาต่างประเทศเสฉวนครึ่งวัน ส่วนการศึกษาดูงานอีก 3 ประเทศ ที่เหลือรวม 9 วัน เป็นการเยี่ยมชมและท่องเที่ยวตามสถานที่ท่องเที่ยวและสถานที่สำคัญภายใต้หัวข้อ "ยุโรปเมืองโรแมนติกในฝัน" เท่านั้น ไม่ได้มีการศึกษาดูงานการบริหารและการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศดังกล่าว ตามที่ระบุไว้ในโครงการศึกษาดูงานที่มีการของบประมาณแผ่นดินไว้แต่อย่างใด จึงพิจารณาเห็นควรว่า อธิการบดี ซึ่งเป็นผู้อนุมัติโครงการและรองอธิการบดีซึ่งเป็นผู้ขออนุมัติโครงการและร่วมเดินทางไปด้วย ทั้งสองคน จึงมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและต้องรับผิดทางละเมิดคืนเงินแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ด้วย พร้อมกันนั้นได้มีการยื่นเรื่องไป

[204] คณะผู้วิจัยประสานของสัมภาษณ์อาจารย์ท่านหนึ่งผ่านการประสานงานของ ว่าที่ร้อยตรี ดร.จอห์นนพดล วศินสุนทร (ซึ่งมีการเปิดเผยตัวตนทางสื่ออยู่แล้ว) โดยให้สัมภาษณ์ผ่านโทรศัพท์ ทั้งนี้ ข้อมูลในการให้สัมภาษณ์มีการใช้สรรพนามแทนเพื่อเป็นการปกปิดตัวตนของผู้ให้เบาะแส

ยัง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้พิจารณาดำเนินคดีอาญา ในขณะเดียวกันต้องมีการไต่สวนและลงโทษทางปกครองด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ ว่าที่ร้อยตรี ดร.จอห์นนพดล วศินสุนทร อดีตกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ซึ่งได้เดินทางร่วมไปในโครงการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 17-19 มีนาคม 2557 เปิดเผยว่า ในครั้งนั้นได้รับหนังสือเชิญให้ร่วมเดินทางไปในโครงการดังกล่าว เนื่องจากในช่วงเวลานั้นดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ และไม่เห็นด้วยกับการจัดโครงการดังกล่าว แต่เมื่อได้รับเชิญมา จึงได้ตอบรับเดินทางร่วมโครงการไปด้วย เพื่อเก็บข้อมูลในการเดินทางครั้งนี้ไว้เป็นหลักฐาน และพบว่าการเดินทางไปในโครงการดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้อง จึงถือเป็นพยานคนหนึ่งในการเดินทางไปในครั้งนี้ ทำให้มีการร้องเรียนเพื่อการตรวจสอบโครงการดังกล่าว เป็นที่มาของ สตง. เข้ามาตรวจสอบพร้อมทั้งชี้มูลว่าการเดินทางไปดูงานในลักษณะเช่นนี้ไม่น่าจะเกิดประโยชน์[205] ต่อมา ว่าที่ร้อยตรี ดร.จอห์นนพดล วศินสุนทร อ้างว่าได้ถูกยกเลิกสัญญาจ้างอย่างไม่เป็นธรรมจากมหาลัยราชภัฏเชียงใหม่ทั้งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในการพิจารณาในการต่อสัญญาการว่าจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป[206]

ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์อาจารย์ท่านหนึ่ง (ที่ไม่ขอเปิดเผยนาม) ซึ่งอยู่เบื้องหลังการเปิดโปงการทุจริต โดยอาจารย์ท่านนี้ได้ให้เล่าถึงพฤติการณ์การทุจริต การถูกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อจำกัดทางกฎหมายไว้อย่างน่าสนใจในหลายประเด็น

“อาจารย์จอห์นเขาเป็นพยานปากสำคัญในคดีนี้ เป็นผู้ร่วมเดินทาง และเป็นประจักษ์พยานพร้อมกับอยู่ในเหตุการณ์และให้ข้อมูลว่าข้อเท็จจริง คือ ไม่ได้ไปดูงานจริง แต่ไปกินข้าว กินไวน์ ตื่นเช้ามาก็เที่ยวกลางวันตื่นมารถก็มารับไปเที่ยวแล้ว ก็มีบางท่านที่ร่วมคณะไปครั้งนี้อยากไปดูงานตามมหาวิทยาลัยในต่างประเทศบ้าง ปรากฏว่าเราไม่ได้มีหนังสือติดต่อไปล่วงหน้า ก็ได้แค่ยืนถ่ายรูปอยู่ที่ริมรั้วมหาวิทยาลัยเหล่านั้น”

“ผลกระทบของเราโดยส่วนใหญ่ [ในฐานะผู้ร่วมเปิดโปงและให้คำปรึกษากับอาจารย์จอห์น] ก็จะเป็นผลกระทบต่อหน้าที่การงาน ถูกสอบสวนวินัยร้ายแรง ถูกด่า ถูกประจานในที่ประชุม ถูกไล่ออกจากห้องประชุม มีการกลั่นแกล้ง แต่เราก็ต้องต่อสู้ตามวิธีการของเรา’

“ส่วนตัวเรานั้นก็ต้องหากฎหมายมาปกป้องตัวเอง และอีกบทบาทหนึ่งคือต้องทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องที่ไม่ชอบมาพากล ทำหน้าที่เหมือนพลเมืองดีแต่พลเมืองดีในแบบเราที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาเขาเขาก็เลยกันแก้งลงโทษทางวินัยสอบวินัยร้ายแรง สอบแล้วสอบอีกอย่างของอาจารย์จอห์นก็ถูกยกเลิกสัญญาจ้างไปเลยน่าสงสารมาก”

---

[205] คัดลอกข่าวจาก http://www.nationtv.tv/main/content/378535965/ Retrieve on January 1, 2018

[206] http://khaohod.net/กลุ่มคณาจารย์ราชภัฏ-ยี่/ Retrieve on January 1, 2018

"[ตอนนี้อาจารย์จอห์นยัง] ต่อสู้ทุกอย่าง ทุกรูปแบบ ร้อง สตง. ฟ้องศาลปกครอง ต่อสู้ฟ้องศาลปกครองกรณีที่จะถูกเลิกจ้างเพราะเขาเป็นอาจารย์ที่นี่ถึง 8 ปีและเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ทีนี้พออาจารย์เขาครบสัญญาการจ้างกลับถูกยกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา และวาระการดำรงตำแหน่งของการดำรงตำแหน่งในสภาซึ่งจะเหลือเวลาในการดำรงตำแหน่งในสภามหาวิทยาลัยอยู่ถึง 2 ปี โดยมารยาทเขาก็ควรจะได้อยู่ต่อ แต่นี่ก็ไม่ให้เขาอยู่ต่อทั้งในส่วนของการเป็นอาจารย์และการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยหมดสิ้นไปโดยปริยาย

"ผลการประเมินการปฏิบัติงานของอาจารย์จอห์นดีหมดทุกอย่าง เป็นความต้องการของภาควิชา แต่เขาถูกกลั่นแกล้ง โดยมีการกล่าวหาว่าเขาทำผิดจรรยาบรรณ เป็นการหาเรื่องของฝ่ายบริหาร ว่าเขาทำผิดจรรยาบรรณ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเขาไม่ได้ทำผิดอะไรเลยเพราะเขาไม่ได้เป็นลวนลามนักศึกษาหรือผิดศีลธรรม แต่เขาทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเอาข้อมูลไม่ชอบมาพากลต่าง ๆ มารายงานต่อสังคมทราบ เขาก็โกรธว่านี่แหละคือการทำผิดจรรยาบรรณ"

เมื่อสอบถามอาจารย์ท่านนี้เกี่ยวกับกฎหมายของ ปปช. ในการคุ้มครองพยาน จึงได้ข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

"กฎหมายตัวนี้มันเป็นหมัน เรายกตัวอย่างอย่างมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีที่มีการร้องเรียนก็ไม่ได้รับการคุ้มครองเพราะกฎหมายนี้มันเป็นหมันจริง ๆ แล้วกฎหมายตัวนี้มันไม่ได้คุ้มครองได้จริงทำให้พลเมืองดีหรือคนที่อยากจะชี้เบาะแสมีแต่ตายกับตาย.....และที่สำคัญมีแง่มุมอยู่หลายอย่างลองไปดูที่ผ่านมาไม่เคยเห็นมีการประสบความสำเร็จเลยในแง่ของการคุ้มครองคนที่ออกมาให้ข้อมูลเหล่านี้

"รัฐจะต้องให้การคุ้มครองผู้ใช้เบาะแสอย่างจริงจัง และต้องให้หน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนปกปิดข้อมูลผู้ร้องเรียนอย่างเป็นความลับที่สุด เพราะที่ผ่านมาเราร้องเรียนผ่าน ป.ป.ช. หรือ สตง. ก็แทงเรื่องไปที่ สกอ. และ สกอ.ก็ส่งทั้งเรื่องกลับมาที่ต้นสังกัด และคนที่ร้องไปก็โดนอันนี้เราว่าสำคัญต้องปกป้องผู้ร้องเรียน เพราะหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนก็ยอมรับไม่ได้ที่หน่วยงานตนเองจะถูกร้องเรียนโดยไม่ทราบว่าใครร้อง และให้เหตุผลว่าไม่รู้ว่าใครใครร้องเรียนมา หรือใครไม่ได้รับความเป็นธรรม เราจะได้แก้ไขให้ถูกจุด อันนี้เราก็เคยคุยกับคณะกรรมาธิการที่ร่างกฎหมายชุดนี้ ทางอธิการบดีหลายแห่งเลยหลายคนก็บอกว่าต้องเปิดเผยชื่อ เพราะต้องให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานด้วยเพราะตัวเขาเองหรือองค์กรเขาก็เสียหาย แต่เรามองว่าฝ่ายที่ถูกร้องเรียนกลับเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบเสียอีก การเปิดเผยมันมีประโยชน์ดีนะฝ่ายที่ถูกร้องเรียนเป็นหน่วยงานที่โดนตรวจสอบดีเสียอีกถ้าตัวเองจะบริสุทธิ์ แต่ในทางตรงกันข้ามการส่งชื่อผู้ที่ร้องเรียนไป โดยเฉพาะพยานปากสำคัญ เขาก็ส่งกลับมาและเขาก็มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกว่า เขาก็ลงโทษเราได้"

"เพราะฉะนั้นการจะให้เบาะแสปัญหาการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องมีกฎหมายคุ้มครองผู้ที่เบาะแสห้ามเปิดเผยรายชื่อเลย อันนี้สำคัญมาก และถ้ามีการคุ้มครองพยานแล้วพยานขอ

ย้ายระหว่างหน่วยงาน ก็ควรให้มีการโยกย้ายระหว่างหน่วยงานได้ เช่น จากมหาวิทยาลัยหนึ่งไปอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง นี่ไม่สามารถย้ายได้ และการย้ายต้องนับอายุราชการใหม่ ทุกอย่างเริ่มใหม่ อันนี้ไม่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารน่าจะมีอำนาจในส่วนนี้และเป็นประโยชน์ต่อผู้ให้เบาะแส เมื่อไหร่ที่มีการชี้เบาะแสให้เตรียมตัวเลยว่าความไม่ปลอดภัยในชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงานเกิดขึ้นแน่นอน”

จากกรณีตัวอย่างจะเห็นได้ว่า นอกจากการให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้ว สิ่งที่มีความสำคัญพอๆ กัน คือ การให้ความคุ้มครองในกรณีที่ถูกกลั่นแกล้งและปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยหน่วยงานต้นสังกัด แม้จะมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นดังกล่าว โดยเฉพาะในมาตรา 133 ตามพระราชบัญญัติใหม่ แต่ในทางปฏิบัติว่าพบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริง แม้จะมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่ปฏิบัติตามโดยไม่ต้องรับผิดทั้งทางวินัย ทางแพ่ง หรือทางอาญา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษใดบ้างหรือไม่

นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่า ทางออกที่ผู้ร้องต้องการมากที่สุด คือ การได้ย้ายสังกัดหน่วยงานอย่างน้อยก็ในช่วงเวลาที่มีการดำเนินคดี แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการโยกย้ายข้าราชการ (นอกเหนือจากการนำเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ) รวมไปถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่บุคคลพึงได้รับ รวมทั้งควรมีการพิจารณากำหนดด้วยว่า มาตรการให้ความคุ้มครองนั้นจะมีผลย้อนหลังได้หรือไม่เพราะในบางกรณีผู้กล่าวหาร้องเรียนอาจถูกปฏิบัติไม่เป็นธรรมตั้งแต่ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะรับทราบการกระทำความผิด

“ปัญหาหนึ่งของผู้ใต้บังคับบัญชาคือไม่เคยกล้าที่จะออกมาร้องเรียนผู้บังคับบัญชาตนเอง เพราะมีความหวั่นเกรงการใช้อำนาจมิชอบ จึงควรมีการออกมาตรการการคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองด้านหน้าที่การงานที่ชัดเจนให้เหมือนการออกมาตรการคุ้มครองในเรื่องของชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ ตามกฎหมายใหม่ ควรมีการตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการของการคุ้มครองพยานในคดีทุจริต เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและดำเนินการตามกฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. เพื่อดูแล ประสานงาน และบูรณาการการทำงานงานร่วมกับสำนักงานคุ้มครองพยาน ซึ่งน่าจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และที่ผ่านมาสำนักงานคุ้มครองพยานมีการศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่สูงมาก นอกจากนี้ความเห็นเรื่องการโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐในปัจจุบัน ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสร็จเด็ดขาดในการโยกย้าย แต่ในความเป็นจริงเกิดข้อติดขัดในเรื่องของ กฎ ระเบียบ ต่างๆที่ไม่เป็นไปในทางเดียวกัน หากการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีจะเป็นการแทรกแซงการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน เห็นควรให้มีการมีการเสนอแก้ไขข้อกฎหมายหรือโครงสร้างการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปในทางเดียวกันหรือให้มี กฎหมายเฉพาะที่รองรับในส่วนนี้ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่สามารถจะเกิดขึ้นได้จริงเพราะที่ผ่านมาเจตนารมณ์ของ

กฎหมาย จริงๆ อยากให้เกิดสภาพการบังคับได้จริงๆ คนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้เสนอความความเห็นในการร่างกฎหมาย เพราะโดยส่วนใหญ่ผู้ที่ออกกฎหมายไม่ใช่ผู้ใช้หรือผู้ปฏิบัติจริงและสุดท้ายเมื่อเกิดปัญหาทุกคนก็จะมีข้อยกเว้นและอ้างถึงกฎหมายของตนเป็นหลัก

ประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการออกระเบียบที่ชัดเจนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล โดยอาจจะมอบอำนาจให้หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องอย่างคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมได้ให้ข้อสังเกตว่า การคุ้มครองพยานที่มีการร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม หน่วยงานจะต้องพิจารณาในการให้การคุ้มครองพยานอย่างรอบคอบ เพราะในบางครั้งหน่วยงานพบปัญหาว่าพยานที่ขอรับการคุ้มครองเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง เพราะฉะนั้นหน่วยงานต้องมีการพิจารณาการให้การคุ้มครองอย่างละเอียดรอบคอบ และชัดเจน

(2) ด้านการกันพยาน

มาตรการการกันผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเป็นพยานถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานรัฐในการที่จะรับทราบถึงข้อมูลเชิงลึกการกระทำความผิดซึ่งต้องอาศัยคนในเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญอันจะเป็นประโยชน์ต่อรูปคดี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความพันผิด และผู้ที่สมควรจะได้รับสิทธิในการถูกกันเป็นพยาน กรณีตัวอย่างที่ดี คือ การทุจริตในการสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าโรงเรียนนายอำเภอ[207]

กรณีศึกษา 3: การทุจริตในการสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าโรงเรียนนายอำเภอ

ในปี พ.ศ. 2553 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบพบพยานหลักฐานการทุจริตในการสอบเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ประจำปี 2552 จำนวน 3 รุ่น (270 คน) โดยกระดาษคำตอบของปลัดอำเภอที่เข้าสอบในภาคอัตนัยกว่า 140 รายจากผู้ที่กว่า 1,000 รายที่มีข้อความเหมือนกันทั้งหมด โดยจากการไต่สวนปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีนักการเมืองใหญ่ที่มีอิทธิพลในกระทรวงมหาดไทยเรียกเก็บเงินจากปลัดอำเภอที่ต้องการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอเป็นจำนวนนับร้อยคน โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เข้าไต่สวนคดีได้เรียกกระดาษคำตอบจากกรมการปกครองมาเพื่อตรวจสอบทำให้ผู้บริหารระดับสูงของกรมการปกครองตกใจและจวนตัว จึงเรียกปลัดอำเภอทั้งหมดที่อยู่อยู่ในโควต้าของนักการเมืองกว่า 140 คน (จากจำนวน 270 คน) มาเขียนคำตอบในกระดาษคำตอบใหม่โดย

[207] คณะผู้วิจัยได้ประสานกับผู้ที่ถูกกันเป็นพยาน จำนวน 2 ราย ที่ยินดีจะเปิดเผยข้อมูลการการทุจริตการสอบและปัญหาในการกันพยานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยไม่ขอเปิดเผยนาม

แจกโพยคำตอบให้เขียนตามตัวอย่าง ทำให้เนื้อหาในทุกย่อหน้าเหมือนกันเกือบทั้งหมดและปรากฏร่องรอยว่าสันของสมุดมีรอยลวดเย็บกระดาษอยู่หลายรู[208]

ต่อมาเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2556 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการชี้มูลความผิด โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ชี้มูลความผิดทางวินัยและอาญา อธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้น พร้อมด้วยผู้อำนวยการส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้าน เลขานุการกรมการปกครอง และผู้ผ่านการคัดเลือกเข้าอบรมหลักสูตรนายอำเภอจำนวน 119 คน ฐานทุจริตต่อหน้าที่ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและมูลความผิดทางอาญาฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเหตุให้ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งไล่ออกข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้เข้าอบรมนายอำเภอจำนวน 119 คน ที่กำลังรอบรรจุเป็นนายอำเภอ ในคดีนี้ มีผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่และผู้ที่เข้าอบรมนายอำเภอ 20 รายที่ยอมรับสารภาพ จึงถูก ป.ป.ช. กันไว้เป็นพยานและไม่ต้องรับผิดในคดีดังกล่าว[209] อย่างไรก็ดี สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถเอาผิดฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้สั่งการเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ[210] คดีสอบนายอำเภอของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย[211] นับเป็นคดีแรกที่มีการกันบุคคลไว้เป็นพยานมากที่สุด[212]

พยานรายที่ 1

“จากการที่เรายอมเป็นพยานในคดีนี้ เพื่อนร่วมรุ่นเราเขาก็มาสาปแช่งเรากันนะ เลขานุการรุ่นซึ่งเป็นคนสนิทของกรมเขาก็โทรมาหาเราว่าเรา อยากให้เราคิดใหม่ พูดใหม่นะทำไมไม่รักษาภาพพจน์องค์กร เราเลยบอกว่าภาพพจน์องค์กรคืออะไร ในเมื่อสิ่งที่เราพูดเป็นความจริง เขาก็บอกว่าเขาจะเคลียร์เองเพราะผู้ใหญ่เคลียร์ได้ เราบอกเราไม่เชื่อ ที่เราไม่เชื่อเพราะอะไรรู้ไหม 1. ใครจะไปเขียนข้อสอบเหมือนกันได้ตั้ง 140 กว่าชุด 2. สิ่งที่กลุ่มจะให้ที่พูดมันคือเรื่องเท็จเราไม่ทำโดยนิสัย เราขอสู้ตายเราขอพูดความจริง ก็เลยมาทะเลาะกับเพื่อนจนเท่าทุกวันนี้เขาก้อแจ้งความเรากันนะแต่ก็ศาลยกแล้วล่ะ”

“ป.ป.ช. สอบพวกเราจนกระทั่งชี้มูลวันที่ 24 ธันวาคม 2556 ระยะเวลาดำเนินคดีทั้งหมด 4 ปี ป.ป.ช. ชี้มูลนักศึกษาที่โกหก ป.ป.ช. ทั้งหมดจำนวน 119 คนแล้วกันเรากับเพื่อนไว้เป็นพยาน 20 คน โดยไม่ชี้มูลความผิด กรมการปกครองเจ็บใจพวกเรามาก พอ ป.ป.ช.มีหนังสือให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดและกันพวกเราไว้เป็นพยานโดยไม่ต้องชี้มูล กรมการปกครองจึงเอารายชื่อคนที่ต้องดำเนินการทางวินัยจำนวน 119 คน และผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยาน 20 คนไปหารือกฤษฎีกาว่าสมควรจะยกเลิกสิทธิ์โรงเรียนนายอำเภอหรือไม่ เพราะทุจริตเช่นกัน ความไม่ชอบธรรมมันจึงเกิดจากตรงนั้น กฤษฎีกาก็ไม่ได้อะไรเลยเราก็ไม่รู้นะเขาบอกว่าก็ถือว่า พยานทุจริตด้วยเช่นกัน สมควรยกเลิกสิทธิ์

---

[208] คัดลอกข่าวจาก http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1266242601&grpid=00&catid=no Retrieved on June 1, 2017

[209] คัดลอกข่าวจาก http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1434783980 Retrieved on June 1, 2017

[210] ที่มา: https://www.isranews.org/isranews-news/55112-isranews_55112.html Retrived on June 1, 2017

[211] ที่มา: https://www.isranews.org/component/content/article/57-isranews/isranews-news/26128-wongsak.html Retrived on June 1, 2017

[212] ศ.วิชา มหาคุณ ให้สัมภาษณ์

โรงเรียนนายอำเภอและก็ตอบกลับมาแบบนี้กรมการปกครองจึงยกเลิกสิทธิ์เข้าโรงเรียนในอำเภอเรา เราเลยไม่ได้เข้าโรงไม่ได้เป็นอำเภอและไม่ได้แจ้งให้เราทราบและไม่ได้ให้สิทธิ์เราชี้แจงตาม วิ ปกครอง มาตรา 30 ซึ่งต้องให้โอกาสชี้แจงก่อน แล้วคำสั่งนั้นแจ้งส่งต่อกันใน LINE เราอายคนมากเลยและเขาก็ตัดสิทธิเราในวันที่ 8 กันยายน 2557 ยกเลิกความเป็นผู้จบหลักสูตรโรงเรียนในอำเภอของเราเหมือนเราต้องย้อนกลับไปเป็นปลัดซีเจ็ดเหมือนเดิม ทำไมเราถึงถูกตัดสิทธิ์ตรงนี้ไปและกรมการปกครองก็รวบเลยในเมื่อเราถูกยกเลิกสิทธิ์ไปแล้วแสดงว่าคุณทุจริตคุณก็มีสิทธิ์กู้เงินสหกรณ์ได้เพียง1 ล้านบาท ทั้งที่จริงแล้วเรากู้ได้ 2 ล้านบาทและให้เหตุผลว่าเราเป็นผู้มีความเสี่ยงในอาชีพราชการ ผลกระทบมันมีเยอะมากเลยจากที่เราเป็นปลัดอาวุโส ต้องกลับมาเป็นปลัดน้อยเพราะเราถูกถอดออกจากโรงเรียนนายอำเภอล่าสุดเขาแต่งตั้งนายอำเภอรุ่นล่าสุด เมื่อเดือนตุลาคมที่ผ่านมา เราก็ต้องขึ้นนายอำเภอแล้วแต่เราก็ไม่ได้ขึ้น

“พอมีคำสั่งว่ากันพวกเราไว้เป็นพยานแล้วมีการคุ้มครองพยานมายังกรมการปกครอง 4 ฉบับ เราบอกว่าเราไม่ผิดนะเราเป็นผู้บริสุทธิ์และ ป.ป.ช.ขอกันเราไว้เป็นพยานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางกลไกในเรื่องของการกันไว้เป็นพยานและกลุ่มของพยานไม่ให้เกิดการเอาผิดพยานตามกฎหมาย ป.ป.ช. ทางกรมการปกครองก็ตอบกลับไปว่าได้ยึดตามแนวทางของกฤษฎีกา เพราะถือเป็นหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือและมีการตีความในทางกฎหมายแล้วและพยานที่ ป.ป.ช.กันไว้กระทำความผิดจริง

“กฤษฎีกาให้ความเห็นมาแล้ว ทีนี้ท่านประธาน ป.ป.ช. ก็เมตตาพวกเรามากเลยและได้มีการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. แล้วว่ากรมการปกครองใช้ช่อง เพราะกฎหมาย ป.ป.ช.ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นวินัย อาญา หรือปกครองเลย ส่งให้กฤษฎีกาตีความครั้งที่สองเพราะมีร้องเรียนกฤษฎีกาก็ตีความหมายอีกว่าคุ้มครองแค่วินัยและอาญา แล้วจะมาเรียกร้องสิทธิ์อะไรอีกนี่ ป.ป.ช. ก็แก้กฎหมายมาตรา 135 วรรคสาม กำลังเข้าสู่ชั้น ส.น.ช. สิทธิประโยชน์อื่นๆ กฎหมายจะผ่านร่างแล้วบังคับใช้ 3 มีนาคม นี้ กรมการปกครองก็ต้องหาช่องรอดอีก กฤษฎีกาก็ต้องตีความอีกว่าสิทธิประโยชน์อื่นๆ ไม่รวมสิทธิ์โรงเรียนในอำเภอไม่เชื่อคอยดูสิ เรามองว่าจะทำยังไงดี กรมการปกครองเขาเตรียมต่อสู้แล้ว เดี๋ยวพวกเราจะทำยังไงดีก็กำลังคิดอยู่ตอนนี้

“ในความเห็นของเราเราอยากให้กรมการปกครองคืนสิทธิ์โรงเรียนนายอำเภอให้เรา อย่ามาลิดรอนสิทธิ์ของเราในเมื่อเราไม่ถูกชี้มูล แล้วในส่วนของ ป.ป.ช. อยากให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจน ในเมื่อเป็นเจ้าของกฎหมายควรมีการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะดูได้จากการมีหนังสือจากป.ป.ช. 4 ฉบับไปยังกรมการปกครอง กรมการปกครองไม่ทำตามเลย เราเลยสงสัยว่าจริงๆ แล้วกฎหมาย ป.ป.ช. บังคับใช้ไม่ได้จริงๆ .....เราเจอทางตันเราก็ต้องต่อสู้เพื่อเรียกร้องความชอบธรรมในชีวิตของเรา นี่เราร้องเรียนไป 18 หน่วยงานที่รับร้องเรียนเราร้องไปหมดไปหมดแม้แต่ถึงนายกรัฐมนตรีเราก็ร้องเรียนไป แต่เราก็ดีใจนะที่ท่านนายกรัฐมนตรีตั้งกรรมการเยียวยา case นี้ให้คำสั่งตั้งแต่เดือนมิถุนายน แต่ทั้งนี้คำสั่งนี้ก็ถูกจัดการด้วยกฤษฎีกาเช่นเคย โดยสำนักนายกฯ เสนอเรื่องไปที่ ป.ป.ช.

ประธาน ป.ป.ช. คนใหม่ท่านเมตตามาก ท่านทำหนังสือถึงท่านนายกฯ และท่านนายกฯ ก็เมตตาตั้งกรรมการเยียวยา .....แต่ในแง่ของคนธรรมดาก็หดหู่ แต่ก็ยังยืนยันคำเดิมนะแม่เราถามว่าเมื่อไหร่จะไปเป็นนายอำเภอตัดชุดรอแล้ว

พยานคนที่ 2

"เราถูกกันไว้เป็นพยาน แต่ก็เหมือนคนกำลังจมน้ำตายอะไรทำนองนั้น เพราะเราคือเหยื่อน่ะเราก็โดนด้วยไม่รู้ทันเล่ห์กลคน ในกรมการปกครองซึ่งมันก็จะคล้ายกับตำรวจนั่นแหละอยากโตอยากใหญ่อยากเด่น วันนี้เรารู้สึกหมดอาลัยตายอยากกับกรมฯ แล้ว การกันเป็นพยานเนี่ยนะพอถูกกันเป็นพยานปุ๊บมันก็ต้องคิดตามแล้ว ว่ากรมเราฉลาด แต่ค่อนข้างจะแกมโกงนิดหนึ่ง คือ เขาเอาในสิ่งที่เป็นช่องว่างของกฎหมายมาใช้ ปปช.จะชี้มูลตาม มาตรา 92 ตาม พ.ร.บ. ปปช.เดิม ซึ่งฉบับใหม่ตอนนี้กำลังรอทูลเกล้าอยู่ ซึ่งเมื่อลงพระปรมาภิไทยแล้วก็จะดำเนินการต่อได้ทันที ปรากฏว่ากรมใช้สำนวนของ ปปช. ส่วนหนึ่งในการรวบรวมข้อเท็จจริง เมื่ออย่างนี้เสร็จปุ๊บปรากฏว่าเมื่อ ป.ป.ช. เพิ่งกันเป็นพยานเสร็จปุ๊บเขาก็ส่งข้อมูลทุกอย่างกลับมาที่กรมการปกครอง มีที่ไหนล่ะที่คนถูกกันเป็นพยานจะต้องถูกส่งข้อมูลทุกอย่างกลับมาที่กรม เขาก็ยิงตายล่ะสิ สมมุติว่าเราเป็นผู้มีอำนาจถ้าเราเจอพวกนี้เราก็ยิงทันที ทุกวันนี้มันก็เหมือนโดนยิงตายทั้งเป็นนั่นแหละ ไอ้พวกนี้รอดเหรอชื่ออะไรบ้าง มันชัดเจนที่รอดมาประมาณ 19 ถึง 20 คน รวมผอ.....ตัวการสำคัญด้วยเพราะกรมฯ มันฉลาด ป.ป.ช. ก็พลาดเอง กรมก็เลยใช้ตัวนี้ะไปหารือกับกฤษฎีกา โดยไม่ได้ใช้สำนวนทั้งหมดของ ป.ป.ช. ดึงข้อมูลบางส่วน ของคณะกรรมการไต่สวนมาหารือกฤษฎีกาโดยไม่เอาคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ไปใช้ ท้ายสุดคือทั้งองค์คณะพิจารณายังไงก็ต้องทำตามนั้น แต่ใน case เราเองขนาดถูกชี้ว่าไม่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด แต่ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดให้กฤษฎีกา ซึ่งตกลงแล้วกฎหมายของ ปปช. เป็นกฎหมายของกฤษฎีกาหรือกฎหมายของกรมการปกครองการจะนำสำนวนไปใช้มันต้องเกรงใจเจ้าของกฎหมายด้วย เหมือนเวลาเราจะเข้าบ้านเขาเราก็ต้องบอกเขาว่า ขอเข้าบ้านนะขออนุญาตนะ ไม่ใช่เข้าไปเลยเพราะฉะนั้นตรงนี้ ปปช. ก็ยังคงต้องสู้เพราะมันไปพาดพิงถึงอำนาจเขา และที่สำคัญคือไม่มีกฎหมายที่มีการกันเป็นพยานใดจะมาบั่นทอนสิทธิต่าง ๆ ได้เพราะฉะนั้น case เรานี้โดนทั้งคดี โดนทั้งทางวินัย"

"เขาลิดรอนสิทธิโดยใช้ความเห็นของกฤษฎีกา โดยเอาข้อมูลบางส่วนที่หารือกฤษฎีกามาเป็นหลังพิงเพื่อใช้คำสั่งทางปกครองรอนสิทธิของเรา ตรงนี้ก็เป็นประเด็นอีกว่ากฤษฎีกาสามารถตีความกฎหมายหรือคำวินิจฉัยของ ปปช. ได้หรือซึ่งตรงนี้จริง ๆ ต้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญ ตีความหรือไม่เพราะถ้าต่อไป กรมแจ้งว่าถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดกรมก็สามารถทำได้อย่างนี้ต่อไป ปปช. ชี้มูลว่าปลดออก ไล่ออก ลงโทษวินัยร้ายแรงนายก อบต. แห่งหนึ่งแต่ปรากฏว่าอำนาจของ ก.อบต. มีอยู่อิสระมากไม่ขึ้นอยู่กับ ป.ป.ช. จบเลยไม่มีกฎหมายกำหนดว่า ก.อบต. ห้ามก้าวล่วง ป.ป.ช. ซึ่งตรงนี้หลายคนเป็นกังวลว่าจริง ๆแล้ว ป.ป.ช. เป็นแค่เสือกระดาษหรือไม่ เราขอยกตัวอย่าง case ใหญ่ ๆ เช่น จำนำข้าวมันมีการกันเป็นพยาน พวกเราที่โดนกันเป็นพยานโดนรับผิดทางละเมิดมันเหมือนการตายทั้งเป็นนั่นแหละ

ยกตัวอย่างเช่น การจำนำข้าวถามโรงสีแต่ละโรงเนี่ยกลัวอะไรมากที่สุด เขากลัวเงิน คดีอาญาเขาก็สู้ไปสิ แต่เงินจะถูกยึดไม่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อถูกกันเป็นพยานแล้ว ยังมีโรงสีถูกละเมิดสิทธิอีกหรือไม่ อย่างนี้ สมมุติว่าถ้าเราจะแตะอะไรซักอย่างใครจะกล้าทำอะไรโดยเฉพาะการแจ้งเบาะแส สมมุติว่าถ้า ป.ป.ช. ช่วยคนได้จริง คนจะเข้ามาหา ปปช. อีกเยอะ เพราะตอนนี้ ป.ป.ช. ทำงานเบามาก ช่วงนั้นเราเกือบโดนมลทินมัวหมอง เพราะเขาจะเล่นเราโดยการปลดออกจากราชการตามกฎ ก.พ. ถ้ากฎหมายมันจะทำได้และไปถึงขนาดนั้นก็แล้วแต่เลย จริงๆเ ราต้องเคารพในกฎหมายของกันและกัน

"เราต้องบอกก่อนนะว่าที่เราถูกกันเป็นพยานโดยที่เราไม่มีความผิด ไม่ได้ทุจริตตามคำวินิจฉัย แต่การเสียสิทธิ์ของเราก็คือมีคำสั่งทางปกครองว่าเราไม่สามารถเป็นนายอำเภอได้ เพราะสิทธิ์ที่เราเคยเข้าโรงเรียนนายอำเภอเราถูกถอดสิทธิแล้ว บางทีถ้าเราเคยเข้าไปแล้วเราโดนถอดสิทธิเราจะอยากเข้าไปอีกหรือไม่เราก็ไม่อยากเข้าไปอีกตอนนั้นเราก็ ซี 8 แล้ว ถามว่าตอนนี้เราจะสอบก็ไม่ได้แล้วเพราะเขามีชำนาญการพิเศษล็อคไว้อยู่ เราก็ต้องถูกตีกลับมาเป็นปลัดเด็กน้อยต่อกลายเป็นว่าโดนไป 2 ล็อคเลย"

"ทุกคนที่โดนกันเป็นพยานถูกเรียกค่าเสียหายให้รับผิดทางละเมิด ซึ่งเราอยากจ่ายนะแต่มันก็มีข้อให้คิดอีกว่าคดีอื่นต้องโดนด้วยเช่นกันนะ เพื่อให้เกิดเป็นบรรทัดฐาน จริงๆ กฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. มีอำนาจเต็มทุกอย่างเลยนะเรื่องนี้ไม่ต้องไปถึงท่านนายกฯ เลยแต่ก็ขึ้นอยู่กับ ป.ป.ช. นะว่าจะทำหรือเปล่า จะขยับหรือไม่ ถ้า ป.ป.ช. เอาจริงหน่วยงานไหนๆ ก็ต้องยอมแต่ถ้าไม่อยากยอมจริงๆ ก็จะเป็นแบบที่เห็น

"ที่จริงกฎหมายของปี 2554 นี่ก็ดีนะถ้าทำได้นะ มีหลายอย่างที่ ปปช. ลงโทษได้ทันทีเลย กรณีของการไม่ทำตามการชี้มูล หรือกรณีการใช้สำนวนโดยไม่ขออนุญาตแล้วการขอความเห็นให้กฤษฎีกาตีความนี่มันไม่มีกฎหมายรองรับ มันจะทำโดยเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น แต่เราต้องแยกนะว่ากฤษฎีกาคือแค่ผู้ให้ความเห็นทางกฎหมาย แต่ผู้กระทำคือกรม"

"เราหมดอนาคตแล้วอย่างเก่งก็อยู่แค่นี้แล้ว ไม่ดีไปกว่านี้หรอก ทำงานเช้าชามเย็นชามก็ได้ แต่เราอยู่ก็ไม่ได้เป็นอย่างนั้นหรอกนะ แต่มันก็มีนิดนึงที่คิดว่าเราทุ่มเทแล้วผลลัพธ์เป็นแบบนี้หรอ ที่โดนตราหน้าว่าโดนคดี อย่างที่ท่านอาจารย์วิชาท่านเคยกล่าวไว้ว่า ไม่ใช่พวกคุณคือคนที่ทรยศต่อองค์กรแต่ทำไมคุณไม่สรรเสริญว่าคนพวกนี้ต่างหากคือคนที่กล้าหาญปกป้องค์กรให้ปลอดจากการทุจริตที่ทำงาน"

กรณีการสอบคัดเลือกเข้าโรงเรียนนายอำเภอเป็นตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนถึงข้อจำกัดของกฎหมายการกันพยาน โดยปัญหาสำคัญ คือ ช่องว่างของกฎหมายที่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า พยานที่ถูกกันไว้จะได้รับการยกเว้นการดำเนินการทางวินัยหรือการถอดถอนสิทธิ์ต่างๆ จากหน่วยงานต้นสังกัดเพราะในมาตรา 103/6 ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. 2542 นั้น ระบุไว้เพียงว่า บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมี

ส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหารายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. **เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้** ดังนั้นมาตรา 135 ในร่างพระราชบัญญัติใหม่ จึงได้มีการแก้ไขมาตรานี้ให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดย**ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น** และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง นอกจากนั้นยังระบุด้วยว่า พยานดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนขั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน

อย่างไรก็ตาม ผู้แทนกรมการปกครองและผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นตั้งข้อสังเกตว่า การกันตัวผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานของสำนักงาน ป.ป.ช. ควรกระทำโดยมีเหตุผลโดยชัดเจน ไม่ควรช่วยเหลือผู้กระทำความผิดที่ปรากฏหลักฐานที่ชัดแจ้งและจำนนต่อหลักฐาน สำนักงาน ป.ป.ช. ควรต้องชั่งน้ำหนักให้ดีระหว่างการได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความสำคัญต่อรูปคดีกับการที่ผู้กระทำผิดจะต้องพ้นโทษโดยเฉพาะในกรณีความผิดที่มีหลักฐานชัดเจน นอกจากนั้นมีความจำเป็นหรือไม่ที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องกันพยานไว้มากถึง 20 ราย รวมไปถึงกันตัวบุคคลที่เป็น “ตัวการ” สำคัญอย่างเช่นผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง[213] ทั้งๆ ที่มีพยานหลักฐาน พยานเอกสารหรือพยานบุคคลที่สามารถเอาผิดต่อบุคคลดังกล่าวได้

ผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า

เราต้องทำความเข้าใจกันก่อนว่าว่าการกันบุคคลเป็นพยานนั้น คือบุคคลคนนั้นได้ร่วมกระทำความผิดด้วย ถ้าเรากันบุคคลไว้เป็นพยานเราจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะสุดท้ายปลายทางแล้วเราจะกลายเป็นหน่วยงานที่ซักฟอกเขาไปเลยโดยปริยายหรือไม่ เพราะฉะนั้นการกันเป็นพยานจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับเป็นรายกรณีไป”

ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะมีการระบุให้ชัดเจนในกฎระเบียบที่จะออกตามมาหลังพระราชบัญญัติใหม่มีผลบังคับใช้ว่า ลักษณะของการกระทำความผิดของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่จะกันไว้เป็นพยานจะต้องไม่มีลักษณะเป็น “ตัวการหลักในการกระทำความผิด” และเมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ท. จะเห็นได้ว่าระเบียบของสำนักงาน ป.ป.ท. มีการระบุอย่างชัดเจนว่า ผู้ที่

---

[213] นายวิชัย วิวิตเสวี กรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงว่า “ถ้าเราไม่กันไว้เป็นพยานก็อาจจะลงโทษใครไม่ได้เลย เพราะต้องดูประโยชน์ว่าระหว่างการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างหลุดกับการเอาผิดเจ้าหน้าที่ระดับสูง ประโยชน์ทั้ง 2 อย่างนี้จะคุ้มค่ากันหรือไม่” ที่มา: https://www.isranews.org/component/content/article/57-isranews/isranews-news/26128-wongsak.html Retrieved on June 1, 2017

ถูกกันเป็นพยานนั้นจะต้องไม่เป็น “ตัวการสำคัญ” รวมทั้งมีการกำหนดด้วยว่า กรณีการกระทำผิดที่เข้าข่ายต้องมีการกันพยานนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกิดในที่ลี้ลับ มีเหตุพิเศษ ยุ่งยากซับซ้อน หรือร้ายแรง หรือเป็นเรื่องที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้

นอกจากนั้น เป็นประเด็นที่น่าสนใจด้วยว่า หากพยานที่กันไว้มีการกลับคำในชั้นไต่สวน จะมีการเพิกถอนสิทธิในการได้รับการคุ้มครองหรือไม่อย่างไร ตัวอย่างเช่น กรณีบริษัทเอกชนรายหนึ่งที่ ป.ป.ช.กันไว้เป็นพยานในคดีระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ล็อตแรก ได้กลับคำให้การในชั้นการไต่สวนในชั้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[214] ทั้งนี้ มาตรา 177 แห่ง พ.ร.บ. ใหม่ของ ป.ป.ช. กำหนดว่า ผู้ใดขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในการสอบสวนหรือไต่สวน ฟ้องร้องหรือดำเนินคดี เพื่อมิให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เช่น การดำเนินการใดๆ เพื่อให้พยานไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี นอกจากนั้น มาตรา 184 ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ฟ้องเท็จหรือเบิกความอันเป็นเท็จต่อศาล ทั้งนี้เพื่อจะแกล้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวน ให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี

ประเด็นสุดท้ายที่น่าสนใจ คือ ในมาตรา 134 ของกฎหมายใหม่ได้เปิดช่องว่ากรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว หรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

(3) การคุ้มครองด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ผู้ร่วมประชุมระดมความคิดมีความเห็นว่าการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมากนักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ดี เพราะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือสำนักงานคุ้มครองพยาน มีความชัดเจนในการดำเนินงานเรื่องนี้ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของทั้งสองหน่วยงานมองว่า ระเบียบกฎหมายการคุ้มครองพยานค่อนข้างดีอยู่แล้ว แต่จะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งเรื่องการประสานงาน งบประมาณและความรู้ความสามารถของบุคลากรถือเป็นเรื่องสำคัญ

(4) การปกปิดชื่อผู้แจ้งเบาะแส

ผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นมีความเห็นว่าการปกปิดชื่อผู้แจ้งเบาะแสหรือชื่อพยานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดเพราะหากมีการดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องนี้และเกิดประสิทธิภาพจริงๆ อาจจะไม่ต้องจำเป็นมีมาตรการคุ้มครองพยานก็เป็นได้

---

[214] ที่มา: http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/752222 Retrived on June 17, 2018

(5) ความคุ้มครองในกรณีถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Unfair Treatment)

ในปัจจุบันกฎหมายให้การคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมโดยนายจ้างตามมาตรา 103/5 (ป.ป.ช.) และมาตรา 57 (ป.ป.ท.) ส่วนมาตรา 133 ในร่าง พ.ร.บ.ใหม่ของ ป.ป.ช. มีข้อกำหนดเพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในกรณีที่จะต้องมีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่จะต้องไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม อย่างไรก็ตามพบว่าการคุ้มครองในกรณีถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริง เพราะยังไม่มีบทลงโทษในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานไม่ปฏิบัติตาม รวมทั้งยังขาดกลไกทางด้านการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐและการกำหนดโทษสำหรับผู้กลั่นแกล้งผู้แจ้งเบาะแส ประการสำคัญควรมีการพิจารณาระบุรายละเอียดด้วยว่า “การถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” หมายถึงอะไรบ้าง เช่น การไล่ออก การโยกย้าย การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ การตัดทอนสิทธิเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสได้ตระหนักถึงสิทธิของตนและเพื่อความชัดเจนในการตีความกฎหมาย นอกจากนั้น กฎหมายในปัจจุบันยังครอบคลุมไม่ถึงบุคคลอื่นๆ ที่สามารถเป็นผู้แจ้งเบาะแสได้ เช่น ลูกจ้างในภาครัฐหรือพนักงานเอกชน (ประเด็นเกี่ยวกับพนักงานของเอกชนจะกล่าวถึงในบทที่ 5)

(6) การบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน

ลักษณะงานคุ้มครองช่วยเหลือพยานของทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. มีลักษณะเป็นงานบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานคุ้มครองพยาน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมคุ้มครองสิทธิ ดังนั้น การประสานการปฏิบัติงานเพื่อให้พยานของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ และอาจทำให้เกิดความล่าช้าหรืออาจไม่ทันต่อสถานการณ์เมื่อจำเป็นต้องดำเนินการคุ้มครองโดยเร่งด่วน ศ.วิชา มหากุล ระบุว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้จะสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากตำรวจที่เป็นสายธารแรกของกระบวนการยุติธรรม” นอกจากนั้น “กระบวนการนี้ต้องทำแบบบูรณาการ ว่าจะให้ความช่วยเหลือผู้ให้เบาะแสได้อย่างไร ไม่ใช่เพียงให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแล้วจบ เพราะถิ่นที่อยู่เดิมของเขาอาจไม่ปลอดภัยแล้ว ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องย้ายไปอาศัยยังต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องเปลี่ยนชื่อ-นามสกุลก็ต้องทำ”[215]

(7) ปัจจัยด้านการบริหารงาน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน พบว่า งบประมาณในการสนับสนุนภารกิจงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจ เนื่องจากสำนักงานยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในภารกิจงานคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ในการนี้ สำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ประสานขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคุ้มครองพยาน เพื่อขอให้สนับสนุน

[215] ที่มา: https://www.isranews.org/isranews-article/22348-vicha_22348.html Retrived on June 1, 2017

งบประมาณแก่พยานที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประสานส่งต่อให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการคุ้มครอง ซึ่งในเบื้องต้นได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานดังกล่าวเป็นอย่างดี[216] แต่เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ ควรมีการดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันต่อไป

อีกประเด็นที่ผู้ปฏิบัติงานให้ความสำคัญ คือ มาตรการให้ความปลอดภัยกับเจ้าหน้าที่เพราะในการดำเนินการให้ความการคุ้มครองพยานถือมีควาเสี่ยงสูงมาก ควรมีการออกกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติภารกิจงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานยังขาดองค์ความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น นักสืบสวน ณ สำนักงาน ป.ป.ท. ประจำเขต (จำนวน 81 คน) ควรได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะบางด้าน เช่น การรักษาความปลอดภัยสำหรับพยาน VIP หรือสมรรถนะการสะกดรอย

4.7 วิธีการให้สินบน รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

4.7.1 ระเบียบกฎหมาย

สำหรับเรื่องการให้สินบนและรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แจ้งเบาะแส สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี

1. **การให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแส** (ให้ข้อมูลกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ)เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558[217]

2. **รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แจ้งเบาะแส**หรือผู้กระทำความดีที่เป็นการช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นไปตามระเบียบฯ ของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

---

[216] ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 ให้อำนาจในการคุ้มครองพยานไว้ถึง 7 ประการ ได้แก่ ย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักที่เหมาะสม จ่ายค่าเลี้ยงชีพที่สมควร เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุถึงตัวพยาน จัดหาอาชีพให้เลี้ยงตัวได้ ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ ให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัย และดำเนินการอื่นใด ให้พยานได้รับความคุ้มครองตามสมควร (มาตรา 10)
โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวระบุชัดว่า ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงยุติธรรม (มาตรา 18) และการดำเนินการทั้งหมด ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ “สำนักงานคุ้มครองพยาน” สังกัดกระทรวงยุติธรรม (มาตรา 13)

[217] เมื่อครั้งคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ขึ้นเพื่อตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 30 ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจสอบว่าด้วยการจ่ายสินบนในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ พ.ศ.2549 ซึ่งข้อ 7 ของระเบียบนี้ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า "ให้ผู้แจ้งเบาะแสที่นำไปสู่การตรวจสอบการไต่สวนคดี และคดีไปสู่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้รับเงินสินบนเป็นจำนวนเท่ากับร้อยละ 25 ของมูลค่าทรัพย์สินที่แจ้งเบาะแส"

- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554

- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2554

4.7.2 แนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย

(1) การให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแส

1.1 ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบน

“ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบน” หมายถึง บุคคลผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือของผู้ถูกตรวจสอบในการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติหรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลและนำส่งกระทรวงการคลังแล้ว และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.2 การชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง

ข้อ 12 ระบุว่า การชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง

(2) ชื่อและที่อยู่ สถานที่ทำงาน หรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ

(3) ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ที่ชัดเจนเพียงพอ

1.3 การชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง

ข้อ 17 การจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบน ให้จ่ายเมื่อทรัพย์สินที่เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น หรือทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหากรณีบังคับเอากับทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นผลมาจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยให้จ่ายในอัตรา**ร้อยละสิบห้า**ของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท [218]

---

[218] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ที่มา: https://www.isranews.org/isranews-news/43668-nacc_354811.html

(2) รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แจ้งเบาะแส

เนื่องจากระเบียบฯ ของทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ซึ่งมีลักษณะที่เหมือนกันเกือบทั้งหมด ดังนั้น ขออธิบายในภาพรวม

2.1 ผู้มีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แจ้งเบาะแส

บุคคลที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดจะต้องเป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือดำเนินการอย่างใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

- ไม่เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมกระทำความผิดในเรื่องที่ตนให้ถ้อยคำ ทำคำร้อง ร้องทุกข์กล่าวโทษแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล
- ไม่เคยได้รับรางวัลหรือประโยชน์อื่นใดจากการกระทำหรือการดำเนินการในเรื่องเดียวกันจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- ไม่เป็นการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ

2.2 การเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่

(1) กรรมการ ป.ป.ช. / ป.ป.ท.

(2) อนุกรรมการ ป.ป.ช. / ป.ป.ท.

(3) พนักงานเจ้าหน้าที่

2.3 การพิจารณาให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด

ข้อ 17 การพิจารณาให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลซึ่งได้กระทำการใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีลำดับชั้นดังนี้

(1) รางวัลเชิดชูเกียรติอันดับหนึ่ง

- มอบรางวัลเชิดชูเกียรติพร้อมใบประกาศเกียรติคุณโดยอาจมีเงินรางวัลด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(2) รางวัลเชิดชูเกียรติอันดับสอง

- มอบรางวัลเชิดชูเกียรติพร้อมใบประกาศเกียรติคุณโดยอาจมีเงินรางวัลด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกินห้าพันบาท

4.7.3 ผลการดำเนินงาน

ตั้งแต่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้รับการประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา บทบัญญัติข้อหนึ่งซึ่งไม่เคยนำมาใช้เลย คือ มาตรา 30 การให้เงิน

สินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแสกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่เคยมีผู้ใดที่ให้ข้อมูลที่ที่แปลกใหม่หรือเป็นประโยชน์จนสามารถทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบังคับเอากับทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้

4.7.4 ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ และข้อเสนอแนะ

แนวคิดเกี่ยวกับการให้สินบนนำจับกับบุคคลผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร่ำรวยผิดปกติ เป็นประเด็นที่มีการโต้เถียงและยังไม่มีข้อสรุปในทางการวิจัย โดยในประเด็นนี้ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว กล่าวว่า มีแนวคิดอยู่ 2 แนวเกี่ยวกับการออกระเบียบว่าด้วยเงินสินบนดังกล่าว

1. เงินสินบนนี้เป็นการตอบแทนประชาชนทั่วไปในการให้เบาะแสที่จะได้เงินหรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่ำรวยผิดปกติจากการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่หรือการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพราะรัฐอาจจะไม่มีกำลังคนหรือความสามารถพอที่จะเสาะหาหรือล่วงรู้ถึงข้อมูลดังกล่าวได้ หากเงินสินบนนี้สูงพอจะเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนเป็นหูเป็นตาแก่รัฐ คอยให้เบาะแสหรือข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์แก่รัฐในการได้ทรัพย์สินของแผ่นดินคืน และยังเป็นการป้องปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้คิดทำการทุจริตหรือใช้อำนาจในทางมิชอบอีกด้วย

2. อย่างไรก็ดี การให้สินบนนั้นไม่ว่าประชาชนจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐให้ประชาชน ต้องถือว่าเป็นการขัดต่อคุณลักษณะทางศีลธรรมจรรยา (Moral Character) ของทั้งสองฝ่าย

ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว มีความเห็นว่า การจะอ้างว่ารัฐจะให้สินบนประชาชนเพื่อเป็นการตอบแทนคุณความดีที่แจ้งเบาะแสแก่รัฐ ทำให้รัฐและประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์ก็อาจไม่ถูกต้องนัก เพราะคุณความดีของคนไม่ใช่สินค้าซื้อขาย อันที่จริงควรจะหันมาพัฒนาประเทศและสังคมเพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในความถูกต้องและทำหน้าที่ของพลเมืองที่ดีที่คอยปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของสังคมโดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างหรือเงินรางวัลนอกจากนี้แล้ว การเปิดโอกาสให้มีการจ่ายสินบนอาจก่อให้เกิดการประพฤติหรือปฏิบัติที่ขัดกับแนวทางปกติที่คนทั่วไปพึงประพฤติหรือปฏิบัติหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Moral Hazard อีกด้วย เช่น

- เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สนใจที่จะจับคนผิดที่ไม่มีรางวัล หรือประชาชนไม่สนใจให้เบาะแสในคดีที่ไม่มีสินบนหรือรางวัล
- ในบางกรณีอาจเป็นไปได้ว่า ญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำผิดจะสมรู้ร่วมคิดกับผู้กระทำผิดเองโดยการแจ้งเบาะแสให้แก่รัฐเพื่อว่าตัวเองจะได้ส่วนแบ่งจากทรัพย์สินดังกล่าว

- เจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่มีหน้าที่ในการตรวจจับหลังได้ทราบเบาะแสแล้ว อาจจะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้ในลักษณะที่ว่าอาจจะสมรู้ร่วมคิดกับผู้แจ้งเบาะแสเพื่อขอส่วนแบ่งจากเงินสินบนในกรณีที่รัฐได้ทรัพย์สินของรัฐคืน หรือมีความกระตือรือร้นต่างกันระหว่างการทำคดีที่มีเงินสินบนและคดีที่ไม่มีเงินสินบน เป็นต้น
- ในบางกรณีอาจมีการประวิงเวลาในการแจ้งเบาะแสเพื่อรอให้แน่ใจว่าจะสามารถชนะคดีจนบางครั้งเวลาล่วงเลยไปและเกิดความเสียหายมากกว่าเดิม [219]

"ดังนั้น เห็นว่าควรส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนคอยให้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิด หรือผู้กระทำผิดแก่รัฐในฐานะเป็นการทำหน้าที่ 'พลเมืองที่ดี' และหากมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งข้อมูลหรือเบาะแสนั้นๆ (เช่น การใช้เวลาสืบหรือค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง) รัฐก็พึงจ่ายคืนค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้ครบถ้วน บวกกับค่าเสียโอกาสหรือค่าเสียเวลา (Opportunity Cost) ของการประกอบอาชีพตามปกติ ซึ่งประชาชนผู้ให้เบาะแสนั้นต้องเสียไปในการได้มาซึ่งข้อมูลนั้นด้วย และหากมีความจำเป็นอื่นที่รัฐจะต้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแส เช่น การปกปิดชื่อและที่อยู่ การโยกย้ายงาน การชดเชยความสูญเสียจากการใช้ชีวิตที่ต้องเปลี่ยนไป อื่นๆ รัฐจะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองดังกล่าวอย่างเต็มที่ วิธีนี้ต่างหากที่จะดีกว่าการให้เงินสินบนตามมาตรา 30 ของ พ.ร.บ. ป.ป.ช. ดังกล่าว" [220]

ความเห็นของศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์นายอรรถวิทย์ สุวรรณภักดี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

"เราไม่เห็นด้วยกับสินบนนำจับ แนวคิดการให้สินบนนำจับสะท้อนความล้มเหลวของกระบวนการตรวจสอบเพราะจะยิ่งทำให้ข้าราชการฉ้อฉล อาจก่อให้เกิดการปรักปรำเพิ่มมากขึ้น เรื่องนี้ควรเป็นหน้าที่มากกว่าทำเพราะหวังผลตอบแทน"

ในประเด็นข้อถกเถียงนี้สามารถสะท้อนได้จากการแก้ไขร่างกฎหมายพระราชบัญญัติของ ป.ป.ช. โดยจากการสืบค้นข้อมูลของคณะผู้วิจัยจากเว็ปไซต์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ [221] พบว่าร่างพระราชบัญญัติใหม่ ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 ไม่ปรากฏร่างมาตราเกี่ยวกับการให้เงินสินบน โดยหลังจากที่มีผู้ทักท้วงว่าควรจะมีบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่า

---

[219] Howse, R., & Daniels, R. J. (1995). Rewarding whistleblowers: the costs and benefits of an incentive-based compliance strategy. *Departmental Papers (School of Law)*, 4.

[220] ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว ว่าด้วยระเบียบเงินสินบนและรางวัลของ ป.ป.ช. มติชนรายวัน วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 ปีที่ 32 ฉบับที่ 11395

[221] https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1334&filename=draftconreleate2 Retrieved on January 31, 2018

"การกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินสินบน รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อเป็นมาตรการหรือแรงจูงใจให้บุคคลภายนอกมีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการชี้ช่องและแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตแล้วอาจทำให้เกิดปัญหาได้"

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของ สนช. นั้น มีการบัญญัติมาตรา 137 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ให้ผู้นั้นได้เงินสินบนจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

งานวิจัยของ รศ.ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคณะ (2555) เรื่องการวิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจัดทำให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. มีความเห็นสรุปเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า *"เงินสินบนซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้ประชาชนเห็นสมควรให้มีต่อไปเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิด"*[222]

ส่วนผู้แทนจากกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เข้าร่วมประชุมระดมความคิด ระบุว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่มีการให้รางวัลจูงใจนำจับ แต่มีการให้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางสำหรับบุคคลที่ถูกกันไว้เป็นพยาน

4.8 บทสรุป

จากการศึกษาระเบียบกฎหมายและมาตรการต่างๆ ของทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่ภาคใต้ พบว่า กฎหมายของไทยยังมีลักษณะแยกส่วนตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. หลักของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (สำนักงาน ป.ป.ช.) และ พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (สำนักงาน ป.ป.ท.) แม้จะมีความก้าวหน้าเมื่อพิจารณาจากร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ...ที่มีการแก้ไขบทบัญญัติการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในมาตรา 131 ถึงมาตรา 135 รวมไปถึงมีการปรับกรอบระยะเวลาการดำเนินงานและกรอบการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในมาตรา 46-50 เพื่อให้ขั้นตอนการตรวจรับเรื่องและการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมาก

---

[222] รศ.ดร. ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคณะ. (2555). *วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่*: สนง. ป.ป.ช.

ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายในปัจจุบันยังขาดการจำแนกความแตกต่างระหว่างความเป็นพยานและการเป็นผู้แจ้งเบาะแส จึงยังไม่สามารถแสดงให้เห็นความสำคัญของการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในทุกมิติ โดยมาตรการการคุมครองผู้แจ้งเบาะแสให้ความสำคัญเฉพาะความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแต่ยังขาดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกกลั่นแกล้งอย่างไม่เป็นธรรมตามมาตรา 103/5 (ป.ป.ช.) มาตรา 57 (ป.ป.ท.) และมาตรา 133 ของร่าง พ.ร.บ. ใหม่ของ ป.ป.ช. จากตัวอย่างกรณีศึกษาพบว่า เป็นการยากที่ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. จะร้องขอให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งในการให้การคุ้มครองผู้ที่ออกมาแจ้งเบาะแส นอกจากนั้น มาตรการการกันเป็นพยานซึ่งถือเป็นหัวหอกสำคัญของทั้งสองหน่วยงานในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานเชิงลึกยังไม่สามารถคุ้มครองผู้ที่ถูกกันเป็นพยานได้จริง จากกรณีศึกษาพบว่าผู้ที่ถูกกันเป็นพยานต้องสูญเสียสิทธิต่างๆ และรู้สึกว่าตนถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานต้นสังกัดอันเนื่องจากการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสในฐานะพยาน นอกจากนั้น ยังมีประเด็นความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การให้กันเป็นพยาน เช่น หลักการความเป็นตัวการ (Principal) และหลักการพ้นความผิด (Mitigation of Culpability) ซึ่งหน่วยปฏิบัติจะต้องอาศัยความระมัดระวังอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนประเด็นการให้เงินรางวัล/สินบนยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแนวทางในการชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้เบาะแสด้วย

สำหรับประเด็นเรื่องประสิทธิภาพในขั้นตอนการรับเรื่อง แม้ว่าการมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐนับว่ามีข้อดีเพราะเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน แต่ก็มีข้อจำกัดคือทำให้เกิดปัญหาการประสานงานและการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน มีการร้องเรียนซ้ำซ้อนแบบ“หว่านแห” ทำให้เกิดความล่าช้าในการโอนเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งพบว่ามีเรื่องร้องเรียนจำนวนน้อยมากที่สามารถนำไปพิจารณาต่อได้เพราะส่วนใหญ่เป็นการกล่าวหาร้องเรียนที่ขาดพยานหลักฐานและพฤติการณ์ความผิดที่ชัดเจน

ในส่วนขั้นตอนการไต่สวน พบว่า แม้ร่าง พ.ร.บ. ใหม่จะมีการเสนอปรับกรอบระยะเวลาการดำเนินงานและกรอบการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในมาตรา 46-50 เพื่อให้ขั้นตอนการตรวจรับเรื่องและการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่จำนวนผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สมดุลกับจำนวนสำนวนคดี ยังคงเป็นสาเหตุที่ทำให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียน “คั่งค้าง” อยู่ที่หน่วยงาน

บทที่ 5
บทบาทขององค์กรประชาสังคม ธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชน ในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ

5.1 คำนำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้สร้างความตื่นตัวให้กับภาคประชาชน องค์กรประชาสังคม องค์กรธุรกิจเอกชนและสื่อมวลชนในการต่อต้านการทุจริต โดยเริ่มต้นจากปี พ.ศ. 2543 ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand: TT) ได้ก่อตั้งขึ้นตามความคิดริเริ่มของนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีเป้าหมายให้เป็นศูนย์รวมพลังประชาสังคมที่จะสร้างความโปร่งใสให้กับเกิดขึ้นกับสังคมไทย[223] ในเวลาต่อมาได้เกิดภาคส่วนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นอีกหลายองค์กร เช่น เครือข่ายภาคประชาสังคมต่อต้านการคอร์รัปชัน ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันที่ภายหลังต่อมาพัฒนาเป็น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization Thailand – ACT) สำนักข่าวอิศรา เป็นต้น

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรประชาสังคม ธุรกิจเอกชนและสื่อมวลชนในการเฝ้าระวังตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตคอรัปชันในภาครัฐ โดยการศึกษาจากเอกสาร (Documents Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้องในหลายภาคส่วน และการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็น (Focus Group) งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์สรุปบทบาทของภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชนในการเฝ้าระวังและการให้เบาะแสทุจริต โดยแบ่งตามภาคส่วน ดังต่อนี้

5.2 บทบาทขององค์กรประชาสังคมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

องค์กรประชาสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย เป็นการผนึกกำลังของบุคคล ภาคประชาสังคม องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชน ทำให้เกิดภาคส่วนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันโดยองค์กรประชาสังคมเหล่านี้ มีกลยุทธ์คล้ายคลึงกันในการเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเป็นหลัก โดยดำเนินกิจกรรมที่เน้นแตกต่างกันไป ในงานวิจัยของ ปัณณ์ อนันอภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์ (2558)[224] ได้มีการวิเคราะห์ไว้ว่า ปัจจุบันกิจกรรมต่อต้านการทุจริตขององค์กรประชาสังคมที่ดำเนินการอยู่ ประกอบไปด้วย (1) การรณรงค์สร้างความตระหนักให้ประชาชน

---

[223] ที่มา: http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2014-11-24-01-49-25 Retrived on June 1, 2017

[224] ปัณณ์ อนันอภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์. (2558). การพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. กรุงเทพ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

รับรู้ถึงผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน (2) การวิจัยเพื่อหาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับพฤติกรรมการทุจริตในรูปแบบต่างๆ (3) การมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน (4) การเป็นโจทก์ร่วมฟ้องร้องดำเนินคดีในฐานะที่เป็นผู้แจ้งเบาะแส รวมทั้งเป็นพยานในคดีความที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต และ (5) การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการต่อต้านการทุจริต เช่น เรียกร้องให้มีการออกกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ หรือคุ้มครองพยานในคดีทุจริต หรือปฏิรูปให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงขอเลือกเสนอวิเคราะห์บทบาทขององค์กรประชาสังคม 2 องค์กรหลักที่ดำเนินกิจกรรมต่อต้านการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทให้การเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

5.2.1 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (Anti-Corruption Organization Thailand หรือ ACT)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) หรือ ACT ดำเนินกิจกรรมครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.2554 ในชื่อ “ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน” จากแนวคิดริเริ่มของคุณดุสิต นนทะนาคร ประธานหอการค้าไทยในสมัยนั้น ที่เล็งเห็นว่าประเทศชาติต้องสูญเสียผลประโยชน์ไปมหาศาลกับการคอร์รัปชันในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ มีองค์กรจากภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคการศึกษา และองค์กรระหว่างประเทศ เข้าร่วม 23 แห่ง และได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิในปี พ.ศ.2557 ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 53 องค์กร[225]

ACT มีวิสัยทัศน์ในการ “ต้องการที่จะเป็นพลังสังคมที่ขับเคลื่อนให้การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่คนไทยและสังคมไทยยอมรับไม่ได้” โดยเน้นบทบาทในการเป็นผู้ให้ข้อมูล กระตุ้นสังคมให้ตื่นตัว และเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการทำงานของทุกภาคส่วน โดยใช้ยุทธศาสตร์ 3 ป.[226] ได้แก่

(1) ป. ปลูกฝัง ในการปลูกฝังค่านิยมใหม่ในสังคมโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน สนับสนุนให้เกิดการยกย่องคนดีมีศีลธรรม ผ่านการดำเนินกิจกรรมค่ายเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน ที่ร่วมมือกับองค์กรด้านเยาวชนและภาคีอื่นๆ จัดอบรมนิสิตนักศึกษาเพื่อให้คนรุ่นใหม่รู้เท่าทันการโกงในแบบต่างๆ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีให้เยาวชนให้มีความกล้าหาญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตในสังคม นอกจากนั้น ACT ยังได้จัดทำสื่อภาพยนตร์โฆษณาชุด “อย่าให้คนโกงมีที่ยืนในสังคม” เผยแพร่ทางโทรทัศน์และสื่อโซเชียลมีเดีย

---

[225] องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
http://www.anticorruption.in.th/2016/th/about1.php#about1_section Retrieved on June 17, 2018

[226] องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
http://www.anticorruption.in.th/2016/th/ourjob.php#ourjob2_section Retrieved on June 17, 2018

(2) ป. ป้องกัน ในการทำหน้าที่เป็นหมาเฝ้าบ้านสอดส่อง รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือหรือกระบวนการที่จะลดการคอร์รัปชัน ผ่านการดำเนินการและกิจกรรมด้านการเฝ้าระวังการทุจริตต่างๆที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น โครงการหมาเฝ้าบ้าน (Watchdog) ร่วมกับ ป.ป.ช และ ป.ป.ท. เน้นติดตามตรวจสอบโครงการสำคัญของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่ผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภาคประชาชนที่มีความสนใจที่จะสอดส่องตรวจสอบการทำงานของภาครัฐในพื้นที่ของตัวเอง และกล้าที่จะตั้งข้อสงสัย เป็นหูเป็นตา ตลอดจนแจ้งเบาะแสการทุจริตต่างๆ และจัดอบรมให้ความรู้แก่เครือข่ายเกี่ยวกับการตรวจสอบ และการเฝ้าระวังการทำงานของภาครัฐ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การวิเคราะห์ราคากลาง วิธีการหาข้อมูลและตรวจสอบข้อมูล การตีแผ่ข้อมูลและใช้สื่อทางออนไลน์อย่างปลอดภัย อีกทั้ง ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถรายงานความผิดปกติที่จะส่อไปในทางทุจริตผ่านสื่อมวลชน เช่น สำนักข่าวอิศราซึ่งเป็นแนวร่วมของ ACT ได้

นอกจากนั้น ACT ยังได้ป้องกันการกระทำทุจริตในภาครัฐในรูปแบบของการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายของประเทศ ผ่านทางการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบภาครัฐต่างๆ ที่ผ่านมา ACT ได้ร่วมผลักดันกฎหมายที่ส่งผลต่อการต่อต้านคอร์รัปชัน[227] เช่น พ.ร.บ. อำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 การปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[228] เป็นต้น

ในกรณีของการเข้าไปผลักดันของ ACT ในการประกาศใช้ พ.ร.บ. อำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 นั้น เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การอนุมัติใบอนุญาตของทางราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส (Transparency) และลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ (Discretion) ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน และเป็นส่วนสำคัญของปัญหาการ “เรียกรับสินบน” ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดย พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดวิธีการให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว รู้ชัดถึงขั้นตอนและระยะเวลาในการขอรับบริการ ส่งผลให้ประชาชนวางแผนการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและรู้สึกถึงความโปร่งใสในการติดต่อกับหน่วยราชการต่างๆ

---

[227] ดร.มานะ นิมิตรมงคล ให้สัมภาษณ์ว่า สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันประการที่สำคัญข้อหนึ่ง คือ กฎหมาย ดังนั้นภารกิจสำคัญของ ACT อย่างหนึ่งคือการผลักดันให้เกิดการแก้ไขกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง

[228] พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับ 180 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 จะเริ่มบังคับใช้ในวันที่ 23 สิงหาคม 2560 http://www.gprocurement.go.th/wps/wcm/connect/433632804038610babc2abb0125d3146/information_act_2560.pdf?MOD=AJPERES Retrieved on July 10, 2017

นอกจากนั้น ACT ยังเป็นส่วนสำคัญในการผลักดัน พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของช่องทางหรือกลไกที่ภาคประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามตรวจสอบโครงการรัฐ เช่น การเสนอให้มีการนำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาบังคับใช้กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ[229] เป็นต้น

(3) ป. เปิดโปง ในการผลักดันให้เปิดโปงการโกงกินทุกรูปแบบ เพื่อกระตุ้นให้ภาครัฐปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง โดยร่วมกับภาคีภาคธุรกิจ คัดค้านการแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างกฎหมายล้างผิดคดีทุจริต (มาตรา 3 ในร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม) เพื่อแสดงจุดยืนว่าควรมีการปราบปรามทุจริตในประเทศไทยอย่างจริงจังและน่าเชื่อถือ และเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีในฐานความผิดคอร์รัปชันทั้งหมดจะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนถึงที่สุด นอกจากนั้น ACT ยังได้เป็นพันธมิตรกับสื่อมวลชนในการตั้งคำถามและติดตามความคืบหน้าของคดีทุจริตที่สำคัญๆ ที่ผ่านมา เช่น ทุจริตจำนำข้าว คดีผู้ว่า ททท. (นางจุฑามาศ ศิริวรรณ) ทุจริตก่อสร้างโรงพักทั่วประเทศ โครงการไทยเข้มแข็ง เป็นต้น ตลอดจนสนับสนุนการทำข่าวเชิงสืบสวนของสื่อมวลชน เช่น สำนักข่าวอิศรา

โดยสรุป บทบาทของ ACT ในการเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตภาครัฐค่อนข้างมีครบวงจร ตั้งเริ่มสร้างจิตสำนึกต่อต้านทุจริตให้แก่ประชาชน การให้ความรู้ประชาชนเรื่องการทุจริตและวิธีการสังเกตและเฝ้าระวังติดตามโดยเฉพาะโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดจนวิธีการแจ้งเบาะแสและการใช้สื่อสังคมออนไลน์

---

[229] มาตรา 16 ระบุว่า อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อ จัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการ พิจารณาด้วย และมาตรา 17 ระบุว่า ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่ จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่าย หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการ ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการ จัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการ จัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบ

5.2.2 องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2543 มีภารกิจเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือในสังคมไทย โดยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐและเอกชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน โดยมีกลยุทธ์หลักในการสร้างความตระหนักรู้และสร้างการมีส่วนร่วมจากสาธารณะในการต่อต้านคอร์รัปชันและส่งเสริมความโปร่งใส โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้[230]

1. ส่งเสริมให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของความโปร่งใสและภัยจากคอร์รัปชัน

2. ส่งเสริมจริยธรรมให้สังคมไทยได้รับรู้ถึงประเด็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

3. ส่งเสริมความโปร่งใสให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนและองค์กรในสังคม

4. ศึกษาวิจัยและสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับความโปร่งใส

5. ประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศในเรื่องความโปร่งใสและการต่อต้านคอร์รัปชัน

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยมีกิจกรรมหลายประการ ส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมความตระหนักถึงความสำคัญของความโปร่งใสและสร้างจิตสำนึกและบรรทัดฐานเรื่องความโปร่งใสให้เกิดแก่สังคมไทย โดยมุ่งเน้นไปที่กลุ่มเยาวชน นอกจากนั้น ยังมีการจัดรายการวิทยุเรารักประเทศไทยโปร่งใส และประกวดข่าวทุจริตเชิงสืบสวน ไปจนถึงการสำรวจความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสในสังคม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ไม่ได้เน้นไปในเรื่องเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตของภาครัฐนัก แต่จะเน้นไปในส่วนของการให้สังคมตระหนักรู้และมีจิตสำนึกและค่านิยมที่ถูกต้องในเรื่องความโปร่งใส[231]

5.2.3 ปัญหาอุปสรรคขององค์กรประชาสังคมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

1. องค์กรประชาสังคมยังไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจ้างภาครัฐได้เท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุอาจมาจากการที่ภาคประชาสังคมไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ[232]

---

[230] องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2014-11-24-01-49-25 Retrieved on July 7, 2017

[231] อภิชัย พันธเสน. (2550). การศึกษาแนวทางความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: โครงการวิจัยเสนอต่อสานักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

[232] คำสัมภาษณ์ ดร.มานะ นิมิตรมงคล และผลสรุปการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่ 1 ในวันที่ 11 มกราคม 2561 ณ โรงแรมริชมอนด์ นนทบุรี และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 ณ โรงแรมบุรีศรีภู สงขลา

2. การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งๆ ที่ภาคประชาสังคมมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องมือในการเข้าถึงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริตได้ แต่ในทางปฏิบัติ พ.ร.บ. ดังกล่าวยังมีความยุ่งยากที่ไม่สามารถให้กลุ่มประชาสังคมได้ใช้เป็นเครื่องมือเข้าถึงข้อมูลได้มากนัก[233]

3. สำหรับเรื่องการคุ้มครองในกรณีที่ประชาชนหรือภาคประชาสังคมในการออกมาชี้เบาะแสการทุจริตภาครัฐนั้น ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองเฉพาะในเรื่องนี้ แม้สำนักงาน ป.ป.ท. ได้มีการเสนอร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2560 แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวมีหลักการที่ซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายที่มีหลักการซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามมาตรการและกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่เสนอโดยสำนักงาน ป.ป.ท. มีสาระสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านและชี้เบาะแสทุจริตหลายประการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐต้องมีมาตรการและกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส กำหนดมาตรการความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนการให้รัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งมีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว ดังนี้

(1) กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแนวทางและวิธีการในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านและชี้เบาะแสทุจริต ประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 13 คน ซึ่งในคณะกรรมการฯชุดนี้ ยังกำหนดให้มีกรรมการมาจากผู้แทนภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม จำนวน 4 คนอีกด้วย (ร่างมาตรา 5) ซึ่งการกำหนดให้มีผู้แทนภารประชาชนหรือภาคประชาสังคมในคณะกรรมการชุดนี้ แสดงให้

---

[233] ผู้ให้สัมภาษณ์จากภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนหลายท่านให้ความเห็นไปทางเดียวกันว่าการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเกือบจะเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ทั้งๆ ที่มีกฎหมายระบุให้หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูล เนื่องจากการได้ข้อมูลเป็นไปด้วยความยุ่งยาก มีค่าใช้จ่ายสูงที่ผู้ขอข้อมูลต้องรับผิดชอบเอง ยิ่งไปกว่านั้น การขอข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองก็ยังเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งๆที่ข้อมูลดังกล่าวควรจะได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

เห็นถึงเจตนารมณ์ของภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมและมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่ผู้แจ้งเบาะแสโดยเฉพาะผู้แจ้งเบาะแสที่มาจากภาคประชาชน

(2) กำหนดให้มีการรับรองเครือข่ายต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบภาคประชาชน (คตปช.) ซึ่งนิยามว่า “ชมรมหรือกลุ่มบุคคล สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็น นิติบุคคล ไม่ว่าองค์กรดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์โดยตรงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ก็ตาม แต่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ และได้รับการรับรองตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่ง คตปช. สามารถได้รับการสนับสนุนการดำเนินการรณรงค์ให้ความรู้ การต่อต้านและชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ร่างมาตรา 18 ถึงร่างมาตรา 27) ซึ่งการบัญญัติให้มีการสนับสนุนเครือข่ายฯ ที่ได้รับการรับรอง จะแสดงถึงเจตนารมณ์ของภาครัฐในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการต่อต้านทุจริตและการแจ้งเบาะแส และจะเพิ่มความชอบธรรมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของภาคประชาสังคมในฐานะ คตปช. ให้มากขึ้น

(3) กำหนดมาตรการคุ้มครองปกป้องสิทธิประโยชน์และช่วยเหลือแก่ คตปช. และผู้ชี้เบาะแสทุจริตและประพฤติมิชอบ (ร่างมาตรา 24 ถึงมาตรา 33) ตัวอย่างเช่น ในร่างมาตรา 24 บัญญัติว่าหากมีการฟ้องร้องดำเนินคดี คตปช. ในกรณีวิพากษ์วิจารณ์หรือเผยแพร่ข้อเท็จจริงโดยสุจริตและเพื่อประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ภาระในการพิสูจน์ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้แจ้งเบาะแส) ไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเพื่อประโยชน์สาธารณะตกเป็นของผู้ฟ้องคดี (นายจ้าง) ซึ่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติข้อนี้มีขึ้นเพื่อสร้างมาตรการป้องกันการฟ้องร้องคดีเพื่อปิดปากคนที่ออกมาเปิดโปงหรือแสดงความเห็นอย่างสุจริต (Anti-Strategic Litigation Against Public Participation [Anti-SLAPP]) เนื่องจากผู้แจ้งเบาะแสอาจจะถูกข่มขู่หรือฟ้องร้องคดีหมิ่นประมาท ดังนั้นการมีบทบัญญัติข้อนี้จะช่วยเพิ่มภาระให้นายจ้างและเป็นการลดต้นทุนของผู้ที่จะออกมาให้เบาะแส

นอกจากนั้น ในร่างมาตรา 31 กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส เช่น ปกปิดมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลบุคคลที่สามารถ ระบุตัวผู้ชี้เบาะแสได้ มาตรการที่ส่งผลเชิงลบกับผู้ชี้เบาะแสทุจริต เช่น ห้ามปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้ชี้เบาะแส ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน สถานที่ทำงาน สั่งพักงาน ข่มขู่ รบกวนการปฏิบัติงาน หรือเลิกจ้าง ตลอดจนมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือต่างๆ ได้แก่ การส่งตัวไปประจำหน่วยงานอื่นชั่วคราวในตำแหน่งระดับเดียวกัน โดยได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์เท่าเดิม การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวผู้ชี้เบาะแสได้ การดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่

คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น และย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักที่ปลอดภัยและเหมาะสมให้แก่ผู้ชี้เบาะแส

(4) กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนให้เพียงพอเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวมีส่วนร่วมของประชาชนและการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส (ร่างมาตรา 35)

ในประเด็นเหล่านี้ ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยมีการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะดังนี้[234]

(1) ทุกวันนี้ภาคประชาชนยังขาดสถานะและบทบาททางกฎหมายในการมีส่วนร่วมกำหนดมาตรการต่อต้านและแจ้งเบาะแสทุจริต คำว่าสถานะในที่นี้หมายถึงการมีบทบาทโดยชอบธรรมในการเข้าไปกำหนดนโยบายมาตรการต่างๆ ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามทุจริต ร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ กำหนดให้มีผู้แทนภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมในคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแนวทางและวิธีการในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านและชี้เบาะแสทุจริต แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมและมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนโยบายในเรื่องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีจากภาคประชาชน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังขาดในส่วนนี้ ส่งผลให้ภาคประชาชนไม่กล้าที่จะออกมาเปิดโปงหรือให้ข้อมูลทุจริตได้ เนื่องจากเกรงกลัวว่าตัวเองจะได้ผลกระทบ เพราะการออกมาให้เบาะแสการทุจริต เป็นการกระทำที่มีต้นทุนสูง บ่อยครั้งที่ผู้ให้เบาะแสต้องเผชิญกับภัยคุกคามต่างๆ ซึ่งผู้เข้าร่วมระดมสมองมีความห่วงใยว่า สุดท้ายแล้วเรื่องสถานะและการคุ้มครองภาคประชาชนจะไม่ได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ การมีกฎหมายหรือบทบัญญัติในกฎหมายในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสภาคประชาชนเป็นการเฉพาะนั้น เป็นการสร้างความมั่นใจให้ประชาชนมากขึ้นในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเปิดโปงการทุจริตของรัฐ

(2) เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ (ที่ตกไปในชั้นกฤษฎีกา) พบว่า มีบางประเด็นที่ได้ถูกนำไปบรรจุในร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ...แต่ก็ยังมีอีกหลายประเด็นที่ไม่ครอบคลุมในสาระสำคัญในร่าง พ.ร.บ.การส่งเสริมฯ

ประเด็นที่ได้ถูกนำไปบรรจุในร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ

- มาตรา 33 กำหนดให้ ป.ป.ช. ดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก

[234] ผลสรุปการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่ 1 ในวันที่ 11 มกราคม 2561 ณ โรงแรมริชมอนด์ นนทบุรี

และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต

- มาตรา 162-163 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” หรือ “กองทุน ป.ป.ช.” คล้ายการจัดตั้ง “กองทุนรณรงค์ต่อต้านการทุจริต” ในร่าง พ.ร.บ.การส่งเสริมฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต การจ่ายเป็นเงินสินบนหรือรางวัลตอบแทนการชี้เบาะแสการทุจริต การคุ้มครองผู้แจ้งแบะแสการทุจริต และการใช้จ่ายในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานอื่นๆ รวมทั้งเป็นสวัสดิการของเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชน *อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานและการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ของ “กองทุน ป.ป.ช.” เป็นอำนาจของ ป.ป.ช. ไม่ใช่การดำเนินงานโดยประชาชนเพื่อประชาชนตามเจตนารมณ์ของร่าง พ.ร.บ.การส่งเสริมฯ*

- มาตรา 180 การกำหนดโทษในกรณีที่ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงของผู้กล่าวหา หรือชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส ต้องได้รับโทษ

ประเด็นใน พ.ร.บ.การส่งเสริมฯ ที่ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ยังไม่ครอบคลุม

- การห้ามปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้แจ้งเบาะแส ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน สถานที่ทำงาน สั่งพักงาน ข่มขู่ รบกวนการปฏิบัติงาน หรือเลิกจ้าง ทั้งในหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เป็นต้นสังกัดของผู้แจ้งเบาะแส

- การให้ความช่วยเหลือต่างๆ เช่น การจัดหาทนายความแก้ต่างให้ในกรณีที่เครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชนหรือผู้แจ้งเบาะแสถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต หรือการชี้เบาะแสการทุจริต

(3) ในประเด็นของการคุ้มครองภาคประชาชนในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น มีกรณีศึกษาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการออกมาแจ้งเบาะแสของประชาชนที่เป็นข่าวโด่งดังและได้รับความสนใจจากประชาชน คือ การโปดโปงการทุจริตโดยเฟซบุ๊คเพจ CSI LA และการทุจริตเงินสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง

กรณีศึกษา 5.1 : เฟซบุ๊คเพจ CSI LA ออกมาให้เบาะแสข้อมูลนาฬิกาหรูของ นักการเมือง

กรณีนี้เกิดขึ้นเป็นข่าวในสังคมโด่งดัง เมื่อเพจ CSI LA ซึ่งมีผู้ติดตามมากกว่า 7 แสนคน ออกมาเผยข้อมูลนาฬิกาหรูยี่ห้อ “ริชาร์ด มิลล์” ที่ นักการเมืองท่านหนึ่งสวมใส่ขณะถ่ายภาพหมู่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ในวันที่ 4 ธ.ค.2560 หลังจากนั้นค่อยๆ ทยอยปล่อยข้อมูลนาฬิกาหรูไม่ซ้ำเรือนออกมา จนสร้างคำถามให้สังคมรอคอยคำตอบว่า นาฬิกาหรูทั้งหมดได้มาอย่างไรถึงมิได้อยู่ในรายการแสดงบัญชีทรัพย์สินที่ยื่นต่อ ป.ป.ช. สิ่งที่น่าสนใจในกรณีนี้ คือ เพจ CSI LA ใช้วิธีหาข้อมูล

เพื่อนำมาเปิดเผยโดยการประกาศออกไปว่า “ช่วยกันตามล่านาฬิกาของนักการเมืองแบบ Thailand 4.0” แล้วให้ส่งภาพนาฬิกาและข้อมูลที่นักการเมืองท่านนั้นใส่ในวันต่างๆ ให้แอดมินเพจ CSI LA ผ่านทางมือถือ ทาง Link ที่ให้ โดยข้อมูลของผู้แจ้งจะถูกเก็บเป็นความลับ วิธีการที่แอดมินเพจ CSI LA ใช้เรียกว่า “Crowdsourcing” หรือการที่กลุ่มคน (Crowd) เข้ามาร่วมกันทำหาข้อมูล ในกรณีนี้กลุ่มคนที่ติดตามเพจ CSI LA ช่วยกันค้นหารูปภาพและข้อมูลเกี่ยวกับการใส่นาฬิกาของนักการเมืองท่านนั้นเปรียบเสมือนกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนที่รวมตัวกันออกมาให้เบาะแสการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยแอดมินเพจแสดงความเห็นว่า

“ในแต่ละวัน เราใช้เวลาเพียง 1 ชั่วโมงกับ CSI LA เพราะเพจของเราทำงานแบบ crowdsource คือการระดมสมอง ระดมความคิด และขับเคลื่อนได้ด้วยตัวของมันเอง แอดมินเพียงทำหน้าที่นำข้อมูลมาลงให้ผู้ติดตามได้วิเคราะห์และถกเถียง โดยมีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหลายสาขาอาสาเข้ามาช่วยวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีผู้ใช้โซเชียลมีเดียมากที่สุดในโลก ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นอาจนับเป็นปรากฏการณ์ชนิดที่ไม่เคยมีมาก่อน” “เรารู้สึกว่ามันเพิ่มพลังให้กับประชาชน เพราะเรามีคนหลากหลายอาชีพในเพจนี้ และทุกคนก็รักประเทศไทยเหมือนกับที่เรารัก เขาก็แคร์และเบื่อหน่ายกับเรื่องคอร์รัปชัน ซึ่งพร้อมจะมาช่วยกันระดมสมองและรวมตัวกัน”[235]

กรณีนี้เป็นตัวอย่างของภาคประชาชนที่ไม่สามารถออกมาเปิดเผยข้อมูลหรือให้เบาะแส ท้วงติง ตั้งคำถาม โดยลำพังได้ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายและมาตรการที่ชัดเจนในการคุ้มครองภาคประชาชนในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต แต่เมื่อมีการรวมตัวกัน โดยผ่านเพจ CSI LA ให้เป็นผู้แบกรับต้นทุนต่างๆ ไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขู่ฟ้องเพื่อปิดปาก การมีผู้แทนออกดำเนินการเปิดโปงแทน ทำให้บุคคลมีความกล้าที่จะมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสมากขึ้น ตรงกับคำสัมภาษณ์ของแอดมินเพจ CSI LA กับผู้วิจัยในกรณีที่ว่าเขามีความคิดเห็นอย่างไรที่จะมีภาคประชาชนออกมาทำในลักษณะแบบนี้เพื่อเฝ้าระวังการทุจริต และผลกระทบที่เขาได้รับ[236]

“คุณต้องรวยและคุณต้องมีคุณธรรม ประการแรก คุณต้องมีอิสระทางการเงิน พร้อมรับความเสี่ยง ถ้าไม่มีเงิน คุณก็ต้องมีเส้นสายบารมีพอสมควร ไม่งั้นใครจะกล้าเอาตัวเองมาเสี่ยง เสี่ยงทั้งงาน เสี่ยงทั้งชีวิต ตัวเราเองมีอิสระทางการเงินสูงมาก เราไม่ห่วงเรื่องเงินแล้ว ตอนนี้อยากทำเพื่อประเทศชาติมากกว่า”

“[แม้เราจะยัง]ไม่ถูกข่มขู่ แต่ทีมีแน่ๆ คือ มีความพยายามที่จะออกหมายจับเราข้อหาละเมิด

---

[235] คัดลอกจากบทความ *“ประวิตร มิตรสหายกลายเป็นศัตรู สังคมอยากรู้ นาฬิกา มาจากไหน ชอบใจ CSI LA.” Retrieved from http://www.bbc.com/thai/thailand-42748533 on February 1, 2018*

[236] คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์แอดมินเพจ CSI LA ทางโทรศัพท์ทางไกลเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2561

พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ เราเลยยังไม่อยากกลับไทยตอนนี้ รวมทั้งมีการไปสร้างกระแสว่า เราอยู่เมืองไทย ซึ่งเราไม่ได้อยู่แน่นอน แต่เราไม่กลัวหรอก เพราะตอนนี้เราเป็นอเมริกันแล้ว ถ้าเราเข้าประเทศไทย เราก็ใช้ Passport American เท่านั้นเอง เรื่องพวกนี้ เราถามพรรคพวกที่กงสุลไทยไว้หมดแล้ว

"ตอนนี้ปัญหาหลักเลย คือ กฎหมายไม่มีการ Protect Witness คือ ตัวใครตัวมัน เราบอกเลยว่า การ Whistleblowing ในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ลำบากมาก เพราะยังมีการกลั่นแกล้ง มีเรื่องอำนาจมืด อยู่ที่เมืองไทย Whistleblowers ถูกตีตราหน้าว่าเป็นพวกชอบแฉ แต่อยู่ที่อเมริกามีแต่คนยกย่องชื่นชม นี่คือความแตกต่าง"

อีกประเด็นที่น่าสนใจในกรณีนี้คือ การใช้เทคโนโลยีในการช่วยหาข้อมูล ท่ามกลางข้อจำกัดมากมายที่ภาครัฐไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ที่ในทางปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลที่ถูกรวบรวมไว้ในออนไลน์สามารถเป็นเครื่องมือประชาชนในการตรวจสอบและเปิดโปงการทุจริตภาครัฐได้

"ทุกวันนี้โลกมันเปลี่ยนแปลงมากแล้ว การตรวจสอบการทุจริตทำได้ง่ายขึ้น ประกอบกับนักการเมืองบางคนชะล่าใจ อย่างคดีนาฬิกา ทำให้มีการตรวจสอบได้ง่ายขึ้น การใช้ Crowd-sourcing ทำให้เราสามารถใช้เสียงของประชาชนนี่ล่ะในการต่อสู้กับความชั่วร้าย"[237]

ไกลก้อง ไวทยการ ผู้อำนวยการ Social Technology Institute กล่าวไว้ในบทความจุดประกาย กรุงเทพธุรกิจ[238] ว่า *"ข้อดีของการทำ Crowdsourcing คือ มีคนช่วยกันเช็คความถูกต้องของข้อมูลเบาะแสที่ส่งเข้ามา และเมื่อพบข้อมูลที่มีข้อสนับสนุนมากกว่า ก็จะทำการแก้ไขอัพเดทได้เรื่อยๆ ซึ่งเรื่องนี้ถือว่าดีมากถ้าเกิดขึ้นในสังคมไทยเยอะๆ เพราะการที่เราได้เห็นคนลุกขึ้นมาตั้งคำถาม และเอาข้อมูลเป็นฐานในการทำงาน ไม่ใช้อารมณ์หรือความรู้สึกเป็นตัวตั้ง เราก็จะเป็นสังคมที่ใช้ข้อมูลนำทาง"*

ประเด็นสุดท้ายที่น่าสนใจ คือ บทบาทของผู้แจ้งเบาะแส ไม่ควรจะเป็นแค่ผู้เปิดโปง แต่เป็นผู้คอยตั้งคำถาม เช่นเดียวกับแอดมินเพจ CSI LA ทำหน้าที่เป็นผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower) ในลักษณะการตั้งคำถามให้สังคมฉุกคิด ซึ่งเขาได้ให้สัมภาษณ์กับทีมผู้วิจัยว่า แรงจูงใจในการเข้ามาทำ

---

[237] กรรมการประเมินโครงการวิจัยนี้ ให้ความเห็นแย้งว่า แม้ว่า CSI LA จะสามารถปลุกกระแสในการต่อต้านการทุจริตจากประชานได้ แต่เป็นการยากที่ ป.ป.ช. จะนำข้อมูลจาก CSI LA มาใช้ในการดำเนินคดีเนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องได้

[238] คัดลอกจากบทความ *"เพื่อนเยอะ (ข้อมูล) นาฬิกาก็เลยแยะ"* Retrieved from http://www.judprakai.com/life/380 on February 1, 2018

เพจ CSI LA ไว้ว่า

"จริงๆ เราเริ่มเปิด Page CSI LA เมื่อสี่ปีที่แล้วด้วยความคิดที่ว่า จะทำอย่างไรเพื่อให้คนไทยมีทักษะในการคิดเชิงวิเคราะห์ หรือ Critical Thinking สามารถแยกแยะ ไม่หลงเชื่ออะไรง่ายๆ เราอยากให้คนไทยเห็นความสำคัญของข้อมูลที่ถูกต้อง ข้อมูลต้องมีที่ไปที่มา ไม่ใช่พูดกันลอยๆ เหมือนคนในสื่อหลายๆ คนที่มักจะใช้ความเห็นส่วนตัวมากกว่าข้อมูล เราอยากจับผิดพวกที่มีการแชร์ข้อมูลผิดๆ ในโลกออนไลน์ เราไม่ค่อยชอบการนำเสนอข่าวของสื่อต่างๆ ในเมืองไทย หรือบางคนที่ชอบเสนอข่าวเพื่อเอาหน้ามากกว่า หรือบางคนที่ชอบทำตัวเป็นผู้เชี่ยวชาญ ทั้งๆ ที่ไม่ได้มีข้อมูลจริงๆ ที่อเมริกาเวลาศาสตราจารย์สอน เขาจะให้ความสำคัญมากเรื่องการคิดเชิงเคราะห์และความสำคัญของข้อมูลที่จะนำมาสนับสนุนความคิด อาจารย์ทำหน้าที่เป็นผู้ปลุกกระตุ้นความคิดของนักศึกษาเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องรู้ทุกอย่าง"

กรณีศึกษา 5.2: การเปิดโปงการทุจริตเงินสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งโดย "น้องแบม" นักศึกษาฝึกงาน[239]

จุดเริ่มต้นของการเปิดโปงการทุจริตนี้ เกิดจากการที่นางสาวปณิดา ยศปัญญา หรือ "น้องแบม" นิสิตคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขาพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ในขณะที่เป็นนักศึกษาฝึกงาน ได้ออกมาเปิดโปงการทุจริตของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับการปลอมแปลงเอกสารเบิกเงินสงเคราะหในศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง คนยากไร้ และคนติดเชื้อเอดส์ รายละ 2,000-3,000 บาท ก่อความเสียหายต่อรัฐมูลค่า 6.9 ล้านบาท ทำให้สำนักงาน ป.ป.ท. ต้องลงพื้นที่เก็บข้อมูลเชิงลึกจนขยายผลไปสู่การตรวจสอบศูนย์คุ้มครองฯ ทั่วประเทศ

ก่อนที่เรื่องนี้จะถูกเปิดโปงและ ป.ป.ท. เข้ามาตรวจสอบ น้องแบม ผู้จุดประเด็นนี้ให้สังคมในวงกว้างได้รับรู้กลับต้องเผชิญชะตากรรมที่กล้ำกลืน ทั้งการถูกข่มขู่ คุกคามจากผู้ถูกร้องเรียน และเธอยังถูกเค้นสอบจากอาจารย์มหาวิทยาลัยที่กล่าวหาว่าเธอกุเรื่องขึ้นมาเอง จนนำมาซึ่งการต้องกัมลงกราบเจ้าหน้าที่ที่ทุจริต สะท้อนภาพชัดเจนว่าการเป็นผู้แจ้งเบาะแสไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะต้องอาศัยทั้งความกล้าหาญและความมุ่งมั่นเด็ดเดี่ยว ซึ่งน้องแบมยอมรับว่ากว่าจะตัดสินใจไปยื่นเรื่องร้องเรียน เธอต้องใช้เวลานานมากในการตัดสินใจ และรวบรวมหลักฐานให้ได้มากที่สุด จากเหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การมอบโล่ประกาศเกียรติคุณเชิดชูการทำความดีจากนายกรัฐมนตรีให้กับน้องแบม

[239] คัดลอกและดัดแปลงข้อความบางส่วนจากบทความ "ตีแผ่กลโกงเงินสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง เปิดช่องโหว่ระบบราชการสังคมไทยควรเรียนรู้อะไรจากเรื่องนี้" https://thestandard.co/corruption-in-low-income-destitute-allowance-government/ Retrieved on February 25 20, 2018

ข้อมูล ณ วันที่ 26 มีนาคม 2561 สำนักงาน ป.ป.ท.สรุปผลสอบทุจริตเงินสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งรอบสัปดาห์ พบว่า ยอดโกงเงินคนจนเพิ่มเป็น 53 จังหวัด 83% ของวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 123,159,000 บาท[240] ในกรณีนี้ ดร.มานะ นิมิตรมงคล ผู้อำนวยการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน กล่าวว่า รูปแบบการทุจริตมักจะมีการไปเรื่อยๆ เพื่อให้ยากต่อการตรวจสอบ จากเดิมที่เป็นการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ของภาครัฐที่เป็นการโกงจากระดับบนลงไประดับล่าง (Top-down) แต่การทุจริตของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นการทุ่มเงินลงไปข้างล่างก่อนแล้วระดับล่างจึงมีการทุจริตกัน จากนั้นจึงส่งส่วยกลับไปที่ข้างบน (Bottom-up) ซึ่งทำให้ยากต่อการตรวจสอบเพราะข้อมูลและเอกสารต่างๆ จะมีปริมาณมากและถูกกองอยู่ในระดับล่าง

ทั้งสองกรณีตัวอย่างนี้สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของประชาชนที่ทำหน้าที่เป็น “Active Citizen” เพื่อช่วยเฝ้าระวังและเปิดโปงการทุจริตกับหน่วยงานภาครัฐ โดยต้องเผชิญกับการถูกคุกคามและการกลั่นแกล้ง แม้กฎหมายในปัจจุบันจะให้ความคุ้มครองกับผู้แจ้งเบาะแสทั้งในด้านชีวิตและทรัพย์สินตามที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 4 แต่ยังขาดกลไกจากภาคประชาสังคมด้วยกันเองที่จะช่วยเป็น “กันชน” หรือ Buffer เพื่อลดแรงปะทะให้กับประชาชนที่ช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับภาครัฐ

5.3 บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

บ่อยครั้งที่องค์กรธุรกิจเอกชนเป็นส่วนหนึ่งใน “สมการ” การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย กล่าวคือ การคอร์รัปชันอาจเกิดจากการทุจริตร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับบริษัทเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นผู้เรียกรับ (Demand Side) และบริษัทเอกชนเป็นผู้จ่าย (Supply Side) หรือด้านอุปทานของสมการคอร์รัปชัน[241] ดังนั้น การทุจริตคอร์รัปชันในภาคธุรกิจเอกชน คือ การจ่ายสินบน หรือตกลงยินยอม หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนโดยมิชอบด้วยกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ[242]

---

[240] ที่มา: https://www.thairath.co.th/content/1239462 Retrieved on March 26, 2018

[241] บัณฑิต นิจถาวร. (2560). ผ่าวิกฤตคอร์รัปชันไทย. กรุงเทพ: เรือนแก้วการพิมพ์. 2560

[242] บทสัมภาษณ์ นายภูมิวัฒน์ รัตนผล ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. “พฤติกรรมที่เข้าข่ายการฮั้วประมูลจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือเอกชนและ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกฎหมายเกี่ยวกับการฮั้วประมูลมาตรา 4 (พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542) คือตกลงกันว่าใครจะได้งาน กล่าวคือ รู้กันตั้งแต่ยังไม่เปิดซองประมูลว่าใครจะได้งาน และมาตรา 5 คือ ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือในภาคส่วนเอกชนจะมีกรณีข่มขืนใจโดยใช้กำลังประทุษร้าย ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเยอะมาก แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะเข้าไปมีส่วนตรงการเรียกรับสินบนจากเอกชนเพื่อให้เกิดการฮั้วประมูล หรือใช้อำนาจของตัวเองให้เขายอมฮั้วงาน หรือถอนการการเสนอราคาตามที่กำหนด ในกรณีของมาตรา 7 คือการใช้อุบายหลอกลวง ปิดประกาศ เอาประกาศไปซ่อน กล่าวคือการส่งประกาศไม่ให้ถึงปลายทาง กีดกันบริษัทอื่นๆเพื่อให้ใครผู้ใดผู้หนึ่งได้เลย”

โดยทั่วไปแล้ว สาเหตุของการจ่ายสินบนของบริษัทเอกชนนั้น มักเกิดขึ้นเพื่อต้องการซื้อความสะดวกรวดเร็วหรือย่นระยะเวลาในการขอรับบริการหรือขออนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องมีการขออนุญาตในหลายๆเรื่อง นอกจากนั้น บริษัทเอกชนอาจจ่ายสินบนเพื่อซื้อความได้เปรียบทางธุรกิจ หรือการจ่ายสินบนเพื่อขจัดคู่แข่งทางธุรกิจเพื่อให้ได้งานในการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ เช่นที่เกิดขึ้นบ่อยในภาคธุรกิจการก่อสร้าง หรือแม้กระทั่งการที่บริษัทจ่ายสินบนเพื่อซื้อความผิด และในหลายๆ กรณีที่บริษัทเอกชนก็ไม่ได้ทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด แต่จำต้องจ่ายสินบนเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจที่มีสาเหตุมาจากวิธีการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ตัวอย่างเช่น กรณีการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวตามสถานที่ก่อสร้าง ซึ่งมีหน่วยงานรัฐมากกว่า 20 หน่วยงานผลัดเปลี่ยนเข้าไปตรวจสอบ ทำให้ธุรกิจเกิดความล่าช้า[243]

เนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นต้นทุนก้อนใหญ่ที่บริษัทธุรกิจต้องจ่ายและสูญเสีย ส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำธุรกิจ สร้างความเหลื่อมล้ำและบิดเบือนกลไกราคา ทำให้ส่งผลต่อเศรษฐกิจและการเติบโตของประเทศ การแก้ไขหรือลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จะส่งผลดีโดยตรงต่อภาคธุรกิจเอกชน โดยการลดต้นทุนที่ไม่ต้องจ่ายสินบน และก่อให้เกิดการแข่งขันทางการตลาดอย่างโปร่งใส ดังนั้น ภาคธุรกิจเอกชนจึงเข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนถูกมองว่าเป็นอุปทานของสมการคอร์รัปชัน ดังนั้น ถ้าธุรกิจเอกชนปฏิเสธการจ่ายสินบน คอร์รัปชันก็จะเกิดน้อยลง[244]

ภาคธุรกิจเอกชนได้แสดงบทบาทในการป้องกัน เฝ้าระวัง และตรวจสอบเปิดโปงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในหลายกิจกรรมผ่านการดำเนินการขององค์กรประชาสังคม เช่น ACT และองค์กรภาคธุรกิจ เช่น สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) หอการค้าไทย หอการค้าต่างชาติ เป็นต้น งานวิจัยนี้จะยกตัวอย่างบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน ผ่านการดำเนินการในสองเรื่อง ได้แก่ โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (Thailand's Private Sector Collective Action Coalition against Corruption) หรือเรียกย่อๆ ว่า CAC และข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact-IP)

5.3.1 โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต หรือ CAC

CAC เป็นโครงการที่จัดตั้งโดยความร่วมมือขององค์กรภาคเอกชนไทย ได้แก่ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) หอการค้าไทย หอการค้าต่างชาติ สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย

---

[243] กิตติเดช ฉันทังกูล. (2559). คอลัมน์ คิดเป็น เห็นต่าง: ความต่างของคอร์รัปชันกับทุจริตฉ้อโกงในภาคเอกชน. โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

[244] บัณฑิต นิจถาวร. (2560). ผ่าวิกฤตคอร์รัปชันไทย. กรุงเทพ: เรือนแก้วการพิมพ์. 2560

สมาคมธนาคารไทย สภาธุรกิจตลาดทุนไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดย IOD ทำหน้าที่เป็นเลขานุการโครงการและได้รับการสนับสนุนการดำเนินโครงการจาก Center for International Private Enterprise (CIPE) ที่ตั้งอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

วัตถุประสงค์ของโครงการ CAC มุ่งเน้น 3 เรื่องหลัก ประการแรก เพื่อเปลี่ยนทัศนคติผู้นำภาคธุรกิจให้ปฏิเสธการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบโดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการต่อต้านการทุจริตและร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง ประการที่สอง เพื่อผลักดันให้ภาครัฐปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างโปร่งใส ยอมรับการมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้จากภาคเอกชนและประชาสังคม เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะจากการทุจริตคอร์รัปชัน และประการสุดท้าย เพื่อส่งเสริมและขยายเครือข่ายการประกอบธุรกิจที่สะอาดปราศจากการผูกขาดหรือซื้อความได้เปรียบจากเงินสินบน โดยเน้นไปที่การใช้ระบบกลไกตลาดและการแข่งขันด้วยราคาและคุณภาพของสินค้าและบริการ[245]

โครงการนี้เป็นโครงการที่บริษัทธุรกิจเอกชนเข้าร่วมเองได้โดยสมัครใจ โดยบริษัทที่เข้าร่วมในโครงการต้องประกาศเจตนารมณ์ที่จะเป็นแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนเพื่อต่อต้านการทุจริต และจะต้องทำพันธกิจ 2 ประการ ประการแรกคือ บริษัทต้องมีนโยบายในระดับคณะกรรมการบริษัทหรือเจ้าของที่ชัดเจนว่าจะทำธุรกิจแบบใสสะอาด ด้วยการประกาศนโยบายต่อต้านการทุจริตทุปรูปแบบ (Zero Tolerance on Any Form of Corruption Policy) และประการที่สอง บริษัทต้องสร้างระบบการควบคุมภายในและมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการป้องกันการจ่ายสินบนและการทุจริตทุกรูปแบบ โดยบริษัทที่สนใจจะสมัครเข้าร่วม CAC ต้องให้ประธานกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดลงนามในใบคำประกาศเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริตและบริษัทต้องกรอกแบบประเมินตนเองที่ผ่านการสอบทานจากบุคคลที่สามและยื่นขอรับรองจากคณะกรรมการแนวร่วมปฏิบัติเพื่อรับรองการมีอยู่จริงและการนำนโยบายไปปฏิบัติ บริษัทที่ผ่านการรับรองจึงจะเป็นสมาชิก CAC โดยสมบูรณ์และมีหน้าที่ขยายแนวปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตไปยังคู่ค้าและบริษัทตัวแทนที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานการประกอบธุรกิจของตนเองต่อไป[246]

โดยในปัจจุบัน ณ ข้อมูลเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2561[247] มีบริษัทเข้าร่วมประกาศเจตนารมณ์แล้วจำนวน 905 บริษัท บริษัทที่ร่วมประกาศเจตนารมณ์ มี 325 บริษัทที่ได้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการแนวร่วมปฏิบัตินโยบายและแนวปฏิบัติด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันครบตาม

---

[245] ที่มา: http://www.thai-cac.com/node/7601 Retrived on July 10, 2017

[246] บัณฑิต นิจถาวร. (2560). ผ่าวิกฤตคอร์รัปชันไทย. กรุงเทพ: เรือนแก้วการพิมพ์. 2560

[247] ที่มา: http://www.thai-cac.com/node/7601 Retrived on June 17, 2018

เกณฑ์ของคณะกรรมการ CAC บริษัทที่เข้าร่วมโครงการมีหลายขนาดจากเล็กระดับบริษัทจำกัด และห้างหุ้นส่วนจำกัด ไปถึงขนาดใหญ่ซึ่งมีรายได้มากกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปี หลายๆบริษัทร่วมกลุ่มกันมาเข้าร่วมยกสมาคม เช่น สมาคมธนาคารไทย สมาคมประกันชีวิตไทย และสมาคมประกันวินาศภัยไทย เป็นต้น

จากการดำเนินโครงการ CAC จะเห็นได้ว่าภาคธุรกิจเอกชนมุ่งเน้นการดำเนินการเชิงรุกในการเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการทุจริตผ่านมาตรการป้องกันต่างๆ เช่น การสร้างระบบการบริหารจัดการตนเองที่ดีและการประกาศเจตนารมณ์ยืนหยัดไม่กระทำทุจริตในรูปแบบต่างๆโดยใช้การรวมกลุ่มกันเพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนั้น IOD ในฐานะเลขานุการโครงการ ยังทำหน้าที่ในการรวบรวมปัญหาและข้อเสนอแนะของภาคเอกชนไปสื่อสารและขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐ ผ่านช่องทางการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกเอกชนในทุกรูปแบบ รวมทั้งให้คำแนะนำ ข้อเสนอการจัดทำนโยบายของรัฐในเรื่องการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ปัจจุบันนี้ IOD ยังอยู่ระหว่างการทดลองจัดทำระบบและรูปแบบช่องทางการร้องเรียนการทุจริตคอร์รัปชันและประเมินความพึงพอใจของประชาชนในการรับบริการของหน่วยงานรัฐผ่านสมาร์ทโฟน หรือ โครงการ Citizen Feedback[248]

5.3.2 ปัญหาอุปสรรคของ CAC ในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

1. ภาคธุรกิจเอกชนที่มีการติดต่อธุรกิจขอใบอนุญาตหรือเป็นคู่สัญญากับภาครัฐ เช่น กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ ยังเข้าร่วม CAC เป็นจำนวนน้อย และที่สำคัญมีการตั้งข้อสังเกตจากผู้ที่เกี่ยวข้องว่า บริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ ไม่ได้เข้าร่วมโครงการแต่อย่างใด ซึ่งทำให้บริษัทอื่นๆ ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วม CAC ไปด้วยเพราะเกรงว่าจะสูญเสียโอกาสในการแข่งขันทางธุรกิจ[249]

2. ถึงแม้ว่าความร่วมมือของภาคเอกชนกับการต่อต้านคอร์รัปชันดีขึ้น แต่ปัญหาการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังคงมีอยู่และรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม จากผลดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (ซีเอสไอ) ของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย สำรวจเมื่อเดือนธันวาคม 2560[250] พบว่าดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทยแย่ลงจากเดือนมิถุนายน 2560 และผลสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปและนักธุรกิจเอกชน พบว่ามี 24 % ที่ต้องจ่ายเงินเพิ่มพิเศษ (เงินใต้โต๊ะ) แก่ข้าราชการหรือนักการเมืองที่ทุจริต (สูงสุดในรอบ 3 ปี ตั้งแต่ปี 2558) และถึงแม้ว่าเปอร์เซ็นต์เงินใต้โต๊ะที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายให้ข้าราชการหรือนักการเมืองทุจริตเพื่อให้ได้สัญญาโครงการ ทรงตัวจากช่วงปีที่

---

[248] คำสัมภาษณ์คุณกิตติเดช ฉันทังกูล สถาบันส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) ดูข้อมูลโครงการ Citizen Feedback ได้จาก http://www.easyfeedback.org/

[249] คำสัมภาษณ์คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ผู้อำนวยการสถาบันอิศรา

[250] ผลดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชั่นไทย (ซีเอสไอ) ของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เดือนธันวาคม 2560 ที่มา: http://cebf.utcc.ac.th/index_number.php?typeid=3 retrieved on June 17, 2018

ผ่านมาเฉลี่ยอยู่ที่ 5-15 % ของการใช้จ่ายงบประมาณ[251] แต่จากผลการสำรวจครั้งนี้ เริ่มเห็นสัญญาณการจ่ายเงินใต้โต๊ะอยู่ในระดับ 20% และ 30-35% จึงเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ธุรกิจเอกชนที่เข้าร่วม CAC ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้หรือไม่ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจยังมีการเรียกรับเงินสินบนจากบริษัทเอกชนอยู่[252]

3. ในภาคธุรกิจเอกชน การเฝ้าระวัง ตรวจสอบและแจ้งเบาะแสการทุจริต ส่วนหนึ่งเป็นเพราะบริษัทเอกชนเกรงว่าจะถูกขึ้นบัญชีดำ (Blacklisted) และอาจทำให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินธุรกิจในภายหลัง[253] นอกจากนั้น แม้ลูกจ้างของบริษัทเอกชนจะมีข้อมูลเบาะแสที่เป็นประโยชน์ เช่น การติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการฮั้วประมูล ก็อาจจะไม่กล้าเสี่ยงที่จะออกมาแจ้งเบาะแส เนื่องจากยังไม่มีกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างเอกชนในกรณีที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนั้นในกรณีที่พนักงานเป็นผู้กระทำการทุจริต (ติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ) นายจ้าง (นิติบุคคล) สามารถยกเหตุผล “มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสม” ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อยกเว้นความรับผิดได้ตามความในมาตรา 123/5 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558[254] เรียกได้ว่าพนักงานเอกชนที่มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์อาจจะโดน “ทั้งขึ้นทั้งล่อง” ได้

5.3.3 ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact

เป็นเครื่องมือที่พัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International – TI) มีจุดประสงค์เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และสร้างความมั่นใจ

---

[251] ที่มา: https://www.matichon.co.th/economy/news_843126 retrieved on June 17, 2018

[252] คำสัมภาษณ์นักธุรกิจเอกชนภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งให้ความเห็นว่า การที่หน่วยงานภาครัฐยังเรียกรับสินบนอยู่ ทำให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะบริษัทที่เข้า CAC แล้ว เกิดความอึดอัดใจในการทำธุรกิจ จนบ่อยครั้งคิดว่าอยากที่จะออกจาก CAC

[253] คำสัมภาษณ์นักธุรกิจเอกชนรับเหมาก่อสร้าง

[254] ที่มา: https://www.nacc.go.th/download/article/article_20161005155342.pdf Retreived on January 17, 2018 มาตรา 128/5 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดความรับผิดสำหรับนิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ในกรณีที่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคล เช่น ลูกจ้าง ตัวแทน หรือบริษัทในเครือ ให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล โดยนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีตัวอย่างเช่น นายสามเป็นลูกจ้างของบริษัท บี จากัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นในประเทศอังกฤษที่ดำเนินธุรกิจที่ประเทศไทย นายสามให้สินบนนายสี่ เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร เพื่อให้กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือด้านภาษีแก่บริษัท บี นายสามย่อมมีความผิดฐานให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐไทย ตามมาตรา 128/5 วรรคหนึ่ง ส่วนบริษัท บี จำกัด แม้จะเป็นนิติบุคคลต่างชาติ ก็มีความผิดตามมาตรา 128/5 วรรคสอง แต่หากบริษัทมีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมแล้วก็สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อยกเว้นความรับผิดได้

ให้แก่ธุรกิจเอกชนผู้เสนอราคาว่าการแข่งขันจะเป็นไปอย่างเป็นธรรมเพราะทุกฝ่ายอยู่ภายใต้เงื่อนไงและกติกาเดียวกัน ข้อตกลงคุณธรรมได้นำไปใช้อย่างประสบความสำเร็จในการป้องกันการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างในหลายประเทศ ในส่วนของประเทศไทย ได้มีการนำข้อตกลงคุณธรรมมาประยุกต์ใช้ตามแนวทางปฏิบัติของ Transparency International ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จากการผลักดันโดย ACT ซึ่งได้เสนอให้หน่วยงานภาครัฐนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในโครงการสำคัญขนาดใหญ่ จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในโครงการนำร่อง 2 โครงการ คือ โครงการจัดซื้อรถโดยสารก๊าซธรรมชาติ จานวน 489 คัน ของ ขสมก. และโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้าเงินส่วนต่อขยาย ของ รฟม. โดยคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้[255]

ในการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมของประเทศไทยเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่าง 3 ฝ่าย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ ผู้ร่วมเสนอราคา และผู้สังเกตการณ์อิสระ โดยทั้ง 3 ฝ่ายจะตกลงกันว่าจะไม่ทำการใดๆที่เป็นการทุจริต ดังนี้

- หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ เป็นหน่วยงานกำหนดเงื่อนไขเริ่มต้นให้ข้อตกลงคุณธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการที่ธุรกิจเอกชนจะเข้ามาเสนอราคาโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานนั้น โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าต้องลงนามในข้อตกลงคุณธรรม นอกจากนั้น หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ จะต้องเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและร่างขอบเขตงาน (TOR) ต่อสาธารณะ และจะไม่เรียกรับสินบนกับผู้เข้าร่วมเสนอราคา ตลอดจนจะตกลงยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์อิสระซึ่งมาจากภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ต้นจนจบ เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง (Pre-bidding) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจนถึงการติดตามประเมินผล ปัจจุบัน มีหน่วยงานภาครัฐที่ตกลงใช้ข้อตกลงคุณธรรมในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้าง แล้วทั้งสิ้น 22 หน่วยงาน ของจำนวนโครงการทั้งหมด 44 โครงการ

- ผู้เข้าร่วมเสนอราคา จะต้องลงนามในข้อตกลงคุณธรรมและปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ เช่น จะตกลงที่จะไม่ให้หรือเสนอสินบนต่อหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ และยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์อิสระได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

- ผู้สังเกตการณ์อิสระ (Independent Observer - IO) เป็นผู้ที่มีความเป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อโครงการนั้นๆ จากหลายหลายสาขาอาชีพ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม ด้านสถาปนิก ด้านการบัญชีการเงิน ด้านกฎหมาย เป็นต้น ผู้สังเกตการณ์อิสระเป็นผู้ได้ผ่านการคัดเลือกและ

---

[255] พิธุวรรณ กิติคุณ. ข้อตกลงคุณธรรม(Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/feb2560-4.pdf Retrieved on July 10, 2017

รับรองจาก ACT และผ่านการอบรมจาก IOD และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์อิสระในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่หน่วยงานเจ้าของโครงการเริ่มร่าง TOR โดยผู้สังเกตการณ์อิสระจะมีสิทธิในการขอข้อมูลในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและธุรกิจเอกชนที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา ผู้สังเกตการณ์มีหน้าที่ตรวจสอบ ตั้งข้อสังเกต เข้าประชุมและรายงานการดำเนินการที่ผิดปกติที่อาจส่อไปในทางทุจริต หรือแม้กระทั่งในการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมที่อาจทำให้ภาครัฐหรือภาคเอกชนคู่สัญญาเสียผลประโยชน์ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการได้ทราบเพื่อปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนทำรายงานสรุปข้อสังเกตการณ์ไปยังหน่วยงานบังคับบัญชาของหน่วยงานเจ้าของโครงการ กรมบัญชีกลาง หน่วยงานปราบปรามทุจริตต่างๆ และสาธารณชนได้ทราบ ปัจจุบัน มีผู้สังเกตการณ์อิสระสำหรับโครงการที่จัดทำข้อตกลงคุณธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558-2560 แล้วทั้งสิ้น 180 คน (ผู้สังเกตการณ์อิสระสามารถร่วมสังเกตการณ์ได้มากกว่า 1 โครงการ)

ผลการดำเนินการของข้อตกลงคุณธรรมตั้งแต่ปี 2558 – 2559 เป็นต้นมา สามารถทำให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณของโครงการที่เข้าร่วมได้ในช่วง 2 ปี เท่ากับ 6,175 ล้านบาท (จากงบประมาณทั้งสิ้น 33,582 ล้านบาท) โดยเฉลี่ยประหยัดงบประมาณได้คิดเป็น 18.39%[256]

โครงการข้อตกลงคุณธรรมนั้นเป็นการดำเนินการในลักษณะป้องกัน และเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการทุจริตโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐที่มีงบประมาณสูง โดยใช้การตกลงของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ ท้วงติง และรายงานการกระทำที่อาจส่อไปในทางทุจริต ซึ่งบทบาทดังกล่าวเปรียบได้กับการให้เบาแสและเฝ้าระวังการกระทำความผิดที่กระทำโดยบุคคลภายนอกหน่วยงาน ดังนั้น จากการศึกษาและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม เราสามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จของระบบการเฝ้าระวังและให้เบาะแสของโครงการข้อตกลงคุณธรรมได้ดังนี้

1. ข้อตกลงคุณธรรมได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และในหลายโครงการสำคัญ รัฐบาลเห็นชอบกำหนดให้นำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ การให้ความสำคัญจากรัฐบาลในประเด็นเรื่องข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการสำคัญขนาดใหญ่ ทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในโครงการนั้นๆ เกิดความตระหนักและปฏิบัติตามกฎกติกาข้อตกลงที่วางไว้
2. การให้มีการจัดทำข้อตกลงที่จะอยู่ภายใต้กติกาเดียวกันอย่างเปิดเผยและเป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง ทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกิดความระวังและไม่กล้าที่จะกระทำการใดๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต[257]

[256] เอกสารเผยแพร่งาน “Good Society Expo” 9-11 มิถุนายน 2560 ณ เซ็นทรัลเวิร์ล กรุงเทพ

3. การให้บทบาทและอำนาจในการเข้ามาตรวจสอบ ท้วงติงและรายงานการดำเนินการของผู้สังเกตการณ์อิสระ ตลอดจนสิทธิ์ในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆได้ ดังนั้น การกระทำทุจริตจะเกิดได้น้อยลงเนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องจะเกรงกลัวการตรวจสอบจากภาคประชาชนดังกล่าว
4. ความเป็นอิสระของผู้สังเกตการณ์ ทำให้เกิดความเป็นกลางในการตรวจสอบ ให้ความเห็นและรายงานให้เบาะแสการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต
5. ความเชี่ยวชาญของผู้สังเกตการณ์อิสระ ก่อให้เกิดการตรวจสอบจากผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้นๆอย่างแท้จริง ดังนั้น ความเห็นหรือข้อท้วงติงของผู้สังเกตการณ์อิสระก่อให้เกิดประโยชน์ต่อโครงการทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและภาคธุรกิจคู่สัญญา ในหลายๆกรณี ผู้สังเกตการณ์อิสระได้เข้าไปให้ความรู้และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการในการร่าง TOR การกำหนดคุณลักษณะ และการกำหนดราคากลางต่างๆ[258]
6. การมีเจตนารมณ์ที่ดีและความร่วมกันที่ดีของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ นักธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม ที่ตั้งใจจะแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐอย่างจริงจัง[259]

5.3.4 ปัญหาอุปสรรคของโครงการข้อตกลงคุณธรรมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

1. ด้วยการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการภาครัฐยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ดังนั้น การตัดสินใจที่จะนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในโครงการสำคัญขนาดใหญ่ส่วนใหญ่ยังคงมาจากการสั่งการของรัฐบาล และข้อตกลงคุณธรรมถูกนำไปใช้ในวงจำกัด นอกจากนั้น โครงการที่มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมก็ยังเกิดปัญหาอยู่ เพราะคงป้องกันการทุจริตไม่ได้ 100% อย่างเช่น ปัญหาการผิดสัญญาของคู่สัญญาในโครงการนำร่องจัดซื้อรถโดยสารก๊าซธรรมชาติ จานวน 489 คัน ของ ขสมก.[260]

---

[257] คำสัมภาษณ์คุณต่อตระกูล ยมนาค หนึ่งในผู้สังเกตการณ์โครงการจัดซื้อรถโดยสารก๊าซธรรมชาติ จำนวน 489 คัน ของ ขสมก. ใน Thaipublica. ประเมินผล “Integrity Pact” โครงการซื้อรถเมล์ NGV ชี้เป็นกรณีตัวอย่าง ศึกษาปิดรูรั่วรองรับ พ.ร.บ.จัดซื้อฯ ฉบับใหม่. 22 เมษายน 2017. ซึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “การทำข้อตกลงคุณธรรมไปแล้วมีเรื่องขึ้นมาก็ไม่ได้หมายความว่า IP ใช้ไม่ได้ผล แต่เมื่อทำ IP ไปแล้ว มีคนเห็น และมีคนกล้าที่จะให้ข้อมูล ผู้ใหญ่ก็ไม่กล้าเอาด้วย ตนคิดว่ามี IP ดีกว่าไม่มี อย่างโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ไม่ทำ IP ปรากฏว่าเรื่องเงียบ ก็อาจจะเป็นเพราะว่าไม่มีใครรู้ ไม่มีใครเห็น ไม่เปิดเผยข้อมูล จึงไม่เป็นข่าว”

[258] คำสัมภาษณ์คุณกิตติเดช ฉันทังกูล สถาบันส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)

[259] คำสัมภาษณ์คุณนิพนธ์ ธรรมศรี ผู้อำนวยการสำนักป้องกันทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชน สำนักงาน ป.ป.ช.

[260] Thaipublica. ประเมินผล “Integrity Pact” โครงการซื้อรถเมล์ NGV ชี้เป็นกรณีตัวอย่าง ศึกษาปิดรูรั่วรองรับ พ.ร.บ. จัดซื้อฯ ฉบับใหม่. 22 เมษายน 2017.

ทำให้คณะผู้สังเกตการณ์อิสระจำต้องศึกษาข้อมูลอย่างละเอียด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ ในอนาคต

2. ถึงแม้ว่าผู้สังเกตการณ์อิสระมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆได้ แต่การส่งข้อมูลดังกล่าวถึงผู้สังเกตการณ์ยังคงเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งผู้สังเกตการณ์อิสระมีสิทธิเรียกดูข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างทุกกระบวนการตั้งแต่การเขียนร่าง TOR ไปจนถึงการรับมอบงาน ตลอดจนสามารถให้ความเห็นได้ แต่ผู้สังเกตการณ์อิสระไม่มีอำนาจในการลงมติสั่งให้หยุดหรือยกเลิกสัญญาได้[261]

3. จำนวนผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับการรับรองจาก ACT ยังมีน้อย และด้วยความเข้มข้นในการตรวจสอบทำให้ผู้สังเกตการณ์อิสระไม่สามารถรับหน้าที่ได้หลายโครงการในเวลาเดียวกัน เนื่องจากเป็นภาระงานที่ต้องใช้ความรู้และความทุ่มเท[262]

4. การให้ภาคประชาชนซึ่งมีผู้สังเกตการณ์อิสระเป็นผู้แทนเข้ามาตรวจสอบโครงการเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เกิดขึ้นหลังจากโครงการได้ผ่านการอนุมัติให้ดำเนินการแล้วเท่านั้น ผู้สังเกตการณ์อิสระซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ ไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบการคัดเลือกโครงการว่ามีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ (Cost-Benefit Analysis) หรือเหตุผลความจำเป็นคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจหรือไม่[263]

5.4 บทบาทของสื่อมวลชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

บทบาทการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเกิดจากการทำงานของทุกภาคส่วนตั้งแต่หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบการทุจริตโดยตรง เช่น ป.ป.ช. สตง. หรือ ป.ป.ท. ขณะที่ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชนก็พยายามขับเคลื่อนกลไกการต่อต้านและป้องกันการทุจริตตามที่เสนอไปแล้วก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ดี อีกบทบาทสำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ผ่านทางการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริตนั้นมาจากสื่อมวลชน

สื่อมวลชนในประเทศไทยให้ความสนใจและตอบสนองในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันอย่างพร้อมเพรียงและแข็งขัน ในปัจจุบัน สื่อมวลชนมีการทำข่าว ลงข่าว เขียนบทความและทำรายการต่างๆที่เกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชันมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน บทบาทของสื่อมวลชนโดดเด่นขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสื่อมวลชนในรูปแบบรายงานเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างเช่น สำนักข่าวอิศรา และสำนัก

---

[261] พิฐุวรรณ กิติคุณ. ข้อตกลงคุณธรรม(Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/feb2560-4.pdf Retrieved on July 10, 2017

[262] คำสัมภาษณ์คุณกิตติเดช ฉันทังกูล สถาบันส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)

[263] บัณฑิต นิจถาวร. (2560). ผ่าวิกฤตคอร์รัปชันไทย. กรุงเทพ: เรือนแก้วการพิมพ์. 2560

ข่าว Thaipublica ที่ทำข่าวที่เรียกว่า “ข่าวเชิงสืบสวน” (Investigative Report หรือ Investigative Journalism) หรือการนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (Data Journalism) ซึ่งสื่อมวลชนรูปแบบนี้มุ่งเน้นการต่อต้านคอร์รัปชันโดยการทำข่าวประเภท “ข่าวเจาะ” เพื่อตีแผ่ข้อเท็จจริง ความไม่โปร่งใส การเปิดโปงการใช้อำนาจโดยมิชอบ รายงานข่าวที่ไม่มีใครกล้ารายงาน หรือไม่มีใครอยากรายงาน จนกระทั่งหลายเรื่องกลายเป็นประเด็นร้อนทางสังคมและนำไปสู่กระบวนการสืบสวนโดยภาครัฐที่มีอำนาจในการปราบปรามต่อไป[264] โดยมีที่มาของข่าวจาก 2 ส่วนหลัก คือ การแจ้งเบาะแสจากแหล่งข่าว คนรู้จัก หรือผู้หวังดีที่รักความถูกต้องส่งข้อมูลหรือโทรศัพท์มาให้เป็นข้อมูล หรือมาจากการสืบค้นของตัวนักข่าวเองซึ่งเกิดจากการเก็บสั่งสมประสบการณ์[265]

เนื้อหาในหมวดข่าวเชิงสืบสวนของสื่อรูปแบบนี้ เช่น สำนักข่าวอิศรา และสำนักข่าว Thaipublica จะนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ เช่น เรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตของท้องถิ่น ความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนไปถึงการทุจริตของภาคเอกชน ข้อมูลในปี 2558 การนำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับความผิดปกติในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีมากถึง 40.81% ของประเด็นเนื้อหาของข่าวเชิงสืบสวนทั้งหมด 1,002 เรื่อง[266]

จากการศึกษาข้อมูลและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องระบบการให้เบาะแสทุจริตในประเทศไทย นั้น สามารถวิเคราะห์สรุปถึงบทบาทของสื่อมวลชนในการตรวจสอบ เฝ้าระวังและให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ดังนี้

1. การนำเสนอข่าวแบบเจาะลึก นำเสนอข้อมูล หรือเขียนบทความเปิดโปงการทุจริตของสื่อประเภทนี้สร้างความสนใจแก่สังคมในวงกว้าง จนกลายเป็นประเด็นให้หน่วยงานปราบปรามทุจริตต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ป.ป.ช. ป.ป.ท. หรือ DSI หันมาให้ความสนใจกรณีนั้นๆ และนำไปสู่การสอบสวนหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษในที่สุด ซึ่งการดำเนินการของสื่อจึงถือเป็นการแจ้งเบาะแสการกระทำทุจริตที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

2. ประเด็นการทุจริตที่สื่อมวลชนหยิบยกขึ้นมาหาข้อเท็จจริงและสืบสวนนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบจากหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงในการหาผู้กระทำผิดมาลงโทษ ทำให้สื่อมวลชนกลายเป็นช่องทางการร้องเรียนเรื่องทุจริตที่ได้รับความนิยมจากประชาชน เพราะเป็นช่องทางที่มีรวดเร็ว มีประสิทธิผล ประชาชนรู้สึกว่าเรื่องที่ตัวเองร้องเรียนได้รับความสนใจตอบสนองและเปิดเผย

---

[264] Thaipublica. (2016). พัฒนาการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทย (ตอนจบ). Retrieved from https://thaipublica.org/2016/12/hesse004-82/

[265] ที่มา: https://www.isranews.org/contact-isra.html Retrieved on January 17, 2018

[266] Thaipublica. (2015). ข่าวเจาะ: บทบาทสื่อกับการรายงานข่าวต่อต้านทุจริตในรอบปี 2558. https://thaipublica.org/2015/12/hesse004-56/ Retrieved on July 10, 2017

3. ผู้ร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสทุจริตมายังสื่อมวลชนได้รับการปกป้องชื่อและการเปิดเผยตัวจากสื่ออย่างเคร่งครัด ประชาชนจึงเกิดความไว้ใจในการไปร้องเรียนกับสื่อมวลชนมากกว่า

4. สื่อมวลชนมีความอิสระพอสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานปราบปรามที่รับผิดชอบโดยตรง ในการทำหน้าที่สืบสวนและตรวจสอบข้อมูลเรื่องร้องเรียนทุจริต จึงได้รับความไว้วางใจจากผู้แจ้งเบาะแสว่าจะนำเสนอและตรวจสอบข้อมูลอย่างเป็นกลาง และจะไม่มีระบบอุปถัมภ์ช่วยเหลือพรรคพวกเพื่อนพ้องเข้ามาเกี่ยวข้อง

5.4.1 ปัญหาอุปสรรคของสื่อมวลชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริต

1. การเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐเป็นไปได้อย่างยากลำบาก ทั้งๆ ที่มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่การยื่นขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐยังไม่มีหลักเกณฑ์ และขั้นตอนที่เป็นมาตรฐาน และไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่ช่วยให้ประชาชนได้รับข้อมูลได้รวดเร็ว รวมทั้งยังมีค่าใช้จ่ายในการรับรองเอกสารที่ค่อนข้างสูงอีกด้วย ดังนั้น สื่อมวลชนก็ยังไม่สามารถเรียกดูข้อมูลจากรัฐได้อย่างรวดเร็วและได้ข้อมูลตรงตามความต้องการ ขณะที่รัฐบาลให้ความสำคัญเพียงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนในระดับนโยบายแต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ผลักดันให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดแต่อย่างใด[267]

2. หน่วยงานภาครัฐมีความพยายามที่จะริดรอนสิทธิของสื่อมวลชน เห็นได้จากในขั้นตอนการร่าง พ.ร.บ. ป.ป.ช. ฉบับใหม่ มีการเสนอบทบัญญัติ (มาตรา 104) ที่มีเนื้อหาในการปิดกั้นการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในลักษณะ “ข้อมูลโดยสรุป” ได้ ซึ่งข้อมูลโดยสรุปดังกล่าวต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูล ย้อนแย้งกับบทบัญญัติใน พ.ร.บ. ฉบับปัจจุบัน (มาตรา 35 วรรคสอง) ที่ระบุชัดเจนว่าบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ โดยเร็วโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เพียงตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารในเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งมาตรา 104 นี้ได้รับการวิจารย์อย่างมากจากสื่อมวลชนและสุดท้ายก็ตกไปในที่สุด

ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่าข้อมูลทะเบียนของทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นอาวุธสำคัญของสื่อมวลชนในการตรวจสอบการทุจริต ซึ่งมีหลายคดีในอดีตที่สื่อมวลชนเป็นผู้เปิดโปงการกระ

[267] คำสัมภาษณ์คุณบุญลาภ ภูสุวรรณ บรรณาธิการบริหารสำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า

ผิด เช่น คดีซุกหุ้นของนักการเมืองและอีกหลายคดีที่ ป.ป.ช. นำข้อมูลไปใช้ประกอบการทำสำนวนคดี[268] อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสื่อแต่ละสำนักที่ทำข่าวเชิงสืบสวนยังขาดบุคลากรในการทำข่าว หาข้อมูล ตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูล ในขณะที่เรื่องร้องเรียนและแจ้งเบาะแสการทุจริตมายังสื่อดังกล่าวมีมากขึ้นเรื่อยๆ และการทำข่าวลักษณะนี้ต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน[269]

5.5 บทสรุป

5.5.1 การวิเคราะห์บทบาทของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสทุจริตในภาครัฐ

หากพิจารณา ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอรัปชันของประเทศไทยบนฐานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมจะเห็นได้ว่าในส่วนนี้เป็นการอธิบายการทำหน้าที่ของตัวแสดงทางสังคมต่อรัฐตามกติกาที่กำหนดไว้ การให้ความหมายของตัวแสดงทางสังคมจะอธิบายถึงตัวแสดง 3 ประเภท ได้แก่ ตัวแสดงภาคประชาสังคม ตัวแสดงภาคเอกชน ตัวแสดงภาคสื่อมวลชน ซึ่งกลุ่มผู้วิจัยจำแนกประเภทของตัวแสดงภาคสังคมนี้จากบทบาทของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่แต่ละตัวแสดงทั้งสาม จะทำหน้าที่แตกต่างกัน

ตัวแสดงองค์กรประชาสังคม บทบาทของตัวแสดงนี้อยู่ในรูปของการรวมกลุ่ม เช่น ACT และ TT ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบและสร้างการตระหนักรู้เชิงจริยธรรมให้กับสังคม ซึ่งรูปแบบการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมดังกล่าวช่วยลดต้นทุนในการออกมาให้เบาะแส จากการที่ตัวแสดงภาคประชาสังคมมีบทบาทมาจากอิทธิพลของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในรูปแบบต่างๆ ที่สำคัญคือ ตัวแสดงภาคประชาสังคมได้พยายามสร้างตัวตนในเชิงนโยบายภาครัฐและกระบวนการทางกฎหมายเพื่อให้อำนาจการตรวจสอบของตัวแสดงภาคประชาสังคมมีเพิ่มมากขึ้นเพื่อที่จะสามารถต่อรองกับรัฐได้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ ACT เป็นผู้ผลักดัน

ตัวแสดงภาคสื่อมวลชน ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบรัฐเป็นตัวแทนประชาชนในการสอดส่องการทำหน้าที่ของรัฐเพื่อลดโอกาสการที่รัฐจะใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อการทุจริต สื่อมวลชนเป็นตัวแสดงที่มีต้นทุนในการตรวจสอบต่ำแต่สามารถเปิดโปงการทุจริตที่สร้างผลกระทบได้อย่างกว้างขวางจากเครื่องมือสื่อสารมวลชนที่มีอยู่ในครอบครอง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรมยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ปัญหาหลักมาจากการยากลำบากในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ แม้ว่ารัฐจะเลือกให้ใช้กฎหมายอย่าง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 ก็ตาม ทั้งนี้ เป็นเพราะกลไกขั้นตอนที่ซับซ้อนของกระบวนการตามกฎหมายส่งผลให้ตัวแสดงอย่างสื่อมวลชนไม่อาจเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้อย่างเต็มรูปแบบ

---

[268] ที่มา: https://thaipublica.org/2017/11/nacc-29-11-2560 และ https://www.isranews.org/contact-isra.html Retrieved on January 17, 2018

[269] คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ผู้อำนวยการสถาบันอิศรา

ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ตัวแสดงภาคสังคมนี้แตกต่างจากตัวแสดงอื่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ตรงที่ตัวแสดงภาคเอกชนถูกมองเป็นพันธมิตรกับรัฐในการคอรัปชันในบางครั้ง ทำให้เอกชนเป็นตัวแสดงที่วิ่งไปมาระหว่างการกระทำผิดร่วมกับรัฐและการตรวจสอบรัฐในทางตรงข้าม แต่กระนั้นตัวแสดงเอกชนก็ถือได้ว่าเป็นตัวแสดงที่ใกล้ชิดกับรัฐมากกว่าตัวแสดงอื่น อย่างไรก็ตาม ภาคธุรกิจมีต้นทุนในออกมาให้เบาะแส โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจในการเข้าไปเป็นคู่ค้ากับภาครัฐ ซึ่งนอกจากที่ตัวบทกฎหมายจะยังไม่ได้มีการคุ้มครองลูกจ้างในภาคเอกชนในผลกระทบต่างๆ ในการออกมาให้เบาะแสการทุจริตในภาครัฐแล้ว ภาคธุรกิจยังมีความเสี่ยงในการถูกปิดกั้นโอกาสในการทำธุรกิจกับภาครัฐ หรือการถูกกลั่นแกล้งในการเข้ารับบริการ การขออนุมัติการขออนุญาตจากรัฐ ในขณะเดียวกันภาคธุรกิจก็มีความต้องการที่ให้เกิดความโปร่งใสและสุจริตของการปฏิบัติงานของภาครัฐ ฉะนั้นตัวแสดงในภาคเอกชนจึงเป็นทั้ง “อุปสรรคและโอกาส” ในกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอรัปชัน

จากการสังเกตของคณะผู้วิจัยต่อบทบาทของตัวแสดงภาคสังคมทั้งสามในการทำหน้าที่แจ้งเบาะแสการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน พบข้อสังเกตบางประการ ได้แก่

(1) แม้ว่าตัวแสดงทั้งสามมองปรากฏการณ์การทุจริตไปในทิศทางเดียวกัน แต่ทว่าแต่ละตัวแสดงต่างมีต้นทุนในการทำหน้าที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตที่ต่างกัน

(2) ACT ทำหน้าที่เสมือนศูนย์กลางในการตรวจสอบการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการการตรวจสอบและสร้างความตระหนักกับสังคมร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและสื่อมวลชน ปัญหาสำคัญที่ ACT ต้องเผชิญ คือ สถานะและบทบาทที่ไม่ชัดเจนตามกฎหมายในการทำหน้าตรวจสอบการทุจริต ดังนั้น การได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายตามร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อบทบาทการต่อต้านและชี้เบาะแสทุจริตของภาคประชาสังคม อย่างไรก็ดี การมีอยู่และการปฏิบัติงานของ ACT ซึ่งมีจุดแข็งในเรื่องการมีภาคีที่หลากหลายและเข้มแข็ง มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเรื่องการตรวจสอบและแจ้งเบาะแสการทำผิดภาครัฐ

(3) ยังมีความเหลื่อมล้ำทางอำนาจในการต่อรองระหว่างตัวแสดงที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ กล่าวคือ น้ำหนักของการทำหน้าที่ตรวจสอบยังอิงอยู่กับหน่วยงานรัฐ (ป.ป.ช. และ ป.ป.ท.) มากกว่าองค์กรทางสังคม ทำให้การถ่วงดุลในการที่จะทำหน้าที่ของภาคสังคมมีความเสียเปรียบ ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำดังกล่าวทำให้ภาคประชาสังคมขาดความไว้เนื้อเชื่อใจต่อตัวแสดงรัฐ ซึ่งหากต้องการลดข้อจำกัดในส่วนนี้ การตรวจสอบควรเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงภาคสังคมได้สามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมตรวจสอบการทุจริตอย่างสมดุล ทั้งนี้รวมถึงการสนับสนุนกลไกเชิงโครงสร้างต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม เช่น มาตรา 33 ในร่างพระราชบัญญัติใหม่ ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้

เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ โดยคณะกรรมการให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็นประธาน กรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกินสี่คนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน

5.5.2 สรุปปัญหาอุปสรรคของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสทุจริตในภาครัฐ

จากการศึกษาบทบาทขององค์กรประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชน ตลอดจนความคิดเห็นของภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา คณะผู้วิจัยสรุปปัญหาอุปสรรคของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เช่น การเข้าถึงข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ บัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อมูลงบประมาณภาครัฐ หรือแม้กระทั่งการขอข้อมูลข่าวสารภาครัฐโดยใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ยังเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(2) ปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ในเรื่องของพฤติกรรมการทุจริต แบบใดถือเป็นการทุจริตหรือไม่อย่างไร ประชาชนไม่มีความรู้เรื่องกฎหมายและกลไกวิธีการเครื่องมือที่จะใช้เพื่อการแจ้งเบาะแสทุจริตภาครัฐ ตัวอย่างเช่น การแจ้งเบาะแสทุจริตในพื้นที่จังหวัดสงขลากว่าร้อยละ 70 เป็นการแจ้งเบาะแสแบบไม่เปิดเผยชื่อ หรือ บัตรสนเท่ห์ ปัญหาคือผู้แจ้งเบาะแสขาดความรู้ในวิธีการการแจ้งเบาะแสว่าควรจะต้องประกอบไปด้วยอะไร (เช่น ไม่ระบุว่าทุจริตโครงการอะไร อย่างไร) ทำให้เรื่องร้องเรียนดังกล่าวตกไป[270]

(3) ปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นและศรัทธาของภาคประชาชนที่มีต่อภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ต่อต้านทุจริตโดยตรง เช่น ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ซึ่งความเชื่อมั่นศรัทธาดังกล่าวจะนำไปสู่ความกล้าและแรงจูงใจของภาคประชาชนในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตของภาครัฐ ปัญหาทุกวันนี้คือ ภาคประชาชนไม่เคยทราบถึงผลการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. ว่ามีคดีร้องเรียนที่ดำเนินการสิ้นสุดและมีผู้ถูกลงโทษแล้วเท่าไหร่อย่างไร และปัญหาด้านระบบการทำงานและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติด้านการต่อต้านทุจริตที่ไม่สามารถดำเนินการจัดการกับเรื่องร้องเรียนได้อย่างรวดเร็ว สิ่งเหล่านี้ทำให้ภาคประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธา[271]

---

[270] ผลสรุปการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 ณ โรงแรมบุรีศรีภู สงขลา

[271] ผลสรุปการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 ณ โรงแรมบุรีศรีภู สงขลา

(4) ปัญหาเรื่องการขาดสถานะและบทบาทตามกฎหมายขององค์กรภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสทุจริต ทำให้องค์กรประชาสังคมไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสและป้องกันการทุจริต ตลอดจนไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการติดตามตรวจสอบภาครัฐได้เท่าที่ควร

(5) ปัญหาเรื่องการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เนื่องจากที่ผ่านมา ผู้ร้องเรียนหรือออกมาแจ้งเบาะแสได้รับผลกระทบทางลบ เช่น การถูกข่มขู่ การข่มขู่หรือการที่ผู้ถูกร้องออกมาฟ้องผู้แจ้งเบาะแส (Anti-SLAPP) การถูกกลั่นแกล้งที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับผลกระทบทางลบไม่ว่าจะเป็นทางจิตใจ ทางร่างกายและการงาน เป็นต้น หรือในกรณีภาคธุรกิจเอกชน การแจ้งเบาะแสการทุจริตยังเกิดขึ้นน้อย เนื่องจากยังขาดมาตรการและกลไกการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสจากภาคเอกชนที่ชัดเจน ซึ่งทำให้เกิดความเกรงกลัวถึงผลกระทบทางลบในเรื่องงานหรือผลเสียต่อการดำเนินธุรกิจ และที่สำคัญยังไม่ให้การคุ้มครองลูกจ้างเอกชนซึ่งเป็นผู้ที่มีศักยภาพในการเปิดโปงการกระทำความผิดระหว่างเอกชนและรัฐ เช่น การฮั้วประมูลและการติดสินบนต่างๆ

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทนำ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย และเพื่อส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน คณะผู้วิจัยได้ศึกษามาตรฐานสากลและกฎหมายของประเทศต้นแบบ ระเบียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศไทย และบทบาทของภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และสื่อมวลชนในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ โดยได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน และพยาน/ผู้แจ้งเบาะแส รวมทั้งได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง (ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) และในระดับพื้นที่ (ร่วมกับเครือข่ายประชาชน)

ผลการวิจัยโดยรวมสะท้อนว่า การดำเนินงานของประเทศไทยมีความก้าวหน้าไปมากกว่าแต่ก่อนทั้งในด้านมาตรการทางกฎหมาย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และความตื่นตัวของภาคีที่เกี่ยวข้อง แต่การที่ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตจะประสบผลสำเร็จได้นั้นยังคงต้องอาศัยการปรับปรุงและพัฒนากลไกและมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาประเทศ สร้างมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสทั้งด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ปรับกลไกต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การพิจารณาไต่สวน การคุ้มครองพยาน รวมทั้การสร้างความร่วมมือและความศรัทธาให้เกิดขึ้นกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคสื่อมวลชน นอกจากนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องแสดงเจตจำนงทางที่ชัดเจนและมีการวางแผนระยะยาวในการปรับโครงสร้างและมาตรการทางกฎหมายเพื่อเสริมสร้างระบบการแจ้งเบาะแสและการเฝ้าระวังการทุจริตที่มีความเข้มแข็ง

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาเอกสารวิชาการ การศึกษาดูงานในต่างประเทศ ผนวกเข้ากับความเห็นที่ได้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ และการประชุมระดมความคิดผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการเปรียบเทียบมาตรฐานของประเทศไทยกับมาตรฐานสากลและประเทศต้นแบบเพื่อแสดงให้เห็นถึงช่องว่างและโอกาสในการพัฒนาปรับปรุงแนวปฏิบัติของประเทศไทยให้มีความทันสมัยและทัดเทียมกับนานาประเทศ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของการพัฒนาของประเทศไทยด้วย

เนื้อหาในบทนี้ประกอบไปด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ

(1) การศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานของประเทศต้นแบบและประเทศไทย

(2) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

6.2 การประเมินประสิทธิผลของระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย

คณะผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสำคัญจำนวน 11 ข้อเพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินประสิทธิผลของระบบการแจ้งเบาะในประเทศไทยและเพื่อแสดงให้เห็นถึงช่องว่างและโอกาสในการพัฒนาปรับปรุงระบบในปัจจุบัน ดังนี้

ที่	หัวข้อ
1	การมีกฎหมายการแจ้งเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะ (Dedicated Whistleblowing Law)
2	ผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Definition of Whistleblowers)
3	การให้ความคุ้มครองและการเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสจากการถูกกลั่นแกล้งและการกำหนดโทษสำหรับผู้กลั่นแกล้ง (Protection Against Retaliation and Remedies for Whistleblowers)
4	บทบัญญัติเกี่ยวกับความสุจริตในการแจ้งเบาะแส (Good Faith)
5	การกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล (Anonymous Reporting)
6	ช่องทางการรับแจ้งเบาะแสการทุจริต (Whistleblowing Channels)
7	การรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส (Protection of the Identity of Whistleblowers)
8	การให้สินบน รางวัลตอบแทน กับผู้แจ้งเบาะแส (Rewarding Whistleblowers)
9	บทบาทของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และสื่อมวลชน (The Role of Civil Society Organizations, Private Sector and Media)
10	ประสิทธิภาพในการไต่สวน (Effectiveness of the Investigation Process)
11	การสื่อสารประชาสัมพันธ์กับสาธารณชน (Communications with the Public)

ตาราง 6.1 ตารางเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยกับของต่างประเทศ

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
1	การมีกฎหมายการแจ้งเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะ (Dedicated Whistleblowing Law)	1. ประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย มีการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยคำจำกัดความการแจ้งเบาะแสที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Protected Disclosure) ไม่ได้ถูกจำกัดเฉพาะการทุจริตเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงการให้เบาะแสเกี่ยวกับละเมิดผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เช่น การละเมิดความปลอดภัยของผู้บริโภค 2. สาธารณรัฐเกาหลีมีทั้งกฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตในกฎหมาย Anti-corruption Act (ACA) 2001 (ในหมวด Reporting of Acts of Corruption and Protection of Whistleblowers) และกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการละเมิดประโยชน์สาธารณะ (Act on the Protection of Public Interest	1. บทบัญญัติการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ป.ป.ช.) (ภายใต้หมวดการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต) และ พ.ร.บ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (ป.ป.ท.) (ภายใต้หมวดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) 2. กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ให้การคุ้มครอง (Protected Disclosure) เฉพาะการแจ้งเบาะแสการทุจริตเท่านั้น 3. หลักการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสถูกควบรวมไว้ภายใต้การคุ้มครอง “พยาน (Witness)” ในคดีอาญา ตาม พ.ร.บ.การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้ไม่สามารถสะท้อนความสำคัญของการแจ้ง	ควรพิจารณาเสนอร่างกฎหมายสำหรับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะ (Single dedicated whistleblowing law) หรืออย่างน้อยควรพิจารณาปรับกฎหมายในปัจจุบันทั้ง 2 ฉบับ ให้สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ในการพิทักษ์ปกป้องผู้แจ้งเบาะแสอย่างแท้จริง โดยจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติต่างๆ ให้อยู่อยู่ภายใต้หัวข้อที่ชัดเจน เช่น “การรายงานเบาะแสและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส” (Reporting of Acts of Corruption and Protection of Whistleblowers) อย่างกฎหมาย ACA 2001 ของสาธารณรัฐเกาหลี (หมวด 3 มาตรา 25 ถึง 39)

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		Whistleblowers 2011) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกกว่า 279 ฉบับ[272] ทั้งนี้ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ACRC ในฐานะที่เป็นร่มใหญ่ในการต่อต้านการทุจริตและการรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน ทั้งนี้ แนวโน้มในอนาคตจะมีการรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับเข้าด้วยกัน	เบาะแส (แม้ทั้งสองคำจะมีความคาบเกี่ยวกัน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้แจ้งเบาะแสไม่จำเป็นต้องให้ปากคำในฐานะพยาน ซึ่งการใช้คำว่าพยาน อาจทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดความหวาดกลัวว่าตนจะต้องมาให้ปากคำในฐานะพยานด้วย)	
2	ผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Definition of Whistleblowers)	1. ในกฎหมาย WPA ของญี่ปุ่น ผู้แจ้งเบาะแสหมายถึง ลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานแรงงาน (Labor Law) ทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว เจ้าหน้าที่รัฐ บุคคลเกษียณอายุ ส่วน “นายจ้าง” กินความถึงบริษัท สมาคม องค์กร หรือปัจเจกบุคคลที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้ว่าจ้างบุคคลมาปฏิบัติงานให้ นอกจากนั้น กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสให้ข้อมูลไปยังบุคคลที่สาม เช่น สื่อมวลชน ก็ได้รับการปกป้องคุ้มครอง	1. กฎหมายของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือพยาน ตามมาตรา 103/2 (ป.ป.ช.) และมาตรา 53 (ป.ป.ท.) โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม สอดคล้องกับมาตรา 131 ในร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน	พิจารณาปรับมาตรการคุ้มครองกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสถูกกลั่นแกล้งหรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยนายจ้างให้ครอบคลุมบุคคลกลุ่มอื่นๆ ที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายด้วย เช่น ลูกจ้างในภาครัฐ และพนักงานเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนาแห่ง OECD’s (2009) Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in international Business

[272] ที่มา: http://www.acrc.go.kr/en/data/2.0.Act%20on%20the%20Protection%20of%20Public%20Interest%20Whistleblowers.pdf Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		2. กฎหมาย ACA 2001 ของสาธารณรัฐเกาหลีระบุว่า บุคคลใดก็ตาม (any person) สามารถให้เบาะแสการกระทำทุจริตแก่ ACRC และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย 3. กฎหมาย WPA ของมาเลเซียระบุว่า ผู้ให้เบาะแสจะเป็นใครก็ได้ (a person) ที่ต้องการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยในบทนำเขียนชัดว่า เจตนารมณ์เพื่อเป็นการเปิดโปงการประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ ประเทศมาเลเซียมีความพยายามอย่างมากที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน[273] 4. กฎหมาย PIDA 1998 ของสหราชอาณาจักร มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครอง	และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... โดยให้ความคุ้มครองเฉพาะ**ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน**โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม 2. กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสถูกกลั่นแกล้งหรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายจะให้ความคุ้มครอง**เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น**ตามมาตรา 103/5 (ป.ป.ช.) และมาตรา 57 (ป.ป.ท.) ไม่ครอบคลุมถึงบุคคลกลุ่มอื่นๆ และมาตรา 133 ในร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....	Transactions, 28 November 2009

[273] ที่มา: http://www.huffingtonpost.com/michael-j-hershman/malaysia-anti-corruption_b_1619111.html Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้างอันเป็นผลมาจากการเปิดเผยข้อมูลบางประเภท รวมถึงหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายหรือการทำลายสิ่งแวดล้อม 5. ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมาย Corporations Act 2001 ที่คุ้มครองบุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์กรจากการตกเป็นเหยื่อเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลนั้น อันหมายรวมถึงการถูกฟ้องร้องทางแพ่งและอาญา ส่วนกฎหมาย PIDA 2013 ระบุว่าการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นผลประโยชน์สาธารณะภายในองค์กรสามารถกระทำได้ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันหรือในอดีต โดยสามารถยื่นคำร้องต่อผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนการเปิดเผยข้อมูลไปยังภายนอกองค์กรก็สามารถกระทำได้ โดยมีเงื่อนไขที่แคบกว่า กล่าวคือ ต้องมีการ		

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		เปิดเผยจากผู้ให้ข้อมูลภายในก่อนเท่านั้น 6. OECD ใช้หลัก No loophole approach ซึ่งหมายถึง บุคคลที่ควรได้รับการคุ้มครองนอกจากความสัมพันธ์นายจ้างและลูกจ้างแล้ว ควรจะรวมไปถึงบุคคลอื่นๆ ด้วย เช่น ผู้รับเหมา (Contractors) ที่ปรึกษา (Consultants) อดีตพนักงาน (Former Employees) และลูกจ้างชั่วคราว (Temporary Employees) หรือแม้กระทั่งนักศึกษาฝึกงาน (Interns) [274]		
3	การให้ความคุ้มครองและการเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสจากการถูกกลั่นแกล้งและการกำหนดโทษสำหรับผู้กลั่นแกล้ง (Protection Against Retaliation and Remedies for	1. มาตรา 32 ของกฎหมาย ACA 2001 ของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดว่าให้ ACRC คุ้มครองความปลอดภัยในงานในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานเอกชนหรือองค์กรใดก็ตามถูกกลั่นแกล้งหรือถูกปฏิบัติไม่เป็นธรรม โดยในกรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ACRC สามารถขอให้มีการโยกย้ายได้ นอกจากนั้น มาตรา 33 ยังให้ความ	1. กฎหมายระบุว่า ความปลอดภัยที่ได้รับการคุ้มครองหมายถึงความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน ทั้งก่อน ขณะ และหลังมาเป็นพยาน ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่าง	1. แม้กฎหมายในปัจจุบันให้ความคุ้มครองกับผู้แจ้งเบาะแสในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แต่การให้ความคุ้มครองกรณีถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยนายจ้าง (Unfair Treatment) ครอบคลุมเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นตามมาตรา 103/5 (ป.ป.ช.) มาตรา 57 (ป.ป.ท.) และมาตรา 133 ในร่าง พ.ร.บ. ใหม่ของ ป.ป.ช.

[274] OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en, Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
	Whistleblowers)	คุ้มครองด้านความปลอดภัยในชีวิต นอกจากนั้น กำหนดโทษสำหรับผู้ที่กลั่นแกล้งหรือไม่ให้ความคุ้มครองตามที่กำหมายกำหนด โดยมีโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือเสียค่าปรับไม่เกิน 20 ล้านวอน 2. กฎหมาย WPA ของประเทศมาเลเซีย ระบุอย่างชัดเจนว่า ผู้แจ้งเบาะแสต้องได้รับการคุ้มครองใน 3 ด้าน คือ - การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น อัตลักษณ์บุคคล อาชีพ ที่อยู่ของผู้ให้เบาะแสจะไม่ถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นใด - การคุ้มครองความรับผิดทางแพ่งและอาญาและการดำเนินการทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัดอันเป็นผลจากการเปิดเผยพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมนั้นๆ - การคุ้มครองจากการกระทำใดๆ ที่ไม่ชอบธรรมที่นำมาซึ่งการบาดเจ็บ ความสูญเสีย ส่งผลให้เกิดความแปลกแยก การถูกลดตำแหน่ง ถูกพักการการปฏิบัติงาน หรือการสิ้นสุดการจ้างงาน เป็นต้น ซึ่ง	หนึ่งอย่างใดของบุคคลหรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็น 2. กรณีเจ้าหน้าที่รัฐหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไปอาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Unfair Treatment) อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น ให้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 103/5 (ป.ป.ช.) และมาตรา 57 (ป.ป.ท.) สอดคล้องกับมาตรา 133 ในร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... แต่ใน พ.ร.บ. ใหม่มีการเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่น	รวมทั้งในทางปฏิบัติยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริง เพราะไม่มีบทลงโทษกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ ป.ป.ช และ ป.ป.ท. รวมทั้ง ยังขาดกลไกทางด้านการบริหารงานบุคคลในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองและการกำหนดโทษสำหรับผู้กลั่นแกล้งผู้แจ้งเบาะแส 2. การให้ความคุ้มครองกรณีถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ควรมีการพิจารณาระบุรายละเอียดว่า การกลั่นแกล้งอย่างไม่เป็นธรรมหมายถึงอะไรบ้าง เช่น การไล่ออก การโยกย้าย การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ การตัดทอนสิทธิเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ เพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสตระหนักถึงสิทธิของตนและเพื่อความชัดเจนในการตีความกฎหมาย 3. การผลักดันเนื้อหาและสาระสำคัญในร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชน

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		ความในข้อนี้ได้ให้ความคุ้มครองถึงบุคคลใกล้ชิดที่เกี่ยวข้องกับผู้แจ้งเบาะแสด้วย 3. กฎหมาย PIDA 1998 ของสหราชอาณาจักร มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้างอันเป็นผลมาจากการเปิดเผยข้อมูลบางประเภท รวมถึงหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายหรือการทำลายสิ่งแวดล้อม ล่าสุดในปี 2013 มีการแก้กฎหมายให้คุ้มครองไปถึงการโดนกลั่นแล้งจากเพื่อนร่วมงานด้วย 4. กลุ่มประเทศ G20 ให้ความสนใจด้วยว่าในกรณีที่มีการแจ้งเบาะแสไปยังบุคคลที่สาม เช่น สื่อมวลชน บุคคลนั้นควรจะได้รับการคุ้มครองอย่างไร ในประเด็นนี้กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของประเทศเซอร์เบีย ปี 2014 ในมาตรา 19	ที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตาแหน่งอยู่เดิม 3. มาตรา 131 ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....ได้เพิ่มอำนาจให้ ป.ป.ช. ในการกำหนด **มาตรการอื่นใด**ที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ	ในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.... (ซึ่งตกไปในชั้นกฤษฎีกา) เพื่อให้การคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสจากภาคประชาชน ตามร่างมาตรา 36 ดังนี้[276] 1. ปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ที่ทำงาน ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวผู้ชี้เบาะแสได้ 2. ห้ามปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้ชี้เบาะแส ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน สถานที่ทำงาน สั่งพักงาน ข่มขู่ รบกวนการปฏิบัติงาน หรือเลิกจ้าง 3. ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นต้นสังกัดของผู้ชี้เบาะแสโยกย้ายตำแหน่งภายในหน่วยงานนั้น หรือส่งตัวไปประจำหน่วยงานอื่นชั่วคราวในตำแหน่งระดับเดียวกัน โดยได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์เท่าเดิม

[276] อ่านเพิ่มเติมได้ที่ http://oknation.nationtv.tv/blog/print.php?id=1026970

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		กำหนดว่า บุคคลสามารถแจ้งเบาะแสการกระทำผิดไปยังสาธาณชนได้ เช่น สื่อมวลชน โดยไม่ต้องแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยปราบที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีภัยคุกคามต่อชีวิตของผู้แจ้งเบาะแสอย่างชัดเจน หรือเป็นการกระทำผิดนั้นจะส่งผลร้ายแรงต่อสาธารณสุขของประชาชน หรือคาดว่าจะมีการทำลายหลักฐาน[275]		การกำหนดมาตรการปกป้องคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้กับผู้แจ้งเบาะแสจะช่วยสร้างการมั่นใจให้กับภาคประชาชน 3. ยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่นใดแจ้งเบาะแสไปยังสื่อมวลชนหรือบุคคลภายนอกอื่นๆ
4	บทบัญญัติเกี่ยวกับความสุจริตในการแจ้งเบาะแส	1. กฎหมาย ACA 2001 ของสาธารณรัฐเกาหลี ระบุว่า ข้อมูลอันเป็นเบาะแสต้องเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงและไม่มีเจตนาในทางไม่สุจริต หากแจ้งข้อความเท็จจะถูกถอดถอนสิทธิในการได้รับความคุ้มครองและได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่บุคคลให้ข้อมูลอันเป็นเท็จจะต้องถูกระวางโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี 2. กฎหมาย WPA ของญี่ปุ่น กำหนดว่า การเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องกระทำโดยสุจริต	1. กฎหมายเดิมของ ป.ป.ช. ไม่มีการกำหนดในเรื่องนี้ เพียงระบุว่า หากพบภายหลังว่ามีการแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ บุคคลผู้นั้นจะเสียสิทธิในการได้รับการคุ้มครองหรือการถูกกันเป็นพยาน โดยไม่มีการกำหนดโทษแต่อย่างใด 2. ข้อ 21 ระเบียบคุ้มครองพยานของ ป.ป.ท. ระบุว่า ในกรณีที่พยานให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ ป.ป.ท.อาจดำเนินการให้บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องคืน	1. เป็นประเด็นที่น่าสนใจว่ามาตรา 132 ตามร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ .... จะถูกนายจ้างนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการฟ้องร้องได้หรือไม่ 2. ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนมีความเห็นว่าควรสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ชี้เบาะแสเป็นผู้สุจริตและทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้แจ้งเบาะแสมีต้นทุนที่สูงอยู่แล้ว จึงไม่ควรจะเพิ่มภาระให้พวกเขาอีก นอกจากนั้น การ

[275] https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2017/01/law-on-protection-of-whistleblowersfinal.pdf Retreived on January 31, 2018

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		และต้องมีหลักฐานเพียงพอ (Sufficient Reason) 3. กฎหมายของมาเลเซียระบุเพียงว่า การแจ้งเบาะแสต้องสามารถเชื่อได้ว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริง (Reasonable Belief) และแม้จะไม่สามารถบอกได้ว่าผู้กระผิดเป็นใครก็สามารถแจ้งเบาะแสได้ 4. ในอดีตสหราชอาณาจักรกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลใดๆ ต้องเป็นไปโดยสุจริต (In Good Faith) อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี 2013 เป็นต้นมา มีการตัดข้อความดังกล่าวจากมาตรา 43B แห่งกฎหมาย ERRA 2013 เพื่อช่วยลดภาระและความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้อง แต่หันไปให้ความสนใจกับประเด็นที่ว่าข้อกล่าวหาเป็นการละเมิดผลประโยชน์ของสาธารณะหรือไม่ ทั้งนี้หากปรากฏหลักฐานภายหลังว่าการกล่าวหาเป็นไปโดยทจริต (เช่น มีวาระซ่อน	หรือชดใช้ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง 3. มาตรา 132 ในร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 132 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ **ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา**” รวมทั้งมาตรา 184 ตาม ได้กำหนดว่าผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานเพื่อจะแกล้งบุคคลใดให้ถูกไต่สวนให้ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่	แจ้งข้อความเท็จก็มีโทษอยู่แล้วตามมาตรา 184 แห่ง พ.ร.บ. ใหม่

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		เร้นอื่นๆ) ผู้ร้องอาจจะถูกลดเงินสินบนลงร้อยละ 25[277] 5. ภาคเอกชนของออสเตรเลีย (Australia Institute of Company Director: AICD) มีข้อเรียกร้องให้ตัดข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูลโดยเจตนาอันบริสุทธิ์ 6. การกำหนดให้แจ้งเบาะแสโดยสุจริตนั้นยังคงเป็นที่ถกเถียง[278] ข้อดีของการกำหนดให้มีการแจ้งเบาะแสโดยสุจริต คือ เป็นการสะท้อนความคาดหวังของสังคมว่าผู้ที่ออกมาแจ้งเบาะแสจะต้องเป็นผู้ที่มีจิตสำนึกและศีลธรรมจรรยาที่ดีที่ในการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเป็นการป้องกันการกลั่นแกล้งที่ไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ดีข้อกำหนดเกี่ยวกับ Good faith อาจเป็นดาบสองคม เพราะเป็นการผลักภาระ (Burden of Proof) ในการพิสูจน์	เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทหรือทั้งจาทั้งปรับ 4. มาตรา 37 ในร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการคุ้มครองประชาชนฯ กำหนดว่า ผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้แจ้งเบาะแสในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ เบิกความอันเป็นเท็จ หรือทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จ อันเนื่องมาจากการแจ้งเบาะแส คณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้การคุ้มครองตามมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เป็นอันสิ้นสุดลง	

[277] ที่มา: https://www.theguardian.com/money/work-blog/2013/jun/25/whistleblowing-public-interest-edward-snowden Retrieved on June 1, 2017

[278] จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายคนมีความเห็นแตกแยกในประเด็นนี้ แต่ส่วนใหญ่มองว่าต้นทุนในการออกมาให้เบาะแสมีมากพออยู่แล้ว ไม่ควรเพิ่มภาระให้ผู้ร้องอีก

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		ความบริสุทธิ์ใจซึ่งนายจ้างอาจจะใช้เป็นข้ออ้างในการฟ้องร้อยว่าผู้กล่าวหามีเจตนาที่ไม่สุจริตตั้งแต่แรก เช่น ต้องการทำลายชื่อเสียงหน่วยงาน 7. ในประเด็นนี้ UNODC มีความเห็นว่าควรจะตีความในทางที่เชื่อว่าผู้ร้องมีความบริสทธ์ใจเป็นอันดับแรกเสียก่อน เว้นแต่ว่า จะมีหลักฐานชัดเจนว่าข้อกล่าวหาเป็นความเท็จ จึงจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักให้ดีระหว่างการป้องกันการกล่าวหาเท็จกับการทำให้คนไม่อยากออกมาแจ้งเบาะแส[279]		
5	การกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล (Anonymous Reporting)	1. ประเทศออสเตรเลียและญี่ปุ่นให้บุคคลสามารถแจ้งเบาะแสโดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อได้ ในขณะที่สาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้มีการเปิดเผยชื่อในการร้องเรียนด้วย 2. ในประเด็นนี้ OECD กล่าวว่ายังเป็นยัง	1. บุคคลสามารถแจ้งเบาะแสโดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อของตนได้ โดยเฉพาะในมาตรา 60 ตามร่าง พ.ร.บ. ใหม่ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า หนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาถ้ามี	เพิ่มประสิทธิภาพการในการจัดการกับข้อกล่าวหาร้องเรียนในลักษณะบัตรสนเท่ห์โดยการ ● ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาบัตรสนเท่ห์เป็นการเฉพาะ

[279] ที่มา: UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2009), Technical Guide to the United NationsConvention Against Corruption, United Nations, Vienna. www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		เป็นที่มีการถกเถียง โดยในมุมหนึ่ง การให้บุคคลสามารถร้องเรียนโดยไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ถือเป็นการจูงใจให้บุคคลออกมาแจ้งเบาะแสมากยิ่งขึ้นโดยปราศจากความเสี่ยง แต่ในอีกมุมหนึ่งก็จะอาจจะทำให้มีร้องเรียนที่ไม่มีมูลชัดเจน ขาดจิตสำนึกและภาระความรับผิด (Accountability) และอาจจะส่งผลให้มีเรื่องคั่งค้างอยู่ที่หน่วยงานเป็นจำนวนมาก[280]	รายละเอียดพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้ 2. อย่างไรก็ตาม การให้บุคคลสามารถแจ้งเบาะแสโดยไม่ต้องเปิดเผยตัวตนทำให้มีบัตรสนเท่ห์เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การแจ้งเบาะแสทุจริตในพื้นที่จังหวัดสงขลากว่าร้อยละ 70 เป็นการแจ้งเบาะแสแบบไม่เปิดเผยชื่อหรือบัตรสนเท่ห์	• พัฒนาระบบข้อมูลในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากบัตรสนเท่ห์ ซึ่งอาจทำให้เห็นแนวโน้มการเกิดขึ้นของการทุจริตในบางหน่วยงาน • จัดทำขั้นตอนในการจำหน่ายเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอ เป็นไปตามอำนาจในระเบียบ ป.ป.ช.ว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560 และระเบียบ ป.ป.ท. ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554
6	ช่องทางการรับแจ้งเบาะแสการทุจริต (Whistleblowing	1. OECD ระบุว่า แนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนการทุจริต คือ การมีช่องทางการร้องเรียนทั้งภายในหน่วยงาน	1. เจ้าหน้าที่รัฐสามารถร้องเรียนการทุจริตได้ทั้งภายในหน่วยงาน เช่น ผ่านศูนย์ราชการใสสะอาดของแต่ละ	1. ดำเนินการตามมาตรา 33 แห่งร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ที่

[280] ที่มา: OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en, Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
	Channels)	(Internal Reporting) และนอกหน่วยงาน (External Reporting) โดยในประเทศต้นแบบอย่างสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐเกาหลี มีการการรายงานเบาะแสภายในหน่วยงานของตนเองก่อนในเบื้องต้น[281] ส่วนในประเทศออสเตรเลียพบว่าเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 จะดำเนินการจนแล้วเสร็จภายในหน่วยงานต้นสังกัด[282] 2. หน่วยงาน ACRC ของสาธารณรัฐเกาหลีมีการแบ่งช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนออกเป็น 2 ช่องทาง ได้แก่ เรื่องร้องเรียนการทุจริต (Corruption complaints) และเรื่องร้องทุกข์ทั่วไป (Civil complaints) โดย ACRC เป็นหน่วยกลางที่	หน่วยงาน และภายนอกหน่วยงาน ได้แก่ การร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า การแจ้งเบาะแสการทุจริตภายในหน่วยงานที่มีการทุจริตนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้ในบริบทของประเทศไทยเนื่องจากความเกรงกลัวต่ออำนาจและอิทธิพลของผู้บังคับบัญชา 2. ปัจจุบันมีช่องทางในการร้องเรียนการทุจริตมากกว่า 18 ช่องทาง ได้แก่ ช่องทางปกติ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ปท. เช่น สามารถร้องเรียนผ่านพนักงานสอบสวน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงทำให้ในหลายกรณีเกิดการร้องเรียนในลักษณะ	กำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยากและไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว 2. ให้ความสำคัญกับการรายงานเบาะแสการทุจริตผ่านช่องทางภายในองค์กรมากยิ่งขึ้น ตามมาตรา 33 แห่งร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....ที่กำหนดให้ ป.ป.ช. ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่ส่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน 3. นอกเหนือจากการรอรับเรื่องร้องเรียน

[281] ที่มา: OECD (2016) Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en, Retrieved on June 1, 2017

[282] ที่มา: http://www.oapen.org/download?type=document&docid=459791 Retrieved on June 1, 2017 และ Transparency International (2009), Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries, Transparency International, Berlin. www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		ทำหน้าที่ไต่สวนในเบื้องต้นว่ามีมูลความผิดจริงหรือไม่ จากนั้นจึงจะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการ ฯลฯ นอกจากนั้น สาธารณรัฐเกาหลีมีการแจ้งความคืบหน้าการดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์	“หว่านแห” มีความซ้ำซ้อน และทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน 3. ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....มีการกำหนดให้พนักงานสอบสวน (เช่น ตำรวจ) ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้น แล้วส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ภายใน 60 วัน	กล่าวหาจากบุคคลภายนอกตามช่องทางปกติ สำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. สามารถปฏิบัติงานในเชิงรุกโดยการประสานกับเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ได้มาซึ่งเบาะแสสำคัญ และดำเนินการในเบื้องต้นเพื่อสะกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตมากยิ่งขึ้นเป็นวงกว้าง
7	การรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแส (Protection of Whistleblowers’ Identity)	1. กฎหมาย WPA ของมาเลเซียมีบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรักษาความลับให้กับผู้แจ้งเบาะแส โดยห้ามเปิดเผยข้อมูลใดๆ ที่อาจเป็นการเปิดเผยตัวตนของผู้ให้เบาะแส แม้กระทั่งในชั้นศาลก็ห้ามเปิดเผย รวมถึงเอกสารทุกประเภทต้องมีการลบหรือปกปิดข้อมูลให้มิดชิดที่สุด นอกจากนั้นกำหนดด้วยว่าผู้ใดก็ตามที่นำข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสไปเปิดเผยจะต้องระวางโทษตามกฎหมาย 2. องค์กรความโปร่งใสนานาชาติแนะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีกระบวนการ	1. ระเบียบ ป.ป.ช. เรื่องการคุ้มครองพยาน 2554 ระบุเพียงว่า การดำเนินการตามระเบียบนี้ให้ดำเนินการเป็นการลับ โดยที่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่า เป็นการลับหมายถึงอะไรบ้าง เช่น การปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ที่ทำงาน ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวผู้ชี้เบาะแสได้ 2. ส่วนระเบียบ ป.ป.ท. มาตรการเบื้องต้นในการคุ้มครองพยาน 2554 มีข้อกำหนดให้มีการปกปิด และรักษาความลับที่เกี่ยวกับชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่	ควรจัดให้มีหลักเกณฑ์วิธีไต่สวนที่อนุญาตให้พยานเบิกความในลักษณะที่จะประกันความปลอดภัยของบุคคลนั้นโดยกำหนดให้มีการไต่สวนคดีแบบลับ (Closed Door Court Sessions) หรือมีการเบิกพยานโดยไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามการเบิกความพยานในข้อ 4 (3) ในระเบียบกันพยานของ ป.ป.ช. 2554 และข้อ 2 (4) ตามระเบียบกันพยาน 2554 ของ ป.ป.ท.

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		เพื่อปกปิดอัตลักษณ์ของผู้แจ้งเบาะแสสำหรับการดำเนินการในชั้นศาล[283] ตัวอย่างเช่น ประเทศอาร์มีเนีย มีการกำหนดในกฎหมายพิจารณาความอาญา มาตรา 981 ข้อ 12 กำหนดให้มีการไต่สวนคดีแบบลับ (Closed Door Court Sessions) หรือมีการเบิกพยานโดยไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล[284]	ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานในการคุ้มครองความปลอดภัยพยาน 3. อย่างไรก็ดี มาตรา 60 ในร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้มีระบบในการจดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับ และไม่ว่ากรณีใดจะเปิดเผยทะเบียนดังกล่าวมิได้ และให้ลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหานั้น นอกจากนั้น มาตรา 180 ห้ามผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. หากการ	

[283] ที่มา: https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fanti-corruption.gov.am%2F__vfs%2Freports_folder%2Fpart_2%2Fardir_1%2FArdir_5.pdf Retrieved on January 31, 2018

[284] ที่มา: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667415000141 Retrieved on January 31, 2018

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
			เปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง หรือเปิดเผยทะเบียนที่จัดทำขึ้น ตามมาตรา 60 ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาท ถึงหนึ่งแสนบาท	
8	การให้สินบน รางวัลตอบแทน กับผู้แจ้งเบาะแส (Rewarding Whistleblowers)	1. กฎหมาย ACA ของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดว่าหากการให้ข้อมูลภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายนี้นำไปสู่การป้องกันความสูญเสียหรือส่งเสริมผลประโยชน์สาธารณะ ACRC อาจเสนอให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รางวัลสูงสุดไม่เกิน 6 ล้านบาท (มีการแก้ไขกฎหมาย ACA ในปี 2016)[285] 2. มาตรา 26 ของกฎหมาย WPA ของประเทศมาเลเซียมีบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินรางวัลเช่นเดียวกัน	1. มีการกำหนดการให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแส (การทุจริตกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ) ตามระเบียบ ป.ป.ช. พ.ศ. 2558 ซึ่งจวบจนทุกวันนี้ยังไม่เคยมีการให้รางวัลสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแสแม้แต่รายเดียว 2. มีการกำหนดการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้กระทำความดีที่เป็นการช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามระเบียบฯ	1. เป็นประเด็นที่ยังจะต้องมีการพิจารณาว่าควรจะมีการให้สินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือไม่[286] และควรให้ในอัตราใดที่เหมาะสม 2. ยังไม่ปรากฏชัดว่า มาตรา 103/4 ในกฎหมาย ป.ป.ช. และมาตรา 56 ของกฎหมาย ป.ป.ท. ที่กำหนดให้มีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลที่ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะ

[285] ที่มา: http://newsinfo.inquirer.net/819878/tough-anti-corruption-law-takes-effect-in-south-korea Retrieved on June 1, 2017

[286] ที่มา: https://www.fca.org.uk/publication/financial-incentives-for-whistleblowers.pdf Retrieved on June 1, 2017 อ่านบทวิเคราะห์เพิ่มเติมที่ https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2016/11/money-talks-should-uk-introduce-financial-incentives-whistleblowers Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
			2554 ของแต่ละหน่วยงานอีกด้วย 3. มาตรา 103/4 ใน พ.ร.บ. ป.ป.ช. 2542 และมาตรา 56 ของ พ.ร.บ. ป.ป.ท. 2551 กำหนดให้มีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลที่ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	สามารถปฏิบัติได้จริงในทางปฏิบัติหรือไม่ และในปัจจุบันก็นยังไม่มีการออกระเบียบรองรับอีกด้วย 3. ควรหันไปเน้นการให้ประกาศเกียรติคุณและให้การยอมรับผู้ที่ออกมาแจ้งเบาะแสว่าเป็นผู้ที่ทำคุณความดีให้กับประเทศชาติ เพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่น
9	บทบาทของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และสื่อมวลชน (The Role of civil society organizations, private sector and media)	ภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น - องค์กร People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) เป็นองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการรณรงค์ผลักดันกฎหมายการ Anti-Corruption Act 2001 ของสาธารรัฐเกาหลี และการดำเนินกิจกรรมรณรงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแสทุจริต ภายใต้ศูนย์ช่วยเหลือผู้แจ้งเบาะแส (Center for	1. ในประเทศไทยยังไม่มีการออกกฎหมายคุ้มครองภาคประชาสังคมในการเฝ้าระวังและชี้เบาะแสการทุจริต แม้ในช่วงปลายปี 2560 สำนักงาน ป.ป.ท. ได้เสนอร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ..... ซึ่งมีองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) ที่ร่วมตั้งไข่ในร่างกฎหมายฉบับนี้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างกฎหมายดังกล่าว แต่ร่าง พ.ร.บ. ตกไปในชั้นกฤษฎีกา โดยอ้างความซ้ำซ้อน	1. แม้ร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.....จะไม่ผ่านการพิจารณาในชั้นกฤษฎีกา แต่ถือเป็นโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผนึกกำลังและสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคมภายใต้กลไก "คณะกรรมการฯ" ที่ถูกกำหนดขึ้นตามร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... 2. ส่งเสริมให้ภาคประชาชนรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายหรือเข้าร่วมเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		Whistleblower Support) และมีการให้รางวัลแก่ผู้ออกมาแจ้งเบาะแส (‘Just’ Citizen Award) - องค์กร Public Concerns at Work (PCaW) ในสหราชอาณาจักรที่เป็นผู้ริเริ่มเคลื่อนไหวและผลักดันให้มีการตรากฎหมาย PIDA ตั้งแต่ปี 1993 - องค์กร Government Accountability Project (GAP) และ Public Citizens in the United States เป็นผู้ริเริ่มผลักดันให้มีบทบัญญัติการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในกฎหมายข้าราชการพลเรือนในสหรัฐอเมริกา (Civil Service Reform Act 1978) ซึ่งสุดท้ายถูกนำมาบรรจุไว้ในกฎหมาย Whistleblower Protection Act (WPA) 1989	กับร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ..... 2. มาตรา 33 แห่งร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.....มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อนำไปปรับปรุง โดยให้ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อให้คำเสนอแนะช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ โดยมีผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชา	เพื่อทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงและเป็นเกราะกันชนให้กับภาคประชาชน 3. การปฏิบัติงานต้องทำแบบเครือข่ายทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการและสื่อมวลชน หากเชื่อมโยงกันได้และไปในทิศทางเดียวกันก็จะมีแรงกดดันต่อรัฐบาลในการปราบปรามคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น 4. ควรมีมาตรการและกลไกในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากภาคประชาชน เช่น พนักงานเอกชน 5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ต้องเร่งสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่และเน้นการทำงานในเชิงรุก รวมทั้งควรเพิ่มบทบาทการสร้างความตระหนักและให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับการให้เบาะแส เช่น วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการตรวจสอบภาครัฐ

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
			สังคม ร่วมด้วย	
10	ประสิทธิภาพในการไต่สวน (Effectiveness of the Investigation Process)	กฎหมาย ACA 2001 ของสาธารณรัฐเกาหลีมีกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาคดี โดยกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนต้องสรุปผลการสืบสวนสอบสวนภายใน 60 วันนับแต่วันรับเรื่อง และสามารถขยายระยะเวลาได้เพียง 60 วันเท่านั้นและต้องชี้แจงเหตุผลต่อ ACRC ด้วย	1. มีการระบุกรอบเวลาในการตรวจรับคำกล่าวหา เช่น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ส่วนระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน 2. ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... มีการปฏิรูปขั้นตอนและกระบวนการการไต่สวนใหม่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ	แม้จะมีการปรับปรุงขั้นตอนและกรอบเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายใหม่ แต่ยังมีความจำเป็นที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องใช้มาตรการหลายๆ อย่างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การกระจายเรื่องต่อไปยังหน่วยงานอื่นๆ อย่างรวดเร็ว รวมไปถึงการจำหน่ายเรื่องที่ไม่มีมูลหรือพฤติการณ์ความผิดที่ชัดเจน

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
			มาตรา 48 ที่กำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน	
11	การสื่อสารประชาสัมพันธ์กับสาธารณชน (Communications with the Public)	ประเทศต้นแบบให้ความสำคัญการสื่อสารประชาสัมพันธ์กับประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของกการแจ้งเบาะแสในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีการรายงานข้อมูลผ่านเว็ปไซต์ การรรายงานประจำปี (Annual Report) เช่น ผลการดำเนินงานประจำปีเกี่ยวกับจำนวนเรื่องร้องเรียน ความสามารถในการจำหน่ายเรื่อง ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน และการดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสาธารณรัฐเกาลี[287]	แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานในการปราบปรามการทุจริตทั้งบนหน้าเว็ปไซต์ของหน่วยงาน การรายงานผลการดำเนินงานประจำปี รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานผ่านสื่อมวลชน แต่ข้อมูลที่มีการเผยแพร่มีเพียงบางส่วน และมักจะเป็นข้อมูลทั่วๆ ไปที่ไม่อัพเดทหรือขัดแย้งกันเอง ที่สำคัญ ยังขาดการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส เช่น การกันเป็นพยานและการให้ความ	ควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบเพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงความสำคัญในการช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับภาครัฐในการปราบปรามการทุจริต โดย ● การจัดทำเว็ปไซต์ประชาสัมพันธ์โดย ป.ป.ช อาจเป็นผู้รับผิดชอบทำศูนย์รวมข้อมูลแบบครบวงจร เพื่อแนะนำช่องทางในการร้องเรียน วิธีการร้องเรียน การแจ้งสิทธิในการได้รับการคุ้มครองต่างๆ และความสำเร็จของการดำเนินงานที่

[287] ที่มา: ACRC Annual Report 2016

http://acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchDetailViewInc&menuId=020504&boardNum=64506 Retrieved on June 1, 2017

ที่	ประเด็น (Checklist)	ตัวอย่างมาตราฐานต่างประเทศ (International Standards/Practices)	แนวทางปฏิบัติของประเทศไทย (Current Practices in Thailand)	ช่องว่างในการพัฒนา (Possible Areas for Improvement)
		รวมทั้งนักวิชาการมีการผลิตงานวิจัย บทวิเคราะห์ทางวิชาการ และข่าวสารที่เกี่ยวข้อง ออกมาอย่างต่อเรื่อง เช่น งานวิจัยการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการในประเทศออสเตรเลีย[288]	คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส โดยประเด็นเหล่านี้มักจะถูกมองว่าเป็นเรื่องที่เป็นความลับมากกว่าการเป็นเรื่องที่สาธารณชนควรจะรับทราบ	ผ่านมา (Success Stories)[289] ● ควรมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพราะชาวต่างชาติที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศสามารถแจ้งเบาะแสได้เช่นเดียวกัน ● ควรมีการแปลเนื้อหากฎหมายให้เป็นภาษาอังกฤษและให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านเว็ปไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้ง่ายต่อการเข้าถึงของชาวต่างชาติ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาภาพลักษณ์ของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการทุจริตอีกด้วย (Corruption Perception Index)

[288] Brown, A. J. (2013). *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*: ANU Press. https://www.oapen.org/download?type=document&docid=459791

[289] ในอนาคต ศูนย์ประสานความร่วมมือต่อต้านการทุจริตที่จะมีการตั้งตามมาตรา 44 แห่งร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ....อาจจะมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้

6.3 สรุปปัญหาอุปสรรคในระบบการแจ้งเบาะแสของประเทศไทย

จากการศึกษามาตรฐานของต่างประเทศ ระเบียบกฎหมายและมาตรการต่างๆ ของประเทศไทย ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกและการระดมความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ภาคใต้ พบปัญหาสำคัญ ดังต่อไปนี้

6.3.1 ลักษณะของกฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

กฎหมายของไทยมีลักษณะแยกส่วนตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ (Piecemeal) โดยมีบทบัญญัติการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตสอดแทรกอยู่ตาม พ.ร.บ. หลักของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.) และ พ.ร.บ. มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ท.) แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าไปมากเมื่อเทียบกับแต่ก่อนเมื่อพิจารณาจากมาตรการต่างๆ สังเกตได้จากเนื้อหาในร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... (ป.ป.ช.) ที่มีการแก้ไข/เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในมาตรา 131 ถึงมาตรา 137 รวมไปถึงความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... (ป.ป.ท.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดมาตรการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แก่ประชาชนที่ชี้เบาะแสการทุจริต และการกำหนดโครงสร้างเพื่อช่วยแบกรับต้นทุนของผู้แจ้งเบาะแส อย่างไรก็ตาม แม้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่สุดท้ายสำนักงานกฤษฎีกาตีความให้ตกไปโดยระบุเหตุผลความซ้ำซ้อนกับร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ของ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นการตัดโอกาสที่จะทำให้ประเทศไทยมีการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ค.ศ. 2003 ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตของประเทศไทยยังขาดการมองภาพรวม (Holistic) และขาดการวางแผนในระยะยาว (Long-term) เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

6.3.2 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

มาตรการให้ความคุ้มครองพยานของสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลนั้นถือว่ามีประสิทธิภาพ มีการประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และสามารถให้การคุ้มครองกับพยานและผู้แจ้งเบาะแสได้เป็นผลดี อย่างไรก็ตามยังขาดมาตรการคุ้มครองในกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสถูกกลั่นแกล้งหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยนายจ้าง แม้กฎหมายจะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรา 103/5 (ป.ป.ช.) มาตรา 57 (ป.ป.ท.) และมาตรา 133 ของร่าง พ.ร.บ. ใหม่ของ ป.ป.ช. แต่จากตัวอย่างกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้พบว่าเป็นเรื่องยากที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. จะสามารถร้องขอให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งให้คุ้มครอง และยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ใน

กรณีที่ต้องมีการโยกย้ายสังกัดของผู้แจ้งเบาะแส นอกจากนั้นการที่พนักงานเอกชนยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายถือเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่เป็นการปิดกั้นโอกาสในการได้รับข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการเปิดโปงการทุจริต

นอกจากนั้น มาตรการกันเป็นพยานถือเป็นหัวหอกสำคัญของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ในการที่จะได้มาซึ่งพยานหลักฐานเชิงลึกเกี่ยวกับการกระทำผิด แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถคุ้มครองผู้ที่ถูกกันเป็นพยานได้ กรณีศึกษาตัวอย่างคือการทุจริตการสอบคัดเลือกเข้าโรงเรียนนายอำเภอซึ่งผู้ที่ถูกกันเป็นพยานจำนวน 20 รายสูญเสียสิทธิจากการเข้าโรงเรียนนายอำเภอและต่างรู้สึกว่าตนถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานต้นสังกัดอันเนื่องจากการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสในฐานะพยาน ซึ่งในประเด็นนี้มาตรา 135 ในร่างกฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น รวมทั้งต้องได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนขั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้วหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การให้กันเป็นพยาน เช่น หลักการความเป็นตัวการ (Principal) และหลักการพ้นความผิด (Mitigation of Culpability) ซึ่งหน่วยปฏิบัติจะต้องอาศัยความระมัดระวังอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

6.3.3 ประสิทธิภาพในขั้นตอนการรับเรื่อง การกระจายเรื่อง และการไต่สวนคดี

การมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐนับว่ามีข้อดีเพราะเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน แต่ก็มีข้อจำกัดคือเป็นการสร้างปัญหาในการประสานงานและการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ในปัจจุบันพบว่ามีช่องทางในการร้องเรียนเรื่องทุจริตมากถึง 18 ช่องทาง ทำให้มีการร้องเรียนซ้ำซ้อนแบบ “หว่านแห” เกิดความล่าช้าในการโอนเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติพบว่ามีเรื่องร้องเรียนจำนวนน้อยมากที่สามารถนำไปพิจารณาไต่สวนต่อได้เพราะส่วนใหญ่เป็นการกล่าวหาร้องเรียนที่ขาดพยานหลักฐานและพฤติการณ์ความผิดที่ชัดเจน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียน “คั่งค้าง” เป็นจำนวนมาก

อีกปัจจัยที่ทำให้มีคดีค้างสะสมคือขั้นตอนการปฏิบัติงานในเชิงธุรการตั้งแต่การแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งขาดการกำหนดกรอบระยะเวลาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการขอขยายเวลาที่เหมาะสมและขาดมาตรการในการเร่งรัดให้เจ้าพนักงานดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด แม้ร่าง พ.ร.บ. ใหม่จะมีการเสนอปรับกรอบระยะเวลาการดำเนินงานและกรอบการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในมาตรา 46-50 เพื่อให้ขั้นตอนการตรวจรับเรื่องและการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่

จำนวนผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สมดุลกับจำนวนสำนวนคดี เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.หนึ่งคนอาจจะต้องรับผิดชอบสำนวนคดีมากถึง 50-60 สำนวน/ปี ยังคงเป็นสาเหตุที่ทำให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียน “คั่งค้าง” เป็นจำนวนมาก

6.3.4 บทบาทของภาคประชาสังคม

การต่อต้านการทุจริตคอรัปชันที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยรากฐานความสัมพันธ์ที่แข็งแรงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ตัวแสดงทางสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการร่วมต่อต้านและเฝ้าระวังการทุจริต ได้แก่ *ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาคสื่อมวลชน* โดยองค์กรประชาสังคมที่สำคัญได้แก่ องค์กรต่อต้านการคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และมูลนิธิองค์กรความโปร่งใสประเทศไทย ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบและสร้างการตระหนักรู้เชิงจริยธรรมให้กับสังคมและการผลักดันนโยบายและกระบวนการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจการตรวจสอบ เช่น การผลักดันให้เกิดข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact ที่มีจุดประสงค์เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ และการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ... ในขณะที่สื่อมวลชนทำหน้าที่คอยติดตามตรวจสอบรัฐในฐานะตัวแทนประชาชน โดยเฉพาะสำนักข่าวอิศรา และ Thaipublica ที่ทำข่าว “เชิงสืบสวน” (Investigative Report) ส่วนภาคธุรกิจเอกชนแม้จะถูกมองเป็นพันธมิตรกับภาครัฐในการคอรัปชันในบางครั้ง แต่ก็มีบทบาทสำคัญในการร่วมเฝ้าระวังและต่อต้านการคอร์รัปชัน เช่น การดำเนินแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต (Collective Action Coalition Against Corruption หรือ CAC) ซึ่งเป็นโครงการที่จัดตั้งโดยความร่วมมือของ 8 องค์กรชั้นนำในภาคเอกชนไทย ได้แก่ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) หอการค้าไทย หอการค้าต่างชาติ สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย สมาคมธนาคารไทย สภาธุรกิจตลาดทุนไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ทั้ง 8 องค์กรได้มอบหมายให้ IOD ทำหน้าที่เป็นเลขานุการโครงการนอกจากบทบาทของภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคสื่อมวลชนแล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า เครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ภาคใต้เริ่มมีบทบาทสำคัญในการเป็นแนวร่วมเฝ้าระวังและเปิดโปงการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จคือการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน การทำงานเชิงรุกของเจ้าหน้าที่ของสำนักกงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. และประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารซึ่งทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็ว ในบางกรณีหน่วยงานสามารถสะกัดกั้นไม่ให้มีการทุจริตได้ด้วยการใช้เบาะแสที่ได้จากเครือข่ายประชาชน

จากการศึกษาบทบาทขององค์กรประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชน ตลอดจนความคิดเห็นของภาคประชาชนในพื้นที่ คณะผู้วิจัยสรุปปัญหาอุปสรรคของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันได้ดังนี้

(1) องค์กรประชาสังคมยังไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจ้างภาครัฐได้เท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุอาจมาจากการที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ นอกจากนั้น การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐโดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งๆ ที่ภาคประชาสังคมมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องมือในการเข้าถึงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริตได้ แต่ในทางปฏิบัติ พ.ร.บ. ดังกล่าวยังมีความยุ่งยากที่ไม่สามารถให้กลุ่มประชาสังคมได้ใช้เป็นเครื่องมือเข้าถึงข้อมูลได้มากนัก ที่สำคัญการที่ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... ไม่ผ่านความเห็นชอบในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงทำให้ภาคประชาสังคมขาดกลไกสำคัญในการรับรองสถานะในการมีอำนาจต่อรองกับรัฐ

(2) ในส่วนของภาคธุรกิจเอกชนพบว่า กลุ่มธุรกิจก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ยังเข้าร่วม CAC เป็นจำนวนน้อยและที่สำคัญมีการตั้งข้อสังเกตจากผู้ที่เกี่ยวข้องว่าบริษัทธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการแต่อย่างใดซึ่งทำให้บริษัทอื่นๆ ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วม CAC ไปด้วยเพราะเกรงว่าจะสูญเสียโอกาสในการแข่งขันทางธุรกิจ และถึงแม้ว่าความร่วมมือของภาคเอกชนกับการต่อต้านคอร์รัปชันดีขึ้น แต่ปัญหาการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังคงมีอยู่และรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม จากผลดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (ซีเอสไอ) ของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย สำรวจเมื่อเดือนธันวาคม 2560 จึงเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ธุรกิจเอกชนที่เข้าร่วม CAC ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้หรือไม่ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจยังมีการเรียกรับเงินสินบนจากบริษัทเอกชนอยู่ นอกจากนั้น การแจ้งเบาะแสการทุจริต เช่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ การฮั้วประมูล ที่มาจากบุคคลภายนอกองค์กร ก็ยังไม่ได้เกิดขึ้นมากเท่าที่ควรจะเป็น เพราะบริษัทเอกชนก็ไม่พร้อมที่จะเปิดเผยหรือรายงานการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ เพราะเกรงว่าจะถูกขึ้นบัญชีดำซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินธุรกิจในภายหลัง

(3) ในส่วนการดำเนินงานของเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ คณะผู้วิจัยพบว่าประเด็นสำคัญคือเรื่องความเชื่อมั่นและศรัทธาของภาคประชาชนที่มีต่อ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ซึ่งความเชื่อมั่นศรัทธาดังกล่าวจะทำให้ประชาชนกล้าและมีความไว้วางใจที่จะออกมาแจ้งเบาะแสให้กับภาครัฐมากขึ้น นอกจากนั้น ภาคประชาชนระบุว่ายังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลผลการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ได้ รวมทั้งมีความเห็นว่าควรมีการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ยังเน้นปฏิบัติงานในสำนักงานมากกว่าจะลงปฏิบัติงานในพื้นที่ ที่สำคัญคือประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน วิธีการตรวจสอบการทุจริต ความเข้าใจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมถึงขั้นตอนในการร้องเรียน

6.4 ข้อเสนอต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยพบว่าข้อจำกัดหลายประการได้รับแก้ไขภายใต้กติกาใหม่ที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปขั้นตอนและกระบวนการการไต่สวนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 48 ที่กำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวนและสามารถขยายได้ไม่เกินสามปี ถือเป็นการกำหนด “เส้นตาย” ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้น มีการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงเงื่อนเวลาในการพิจารณารับเรื่องและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในมาตรา 61-66 รวมไปถึงการขยายความบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 33 ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยากและไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังจำเป็นต้องพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขมาตรการและแนวปฏิบัติต่างๆ ให้มีความทันสมัย เข้ากับสภาวการณ์ และสอดคล้องแนวปฏิบัติของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.4.1 กฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowing Law)

การที่ประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเพียงฉบับเดียวที่ให้ความคุ้มครองการแจ้งเบาะแสความผิด (Dedicated Whistleblowing Law) อย่างประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย อาจจะเป็นเรื่องที่มีความท้าทายสำหรับบริบทของประเทศไทยเนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการรับเรื่องร้องเรียนและการต่อต้านการทุจริตและจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในภาพรวม แต่สิ่งที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ คือ การแก้ไขบทบัญญัติใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) และ พ.ร.บ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ท.) ให้สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการพิทักษ์ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส โดยพิจารณาจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติให้มีความชัดเจนอย่างกฎหมาย Anti-Corruption Act 2001 ของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการบรรจุมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (มาตรา 25 ถึงมาตรา 33) ไว้ในหมวด 3: Reporting of Acts of Corruption and Protection of Whistleblowers, Etc. ซึ่งประกอบไปด้วย

- นิยามผู้แจ้งเบาะแส

- หน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการแจ้งเบาะแส
- หน้าที่ในการแจ้งเบาะแสโดยสุจริต
- วิธีการแจ้งเบาะแส
- การจัดการกับคำกล่าวหาร้องเรียน
- การจัดการกับผลการพิจารณาไต่สวน
- การคุ้มครองเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคล
- การคุ้มครองชีวิตของผู้แจ้งเบาะแส
- การคุ้มครองผู้อื่นที่มีส่วนช่วยเหลือในกระบวนการไต่สวน
- การลดโทษให้กับผู้ร่วมกระทำผิดที่แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์
- การพิจารณาเงินรางวัลให้กับผู้แจ้งเบาะแส

6.4.2 การให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection)

มาตรการให้ความคุ้มครองพยานของสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลถือว่ามีประสิทธิภาพ มีการประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และสามารถให้การคุ้มครองกับพยานและผู้แจ้งเบาะแสได้เป็นผลดี แต่สำหรับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในกรณีที่ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยนายจ้าง (Unfair treatment) ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริง

ประการแรก ในปัจจุบันกฎหมายให้การคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (มาตรา 103/5 [ป.ป.ช.] และมาตรา 57 [ป.ป.ท.] และมาตรา 133 [ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ...]) จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมบุคคลในกลุ่มอื่นๆ ด้วย เช่น พนักงานเอกชน หรือลูกจ้างในภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตาม OECD (2009) Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in international Business Transactions

ประการที่สอง ควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าการถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหมายถึงอะไร เช่น การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน สถานที่ทำงาน การสั่งพักงาน การข่มขู่ การตัดทอนสิทธิเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ การรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการเลิกจ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสได้ตระหนักถึงสิทธิของตนและเพื่อความชัดเจนในการตีความกฎหมาย

ประการที่สาม ในการกำหนดมาตรการคุ้มครองและการเยียวยาต่างๆ ควรกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการโยกย้ายข้าราชการ รวมไปถึงการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่บุคคลพึงได้รับอันเป็นผลจาการโยกย้ายนั้น

ประการที่สี่ ควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครอง จะต้องรับโทษอย่างไรหรือไม่

ประการที่ห้า ควรกำหนดสิทธิของผู้แจ้งเบาะแส กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสไม่ได้ร้องเรียนไปยัง ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. แต่มีการร้องเรียนไปยังสื่อมวลชนหรือบุคคลที่สาม

ประการที่หก ควรกำหนดว่ามาตรการความคุ้มครองจะมีผลย้อนหลังได้หรือไม่เพราะในบางกรณีผู้กล่าวหาอาจถูกปฏิบัติไม่เป็นธรรมตั้งแต่ก่อนที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท.จะรับทราบการกระทำความผิด

ทั้งนี้ ควรมีการออกระเบียบที่ชัดเจนร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ และพิจารณามอบอำนาจให้หน่วยงานกลางอย่างคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

6.4.3 การกันพยาน (Granting Immunity from Prosecution to Witnesses)

เนื่องจากยังมีประเด็นความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การให้กันเป็นพยาน เช่น หลักการความเป็นตัวการ (Principal) และหลักการพ้นความผิด (Mitigation of Culpability) หน่วยปฏิบัติจะต้องอาศัยความระมัดระวังอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยจากผู้ที่เกี่ยวข้องและควรจะวางกฎระเบียบให้ชัดเจนว่าลักษณะของการกระทำความผิดของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่จะกันไว้เป็นพยานจะต้องไม่มีลักษณะเป็น “ตัวการหลัก” ในการกระทำความผิด และการกระทำผิดที่เข้าข่ายต้องมีการกันพยานนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกิดในที่ลี้ลับ มีเหตุพิเศษ ยุ่งยากซับซ้อน หรือร้ายแรง หรือเป็นเรื่องที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้

6.4.4 การปกปิดอัตลักษณ์ของผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower’s Identity)

นอกเหนือไปจากมาตรการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ที่ทำงาน ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวผู้ชี้เบาะแสได้ เช่น มาตรา 60 แห่งร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ควรจัดให้มีหลักเกณฑ์วิธีไต่สวนที่อนุญาตให้พยานเบิกความในลักษณะที่จะประกันความปลอดภัยของบุคคลนั้น เช่น การอนุญาตให้สามารถไต่สวนคดีแบบลับ (Closed Door Court Sessions) หรือมีการเบิกพยานโดยไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

6.4.5 ช่องทางการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing Channels)

ควรมีการบูรณาการช่องทางการแจ้งเบาะแสระหว่างหน่วยงานทั้งหมดเป็นหน้าต่างเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการและการวิเคราะห์ข้อมูล นอกจากนั้น ควรเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในและรายงานเบาะแสผ่านช่องทางภายในองค์กรภาครัฐ (Internal Reporting) ตามความในมาตรา 33 ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ....

6.4.6 ประสิทธิภาพในกระบวนการรับเรื่องและการไต่สวน (Effectiveness of the Investigation Process)

แม้จะมีการกำหนดเงื่อนเวลาการไต่สวนและการวินิจฉัยในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 46-50 รวมทั้งมีการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน และเงื่อนเวลาในการพิจารณารับเรื่องและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในมาตรา 61-66 ตามร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังควรเพิ่มประสิทธิภาพการในกระบวนการอื่นๆ ด้วย เช่น การจัดการกับคำกล่าวหาร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ อาจจะมีการพิจารณาตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาบัตรสนเท่ห์เป็นการเฉพาะ พัฒนาระบบข้อมูลเพื่อในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากบัตรสนเท่ห์เพื่อให้เห็นแนวโน้มการเกิดขึ้นของการทุจริตในบางหน่วยงาน และควรมีการกำหนดขั้นตอนในการจำหน่ายเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอ นอกจากนั้น ควรต้องมีการเพิ่มทั้งจำนวนและทักษะของบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย

6.4.7 การแจ้งเบาะแสโดยสุจริต (Whistleblowing in Good Faith)

มาตรา 132 ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ .... กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา” ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยขอตั้งขอสังเกตว่า อาจจะเป็นการเปิดช่องให้หน่วยงานใช้ในการฟ้องกลับเจ้าหน้าที่ผู้แจ้งเบาะแสได้หรือไม่เพราะการกำหนดเช่นนี้อาจเป็นการผลักภาระในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ใจ (Burden of Proof) รวมทั้งการแจ้งข้อกล่าวหาเท็จก็มีบทลงโทษอยู่แล้วตามมาตรา 184 ในประเด็นนี้ UNODC (2009) มีความเห็นว่า ควรสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ชี้เบาะแสเป็นผู้สุจริตและทำไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ เว้นแต่ว่าจะมีหลักฐานชัดเจนว่าข้อกล่าวหานั้นเป็นความเท็จ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการป้องกันการกล่าวหาแบบลอยๆ กับการทำให้คนไม่อยากออกมาแจ้งเบาะแส

6.4.8 การให้รางวัล (Rewarding Whistleblowers)

ในปัจจุบันมีการกำหนดการให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแส (การทุจริตกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ) การให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้กระทำความดีที่เป็นการช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลที่ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างไรก็ตามพบว่า ยังไม่เคยมีผู้ที่ได้รับเงินสินบนจากการแจ้งเบาะแส จึงเป็นประเด็นที่ควรจะหารือกันต่อไปถึงความจำเป็น ซึ่งในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยมองว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะหันไปให้ความสำคัญกับการให้เชิดชูเกียรติผู้ที่ออกมาแจ้งเบาะแสและดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่น

6.4.9 บทบาทของภาคประชาสังคม เอกชน สื่อมวลชน และเครือข่ายประชาชน

(1) ควรมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างจริงจัง เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างควรเข้าถึงได้ online และเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบและให้เบาะแสทุจริตได้ การลดต้นทุนในการหาข้อมูลจะช่วยส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและให้เบาะแสการทุจริตได้มากขึ้น นอกจากนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรภาครัฐควรเปิดเผยข้อมูลงบประมาณให้เข้าถึงง่าย ตลอดจนประชาสัมพันธ์จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Code of Conduct) เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามาช่วยตรวจสอบ ท้วงติง และแจ้งเบาะแสทุจริตและการการทำผิดได้

(2) ควรมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการและกลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากภาคเอกชน ครอบคลุมถึงพนักงานเอกชน จากผลกระทบทางลบในการออกมาแจ้งเบาะแส ไม่ว่าจะเป็นทางจิตใจ ทางร่างกายและการงาน เป็นต้น

(3) ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าธุรกิจเอกชนที่จะทำธุรกิจกับภาครัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องเป็นบริษัทที่มีนโยบายไม่ทุจริตคอร์รัปชันที่เปิดเผยและชัดเจน และมีระบบการควบคุมภายในที่ชัดเจน หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การให้มีภาคประชาชนเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระ นอกจากนั้นควรให้ผู้สังเกตการณ์อิสระเป็นผู้แทนเข้าคัดเลือกโครงการตามเหตุผลทางวิชาการและความคุ้มค่า หรือการให้หน่วยงานอิสระทำการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการก่อนที่จะลงทุน เปิดเผยให้สาธารณะรับทราบ และรัฐบาลใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจ

(4) เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ต้องมีการจัดกิจกรรมในพื้นที่อย่างต่อเนื่องในเชิงรุกเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาจากประชาชน มีการจัดประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานโดยเฉพาะคดีใหญ่ที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ตลอดจนการสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนใน

เรื่องการออกมาแจ้งเบาะแส อบรมให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องที่มีความจำเป็นต่อการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ และนำเบาะแสจากประชาชนไปดำเนินการขยายผลต่อด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ที่สำคัญภาครัฐจะต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย หรือเข้าร่วมเป็นองค์กร ทำให้การเคลื่อนไหวหรือบทบาทของภาคประชาชนเกิดพลังและสามารถส่งผลในการปราบปรามคอร์รัปชันได้เป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการปกป้องคุ้มครองกลุ่มเครือข่ายที่ออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

ภายใต้ภาวะข้อจำกัดทางกฎหมายในปัจจุบันที่ยังไม่มีกลไกที่เป็นรูปธรรมในการให้ความคุ้มครองและให้อำนาจกับประชาชนทั่วไป เราคงยังคงต้องอาศัยกลไกทางเลือก ได้แก่ สื่อมวลชนและองค์กรประชาชนอิสระที่เข้มแข็ง ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและไม่ปล่อยให้การคดีการทุจริตสำคัญๆ หายไปจากสื่อกระแสหลัก

6.4.10 การประชาสัมพันธ์ (Public Relations)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ป.ป.ช. ในฐานะที่เป็นเจ้าภาพหลักตามนัยในมาตรา 33 ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.... ควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักเป็นวงกว้างถึงความสำคัญในการช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยงานภาครัฐในการต่อต้านและเฝ้าระวังการทุจริต โดยจัดทำศูนย์รวมข้อมูลแบบครบวงจรในลักษณะเว็ปไซต์ประชาสัมพันธ์เพื่อแนะนำช่องทางในการร้องเรียน วิธีการร้องเรียน การแจ้งสิทธิในการได้รับการคุ้มครองต่างๆ และผลงานสำคัญของหน่วยงาน นอกจากนั้นควรมีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และมีการแปลเนื้อหากฎหมายสำคัญให้เป็นภาษาอังกฤษเพื่อให้ง่ายต่อการเข้าถึงของชาวต่างชาติซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาภาพลักษณ์ของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการทุจริตอีกด้วย

6.5 บทสรุป

ผลการวิจัยสะท้อนว่าประเทศไทยยังคงต้องเร่งเดินหน้ารณรงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักในความสำคัญของการแจ้งเบาะแสและการเฝ้าระวังการทุจริต และพร้อมที่จะก้าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการต่อต้านการทุจริตยังจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงกลไกต่างๆ ให้สอดรับกับแนวปฏิบัติของประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในกระแสการปฏิรูปในขณะนี้ ถือเป็นโอกาสดีที่ภาคประชาชนจากทุกภาคส่วนจะได้ร่วมผนึกกำลังเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการป้องกันปราบปรามการทุจริตที่เป็นรูปธรรมยั่งยืน และเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50*(2), 179-211.

Ajzen, I., & Fishbein, M. (1977). Attitude-behavior relations: A theoretical analysis and review of empirical research. *Psychological bulletin, 84*(5), 888.

Ariely, D. (2012). *The (honest) truth about dishonesty : how we lie to everyone, especially ourselves*. London: HarperCollins.

Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior, 25*(0), 1-52.

Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. [Article]. *Journal of Political Economy, 76*(2), 169.

Becker, G. S. (1988). The Causes and Cures of Corruption. Retrieved from https://www.project-syndicate.org/commentary/the-causes-and-cures-of-corruption

Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. Journal of public administration research and theory, 8(3), 413-440.

Brown, A. J. (2013). *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*: ANU Press. http://www.oapen.org/download?type=document&docid=459791

Brown, A. J. (2013). *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*: ANU Press.

Caillier, J. G. (2017). Public service motivation and decisions to report wrongdoing in US Federal Agencies: Is this relationship mediated by the seriousness of the wrongdoing. The American Review of Public Administration, 47(7), 810-825.

Cassematis, P. G., & Wortley, R. (2013). Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics, 117*(3), 615-634.

Chaithanakij, S. (2008). *Toward a Theory of Corruption in Developing Countries: An Institutional Approach*. Paper presented at the Conference of FAEA. Retrieved from http://thaigovernance.com/aeticlen/Toward%20a%20Theory%20of%20Corruption%2007.pdf

Cho, Y. J., & Song, H. J. (2015). Determinants of whistleblowing within government agencies. Public Personnel Management, 44(4), 450-472.

Doig, A., & Riley, S. (1998). Corruption and anti-corruption strategies: Issues and case studies from developing countries. *Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries, 45*, 62.

Dozier, J. B., & Miceli, M. P. (1985). Potential predictors of whistle-blowing: A prosocial behavior perspective. *Academy of Management Review, 10*(4), 823-836.

Dworkin, T., & Baucus, M. S. (1998). Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowering processes. *Journal of Business Ethics, 17*(12), 1281-1298.

Dyck, A., Morse, A., & Zingales, L. (2010). Who blows the whistle on corporate fraud? *The Journal of Finance, 65*(6), 2213-2253.

Ellis, S., & Arieli, S. (1999). Predicting intentions to report administrative and disciplinary infractions: Applying the reasoned action model. *Human Relations, 52*(7), 947-967.

General Accounting Office. (1992). *Whistleblower Protection: Survey of Federal Employees on Misconduct and Protection from Reprisals*. Retrieved from http://www.gao.gov/assets/90/89354.pdf.

Heidenheimer, A. J. (1978). Political Corruption: Cases in Comparative Analysis. *New Brunswick: Transaction*.

Heidenheimer, A. J. (1989). Perspectives on the Perception of Corruption. In A. J. e. a. Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of economic surveys, 15*(1), 71-121.

Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (1998). Regulatory discretion and the unofficial economy. *The American Economic Review, 88*(2), 387-392.

Kaptein, M. (2011). From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture of organizations on employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics, 98*(3), 513-530.

Keil, M., Tiwana, A., Sainsbury, R., & Sneha, S. (2010). Toward a Theory of Whistleblowing Intentions: A Benefit-to-Cost Differential Perspective. *Decision Sciences, 41*(4), 787-812.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*: Univ of California Press.

Klitgaard, R. (2008). A holistic approach to the fight against corruption. *Bali, Indonesia, Available at:< htttp://www. cgu. edu>(accessed 10 January 2016)*.

Mesmer-Magnus, J. R., & Viswesvaran, C. (2005). Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions, and retaliation. *Journal of Business Ethics, 62*(3), 277-297.

Miceli, M. P., & Near, J. P. (1985). Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistle-blowing decisions. *Personnel Psychology, 38*(3), 525-544.

Miceli, M. P., & Near, J. P. (2002). What makes whistle-blowers effective? Three field studies. *Human Relations, 55*(4), 455-479.

Miceli, M. P., Near, J. P., & Dworkin, T. M. (2008). *Whistle-blowing in organizations*: Psychology Press.

Miceli, M. P., Near, J. P., & Dworkin, T. M. (2009). A word to the wise: How managers and policy-makers can encourage employees to report wrongdoing. *Journal of Business Ethics, 86*(3), 379-396.

Miceli, M. P., Near, J. P., & Dworkin, T. M. (2013). *Whistle-blowing in organizations*: Psychology Press.

Miceli, M. P., Near, J. P., & Schwenk, C. R. (1991). Who blows the whistle and why. *Indus. & Lab. Rel. Rev., 45*, 113.

Misangyi, V. F., Weaver, G. R., & Elms, H. (2008). Ending Corruption: The Interplay Among Institutional Logics, Resources, And Institutional Entrepreneurs [Article]. *Academy of Management Review, 33*(3), 750-770.

Nader, R., Petkas, P.J. and Blackwell, K. (Eds.). (1972). Whistle blowing: The report of the conference on professional responsibility, Grossman Publishers, New York, pp. 39-136.

Nanuam, W. (2017). Prawit mulls probe into police post-buying Retrieved June 16, 2017, from Post Publishing PCL: http://www.bangkokpost.com/news/general/1269419/prawit-mulls-probe-into-police-post-buying

Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics, 4*(1), 1-16.

Near, J. P., & Miceli, M. P. (1986). Retaliation against whistle blowers: Predictors and effects. *Journal of Applied Psychology, 71*(1), 137.

Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). Effective-Whistle Blowing. *Academy of Management Review, 20*(3), 679-708.

OECD. (2002). *Glossary*: OECD.

OECD (2016), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en
http://www.oecd.org/corruption/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm

Park, H., & Blenkinsopp, J. (2009). Whistleblowing as planned behavior–A survey of South Korean police officers. *Journal of Business Ethics, 85*(4), 545-556.

Patel, C. (2003). Some cross-cultural evidence on whistle-blowing as an internal control mechanism. *Journal of International Accounting Research, 2*(1), 69-96.

PwC. (2016). *Global Economic Crime Survey 2016*: PwC.

Rogow, A. A., & Lasswell, H. D. (1963). *Power, corruption, and rectitude*: Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.

Scott, J. (2000). Rational choice theory. *Understanding contemporary society: Theories of the present, 129*.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. [Article]. *Quarterly Journal of Economics, 108*(3), 599.

Starke, J. G. (1991). The protection of public service whistleblowers. The Australian Law Journal, 65(4), 205-219.

Transparency International. (2000). *Glossary*: Transparency International.

Transparency International. (2015). *Corruption Perception Index 2015* (No. 978-3-943497-18-2): Transparency International.

Transparency International. (2016). *Corruption Perception Index 2016* (No. 978-3-943497-18-2): Transparency International.

Trongmateerut, P., & Sweeney, J. T. (2013). The influence of subjective norms on whistle-blowing: A cross-cultural investigation. *Journal of Business Ethics, 112*(3), 437-451.

UNDP. (1997). Human Development Report: Oxford: Oxford University Press.

Uslaner, E. M. (2008). *Corruption, inequality, and the rule of law: The bulging pocket makes the easy life*: Cambridge University Press.

Vandenabeele, W., & Kjeldsen, A. M. (2011). *The relationship between public service motivation and whistle-blowing intention: Interplay of individual and structural elements.* Paper presented at the EGPA Conference 2011.

Vinten, G. (1992). Whistleblowing: corporate help or hindrance? *Management Decision, 30*(1).

Wei, S.-J. (2000). How taxing is corruption on international investors? *The Review of economics and statistics, 82*(1), 1-11.

Welsch, H. (2004). Corruption, growth, and the environment: a cross-country analysis. *Environment and Development Economics, 9*(5), 663-693.

World Bank. (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*: Oxford: Oxford University Press.

World Bank. (2000). *World Bank Business Environment Survey.*

Wortley, R., Cassematis, P., & Donkin, M. (2013). Who blows the whistle, who doesn't and why? . In A. J. Brown (Ed.), *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations* (pp. 53-82): ANU Press.

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ. (2552). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2546). รายงานผลการวิจัยเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนร่วม (*Conflict of Interest)*. กรุงเทพ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2543). ภาพการวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย : วิธีการ ตัวชี้ ผลกระทบ และข้อคิดสู่การแก้ไข นำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดโดย ป.ป.ช. *7-8* ตุลาคม *2543*. Retrieved from http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~ppasuk/tutjarit.doc

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ยงยุทธ ไชยพงศ์, & ธานี ชัยวัฒน์. (2557a). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง *"*คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน*"*. Retrieved from http://elibrary.trf.or.th/.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ยงยุทธ ไชยพงศ์, & ธานี ชัยวัฒน์. (2557b). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง "คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2545). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง "รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐ และคอรัปชัน".

พงษ์ไพจิตร, ผ., ไชยพงศ์, ย., & ชัยวัฒน์, ธ. (2557). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง "คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน.

ศศินา เงยวิจิตร. (2550). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (*Whistleblower protection measures).* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2550). มาตรการในการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) สำคัญอย่างไร วารสารตลาดหลักทรัพย์*, 10*(9).

สวิตา ปีตะวรรณ. (2550). *TLCA Newsletter* สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย*, 1*(1).

สุรโชติ ชุมตรีนอก, ภ. ส. (2552). ความท้าทาย 1 2ประการแรกในการวางระบบบริหารความเสี่ยงขององค์กรโดยรวม. จุลสารสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย*, 18*(54), 21-26.

หอการค้าไทย. (2558). ผลการสำรวจดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชัน (*Corruption Situation Index-CSI)* เดือนธันวาคม พ.ศ. *2558* หอการค้าไทย.

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ที่	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน/สังกัด
1	ศ. พิเศษ วิชา มหาคุณ	คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต อดีตกรรมการ ป.ป.ช.
2	รศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์	คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต
3	รศ.ดร. ศิริลักษณา คอมันตร์	นักวิชาการอิสระ
4	นายสุทธิ บุญมี	ผู้อำนวยการสำนักการข่าวและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช.
5	นายศรชัย ชูวิเชียร	ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดสงขลา
6	พันตำรวจโท สิริพงษ์ ศรีตุลา	ผู้อำนวยการสำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ 2 สำนักงาน ป.ป.ท.
7	พันตำรวจโทอนุรักษ์ โรจนนิรันดร์	ผู้บัญชาการสำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
8	พันตำรวจตรีวรณัน ศรีล้ำ	ผู้อำนวยการศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
9	เจ้าหน้าที่	สำนักงาน ป.ป.ช. (ส่วนกลาง)
10	เจ้าหน้าที่	สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดสงขลา
11	เจ้าหน้าที่	สำนักงาน ป.ป.ช. (ภาค 9)
12	เจ้าหน้าที่	สำนักงาน ป.ป.ท. (ส่วนกลาง)
13	เจ้าหน้าที่	สำนักงาน ป.ป.ท. (ภาค 9)
14	คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์	ผู้อำนวยการสถาบันอิศรา
15	คุณบุญลาภ ภูสุวรรณ	บรรณาธิการบริหารสำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า
16	ดร.มานะ นิมิตรมงคล	เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย
17	คุณกิตติเดช ฉันทังกูล	สถาบันส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)
18	คุณวิชัย อัศรัสกร	รองประธานกรรมการหอการค้าไทย
19	คุณนิพนธ์ ธรรมศรี	ผู้อำนวยการสำนักป้องกันทุจริตภาครัฐวิสาหกิจและธุรกิจ เอกชน สำนักงาน ป.ป.ช.
20	พันตำรวจเอกวิวัฒน์ ชัยสังฆะ	รองผู้บังคับการกองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.)
21	ดร.ภาสสกุล ภาสสัทธา	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ป.ป.ช. (พลเอกบุญวัจน์ เครือหงส์) และอดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
22	นักธุรกิจ	(ก่อสร้างและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์) ไม่เปิดเผยชื่อและหน่วยงาน

ที่	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน/สังกัด
23	พลเอกบุญวัจน์ เครือหงส์	อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
24	นายอรรถวิทย์ สุวรรณภักดี	อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
25	นายวิทยา แก้วภารดัย	สมาชิกสภาปฏิรูปประเทศ
26	พันตำรวจเอกสุรโชค เจษฎาเดช	ผู้กำกับกองกำกับการสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดอำนาจเจริญ
27	พยาน/ผู้แจ้งเบาะแส	ไม่เปิดเผยชื่อและหน่วยงาน
รวม		55 คน

หมายเหตุ

1. รายการที่ 1-26 สัมภาษณ์แบบ Face-to-face
2. รายการที่ 24-27 ที่สัมภาษณ์ผ่านโทรศัพท์
3. ไม่รวมผู้ให้สัมภาษณ์จาก Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) สาธารณรัฐเกาหลี

บทสัมภาษณเจ้าหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและสิทธิพลเมือง

(Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC)

ณ ศูนย์ราชการเมืองเซจง ประเทศเกาหลีใต้

เมื่อวันที่ 2-6 ธันวาคม 2560

ผู้ให้สัมภาษณ์ 5 ท่าน

ผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	ความรับผิดชอบ	Email
1. Kang Woo-sung	Deputy Director of Corruption Inspection Division, Anti-Corruption Bureau, ACRC	การรับเรื่อง การคัดกรอง และการพิจารณาข้อกล่าวหาเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตตามกฎหมาย Anti-corruption act ปี 2001	since0008@korea.kr
2. Yoon Ja Young	Attorney at Law of Protection & Reward Division, ACRC	การให้ความคุ้มครอง การกันพยาน การเยียวยา การพิจารณาให้รางวัลและสินบนต่างๆ เฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตตามกฎหมายตามกฎหมาย Anti-corruption act ปี 2001	jyoon07@korea.kr
3. Kim Ki-Chang	Senior Deputy Director of Public Interest Whistleblowing Inspection & Policy Division, , Bureau of Anti-corruption ACRC	การให้ความคุ้มครอง การกันพยาน การเยียวยา การพิจารณาให้รางวัลและสินบนต่างๆ เฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers ปี 2011	kuksun@korea.kr
4. Ra Jo-Un	Deputy Director of Public Interest Whistleblowing Inspection & Policy Division, Bureau of	การให้ความคุ้มครอง การกันพยาน การเยียวยา การพิจารณาให้รางวัลและสินบนต่างๆ เฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดผลประโยชน์	joun2305@korea.kr

ผู้ให้สัมภาษณ์	ตำแหน่ง	ความรับผิดชอบ	Email
	Anti-corruption	สาธารณะตามกฎหมาย Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers ปี 2011	
5. Jang Eun-kyoung	Deputy Director of Public Interest Whistleblowing Inspection & Policy Division, Bureau of Anti-corruption	การรับเรื่อง การคัดกรอง และการพิจารณาข้อกล่าวหาเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers ปี 2011	Since0008@korea.kr
6. Baek Sun-Kyeong	International Relations Division	ผู้ประสานงานทั้งหมด	sksk0724@korea.kr หรือ email กลางของหน่วยงาน คือ acrc@korea.kr
7. Juyun (June) Lee	ล่ามแปล	ได้รับการประสานการจ้างผ่านสถานทูตไทยในกรุงโซล	tketranslate@gmail.com

หัวข้อการรับเรื่องร้องเรียน (เฉพาะกรณีการทุจริต)

ผู้ให้สัมภาษณ์ Kang Woo-sung

Deputy Director of Corruption Inspection Division, ACRC

คำถาม : ขอให้เล่าถึงขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของ Corruption Inspection Division

-หน้าที่ของสำนักฯ คือการรับเรื่องร้องเรียน กลั่นกรอง ตรวจสอบว่ามีเขามูลการทุจริตจริงหรือไม่ โดยเรื่องที่ร้องเรียนต้องเป็นการทุจริตที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ

- เพื่อความชัดเจน ขอชี้แจงเพิ่มเติมว่า การรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตของสำนักฯ เป็นไปตามกฎหมาย Anti-corruption act ปี 2001 ซึ่งจะเป็นคนละส่วนจากการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดผลประโยชน์ของสาธารณะตาม Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers ปี 2011

- ทั้ง 2 ส่วนนี้ดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน เพียงแต่ว่า จะแยกกันทำงานคนละส่วน เช่น การรับเรื่องร้องเรียนกี่ยวกับการละเมิดผลประโยชน์ของสาธารณะจะกระทำได้ผ่านระบบ E-people แต่มีแนวโน้มว่าในอนาคต ACRC อาจจะรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับเป็นฉบับเดียวกัน

คำถาม : Corruption Inspection Division รับเรื่องร้องเรียนมาจากแหล่งใดบ้าง และมีการกลั่นกรองอย่างไร

- ส่วนใหญ่สำนักฯ จะได้รับคำร้องเรียนมาจากอินเทอร์เนต

https://1398.acrc.go.kr/hpg/cmm/min/hpgMain.do#

-บางส่วนรับเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์ซึ่งต้องมีการบันทึกข้อมูลรายละเอียดเรื่องร้องเรียนเอาไว้

-ในการกลั่นกรองเรื่องไม่มีระบบเพื่อจำแนกเรื่อง กลั่นกรองโดยอาศัยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเรื่องที่จะรับเอาไว้ต้องมีการระบุถึงตัวตนของผู้ร้องเรียนและมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่ามีการทุจริต

คำถาม : มีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียนอย่างไร

-เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องเท่ากัน เห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเร่งด่วนก็จะดำเนินการในเรื่องนั้นก่อน

-กรณีที่มีหลักฐานไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่อาจรับเรื่องและอาจสอบสวนผู้ร้องเรียนเพิ่มเติม โดยกฎหมายให้อำนาจ ACRC ในการเรียกบุคคลหรือหน่วยงานมาให้ถ้อยคำ

คำถาม : มีหลักประกันอะไรบ้างที่ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ต้องกลัวว่าจะได้รับผลกระทบเชิงลบหลังจากที่ได้แจ้งเบาะแสไปแล้ว

-มีกฎหมายที่คุ้มครองผู้ร้องเรียน โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องและหัวหน้าแผนกเท่านั้นจึงจะรู้ว่าผู้ร้องเรียนเป็นใคร และไม่สามารถเปิดเผยชื่อได้หากมีการส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ เว้นแต่ได้รับคำยินยอมจากผู้ร้องเรียน หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 USD

คำถาม : ที่ผ่านมามีกลุ่มใดที่ร้องเรียนเข้ามาที่ Corruption Inspection Division มากที่สุด

- ในปี 2016 มีเรื่องร้องเรียนเข้ามาทั้งสิ้นจำนวน 1,891 เรื่อง ประมาณร้อยละ 80 ของผู้ร้องเรียนกล่าวหาไม่ใช่ข้าราชการ บางส่วนเป็นเลขานุการของผู้บริหารที่เกี่ยวพันกับการทุจริต เคยมีกรณีที่บริษัทแห่งหนึ่งขายของให้แก่หน่วยงานราชการ และมี insider แจ้งเบาะแสมาที่ ACRC

คำถาม : Corruption Inspection Division มีเจ้าหน้าที่เท่าใด และมีการรับผิดชอบงานอย่างไร

-ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รับเรื่อง กลั่นกรอง และตรวจสอบเรื่องร้องเรียนรวม 32 คน แบ่งออกเป็น 24 คนรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณภาครัฐ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวอ้างว่าจะทำโครงการเพื่อประโยชน์ของประชาชน ส่วนอีก 8 คน รับเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตอื่นๆ เช่น การสัญญาว่าจะทำ (แต่ไม่ทำ) การอ้างว่าสามารถเอื้อประโยชน์ให้ได้ เช่น ก่อสร้างในสถานที่ที่กฎหมายห้าม การใช้งบประมาณไม่ตรงตามความเป็นจริง โดยจะมีเจ้าหน้าที่ 1 คนเป็นผู้รับเรื่องและกระจายเรื่องไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในสำนักงาน

-ค่าเฉลี่ยการรับเรื่อง กลั่นกรอง ตรวจสอบและพิจารณาประมาณ 56-57 เรื่อง/คน/ปี

คำถาม : ตามกฎหมายของเกาหลี ข้าราชการระดับใดบ้างที่ต้องแจ้งรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ACRC

-ข้าราชการทุกคน (ตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป) และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณ) ต้อง key in บัญชีทรัพย์สินของตนเองลงระบบในเดือน ม.ค.ของทุกปี

คำถาม : กรอบระยะเวลาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ Corruption Inspection Division เป็นอย่างไร

-การรับเรื่องร้องเรียน กลั่นกรอง ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของสำนักฯ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน (แต่สามารถขอขยายเวลาได้ในกรณีที่มีความจำเป็น) หากตรวจสอบแล้วต้องดำเนินการต่อให้ส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยผู้ลงนามส่งต่อเรื่อง คือ Chairman ของ ACRC โดย

การทำงานเป็นไปตามสายบังคับบัญชาปกติจากระดับเจ้าหน้าที่ ผ่านหัวหน้าแผนก จนกระทั่งถึง Vice Chairman และ Chairman ของ ACRC

-เมื่อรับเรื่องร้องเรียนแล้ว มี 3 กรณี (1) ยุติเรื่อง เนื่องจากเห็นว่าพฤติการณ์ไม่ผิดกฎหมาย หรือไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะเอาผิด (2) โอนไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่ออีก 6-7 หน่วยงานแล้วแต่กรณี (3) สืบสวนต่อโดยการขอ warrant จากตำรวจ/อัยการในกรณีที่ยังไม่มั่นใจว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือไม่

คำถาม : ACRC มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับคดีการทุจริตมากน้อยเพียงใด

-ต้องขอเรียนว่า ACRC ไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด มีเพียงอำนาจในการพิจารณาคดีและให้ความเห็นในเบื้องต้น หากมีมูลความผิดก็จะส่งให้หน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้จัดการไต่สวนและพิจารณาโทษต่อไปตามห้วงเวลาที่ได้มีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย

-หากหน่วยงานที่รับเรื่องต่อจาก ACRC เห็นว่าผู้ถูกร้องเรียนไม่ผิดตามข้อกล่าวหา ACRC มีสิทธิเห็นแย้งได้ และมีอำนาจเรียกหน่วยงานอื่นให้การเพิ่มเติม รวมถึงมีอำนาจในการตรวจสอบและแย้งความเห็นของสำนักงานอัยการด้วย (เคยมีกรณีอัยการรับสินบน)

-เมื่อ ACRC เห็นว่าควรรับเรื่องร้องเรียนมาดำเนินการแล้ว ACRC อาจเข้ามาเป็นผู้ร้อง (เจ้าทุกข์) แทนผู้ร้องเรียนตัวจริงก็ได้

-การส่งต่อเรื่องไปยังหน่วยงานอื่นขึ้นอยู่กับกรณี เช่น หากเป็นการทุจริตด้านงบประมาณก็จะส่งไปยังตำรวจ/อัยการ หากเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็จะส่งไปยังหน่วยงานต้นสังกัด เป็นต้น

คำถาม : หลักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ACRC คืออะไร

-คติในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่คือ การปกป้องผู้ร้องเรียน = การปกป้องชีวิตตนเอง

คำถาม : มีการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาหรือไม่ และมีการอบรมเพิ่มเติมอย่างไรบ้าง

-บุคลากรของสำนักฯ ไม่ได้กำหนดว่าต้องจบการศึกษาอะไรมา แต่ต้องมีประสบการณ์ และมีการ training ภายในระยะสั้นๆ (1 วัน-1สัปดาห์) เช่น การเชิญวิทยากรภายนอก ตำรวจ นักกฎหมายมาให้ความรู้

คำถาม : ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรบ้าง

-ปัญหาในการปฏิบัติที่ผ่านมา (1) เจ้าหน้าที่เคยถูกขู่ฆ่าเพื่อให้หยุดปฏิบัติงาน (2) ผู้ร้องเรียนขอให้เจ้าหน้าที่ทำบางอย่างที่ไม่มีอำนาจ

คำถาม : ภาพลักษณ์ของ ACRC ในสายตาของประชาชนเป็นอย่างไร

-ประเมินภาพลักษณ์ที่ประชาชนมีต่อ ACRC ว่าเป็นช่องทางที่เข้าถึงได้ง่าย พึ่งพาได้ทั้งสำหรับข้าราชการและบุคคลทั่วไป

หัวข้อการให้ความคุ้มครองและการให้เงินรางวัลต่าง ๆ (เฉพาะกรณีการทุจริต)

ผู้ให้สัมภาษณ์ Yoon Ja Young

Attorney at Law of Protection & Reward Division, ACRC

คำถาม : ขอให้เล่าถึงขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของ Protection & Reward Division

-หน้าที่ของสำนักฯ คือการพิจารณาว่าจะให้การคุ้มครองผู้ร้องเรียนและให้รางวัลตอบแทนหรือไม่อย่างไร

-การให้ความคุ้มครองจะให้เฉพาะผู้ที่ยื่นคำร้องขอมาเท่านั้น โดยจะติดตามดูว่าได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแสหรือไม่อย่างไร

-ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นได้ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลใดก็ตาม ซึ่งมีสิทธิจะได้รับความคุ้มครองโดยเสมอกัน

คำถาม : มีการพิจารณาให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมากน้อยเพียงใด

-ที่ผ่านมามีผู้ชี้เบาะแสการทุจริตประมาณ 1,800 เรื่อง/ปี และมีผู้ขอรับมาตรการการคุ้มครองที่ได้รับความเห็นชอบจาก ACRC ประมาณ 10 กรณี เช่น เรื่องการถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับงาน (Disadvantage measures) การไล่ออกจากตำแหน่ง (เคยมีกรณีผู้ร้องเรียนถูกข่มขู่ว่าจะลักพาตัวบุคคลในครอบครัวและมาคุกคามที่บ้าน) โดยหาก ACRC ให้ความเห็นชอบก็จะประสานกับตำรวจท้องที่ให้เข้าดูแลคุ้มครองผู้ร้องเรียน ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนจะมีการประสานงานกับหัวหน้าตำรวจของเมืองเลย ทั้งนี้ มีหลายกรณีที่ผู้ร้องขอมาตรการคุ้มครองไม่เข้าองค์ประกอบ เช่น การร้องขอความคุ้มครองไม่สัมพันธ์กับพฤติการณ์ที่ระบุ

คำถาม : มาตรการให้ความคุ้มครองประกอบไปด้วยอะไรบ้าง

-โดยหลักแล้ว ACRC จะมีมาตรการให้ความคุ้มครอง ในเรื่องต่อไปนี้

(1) ผู้ร้องเรียนได้รับผลกระทบเชิงลบจากการร้องเรียน (Disadvantage measures) เช่น ถูกย้ายงานโดยไม่มีเหตุผล

(2) ผู้ได้รับการคุ้มครองจะได้รับการรับประกันว่าทุกอย่างจะถูกรักษาและเก็บเป็นความลับ

(3) การคุ้มครองครอบคลุมถึงความเสียหายทางร่างกาย (Physical) และจิตใจ (Psychological) โดย ACRC มีการทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับสถาบันการแพทย์ด้วย

-กรณีที่ผู้ร้องเรียนถูกไล่ออกจากงานก็สามารถร้องขอมาตรการคุ้มครองให้กลับสู่ตำแหน่งงานเดิมได้ และเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม หากละเมิดมีโทษจำคุกและปรับ

คำถาม : ในการพิจารณาให้รางวัลตอบแทน (Reward) มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร

- หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้รางวัลตอบแทน (Reward) มีเพดานสูงสุดอยู่ที่ประมาณ 300 ล้านบาท โดยผู้ร้องเรียนที่มีสิทธิได้รางวัลตอบแทนต้องแจ้งเบาะแสที่จะนำไปสู่การจับกุมในคดีทุจริตและได้รางวัลตอบแทน 4-30% ของเงินที่รัฐได้รับคืนมา เช่น ผู้ทุจริตของบประมาณ 2 ล้าน เพื่อสร้างถนน แต่ใช้จริงเพียง 1 ล้าน ก็จะคำนวณจากเงินที่รัฐได้เงินคืนมา 1 ล้าน

-เคยมีกรณีที่บริษัทเอกชนนำเข้าอาวุธจากต่างประเทศเสนอราคาขายให้แก่รัฐบาลในราคาที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น แต่พนักงานบริษัทรู้จึงแจ้งเบาะแสมายัง ACRC ท้ายที่สุดเขาถูกบีบให้ลาออกจากบริษัท แต่ก็ยังได้รับรางวัลตอบแทน

คำถาม : หากผู้ที่ชี้เบาะแสมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดด้วยจะพิจารณาให้รางวัลตอบแทนหรือไม่

-ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนร่วมทำผิดด้วย ก็มีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทนตามกฎหมาย แต่ผู้นั้นอาจจะมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายอื่น ซึ่ง ACRC สามารถช่วยต่อรองกับศาลให้ลดโทษก็ได้

คำถาม : เหตุใดกฎหมายเกาหลีจึงสร้างแรงจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน

-สาเหตุที่เกาหลีมีการระบุถึงการให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ร้องเรียนไว้เนื่องจากมองว่าหากพึ่งพาแต่เพียงจิตสำนึกอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ ต้องมีการเสริมแรงจูงใจ ด้วยเห็นว่าผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตเป็นผู้ที่เสียสละชีวิตเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การมีต้นทุนสูงควรที่จะได้รับผลตอบแทนด้วย

คำถาม : ความแตกต่างระหว่าง Award กับ Reward คืออะไร

-ความแตกต่างระหว่าง Award กับ Reward คือคณะกรรมการ ACRC จะพิจารณาให้ Award แก่บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลและส่งผลให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมแก่สาธารณะ (ซึ่งอาจจะไม่เข้าเกณฑ์การได้รับ Reward) อาจจะได้รับเป็นเงินรางวัลหรืออย่างไรก็ตาม เช่น กรณีการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตของ ดร. Hwang (เรื่องโคลนนิ่ง) ท้ายที่สุดผู้แจ้งเบาะแสก็ได้รับ Award จาก ACRC

คำถาม : อะไรคืออุปสรรคสำคัญของการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริต

-ความคิดที่มีต่อผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตต้องได้รับการปรับเปลี่ยน ไม่ใช่คนที่หักหลังต่อองค์กร แต่เป็นผู้ที่เสียสละตนเองเพื่อส่วนรวม (A new Korea starts by dismantling outmoded ways of thinking)

-ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติคือเมื่อสั่งการไปยังหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานเหล่านั้นเลือกที่จะไม่ดำเนินการ แต่หัวหน้าหน่วยงานกลับยอมเสียค่าปรับ (ประมาณ 300,000 บาท)

-กฎหมายไม่ใช่ปัญหา ความคิดของคนเป็นปัญหามากกว่า

หัวข้อการรับเรื่องร้องเรียน การให้ความคุ้มครองและการให้เงินรางวัลต่าง ๆ (เฉพาะกรณีความผิดการละเมิดผลประโยชน์ของสาธารณะ)

ผู้ให้สัมภาษณ์

1. Kim Ki-Chang

Senior Deputy Director of Public Interest Whistleblowing Inspection & Policy Division, Bureau of Anti-corruption

2. Ra Jo-Un

Deputy Director of Public Interest Whistleblowing Inspection & Policy Division, Bureau of Anti-corruption

3. Jang Eun-kyoung

Deputy Director of Public Interest Whistleblowing Inspection & Policy Division, Bureau of Anti-corruption

คำถาม : กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะมีที่มาอย่างไร

-ในปี 2001 มีกฎหมายที่ปกป้องผู้ชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น ยังไม่มีกฎหมายที่ปกป้องผู้ชี้เบาะแสการกระทำอันขัดผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่ข้าราชการ เช่น เอกชน ACRC จึงริเริ่มร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นและใช้บังคับในปี 2011

-เริ่มร่างกฎหมายโดยพัฒนามาจากกฎหมายของ 3 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ญี่ปุ่น และอเมริกา โดยสองประเทศแรกมีกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเป็นการเฉพาะ ส่วนอเมริกามีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแยกออกจากกันในแต่ละกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้ง 3 ประเทศใช้ศาลเป็นผู้ตัดสินว่าจะให้ความคุ้มครองหรือไม่ แต่กรณีของเกาหลีให้คณะกรรมการ ACRC เป็นผู้ตัดสิน

คำถาม : มีขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างไร เช่น ถ้าพนักงานเอกชนพบเห็นการกระทำผิด จะแจ้งอย่างไร

- สามารถแจ้งมาทาง e-people หรือช่องทางอื่นๆ เช่น Walk-in โดยแจ้งชื่อผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง พฤติการณ์ความผิด และหลักฐาน จากนั้น ก็จะทำการตรวจสอบว่ามีมูลความจริงหรือไม่ และจะมีการ Update สถานะของเรื่องให้ผู้ร้องทราบตลอด

คำถาม : อะไรคือจุดเด่นของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะที่แตกต่างจากประเทศอื่น

-จุดเด่นของกฎหมายเกาหลีคือ ACRC สามารถเข้ามาเป็นคู่กรณีแทนผู้ร้องเรียนได้ในการต่อสู้คดีกับผู้กระทำความผิด

-เรามองว่า ประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ เอกชน ผู้รับเหมา และคนทั่วไป ย่อมได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน

คำถาม : การพิจารณาว่าจะให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมีหลักเกณฑ์อย่างไร

-หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสหรือไม่ จะมี Check List ว่าการกระทำใดถือเป็นการแก้แค้น หากเกิดขึ้นภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่มีการร้องเรียนจะถือเป็นการแก้แค้นทันที

คำถาม : การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาความลักลั่นกับกฎหมายอื่นหรือไม่ เช่น กฎหมายด้านความมั่นคง

-การชี้เบาะแสการกระทำอันขัดผลประโยชน์สาธารณะไม่มีปัญหาความลักลั่นกับกฎหมายด้านความมั่นคงอื่นๆ เหมือนที่เกิดขึ้นในออสเตรเลียและมาเลเซีย

คำถาม : ที่ผ่านมาผู้ชี้เบาะแสตามกฎหมายนี้ส่วนใหญ่เป็นใคร

-ผู้ที่ชี้เบาะแสเข้ามาส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่อยู่วงใน เช่น พนักงานในบริษัทเอกชน หรือประชาชนทั่วไปที่สังเกตถึงความผิดปกติของกระบวนการต่างๆ ที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์สาธารณะ เช่น เห็นว่าการสร้างสะพานมีความผิดปกติก็แจ้งเข้ามาได้ ก็มีอยู่บ้างเช่นกัน โดยปัจจุบันมีจำนวน 279 กรณีที่สามารถชี้เบาะแสได้

คำถาม : ACRC มีการพิจารณาเพื่อจะพัฒนากฎหมายปัจจุบันให้สมบูรณ์ขึ้นอย่างไร

-ACRC อยู่ระหว่างศึกษาว่าจะนำบทบัญญัติว่าด้วยการให้ความคุ้มครอง (Protection) และการให้รางวัลตอบแทน (Reward) ของกฎหมาย 2 ฉบับ (Anti-Corruption Act 2001 และ Public Interest Whistleblower Protection 2011) มารวมกัน โดยให้สิทธิ การคุ้มครอง การตอบแทนต่างๆ เหมือนกัน

-แนวทางการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายคือการขยายกรณีที่สามารถชี้เบาะแสจาก 279 กรณีให้เพิ่มมากขึ้นตามพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นเดียวกับการป้องกันและปราบปรามก็ต้องเข้มข้นขึ้น

คำถาม : ขั้นตอนการชี้เบาะแสเหมือนหรือต่างกับการร้องเรียนเรื่องการคอรัปชันอย่างไร

-ขั้นตอนการชี้เบาะแสเหมือนกับกรณีการร้องเรียนการทุจริต ในปี 2016 มีผู้ชี้เบาะแสการกระทำอันขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะประมาณ 2,500 ราย

คำถาม : ที่ผ่านมามีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

-ในช่วงแรกๆ ของการใช้กฎหมายมีเรื่องเข้ามามากเนื่องจากอยากได้รางวัลตอบแทน (มากกว่า 10,000 กรณี) ต่อมา ACRC จึงพัฒนาระบบการกรองเรื่องขึ้นมาโดยตั้งเงื่อนไขว่า internal whistleblower เท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รางวัลตอบแทน และผู้ที่ชี้เบาะแสเท็จต้องถูกลงโทษและขึ้นศาลคู่กับคู่กรณี นอกจากนั้นยังมีการประชาสัมพันธ์ตลอดเวลา ทำให้คนกลุ่มนี้หายไป อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขนี้เป็นข้อจำกัดให้ External whistleblower ไม่ค่อยพอใจในประโยชน์ที่จะได้รับจากการชี้เบาะแส

คำถาม : มีอัตรากำลังในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้เท่าใด เพียงพอหรือไม่

-เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับเรื่อง คุ้มครอง และพิจารณารางวัลตอบแทน มีจำนวน 14 ราย แยกเป็น investigator 6 ราย protection 3 ราย และ reward 5 ราย มีการขออัตรากำลังเพิ่ม แต่ก็ยังสามารถรับภาระไหว

คำถาม : มีการพัฒนาบุคลากรอย่างไร

-มีการฝึกอบรม สัมมนาเป็นประจำ เนื้อหาการฝึกอบรมจะร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ด้วย

คำถาม : ACRC มีการสร้างความรับรู้ต่อประชาชนถึงการมีอยู่ของกฎหมายฉบับนี้อย่างไรบ้าง

-ACRC มีการประชาสัมพันธ์ตลอดเวลาถึงวิธีการ ขั้นตอนการชี้เบาะแส

คำถาม : ที่ผ่านมามีผลงานใดที่เป็นรูปธรรมบ้าง

-กรณีที่เป็นผลงานรูปธรรมคือ การที่นาย Kim Gwang-ho พนักงานของ รถฮุนได ออกมาเปิดโปงข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐและสื่อมวลชนเกี่ยวกับข้อผิดพลาดของรถฮุนได ซึ่งบริษัทไม่ยอมเรียกรถคืนในตอนนั้น จนสุดท้ายการเปิดโปงนำไปสู่การเรียกคืนรถยนต์จำนวน 240,000 คัน[290] ปัจจุบัน นาย Kim Gwang-ho ได้ลาออกจากบริษัทแล้ว (ยินดีลาออกเอง) และหน่วยงาน People's Solidarity for

[290] บทความเรื่อง Blowing the whistle in South Korea: Hyundai Man takes on chaebol culture https://www.reuters.com/article/us-hyundai-whistleblower/blowing-the-whistle-in-south-korea-hyundai-man-takes-on-chaebol-culture-idUSKCN18B0J5

Participatory Democracy (PSPD) ซึ่งเป็น NGO ภาคประชาสังคม ยังมีการรางวัลเชิดชูกียรติเขาอีกด้วย

- อีกกรณีคือกรณีบริษัท KT ไล่นาย Lee Hae-gwan ประธานสหภาพแรงงานของบริษัท KT ซึ่งเป็นบริษัทโทรศัพท์หลักของสาธารรัฐเกาหลี ออกจากงานเนื่องจากออกมาเปิดโปงความผิดปกติเกี่ยวกับรายการโทรศัพท์ต่างประเทศที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงโหวตสถานที่ธรรมชาติที่สวยที่สุด 7 แห่งของโลก ปัจจุบัน ACRC ได้ช่วยให้กลับไปทำงานที่เดิม[291]

คำถาม : บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมีมากน้อยเพียงใด

-องค์กรเอกชนมีส่วนสำคัญในการช่วยคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสบางรายที่กฎหมายคุ้มครองไม่ถึง เช่น กรณีที่ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าเป็นผู้ชี้เบาะเบาะแสตามนิยามในกฎหมายหรือไม่ ซึ่งองค์กรเอกชนจะเข้าไปดูแลเอง

-กรณีผู้ชี้เบาะแสร้องเรียนผ่านช่องทางอื่นที่ไม่ใช่ ACRC จะไม่ได้รับความคุ้มครอง

-กฎหมายกำหนดให้บริษัทเอกชนต้องมีนโยบายด้าน Whistleblowing เช่นเดียวกับหน่วยงานของภาครัฐ

[291] บทความเรื่อง South Korea's Whistle-Blowers Sound Off at Their Own Risk https://www.nytimes.com/2016/11/09/business/international/south-korea-whistle-blower-corruption.html

On-site Visit: Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC), Seoul, South Korea

Under a Research Project Funded by Thailand's Research Fund (TRF)

"Enhancing the Effectiveness of the Whistleblowing System and Promoting Area-Based Collaboration (ABC) in Fighting and Preventing Corruption in Thailand"

Rationale of Research Project

Corruption is a deep-rooted problem that has plagued Thailand for years. Although Thailand has been proactive in fighting corruption problems, as could be seen from the multiple structural mechanisms that have been put in place including the establishment of the National Anti-Corruption Commission (NACC) and Public-Sector Anti-Corruption Commission (PACC), it is unfortunate that the malady still persists on a country-wide scale. Furthermore, the Corruption Perception Index (CPI) has consistently shown that our country has a long way to go in terms of curbing corruption.

Among the various approaches that have been employed to address this critical issue, whistleblowing has been shown to be one of the most effective anti-corruption tools in several countries. Although the Thai Government (e.g., via the anti-corruption bodies) has passed several laws and regulations to establish whistleblowing procedures and protection practices, whistleblower remains relatively new for Thailand. Additionally, there is virtually no research that seeks to assess the effectiveness of the current whistleblowing practices in Thailand.

Nature of the Research Project

To address this pressing issue, our research team consisting of 4 members has been funded by Thailand's Research Fund (TRF) to conduct a two-year long study research project (beginning in February, 2016) to assess the effectiveness of the current whistleblowing system and to propose strategies for effective implementation of the whistleblowing system in Thailand. This research project comprises two phases. In the first phase (beginning in February, 2016), the research team has already studied international standards and best practices from international organizations and countries that have succeeded in fighting corruption. The research team has also studied opinions of a wide range of subject matter experts (SMEs) and stakeholders through in-depth interviews. In the second phase of the project (beginning in February 2018), the research team will examine perceptions of corruption in public

organizations in multiple regions in Thailand and to assess the perceived effectiveness of current whistleblowing practices through a quantitative approach. The expected output of this ambitious research project is to provide empirical data and concrete recommendations to the Thai Government regarding what can be done to improve the current laws/regulations and practices that will not only meet the international standards but prove feasible and appropriate in light of our country's unique history and development.

Visiting the Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC)

Upon investigating whistleblowing practices in several countries including South Korea, Malaysia, Japan, the United Kingdom and Australia, we feel that South Korea's Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) has been most successful in its ambitious actions against corruption and nepotism practices. The merging of Korea Independent Commission against Corruption (KICAC), Office of the Ombudsman and Administrative Appeals Commission was a successful structural change that has led to South Korea's anti-corruption accomplishments. Specifically, South Korea has been successful in addressing grievances and corruption-related whistleblowing through its innovative e-portal services, incentive schemes and speedy investigative processes while also ensuring protection of whistleblowers' rights and safety.

Although we have systematically studied legal documents and publicly available reports and data regarding the past accomplishments of the ACRC, we feel that an on-site visit will shed greater light on the process of managing whistleblowing and the multiple components of legal procedures and practices that appear to contribute to lowering corruption in South Korea. More importantly, we feel that a visit to the ACRC will allow us to exchange thoughts on the possible stumbling blocks in establishing whistleblowing process.

Names of Participants

1.	Dr.Wisanupong Potipiroon	Prince of Songkla University (CV Attached)
2.	Dr.Angsuthon Srisuthisa-aard	Thai Chamber of Commerce University
3.	Mr. Parin Singhahem	Researcher

ชุดคำถามที่ส่งไปล่วงหน้า

Corruption Whistleblowing Questionnaire

Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC)

Seoul, South Korea

***1. Institutional Improvement Bureau* (ACRC)**

- e-People Division
- Complaints Information Analysis Division

No	Questions
1	The ACRC has successfully integrated the petition windows of 910 public-sector agencies for all complaints from corruption whistleblowers through **e-People** (www.epeople.go.kr). In particular, the ACRC receives reports of corruption committed by the executive, legislative and judicial branch officials. • In retrospect, how was this integration process achieved? • What are the technical, legal or political issues in the integration process? *In the case of Thailand, our anti-corruption bodies (e.g., the National Anti-Corruption Commission [NACC] and Public-Sector Anti-Corruption Commission [PACC] and several other agencies) have entirely separate online petition systems (and call centers). This lack of integration resulted in inconvenience to corruption whistleblowers who have to access different systems for filing complaints.* *Note: The NACC is responsible for investigating large corruption cases involving high-ranking public officials (above level 8) and politicians, whereas the PACC is responsible for corruption cases involving lower-ranking officials (level 8 and below).*
2	The nation-wide **110 government call center** was integrated with 316 other organizations in 2007. • How is the call center system integrated with this e-portal system? • Is it 'as effective' for corruption whistleblowers to report through the call center? • Do call-center counselors have specific skills/competencies for handling corruption reports?

No	Questions
3	How are corruption complaints/reports **categorized and screened** before being transferred to specific agencies? For example, in 2016 alone, you received 3,735 corruption reports. How long does it take for **an initial screening (whether the reports have merits or grounds)** before the corruption reports could be sent out to pertinent agencies?
4	We understand that in the ARCRC's system, informants are prohibited from making anonymous reports. How do you then ensure the **confidentiality** for the incoming corruption reports? For example, after a corruption report has been submitted through the e-portal system, how do you ensure that identity of whistleblowers is kept confidential? Who has or does not have the authority to access such information?
5	Do you have separate petition systems for **internal whistleblowers** (i.e., government employees) and whistleblowers from outside the government (e.g., the general public, business owners, media, and watchdog organizations)? Do government employees who witness wrongdoings report internally first through their superiors? If so, how does the internal whistleblowing system work?
6	**Your Complaint Forecast System** was adopted in 2015, through which relevant agencies are provided necessary information in order to respond in advance if a certain compliant is repeatedly filed during a specific period. Is it possible for you to provide specific details about the types of forecasts provided to those agencies?

***2. Ombudsman Bureau* (ACRC)**

- Inspection Planning Division
- Corruption Inspection Division

No	Questions
1	We understand that once a corruption report is received through the e-portal or the call center, it is then transferred to the ***Inspection Planning Division***. This unit reviews all allegations that meet the final approval of the commission and transfer corruption cases for investigation to pertinent agencies including - The Supreme Prosecutors' Office (SPO) - The Board of Audit and Inspection (BAI) - Central administrative agencies - The police department - Local government agencies - Other government agencies. ● How do you determine what agencies a corruption report should be transferred to? Is there a law/regulation governing this process? Is this decision made by the commissioner or some forms of committees?
2	How do you ensure the **confidentiality** for the incoming corruption reports? In particular, after a petition has been transferred to the *Inspection Planning Division*, how do you ensure that identity of the whistleblowers is kept confidential? Who has or who does not have the authority to access such information?
3	We understand that an investigative agency that receives an allegation of corruption is required to complete an audit, criminal investigation, or inspection of the allegations within 60 days and must report the result to the ACRC within 10 days of the completion of the investigation. If the audit, investigation, or inspection made by the investigation authority in question is deemed insufficient, the ACRC may request these said authority to perform a reinvestigation by presenting reasonable grounds, for example, submitting new evidence. ● How do you ensure that the heads of responsible agencies are accountable to this **speedy investigative process**? Can the ACRC impose penalties on these agencies if the investigative process takes too long?

No	Questions
	• Is there a board governing this process? What is the law/regulation governing this process? • What factors do you think contribute to a speedy investigative process? • Where does this investigative process end? (In Thailand, corruption cases are decided and finalized at the court level. Please see below) *In the case of Thailand, the National Anti-Corruption Commission [NACC] and Public-Sector Anti-Corruption Commission [PACC] are responsible for receiving and investigating corruption reports. The investigative process can take up to seven years, on average, from the receipt of the reports to their transfer to the Attorney General' s office and ultimately the courts. The NACC and PACC may also choose to send minor cases of corruption to responsible agencies where wrongdoings took place. Note: The NACC is responsible for investigating large corruption cases involving high-ranking public officials (above level 8) and politicians, whereas the PACC is responsible for corruption cases involving lower-ranking officials (level 8 and below).*
4	We understand that besides the ACRC, there are **six major state actors involved in anti-corruption related activities**; 1. The President's Secretary 2. The Office of the Prime Minister 3. The Board Audit and Inspection (BAI) 4. The Public Prosecutor's Office 5. The Inspector General of each Ministry 6. Minister of Public Administration and Safety (MOPAS) • Could you shed some light on how these agencies differ in their anti-corruption responsibilities?
5	In 2016, out of the 1,891 corruption reports referred to investigative agencies, 951 cases (50.3%) were made **internally within organizations**. How does the ACRC become involved in this process? In particular, do government employees who witness wrongdoings report internally first through their superiors? If so, how does the internal whistleblowing system work?
6	It was indicated in the ACRC's 2016 annual report that 506 officials were able to handle 57,335 cases in 2016. Do you have a specific statistics on the number of

No	Questions
	corruption cases that **each official is able to process** on a monthly or yearly basis to ensure effective and speedy investigative process?
7	According to the ACRC's 2016 annual report, in order to improve the prevalent "ping-pong complaint" practice, by which public organizations have shifted responsibility to others, a system for ping-pong complaint mediation was introduced in 2015. In the following year, 50,666 cases of ping-pong complaints, or complaints that had been transferred more than three times, were successfully mediated, and the average handling period was shortened from 4.75 to 2.51 days. • Does this "ping-pong complaint" practice involve corruption cases as well? • How is the mediation process implemented?
8	**Enforcement Decree of the ACRC Act** According to the ACRC's 2016 annual report, between 2011 and 2015, a total of 1,846 public officials were dismissed for corruption. As a result of inspections on the employment status of public officials who had been dismissed for corruption, ten violators were identified in 2016. • Could you provide some light on the nature of the violations? Is there penalty on government agencies for this violation?

3. Anti-Corruption Bureau (ACRC)

- Protection & Reward Division
- Public Interest Whistleblowing Inspection & Policy Division
- Public Interest Whistleblower Protection Division

No	Questions
1	**<u>Confidentiality and Protection of whistleblowers</u>** According to the ACRC's 2016 annual report, the Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers was established by the ACRC and put into effect on September 30, 2011 (revised in 2016), providing protection measures for both internal and external whistleblowers. These protective measures for whistleblowers include a prohibition on the **disclosure of a reporter's identity**, and protection against the implementation of disadvantageous measures. The scope of such disadvantageous measures includes **disadvantages to employment** status, such as termination and suspension of employment; **economic disadvantages**, such as wage discrimination and termination of contracts for goods; **administrative disadvantages**, such as the cancellation of permits or licenses; and **psychological disadvantages**, such as bullying. To prevent disadvantages against reporters, the ACRC designates a corruption reporter protection officer who identifies cases requiring protection from the initial stages of report filing. In addition, when the ACRC receives a case with a request for protection, it sends the "Introduction on the Corruption Reporter Protection and Reward System" to the concerned institutions and officials in order to preemptively curb disadvantageous actions against reporters. Between the 2008 launch of the ACRC and 2016, a total of 130 requests for guarantee of employment were received and employment was guaranteed in 43, or 33%, of these cases. A total of KRW 35.5 million was imposed in penalties on 8 cases in which corruption reporter protection regulations were violated. • We understand that in the ARCRC's system, informants are prohibited from making anonymous reports. How do you then ensure the **confidentiality** for the incoming corruption reports? For example, after a corruption report has been submitted through the e-portal system, how do you ensure that identity of whistleblowers is kept confidential? Furthermore, after a petition has been

No	Questions
	transferred to the *Inspection Planning Division*, how do you ensure that identity of the whistleblowers is kept confidential? Who has or does not have the right to access such information? Any penalties for those who disclose the information? • How do you ensure effective enforcement of protection of internal whistleblowers? In Thailand, it has been reported that internal whistleblowers (government employees) are retaliated by their employing agencies. Do you keep track of their well-being after the case has been closed? • The ACRC has received 28,240 corruption related reports since 2008, among which 1,394 cases were sent to the investigative authorities and 3,711 cases were forwarded to competent public institutions. A total of 165 requests have been made for the protection of corruption reporters. Could you shed some light on the success of the protection of these corruption reporters? • What happens when corruption reporter protection regulations were violated? • Do protective measures apply similarly for internal and external whistleblowers? In particular, does the law allow the ACRC to impose orders on private or business organizations? • How does the ACRC handle emergency protection for whistleblowers who face imminent threats? • To what extent to the ACRC provides protection measures for the whistleblowers? A safe house? A body guard? Does the ACRC have the resources to provide such protections or does the ACRC request such protections from the police department or other agencies? • What specific training do the protection officers receive to carry out this process? • Does the ACRC encounter any problems in providing such protections? • What factors do you think contribute to a successful protection of whistleblowers?
2	**Rewards for whistleblowers** According to the ACRC's 2016 annual report, a reward of up to KRW 2 billion may be provided to internal whistleblowers.

No	Questions
	• How was this number determined? In particular, how does the ACRC determine what amount of rewards a whistleblower should receive? How long does this process take before a whistleblower is granted the reward? In Thailand, we have this rewarding system but unfortunately it has never been implemented in actuality. • Some people may argue that a reward system may undermine the intrinsic motivation for potential whistleblowers. There is actually research supporting this claim. What do you think are pros and cons of this rewards scheme? • How many government employees have been rewarded for reporting corruption over the past five years?

ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิด (Focus Group)
การเสริมสร้างประสิทธิผลระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ
วันพฤหัสบดีที่ 11 มกราคม 2561 เวลา 9.00 – 16.30 น.
ณ ห้อง Topaz Room 2 ชั้น 2 โรงแรมริชมอนด์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

8.30-9.00 น.	ลงทะเบียน
9.00-9.30 น.	นำเสนอผลผลการวิจัยฯ
	โดย 1. ดร.วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
	2. ดร.อังศุธร ศรีสุทธิสอาด มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
9.30-10.00 น.	เปิดประเด็นการสนทนาการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ
	โดย นายนิรุท สุขพ่อค้า พนักงานไต่สวนชำนาญการพิเศษ
	สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดเขตพื้นที่ 9 (สงขลา)
10.00-12.00 น.	ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิด (Focus Group) กลุ่มละ 10 ท่าน
	กลุ่ม 1 การรับเรื่องร้องเรียน/เบาะแส และกระบวนการไต่สวน
	กลุ่ม 2 การคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส
	กลุ่ม 3 การสร้างความร่วมมือของภาคประชาสังคมในการแจ้งเบาะแส
12.00-13.00 น.	รับประทานอาหารเที่ยง
13.00-16.00 น.	ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิด
16.00-16.30 น.	สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิด
16.30 น.	เดินทางกลับโดยสวัสดิภาพ

****

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิด (Focus Group)
การเสริมสร้างประสิทธิผลระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ
วันพฤหัสบดีที่ 11 มกราคม 2561 เวลา 9.00 – 16.00 น.
ณ ห้อง Topaz Room 2 ชั้น 2 โรงแรมริชมอนด์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

****

กลุ่ม Focus Group	รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม
1. การรับเรื่องร้องเรียน/เบาะแสการทุจริต/การไต่ส่วน หมายเหตุ เกี่ยวกับช่องทางการร้องเรียน/การบูรณาการข้อมูล การคัดกรองเรื่อง การแจกจ่ายเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปกปิดข้อมูลเป็นความลับ และการแสวงหาข้อเท็จจริงและการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง	1. นายนิรุท สุขพ่อค้า พนักงานไต่สวนชำนาญการพิเศษ ป.ป.ช. (สังกัดภาค 9) 2. นายมารุต ก้อนง่อน สำนักเลขาธิการ ป.ป.ช 3. นายสยาม ธีระบุตร ศูนย์วิจัย ป.ป.ช 4. นายดนัยศักดิ์ รสออน ศูนย์รับเรื่อง สำนักงาน ป.ป.ท. 5. คุณวธัญญู สะยอด ศูนย์รับเรื่อง สำนักงาน ป.ป.ท. 6. นายณัฐวุฒิ นิติวรยุทธ์ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ชำนาญการพิเศษ กองบริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ 7. พ.ต.อ.สุชิน อร่ามรณชิต กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.)
2. การปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส หมายเหตุ เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ความปลอดภัยในชีวิต การถูกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การปกปิดข้อมูลเป็นความลับ การถูกกันเป็นพยาน การให้การเยียวยา การให้รางวัลจูงใจ (รางวัลสินบน)	1. นาย ไพโรจน์ นิยมเดชา นักสืบสวนคดีทุจริตชำนาญการ สำนักสืบสวนและกิจการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. 2. นางสาว จิราพร บุรินทรวานิช นักสืบสวนคดีทุจริตชำนาญการ สำนักสืบสวนและกิจการพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช. 3. นายวราพงษ์ อินต๊ะโมงค์ สำนักสืบสวนและกิจการพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช. 4. นางสาวรัตติกาล ณ ราช นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ท.

กลุ่ม Focus Group	รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม
	5. นายเริงจิตร ฉิมพินิจ นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ท. 6. นายวิชาญ พิเนตรเสถียร ตำแหน่งนักสืบสวนสอบสวน ปฏิบัติการสำนักงาน ป.ป.ท. 7. คุณพัชรภารุธ สุคนธร ผอ.กองปฏิบัติการพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ 8. นายพัสกร เพชรในหิน ผู้อำนวยการศูนย์เยียวยาเหยื่ออาชญากรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 9. คุณชนะชัย วรรณษา นักวิชาการยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 10. พ.ต.อ.สุชิน อร่ามรณชิต กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.)
3. การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคม <u>หมายเหตุ</u> เกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาสังคมและการคุ้มครองภาคประชาสังคม ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... (ที่ตกไปในชั้นกฎษฎีกา) โครงการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทยในการต่อต้านการทุจริต และบทบาทของสื่อมวลชน	1. นายเกรียงไกร ปัญญาพงศธร หัวหน้ากลุ่มงาน (สำนักยุทธศาสตร์) กรมการปกครอง 2. นายศักรินทร์ นลรัตน์ ศูนย์วิจัย ป.ป.ช 3. นายสุริยน วงศสุจริต ศูนย์วิจัย ป.ป.ช. 4. นางสาว ธมณณัฏฐ์ พราหมณ์ดี สำนักงาน ป.ป.ท. 5. นางสาว พรพิมล ชัยเจริญไมตรี กองป้องกันการทุจริตในภาครัฐ สำนักงาน ป.ป.ท. 6. นางสาว ศิรินทร์ทิพย์ โพธิมาศ กองป้องกันการทุจริตในภาครัฐ สำนักงาน ป.ป.ท. 7. นายสมพงษ์ พัดปุย เลขาธิการเครือข่ายพลเมืองเพื่อธรรมาภิบาล 8. คุณศักรินทร์ เสาพูน นักวิจัยเลขาธิการองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย 9. นายสมชาติ เจศรีชัย ผู้สังเกตการณ์โครงการข้อตกลงคุณธรรม

กลุ่ม Focus Group	รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม
	10. ดร.ทวี ธนะเจริญกิจ ผู้สังเกตการณ์โครงการข้อตกลงคุณธรรม 11. พล.อ.อ.วีรวิท คงศักดิ์ ผู้สังเกตการณ์โครงการข้อตกลงคุณธรรม

กลุ่ม 1 การรับเรื่องร้องเรียน/เบาะแส และกระบวนการไต่สวน

สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

ในประเด็นนี้ มีผู้เสนอว่า การทำงานของรัฐนั้นควรจะมีการทำงานในเชิง “รุก” กล่าวคือ การทำงานที่ตอบสนองกับสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยจะมีลักษณะในการดำเนินงานดังนี้

1 ต้องมีความรวดเร็ว และตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างเป็นปัจจุบันมากที่สุด

2 ภายใต้การทำงานเชิงรุกต้องมีระบบที่สามารถตรวจสอบได้

3 การทำงานเชิงรุกเป็นการทำงานผ่านกระบวนการสืบ ที่ไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาร้องเรียน ดังนั้นแล้วการทำงานเชิงรุกจึงจำเป็นต้องมี เงื่อนไข 3 เงื่อนไขดังนี้

1 ระบบกฎหมายต้องมีกฎหมายที่สามารถใช้อำนาจได้เป็นรูปธรรม

2 ระบบการไต่สวนต้องมีการไต่สวนและสอบสวน ที่มีประสิทธิภาพ

3 ต้องให้อำนาจใน "กระบวนการสืบ" กับหน่วยงานภาครัฐ

1 ประเด็นของช่องว่างทางกฎหมายและมาตรการนั้น

ภายใต้ 3 เงื่อนไขดังกล่าวมีข้อขัดแย้งในเรื่องของมาตรการที่เป็นอุปสรรค ต่อการดำเนินงานของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. อาทิเช่น การจะยุบ ปปช. จังหวัด ซึ่งขัดต่อหลักในการทำงานเชิงรุกที่ต้องการให้ภาครัฐเข้าไปตรวจสอบในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว และขัดต่อหลักคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากหากหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ไม่มีความใกล้ชิดของประชาชนต่อองค์กรในการตรวจสอบก็จะลดลงตามไปด้วย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในการดำเนินการเรื่องการปราบปรามตรวจสอบทุจริตจำเป็นจะต้องมีกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับหลักการ และสอดคล้องความสัมพันธ์กับภาคประชาชน

ป.ป.ช. กล่าวว่า ในการจัดการในเรื่องระบบสืบนั้น ตำรวจจะมีความคล่องตัวกว่า ดังนั้นระบบองค์กร ของ ป.ป.ช. นั้นสิ่งที่เป็นปัญหาคือระบบงาน "ลับ" ซึ่งเป็นเทคนิคของกระบวนการยุติธรรม และด้านทำให้ข้อจำกัดของการบูรณาการในการทำงานของหลายภาคส่วนจะไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากมีระบบการทำงานแบบลับ

2. ความสอดคล้องระหว่างหน่วยงาน (ป.ป.ช. และ ป.ป.ท.) ในระเบียบกฎหมายเรื่องเดียวกัน

2.1 ในประเด็นของการยุติข้อร้องเรียนของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. มีการเสนอให้ทั้งสองหน่วยงานมีวิธีการในการยุติข้อร้องเรียนที่ไม่มีหลักฐาน และ ผู้ร้องเรียนไม่แสดงตน

ในประเด็นยุติข้อร้องเรียนของ DSI นั้นทาง DSI มีขั้นตอนในการระงับและยุติข้อร้องเรียนโดยทาง DSI มีช่องทางในการร้องเรียนไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์ Facebook หรือเว็บไซต์หรือกระทั่งหนังสือร้องเรียน ซึ่งหลักเกณฑ์ของ DSI จะเป็นในรูปแบบของการที่จะต้องพิสูจน์ตัวผู้ร้องเรียนก่อนหากพิสูจน์ไม่ได้ว่าตัวผู้ร้องเรียนเป็นใครก็จะมีการยุติข้อร้องเรียนนั้น ทั้งนี้การยุติจะต้องมีการบันทึกในระบบสารบัญไว้และต้องมีการรายงานผู้บังคับบัญชา ซึ่งผลจากการดำเนินการด้วยวิธีการดังกล่าว

"...จะมีเรื่องที่สามารถเข้าไปสู่กระบวนการของคณะกรรมการหรืออธิบดีเพียง 20 เรื่องจาก 10,000 เรื่อง..."

โดยเรื่องที่มีการยุติไปอาจจะไม่ใช่สำนวนแต่จะเป็นการรายงานเกี่ยวกับข้อร้องเรียนที่เข้ามาใน DSI แต่เนื่องจากการดำเนินของ DSI เป็นกระบวนการในการไต่สวนซึ่งสามารถพิจารณาให้ยุติข้อร้องเรียนได้แต่ในทางกลับกัน ป.ป.ช.และ ป.ป.ท.ไม่สามารถมีอำนาจนี้ในการยุติข้อร้องเรียนได้แม้ว่าจะมีช่องทางของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เลขาธิการที่สามารถพิจารณาสำนวนว่าสำนวนใดสามารถยุติได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ไม่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในช่องทางดังกล่าวนี้ ดังนั้น แม้ว่าจะกวนการในการยุติจะเป็นกระบวนการที่จะสามารถทำให้การดำเนินงานเกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่องค์กรที่เป็นแกนกลางในการปราบปรามทุจริตก็ไม่มีอำนาจในการยุติได้

นอกจากนั้นยังมีผู้ให้ความเห็นว่า แม้ว่า DSI จะยุติหรือตัดเรื่องดังกล่าวออกไปแล้วแต่เรื่องดังกล่าวอาจจะมีการร้องเรียนผ่านช่องทางอื่นๆที่สามารถร้องเรียนได้ เช่น ช่องหาของหน่วยงานตำรวจ

3. การบังคับใช้กฎหมาย / ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานจริง

3.1 ประเด็นประสิทธิภาพในการร้องเรียน โดยแท้จริงแล้วผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นพยานไม่ใช่ผู้เห็นเหตุการณ์ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วในปัจจุบันสิ่งที่เกิดขึ้นคือเรื่องในการร้องเรียนไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์สามารถนำมาปฏิบัติจริงได้หรือสามารถดำเนินการต่อได้แต่อีก 90 เปอร์เซ็นต์เป็นลักษณะในการร้องเรียนที่ไม่มีหลักฐาน และในบางกรณีผู้ร้องเรียนใช้คำที่เลี่ยงกฎหมายเพื่อไม่ให้ตนเป็นพยาน และคำร้องเรียนบางครั้งจะเป็นลักษณะคำร้องเรียนเชิงกลั่นแกล้ง ดังนั้นการร้องเรียนจำเป็นต้องมีการยืนยันตัวตนของผู้ร้องเพื่อให้คำร้องมีน้ำหนักมากขึ้น

"ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีผู้มาแจ้งร้องเรียนกรณีทุจริตและใส่ข้อมูลและหลักฐานทั้งหมดแล้วแต่เมื่อ เรื่องถึงชั้นศาล ผู้ให้ข้อมูลกลับไม่กล้าเป็นพยานและยกเรื่องในการร้องเรียนและไม่ขอร้องเรียนในประเด็นนั้นต่อไป" ผู้ร่วมสนทนากลุ่มตัวแทนจาก ป.ป.ช.

3.2 ประเด็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร้องเรียน ในกรณีนี้จำเป็นจะต้องมีวิธีการในการจัดการข้อมูลของการร้องเรียน โดยในการร้องเรียนจะต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนและมีหลักฐานชัดเจน และต้องมีระบบคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ โดยอาจจะมีการบริหารจัดการที่เริ่มตั้งแต่วิธีการในการประชาสัมพันธ์ว่า จะต้องร้องเรียนในลักษณะใดคำร้องจึงจะสามารถดำเนินการต่อได้ หรือประชาสัมพันธ์เพิ่มว่าต้องมีข้อมูลและหลักฐานที่ครอบถ้วนจะทำให้เกิดการดำเนินการต่อไดอย่างรวดเร็ว

3.3 ประเด็นความล่าช้าในการในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ปัญหานี้พบได้ในการปฏิบัติงานจริง เนื่องจากการร้องเรียนที่เกิดขึ้นในหลายช่องทางนั้น มีปริมาณในการร้องเรียนมาก และในบางกรณีการร้องเรียนในเรื่องเดียวกันอาจเกิดการร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงาน จึงมีการเสนอให้มี

การรวมหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนเพียงหน่วยงานเดียวและมีการกระจาย และคัดกรองเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ซึ่งจะทำให้ปัญหาความล่าช้า และความทับซ้อนในการทำงานลดลง

“ในปัจจุบันองค์กรภาครัฐก็ได้มีการทำระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการบริหารจัดการข้อมูลร่วมกัน เช่นกรมบัญชีกลาง กรมสรรพากร ที่ได้มาร่วมกันจัดทำข้อมูล และจะให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเท่านั้นที่จะสามารถเห็นข้อมูลได้ การดำเนินการในลักษณะนี้จะเพิ่มความรวดเร็วในการกระจายเรื่อง โดยในการกระจายเรื่องก็จะสามารถส่งกระจายเรื่องจากหน่วยงานรับเรื่องไปยัง ป.ป.ช. และป.ป.ท. ซึ่งในปัจจุบันมีระบบนี้เกิดขึ้น แต่อยู่ภายใต้การทำงานของสำนักนายกรัฐมนตรี” ผู้ร่วมสนทนากลุ่มตัวแทนจากมูลนิธิการวิจัย

นอกจากนั้นยังมีผู้ที่คิดเห็นว่าประเด็นของความล่าช้าในการดำเนินงานและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานในเรื่องของการปราบปรามทุจริต คือ ตัวระบบราชการที่มีความทับซ้อนในการปฏิบัติงานรวมถึง จนทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานรวมถึงการได้งานตามสายบังคับบัญชาอาจจะทำให้ข้อมูลที่เป็นความลับถูกเผยแพร่ได้

4 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

ในประเด็นนี้มีการเสนอให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการปราบปรามทุจริต ดังนี้

4.1 การร่วมมือกันบูรณาการในการปฏิบัติงาน ดังนี้

มุมมองในการควบคุมอาชญากรรมนั้น หน่วยงานตำรวจได้ทำงานกับกรมบัญชีกลาง กรมสรรพากร ปปง. และพันธมิตร เพื่อที่จะเป็นการตรวจสอบในการทำงานและการปราบปรามการทุจริต ตำรวจจึงมีความเห็นว่า นอกจากมาตรการทางอาญาในการดำเนินการปราบปรามทุจริต ยังมีมาตรการทางภาษี มาตรการทางการเงินที่เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ในกระบวนการตรวจสอบการปราบปรามทุจริตได้ หากภาครัฐมีการร่วมมือกันก็จะไม่มีใครกล้าทำผิด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นหากควบคุมการร้องเรียนไม่ได้และไม่ได้มีการทำงานแบบเป็นพันธมิตรก็จะทำให้งานเยอะเหมือนดั่งเช่นปัจจุบัน

ในทางกลับกันการบูรณาการข้อมูลให้หน่วยงานภาครัฐหลายๆส่วน ที่มีแนวคิด เพื่อที่จะลดความซ้ำซ้อนของงานโดยใช้ระบบสารสนเทศนั้นยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการปราบปรามหรือป้องกันทุจริตเนื่องจากในบางสำนวนหรือบางเรื่องร้องเรียนจำเป็นจะต้องเก็บเป็นความลับ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วอาจจะเกิดข้อเสียในแง่ของระบบเอกสารที่จะเข้าสู่ระบบอาจจะทำให้รูปคดีหรือสำนวนคดีผิดรูปหรือมีการ รับรู้ของผู้ถูกร้องเรียนอาจสามารถแก้ไขเอกสารและหลักฐานหรือทำลายหลักฐานได้ แนวคิดด้านการบูรณาการข้อมูลจึงยังมีข้อจำกัดในเรื่องของกระบวนการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้อย่างสาธารณะ นอกจากนั้นการทำงานของ ป.ป.ช. มีการกำหนดว่า หากมีการรั่วไหลของข้อมูลจะต้องตรวจสอบให้ได้ว่า ใครเป็นผู้เผยแพร่ข้อมูลและจะต้องมีการลงโทษทางวินัย **ดังนั้นการบูรณาการข้อมูลจึงต้อง**

เป็นไปอย่างระมัดระวัง แม้กระทั่งในหน่วยงานเดียวกันเองก็จำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง

จากข้อจำกัดดังกล่าว ก็ไม่ได้เป็นข้อจำกัดจนไม่สามารถปฏิบัติงานเชิงบูรณาการได้เลย เนื่องจาก ภายใต้ฐานะองค์กรอิสระ ป.ป.ช. และผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงองค์กรอิสระอื่นๆ ได้มีการจัดระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน โดยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันจะต้องมีการขอแบบเป็นลายลักษณ์อักษร และลักษณะของการบูรณาการจะต้องมีระดับในการให้ข้อมูล โดยมีการจัดประชุมกันอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งในบางกรณี การขอข้อมูลจากหน่วยงานอิสระด้วยกันเอง สามารถส่งทางโทรสารได้

จะเห็นได้ว่าใน การบูรณาการการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบทุจริตนั้นในเรื่องของการก่อรูปจะมีข้อจำกัดในเรื่องของการรักษาความลับของสำนวนหรือผู้ร้องเรียนรวมถึงการกันพยานที่จะทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถบูรณาการข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้

ผู้ให้ความเห็นในประเด็นสนทนากลุ่ม ยังมีความเห็นว่า

“การประสานงานในปัจจุบันมีลักษณะที่ดีกว่าและพัฒนาขึ้นกว่าในอดีต เพียงแต่ว่าปัจจุบันก็ยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มรูปแบบ ในกรณีนี้ไม่เกี่ยวกับความไม่ไว้วางใจในหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง แต่เป็นในเรื่องของข้อกำหนดในการรักษาความลับของสำนวนต่างๆ และเอกสารต่างๆ”

แม้ว่าการบูรณาการข้อมูลจะเป็นแนวคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่การบูรณาการการทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามทุจริตจำเป็นจะต้องมีการจัดชั้นความลับและมีการจัดลำดับความสำคัญว่าข้อมูลใดสามารถเผยแพร่ได้และข้อมูลใดต้องเก็บเป็นความลับ

4.2 การจัดการกับสื่อมวลชน และการประชาสัมพันธ์

บทบาทของสื่อมวลชนในการปราบปรามทุจริตในปัจจุบัน สื่อเป็นตัวแสดงที่ช่วยเป็นช่องทางในการร้องเรียนของประชาชนรวมถึงเป็นแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการไต่สวนหรือสอบสวนรวมทั้งยังเป็นตัวแสดงที่กระตุ้นการทำงานของภาครัฐ

ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม มีความเห็นเกี่ยวกับการหลักเกณฑ์ในการพัฒนาคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร้องเรียน ดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์ถึงรูปแบบของการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วซึ่งจำเป็นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ถึงรายละเอียดในการร้องเรียน

2. ประชาชนจำเป็นจะต้องทราบถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่างๆ ว่าหน่วยงานที่ต้องการจะร้องเรียนนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการทำงานเรื่องใดบ้าง ซึ่งสื่อก็เป็นตัวกลางสำคัญในการจะช่วยประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้

3. ภาครัฐอาจจะต้องเผยแพร่คู่มือรายการปฏิบัติงานให้ประชาชนได้ทราบถึงกระบวนการในการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ และในทางเดียวกันการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานก็จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ มีความเชี่ยวชาญในกระบวนงานต่างกัน การที่มีคู่มือในการปฏิบัติงานจะ

ทำให้ทั้งผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการสามารถทราบถึงขั้นตอนต่างๆ ซึ่งจะสามารถสร้างความเข้าใจและสร้างประสิทธิภาพการทำงาน ได้อย่างรวดเร็ว

4. จำเป็นจะต้องมีการพัฒนา และกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากในบางกรณีที่เรื่องร้องเรียนมีความล่าช้าเกิดจากเจ้าหน้าที่ไม่มีความเชี่ยวชาญและไม่มีอำนาจในการตัดสินใจซึ่ง ประเด็นดังกล่าวจะเป็นปัญหาในการกระจายสำนวนให้กับหน่วยงานที่จะต้องดำเนินงานต่อไป

4.3 การจัดการกับปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงาน

ปัญหาเรื่องโครงสร้างการบริหารนั้น ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน่วยงาน ป.ป.ช. เนื่องจากว่า ป.ป.ช. มีการเปลี่ยนคณะผู้บริหารใหม่หลายครั้ง และการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่นั้นทำให้โครงสร้างก็จะมีการเปลี่ยนแปลงไปและจะเกิดการแต่งตั้ง โยกย้าย มาโดยตลอด จนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

"ในระยะเวลา 1 ปี มีสำนวนที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งๆ จะต้องดูแลรับผิดชอบมากถึง 60 คดี แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจำเป็นจะต้องโยกย้ายจึงทำให้บุคคลที่มาแทนตำแหน่งเดิมมีภาระหน้าที่ทำคดีเดิมและยังมีคดีใหม่เข้ามาอีก"

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการการดำเนินงาน ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มกล่าวว่า

"ปัญหาโครงสร้างนี้อาจจะแก้ไขด้วยวิธีที่มี ป.ป.ช.จังหวัด แต่ลักษณะของการดำเนินงานของ ป.ป.ช อาจจะจำเป็นจะต้องใช้โครงสร้างของกระทรวงแทนโครงสร้างของกรมที่ ปปช. ใช้อยู่ในปัจจุบัน"

นอกจากนั้นได้มีการนำเสนอวิธีการแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วยการกระจายอำนาจ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นคงสร้างที่กระจายอำนาจนั้นจำเป็นจะต้อง มีการ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ถ่ายโอนโครงสร้างรวมถึงกฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของบุคคลที่ถูกกระจายไปในพื้นที่ต่างๆ

บทสรุป

หน่วยงานที่มีบทบาทในการปราบปราบการทุจริตนั้นต้อง มีการทำงานเชิงรุก เพื่อให้สามารถตอบสนองกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังหน่วยงานดังกล่าวจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อความคล่องตัว ในการปฏิบัติหน้าที่ ด้านการจัดการบูรณาการนั้นด้วยลักษณะของงานด้านการปราบปรามทุจริตนั้น เป็นการ จัดการกับข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลทั่วไป ข้อมูลบาง ข้อมูลจำเป็นจะต้องปกปิดเป็นความลับจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการบูรณาการข้อมูลได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นหากจำเป็นจะต้องมีการบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ ดำเนินงานนั้นอาจจะต้อง มีการ ควบคุมในระบบ ว่าจะให้ข้อมูลที่ปกปิดเป็นความลับแสดงกับผู้ใช้งานในระดับใด และนั่นรวม

ไปถึงการจัดลำดับของชั้นความลับของข้อมูลว่าจะ ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทำฐานข้อมูลกับหน่วยงานอื่นมากน้อยเพียงใด ในเป็นเด็นของการที่มีข้อร้องเรียนมากเกินไป หรือหน่วยงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ไม่สามารถจัดการกับข้อร้องเรียนนั้นได้หมดนั้น มีความเห็นว่า ประเด็นของการยุติข้อร้องเรียนจาก DSI เป็นประเด็นที่แสดงให้เห็นและจุดให้กระตุ้นคิดในเรื่องของการยุติข้อร้องเรียนดังกล่าว หากแต่ว่ายังไม่สามารถที่จะกระทำได้เนื่องจาก ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ไม่มีอำนาจหน้าที่เพียงพอหรือแม้แต่หากมีอำนาจก็ไม่ได้มีการใช้ช่องทางนั้นในการดำเนินงาน ในประเด็นของการประสานโครงสร้างและอำนาจหน้าที่นั้นได้มีการนำเสนอการกระจายอำนาจไปให้พื้นที่ เป็นผู้ ดำเนินงานแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจำเป็นจะต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่ มีโครงสร้างในการรองรับ

****

กลุ่ม 2 การคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส

ความเชื่อมโยง ความสอดคล้องในการดำเนินการคุ้มครองพยาน/ผู้แจ้งเบาะแส ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความเชื่อมโยงตั้งแต่การดำเนินงานระหว่าง ป.ป.ช.และป.ป.ท จะมีการกำหนดไว้ว่าในกฎหมายของหน่วยงานหากมีการร้องขอให้มีการคุ้มครองพยานจะมีการส่งเรื่องต่อมาสำนักงานคุ้มครองพยาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา แต่ในปัจจุบันยังไม่มีการขอคุ้มครองพยาน/ผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริต เพราะมีกฎหมาย ป.ป.ช.ในปี 2554 ตามมาตรา 103 / 5 เริ่มมีการดึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวนี้มาใช้ นั่นคือถ้ามีผู้เสียหายตามคดีทุจริตที่เกิดขึ้นจะมีการนำกฎหมายนี้มาใช้โดยปริยาย นั่นคือจะมีการส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานคุ้มครองพยานและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะฉะนั้นผู้ที่มาให้ถ้อยคำหรือถูกเรียกมาเป็นพยานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ถือว่าบุคคลเหล่านี้จะได้สิทธิการคุ้มครองพยานตามกฎหมาย ป.ป.ช. ในขณะเดียวกัน ป.ป.ท. ก็ใช้หลักการเดียวกันที่มีการนำ พ.ร.บ.คุ้มครองพยานมาใช้ใน กฎหมาย ป.ป.ท. เช่นเดียวกัน ส่วนกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ได้ให้หน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาได้ไปออกระเบียบของตนเองเพื่อนำ พ.ร.บ.คุ้มครองพยานมาใช้ในส่วนนี้

สรุปคือ ความเชื่อมโยงของกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองพยานหรือผู้ให้เบาะแส จากเดิมมีพ.ร.บ.คุ้มครองพยานตามคดีอาญาอยู่แล้ว แต่เมื่อมี กฎหมายของ ป.ป.ช. (ฉบับเดิม) และ กฎหมายของ ป.ป.ท. ที่เกี่ยวกับการทำคดีทุจริตนั้น ได้มีการดึง พ.ร.บ. คุ้มครองพยานมาใช้ในคดีทุจริตด้วยโดยอนุโลม แต่ปัจจุบัน กฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. ได้มีการระบุครอบคลุมการคุ้มครองพยานไปถึงคดีทุจริต

การคุ้มครองพยาน

ประเภทของผู้แจ้งเบาะแส

ประเภทที่หนึ่ง แจ้งชื่อ – นามสกุลชัด แต่ไม่กล้ามาให้ข้อมูลเพราะกลัวความไม่ปลอดภัยในหน้าที่การงานและชีวิตส่วนตัว

ประเภทที่สอง บัตรสนเท่ห์พร้อมแนบเอกสารแนบมา โดยปกติ สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. นั้นพร้อมรับพิจารณาทุกเรื่องโดยจะให้เจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการเป็นรายกรณีไป

ผู้แจ้งเบาะแส คือผู้ที่รู้ข้อมูลและนำความมาบอกเจ้าหน้าที่ แต่**พยาน**อาจจะเป็นคนที่ทราบหรือไม่ทราบข้อมูลก็เป็นได้

“เมื่อเจ้าพนักงานเรียกพยานมาสอบสวนแล้วสุดท้ายพยานถูกข่มขู่เป็นเรื่องที่น่าเห็นใจมาก”
มาตรการในการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสกับการคุ้มครองพยานมีแนวทางที่ไม่ต่างกัน แต่คุณลักษณะของผู้ให้เบาะแส คือ ผู้ที่เป่านกหวีด ที่จะคอยบอกให้สังคมได้ทราบว่าเกิดเหตุการณ์ไม่ชอบมาพากล สำหรับ

ความเห็นที่สำคัญในเรื่องการคุ้มครองพยานและผู้ให้เบาะแส คือ **การปกปิดชื่อผู้แจ้งเบาะแสหรือปกปิดชื่อพยานอย่างมีประสิทธิภาพ** เพราะหากมีการดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องนี้และเกิดประสิทธิภาพจริง ๆอาจจะไม่ต้องมีมาตรการคุ้มครองพยานก็เป็นได้ ยกตัวอย่างเช่น การร้องเรียนผู้บังคับบัญชาถ้ามีการร้องเรียนไปยังต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ก็ตามแล้ว มีการปกปิดชื่อก็น่าจะเป็นผลดีและคนในสังคมก็กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสกันมากขึ้น

การคุ้มครองพยานในแง่ของการคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สินผู้ร่วมเสวนาให้ความเห็นว่าการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัตินัก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีการบูรณาการร่วมกันสามารถทำงานร่วมกันได้ดี เพราะเรามีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือสำนักงานคุ้มครองพยาน มีความชัดเจนในการดำเนินงานเรื่องนี้

สำหรับ สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่รับการร้องเรียนจากเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดในเรื่องทุจริต แต่การคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐจะคุ้มครองทั้งในส่วนของคดีทุจริตและคดีอาญาด้วย ซึ่งตามมาตรา 53 ตาม พ.ร.บ. ของ ป.ป.ท. ซึ่งจะจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ

แม้ว่าแต่ละหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องการทุจริตในภาครัฐ จะพยายามที่จะให้การคุ้มครองดูแลผู้ให้เบาะแสหรือพยายามในทุกวิธีการแล้วก็ตาม แต่ผู้ร่วมเสวนาส่วนใหญ่ยังให้ความเห็นว่ากฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวจะออกมาดี สมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่กลไกการบังคับใช้จริงมีประสิทธิภาพหรือไม่

“ถ้าการมาเป็นผู้ร้องเรียนหรือมาเป็นพยาน เราจะดูก่อนว่าการคุ้มครองมีประสิทธิผลหรือไม่ เราต้องแน่ใจก่อนว่าการคุ้มครองสามารถคุ้มครองได้จริง ไม่ใช่ใช้แค่คำว่าคุ้มครองตามกฎหมายเราต้องป้องกันไม่ใช่แก้ไข”

สำหรับตัวอย่างการคุ้มครองพยานของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความหลากหลายและความสำคัญต่างกันบางคดี ทางหน่วยงานต้องให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าที่มาที่ไปของกระบวนการของเรื่องราวดังกล่าวเป็นอย่างไร เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยมีความเห็นร่วมกันว่า ไม่อยากให้ **มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.** เป็นเครื่องมือของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะที่ผ่านมาเคยมีคนเอา **มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.** ไปอ้างกับหน่วยงานต่าง ๆ ว่าตนได้รับกาคุ้มครองในทุก ๆ เรื่อง เพราะฉะนั้นการคุ้มครองพยานหรือผู้ให้เบาะแสจะต้องมีความชัดเจนในข้อมูลให้มากที่สุด เพราะสุดท้ายสำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ท. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ดีจะต้องส่งข้อมูลให้กับสำนักงานคุ้มครองพยานเพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับสำนักงาน ป.ป.ท. ส่วนใหญ่ผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ความยากของการที่หน่วยงานจะทำอะไรพยาน ก็คือการที่หากหน่วยงานมีการดำเนินการก็จะต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะฉะนั้นหากจะมีการลงโทษหรือมีการกลั่นแกล้งพยานหน่วยงานจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังอยู่พอสมควร เพราะมีกฎหมายหลายฉบับ และจากหลายหน่วยงานเขียนไว้ชัดเจนในการคุ้มครอง

เจ้าหน้าที่รัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานไม่ได้สนใจที่จะยึดถือหลักการหรือหลักกฎหมายก็ตามก็อาจจะมีการกลั่นแกล้ง หรือลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา ตามแต่โอกาสหรือช่องว่างของ กฎ ระเบียบที่แล้วแต่หน่วยงานจะทำได้ ทั้งนี้ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม ให้ความเห็นว่า หากมีการแจ้งเบาะแส หรือเกิดกรณีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับหน่วยงาน เห็นควรว่าให้มีการโยกย้ายฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งที่เป็นคู่กรณี ออกจากพื้นที่ไปก่อน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่ายุติธรรม และโปร่งใส

นอกจากนี้ปัญหาการสั่งการในการคุ้มครองพยานบางครั้งเป็นปัญหาที่ความซับซ้อนเชิงโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละแห่งที่เมื่อเกิดปัญหาขึ้น จะมีการอ้างอิงกฎหมายเฉพาะเพื่อเป็นการคุ้มครอง บุคคล หรือ หน่วยงานของตนเอง มากกว่าที่ยอมรับการแก้ไขปัญหาตามที่หน่วยงานอื่นได้ทักท้วงมา นอกจากนี้ปัญหาอีกอย่างคือเรื่องของการไม่นำนำหลักธรรมาภิบาลมาบังคับใช้ในองค์กรโดยเฉพาะการไม่แก้ไขปัญหาให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือการคุ้มครองพยาน

การคุ้มครองพยานที่มีการร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม หน่วยงานจะต้องพิจารณาในการให้การคุ้มครองพยานอย่างรอบคอบ เพราะในบางครั้งหน่วยงานพบปัญหาว่าพยานที่ขอรับการคุ้มครองเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง เพราะฉะนั้นหน่วยงานต้องมีการพิจารณาการให้การคุ้มครองอย่างละเอียดรอบคอบ และชัดเจน กรณีตัวอย่างเช่น

“ผอ.กองคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ร้องเรียนว่าถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้ง แม้แต่เก้าอี้ที่จะนั่งทำงานยังไม่สามารถนั่งได้เลย เมื่อเจ้าหน้าที่ลงไปแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว พบว่า ผอ.คนดังกล่าวมีพฤติกรรมการปล่อยเงินกู้นอกระบบ แล้วให้คนในหน่วยงานยืมปรากฏเมื่อถึงตอนเงินเดือนออก ใช้อำนาจการเป็น ผอ.กองคลัง หักเงินเดือนจากบัญชีลูกหนี้เข้าบัญชีตนเอง ซึ่งจริงๆแล้วในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้และถูกร้องเรียนจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่อผู้บังคับบัญชาก็ดำเนินการกับ ผอ.คนดังกล่าว ให้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเงินเดือนให้ถูกต้อง เมื่อผู้บังคับบัญชาตักเตือน และสั่งการให้ ผอ.คนดังกล่าวดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ ผู้ร้องเรียนกลับมองว่าตนเองถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานจึงมาร้องเรียนว่าตนและไม่ได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติ”

สำหรับการออก กฎ หรือระเบียบต่างๆ มาใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย มีมากมายและหลากหลาย ทั้งส่งผลดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐเอง และมีระเบียบที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐรู้สึกเป็นกังวลก็ตาม

*“ปัญหาหนึ่งของผู้ใต้บังคับบัญชาคือไม่เคยกล้าที่จะออกมาร้องเรียนผู้บังคับบัญชาตนเอง เพราะมีความหวั่นเกรงการใช้อำนาจมิชอบ จึงควรมีการออกมาตรการการคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐ ในหน้าที่การงานที่ชัดเจนให้เหมือนการออกมาตรการคุ้มครองในเรื่องของชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ตามกฎหมายใหม่ควรมีการตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการของการคุ้มครองพยานในคดีทุจริต เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและดำเนินการตามกฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. เพื่อดูแล ประสานงาน และบูรณาการการทำงานงานร่วมกับสำนักงานคุ้มครองพยานซึ่งน่าจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และที่ผ่านมาสำนักงานคุ้มครองพยานมีการศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่สูงมาก นอกจากนี้ความเห็น**<u>**เรื่องการโยกย้าย**</u>

เจ้าหน้าที่รัฐ*ในปัจจุบัน ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสร็จเด็ดขาดในการโยกย้าย แต่ในความเป็นจริงเกิดข้อติดขัดในเรื่องของ กฎ ระเบียบ ต่างๆที่ไม่เป็นไปในทางเดียวกัน หากการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีจะเป็นการแทรกแซงการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน เห็นควรให้มีการมีการเสนอแก้ไขข้อกฎหมายหรือโครงสร้างการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปในทางเดียวกันหรือให้มี กฎหมายเฉพาะที่รองรับในส่วนนี้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่สามารถจะเกิดขึ้นได้จริงเพราะที่ผ่านมาเจตนารมณ์ของกฎหมาย จริงๆอยากให้เกิดสภาพการบังคับได้จริงๆคนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้เสนอความความเห็นในการร่างกฎหมาย เพราะโดยส่วนใหญ่ผู้ที่ออกกฎหมายไม่ใช่ผู้ใช้หรือผู้ปฏิบัติจริงและสุดท้ายเมื่อเกิดปัญหาทุกคนก็จะมีข้อยกเว้นและอ้างถึงกฎหมายของตนเป็นหลัก”*

การกันบุคคลเป็นพยาน

ตาม กฎหมายใหม่ของ ป.ป.ช. มาตรา 135 บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลตามวรรคหนึ่งไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข การกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง

การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนขั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน และความเชื่อโยง มาตรา 90 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นตามมาตรา 90 และเห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะเกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ถ้าต่อมาผลการไต่สวนปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหานั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลาหกเดือนหรือจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่

วันที่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่พ้นกำหนดหกเดือนแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีคำวินิจฉัย ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้าปฏิบัติงานต่อไป

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหานั้น และมีอำนาจสั่งการตามวรรคสองได้ความในมาตรานี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหานั้น

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการเขียนระบุการดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่รัฐไว้ในมาตรา 90 ของ กฎหมาย ป.ป.ช. แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยปฏิบัติได้จริงเลยจริงๆ แล้วใช้ระยะเวลางานในการดำเนินการค่อนข้างจะนานหากปัจจุบันถ้าให้นายกรัฐมนตรีใช้มาตรา 44 จะรวดเร็วกว่ามาก สำหรับเรื่องของการกันไว้เป็นพยานในคดีทุจริตที่เป็นที่สนใจของสังคมที่สุด คือเรื่องของการทุจริตโรงเรียนในอำเภอแต่ว่าเรื่องนี้ยังไม่สิ้นสุด

ในแง่ของกฎหมายเรามีการกันหรือบุคคลไว้เป็นพยาน ในส่วนนี้ครอบคลุมถึงคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง และการดำเนินการทางวินัยด้วย แต่ความเห็นของผู้ร่วมเสวนาได้กล่าวไว้ว่า

“เราต้องทำความเข้าใจกันก่อนว่าว่าการกันบุคคลเป็นพยานนั้น คือบุคคลคนนั้นได้ร่วมกระทำความผิดด้วย ถ้าเรากันบุคคลไว้เป็นพยานเราจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะสุดท้ายปลายทางแล้วเราจะกลายเป็นหน่วยงานที่ซักฟอกเขาไปเลยโดยปริยายหรือไม่ เพราะฉะนั้นการกันเป็นพยานจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับเป็นรายกรณีไป”

ปัญหาขององค์กรภาครัฐในประเทศไทยคือการออกแบบการจัดตั้งองค์กรที่มีความหลากหลาย มีลำดับชั้น มีความอิสระเป็นของตนเอง ทำให้การสั่งการไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิผลอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ในส่วนของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ออกมาย่อมมันขึ้นอยู่กับการยอมรับและการนำมติของกรรมการ ป.ป.ช. ไปใช้ การกันบุคคลเป็นพยาน โดยส่วนใหญ่จะส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เป็นพยานในส่วนของชีวิตส่วนบุคคล เพราะโดยส่วนใหญ่มักจะโดนลงโทษโดยสังคม ส่วนตัว แต่สุดท้ายแล้วเมื่อไปถึงชั้นศาลบุคคลก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำความผิดได้ เราต้องพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าว่าจริงๆแล้วเมื่อเรากันบุคคลเป็นพยานจะเกิดประโยชน์สูงสูด และเป็นไปตามหลักความคุ้มค่าหรือไม่

การให้รางวัลจูงใจและการให้สินบน

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ไม่มีการให้รางวัลจูงใจแต่มีการให้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางสำหรับบุคคลที่ถูกกันไว้เป็นพยาน

การให้สินบน จะเกี่ยวเนื่องกับเรื่องของคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน

การให้รางวัลจูงใจ จะเกี่ยวข้องกับการให้เบาะแสการทุจริตก็จะให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนอื่นใด

ซึ่งที่ผ่านมายังไม่เคยให้หน่วยงานใดให้รางวัลหรือสินบนในคดีทุจริตเลย เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่ใครให้ข้อมูลที่เป็นข้อมูลแปลกใหม่ ที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือสังคมได้รับรู้ในสิ่งที่ทุกคนไม่รู้ เพราะฉะนั้นที่ผ่านมายังไม่เคยมีใครให้ข้อมูลที่เป็นเรื่องที่แปลกหรือแตกต่างไป ส่วนการได้รับรางวัลจากการที่คดีถึงที่สุดแล้วแต่ทั้งนี้ก็ยังไม่มีใครได้ข้อมูลที่เป็นแหล่งเบาะแสใหม่อยู่ดี

ประเด็นนอกเหนือจากการคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐ

การคุ้มครองเจ้าหน้าที่เอกชน ปัจจุบันกฎหมายไทยไปยังไม่ถึงการคุ้มครองเจ้าหน้าที่เอกชน เพราะมีประเด็นความน่าเป็นห่วงเมื่อบุคคลเหล่านี้มาดำเนินกิจการร่วมกับรัฐ ที่ประชุมจึงมีข้อเสนอแนะในการให้ทางผู้วิจัยได้พิจารณาดำเนินเสนอแนะการดำเนินการคุ้มครองในส่วนนี้ แม้ว่าในปัจจุบันองค์กรขนาดใหญ่ จะมีข้อตกลงคุณธรรมแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวก็ใช้ได้เพียงแต่องค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ที่จะได้รับการดูแลหรือคุ้มครอง ในขณะที่เจ้าหน้าที่เอกชนจากธุรกิจขนาดเล็กการคุ้มครองดูแลในเรื่องของคดีทุจริตการใช้กฎหมายไปไม่ถึงบุคคลเหล่านั้น ยกตัวอย่าง เช่น

“การประท้วงของโรงงานแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก แรงงานจังหวัดก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการประท้วงหยุดงาน หรือการปฏิบัติต่อลูกจ้างที่ไม่เป็นธรรมได้ เพราะสุดท้ายแล้วอำนาจตัดสินใจดำเนินการต่างๆเป็นสิทธิของเอกชนนั้น”

สรุป

1. การคุ้มครองพยาน หลักสำคัญก็คือเรื่องของการปกปิดข้อมูลเป็นสาระสำคัญที่สุด และประเด็นสำคัญรองลงมาคือการโยกย้ายคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งออกจากพื้นที่หรือหน่วยงานที่เกิดเรื่องเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นธรรมออก และควรได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

2. การกันเป็นพยานจะเน้นการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและพิจารณากันบุคคลไม่เป็นพยานเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้การกันไว้เป้นพยานได้ครอบคลุมสิทธิในการถูกดำเนินคดีทั้งในส่วนคดีอาญา คดีแพ่งคดีปกครองและการดำเนินการทางวินัย แต่อย่างไรก็ตามการกันบุคคลไว้เป็นพยานถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดเราต้องพิจารณาอย่างระเอียดรอบคอบว่า เมื่อเรากันบุคคลเป็นพยานแล้วจะเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นไปตามหลักความคุ้มค่าตามหลักการธรรมาภิบาลหรือไม่

3. การให้รางวัลจูงใจแยกออกเป็นสองอย่างคือหนึ่งการให้สินบนสองการให้รางวัลซึ่งในปัจจุบันยังไม่เคยมีการให้รางวัล

****

กลุ่ม 3 การสร้างความร่วมมือของภาคประชาสังคมในการแจ้งเบาะแส

ประเด็นสำคัญ

1. บทบาทของภาคประชาสังคมและการคุ้มครองภาคประชาชน

2. มีกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องหรือไม่ รวมถึงประเด็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ....ที่ตกไปในชั้นกฤษฎีกา

3. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

1. บทบาทของภาคภาคประชาชนและการคุ้มครองภาคประชาชน

ภาคประชาขน ซึ่งหมายถึง ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ สื่อมวลชน นักวิชาการ ที่มิใช่ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านทุจริตและแจ้งเบาะแสการกระทำทุจริตในภาครัฐมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจกับภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตผ่านกลไกการร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ บทบาทของภาคประชาชนตามความเห็นของผู้เข้าร่วมการระดมความคิดเห็นครั้งนี้ สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 ผู้แทนจากภาคประชาสังคม วิเคราะห์ถึงภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสทุจริตภาครัฐในประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ บุคคล (Individual) และองค์กร (Institution) หรือเครือข่าย ถึงแม้ว่าบุคคลมีช่องทางในการให้เบาะแสทุจริตแก่องค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันที่มีอยู่หลากหลาย เช่น ป.ป.ช. สตง. ป.ป.ท. ปปง. ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา กรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์คำรงธรรมของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการแจ้งเบาะแสไปยังสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม การออกมาแจ้งเบาะแสของบุคคลมีต้นทุนและข้อจำกัดสูง ที่ทำให้คนประชาชนทั่วไปยังไม่กล้าและพร้อมออกมาเปิดโปงการทุจริตและกระทำผิดของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความไม่มั่นใจการคุ้มครองทั้งทางร่างกายและการทำงาน ความไม่มั่นใจว่าเรื่องที่ร้องเรียนไปจะได้รับการตอบสนองอย่างมีประสิทธิผลหรือการนำคนผิดมาลงโทษ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ทั้งหมดนี้เป็นต้นทุนที่ทางผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประชาชนทั่วไปต้องแบกรับไว้และทำให้บทบาทการมีส่วนร่วมของคนกลุ่มนี้ยังไม่ชัดเจน ดังนั้น ผู้แทนภาคประชาสังคมเสนอให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสของภาคประชาชนโดยการ *การส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย หรือเข้าร่วมเป็นองค์กร ร่วมมือกันทำงานกับคนหลากหลายที่มีประสบการณ์ ทำให้การเคลื่อนไหวหรือบทบาทของภาคประชาชนเกิดพลัง*และสามารถส่งผลในการปราบปรามคอร์รัปชันให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.2 ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยมีความเห็นว่า รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควร*สร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชน*ในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในเรื่องของพฤติกรรมการทุจริต แบบใดถือเป็นการทุจริต และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักและเกิดความรู้สึกต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จริงๆแล้วประชาชนที่มีจิตสาธารณะ มีเจตนาที่ดีและต้องการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจและไม่มีผลประโยชน์อื่นใดแอบแฝงมีอยู่เยอะ แต่คนกลุ่มนี้ขาดความรู้เครื่องมือกลไกที่ชัดเจน ดังนั้นสิ่งที่ควรทำเพื่อกระตุ้นให้คนกลุ่มนี้เข้ามาร่วมตรวจสอบและออกมาเปิดโปงมากขึ้น ได้แก่

- *ภาครัฐต้องเปิดเผยและประชาสัมพันธ์ Code of Conduct ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ* ในทุกหน่วยงาน ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้อย่างง่าย เมื่อประชาชนพบเห็นการทำผิดที่ละเมิดกฎหมายหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ ก็สามารถตั้งคำถามและท้วงติงได้ ทุกวันนี้สาเหตุหนึ่งที่ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส เนื่องจากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจว่าพฤติกรรมแบบไหนเข้าข่ายการกระทำผิดหรือทุจริตคอร์รัปชัน
- ป.ป.ช. ควร*เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสาธารณะ* ไม่ควรเป็นความลับเก็บไว้ที่ ป.ป.ช. การเข้าถึงข้อมูลเช่นนี้กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความต้องการที่จะตรวจสอบ รวมทั้ง ยังทำให้ข้าราชการและนักการเมืองไม่กล้าที่จะกระทำผิด เนื่องจากประชาชนคอยจับตาอยู่
- เปิดเผยข้อมูลและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า *ภาษีไปไหน และภาษีได้มาจากไหน* (เหมาะสมหรือไม่) เปิดเผยข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนสามารถสืบค้นได้ง่าย
- เพื่อป้องกันการทุจริตตั้งแต่เริ่มต้น หรือการผลาญงบประมาณ ควรต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชาวบ้านในพื้นที่แสดงความเห็น (public hearing) เกี่ยวกับการใช้งบประมาณต่างๆในพื้นที่ หรือการทำ feasibility ของโครงการต่างๆโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯ ยังถูกจำกัดโดยใช้ข้ออ้างในเรื่องความมั่นคงของรัฐ
- บทบาทของ*ผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblowers) ควรคอยทำหน้าที่เป็นผู้ตั้งคำถาม (Inquirer)* ไม่ได้เป็นผู้ตรวจสอบหรือสอบสวน ซึ่งถ้าประชาชนมีความรู้และทราบข้อมูลเกี่ยวกับภาครัฐมากเท่าใด ก็จะเกิดคำถาม ท้วงติง หรือตั้งข้อเกตมากเท่านั้น

1.3 ผู้ให้เบาะแส หรือผู้ที่ออกมาคอยตั้งคำถามเกี่ยวกับการกระทำผิดและทุจริตภาครัฐ ควรได้รับความคุ้มครองอย่างจริงจัง เนื่องจากที่ผ่านมา ผู้ร้องเรียนหรือออกมาแจ้งเบาะแส

ได้รับผลกระทบทางลบ เช่น การถูกข่มขู่ การถูกกลั่นแกล้ง แนวทางที่ควรให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครอง ได้แก่

- หน่วยงานของรัฐห้ามฟ้องประชาชนที่ออกมาให้เบาะแสทุจริตตามกระบวนและช่องทางที่ถูกต้อง (Anti-Strategic Litigation Against Public Participation-Anti-SLAPP)
- การจัดระบบการรับเรื่องร้องเรียนที่สามารถปกปิดตัวตนของผู้ร้อง ควรมีการจำแนกเรื่องตามแหล่งข้อมูลบุคคล (Informant) เช่น จาก general source of informant (Public) จากแหล่งที่น่าเชื่อถือ เช่นหน่วยงานของรัฐ จากผู้ไม่ประสงค์จะออกนาม (Confidential source of informant) เป็นต้น และกำหนด code ของแหล่งข้อมูลแทนการใช้ชื่อ
- ในกรณีผู้แจ้งเบาะแสจากภายในองค์กร เปิดโปงหรือร้องเรียนผู้บังคับบัญชาในองค์กร ผู้บังคับบัญชาที่ถูกร้อง ไม่ควรสามารถใช้อำนาจปกครอง ออกคำสั่งใดๆก็ตามที่เกี่ยวกับผู้ร้อง

2. มีกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องหรือไม่ รวมถึงประเด็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... ที่ตกไปในชั้นกฤษฎีกา

ในประเด็นนี้ มีการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ทุกวันนี้ *ภาคประชาชนขาดสถานะและบทบาททางกฎหมายในการมีส่วนร่วมกำหนดมาตรการต่อต้านและแจ้งเบาะแสทุจริต* คำว่าสถานะในที่นี้หมายถึงการมีบทบาทโดยชอบธรรมในการเข้าไปกำหนดนโยบายมาตรการต่างๆในเรื่องการป้องกันและปราบปรามทุจริต ในร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งตกไปในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ได้กำหนดให้มีผู้แทนภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมในคณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแนวทางและวิธีการในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านและชี้เบาะแสทุจริต แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมและมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนโยบายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีจากภาคประชาชน นอกจากนั้นในเชิงการตรวจสอบ ถึงแม้ว่าทางภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ภาคประชาชนยังคงไม่มีสิทธิ์มีเสียงตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ผู้สังเกตการณ์อิสระ (Independent Observer-IO) ตามโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ซึ่งเป็นผู้แทนจากภาคประชาชน สามารถตั้งข้อสังเกตและทำความเห็นในเรื่องความผิดหรือทุจริตในโครงการได้ แต่ก็ไม่มีเสียงตามกฎหมายในการยับยั้งโครงการหากพบเหตุทุจริต เป็นต้น

2.2 ในเรื่องการคุ้มครองภาคประชาชนเมื่อมีการออกมาแจ้งเบาะแสทุจริตและการกระทำผิดของภาครัฐ นั้น กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ได้มีการกำหนดข้อบัญญัติหรือมาตรการในเรื่องนี้ ในร่าง พ.ร.บ. การส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนฯ ที่ไม่ผ่านในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณานั้น มีการกำหนดมาตรการคุ้มครอง ปกป้องสิทธิประโยชน์และช่วยเหลือแก่เครือข่ายประชาชนที่ได้รับการรับรอง ที่ออกมาชี้เบาะแสทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนป้องกันการฟ้องร้องคดีเพื่อปิดปาก (Anti-SLAPP) คนที่ออกมาเปิดโปงหรือแสดงความเห็นอย่างสุจริต เนื่องจากประชาชนที่เข้าร่วมตรวจสอบและชี้เบาะแสเรื่องทุจริตของภาครัฐมักจะถูกข่มขู่หรือฟ้องร้องคดีหมิ่นประมาท

2.3 ผู้เข้าร่วมระดมสมอง มีความห่วงใยว่า เนื้อหาสาระหรือบทบัญญัติที่สำคัญ เช่นเรื่องสถานะและการคุ้มครองภาคประชาชน จะไม่ได้รับการบรรจุในร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น และมีการแสดงความเห็นว่า การมีกฎหมายในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสภาคประชาชนเป็นการเฉพาะนั้น เป็นการสร้างความมั่นใจให้ประชาชนมากขึ้นในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเปิดโปงการทุจริตของรัฐ

3. ประสิทธิภาพการบริหารจัดการป้องการและปราบปรามทุจริตภาครัฐ

นอกจากความเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสทุจริตภาครัฐ นั้น กลุ่มผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็น มีการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการเรื่องการป้องกันและปราบปรามทุจริต ดังนี้

3.1 หน่วยงานของรัฐควรทบทวนงานของตัวเอง โดยเฉพาะเรื่องการอนุมัติอนุญาต ว่ามีอะไรที่ไม่จำเป็นหรือไม่ เนื่องจากการอนุญาตต่างๆ เป็นช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของใบอนุญาตที่ยังต้องมี ภาครัฐควรนำเทคโนโลยี เข้ามาช่วยในป้องกันการกระทำผิดและทุจริต ตลอดจนช่วยตรวจสอบกระบวนการทำงาน เช่น การขอและออกใบอนุญาตทางออนไลน์ ไม่จำเป็นต้องมาพบเจ้าหน้าที่ ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และระบบ digital จะสามารถบันทึกและตรวจสอบระยะเวลาขั้นตอนต่างๆออกมาให้ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะดึงเรื่อง เป็นต้น

3.2 ในภาคเอกชน ซึ่งเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ต้องมีนโยบายป้องกันการทุจริตที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Fraud Policy) ต้องมีการระบุและประชาสัมพันธ์ความหมายของพฤติกรรมการทุจริต หน้าที่ของผู้บริหารและพนักงานเมื่อมีกรณีทุจริต ระบุช่องทางการรายงานกรณีทุจริต การดำเนินการเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนและแจ้งผลการตรวจสอบ และควรมอบหมายให้หน่วยงานเฉพาะเป็นผู้ตรวจสอบ

3.3 ทุกวันนี้ มีการใช้สื่อออนไลน์ เช่น Facebook, Line เป็นต้น เข้ามาเป็นช่องทางและเครื่องมือการแจ้งเบาะแสการทุจริตมากยิ่งขึ้น ซึ่งช่องทางออนไลน์เช่นนี้เป็นช่องทางที่คนเข้าถึงง่ายและสะดวก ข้อมูลและภาพถ่ายถูกส่งได้ง่ายและรวดเร็ว มีประโยชน์ต่อการแจ้งเบาะแสมาก ที่น่าสนใจคือกรณีที่เพิ่งเกิดขึ้น เมื่อเพจ CSI LA ออกมาเปิดข้อมูลเรื่องนาฬิกาหรู เป็นที่น่าสนใจว่า มีการไหลของ

ข้อมูลและภาพถ่ายไปยังเพจดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง คำถามคือ ถ้าแอดมินและที่ตั้งเพจอยู่ในประเทศไทย จะสามารถมีผู้แจ้งเบาะแสและการไหลของของข้อมูลมากขนาดนี้หรือไม่ ดังนั้น กฎหมาย ICT ของไทยในเรื่องดังกล่าวเอื้อให้มีการแจ้งเบาะแสผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์หรือไม่ อย่างไร ดังนั้น ภาครัฐควรทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและส่งเสริมให้ภาคประชาชนสามารถใช้ช่องทางสื่อออนไลน์ในการแจ้งเบาะแสการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สรุป

1. บทบาทของภาคประชาชนและการคุ้มครองในทางกฎหมายที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม มีความสำคัญต่อการกระตุ้นส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสและป้องกันการทุจริตอย่างน้อยเพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่จริงจังของภาครัฐในการเปิดโอกาสและสร้างความมั่นใจให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

2. การให้ข้อมูลและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐ มีความสำคัญมาก สาเหตุหลักที่ประชาชนทั่วไปไม่ได้แจ้งเบาะแสทุจริต เพราะความไม่รู้ว่าอะไรคือการทุจริต และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้อย่างสะดวกและง่าย ดังนั้น ถ้ารัฐต้องการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสทุจริต ควรที่จะให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตและเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง บัญชีทรัพย์สิน ภาษี จรรยาบรรณข้าราชการ ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

3. ภาครัฐควรทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (เช่น กฎหมายเกี่ยวกับ ICT) และส่งเสริมให้ภาคประชาชนสามารถใช้ช่องทางสื่อออนไลน์ในการแจ้งเบาะแสการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากช่องทางออนไลน์เป็นช่องทางที่คนเข้าถึงง่ายและสะดวก มีประโยชน์ต่อการแจ้งเบาะแสมาก

****

การประชุมระดมความคิด (Focus Group)

ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้

เพื่อเสริมสร้างกลไกการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ

วันศุกร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2561 เวลา 9.00 – 16.30 น.

ณ ห้องทานตะวัน ชั้น 2 โรงแรมบุรีศรีภู

อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

8.30-9.00 น.	ลงทะเบียน
9.00-9.30 น.	สรุปผลการวิจัยและเปิดประเด็นการสนทนาการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ โดย หัวหน้าโครงการวิจัยฯ
9.30-10.30 น.	ประชุมระดมความคิดร่วมกับตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชนฯ 1) สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในพื้นที่จังหวัดสงขลา/ภาคใต้ 2) แนวทางการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชัน 3) แนวทางการดำเนินงานในอนาคต
10.30-10.45 น.	รับประทานอาหารว่าง
10.00-12.00 น.	ประชุมระดมความคิด (ต่อ)
12.00-13.00 น.	รับประทานอาหารกลางวัน
13.00-14.30 น.	ประชุมระดมความคิด (ต่อ)
14.30-14.45 น.	รับประทานอาหารว่าง
14.45-15.30 น.	ประชุมระดมความคิด (ต่อ)
15.30-16.30 น.	สรุปผลการประชุมระดมความคิด
16.30 น.	เดินทางกลับโดยสวัสดิภาพ

****

รายชื่อผู้ประชุมระดมความคิด (Focus Group)
ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้
เพื่อเสริมสร้างกลไกการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ
วันศุกร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2561 เวลา 9.00 – 16.30 น.
ณ ห้องทานตะวัน ชั้น 2 โรงแรมบุรีศรีภู
อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

****

ลำดับที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
1	นายปุริมปรัชญ์ จันทร์หอม	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตป.ป.ช.
2	นายวิวัฒน์ ฟักเขียว	เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต ป.ป.ช.
3	นางประไพพรรณ รัตนะ	นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ ป.ป.ท.
4	นางสาววิยะรัตน์ แก้วอุทัย	นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ ป.ป.ท.
5	นายแทนไท จันทร์ชู	นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ ป.ป.ท.
6	นายสมนึก หนูเงิน	ปธ.กรรมการบริหารชมรมสตรองจิตพอเพียงต้านทุจริตจังหวัดสงขลา
7	นายประนอบ คงสม	เลขานุการ ป.ป.ช. ภาคประชาสังคมจังหวัดสงขลา/สภาองค์กรชุมชน/เครือข่าย ดีเอสไอ
8	นายอัษฎา บุษบงค์	เกษตรกร/ผู้นำชุมชนตำบลเชิงแส
9	นางชัชชญา ไชยถาวร	เครือข่าย ป.ป.ช. ภาคประชาชนจังหวัดสงขลา/สภาองค์กรชุมชน/แพทย์ประจำตำบล
10	รตท.เชวงศักดิ์ สิงห์หนู	ประธานชุมชน/กรรมการสมัชชาประชาชนนครหาดใหญ่
11	นายประเสริฐ รักษ์วงศ์	เครือข่ายศิลปินพื้นบ้านจังหวัดสงขลา/เครือข่าย ป.ป.ช. ภาคประชาชนจังหวัดสงขลา
12	นางวรรณา สังข์เวช	ประธาน อสม. อำเภอจะนะ/เครือข่าย ป.ป.ช. ภาคประชาชนจังหวัดสงขลา/ประธานกลุ่มออมทรัพย์

ลำดับที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
13	นางเสาวลักษณ์ ทักขระ	ประธาน อสม.อำเภอสิงหนคร/ประธานสตรีอำเภอสิงหนคร
14	นางมณี หลำโส๊ะ	อสม./สภาองค์กรชุมชน/ศูนย์พัฒนาการเมือง/เครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค
15	นางสิริน ชีพชัยอิสสระ	กรรมการหอการค้าจังหวัดสงขลา
16	น.ส.สานิญา สุวรรณ	แพทย์ประจำตำบล/สมาชิกชมรมสตรอง
17	น.ส.อุสา วงศ์มุสา	เลขาสตรีอำเภอสิงหนคร/สมาชิกชมรมสตรองจิตพอเพียงต้านทุจริตจังหวัดสงขลา
18	นางสุรีย์รัตน์ ชัยเชื้อ	สมาชิกชมรมสตรองจิตพอเพียงต้านทุจริตจังหวัดสงขลา
19	น.ส.สุธาสินี แก้วอัมพร	นักพัฒนาชุมชน/สมาชิกชมรมสตรองฯ
20	นายสุวรรณ อ่อนรักษ์	ป.ค.พข.เขต 12/สมาชิกชมรมสตรองฯ
21	นายอัครเดช ยี่ตระกูล	จังหวัดยะลา
22	นางจุฑารัตน์ ใบระหมาน	จังหวัดปัตตานี
23	นายวรเดช สุขขวัญ	จังหวัดสงขลา
24	นายธรรมรัตน์ อ่อนรักษ์ เศียรอุ่น	จังหวัดสตูล
25	นายศักดา พันผักแว่น	จังหวัดสตูล
26	ดร.วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
27	ดร.อังศุธร ศรีสุทธิสอาด	มหาวิทยาลัยการค้าไทย

การประชุมระดมความคิด (Focus Group)

ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้

เพื่อเสริมสร้างกลไกการเฝ้าระวังและการแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ

1. ข้อมูลพื้นฐานสถานการณ์การทุจริตภาครัฐในจังหวัดสงขลาและพื้นที่ภาคใต้

1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. สงขลา มีเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 146 เรื่อง (ข้อมูล ณ วันที่ 25 มกราคม 2561)

ขั้นตอน	จำนวน (เรื่อง)	ลักษณะการทุจริต			
		ก่อสร้างพื้นฐาน	การศึกษา	เศรษฐกิจ	จัดซื้อจัดจ้าง
แสวงหาข้อเท็จจริง	**110**	62	34	11	3
ไต่สวนข้อเท็จจริง	**36**	29	2	1	1

1.2 สำนักงาน ปปท. เขต 9 มีเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 957 เรื่อง

ปี	จำนวน (เรื่อง)	ลักษณะการทุจริต				
		ยักยอก	ใช้อำนาจมิชอบ	ทุจริตจัดซื้อจัดจ้างฯ	โครงการตามนโยบายรัฐ	อื่น ๆ
2558	**436**	21	290	58	4	63
2559	**303**	33	166	65	7	32
2560	**218**	15	144	21	11	27

2. ผลสรุปการประชุมกลุ่มย่อย

ประเด็นการสนทนา	ความเห็น
1) สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในพื้นที่จังหวัดสงขลา/ภาคใต้ในปัจจุบัน ● ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันที่พบบ่อย ● กรณีศึกษาที่สำคัญในพื้นที่สงขลา/ภาคใต้	- ข้อมูลร้องเรียนทุจริตภาครัฐ ในความดูแลของสำนักงาน ป.ป.ช. สงขลา มีจำนวนทั้งสิ้น 146 เรื่อง (ข้อมูล ณ วันที่ 25 มกราคม 2561) พบว่าเป็นเรื่องร้องเรียนการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงถึง 84 เรื่อง รองลงมาคือกระทรวงศึกษาธิการ เป็นที่น่าสังเกตว่า เรื่องการทุจริตในสถาบันการศึกษามีเพิ่มสูงขึ้น (งบประมาณลงไปในกระทรวงศึกษาธิการเพิ่มขึ้นมาก) ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง (ส่วนใหญ่เป็นความผิดเรื่องการตรวจรับงาน) ผู้แจ้งเบาะแสส่วนใหญ่เป็นคนในองค์กร (คณะครู) - ด้านกฎหมายและระเบียบ เรื่องการยกเว้นให้พื้นที่ จชต. สามารถใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการคัดเลือกหรือวิธีพิเศษ ซึ่งทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตได้ - วัฒนธรรมและระบบอุปถัมภ์เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องในพื้นที่ที่ยังคงเห็นโดยทั่วกัน ดังนั้นจึงยากที่แก้ปัญหาการฮั้วโครงการก่อสร้างของรัฐ
2) แนวทางการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ● การดำเนินการของเครือข่ายในช่วงที่ผ่านมา ● กรณีที่ประสบความสำเร็จ ● อุปสรรคในการเฝ้าระวังตรวจสอบ เปิดโปง	**การดำเนินการของเครือข่ายในช่วงที่ผ่านมา** ในปัจจุบัน หน่วยงานปราบปรามทุจริตในพื้นที่ ได้เข้าไปส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบและเปิดโปงทุจริตคอร์รัปชัน ที่เป็นรูปธรรมดังนี้ (1) สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดสงขลา ได้สนับสนุนการก่อตั้งเครือข่ายประชาชน ชมรม STRONG จิตพอเพียงต้านทุจริต ของจังหวัดสงขลา เมื่อตุลาคม 2560 ซึ่งเป็นเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ เน้นการให้ข้อมูลให้แก่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับข้อมูลบุคคล สถานการณ์การกระทำผิดและการทุจริต รวมถึงเป็นที่ปรึกษาให้แก่ ป.ป.ช. ณ ปัจจุบันในช่วงเริ่มต้น มีโค้ช 11 คน (คัดเลือกจากผู้นำชุมชมที่มีความโปร่งใส) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการแจ้งเบาะแสการทุจริต ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งชมรมสตองได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจาก ป.ป.ช. (2) สำนักงาน ปปท. เน้นการให้ความรู้และข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างให้กับเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ ฝึกอบรมให้เครือข่ายรู้วิธีการเฝ้า

ประเด็นการสนทนา	ความเห็น
	ระวังทุจริต เช่น การเข้าถึงข้อมูลโครงการที่ลงมาพื้นที่ วิธีการทุจริต อะไรเป็นการทุจริตบ้าง ความรู้เรื่องการก่อสร้าง เป็นต้น เนื่องจากจำนวนบุคลากรภาครัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามทุจริตมีจำนวนน้อย ดังนั้น จึงเน้นการสร้างเครือข่าย ใช้ไลน์การสื่อสารระหว่าง ปปท. กับเครือข่าย และแจ้งเบาะแสจากเครือข่าย ซึ่งอาศัยความไว้ใจที่ผู้แจ้งเบาะแสมีต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ปปท. ตลอดจนการปกป้องผู้แจ้งเบาะแส ตัวอย่างกรณีที่เครือข่ายสตูล **กรณีที่ประสบความสำเร็จ** สำนักงาน ปปท. ใช้การมีส่วนร่วมของเครือข่ายในการแจ้งเบาะแสการทุจริตการก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดสตูล โดยสำนักงาน ปปท. ให้ความรู้แก่เครือข่าย ในกรณีนี้เป็นงานก่อสร้าง เครือข่ายได้ตรวจสอบป้ายโครงการ หาข้อมูลแผนงบประมาณจังหวัด จำนวนงบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ ผลการตรวจสอบพบว่า มีการส่งงานงวดสุดท้ายแล้ว แต่งานก่อสร้างยังไม่เรียบร้อย สำนักงาน ปปท. จึงรีบเข้าไปตรวจสอบ จนทำให้หน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งให้ผู้รับเหมาเข้ามาแก้ไขงาน และจัดการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายได้สำเร็จ **อุปสรรคในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ เปิดโปง** - การแจ้งเบาะแสทุจริตในพื้นที่ 70 เปอร์เซ็นต์ เป็นการแจ้งเบาะแสแบบไม่เปิดเผยชื่อ หรือ บัตรสนเท่ห์ ปัญหาคือขาดข้อมูลหลักฐานที่เพียงพอ (เช่น ไม่ระบุว่าทุจริตโครงการอะไร อย่างไร) ทำให้เรื่องดังกล่าวตกไป - ปัญหาอุปสรรคเรื่องทรัพยากรที่มีจำกัดและทัศนคติเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลักการแจ้งเบาะแสคือ ง่ายและสะดวก แต่ทางปฏิบัติการเข้าถึงหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ ยังมีปัญหาอุปสรรค - ความศรัทธาจากประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ป.ป.ช. มีความสำคัญต่อความกล้าและแรงจูงใจในการป้องกันและปราบปรามทุจริต ตัวอย่างเช่น ป.ป.ช. ควรประชาสัมพันธ์ผลการ

ประเด็นการสนทนา	ความเห็น
	ปฏิบัติงาน (เช่น คดีที่สิ้นสุด การลงโทษผู้กระทำผิด) หรือความฉับไวในการ take action เมื่อมีเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงาน หรือการสั่งการระงับยับยั้งโครงการ หรือโยกย้ายผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนการสร้างความเชื่อมั่นในเกิดกับประชาชน (มีความเคลือบแคลงสงสัยในองค์กรอิสระ) - ควรแก้กฎหมายเรื่องการแจ้งบัญชีทรัพย์สิน ให้แจ้งที่มาที่ไปของทรัพย์สิน (มาตรการป้องปรามการทุจริต)
3) แนวทางการดำเนินงานในอนาคต ● กลไกในการดำเนินงานต่อไป ● การเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐ ● การปรับปรุงแนวนโยบาย กฎระเบียบ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	- สนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวเป็นเครือข่าย การมีเครือข่ายหรือสภาชุมชนที่เป็นทางการ ที่ประชาชนรับรู้ว่าจะเป็นผู้แทนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและกล้าที่จะมีส่วนร่วม - สร้างกติการะหว่างสมาชิกเครือข่ายร่วมกัน เพื่อให้เข้าใจบทบาทของเครือข่ายอย่างถูกต้อง ไม่ล้ำเส้นหรือเกินบทบาทของตัวเอง - ให้มีกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของเครือข่าย - เครือข่ายควรสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลโครงการของรัฐได้อย่างสะดวก - ถ้าภาคประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาทุจริตได้ การให้ความรู้ประชาชนในพื้นที่จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เช่น บทบาทของภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามทุจริต วิธีการในการตรวจสอบทุจริต - ป.ป.ช. และ ปปท. ต้องรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติงานให้เครือข่ายรับทราบ - ควรจัดทำและใช้ประโยชน์จาก big data ในเรื่องการทุจริต เช่น เรื่องทุจริตเรื่องไหน พื้นที่การทุจริต เป็นต้น - ชมรมสตรองควรมีโครงการแผนปฏิบัติการที่ได้ผลเร็วชัดเจน (Quick Win project) และบริหารงานตามแนวราบ - ชมรมสตอง ควรดึงภาคการศึกษามหาวิทยาลัยเข้ามาช่วยในการบริหารและการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ (ขณะนี้ ป.ป.ช. ได้ทำข้อมูลพื้นที่คดีทุจริตไว้ มีการวิจัยประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส) - เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการวิจัยให้สังคมและประชาชนทราบ

ประเด็นการสนทนา	ความเห็น
	โดยทั่วกัน เช่น ผ่านทางรายการโทรทัศน์ สื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรปรับการทำงานเรื่องการข่าว เช่น เก็บข้อมูลบัตรสนเท่ห์เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลทุจริต ทำไมบางคนถูกร้องบัตรสนเท่ห์เยอะ - ป้องกัน (เริ่มจากตัวเอง และพื้นที่ตัวเอง ไม่ให้ทุจริต) และปราบปราม (วางแผนทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายกับคนพื้นที่ เช่น การหาข้อมูลโครงการและวางแผนติดตามร่วมกัน) - ใช้เครื่องมือสื่อสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วย - เผยแพร่ข้อมูลงบประมาณที่เกิดการทุจริต เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและเกิดความตื่นตัวตระหนักในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามทุจริต - ควรบูรณาการงานส่งเสริมเครือข่ายในพื้นที่ ทั้งเครือข่ายของ ป.ป.ช. ปปท. ภาคประชาสังคม (Watch dog) ซึ่งปัจจุบันยังคงต่างคนต่างทำ - หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ป.ป.ช. และ ปปท.) ควรส่งเสริมสนับสนุนให้สื่อมวลชน หรือสังคมออนไลน์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเปิดโปงการทุจริต - หน่วยงานต้องสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธาให้เกิดขึ้นกับภาคประชาชน

3. รายละเอียดการประชุมกลุ่มย่อย

เริ่มประชุมเวลา 9.00 น

หัวหน้าโครงการวิจัย ดร.วิษณุพงษ์ โพธิพิรุหพ์ เล่าถึงความเป็นมาของโครงการวิจัย วัตถุประสงค์โครงการ การดำเนินงานที่ผ่าน และผลสรุปการวิจัย นอกจากนั้น ได้เล่าถึงการเสนอปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.....ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2560 และการเสนอร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ..... จากนั้น จึงอธิบายกรอบการสนทนาในวันนี้ ประกอบด้วย

ประเด็นการสนทนา
1) สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในพื้นที่จังหวัดสงขลา/ภาคใต้ในปัจจุบัน • ลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันที่พบบ่อย • กรณีศึกษาที่สำคัญในพื้นที่สงขลา/ภาคใต้
2) แนวทางการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน • การดำเนินการของเครือข่ายในช่วงที่ผ่านมา • กรณีที่ประสบความสำเร็จ • อุปสรรคในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ เปิดโปง
3) แนวทางการดำเนินงานในอนาคต • กลไกในการดำเนินงานต่อไป • การเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐ

จากนั้น หัวหน้าโครงการวิจัยฯ ขอให้สำนักงาน ป.ป.ช. ในพื้นที่เล่าถึงผลการดำเนินงานของเครือข่ายภาคประชาชน รวมถึงสภาพปัญหาการทุจริตในพื้นที่

ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช.

ปัญหาเพิ่มเติมหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่หลักคือ ป้องกันการทุจริต ปราบปราม ตรวจสอบทรัพย์สิน หลักจากแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งหมดทิ้งสิ้นมีคดีอยู่ 440 แต่ที่เหลืออยู่ในมือหลังจากมีการสืบสวนข้อเท็จจริงไป ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่จริงๆ 146 เรื่อง มีมูลจริงๆ 30 เปอร์เซ็นต์ ตกไป 300 เรื่อง เรื่องที่ตกคือ ข้อสังเกตได้ว่า บัตรสนเท่ห์ คือไม่มีชื่อผู้ร้อง นี่คือปัญหาอย่างหนึ่งขององค์กร ถ้าไม่ปรากฏชื่อผู้ร้อง ต้องมีการกลั่นกรองเรื่องพิเศษ กรรมวิธีจะฉีกไปอีกทางหนึ่ง ก็คือมีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องจากบัตรสนเท่ห์ แทนที่จะเข้าไปสู่กรรมวิธีปกติ เมื่อไม่มีพยานก็ต้องมีการสืบพยาน เมื่อ

ไม่ปรากฏผู้ร้อง การเข้าถึงตัวพยานจะค่อนข้างน้อย ทั้งๆที่เจ้าหน้าก็รู้ว่ามันมีมูล มีเรื่อง แต่ว่าพอสืบลึกๆ ไม่มีหลักฐานที่จะข้าถึงได้ง่าย ทำให้เรื่องนั้นตกไป นี่ก็คือปัญหาจริงๆ ของ ป.ป.ช. ขณะนี้เจ้าหน้าที่พยายามทำงานเชิงรุก จากปี 54-60 ทำงานเชิงรับมาตลอด จากที่ผ่านมาเรื่องร้องเรียน มากจากคนในหน่วยงานของรัฐเยอะมาก ที่เกิดการทะเลาะกันของพนักงาน ที่ไม่พอใจเจ้านาย ที่สั่งงานหรือกระทำผิดต่างๆ ล้วนที่มีมูลมาจากคนในหน่วยงานทั้งนั้น ที่ร้องมาจากประชาชนจะเป็นบัตรสนเท่ห์ทั้งนั้น ปัญหาที่สำคัญคือการคุ้มครองพยาน แต่ ปปช. เรามีกฎหมายการคุ้มครอง 2 ระดับ หนึ่งระดับปกติถ้าผู้ร้อง ผู้ถูกกล่าวหา ถ้าญาติผู้กล่าวหาเห็นว่ามีภัยอันตรายถึงตัว หรือถูกคุกคาม สามารถร้องเรียน ป.ป.ช. ให้เกิดการคุ้มครองพยาน แต่ในสงขลายังไม่ปรากฏ สองระดับพิเศษ คือมีเซฟเฮาส์และมีเบี้ยเลี้ยง ยังไม่เคยเกิดขึ้น แสดงว่าในสงขลาเนี่ยยังปรากฏ แสดงว่าประชาชนเข้าไม่ถึงมาตรการนี้ ในส่วนภาพรวมตอนนี้ ป.ป.ช. ได้ร่างยุทศาสตร์ใหม่ และนำมาปฏิบัติโดยการอนุมัติของคณะของรัฐมนตรีแล้ว ยุทศาสตร์ชาติก็ให้การป้องกันการปราบปรามทุจริต ระยะที่ 3 ก็คือ ประเทศไทยใสสะอาดไทยทั้งชาติต้านทุจริต ซึ่งประธานคนปัจจุบันคือ พลตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ มีวิสัยทัศน์ที่จะยุบสำนักงานภายใน 20 ปี ที่ยุบหมายถึงประเทศไทยจะใสสะอาดภายใน 20 ปี เราก็ต้องมาดูกันว่าจะยุบได้หรือไม่ จะใสสะอาดได้จริงหรือไม่ ในส่วนยุทธศาสตร์ที่ 3 คือ หลักคืออันที่หนึ่งสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต นอกจากเราไม่โกง คนข้างๆ ต้องไม่โกงด้วย หรือต้องร่วมกันสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ยุทศาสตร์ชาติที่ 2 (ยังไม่ค่อยเกิดผลเท่าที่ควร) เรามีแนวทาง คือการบูรณาการการทำงานทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต เรื่องร้องเรียนรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกปี เราสร้างมาตั้งแต่ยุทศาสตร์ที่2แล้ว แต่ไม่ได้ผล เราล้มเหลวเพราะอาศัยเครือข่ายอื่นตลอด เราไปยืมจมูกของหน่วยงานอื่นหายใจ เช่น ยืมของเครือข่าย อพ.ปร. อสม. อกช. ทำให้ภาคประชาชน ไม่ออกมาร้องเรียนเท่าที่ควร โดยหนึ่งโครงการนั้นคือจัดตั้งเครือข่ายเป็นชมรม สตรองจิตพอเพียง งบประมาณได้มา 26 ล้านบาท เพื่อใช้ในการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เกิดความเข้มแข็ง สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต อันนี้คือแนวทาง 27 จังหวัด ภาคใต้มี 6 จังหวัด จังหวัดสงขลา ได้คัดเลือดตัวแทนแกนนำมา 11 คน ถือว่าเป็นเครือข่ายที่มีคุณภาพ ได้คัดเลือกแกนรอง 1 ต่อ 10 เพื่อขยายให้ได้ 100 คน เป็นระยะนำร่องในปี 61 เพื่อสร้างความเข้มแข็งกับ ป.ป.ช. เพื่อให้สนับสนุนโครงการหลัก ทั้ง 3 ภารกิจหลัก อย่างเช่นที่ผ่านมา การไต่สวนความร่ำรวยผิดปกติ เราเข้าถึงได้น้อยมาก เช่น รองผู้ว่าของจังหวัดหนึ่งเอาเงินไปสร้างรีสอร์ทแต่ว่าเป็นชื่อของเมียน้อย แต่เราต้องอาศัยเครือข่ายให้ข้อมูลหรือในหลายๆกรณี ณ ขณะนี้ สงขลามีการชี้มูลใหญ่ไป 1 คดี คือคดีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและในขณะนี้ชี้มูลไปแล้ว และก็จะทยอยมาอีก 4-5 คดีในเร็วๆนี้ เนื่องจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ถูกเร่งรัดมากขึ้น โดยเฉพาะ พรบ. รัฐธรรมนูญ 2-5 ร่าง ที่จะประกอบขึ้นเพื่อรวมกับรัฐธรรมนูญปี 60 มาตรการที่เจ้าหน้าที่ต้องสอบสวนให้เสร็จภายใน 1 ปี จากเดิม ป.ป.ช. ได้ชื่อว่าปราบปรามทุจริตอย่างเชื่องช้าให้เหลือเพียง 1 ปี แล้ว ต่ออายุได้ 2 ครั้งครั้งละ 6 เดือน ดังนั้นปัญหา ป.ป.ช. เกิดความสั่นคลอน เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช ทยอยลาออก เกิดสภาวะสมองไหลทั้งๆเงินเดือนพนักงานไต่สวนเยอะ ทำให้เจ้าหน้าที่มีความเครียด เพราะว่าการปราบปรามทุจริตต้องมี

ความรวดเร็ว คนที่แจ้งเบาะแสเป็นคนในองค์กรอาจถูกกลั่นแกล้ง เป็นอีกปัญหาหนึ่ง สิ่งที่ผ่านมายังเห็นว่า ป.ป.ช นิ่งอยู่กับที่ จากข่าวคราว เรื่องหอยสังข์ที่เป็นปัญหากันอยู่ตอนนี้ แต่ทำไม ป.ป.ช ยังอยู่เฉยอยู่ พวกนี้ก็อยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการ การหาข้อมูลต่างๆเนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนแล้ว อีกกรณีหนึ่งยกเหตุอันควรสงสัย ถ้ามีข่าวคราวเกี่ยวกับการทุจริตก็จะนำเหตุมาพิจารณา

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม: รบกวนช่วยอธิบายถึงบทบาทของชมรมสตรองจิตพอเพียง?
ผู้แทน ป.ป.ช ตอบ : ในส่วนของชมรมสตรองจิตพอเพียงของจังหวัดสงขลา มีเจ้าหน้าที่จำนวน 103 คน มีหน้าที่ในการขยายแนวคิด เกี่ยวกับการต่อต้านทุจริตไปยังกลุ่มคนต่างๆ สร้างชุมชนในสงขลาให้โปรงใส เพื่อสร้างความโปร่งใส แต่รูปลักษณ์จริงๆอยากสร้างเครือข่ายขึ้นมาเพราะถือว่าภาคประชาชนอยู่ในพื้นที่ มีข้อมูล เวลาเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เข้าไป เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ตอนนี้จะมีระเบียบการย้ายว่าห้ามให้พนักงานไต่สวนเข้าไปอยู่ในพื้นที่ในจังหวัดตัวเอง เพราะว่ากลัวเจ้าหน้าที่ไปสนิทกับข้าราชการ ชมรมสตรองจะถูกขับเคลื่อน คือการเป็นเครือข่ายในการให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. สอบถาม เช่น สืบเสาะพฤติกรรมของผู้บริหาร ว่ามีแนวโน้มไปในทางไหน หรือนักการเมือง ข้าราชการ หรือข้าราชการระดับสูง หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง มีการซุกซ่อนทรัพย์สินไหม เอาจริงๆ เราอยากได้ข้อมูลหรือเป็นที่ปรึกษาให้กับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม: ทั้ง 11 ท่านเคยให้ข้อมูลกับทาง ป.ป.ช. บ้างหรือไม่
ผู้แทน ป.ป.ช: ขณะนี้อยู่ในระยะเริ่มต้น เราได้ดำเนินโครงการสตรองมาตั้งแต่ตุลาคมเป็นต้นมา เป็นระยะตั้งไข่ และเชื่อมต่อความสัมพันธ์ การให้ความรู้ และการสร้างความเข้าใจร่วมกันว่าจะไปทางไหน

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม :แล้วมีกลไกเชิงโครงสร้าง นอกจากชื่อคำว่า ชมรม หรือไม่ มีคน มีกลไก มีสถานที่ งบประมาณอะไรต่างๆไหม ?
ผู้แทน ป.ป.ช : เปิดชมรม ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ที่จะถึงนี้ จะตั้งอยู่ที่สำนักงาน ป.ป.ช จังหวัดสงขลาชั่วคราวก่อน โดยงบประมาณจะได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานป.ป.ช สงขลา. 380000 บาทในระยะแรก ในกรดำเนินการขยายเครือข่าย หลักจากนั้นจะอาศัย กองทุนเพื่อต่อต้านการทุจริตตาม พรบ. ฉบับใหม่

ผู้แทนชมรมสตรอง : การดำเนินการ ปปช ประจำจังหวัด ตั้งแต่ก่อตั้งมาระยะเวลา 4-5 ปี ภารกิจต้องตรวจสอบทรัพย์สิน ในส่วนของการป้องกันทรัพย์สิน เราได้ทำมาตั้งแต่ปี 54,55 ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเสริมสร้างเครือข่ายและให้ความรู้ โครงการสตรองเรานำเครือข่ายที่มีอยู่เดิมที่ขาดการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นำคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม ที่มีการจัดอบรมแล้ว ให้ความรู้แล้ว ก็จะมีการทำงานร่วมกัน

ก็เชิญมาเบื้องต้นให้เป็นโค้ชสตรอง ในสงขลาก็มีอยู่ 11 คน ที่มาในวันนี้ 9 คน ชมรมอย่างน้อยต้องมีสมาชิก100 คน โค้ช 1 คนมีสมาชิก 10 คน ซึ่งต้องครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดสงขลา คือเราต้องการให้โค้ชและสมาชิกชมรม มาทำงานเหมือน ป.ป.ช จังหวัด ไม่ใช่ชี้เบาะแสอย่างเดียว ต้องมีการป้องกันด้วย ต้องให้คนในสมาชิกมีอุดมการณ์ ที่ไม่ทนต่อความทุจริต การป้องกันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ในส่วนของคดีที่ ป.ป.ช ทำอยู่ ภายใน 5 ปี ต้องมีการลดลงไม่ใช่เพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้น โค้ชต้องมีทำงานควบคู่กันไปในส่วนของภารกิจทั้ง 3 ด้าน ป้องกันและส่วนของการชี้ช่องเบาะแสก็จะเป็นในส่วนพื้นที่สำคัญใน ระยะแรก จังหวัดจะมีการดูแลให้ก่อน รัฐบาลจะสนับสนุน ต่อไปชมรมมีความเข้มแข็ง นอกเหนือจากการจัดตั้งชม ก็จะตั้งเป็นสมาคม ซึ่งมีกฎหมายออกมารองรับเยอะ

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : หน้าที่ของโค้ชมีอะไรบ้าง แล้วคัดเลือกคนกลุ่มนี้มาได้อย่างไร บุคลิกแบบไหน คนกลุ่มไหนที่จะมาเป็นโค้ช?

ผู้แทนชมรมสตรอง ตอบ : แต่ละท่าน จะเป็นผู้นำองค์กรต่างๆ ซึ่งแต่ละคนมีการร่วมงานกันอยู่แล้ว อาจจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว และคิดว่าเรามีศักยภาพและมีอุดมการณ์ เลยได้รับมา ซึ่ง โค้ชจะต้องทำทำหน้าที่ในการป้องกันทุจริต จะให้ไปขยายเครือข่ายต่อ ที่เราได้มีการอบรมโค้ชไปแล้ว ตอนนี้ไม่ได้มีการแต่งตั้งชมรมเป็นทางการ โค้ชทั้ง 11 คน เราให้เขาเป็นคณะกรรมการบริหารชมรมชั่วคราวก่อน ซึ่งมีกรรมการ ประธานและมีฝ่ายต่างๆ ชมรมจะมีการดำเนินการ และ ปปช.จะเป็นผู้สนับสนุน

ผู้แทนชมรมสตรอง : จะเลือกคนบุคลิกแบบไหนที่ใช่ เมื่อมีประชุมครั้งแรก เราจะอาศัยกำลังภายในว่าคนใช่หรือไม่ใช่ เราจะรู้จักนิสัยกันเอง หลายคนหลายหมวก ไม่ว่าจะเป็นของพัฒนาชุมชน หรือว่าสภาองค์กรชุมชน ที่สำคัญพวกเราให้ความสำคัญกับโครงการนี้เป็นพิเศษ ชมรมนี้จะยั่งยืนหรือไม่ เรายังมั่นในเพราะเราต้องใช้ทุนของเขาอยู่ ถ้าจะให้ทำงานเองเรารู้หมดเพราะเราเป็นคนในชุมชน แต่ติดขัดเรื่องกฎหมาย ต้องออกชื่อด้วย ยกตัวอย่าง เทศบาลสงขลา แค่ไปถามมอไซต์รับจ้างเขาก็รู้แล้ว แม้แต่พนักงานในองค์กรเองแต่เขาไม่กล้า แต่ชาวบ้านที่หาเช้ากินค่ำ เขาก็จะมีประมาณว่า อย่าหาเหาใส่หัวอีก

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : อยากจะทราบว่าที่คุยกัน คนนี้ใช่คนนี้ไม่ใช่ ช่วยบอกให้ชัดเจนไปเลยว่าบุคลิกแบบไหน มาเป็นโค้ช ?

ผู้แทนชมรมสตรองตอบ : แต่ละองค์กรคือมีงบประมาณเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง แล้วกลุ่มพวกที่คัดมาเรื่องเงิน คือโปร่งใส ไม่มีนอกมีใน คนกลุ่มนี้ต้องอยู่ในสายตาเราอยู่แล้ว เช่น โยนเงินไปสองแสนเกิดอะไรขึ้นบ้างในพื้นที่ เราก็ต้องเข้าไปดูไปเยี่ยมว่า เกินผลไปถึงอะไรบ้าง ถ้าไม่เกิดผลงาน เงินที่ได้หายไปไหน 20 ปีกว่าจะได้รู้จักคนเหล่านี้ เราก็ยืนยันว่าที่มานั่งอยู่ตรงนี้ “ใช่”

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : หลักการของสตรองเข้มแข็งมาก หลักการดีมาก มันต้องมีสถานที่ ต้องมีอะไรรองรับไว้ ทีนี้มีประเด็นว่า การร้องแบบบัตรสนเท่ห์ คนส่วนมากในพื้นที่รู้อยู่แล้วว่ามีการคอรัปชันอย่างไรบ้าง ฮั้วกันอย่างไร มีการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีใครได้ประมูลไปคนเขารู้ แต่ว่าไม่มีใครกล้าออกชื่อตนเอง ถ้าคนเขารู้ข้อมูลแบบนี้ จะมีกลไกอะไรที่มาช่วยตรงนี้เรื่องบัตรสนเท่ห์?

ผู้แทน ป.ป.ช. ตอบ : ในส่วนของการทำงานที่ผ่านมา เรื่องร้องเรียน 400 กว่าเรื่อง ตกไป 70 เปอร์เซ็นต์ ปัญหาที่สำคัญก็คือขาดพยานหลักฐาน การทำงานของพนักงานไต่สวนของ ป.ป.ช เราใช้พญาครุฑไปคาบเอาเอกสารมา เจ้าหน้าที่น้อยครั้งมากที่ลงพื้นที่ หรือนอกจากไม่มีพยานหลักฐานแล้ว คือการทุจริตมีซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นเมื่อใช้พยานหลักฐานในเอกสาร ทำขึ้นใหม่หรือแก้ไขสามารถถูกเปลี่ยนแปลงได้ ทาง ป.ป.ช ถึงจะมีกฎหมายคุ้มครองพยาน แต่ยังมีคนใช้น้อยมาก ขณะนี้ ป.ป.ช มีขั้นตอนการดำเนินการที่รวบ พรบ.ข้อมูลฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของ สมช. ตอนนี้ป.ป.ช ได้ทำการปรับปรุงวิธีการเกี่ยวกับบัตรสนเท่ห์ ให้มีความรัดกุมให้กับผู้ร้อง ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ถึงแม้ว่าแต่เดิม มาตรา 120 ของ พรก.2542 แก้ไขด้วย พรก. 2547 ห้ามเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช เปิดเผยข้อมูลของผู้ร้อง ถ้าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช คนใดเปิดเผย ก่อนศาลตัดสินชี้มูล ก็จะถูกลงโทษ ดังนั้นมาตรา 120 เจ้าหน้าที่จะกลัวมาก การทำงานคณะไต่สวน คนที่ไม่ได้อยู่ในคณะไม่สามารถรู้เลยว่าผู้ให้ข้อมูลคือใคร หรือผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆอยู่ในขั้นตอนใด แต่ทราบได้เป็นเพียงแค่ตุ๊กตา ไม่มีชื่อบุคคล เวลาพูดคุยกันจะใช้ปัญหาตุ๊กตา แต่เราจะไม่รู้เลย นั้นคือเป็นการปิดบัง ในส่วนของการคุ้มครองอื่น คือผู้ร้องหรือผู้กล่าวหาสามารถขอปกปิดชื่อผู้ร้องได้ด้วย โดยการขอการอนุมัติเข้าถึงข้อมูลของผู้ร้อง ก็ขออนุมัติไปที่เลขานุการเท่านั้น ซึ่งมาตรการนี้ที่เราทำงานมา คือว่ารัดกุมมากก็เท่าที่สัมผัสมาใน ป.ป.ช สงขลาก็ยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผู้ร้องหรือผู้กล่าวหาเลย

ผู้แทน ป.ป.ท. พูดเรื่องปัญหาในพื้นที่

บัตรสนเท่ห์ ส่วนมากไม่มีที่มาของหลักฐาน ร้องแบบลอยๆ เช่นบอกมาว่า นายก อบต.แห่งหนึ่ง ทุจริตโครงการหนึ่ง แล้วก็บอกแค่ว่าเหมือนมีความรู้สึกว่าทุจริต นายกเอาพรรคพวกไปรับเหมา แต่ไม่มีรายละเอียด แต่ไม่ได้บอกว่าโครงการอะไร ทุจริตอย่างไร

ผู้แทน ป.ป.ช. เพิ่มเติม: เมื่อสัปดาห์ที่แล้ว มีปลัด อบต.ท่านนึง ท่านโทรมาบอกว่า ท่านอึดอัดใจมากที่ ท่านนายก อบต. เอาทรัพย์สินของหลวงไปใช้ส่วนตัว แต่พอบอกให้ท่านเข้ามาเขียนคำร้องทุกข์กล่าวโทษ แต่ไม่กล้า ช่วยบอกให้ ป.ป.ช.ไปเยี่ยมหน่อย ไปคุยกับนายกหน่อยได้ไหม อันนี้เป็นประเด็นที่ ป.ป.ช มาถกคิด ท่านฝากมาบอกว่าอยากให้การทุจริตเกี่ยวกับสถานบันการศึกษาซึ่งในสงขลาขณะนี้เยอะมาก อยู่ในสภาวะที่เราต้องมานั่งถกคิดว่าเกิดปัญหาอะไรในสถาบันการศึกษา คือจะอาศัยชมรมสตรองด้วย ว่าเป็นตัวโครงการหนึ่ง อันนี้ก็เป็นแนวนโยบาย ปัญหานี้ค่อนข้างจะมีความรุนแรงขึ้น งบที่ได้มากสุดคือกระทรวงศึกษาธิการ

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม: ลักษณะงานทุจริตด้านการศึกษา

ผู้แทน ป.ป.ช. ตอบ : หนึ่งการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเกิดขึ้นกับทุกองค์กร โดยเฉพาะโครงการต่างๆ ที่เข้ามางบอุดหนุนจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น ศ.อบต. CCTV ซึ่งทำให้ผู้อำนวยการเขตโดนย้ายไปหลายท่าน โดยเฉพาะที่ผ่านมาที่เกิดขึ้น คือการตรวจรับงานของโรงเรียนแห่งหนึ่ง คือการซื้อเครื่องดนตรีวงโยธวาทิต ผู้อำนวยการสั่งให้ ผู้ตรวจรับเซนต์ไปก่อน โดยผู้ตรวจรับไม่ตรวจรับได้จริง แต่พอผู้ตรวจรับเกษียณ ก็โดนตั้งเป้า โดยส่วนใหญ่ก็เป็นโครงการที่จัดสรรมาอย่างรวดเร็ว เรียกว่าเร่งรัดในการจัดสรรเงิน จึงทำให้เป็นช่องทางในการทุจริต

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : สองประเด็นเช่นเดียวกันที่เราก็รู้มา คือส่วนมากคนในหรือคนที่รู้ข้อมูล อบต. แล้วเขาจะกล้าออกมาเฉพาะคนที่เขาไว้ใจ คำถามคือว่า ส่วนมากไว้ใจใคร ป.ป.ช. หรือเครือข่าย ?

ผู้แทน ป.ป.ช. : โดยส่วนใหญ่ จะโทรมาร้อง แต่พอให้ร้องจริงๆจะไม่กล้า ส่วนใหญ่ต้องโดนกดดันจริงๆ บังคับให้กระทำผิดจริงๆ หรือแม้แต่นายช่าง อบต.แห่งหนึ่ง ที่ไปเปิดบริษัทรับเหมาให้กับ อบต. ของตนเอง ก็มีเรื่องมาแต่ไม่ได้ถึงผลประโยชน์ทับซ้อน ตามมาตรา 100 ที่บังคับใช้กับผู้บริหารท้องถิ่นและคู่สมรส แต่ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ถือว่าไม่มีความผิด แต่ว่าใน พรบ.จัดซื้อจัดจ้าง 2560 ในฉบับปัจจุบัน มาตรา 13 ได้ระบุชัดเจนว่า ต้องการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อน คืออาจจะปิดช่องโหว่นั้นได้ ทั้งนั้นการแจ้งเบาะแส ส่วนใหญ่มาจากข้างใน คืออาจเกิดการเกลียด โกรธ ไม่พอใจมากกว่า จึงเกิดการร้องเรียนขึ้น ทำให้เรื่องเผยแพร่ออกไปข้างนอก นี้ถามว่าถ้าเขาถามว่าถ้าเขาไว้ใจ เขาจะโทรมาที่ ป.ป.ช. แต่ทาง ป.ป.ช จะไปถามเครือข่ายต่อว่า นายกคนนี้มีบุคลิกหรือพฤติกรรมในการทำงาน ส่วนใหญ่มาจากเครือข่ายพวกสภากาแฟ อาจจะมีเรื่องที่จริงบ้าง ไม่จริงบ้าง แต่มันก็คือแหล่งข้อมูลชั้นดี ดังนั้นการเข้าถึงข้อมูลก็สำคัญ แต่ว่าเราก็จะเข้าไปถามเครือข่ายก่อน หรือโค้ชสตรองอีกที ว่านายกคนนี้หรือปลัดคนนี้เป็นอย่างไร

ผู้แทนชมรมสตรอง : ที่จริงเรามีทัศนคติไม่ดีกับ ป.ป.ช โดยเฉพาะองค์กรอิสระ แต่พอเข้ามาไม่ถึงเดือน รู้สึกว่าเข้าใจนะว่าหน่วยงานนี้เป็นอย่างไร ยกตัวอย่างว่า คนที่ทำให้องค์กรเสียหายที่เห็นชัดๆคือ กกต . กกต.เนี่ยชาวบ้านจะรู้จักดี เพราะดูแลการเลือกตั้ง โดยเฉพาะง่ายๆเลย ที่สงขลาเนี่ยอาจจะเป็นสัก 2 ราย ที่ชาวบ้านรู้ว่า ใบแดงแน่นอนๆ แต่สุดท้ายกลายเป็นขาวใส อันนี้คนที่ให้ข่าว กกต. ก็เป็นคู่แข่งกันเอง แต่ชาวบ้านก็รู้นะ ก็ชาวบ้านรับเงินไปแล้ว ว่าคนนี้ ชัดเลยๆ ว่าคนนี้โดนใบแดง ถ้าบริสุทธิ์ขึ้นมา แสดงว่าก็โยนความผิดให้ ป.ป.ช หรือองค์กรอิสระที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เขาก็ไม่มั่นใจ ไม่ไว้ใจ ถ้าร้องเรียนจะแก้ปัญหาได้ไหม หลายคนบอกว่ามันเป็นประเพณีวัฒนธรรมของประเทศไทยไปแล้ว

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : คดีกระทรวงศึกษาที่เยอะขึ้น อยากทราบว่าคนกลุ่มไหนที่ออกมาแจ้งเบาะแส ?

ผู้แทน ป.ป.ช. ตอบ : คณะครู ก็คือคนใน วิธีการแจ้งจะเป็นหนังสือ คณะครูไม่กลัวเลย เขากล้าลงชื่อชัดเจนมากในส่วนของคนใน จะลงชื่อชัดเจนเลย

ผู้แทน ป.ป.ท. เพิ่มเติม :เท่าที่ทราบเนื่องจากว่า ทั้ง ปปช.และ ปปท. ภารกิจหลักคือ ส่วนการป้องกันและปราบปราม ในส่วนของการป้องกัน เดิม สนง.เขต9 เน้นความรู้และสร้างเครือข่าย เนื่องจาก ปปช. เขต9 3 คนรับผิดชอบ 7 จังหวัด มีทั้งเขตปกติและเขตพิเศษ ทำอย่างไรต้องสร้างคนในพื้นที่ ในส่วนเจ้าหน้าที่การป้องกัน ปปช.9 เจ้าหน้าที่ได้มีการปรับรูปแบบการทำงานที่ชัดเจนและสะดวก เพื่อจะรับร้องเรียน ที่มีผู้ร้องเรียน ว่าพบปัญหาการทุจริตแล้ว จะแจ้งอย่างไรแล้วใช้วิธีการใด ให้มีความเรียบง่าย สะดวก กระชับ รวดเร็ว เราก็ได้มีการพัฒนา เราก็มีการนำข้อมูลสถิติปีที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เราก็พบว่าการโกงทั้งหลายส่วนมาก มีการโกงเรื่องงบประมาณ ไม่ใช่เรื่องตำแหน่ง 7 จังหวัดทำไม่ทัน จะทำยังไงให้ทำทัน เราต้องการสร้างเครือข่าย โดยเราไม่สนใจว่าเครือข่ายมาจากไหน ขอแค่จิตอาสา เราจะทำยังไงให้งบประมาณที่รัฐจัดสรรผ่านโครงการใดๆ กระทรวงใดๆ มาให้ เกิดความคุ้มค่า ถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง สิ่งแรกที่เราทำคือเรามาช่วยกันคิด ก็จะมีช่องทางใดหรือเปล่า เราใช้เครื่องมือที่เราชอบใช้กันอยู่ ก็คือโทรศัทท์ ผ่านไลน์ เราจะให้ความรู้ ความสำคัญกับภาคประชาชน กระบวนการการใช้เงินของรัฐส่วนใหญ่ซื้อจ้าง ภาคประชาชนเขาไม่รู้ว่าผ่านกระบวนการซื้อจ้างผ่านด้วยวิธีใด ตกลงราคาประกวดราคา หรือยื่นซองประกวดราคาแล้วระเบียบการซื้อจ้างที่ย่อยลงไปอีก เช่น อยากจะซื้อของแจกผู้สูงอายุในวันสงกรานต์ ตกลงราคากัน 10000 -1000000 บาท แต่เราไม่รู้ระเบียบที่มันเกิดช่องว่างว่าเจ้าหน้าที่ จะเลือกใครก็ได้ มันมีคู่สัญญาโดยการตอบแทนผลประโยชน์หรือเปล่า โดยภาคประชาชนไม่รู้ อยากให้มีการชี้แจงระบบการซื้อจ้าง เรื่องมันเกิดขึ้นมา 1ปี 2 ปี ภาครัฐไม่อาจปรับตัวรับมือทันจากการทุจริตที่กำลังดำเนินการหรือเปล่า หรือว่าควรจะไปรื้อของเก่าที่มันผ่านมาแล้ว หรือว่าเขากินกันเสร็จแล้วหรือเปล่า ? หรือภาษาใต้ที่พูดว่า เหลือแต่ “ซาก” แล้วก็ที่บอกว่าไม่รู้จะไปรื้ออะไร เรื่องสะพานพังใครเป็นคนตรวจงาน เราต้องการให้ทันสมัย เราก็เลยให้ความรู้กับภาคประชาชน โดยหลักสูตรของสายสืบไซเบอร์ เราจะเลือกของที่เข้าใจ ปีที่แล้วเราเก็บเกือบครบ แต่เรามีข้อจำกัด คือไม่ได้งบประมาณเท่าที่ ป.ป.ช ได้รับ ปีที่แล้วปูพรมหมดเลย เราต้องเจียดงบของเรา ส่วนใหญ่ตัวแทนของป.ป.ท มาด้วยใจ เพราะค่าตอบแทนของเราจะต่ำมาก เพราะได้เงินน้อย และ สิ่งที่ได้รับการตอบรับในการเข้าเป็นเครือข่าย เราไม่สนใจว่าคุณว่าสวมหมวกใบไหน แต่เราก็รู้ว่าคุณพร้อมจะทำงานกับเรา เราจะขอให้คุณเข้าเป็นสมาชิก ที่ผ่านมาเราได้รับการแจ้งเบาะแส เพื่อให้เกิดความเรียบง่าย ในระบบของป.ป.ท จะมีการปรับ ถึงแม้ข้อกฎหมายไม่เปิด เราจะปรับเท่าที่เราทำได้ ถึงแม้ว่าบัตรสนเท่ห์ที่เราไม่สนใจ แต่เราได้รับข้อมูลบอกมาว่า ณ เหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น อย่างเช่น คุณสร้างอะไรสักอย่าง เช่น สร้างถนน หรือสร้างโครงการใดก็แล้วแต่ อย่างเช่นโครงการที่กำลังดังมาก คือ 9101 มันมีการจ่ายเงินไปแล้ว 20 วันมันไม่ปรับมากี่วัน ? คุณบอกข้อเท็จจริงมาให้ครบ เราไม่สนใจว่าใครจะแจ้ง เราก็จะปรับของเราเอง เราก็จะเขียนว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่พบเอง เราถือว่ามันเป็นกรรม เพราะเห็นการกระทำความผิด แต่ในการแจ้งเบาะแสเกือบทุกราย เน้นให้บอกข้อเท็จจริง มันเป็นบัตรสนเท่ห์ ยกตัวอย่าง

เช่น เทศบาลหนึ่งจัดทำเสาไฟฟ้า แต่ร้องว่าไม่มีไฟ ทาง ป.ป.ท จะลงพื้นที่ให้เขาเปิดให้ดู ส่วนสุดท้าย อำนาจในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อำนาจของ ปปช.หรือ ปปท.ก็แล้วแต่จะมีการส่งรูปรับงาน นี้คือจุดที่ ปปท.คิดว่าเราอยากทำงานในเชิงป้องปราบให้ทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เราพยายามปรับของเราให้ทันสมัยแล้วเราพยายามเติมความรู้ให้กับเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการใช้กลไกในการรับเรื่องที่จะเข้ามาช่วยดูแล ในการตรวจสอบหรือเฝ้าระวัง ในเรื่องของการใช้งบประมาณหลวง เช่น เราจะให้ความรู้ทางกฎหมาย ในการรับเรื่องเอกสาร ของการอำนวยความสะดวก

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : ช่วยอธิบายถึงเครือข่ายที่แจ้งเบาะแสเข้ามาในไลน์กลุ่ม

ผู้แทน ป.ป.ท. ตอบ: คือตอนที่เราอบรม เราจะให้เขากรอกใบสมัครเลย ตามระเบียบของราชการอยู่แล้ว ส่วนใครประสงค์จะสมัครเป็นเครือข่าย ระบบจะมีชั้นระดับของความปลอดภัย คือกรณีถ้าเป็นเรื่องทั่วไป แจ้งในกลุ่มไลน์ใหญ่ได้เลย ต้องบอกว่าส่วนหนึ่งมาจากความไว้ใจก่อน เจ้าหน้าที่ต้องทราบ ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเรา ประชาชนต้องการรู้ว่าเจ้าหน้าที่จริงหรือเปล่า ที่เขาจะให้ข้อมูลได้แค่ไหน แล้วก็มีมาตรการดูแลเขาอย่างไร เพราะฉะนั้นเป็นเรื่องที่ลึก ในเรื่องของระดับการแจ้งเราจะรู้เฉพาะแอดมินและเข้าไปสู่ระบบการรายงานข่าวไปยังผู้อำนวยการสำนัก ไม่ได้แจ้งเป็นการทั่วไป นั้นคือเป็นมาตรการความปลอดภัย แต่ว่าจริงๆก็มีผลก็อาจสามารถคาดเดาได้ ผู้ต้องสงสัยเองก็จะมีขั้นไปถึงการคุกคาม ก็เดาได้เพราะว่าเป็นคนในชุมชนท้องถิ่น ทีนี้เครือข่ายที่เข้ามาร่วมกับเราก็จะต้องเห็นใจเขาด้วย ไม่ว่าจะเป็นการทำงานของหน่วยไหนก็ต้องใช้เครือข่ายของประชาชนทั้งนั้น เพราะว่าสุดท้ายเราจะสะท้อนกลับไปว่า อย่ามาคาดหวังกับเจ้าหน้าที่ ผลร้ายตกกับท่านเอง โครงการงบประมาณใหญ่ๆ ลงไปสนามกีฬาร้าง หอยทากเดินได้ เสาไฟส่องทาง บางทีเขาไม่รู้ว่าใครมาสร้าง เขาตรวจรับเมื่อไหร่ไม่รู้ การคาดหวังจากมาตรการในการปราบปรามดำเนินคดี มันล่าช้ากำลังคนไม่พอ มีข้อจำกัด ทำให้ความมั่นใจของประชาชนลดลงไปเรื่อยๆ แต่ตรงกันข้ามคำว่า สะดวก มันไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้าย นี้แหละคือตัวหลักว่าทำไมเขาเข้าถึงได้ง่าย แล้วมันไปลดสถิติคดีของกรณีบัตรสนเท่ห์ด้วยซ้ำ เพราะเมื่อก่อนเขาไม่รู้ว่า ป.ป.ช , ปปท. อยู่ตรงไหน เข้าไปอย่างไร เขียนหนังสือได้ไหม ถ้าเขียนแล้วลงชื่อจะปลอดภัยไหม ?แล้วเราจะทำอย่างไร ป.ป.ช. เราไม่เคยรู้จักเลย เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ก็ไม่รู้ใครบ้าง เพราะแต่ละท่านก็ไม่ยอมเปิดหน้า โดยเฉพาะคนที่ทำงานด้านสืบสวน กลายเป็นว่าถ้ารัฐไม่กล้าประชาชนก็ไม่กล้า เราต้องทำให้เข้าถึงง่าย เราไม่ต้องรอให้เป็นคดี บางเรื่องที่แจ้งเบาะแสเข้ามาก็เป็นการปรึกษาอย่างหนึ่ง บางเรื่องหลายเรื่องที่อยู่ในองค์กรนั้นก็เป็นกรรมาการตรวจรับ แล้วโดนบีบบังคับว่าต้องรับ เหลืองวดสุดท้ายแล้ว ถ้ารับไปแล้ว ความผิดอาญาสำเร็จ ก็ดำเนินคดีอย่างเดียว คนที่สั่งการ คนที่อะไรก็ไม่มีลายเซ็น เราสร้างความไว้ใจตรงนี้ให้ได้ก่อน เขาแจ้งเบาะแสเข้ามา แล้วเราไปรับยับยั้งได้ทันท้วงที ยังไม่มีการจ่ายงบประมาณ ก็ยังไม่มีความเสียหาย คดีก็ยังไม่เกิดถูกไหม? แต่ว่าสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของเรา คือ 4 m ก็ส่วนหนึ่ง การสร้างจิตสำนึกในชุมชมก็ส่วนหนึ่ง แต่การสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ก็เช่นกัน เพื่อปรับทัศนคติของ ป.ป.ท เรา ต้องยอมรับก่อนจะว่าบ้านคนอื่น ต้อง

ว่าบ้านเราก่อน เมื่อก่อนถ้าไม่มีเลขคดี ป.ป.ช ก็คงจะเป็นเช่นนั้น บัตรสนเท่ห์ไม่รับเป็นเลขคดี ไม่ทำ. ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย ถามว่าประชาชนมีอำนาจอะไรที่เขาจะไปต่อสู้ เราก็มาปรับวิธีคิดใหม่ มันมีระบบการจัดการเรื่องของ บัตรสนเท่ห์ แต่ถามว่าหลังจากบัตรสนเท่ห์นี้ไปไหน เมื่อก่อนเราทิ้ง เราไม่พัฒนาเรื่องระบบการข่าว การร้องเรียนมาจากหลายๆหน่วยงาน หลายๆชุมชนในเรื่องเดียวกัน แต่ไม่เป็นบัตรสนเท่ห์ทั้งหมด การจะให้ค่าน้ำหนักของข่าวตรงนั้น แล้วเราจะต้องเป็นเชิงรุก ไม่มีผู้กล่าวหา ดำเนินคดีไม่ได้ประชาชนที่เขาให้ข้อมูลมา เขาไม่อยากเป็นผู้กล่าวหา แต่เขาให้เบาะแส ฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐต้องคุ้มครอง ต่อไปอนาคตต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงเรื่อยๆ

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : กฎหมายเอื้ออะไรในการแจ้งเบาะแสไหม?

ผู้แทน ป.ป.ช. ตอบ : จริงๆ มันมีอยู่แล้ว แต่ว่าหลายคนไม่อยากเป็นผู้กล่าวหาเอง ในส่วนของ ป.ป.ช เราเองก็จะมีปัญหา อยู่ในห้องไม่เปิดเผยตัวเช่นเดียวกัน ส่วนคนที่ออกมาพบปะก็คือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. บางคน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินไม่ได้ออกมาจากห้อง คือมันมี3ฝ่าย ฝ่ายพบปะผู้คน พอมีเรื่องหรือสงสัยก็จะออกมา พอเราแจ้งไปเจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามให้ไปตรวจสอบ เนื่องจากเขาเห็นว่ายังไม่มีเลขคดีเช่นเดียวกัน ก็ทำเฉพาะที่มีเลขคดีเพื่อให้คดีออกจากมือให้เร็วที่สุด แน่นอนว่าราชการ มีตัวชี้วัดมากำหนด ดังนั้นเจ้าหน้าที่ก็พยายาม ในเมื่อสิ่งที่ประชาชนแจ้งเบาะแสมา ยังไม่ถูกเข้าทะเบียนคดี ยังเป็นบัตรสนเท่ห์ ตัวชี้วัดบอกว่าเจ้าหน้าที่ต้องทำให้ได้เทอมละ 6 เรื่อง เขาก็ได้ทำสรุปสำนวนให้ได้เดือนละเรื่อง แต่จริงๆแล้วเป็นปัญหาอย่างหนึ่งในการปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานทุจริต เมื่อล่าช้าก็จะเกิดความไม่มั่นใจ ทำเกิดช่องว่างที่มันไม่ทะลุทะลวง เหมือนกับเพจๆหนึ่ง ได้เสนอข่าวสาร ในส่วนของการเคลื่อนไหว นั้นก็คือ ปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน ที่เขาพยายามแฉ เกี่ยวกับโครงการทุจริตของรัฐ แต่ว่าพอเราจับจุดเข้าไป พอส่งเรื่องทำบันทึกแจ้งไปยังฝ่ายปราบ เขาก็เก็บเรื่อง จริงๆแล้วก็เกิดปัญหาจากภายในด้วยคือการตีบตันของการจัดการ อีกอย่างหนึ่งคือไม่มีความชัดเจนของเบาะแส และพฤติกรรมหรือว่าหลักฐานว่าอยู่ที่ไหน อย่างไร เมื่อไหร่ ?

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : ทางเครือข่ายมีความไว้ใจต่อหน่วยงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท แจ้งเบาะแสแม้กระทั่งใช้ไลน์ ข้อมูลที่เขาให้มาชัดเจน ส่งเอกสารมาให้ หรือภาพรวม ?

ผู้แทน ป.ป.ท. ตอบ : ก่อนที่จะจัดตั้งไลน์ จริงๆ โครงการไม่ได้ยืมมาจากส่วนกลาง คือจัดกันเอง แต่จริงๆไปลอกของคนอื่นมา ขอความร่วมมือในทุกจังหวัดขอเปิดเผยข้อมูลได้ไหม อยากรู้ว่าใครเป็นสมาชิกเครือข่ายบ้าง แต่ก็มีระดับความปลอดภัย ซึ่งอย่างหนึ่งต้องเสริมความเชื่อใจ เพราะแต่ทางเขายังไม่ไว้ใจ จริงๆการตั้งข้อมูลขององค์กรต้องมีตัวชี้วัดก่อนว่าต้องให้ข้อมูลถึงระดับไหน จริงๆ ข้อมูลที่ให้ภาคประชาชนเข้าถึงได้ แต่ไม่อยากให้รู้กันเยอะเกินไป อย่างเช่นข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง จะต้องนำไปลงในเว็ปไซต์ แต่จะมีชั้นระดับของการเข้าถึง จริงๆประชาชนต้องมีความรู้พื้นฐานด้านคอมพิวเตอร์ ตัวที่เราสอนมันใช้แค่ GOOGLE อย่างเดียวถามGOOGLE ก่อนแล้วก็ลึกไปข้อมูล GB ได้ โดยไม่ต้องสมัคร

สมาชิกในการยืนยันตัวตน ยกตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างเราก็อาจจะโหลดแบบมาดูก่อน แล้วเราจะสอนภาคประชาชนว่าต้องรู้ก่อนว่าหน้าบ้านเรามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ไม่ต้องไปถึงเรื่องหอยสังข์ก่อน สำนักงานพระพุทธก่อน ว่าโครงการหน้าบ้านเรามีป้ายโครงการหรือเปล่า ซึ่งคนโกงก็ไม่อยากให้ใครรู้ ประชาชนก็ไม่อยากให้ใครโกง อยากให้รู้ว่ารัฐบาลหน่วยไหน ใช้งบเท่าไหร่ ก็อยากให้รู้ภาคประชาชนว่าใครเป็นคนจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานไหนบ้าง ยกตัวอย่างเช่น ภายใน 3 เดือนนี้จะมีโครงการก่อสร้างที่ไหนในพื้นที่ ที่อาจจะซื้อจัดจ้างไว้แล้ว แล้วลึกไปถึงขั้นตอนการประมวลว่าได้บริษัทไหน แล้วลึกไปกว่านั้นเราก็อยากเห็นการทำงานแบบไม่ต้องรอ ชาวบ้านแจ้งเบาะแส เราเห็นบางหน่วยงานที่ประมูลกันแค่ 3 เจ้า ผู้ประกอบรายใหม่ไม่สามารถรับเหมาได้เลย ถ้ายังมีการฮั้วะอยู่ แล้วเราก็ไม่ต้องไปถามใคร เมื่อข้อมูลทุกอย่างเปิดเผย คนโกงจะกลัวความจริง เมื่อวานลงพื้นที่กับท่าน ผอ.ไปที่พัทลุง จัดซื้อจัดจ้างโดยระบบคอร์รัปชัน ได้บริษัทเดียวหมดเลยทั้ง 3 งาน แล้วก็ 4 เจ้าเดิม หน้าเดิมๆ แล้วก็ได้บริษัทเดียวทั้งสองงาน ทั้งที่ต่ำกว่าราคากลางแค่ 5000 บาท ข้อมูลพวกนี้ถ้าประชาชนเข้าถึงเยอะๆ ประชาชนตื่นตัว นั่งมองเยอะ ๆ จะเห็นถึงความสูญเสียเงินไปเยอะ ๆ นอกจากการแจ้งเบาะแส แล้วความไว้ใจสำคัญที่สุด

ผู้แทนภาคประชาชน : ขอสนับสนุน ปปช. นิดนึง กับ ผอ. มีการคุยกันตลอด มันง่ายมันสะดวก ทุกคนมีความคิดเพื่อบ้านเมืองหมด แต่ปัญหามันติดขัด คือจะทำกันอย่างไร? ไม่มีใครกลัวคนชั่วหรอก บางเรื่องบางราว เราไม่สามารถเข้าไปหา ป.ป.ช ได้ ว่ามีกฎระเบียบซับซ้อนเกินไป ปปท.บางครั้งเหมือนสะพาน ให้เราเข้าไปสู่รายละเอียดข้อมูลได้ บางครั้งอำนาจเขา เราเข้าไม่ถึง แต่อย่างน้อยการป้องปรามเกิด แต่ความเสียหายไม่เกิด ทุกวันนี้ ป.ป.ช สร้างองค์กร สร้างระเบียบ อย่างเดียว แต่ไม่สร้างผลสัมฤทธิ์ ไม่มีทางปราบสำเร็จ สร้าง องค์กร สร้างระเบียบป้องกันตนเอง ไม่ได้สร้างระเบียบเพื่อมาปกป้องคนดี สร้างเพื่อตัวเองหมด เวลาคนร้อง คุณเอาเรื่องไปกองเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง บางครั้งคนในพื้นที่เข้าเห็นจริง เพราะเขาอยู่ในพื้นที่จริง

ผู้แทนภาคประชาชน : อยากให้ ป.ป.ช. หาตัวเองให้เจอ เช่นบอกชาวบ้านว่า เคสที่สำเร็จ บอกชาวบ้านเขาไป ชาวบ้านจะได้มีความศรัทธา ชาวบ้านไม่ต้องการงบประมาณมาก แต่อยากได้เพื่อนอยากมีคนรู้ใจ มาเพราะความศรัทธา เมื่อมีเงินมากก็จะมีการทุจริตในโครงการ

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : ทำอย่างไรให้ประชาชนมีส่วนร่วม เป็นหูเป็นตาต่างๆ?

ผู้แทนภาคประชาชน ตอบ : จริงๆก็ไม่เคยเข้าร่วมมาก่อน แต่เท่าที่นั่งฟังมหาลัยชีวิต บวกกับงานที่ทำมาราวๆ 10 ปี แต่เรามีความเชื่อว่าการพัฒนาประเทศ เราต้องเกิดขึ้นในชุมชน เราต้องทำจากล่างขึ้นสู่บน แต่มันก็มีข้อแม้ว่า ชุมชนเหล่านี้ ชาวบ้านเหล่านี้จะต้องได้การเป็นมิตรที่แท้จริง ไม่งั้นก็ไม่สำเร็จ แต่มาระยะหลังเราจะพบเห็นว่ามีการทุจริตในการศึกษา จะเห็นปัญหาว่าชุมชนกับชาวบ้านที่มาร้องเรียน

มีปัญหากัน แล้วถ้าการศึกษาผู้ร้องเรียนส่วนใหญ่ที่อยู่ในสถานศึกษานั้นแหละคือสิ่งสำคัญ เราจะทำให้เยาวชนเหล่านี้มีความกล้า กล้าที่จะชี้แจ้ง มีพื้นฐานถ้าไปเทียบกับตาสีตาสา แม้แต่กฎหมายมาตราเดียวก็ยังไม่รู้เลย ว่ามีอะไรบ้าง ประการต่อมาก็คือประเด็นหนึ่งในวงการศึกษาถ้าเทียบกันจริงๆมีผู้ถูกร้องเรียนน้อย แต่ทำกลุ่มตำรวจ กลุ่มนักการเมืองถึงไม่กล้า ก็คนที่เปิดเผยข้อมูล คงไม่มีความปลอดภัยแน่นอน กลับมาที่ว่า ป.ป.ช ก็ดี ป.ป.ท ก็ดีทำอย่างไรจะให้เครือข่ายชุมชน ขยายผลจากนั้นสูงกว่าเดิม หรือว่าได้รับการรับรองจากองค์กรของรัฐ ที่เป็นภาคีที่น่าเชื่อถือ เมื่อมีการร้องเรียนจะต้องมีชุมชนเหล่านี้กลั่นกรองมาแล้ว แล้วก็ไปดูงานมาแล้วในพื้นที่ มากกว่าจะพูดลอยๆ ที่ไม่มีใครการันตีมาเลย ก็จะเป็นเรื่องดี ทีนี้เราจะทำอย่างไรที่จะหาเหตุผลว่าเครือข่ายชุมชนทั้งระดับตำบลและอำเภอ จะต้องมีเวทีการเรียนรู้เรื่องนี้จริงๆ แล้วก็ให้ชุมชนรับทราบจริงๆ เพราะว่าเดี่ยวนี้ชาวบ้านไม่โต้ตอบอะไรเลย เพราะเขารับฟังอย่างเดียว ไม่อาจที่จะไปต่อสู้แม้ในความคิด แต่ถ้าเมื่อไหร่มีองค์กรอย่างเป็นทางการที่เขารู้จัก ย่อมมีสถานะที่เขาสามารถจะร้องเรียนได้ แล้วเขามีความเข้าใจกระบวนการอย่างเป็นขั้นตอน เราเชื่อว่า ชาวบ้านเขากล้า และไม่อยากให้ศูนย์รวมของอำนาจไปอยู่เป็นกระจุกเดียว ถ้ามีเครือข่ายองค์กร 50 คนก็จะโดนทั้ง 50 คนเลยการทำงานก็น้อยลง ความเสี่ยงก็น้อยลง แต่การตัดสินคดีความของหมู่บ้าน มันจะเกิดจาก 50 คนที่มาตัดสิน ไม่ใช่คนอื่นมาตัดสิน จะเกิดการเชื่อว่า คนนี้ ผู้ใหญ่บ้านไม่กล้าฟันธงว่าผิด เพราะเป็นลุกหลานผู้ใหญ่บ้าน แต่ 50 คนไม่มีใครกล้าการันตีใครเพราะไม่ได้เป็นลูกหลานเขา ในหมู่บ้านมีองค์กรเยอะมากๆ อช. ยุวเกษตร สตรี แต่ว่าเวลาทำจริงๆ น้อยคนที่จะทำ แต่ว่าเราจะพัฒนาคนให้กล้ามาอยู่แบบนี้ ต้องทำยังไง ? สิ่งสำคัญคือการสนับสนุนคนในหมู่บ้าน คำของท่าน ป.ป.ช. ปปท. เป็นขุนศึก เราก็เป็นขุนพล เพราะฉะนั้นงบประมาณของประเทศไทยเยอะมาก สร้างถนน สร้างคลองได้เลย แต่ว่าตอนนี้ ขุนศึกมีแค่เสบียงบนหลังม้า ตายเปล่า ไม่อยากให้ ป.ป.ช. เดินผิดทิศ ทำอย่างไรให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ? ทำอย่างไงให้ ป.ป.ช. มีไปนั่งอยู่ในใจของชุมชน?

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : ทำยังไงให้ประชาชนกล้าที่จะออกมาให้มีส่วนร่วม และกล้าออกมาแจ้งเรื่องเบาะแสต่างๆ อย่างแรกคือ ปปท. ให้ความรู้ แล้วจะสอนสร้างจิตสำนึกยังไงให้เขากระตือรือร้น อยากทราบความศรัทธาเป็นลักษณะรูปธรรม เกิดมาจากอะไร ตัวอย่างเช่น ประชาชนทราบผลการทำงานของ ป.ป.ช. มีวิธีการอย่างไร ให้ประชาชนมีความศรัทธา ?

ผู้แทนภาคประชาชน ตอบ : หนึ่งคือความศรัทธา มีการร้องเรียน ต้องมีการ Take Action อย่างน้อยสุดเขารับเรื่องปุ๊ป คือประสานเลย คนร้องก็จะมีความภูมิใจ ว่ามีความสำคัญ จริงๆ เรากล้าพูดเลยว่าวันนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นการปัญหาเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เป็นปัญหาหลัก ไม่ใช่ปัญหาการทุจริต แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกฎระเบียบ ต้องรับเรื่องก่อน ลงเลขหรือยัง บางทีเวลาไปนะ ขอนิดเดียวแต่ว่า ไม่ได้ ให้กลับไปก่อน มันไม่ใช่แล้ววันนี้ 4.0 ยัง 0.4 กันอยู่เลย กระบวนการทั้งหมดที่มันเลวๆเกิดขึ้น มันเลวเพราะอะไร ? มานั่งจับคนโกงก็ไม่มีประโยชน์ คุณต้องดูสาเหตุว่าโกงกันอย่างไร ?

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : เครือข่ายที่... ทำงานเชิงรุก และเครือข่ายต้องมีความกล้า ที่มาเกิดขึ้นได้อย่างไร ?

ผู้แทนภาคประชาชน ตอบ : เครือข่ายของเรา เกิดขึ้นก่อน ป.ป.ช. และ ปปท. ไปตั้งองค์กร จริงๆต้องเป็นอย่างนั้น คือหนึ่งคนที่จะร้องเรียนได้ต้องมีข้อมูล ถ้าไม่มีข้อมูลเขาพูดไม่ได้หรอก ก็เหมือนโจรเข้าบ้าน ต้องมีหลักฐาน ผู้หญิงหรือผู้ชาย เอาอะไรไปบ้าง? จำเป็นต้องมีข้อมูลในจุดนี้ ยิ่งข้อมูลเยอะคนทำงานยิ่งทำง่าย ประเทศไทยมีคลิปมีภาพถ่าย ยังต้องอีกว่าใครถ่ายมาให้ เราถามว่ากรณีแบบนี้มันมีอีกหรอ? คุณไม่เอาผลสัมฤทธิ์ของงานไง คุณเอากระบวนการอย่างเดียว ความคิดของเราคือรวมกลุ่มกัน 2-3 คนเท่านั้นเอง ก่อนจะมาเป็นได้ มันไม่ใช่ง่ายเลย คนที่มาทำแบบนี้ คนรักเป็นร้อย เป็นเกลียดเป็นล้าน เราตั้งเหมือนเราไปแบล็คเมล์เขา ถ้าไม่ยึดกับสิ่งที่เป็นการเมือง แล้วก็ผลประโยชน์เราก็อยู่ได้

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม: แล้วจริงๆตั้งแต่เริ่ม ก่อตั้งเลย แรงจูงใจแรกเลยทำไมอยากเข้ามาทำ?

ผู้แทนภาคประชาชน ตอบ : เพราะว่าอย่างน้อยสุด หัวเราจะได้ไม่หงอกเปล่าๆ เราเคยรับราชการมาก่อน อยากให้เหงื่อเรา มีคุณค่า จริงๆ เราต้องเข้าไปดูถึงการข้อตั้งงบประมาณ กระบวนการนี้สำคัญที่สุด เพราะการก่อตั้งโครงการต้องทำอย่างไร ? หนึ่ง คุ้มค่า สอง โปรงใส สาม มีส่วนร่วม จับแค่ 3 ข้อเท่านั้นเอง วันหลังหน่วยงานของรัฐจะมาทำอะไรใน พื้นที่ ต้องแจ้งด้วย สักแต่สร้างอ้างกันสวยหรูงบประมาณ สมมุติว่า 100 บาท พอเข้าไปดูรายละเอียดจริงๆ ไม่ถึง 100 คุณก็โก่งราคาให้ 100 เพื่อให้รัฐบาลมันโปร่งใส ถ้าคุณสามารถกำหนดลักษณะงบประมาณให้สมเหตุสมผล คุณจะใช้วิธีไหนมาประเมินก็ได้ แต่วันนี้คุณตั้งงบประมาณมีปัญหามากที่สุด พอตั้งงบประมาณมีปัญหา คุณก็ต้องโก่งราคาเพื่อให้เท่างบประมาณ ยกตัวอย่าง ประติมากรรม สองล้านบาท เพราะรายละเอียดการยากง่ายของกิจกรรมไม่มีเลย แล้วก็ผ่านกันหมดเลย เราถามว่าคุณผ่านงบประมาณมาได้อย่างไร? แล้วงานแบบนี้ไม่ต้องมาตรวจสอบกันตลอดเวลาหรอ ปัญหาข้อที่ 1 กระบวนการจัดสรรงบประมาณ ข้อ 2 การเปิดเผยข้อมูล สุภาษิตว่า แสงแดดฆ่าเชื้อโรค เขาเรียกว่าการเปิดเผยข้อมูลเนี่ย เป็นการทำให้ทุกอย่างโปร่งใส่ เรากล้าพูดเลยว่าวันนี้เอกสารให้ที่ส่งให้ สนง.ตรวจกับ ป.ป.ช ตรวจ บางครั้งเป็นเอกสารคนละฉบับ เพราะเอกสารที่เราขอ เป็นเอกสารคนละชุด เป็นอยู่ที่ ป.ป.ช อีกชุดหนึ่ง ซึ่งมันจะเปรียบกันอย่างไร ?

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : แล้วที่ผ่านมาเคยมีเรื่องที่สำเร็จบ้างไหม? ที่มีการดำเนินคดีเรียบร้อย ?

ผู้แทนภาคประชาชน ตอบ : เราก็ไม่รู้ เพราะหลังจากนี้เขาก็ไปคุยกันอยู่ แสวงหาข้อเท็จจริงอันนี้ มันน่ากลัวที่สุด

ผู้แทน ป.ป.ท. ชี้แจง: เนื่องจากกระบวนการเราแบ่งเป็น 2 ชั้น ทั้งชั้นตรวจสอบ ใช้คำว่าแสวง และชั้นข้อเท็จจริง เบื้องต้น มีมูลกับไม่มีมูล ถ้าไม่มีมูลก็คือจบ ถ้ามีมูลก็จะขยับไปชั้นตรวจ ซึ่งบางเรื่องใช้เวลา

ประมาณ 1 ปี ยกตัวอย่างเช่น CCTV ยาวมาก ก็ยังมีการส่งเอกสารให้ไม่ครบ ทีนี้เนี่ยในการที่จะสรุปเรื่องของระบบราชการก็ให้ได้ข้อเท็จจริงเกิดขึ้นมาก่อน จากนั้นกระบวนการงานของเรา เนื่องจากว่า ป.ป.ช. ปปท. เป็นอำนาจที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการมีอำนาจตามกฎหมาย ไม่ใช่เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วน การพิจารณาอยู่ในรูปแบบของบอร์ด ป.ป.ช เป็นอำนาจกรรมการที่มีอำนาจกฎหมาย จากนั้นถึงกระบวนการไต่สวน และเข้าถึงกระบวนการกฎหมาย พยานเอกสาร พยานบุคคล เพื่อรวบรวมว่าในเรื่องที่กล่าวหา รัฐทำผิดจริงหรือไม่ ? ระบบของเราเป็นระบบการเข้าคิว เช่น บุคลากรไม่พอ แต่ที่ทำได้ดีที่สุด คือแสวงหาให้สุดก่อน คือเป็นกระบวนการที่มั่นคง กว่าจะไต่สวนเสร็จ สั่งฟ้องเสร็จ คำพิจารณาของศาลอีก คือกระบวนการทำงานมันยาว พยายามจะทำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ติดอยู่ในระบบเพราะเราแก้ไม่ได้ คือการแสวงหาเนื้อความอย่างเต็มที่ อาจจะช้า แต่มีความรัดกุม กว่าจะสั่งฟ้อง กว่าจะถึงพิจารณาความของศาล ปัญหาอาจติดที่กระบวนการทำงาน

ผู้แทนภาคประชาชน: อันนี้เราพูดมาตั้งแต่ กฎหมาย ป.ป.ช.42 ไม่แก้นะจริงๆสมควรจะแก้ เขาว่าชุดนี้เป็นรัฐบาลที่สามารถแก้ได้ง่ายกว่ารัฐบาลปกติ คือที่เห็นกันชัดๆ คือ บัญชีชี้แจงทรัพย์สิน ถามว่าคุณจะชี้แจงทำไม ? คุณไม่ถามว่าที่มาของทรัพย์สินเป็นอย่างไร ? เนี่ยทำงานกันอย่างไร ทรัพย์สินไม่เกิน 50 ล้าน ไม่ใช้จ่ายเลยนะ ทั้งที่จริงมีอยู่เป็น 100 ล้าน ถามจริงๆ ถ้าชี้แจงคุณต้องบอกมาด้วย ว่าเงินที่คุณเอามาจากไหน ? คุณจะอยู่ในกระดาษใส่ใบตอง ทุกคนในพื้นที่รู้ว่าคุณโกง แต่วันนี้ข้อกฎหมายยังไปไม่ถึงเขาสักที มันติดขัดอย่างไร ? คือต้องรอคิวเป็นร้อยอีกหรอ ? ถ้าคุณอยู่กันแบบนี้ ไม่มีทางแก้สำเร็จ ไม่มีทางจริงๆ เรากล้าพูด จะขอความร่วมมือจากภาคประชาชนในมาตรา 63 จะให้ประชาชนเข้าไปอยู่ในฐานะอะไร ? ทุกวันนี้เราขอข้อมูลข่าวสารเสียตังนะ แผ่นละ 1 บาท. ควักกระเป๋าตังเองด้วยซ้ำ ไม่บ้าจริง ทำอย่างนั้นไม่ได้ โครงการหนึ่งอย่างน้อย 300-400 บาท นี้คือเรื่องจริง ถามจริงเถอะจะให้เครือข่ายร้องแบบไม่มีสาระอย่างงั้นใช่ไหม ?เขาก็เหนื่อยกันตายสิ เราพูดในฐานะวิศวะ แล้วงานก่อสร้างเป็นมิติที่ใหญ่ที่สุด มันโกงกันมากที่สุด โกงราคากลางกันเลย ต่อให้คุณส่งไปที่บัญชีกลาง เขาจะโก่งปริมาณงาน ผู้ตรวจสอบต้องเป็นสหวิชาชีพ ไม่ใช่รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์เพียงอย่างเดียว นี้เป็นเรื่องจริงที่ได้เห็นกันชัดๆ พื้นที่ภาคใต้ พรบ.60 มีหนังสือเวียน ณ วันที่ 23 สิงหาคมที่ผ่านมา วันที่ 15 กันยายน มีหนังสือเวียนมายกเลิก ในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ เขาอุส่าออกแบบให้มันหลากหลาย พื้นที่พิเศษจริงๆ ที่หมายถึงคือ ยกเลิก พรบ.

ผู้แทน ป.ป.ท. ชี้แจ้งเรื่องข้อยกเว้นตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560

คือถ้า เรื่อง พ.ร.บ.ตัวเดิม มันก็จะมีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง 5 วิธีใช่ไหม ? ซึ่งใน สามจังหวัดชายแดน และอีกสองจังหวัดคือ จังหวัดสตูล แล้วก็ 14 อำเภอของจังหวัดสงขลา จะได้รับการยกเว้นในวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ด้วยวิธีพิเศษ อย่างเช่น กรณีที่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้ออย่างเร่งด่วน เป็นการซื้อสถาปัตยกรรม ถ้าล่าช้า จะทำให้เกิดความเสียหายต่อราชการ ตรงนี้จะเป็นเหตุผลที่ทางส่วนของราชการ ก็คือ 5 จังหวัดจะเอามาใช้เองเหมือนกับเป็นเครื่องมือก็ว่าได้ การจัดซื้อจัดจ้างจะง่ายด้วย แล้วการแก้ไข พ.ร.บ.ตัวใหม่เกิดขึ้น แต่ก็มีหนังสือมาอีกหนึ่งตัวที่เป็นการเปิด

ช่องโหว่ เป็นช่องว่างในการจัดซื้อจัดจ้างให้กับ 5 พื้นที่เหมือนเดิม สามารถใช้วิธีการคัดเลือก ไม่ได้แตกต่างไปจากวิธีพิเศษ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

เสริมในส่วนของวิธีพิเศษก็คือ แหล่งกำเนิดในการทุจริต ไม่ว่าใครก็แล้วแต่ สามารถเลือกใครเข้ามาก็ได้ ซึ่งส่วนนี้ก็เป็นที่มาที่ของหนังสือนี้

ผู้แทน ป.ป.ช. เสริม : จริงๆแล้วอย่างที่คุณประไพรพรรณ พ.ร.บ.ที่อำนวยความสะดวก จริงๆแล้ว มันก็เป็นดาบสองคม และเช่นเดียวกันมันเป็นช่องทางในการทุจริต แต่คดีที่ ป.ป.ช รับมาส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ แบบระเบียบพัสดุของสำนักนายก 2535 แต่พอมาอันนี้ก็เหมือนเดิม ซึ่ง ป.ป.ช ได้มีมติยกเว้น เรื่อง พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้าง 2560 ในส่วนพื้นที่ 5 จังหวัด จะเห็นได้ว่าบริษัทที่รับจ้างที่มีเรื่องสู่ ป.ป.ช ก็จะวิ่งรอบรับงานตั้งแต่ นครศรีธรรมราช ยะลา นราธิวาส โดยเฉพาะเสาไฟฟ้าโซลล่าเซล คือนครศรีธรรมราชเป็นบริษัทเดียวกันทั้งสามจังหวัด ซึ่งอาศัยช่องว่างของวิธีพิเศษ

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : แล้วเขามีการชี้แจงไหมว่า หลักการและเหตุผลในการยกเว้น คืออะไร ?

ผู้แทน ป.ป.ท. ชี้แจง : ในกรณีที่มีการจัดซื้อตรงนี้ จะเป็นปัญหาในเรื่องของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยกตัวอย่างเช่น งานที่ยะลาเขาจะกลัวเรื่องชีวิตและทรัพย์สิน งานเลยไม่เสร็จ เลยให้ทหารเป็นคนทำ และมีปัจจัยอย่างอื่น คิดว่าเรื่องของการซื้อจ้าง ถ้าใช้วิธีปกติเราก็มีการประมูล ประกวด เลือก ก็จะไม่มีคนที่เข้ามาทำงานตรงนี้จริงๆ ถ้าเราสังเกตเหมือนที่ ดร.ว่า คนที่มาจากเชียงใหม่ เชียงราย กรุงเทพเยอะมาก บริษัทที่อยู่ในพื้นที่ภาคใต้ไม่มีใครมีความสามารถ ไม่มีใครได้ในโครงการใหญ่ๆ จบที่กรุงเทพทั้งนั้น อยากฝากว่าการทุจริตเชิงนโยบาย เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง มีการสั่งการลงมาจากเบื้องบนเด่นๆตอนนี้ก็มีของกระทรวงการศึกษา กระทรวงท่องเที่ยวเยอะมาก มีสามเหลี่ยมมั่นคงตั้งแต่ เบตงไปนราธิวาส

เนื่องจากบางอย่างไม่มีระบบ ก็เลยคิดวิธีพิสดารออกมา ประชารัฐประชานิยมพวกนี้มาจากประชานิยมหมดคือ ถ่ายเงินไปให้กลุ่มองค์กร แล้วใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างกันเอง เพราะฉะนั้นจะไม่ผ่านระเบียบ พรบ.จัดซื้อจัดจ้าง และไม่เอาเข้าสู่ระบบตรวจสอบ เพราะถือว่าเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โครงการ 9101 เป็นการหลอกให้ชาวบ้านกลัว ที่ว่าจ่ายค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ คิดเป็นค่าจ้างแรงงาน 300 บาท ยกตัวอย่าง การเลี้ยงปลาดุก ไปจ้างมา 50 คน ทอดสะพานออกไปกระชังสามกระชัง จ้างคนให้อาหารปลา 20 คนเพื่อให้ใช้จ่ายงบให้หมดในโครงการนั้น แล้วก็ถามแบบชาวบ้านทั่วไปว่า เราไปยืนกันตรงไหน ? ยกตัวอย่าง เราไปดู คอกไก่ 200 กว่าตัว จ้างแรงงาน 15 คน สามผลัด ทั้งหมด 45 คน ชาวบ้านก็ร้องเรียนว่าองค์กรนี้ ผู้ใหญ่ได้ด้วยนะในการบริหารจัดการ ก็ไปตรวจสอบกันดูว่าพื้นที่นั้นจริงไหม เราไปตั้งแต่ 8 โมงถึง 4 โมงทั้งหมด 10 วัน แล้วถ้าไปกันครบ 15 คนแล้วเรายืนตรงไหน ?อุ้มไก่คนละตัวไหม? สุดท้ายก็สะท้อนกลับอย่างเดียว จิตสำนึกภาคประชาชนก็เหมือนกัน สุดท้ายก็มาพาลกันเองว่า ตัวเองก็มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

ผู้แทนภาคประชาชน : สุดท้ายคนที่ฟ้องคือคนที่ไม่ได้เงินตรงนั้น เราว่าทำไมกระบวนการตรงนี้ มันเกิดขึ้นเมื่อไหร่ ? น่ากลัวที่สุดเลยในพื้นที่สามจังหวัด ภาพที่เกิดการเสียหาย ภาพไม่เกิด เพราะไม่ได้มาพรีเซนต์ ถ้าการพรีเซนต์คือการประกาศเชิญชวนทั่วไป ในกรณีที่ 1 ถ้าทำไม่ได้ถึงจะใช้กรณีที่ 2 ก็คือ คัดเลือก ถ้าทำไมไม่ได้ก็ใช้กรณีที่ 3 คือเจาะจง จริงๆจะต้องไล่ 1-3 แต่พรบ.ตัวนี้มันยกเว้นให้ใช้กรณีที่ 2 เลย มันจะแคบลง ทีนี้ความเสียบหายที่เกิดขึ้น จะดูกันไม่ออก คุณไปประมูลส่วนกลาง ความหลากหลายทางการแข่งขันมันจะเกิด ราคามันจะแคบต่ำลง บางที 5000 บาท บางที 3000 บาท งาน 80 กว่าล้าน รู้ไหม สามแสน ห่างจากราคากลาง ไปดูแล้วเชิงประจักษ์เลย ไปขอดูได้เลยว่าบริษัทไหนได้งานบ้าง? เห็นชัดๆเลย คือ ..... ตึกหนึ่งเป็นพันกว่าล้านต่อปี จะเห็นชัดว่าผูกขาด แต่ละหน่วยงานเป็นของบริษัทนี้

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : ถ้าเป็นแบบนี้เครือข่ายทำอย่างไรบ้าง ?

ผู้แทนภาคประชาชน ตอบ : ไม่ต้องทำ แต่ทำไมไม่แก้ รอให้พวกเราเหนื่อยทำไม ? ป.ป.ท : ในส่วนที่เครือข่าย เมื่อมีการแจ้งเบาะแสขึ้นมา ประเด็นแรกถ้ามันมี Reaction แต่คดียังไม่จบเหมือน CCTV ถามว่าปลายทางมันคืออะไร? แต่ผลกระทบที่ผ่านมาแล้วคือ การสั่งย้าย ผอ.ทั้ง 12 เขต จะมีกระบวนการที่สำนักงานต้องตรวจสอบ ต้องมีการดำเนินการวินัย เหมือนกับว่าต้องมีการดำเนินวินัยบางอย่าง ยกตัวอย่างง่ายๆ เช่น ตำบลละ 5 ล้าน สร้างถนน ชาวบ้านก็ถามว่า สร้างวิธีใด ? ที่ประชุมถึงให้ผ่าน สมมุตว่ากำลังจะเบิกจ่าย ถ้าเรามีการ Take Action เร็วตรงนั้นก็จะระงับการจ่ายได้ แต่ตรงนี้ที่เราเคยทำมา เราก็สามารถเซฟเงินงบประมาณใหม่ได้ เราจะมีการยับยั้งได้ ยกตัวอย่างเช่น อบต.แห่งหนึ่งมีการทำโครงการในการสร้างเท่าไหร่ ? จะมีกระบวนการกระบวนงาน โดยให้เครือข่ายร้องและไม่สามารถมีการเบิกจ่ายได้ มีการตั้งสอบ นายกคนนั้น แต่กระบวนการที่มี Reaction กลับไปก็คือว่าเราหยุดคนได้ในระดับนี้ กับเราเซฟงบประมาณในส่วนที่มันยังไม่จ่ายได้ เพราะเราทำในเชิงป้องกัน เราจะไม่เก็บคดีที่เขาเก็บไปหมดแล้ว เครือข่ายมีความสำคัญมาก อย่างเช่น ของสตูล

ผู้แทนภาคประชาชน : ก็อย่างที่พูด เป็นการป้องปราม เห็นว่าหน้าบ้านของตัวเอง คือ เห็นอะไรเกิด ถ้าทุกคนรักบ้านรักเมืองตัวเอง แค่เห็นหน้าบ้านผิดปกติ หรือมีอะไรแปลกปลอม ไปดูโครงการว่าโครงการนี้ของใคร ทำอะไร งบเท่าไหร่ ทำแล้วสมกับราคารึเปล่า ตอนนั้นหน้าบ้านเราไม่ได้ทำวันเดียวเสร็จ เพราะเราเห็นภาพก็คิดว่าไม่ใช่ ใช้จิตสำนึกของเรารายงาน ปปท. เพราะครั้งแรกที่เราแจ้ง ถ้าแจ้งไปแล้วเงียบ ทุกคนก็จะเงียบ แต่พอเราแจ้งเนี่ย หน่วยงานตรวจสอบ 10 วัน 15 วัน นั่นหมายถึงเราได้มีการป้องปราม แต่ปัญหาคือ ความศรัทธาเรื่องความเชื่อมั่นที่จะแจ้ง คนที่มีจิตใจสาธารณะเนี่ยมีเยอะ แต่ปัญหาก็คือความศรัทธา อย่างน้อยแจ้งแล้วได้อะไร อย่างน้อยก็มี Reaction

ผู้แทน ป.ป.ท. ชี้แจง : ตัวแทนเขต 9 ได้มีการจัดประชุม และพบเจอกัน โดยจัดอบรมที่วัด พอพบเห็นก็ได้ข้อสงสัย ถ้าหากเป็นกรณีงานก่อสร้าง เครื่องมือที่จะใช้พิจรณาคือป้าย นอกจากนั้นถ้ามีเวลาเพิ่มเติมอาจเข้าไปดูแผนงบประมาณจังหวัดได้ งบเท่าไหร่ ระยะเวลาเท่าไหร่ พอเข้าไปดูก็ประสานมาทางแอด

มินของเรา คือส่งงานงวดสุดท้าย แต่งานก็ยังเป็นหลุมบ่อ ปปท. ก้ได้เข้าไปภายในวันสองวันเลย ถ้า ปปท. เข้าไปตรวจสอบ ชาวบ้านก็จะตื่นตัว ปปท. ลงแสดงว่า ปปท. เป็นที่เพิ่งให้กับเขาได้ โครงการนี้ สามารถป้องปรามได้ สำเร็จ โครงการนึ้งบ 9 ล้าน ตอนที่ไป ทางเกลี่ยยังไม่เสร็จ แต่ระยะเวลาโครงการ สิ้นสุดแล้ว อย่างน้อยหน้าบ้านเรา ถนนเสาไฟฟ้า บ้านเรา โรงเรียนมีการเพิ่มเติมอุปกรณ์ ชุดหนึ่ง 4-5 หมื่น แต่เหมือน 2 พันมันก็ไม่โอเค

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : ตรวจรับงานกันเรียบร้อยแล้ว ?

ผู้แทน ป.ป.ท. ชี้แจง: สิ่งที่เรามีปัญหามาก คือต้องสร้างความเชื่อใจ ไม่มีใครคุ้มครองได้ 100 เปอร์ การคุ้มครอง โครงการเนี่ย ป้ายโครงการยังมีอยู่ ระยะเวลามันหมดไปแล้ว แต่งานยังไม่เสร็จ คนที่พบเจอก็สงสัย ว่ามันเสร็จแล้วหรอ ซึ่งยังไม่เบิกงวดสุดท้าย จริงๆแล้วมันยังเบิกจ่ายไม่หมด มีการทำเกินสัญญา ซึ่งจะต้องเสียค่าปรับ ยกตัวอย่างหน้า ม.อ. ถนนแบบ มีการซ่อมหลุม จะมีการมาร์ค ว่าหลุมต้องมีคว้าน แล้วบดอัดเพื่อให้มีความหนาแน่นมันได้ แต่ความมักง่ายของผู้รับเหมา คือตบๆ อย่างที่เส้นมนัง เนี่ย เนื่องจากมีรถบรรทุก วิ่งบ่อย เป็นคลื่น จะเห็นว่าหลุมเก่าจะยุบ แต่ชาวบ้านเขาเข้าไม่ถึง ทีนี้เป็นความมักง่าย แต่ระยะเวลาสัญญาเกินแล้วด้วย งบประมาณ 9 ล้านกว่า ในส่วนสัญญาที่เกินเขาต้องจ่ายค่าปรับ เราก็เซฟงบประมาณนั้นไป นั่นคือผลดีต่อชุมชน แล้ว มาตรการในการเซฟตัวผู้แจ้งเบาะแส หลังจากที่ ปปท.ลงตรวจ หลังจากโครงการนี้ ป.ป.ท ลงตรวจ ผู้รับเหมา ก็ไปข่มขู่ ชาวบ้าน ว่าเขามุงอะไรกัน นั้นคือมาตรฐานแบบเดิมๆ นักสืบของเราต้องพัฒนาเทคนิคในการเซฟผู้กล่าวหาเองด้วย มันอยู่ที่วิธีการ ปปท.ก็จะมีทีมงานเฝ้าระวังอยู่ ไม่ต้องไปทะเลาะเรื่องนาพิกา เรือดำน้ำ มาทะเลาะเรื่องที่อยู่หน้าบ้านของเราก่อน

ผู้แทนภาคประชาชน : ปัญหาเรื่อง ป.ป.ช เหมือนกัน ถ้าป้องแบบนี้ โอกาสที่จะลดทุจริตได้เยอะนะ ไม่ใช่ว่าไปสร้าง โตไปไม่โกง เราว่าบางครั้งบางคราว พวกข้าราชการกลับไปก็โกงเหมือนเดิม แบบนี้เหมือนเป็นการป้องกัน

ผู้แทน ป.ป.ท. ชี้แจง : สิ่งที่พูดเนี่ย ในส่วนของราชการจริงๆ มันก็ได้ผลนะ เพราะหลายโครงการมันมากจากกลุ่มๆหนึ่งก่อน ส่วนเด็กจะต้องสร้างจิตสำนึกที่ดีงาม เพราะไม่นานพวกเราก็ตาย เด็กรุ่นใหม่ก็ขึ้นมาแทน มันเป็นการช่วยกันหลายๆ ทาง ทุกๆส่วนสำคัญเพียงแต่ว่าเห็นผลช้าผลเร็วแค่นั้นเอง

ผู้แทนภาคประชาชน: อีกอย่าง หน่วยงานไหนโกงต้องอาศัยเอา ผู้บังคับบัญชามาด้วย มันไม่ใช่ปัจเจก มันต้องเป็นปัญจกวัคคีย์

ผู้แทน ป.ป.ท. : ก็คือคนในหน่วยงานรู้ แต่ไม่มีใครกล้าออกมาพูด แต่มาตรการเกาหลีนั้น คือโดนกันทั้งเหล่า ยกตัวอย่าง มีหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานจ่ายเป็นค่าบริการ ค่าอำนวยความสะดวก เป็นเรื่องปกติ แต่เป็นผู้ประกอบการถูกกฎหมาย อาทิตย์ละ 2 แสน เดือนเป็นล้าน ก็มีผู้เสียหายมาร้องรับไม่ได้ มีการกำหนดว่ารายนี้จ่ายช้า รายนี้จ่ายไม่เหมาะสม รายนี้มีผลประกอบการเยอะขึ้น ไม่สามารถหาข้อมูลในเชิงลึกตรงนั้นได้ ต้องอาศัยผู้ที่อยู่ในองค์กรบอกเบาะแส นำไปสู่กระบวนการ Action ทันทีก็

ได้ผลสัมฤทธิ์มา แต่ไม่มีการร้องเรียนเท่าไหร่ เนื่องจากข้อจำกัดเราไม่มีอำนาจข้อจับกุม ต้องฝากไว้กับตำรวจ แต่ผลจากการแอคชั่นนั้น มันมีผลกระทบทันทีว่าผู้ถูกกระทำนั้น คือผู้ถูกกล่าวหา มาตรการทางวินัย ทันทีโดนย้ายภายใน 24 ชม แต่ผู้กล่าวหาก็โดนทั้งแผง แต่เขาก็ต้องยอมรับว่าทุกคนที่กล้าออกมาได้ผลกระทบทั้งหมด ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ไม่มีทางที่เราจะคุ้มครองเขาได้ ถ้าย้อนไปเรื่องการล่าช้าอยากให้เร็วไหม ชาวบ้านฟ้องเองได้ ต้องหาทนาย ต้องมีค่าใช้จ่าย คดีที่ชาวบ้านฟ้องเองได้คือเขาต้องเป็นผู้เสียหาย แต่คดีอาญา ผู้เสียหายคือรัฐ ไม่ใช่ชาวบ้าน ต้องมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ถ้ามีองค์กรที่เราจัดตั้ง 15 คนขึ้นมา มีกองทุนสนับสนุนสร้างทนาย มีคดีอาญาทั่วไป สามารถร้องขอได้ ขอมาตรการช่วยเหลือ ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่าย ต้องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลไปฟ้อง ถ้าคุณไม่ได้เป็นผู้เสียหาย ศาลก็ยกฟ้อง ศาลจะปรับกระบวนการวิเคราะห์เป็นกระบวนการไต่สวน เมื่อก่อนหลายคดีเข้าสู่ศาลแล้วยกฟ้อง ด้วยเหตุว่า ท่านไม่ใช่ผู้เสียหาย หลายคดี เราอยู่หน้าบ้านมีคนมาจ้างซอง เราก็ไปร้องว่ามีคนมาสร้างความผิดนะ บุกรุกที่สาธารณะ แต่ศาลยกเพราะเราไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ต้องให้เจ้าหน้าที่กำกับดูแล ทุกวันนี้คดีที่มีผู้เสียหายเอง เขาไม่รอเราหลายคดีแล้ว แต่ทางศาล จะสอบถาม ป.ป.ช และ ป.ป.ท ว่าคดีถึงไหนแล้วเอามาชี้แจงหน่อย จะเสร็จไหม ถ้าไม่เสร็จให้รอส่งสำนวนคดีก่อน

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : กรณีเคสสตูล ทาง ป.ป.ท เป็นผู้กล่าวหาใช่ไหม ?

ผู้แทน ป.ป.ท. ตอบ :ไม่เป็นคดี เพราะว่ามีความเสียหายเรื่องความล่าช้า แต่สัญญามันหมดไปแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรับผิดชอบเรียกผู้รับเหมามาปรับปรุงแก้ไข ก่อนจะส่งมอบ กรรมาการตรวจรับชุดนั้นก็จะปลอดภัย แต่ถ้าเกิดว่าไม่มีใครเข้ามา มีแนวโน้มว่าเขาส่งมอบงานกัน แต่เบิกเงินไปแน่นอน เพราะเหมือนที่เราว่าเรารู้ว่ามีกี่เจ้า ที่จับลูกแต่งงานกัน ถ้าเราล้างระบบอุปถัมภ์ ยังไม่ได้ เราจะพัฒนาผู้ประกอบการรายใหม่ เราก็ทำไม่ได้

ผู้แทนชมรมสตรอง : จะมาแชร์ประสบการณ์หนึ่งคือ คดีกระเช้าลอยเฝ้า ตอนนั้นมีอาจารย์หลายมหาลัย และมีเอ็นจีโอมาร่วม ถ้าเขาจะจัดการกับผู้ฟ้องร้อง เขาต้องฆ่าคนหลายคนเลย เขาตัดสินใจไม่ฆ่าพวกเรา เขาเลยฆ่ากันเอง เราหมายถึงว่า เราสร้างความทุกข์ร่วมกันเยอะๆ เครือข่ายชุมชน เกษตร แต่ว่ายกตัวอย่างสร้างกระเช้าลอยฟ้าที่ฝั่งภูเขาแดง นักกฎหมายบอกว่าตรงนั้นสร้างไม่ได้ แต่ผลสุดท้ายแล้วมันยืดเยื้อ จนคนสงขลาไม่เห็นด้วยกับคดีนี้ ศาลยังไม่ติดสินเลย อีกฝ่ายหนึ่งตาย อีกฝ่ายติดคุก ถ้าเราพยายามสร้างเครือข่ายเยอะ ๆ เหมือนชมรมสตรองที่สงขลา ให้พวกเราไปสร้างชุมชนที่ทนไม่ได้กับการโกง เรายกตัวอย่างถ้าชุมชนเราไปสร้างเรื่องนี้เยอะๆ ยกตัวอย่าง นายก เดินไปไหนต้องเดินเอาปี๊บคลุมหัว คือใครที่ถ่วงความเจริญให้กับชาวบ้าน ใครทำดีไม่ค่อยพูดท่าไหร่หรอก ใครทำชั่วเล่ากันปากต่อปากเลย

ผู้แทน ป.ป.ช. ชี้แจง : จริงๆ ต้องยอมรับด้านการปราบปรามการทุจริต เราใช้พลังของเครือข่ายได้น้อยมากของ ป.ป.ช . ฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง กลุ่มที่สองคือเจ้าหน้าที่คนใน กลุ่มที่สามคือ ผู้รับเหมาที่ไม่ได้งาน และกลุ่มที่สี่คือเครือข่ายชุมชน กลุ่มแรกมีอัตราส่วนการร้องเรียนค่อนข้างเยอะ ต้องอาศัย

สามกลุ่มแรกค่อนข้างเยอะ แต่ว่าในส่วนของเครือข่ายเราใช้ พลังของเครือข่ายเราใช้ได้น้อยมาก แต่ในสิ่งที่เกิดขึ้นทางมิติด้านการป้องกันในปี 61 เราพยายามจะปรับตัวการทำงานแบบเชิงรุกมากขึ้น จากเดิมให้ความรู้ เราก็จัดการป้องกันเชิงรุก ซึ่งสิ่งที่เกิดในส่วนของการก่อสร้าง หรือการดำเนินการสร้างถนนไปแต่ก่อนที่กระบวนการจัดซื้อจัดสร้างจะเกิดขึ้น ไม่มีการขึ้นป้าย แต่ผู้รับเหมาไปทำงานก่อนแล้ว กรณีตัวอย่าง มีเครือข่ายแจ้งเข้ามาว่ามีสิ่งนี้เกิดขึ้น ก็คือยังไม่มีการจัดซื้อจัดจ้าง เช่นการขุดลอดคูคลอง เป็นสิ่งมีทุขึ้นจริตได้ง่าย พอมีเครือข่ายแจ้ง ป.ป.ช.ก็ลง ทำให้ มาตรการจิตวิทยา ที่ผู้บริหารไม่กล้าเบิกงบ ทำให้ส่วนของคดีไม่เกิด

ช่วงบ่าย

ผู้ดำเนินการประชุม: จากการพูดคุยในช่วงเช้าถือว่าได้ประโยชน์มาก ประเด็นสำคัญจากช่วงเช้าที่สามารถสรุปได้ คือ การให้ความสำคัญกับเรื่องศรัทธา ทาง ป.ป.ช. และ ปปท. จะต้องมีการ Take Action หลังจากที่ประชาชนหรือเครือข่ายนำเบาะแสมาแจ้ง ในขณะเดียวกัน ผู้ที่มาร้องเรียนก็ต้องมีความกล้าที่จะเข้าไปหาข้อมูลต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐ อีกเรื่องที่สำคัญมาก คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น ถ้าอยากให้ประชาชนช่วยภาครัฐ ก็ต้องติดอาวุธให้เขา ถ้าไม่มีการอบรม ชาวบ้านไม่รู้เลยว่าป้ายโครงการก่อสร้างต่างๆ ที่อยู่หน้าบ้านมันหมายถึงอะไร และมีอะไรผิดปกติหรือไม่ นอกจากนั้นต้องอบรมเกี่ยวกับวิธีการแจ้งเบาะแสที่ถูกต้อง รวมไปถึงความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร สำหรับในตอนนี้ เราขอให้ทางหอการค้าจังหวัดได้กรุณาเล่าการทำงานในพื้นที่ให้ผู้เข้าร่วมประชุมฟัง ขอเรียนเชิญ

(หอการค้า) : เรามีป่าเปรมที่มีตัวอย่างการเป็นคนดี ชาวสงขลาควรภูมิใจ ดิชั้นเป็นคนจังหวัดชัยนาถ สงขลาถือว่ามีอะไรดีๆ เยอะ เป็นอะไรที่เราต้องช่วยกัน จรรยาบรรณหอการค้าไทย ท่านทำได้ 2 เรื่องใหญ่ๆ คือ ต่อต้านคอร์รัปชัน โครงการลดความเลื่อมล้ำของรายได้ อย่างหอการค้าไทย ทำมาโดยตลอด หลักการก็คือ เป้าหมายก็เพื่อให้รางวัลกับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ มีการส่งเสริมจริยธรรม 10 ข้อ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่จะให้รางวัลแก่บริษัท

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม :ในกลุ่มบริษัทมีบริษัทที่เป็นรับเหมาก่อสร้าง ?
(หอการค้า) ตอบ :มี
ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : เราถามจริงๆ จะมีบริษัทก่อสร้างไหนบ้างที่ไม่จ่ายเงินใต้โต๊ะ
(หอการค้า) คำตอบ : ท่านดุษิต เป็นคนกล้าทำในนามองค์กร ถ้าทำในนามองค์กรแรงกระทบจะไม่โดนตัวบุคคล ผู้นำในท้องถิ่นไม่ได้ตัดสินใจเพียงคนเดียว ต้องไม่ลงกับตัวเองคนเดียว ต้องสร้างทีม ท่านเป็นคนที่น่าชื่นชม ภาคเอกชนยอมรับท่าน
ผู้แทน ป.ป.ช. เพิ่มเติม : ผู้ประกอบการในจังหวัดสงขลาและรับเหมาก่อสร้าง ในมาตรา 3/7 วรรค 2 ต้องชี้แจ้งรายละเอียดบัญชี รายรับรายจ่าย เราได้เชิญนิติบุคคลห้างใด ที่มีมูลค่าสัญญากับภาครัฐเกิน 2 ล้าน ต้องมีการชี้แจงภาษีรายรับรายจ่าย ท่านชี้แจงว่าเงินสินบนนั้นนำมาทำให้ถูกกฎหมายดีกว่าเป็นเงินผิดกฎหมาย ในทุกกระบวนของกระบวนการก่อสร้างจ่ายปกติแต่ไม่สามารถบอกได้ เพราะกลัวไม่ได้งาน เราจึงขบคิดว่าจะทำอย่างไร แม้แต่ห้างเล็กๆ ในสงขลา แต่ ป.ป.ช. เข้าไปซื้อของอีกราคาหนึ่ง คนข้างๆ ซื้อของที่แพงกว่าเรา และถามด้วยว่าออกบิลเท่าไหร่ นี่ก็คือในส่วนของผู้ประกอบการ ภาคเอกชนเองทำเอาใจภาครัฐ

(ผู้แทน ป.ป.ท. เสริม) : จริงๆ วงจรนี้จ่ายให้รัฐ สุดท้ายผู้ประกอบการไปบวกภาระให้ผู้บริโภค

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : ในภาคธุรกิจ มีการให้ทางเอกชนสมัครเข้ามาเพื่อได้รับการรับรองเจตนารมณ์ต่อต้านทุจริต ประกาศเจตนารมณ์ว่าจะไม่จ่ายสินบนใดๆ ทั้งสิ้น

ผู้แทนภาคประชาชน : บางครั้งสถานการณ์ทุจริตไม่น่าจะเป็น แต่ระบบทำให้เกิดทุจริต ยกตัวอย่าง เช่นที่ดิน ต้องรางวัดก่อน ต้องรอ 2เดือนก่อน เรารอไม่ไหว จ่ายแค่ 2 หมื่น ตอนเย็นเสร็จเลย ลักษณะการทุจริตที่พบบ่อย คือการเร่งรัดผลประโยชน์ ไม่เฉพาะแต่ อบต. แต่เป็นหน่วยราชการทุกหน่วย ที่ร้ายที่สุดคือว่า การทุจริตเลยเนี่ย มาจากข้างบน ลงมาข้างล่าง คือเจรจากันเรียบร้อยแล้ว มีตังทอนแล้วลงมาข้างล่าง อย่างโครงการที่ไม่คุ้มค่า ไม่มีประโยชน์ เช่นโครงการภัยแล้งสร้างน้ำ ชาวบ้านถามว่า ? แล้วถามว่าที่นี่มันแล้งหรอ เขาบอกว่า เขาให้งบมาแล้ว ถ้าไม่สร้างเขาก็เอากลับไป ชาวบ้านที่ไม่รู้เรื่องประกวดราคาเนี่ย ที่เราไม่พูดถึงคือมีคนเฝ้าซองของบริษัทนี้อยู่ ถ้าเอา 3 พัน ถ้าไม่เอา 1 นัด ที่พูดกันคือบริษัทเล็กๆไม่กล้าไปประมูลหรอก ทุจริตตามโครงการคือ ประกาศเขตภัยพิบัติ อีกตัวหนึ่งคือนโยบาย ตำบลละ 5 ล้าน นโยบาย 101 ระบบอุปถัมภ์ท่านเชื่อไหมว่ามีนายก ที่ซื้อเสื้อ เรียบร้อยแล้ว มีบางคนบอกว่าเป็นผู้กำกับหาดใหญ่ 8 ล้าน มาไม่ได้ พวกนี้เขามีเครือข่ายเชื่อมโยงกันชัดเจนรู้เรื่อง คำเดียวรู้เรื่อง ที่เราไปอยู่ระนอง พวกผิดกฎหมาย ร่วมมือหุ้นเงินกันย้ายผู้ว่า ปัจจุบันเนี่ยมีคนจำนวนมากเอาความเห็น ความรู้สึกไปชนกับกฎหมาย กฎหมายที่ดีก็มี ที่ไม่ได้เรื่องก็เยอะ สิ่งที่อยากให้เกิดในชมรมคือ เริ่มจากตัวเองไม่โกงก่อน หมายถึงไม่โกงสาธารณะ มันต้องเริ่มจากกระบวนการแบบนี้ แล้วถ้าประชาชนรู้เท่าทันเขาจะกล้าโกงไหม เรานั่งรถตู้จากบ้านมาหาดใหญ่ ไม่มีใครกล้าโกง เพราะเรารู้ราคา แต่ถ้าวันไหนเราไม่รู้ แน่นอนมันเก็บเกินแน่ เพราะนั้นสิ่งที่เราต้องการถ้าประชาชนรู้เท่า รู้จริงเนี่ย ใครจะกล้าโกง เราจะเดินกันยังไงต่อจากนี้ ถ้าเราเดินกันแบบต่อเนื่อง อาจจะไม่สามารถแก้ทุจริตได้ แต่อาจจะเบาบางลงไปได้

ผู้แทนชมรมสตรอง : เรามองว่าประเทศไทย เดี๋ยวนี้มีคนไม่ละอายชั่วกลัวบาป ประการที่สอง มาตรการในการลงโทษเนี่ยมีการเลือกปฏิบัติอยู่ มาตรการในการลงโทษ สังคมเห็นว่ามันไม่ชัดเจน เราต้องปรับกระบวนทัศน์ใหม่ เราต้องปรับฐานสังคมใหม่ ให้ภาคประชาสังคมเป็นฐานในการทำเรื่องนี้ เพราะความเชื่อคือปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ เกิดขึ้นจากชุมชน แต่ก็มีข้อแม้ว่าชุมชนต้องมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง กระบวนการเรียนรู้ต้องเรียนรู้จากข้อมูล อย่างยกตัวอย่างว่า ถ้าจะทำชุมชนคือเริ่มเรียนตั้งแต่บทบาท ประชาชนเขารู้ว่าเขาโกงกิน แต่ไม่รู้บทบาทของตัวเอง คิดว่าตัวเองไม่เกี่ยวข้อง หาเช้ากินค่ำไปวันๆ จากนั้นกระบวนการสร้างชุมชนให้เป็นสังคมตื่นรู้ ป.ป.ช. ปปท. เดินมาถูกทางแล้ว แต่จะทำยังไงให้มีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน

ผู้แทน ป.ป.ช. ชี้แจง : พื้นฐาน ถ้าพูดแบบโลกสวย คือจิตใจเราดี โลกก็จะดี ถ้าปลุกฝังให้เป็นคนดี ป.ป.ช.เนี่ยเดินมาหลายเส้นทางมาก บางการทดลองเราทิ้ง บางการทดลองปัดฝุ่น หรือขั้นดำเนินงาน

คือเราก็เดินมาหลายเส้นทาง โดยโครงการสตรอง จะใช้หลักการ 5 หลักการนี้มาทำงาน แต่ในส่วนของการปรับต้องขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ เครือข่ายภาคประชาชน ป.ป.ช.ก็เจอมาหลายแบบ ยกตัวอย่าง ชลบุรี เครือข่ายแสดงอำนาจเกินหน้าที่ ไปวางอำนาจในส่วนราชการ หนึ่งต้องการสำนักงาน สองห้องทำงานแต่ละคน แต่สิ่งเหล่านี้ไม่เกิดขึ้นกับสงขลา ชมรมสตรองในทั้ง 27 จังหวัด ซึ่งเป็นชมรมที่กำลังตั้งไข่

ผู้แทนชมรมสตรอง : ความรู้น้อยด้วยปริญญาแต่ความกล้าชัดเจน มาเวทีนี้รู้สึกปลื้ม ป้าเปรมบอกว่าเกิดมาต้องมีค่าต่อแผ่นดิน มีหมวกหลายใบแต่ขาดความกล้า เพราะไม่ศรัทธาในองค์กร ป.ป.ช. ต้องสร้างศรัทธาให้ประชาชน ให้เกิดความกล้า เราเชื่อแน่ เพราะประชาชนรู้เรื่องทุจริต แต่ไม่รู้จะไปทางไหน ในวันนี้เรามีที่พึ่งแล้ว ประชาชนก็จะกล้า ของดีนาทวี โครงการศูนย์ฝึกเยาวชน 100 กว่าไร นับระยะเวลา กว่า 10 ปี ยังไม่เสร็จ

ผู้แทนภาคประชาชน : พูดถึงเรื่องนี้แล้วมันเจ็บอก คือมันเป็นมาตั้งแต่ไหนแต่ไร เรื่องเกิดจากคนของรัฐ ข้าราชการตัวดี ชาวบ้านไม่มีไปโกงกินหรอก และการทุจริตมีอยู่ทุกองค์กรในหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ผู้น้อย ถึงผู้ใหญ่ ที่นี้พอพูดถึงศรัทธาและความเชื่อ มากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ ไม่เชื่อ ปปท. สถานการณ์ที่มันเป็นอยู่ทุกวันนี้ ทำได้ดีที่สุดคือปฏิรูประบบรัฐบาล มันเป็นไปไม่ได้ที่ผู้น้อยจะไปสอบผู้ใหญ่ เลยเกิดโครงการ 9101 ที่ตามมา หลายท่านในองค์กรตั้งใจทำงาน ถ้าโครงกรสตรองเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ก็ต้องเปลี่ยนระบบการทำงานอีกจะมั่นคงได้อย่างไร พอเวลาประชาชนใช้กฎหมายสร้าง เลยใช้กฎหมายมาปิดปาก และเดี๋ยวนี้กฎหมายทางสื่อออนไลน์มันหนัก ยิ่งพูดยิ่งหนัก ผู้นำประเทศเป็นแบบเนี้ย เชื่อหรอ ป.ป.ช. ปปท. ไม่มีการแทรกแซง มองถึงอนาคต ส่วนใหญ่กลไก ชุมชนไม่แข็งเนี่ยยาก กฎหมายที่ออกมามันเอื้อให้คนทุจริต ซึ่งกฎหมายสภาชุมชนเมื่อก่อนแข็งมาก แต่ไม่ผ่านสภา ยกตัวอย่างหน่วยงาน ชลประทาน แรงงานผีเต็ม ระยะทาง 1700 เมตร ตั้งงบประมาณ 17 ล้าน ใครจะไปร้อง ร้องก็ไม่ได้เรื่อง เผลอๆ จะมีชีวิตรอดให้เห็นผลงานที่ร้องหรือเปล่า อยากเสนอกลไกที่มีอยู่มันไม่เอื้อที่จะให้ประชาชนร้องเรียน อีกอย่างราชการที่เป็นอยู่ถูกสั่งมาในเชิงนโยบายอยู่แล้ว พอเชิงนโยบายเนี่ย ลูกน้องได้น้อยหน่อย เจ้านายได้ไม่เป็นไร เราลืมนึกไปหนึ่งองค์กร คือสื่อมวลชน หลายโครงการที่ถูกเปิดด้วยสื่อมวลชน ทำให้กลไกของรัฐบาลขับเคลื่อน แต่ว่าก็เติมองค์ความรู้ ศักยภาพ ไม่ว่ากฎหมาย หรือเทคนิคในการหาข้อมูล เราว่าเรื่องนี้มันน่าจะไปต่อข้างหน้าได้

ผู้แทนภาคประชาชน : หาดใหญ่เราสื่อเยอะ หนังสือพิมพ์มากมาย ถ้าเราว่างช่วงเย็นเดินไป 4 แยกที่เสา ท่าจะเห็นเลยว่าโครงการขุดลอกคลองระบายน้ำเทศบาลนครหาดใหญ่ ตอนนี้เครื่องจักรหยุดทำงานแล้ว เมื่อเป็นแบบนี้สื่อเราช่วยรณรงค์สร้างความตระหนักให้กับชุมชน และรู้เรื่องนี้ ให้ชาวบ้านให้ซึมซับแจ้งเบาะแสไรบ้าง

ผู้แทนภาคประชาชน: คือสิ่งที่เกิดขึ้นเนี่ยเราไปหาชาวบ้านหาภาคประชาชน มีอยู่เยอะมากที่เขาไม่รู้ว่าอะไรคอร์รัปชันอันไหนไม่คอร์รัปชัน ยกตัวอย่าง หัวหน้าส่วนเอาคนของตัวเอง ไปถางสวนของตัวเอง ชาวบ้านไม่รู้นะว่านั่นคือการทุจริต การล็อคสเป็คการฮั้วะ แต่การฮั้วระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเนี่ย

ระดับชาติก็มี เรายกตัวอย่าง ซื้อที่ทิ้งขยะแพงกว่าราคาจริงเกือบ 5 แสน แน่นอนว่าเอาเรื่องเข้าสู่สภา ไม่มีใครถามเยอะ เพราะในสภาเขารู้กันแล้ว เหลือแค่ยกมือ 5 แสนเนี่ยเมื่อ 30 ปีที่แล้วนะ โครงการบอกฝังท่อ 100 แต่ฝังท่อ 80 ชาวบ้านเขาไม่มีความรู้ ตัวหนึ่งที่เราพูดก็คือศรัทธา ศรัทธาต้องเกิดมาจากความเชื่อก่อน ถ้าเราชี่อว่า ป.ป.ช. ปปท. เนี่ยของจริง เราก็เกิดศรัทธา ใจถึงพึ่งได้ต้องใช้เวลา ถ้า ป.ป.ท. ลง ป.ป.ช. เดิน เราก็จะเชื่อ ยกตัวอย่าง มีผู้สมัครบอกว่า เราใช้เงินไป 3-4 ล้านแล้ว เราใช้เงินล้านนึงไปกับ ก.ก.ต.เนี่ย ปรากฏว่าขาว องค์กรเช่น ก.ก.ต. ทำให้ภาคประชาชนไม่เชื่อ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำให้เขาเชื่อถือทำให้เขาไม่ศรัทธา

ผู้แทนชมรมสตรอง : อดีตเคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ที่มาเงินใต้โต๊ะ ช่วงหลังนี่เป็นธุรกิจการเมือง ยกตัวอย่าง ที่บ้านเรานายกลงไป 6 ล้าน เขาตั้งเป้าเลย 2 ปีตั้งเอาทุนคือ 6 ล้าน อีก 2 ปี เก็บไว้ฟาดหัวชาวบ้านต่อ แสดงว่าชาวบ้านแบบเรานั่นแหละที่ไปสนับสนุนเขาเอง เหมือนวงจรอุบาท ทีนี้เราก็คุยกันข้างล่างก่อน เพราะระบบข้างบนเราแก้ไม่ได้

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม: อยากจะคุยเรื่องการเดินต่อไปข้างหน้าอย่างไร ของ ปปท. ป.ป.ช. รายละเอียดและวิธีการทำงานแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น การประสานงานระหว่างฝ่ายปราบปรามและฝ่ายป้องกัน ที่ฟังดูแล้วเหมือน ป.ป.ท. จะมีการประสานงานภายในองค์กรได้ดีกว่า ฝ่ายปราบปรามมีการรับข้อมูลของฝ่ายป้องกันไปดำเนินการต่อ แต่ที่น่าสนใจ คือ ความสำเร็จที่ว่านี้นั้น มันเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละพื้นที่หรือไม่อย่างไร

ผู้แทน ป.ป.ท. ตอบ : เป็นเฉพาะที่ แล้วแต่งานการป้องกัน มีเจ้าหน้าที่ดีไซน์กัน ดีไซน์กันออกมาอย่างไร จากที่เราทำติดขัดตรงไหน ทำไมเครือข่ายเข้าถึงเราได้ยาก การที่เทคโนโลยีเข้ามาทำให้ติดต่อสะดวกขึ้น ปีนี้เราจะทำโครงการอะไรที่จะต่อยอด และก็ประชุมจากความผิดพลาดล้มเหลว ช่วยระดับความคิดกัน ซึ่งแต่ละที่จะเป็นเอกลักษณ์ไม่เหมือนกัน ภาค 9 ก็อีกแบบ

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม: จะเริ่มดำเนินการอย่างไร

คำตอบ :ถ้าจะเดินต่อไปข้างหน้า ต้องปรับกฎกา ต้องทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ต้องมีกองทุนมาสนับสนุน เครือข่ายต้องชัดเจนยังเชียร์แนวคิดที่ต้องสร้างเครือข่าย แนวคิดที่ต้องสร้างเครือข่าย หนึ่งคือบทบาทชัดเชน สองต้องมีกองทุนที่ชัดเจน สามต้องมีแผนปฏิบัติการ อย่างน้อยปีนึงต้องคุยกันแล้วว่าเกิด action อะไรบ้าง ติดขัดตรงไหน เครือข่ายต้องช่วยกันเอาข้อมูลมาให้ ต้องมีแผนปฏิบัติการ ปีนึงครั้งสองครั้ง และก็ต้องเชื่อมเครือข่ายอื่น เพื่อเสนอข้อแลกเปลี่ยนด้วย กลไกของสตรองไม่อยากจะเห็นเป็นแนวดิ่ง เครือข่ายสตรอง น่าจะสร้างเป็นแนวราบ ถ้าเป็นแนวราบน่าจะป้องกันแหล่งขาวได้ดีกว่าแนวดิ่ง มีกองเลขา เป็นคณะ ในการขับเคลื่อน อยากแลกเปลี่ยนประมาณตรงนี้

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : อธิบายแนวราบแนวดิ่งเป็นอย่างไร ?

ผู้แทนภาคประชาชน: แนวดิ่ง ส่วนมากองค์กรมี ประธาน เลขา ถ้าประธานขาดหัวก็งานไม่เดิน แต่ถ้าเป็นแนวราบ จะเป็นคณะทำงานมีกลไกการประสาน แต่ละคนถนัดไม่เหมือนกัน เป็นหลักขององค์กร

ผู้แทนภาคประชาชน : อันดับแรกต้องมีกรรมการเครือข่ายระดับจังหวัดและภาค แต่ภาคประชาชนต้องมีพื้นที่ ภาคประชาชนส่วนใหญ่มาตัวคนเดียวต้องมีแบคหลัง สองต้องมีกติการ่วมกันว่าขอบเขตโครงการแค่ไหน สามกองทุนเครือข่าย ไม่ว่ากิจกรรมอะไรก็ต้องใช้ทุน สี่กิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าอบรมให้ความรู้ การให้คำปรึกษาสมาชิก และที่สำคัญ ปปท. จะต้องมีการประสานงานข้ามจังหวังให้เป็นครอบครัว ห้าจะต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง หกศูนย์ประสานงาน สุดท้ายแล้วก็มากำหนดเป้าหมายว่า ปีนี้เท่านี้ ปีนี้แค่ไหน สุดท้ายต้องรวบรวมเครือข่ายเพื่อแก้กฎหมาย เพราะฉะนั้นกฎหมายต้องเข้มแข็ง ยกตัวอย่าง โครงการ 9101 ไปให้อาหารปลาอะไร 40 กว่าคน มันผิดที่หัวหน้าส่วน นายอำเภอ ฝากไว้ว่า เราต้องช่วยกัน ถ้าเราไม่ช่วยกันวันนี้ เราต้องเริ่มจากตัวเรา อย่าเริ่มแบบ 4 ด โด่งดัง โดดเด่น ดิ่ง ดับ ต้องเริ่มแบบ 4 ห หิ้ว หาบ เช่าห้อง เปิดห้าง

ผู้แทนภาคประชาชน: เวลาเราสร้างกลุ่มสิ่งที่สำคัญที่สุดคือข้อมูลข่าวสาร ทำยังไงกลุ่มถึงได้รับรู้แผนงานจังหวัด อำเภอ ต้องให้รู้ก่อนดำเนินงานก่อนสร้าง ปปท. ป.ป.ช.สามารถดำเนินการได้ไหม อย่าผลักภาระให้ประชาชน มันต้องเปิดเผยให้ประชาชนรู้

ปปท. ชี้แจง : จริงๆ แล้วแม้แต่ ปปท.จะตรวจสอบเอกสารก็หาย เราต้องใช้เทคนิคในการเรียกร้องของเรา เราต้องมีเทคนิคในการสืบสวน จะถามชาวบ้านก่อน เอาหลักฐานชาวบ้านมา บางเรื่องที่เป็นเรื่องแค่นิดเดียวสามารถเป็นหลักฐานได้ ใช้เครื่องไม้เครื่องมือในการเข้าถึง หาหลักฐานมาเทียบ อาชญากรมันทิ้งร่องรอย

ผู้แทนภาคประชาชน : บ้านเราไม่มีศูนย์ข้อมูลของประเทศ ซึ่งประชาชนเข้าไม่ถึง ซึ่งก็ไม่สามารถไปต่อได้ เรามองว่าสตรองของสงขลา ต้องทำให้เป็นแบบควิกวิน แตะทีเดียวให้มันสะเทือน อาจจะเอาคนที่มีความรู้มานั่งคุยกันว่าแผนเป็นอย่างไง แล้วก็เสนอช่องทางแก้กฎหมาย ส่วนหารายชื่อสนับสนุนพวกเราทำได้ ต้องเพิ่งพากันทุกภาคส่วน การสร้างเครือข่ายเริ่มมาตั้งแต่รับดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ถอดบทเรียนกัน อาจจะต้องทำเป็นปริญญาต่อปีกันเลย อยากจะเห็นงานชิ้นนี้ของอาจารย์ ไม่ใช่แค่ตีพิมพ์ ใจหลักสำคัญอยากให้เป็นควิกวิน

ผู้แทนชมรมสตรอง : ขณะนี้อยากพูดถึงเพราะเป็นตัวแทนสตรอง ตอนนี้ทีมสตรอง กับ ป.ป.ช. เริ่มจากศูนย์ จนถึงขณะนี้ถึงไหนแล้ว โครงการนี้เริ่มจากน้องเบนซ์กับน้องอ้วน ไม่ทราบว่าไปทราบข้อมูลมาจากไหน หลังจากนั้น ป.ป.ช.จังหวัด ภาค 9 3 จังหวัด จัดอบรม ร.ร. วีบี 3 วัน เริ่มอบรมให้ชุดสตรอง หลังจากนั้นทีมสตรองก็เข้ายึดสถานที่ ตอนแรกตัวเองยังถามว่าโครงการนี้มันยังไง พอเสร็จจากอบรมเราก็วางแนวทาง มีการตั้งคณะทำงาน พอช่วง มกราคม 27 จังหวัด นำร่อง ไปแลกเปลี่ยน ตั้งแต่การจัดตั้งชมรม รัฐธรรมนูญทุกอย่าง อยู่ 4 วัน หลังจากนั้นนัดประชุมจังหวัด แผนงานการดำเนินงาน มีประชุมทุกเดือน เสร็จ จะจัดอบรมโค้ชสตรอง ถือว่ายังเป็นเด็กหัดเดิน แต่เรายังคาดหวัง เพราะเรามีใจที่

เป็นกันที่จะมาทำงานตรงนี้ อยู่กับ ปปช.ตั้งแต่ปี 57 ล้มลุกคลุกคลานมา แต่พอมีงบประมาณจากส่วนกลาง เราก็เดินได้ ทีมสตรองสงขลาแม้ว่าตรงนี้จะหนักหนา แต่ก็จะพยายาม

ผู้แทนชมรมสตรอง : ต้องปลุกชุมชนให้เป็นนักสู้ แล้วจะเป็นนักปราบปรามคอร์รัปชันได้

(ประนอบ): ถามว่าจะเดินต่อไปหลังจากนี้นะ เราว่าต้องปรับระบบการทำงาน โดยเฉพาะปรับเรื่องการข่าว การแจ้งข่าว คือชาวบ้านเขาแจ้งไม่ครบหรอก เราว่าบัตรสนเท่ห์เนี่ย เก็บไว้ แล้วลองประมวลดูว่าคนนี้มีบัตรเยอะเหลือเกิน อันนี้การข่าว แล้วก็ทำงานเชิงรุก ป้องกันได้ส่วนหนึ่ง ปรามก็ได้ส่วนหนึ่ง ส่วนที่สองคือ พัฒนาระบบสารสนเทศ แล้วก็วิธีการทำงานใช้ช่วงทางการสื่อสาร ปปท.ใช้ไลน์ก็โอเค แล้วก็ใช้เครือข่ายภาคประชาชนทำงานร่วมมือกัน อดีตที่ผ่านมาเราไม่เชื่อมโยงทำให้ขาด อีกประเด็นคือสถานการณ์ทุจริต ในสงขลาทุจริตอะไรเยอะที่สุด ลองมาวิเคราะห์ที่สุด สุดท้ายคือเรื่องของสื่อเพื่อการตรวจสอบ เราไม่ต้องซื้อกล้องเองหรอก แค่ประสานสื่อ เพราะฉะนั้นระบบหลักๆ พัฒนาระบบการทำงาน ระหว่างภาครัฐกับประชาชนและสารสนเทศ

ผู้แทน ป.ป.ท. ชี้แจง : ในส่วนของข้อมูลในการใช้งบประมาณจังหวัด คือจะมีชี้แจงอยู่แล้ว อันนี้ขอไม่ยาก โครงการมีกี่ล้าน กี่โครงการ จะเห็นว่าข้อมูลที่ ปปท. ป.ป.ช. 80 เปอร์เซ็นต์ จะเป็นเรื่องงบประมาณ ส่วน 20 เปอร์เซ็นต์ เรื่องอำนาจ เราต้องมีชี้แจงกันว่า เรื่องงบประมาณเนี่ยอยู่ในพื้นที่ไหนบ้าง แล้วถ้าทำได้เงินส่วนนี้จะมีส่วนช่วยในงานพัฒนาชุมชนได้แค่ไหน ข้อดีของจังหวัดสงขลาคือเรามีมหาลัย ล่าสุดหอการค้าทำเรื่องโรงไฟฟ้าทำ เราก็ส่งให้ทาง ม.อ. ซึ่งเป็นโชคดีที่เรามีมหาลัย เราต้องเอาโครงการเนี่ย เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการ อยากจะฝากในสตรองของสงขลาต่อไป

ผู้แทน ป.ป.ช. ชี้แจง: ฐานข้อมูล ในส่วนของ ป.ป.ช. จัดทำในฐานข้อมูลเชิงคดี ทะเล กลุ่มเมือง ในอำเภอ 4 ชายแดน ฐานข้อมูลในพื้นที่กลุ่มทะเล จะมีข้อมูลทุจริตค่อนข้างเยอะ อีกเรื่องคือ การประเมินไอทีเอ ในปี 58 ทำวิจัยไป 127 แห่ง ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระโนด สทิงพระ สิงหนคร ค่อนข้างต่ำ ประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ สิงหนครจะรุนแรงที่สุดผลการวิจัยจะ คดีจะมีมูลค่อนข้างเยอะ และเชิงรายงานคุณธรรมและความโปร่งใส คือระโนด

ผู้แทนชมรมสตรอง : โครงการ 9101 ทุกพื้นที่ไม่มีคำว่าไม่ทุจริต เห็นแล้วสลดใจมาก ก็เลยคิดว่าถ้าเราจะปราบปราม มันมีอยู่ 2 ประเด็น หนึ่งคือ การป้องกันเราต้องทำร่วมกันระหว่างป้องกันและปราบปราม ต้องเริ่มจากตัวเราเอง เหมือนที่ทุกคนบอก จะปราบปรามเพื่อนต้องเริ่มจากตัวเอง แล้วก็ขยายเครือข่าย ทำอย่างไรให้คนในชุมชนไม่ทุจริตด้วย คือสร้างคุณธรรมให้กับคนทั่วไป สองคือ ประเด็นในเรื่องของการปราบปราม เครือข่ายทำฝ่ายเดียวไม่ได้ เจ้าหน้าที่ก็ทำไม่สำเร็จ คือต้องร่วมมือกัน คือต้องให้คนที่ไม่ทนต่อการทุจริตมาช่วยกัน แล้วก็ช่วยกัน เจ้าหน้าจะช่วยอย่างไรคือต้องติดอาวุธ เราจะตรวจสอบโครงการนี้ได้อย่างไร มาวางแผนกัน เราต้องติดตามอย่างต่อเนื่อง มีปัญหาอุปสรรคอะไรเราต้องมาช่วยแก้ไข ถ้าเราทำแบบนี้คิดว่ามันจะต้องปราบปรามทุจริตได้มาก สุดท้ายน่าจะมีการเปิดศูนย์รับเรื่องร้องเรียนทุจริตทุกอำเภอ ต้องให้เครือข่ายทำ แล้วก็ให้มีการประชาสัมพันธ์ ต้องให้เครือข่ายรับรู้ ต้องให้เขาเกรงกลัวเรา ต้องให้คนชั่วกลัวคนดี อันนี้คือข้อเสนอแนะ ขอบคุณ

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม :โครงการในพื้นที่ เช่น อบต. หรือกลไกมาจากส่วนกลาง ในทางปฏิบัติจะเกิดกลไกเกิดขึ้นได้อย่างไร ?

ผู้แทนชมรมสตรอง ตอบ : จริงๆ ที่เรามาจากหมวกหลายใบ เช่น ผู้ใหญ่บ้านรับรู้

ผู้แทน ป.ป.ท. เสริม: สามารถเข้าไปดูได้ในอินเทอร์เน็ต โดยยุทศาสตร์ ที่เกิดขึ้นจะแจ้งไว้หมดเลย สามารถดูได้ก่อนเริ่มโครงการด้วยซ้ำ อันนี้เป็นข้อมูลที่ทุกท่านควรจะมี อันนี้เป็นงบปกติ แต่ถ้าเป็นงบพิเศษเป็นเรื่องของการตรวจสอบงบกลุ่มจังหวัด จะใช้งบเร็วมาก เขาจะต้องประกาศ คุณทำอะไร ขยับที่ไหน ตรวจสอบได้

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม : เข้าใจว่าชมรมสตรองเพิ่งก่อตั้งขึ้น จากที่ได้ร่วมงานกัน อยากทราบว่าสมาชิกเอง ชมรมเคยเข้าไปตรวจสอบเชิงรุกบ้างหรือเปล่า ?

ผู้แทน ป.ป.ช. ตอบ : มันซับซ้อน เนื่องจากเป็นการทุจริตที่ถูกต้องตามราชการ ถูกต้องตามการจัดซื้อจัดจ้าง

(ผู้แทน ป.ป.ท. เสริม) : โครงการนี้เฝ้าระวังนะ ซึ่งเคยมีการทุจริตที่อื่น เช่น สนามฟุตซอล โซล่าเซล ที่อีสานเขาทำมาแล้ว แล้วก็มาที่บ้านเรา ปปท. เราพยายามสร้างกันอยู่ 300 กว่าคนแล้วใน 7 จังหวัด เมื่อก่อนเข้ามาในแนวร่วมเฉยๆ แต่ตอนนี้ต้องทราบถึงเจตจำนง ในกลุ่มไลน์เนี่ยจะมีกลุ่มใหญ่กลุ่มเดียว แต่ซึ่งก็มีกลุ่มแยกออกไป ที่ เช่นกลุ่มสตูลมีความพร้อม เขาก็ไปตั้งของเขา เพื่อเจาะลึกไปในพื้นที่ของเขาเมื่อเกิดปัญหา ในทิศทางของเราเนี่ย ไม่ใช่เรื่องการแจ้งเบาะแสอย่างเดียว เราก็พยายามโยนคลิปเข้าไป ปลูกฝังเข้าไป บางครั้งก็ต้องมีกติกาในกลุ่ม หลายคนเอาประเด็นทางการเมือง ศาสนา เข้ามา ในกลุ่มต้องมีขอบเขต เราพยายามจะตั้งศูนย์ประสานงานให้ครบ 7 จังหวัด สแกนทุกคนเข้าไปในกลุ่ม

ผู้ดำเนินการประชุม ถาม: เป็นไปได้ไหมที่รวมกลุ่มไลน์

ผู้แทน ป.ป.ท. ตอบ : ผู้ดูแลระบบ ต้องเป็นภาระหนัก บางเรื่องเป็นเรื่องไม่ได้รับความเป็นธรรม อันนี้ต้องไปศูนย์ดำรงธรรมนะ ไม่ต้องมา ปปท. อีกอย่างเรื่องชั้นความปลอดภัยด้วยนะ

ผู้แทนภาคประชาชน : ความศรัทธา ความเชื่อมั่นของประชาชน ถ้าเรามีความเชื่อมั่น ป.ป.ช. ปปท. น่าจะเป็นอะไรที่ดี ทีนี้ต้องฝาก ป.ป.ช. ป.ปท. ต้องทำความเชื่อมั่นให้เกิดต่อประชาชน เพราะประชาชนเห็นอะไรได้หลายมุมกว่า

ผู้แทนภาคประชาชน: เรานั้นได้ดูแลในจังหวัดหลายเรื่อง ส่วนมากงานก่อสร้างอะไรเนี่ย ที่จริงศูนย์ดำรงธรรมขอได้ทุกเรื่องเลย ทุกเรื่องที่อยู่ในจังหวัดสงขลามีข้อมูลพร้อม แค่ลักษณะอยากจะศึกษาตรวจสอบสามารถไปขอได้เลย ในส่วนคอร์รัปชัน ปราบคอร์รัปชันเราก็ไม่เข้าใจว่าที่นั่งกันอยู่เนี่ยจะ

ปราบได้ไหม แต่เนื่องจากว่าที่เกิดคอร์รัปชัน เราปล่อยปะละเลยกันตั้งแต่ต้น ไอเรื่อง 30 เปอร์เซ็น เราต้องจ่ายด้วยหรอ คือมันมีเป็นระเบียบไปแล้ว

ผู้แทนภาคประชาชน : จริงๆ แล้วตัวเองอยู่ในทีมของราชการ พอเห็นโครงการ เมื่อก่อนมีนักการเมืองบอกว่าช่วยจดทะเบียนให้หน่อย เมื่อก่อนเราไม่รู้ อยู่ๆ เขาเอาเงินมาให้ที หมื่นสองหมื่น พอมาหลังๆ เราเริ่มรู้ ตั้งแต่นั้นมาเริ่มรู้ ความที่เรารู้มาก ข้าราชการไม่ค่อยคบ มาตรฐานมันอยู่ตรงไหนเนี่ย ระดับหัวหน้า นายอำเภอระดับปลัด พูดกันเรื่องขนาดนี้ เราจะเอากี่เปอร์เซ็นต์ เราเลยตั้งปนิธานไว้ว่าเราจะไม่ทำงานแบบนั้น เราอยู่คุ้มครองผู้บริโภค เราเห็นทุจริตตรงไหน เรารวมพลังกันทั้งหมด สงขลาเนี่ยเราไปได้นะ มีโครงการหนึ่ง ทิ้งขยะตรงคลองที่รัตภูมิ นี่ชื่นชม ปปท.นะ ปปท.ลง อำเภอสั่นสะเทือนเลย

ผู้ดำเนินการประชุม ขอขอบคุณทุกคนที่สละเวลาอันมีค่าร่วมประชุมในวันนี้ ผลการประชุมวันนี้จะเป็นประโยชน์อยากมากในการนำไปเป็นบทเรียนของพื้นที่อื่นๆ ในการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน ขอฝากกับทุกคนว่า เราไม่จำเป็นต้องรอให้มีการแก้ไขกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องรอให้คนในภาครัฐออกมาแจ้งเบาะแสก่อน และไม่ต้องรอให้มีงบประมาณลงมาในพื้นที่ เพราะการทำหน้าที่เฝ้าระวังการทุจริตถือเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน แต่อย่างไรก็ดี จะได้นำบทเรียนที่ได้จากทุกท่านในวันนี้ไปแจ้งหน่วยงานผู้ให้ทุนรับทราบต่อไป จากนั้น ดร.อังศุธร ศรีสุทธิสอาด สรุปประเด็นการประชุม

ปิดประชุมเวลา 16.30 น

4.1.1 บทสัมภาษณ์ผู้แจ้งเบาะแส

อาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
วันที่ให้ข้อมูล 6 กรกฎาคม 2560

คำถาม : ประเด็นการทุจริตมีการร้องเรียนไปยัง ป.ป.ช. มีประมาณกี่เรื่อง
คำตอบ : ที่ร้องเรียนไปมีประมาณสามถึงสี่เรื่องประเด็นหลักที่หนึ่งคือเรื่องการทำเอกสารราชการเท็จในการเบิกเงินงบประมาณเรื่องนี้มีผู้เกี่ยวข้อง 3-4 คนเป็นเรื่องที่คล้ายๆกันแต่เป็นบุคคลที่มีการปลอมแปลงเอกสารเหมือนกันโดยไม่ได้ใช้งบประมาณจริงคือการซื้อของไม่ได้ซื้อจริงแต่นำใบเสร็จมาเบิกเท็จ โดยเรื่องที่ร้องเรียนเป็นเรื่องการทำเอกสารเท็จโดยมีการร้องเรียนคณบดีร่วมกับเจ้าหน้าที่

คำถาม : มีการดำเนินการร้องเรียนแล้วใช่ไหมผลการร้องเรียนเป็นอย่างไร
คำตอบ : จะเล่าเหตุการณ์ตั้งแต่แรกให้ฟังเลยดีกว่าคือมีการจัดงานดนตรีไทยจะเวียนกันจัดให้แต่มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมเป็นเจ้าภาพในการจัดโดยจะได้รับเงินอุดหนุนส่วนหนึ่งจาก สกอ. และจากมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่ง โดยเงินงบประมาณที่ได้ทั้งสิ้นประมาณ 4 ล้านบาท โดยส่วนกลางให้ความสำคัญมากเพราะงานดังกล่าวสมเด็จพระเทพฯ จะเสด็จมาร่วมงานด้วย แต่งานในวันนั้นสมเด็จพระเทพฯ ท่านไม่ได้เสด็จมาร่วมงาน เมื่อมีการจัดงานได้มีการดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณประมาณ 20 กว่ารายการ มีเจ้าหน้าที่ในคณะส่งข้อมูลให้เราว่ามีการเบิกจ่ายเท็จ ประมาณ 4 – 5 รายการและเราได้ตรวจสอบแล้วพบว่ามีการเบิกจ่ายเท็จจริง จึงได้นำเรื่องดังกล่าวให้อาจารย์อีกท่านตรวจสอบโดยได้ทำเรื่องดังกล่าวร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจังหวัดหนึ่ง

เรื่องร้องเรียนในมหาวิทยาลัย มีผู้บริหารที่สูงกว่าคณบดีหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนรวมถึงนิติกร และผู้บริหาร ทราบเรื่องว่ามีการร้องเรียนแต่การร้องเรียนดังกล่าวมีข้อมูลรั่ว โดยอาจารย์และพวกได้ร้องเรียนเรื่องนี้เขาก็เรียกนิสิตที่ร่วมให้ข้อมูลปลอมแปลงเอกสาร ไปข่มขู่แล้วนิสิตที่ถูกข่มขู่ก็เกิดการหวาดกลัว แต่ก็ได้แอบบันทึกเสียงนำมาให้ ตัวเองกับเพื่อนอาจารย์ที่ได้ร้องเรียนก็ถูกข่มขู่โดยบอกว่าจะเล่นให้หนักและจะเอาคืนผลสุดท้าย ก็เป็นอย่างนั้นจริงๆ เขาดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน เช่น ให้ไปสอนส่วนอื่นบ้าง ลดภาระงานบ้าง ลางานตามสิทธิ์ก็ไม่ให้ลา ประเมินต่ำๆ ซึ่งปกติจะได้รับการประเมิน 80% ขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาและจากนักศึกษาประมาณ 90% หลังจากเกิดเรื่องก็มีการประเมินไม่ผ่านบ้างพอใช้บ้างบางครั้งก็ให้ต่ำกว่า 50% จึงนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษา ป.ป.ช.จังหวัดหนึ่ง ทาง ป.ป.ช.ก็แนะนำ ให้ทำเรื่องคุ้มครองพยานซึ่งมีอยู่ในกฎหมายของ ป.ป.ช.และได้ทำเรื่องถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช.กลาง ได้มีการส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบข้อมูลว่าเราถูกคุกคามจริงหรือไม่ มีการสอบถามข้อมูลจากนิสิต อาจารย์ เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารบางส่วนเมื่อได้ข้อมูล

แล้วก็นำข้อมูลกลับไปส่วนกลางและทาง ป.ป.ช. ได้มีมติคุ้มครองพยาน โดยทำหนังสือมาถึงมหาวิทยาลัยจังหวัดหนึ่งและส่งหนังสือนั้นให้กับเรา

คำถาม : ลักษณะของการคุ้มครองพยานของ ป.ป.ช. คุ้มครองอาจารย์อย่างไรบ้าง

คำตอบ : ป.ป.ช. มีหนังสือลักษณะขอความร่วมมือ มายังผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าคณบดี คืออธิการบดีซึ่งตามกฎหมาย หนังสือฉบับดังกล่าวจะเป็นเพียงแค่ขอความร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งทางมหาวิทยาลัยก็มีการออกหนังสือคุ้มครองให้โดยห้ามผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำอะไรที่กระทบสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมและให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งหากแต่ผู้บังคับบัญชา เราไม่ปฏิบัติตามและเราก็ได้รายงานไปยังอธิการบดี ว่าผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอธิการบดี แต่ทางอธิการบดีก็ได้แจ้งเรามาว่ามีมาตรการให้แล้วแต่คณบดีไม่ปฏิบัติตามเลยไม่รู้จะทำอย่างไรก็เป็นที่หนักใจของเราอยู่เหมือนกัน

แต่ทั้งนี้ฝ่ายที่ดูแลเรื่องการคุ้มครองพยาน ก็ได้ติดต่อเรามาเป็นระยะมีการติดต่อสอบถามว่าดีขึ้นไหมเราก็ได้แต่ตอบไปว่าทุกอย่างยังเหมือนเดิมพวกท่านก็ลงมาดูอีกครั้งหนึ่ง และแจ้งอธิการบดีให้ดูแลเรามากขึ้นกว่าเดิมอีกนิดหนึ่งหลังจากนั้น เราก็เห็นว่าไม่มีอะไรดีขึ้นเราก็ร้องไปทางแจ้งความดำเนินคดี โดยแจ้งว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบกันแกล้งเราฟ้องตาม มาตรา 157 ตำรวจเองก็บอกว่าตำรวจไม่สามารถฟ้องอาญาเองได้ เรื่องดังกล่าวเข้ากฎหมาย ป.ป.ช.ต้องให้ ป.ป.ช.ฟ้องแทนก็วนไปวนมาเรื่องดังกล่าว ป.ป.ป.รับฟ้องแต่งการดำเนินคดียังไม่คืบหน้าตามมาตรา 157 เลย

คำถาม : อาจารย์ทราบได้อย่างไรว่ามีการคุ้มครองพยาน

คำตอบ : ก็ได้พูดคุยกับ ผอ.ป.ป.ช.จังหวัดหนึ่งแล้ว ก็ได้เล่าให้ฟังพร้อมกับรับทราบแนวทางในการช่วยเหลือ

คำถาม : ทาง ป.ป.ช. ให้คำแนะนำอาจารย์ว่าอย่างไรบ้าง

คำตอบ : ก็เปิดกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 103 ว่ามีอยู่และให้เราทำเรื่องเข้าไป

คำถาม : อาจารย์ยื่นเรื่องเข้าไปหรือไปร้องเรียนโดยวิธีการใด

คำตอบ : เขียนคำร้องแล้วยื่นส่งด้วยตัวเองที่สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดหนึ่ง

คำถาม : ทาง ป.ป.ช. เคยไปรณรงค์เรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานนี้หรือไม่

คำตอบ : เห็นมีมาจัดกิจกรรมที่มหาวิทยาลัยอยู่แต่ไม่แน่ใจว่ามีการเผยแพร่หรือรณรงค์ให้ความรู้ตามมาตรา 103 นี้ด้วยหรือไม่

คำถาม : เหตุแห่งการร้องเรียนอาจารย์เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยแล้วร้องเรียนผู้บังคับบัญชาอาจารย์ไม่กลัวเหรอว่าเรื่องร้องเรียนนี้จะส่งผลถึงอาจารย์เอง

คำตอบ : เรารับราชการทหารมา 23 ปีมาเป็นอาจารย์สี่ถึงห้าปีเนื่องจากคิดว่าความก้าวหน้าในหน้าที่การงานที่เดิมก็ไม่น่าจะก้าวหน้าแล้วเลยได้มาเรียนปริญญาเอกและเห็นว่ามีตำแหน่งว่างอยู่เลยสมัครแต่ตอนนี้ ก็คิดว่าไม่เป็นอย่างที่คิดไว้

คำถาม : แล้วอาจารย์คิดกลับเข้ารับราชการคืนหรือไม่

คำตอบ : ตอนนั้นเราลาออกและอายุราชการขาดไปอีกประมาณหนึ่งปีกว่ากว่าจะได้รับบำนาญ เพราะฉะนั้นตอนนี้หากกลับไปคิดว่าน่าจะติดเงื่อนไขเรื่องอายุและเราก็รับบำเหน็จมาแล้ว

คำถาม : วุฒิการศึกษาที่ครองอยู่ ณ ปัจจุบันเป็นปริญญาเอกไหม

คำตอบ : ก็ยังใช้วุฒิปริญญาโทอยู่และวุฒิที่มีอยู่อาจจะมีปัญหา อาจจะติดขัด เรื่องของการเมืองในมหาวิทยาลัยด้วยทุกอย่างมันดูชะงักไปหมด ส่วนหนึ่งเราเป็นอาจารย์ที่นี่ และส่วนหนึ่งเราเป็นที่ปรึกษาสภาคณาจารย์ โดยสภาคณาจารย์นี้เปรียบเหมือนฝ่ายค้านของผู้บริหารหรือเปล่าซึ่งจริงๆไม่ใช่นะแต่สภาคณาจารย์มีการฟ้องร้องการทุจริตโดยมีการฟ้องอธิการบดีและรองอธิการบดีโดนไล่ออกตามมาตรา 44 ไปแล้วนอกจากนี้ยังโดน ป.ป.ช. ชี้มูลทางอธิการบดีและรองอธิการบดีด้วย

แต่ถึงแม้อธิการบดีและรองอธิการบดีจะโดนวินัยไล่ออกระบบมหาวิทยาลัยก็จะมีเครือข่ายเดิมอยู่แล้วและจะมีการแต่งตั้งคนของอธิการบดีและรองอธิการบดีขึ้นมาบริหารแทนบ้าง

ตอนนี้เรามีตำแหน่งที่ทำเป็นจิตอาสาอยู่คือเป็นที่ปรึกษาสภาคณาจารย์ 2 สมัย เป็นกรรมการส่งเสริมจรรยาบรรณของมหาวิทยาลัย 2 วาระติดต่อกัน วาระละ2 ปี ปัจจุบันก็ยังดำรงตำแหน่งอยู่ทั้ง 2 ตำแหน่งเป็นประธานอนุกรรมการร่างการจัดตั้ง กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของมหาวิทยาลัย

คำถาม : นอกจากนี้อาจารย์ยังเป็นแกนนำในการฟ้องคดีเงินเดือน 1.5 และ 1.7 ด้วยใช่หรือไม่

คำตอบ : ที่เป็นเราเป็นคนเขียนคำร้องไปยังศาลปกครองเองเรื่องฟ้องร้องขอให้มหาวิทยาลัยจ่ายเงินเดือนตามมติ ครม. 1.5 และ 1.7 เราไม่มั่นใจว่ามหาวิทยาลัยเบิกเงินมาเต็มแล้วอันนี้คือเราและคณาจารย์ฟ้องให้มหาวิทยาลัย จ่ายเงินคืนทั้งสองกรณีมีประเด็นอยู่ว่ามหาวิทยาลัยตั้งงบประมาณไว้ 100 บาท ที่ได้รับจากสำนักงบประมาณมหาวิทยาลัยหักของเราไป 7 บาท ซึ่งในความเป็นจริงมหาวิทยาลัยไม่น่าจะมีสิทธิหักเพราะเป็นเงินงบประมาณของแผ่นดินการใช้เงิน ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์จะเอามาจ่ายอะไรต้องจ่ายแบบนั้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการหักเงินสะสมของพนักงานมหาวิทยาลัยอีก 3% มีหลายเรื่องก็มีการสองรวมกันไปยังศาลปกครองโดยเมื่ออาทิตย์ที่แล้วศาลปกครองได้มีการส่งหนังสือกลับมาให้อาจารย์ที่

รวมฟ้องจำนวน 100 กว่าคนให้ถามรายละเอียดว่าแต่ละคนโดนหักเงินเดือนเท่าไหร่จำนวนเท่าใด เราคิดว่าก็เป็นแนวโน้มที่ดีนะเพราะศาลไม่เห็นด้วยกับเราเขาคงไม่ให้เราทำรายละเอียดเพิ่มเติมซึ่งที่ผ่านมาก็มีมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่เคยชนะคดีศาลให้ดำเนินการคล้าย ๆกันและในศาลชั้นต้นมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ชนะแล้ว และมหาวิทยาลัยต้องจ่ายเงินให้ภายใน 90 วันแต่มหาวิทยาลัยได้อุทธรณ์ตอนนี้ก็สู้กันในชั้นอุทธรณ์ซึ่งอีกไม่นานน่าจะทราบผล

คำถาม : อาจารย์มีความรู้พื้นฐานทางด้านกฎหมายด้วยหรือไม่
คำตอบ : ไม่มีเลยตอนแรกที่ศาลเรียกไปให้ข้อมูลที่ศาลปกครองชั้นต้นที่ขอนแก่น ถามเราว่าใครเป็นคนเขียนสำนวนเราก็ตอบว่าเราเองนี่แหละที่เป็นคนเขียน ทางมหาวิทยาลัยจังหวัดหนึ่งก็มีเราคนเดียวนี่แหละที่เขียนเราไม่ใช่นักกฎหมาย ไม่ได้มีนิติกรมาช่วยเขียนเพราะนิติกรไม่กล้าช่วยก็ชี้แจงไป บางครั้งเราก็ไปประชุมแทนประธานสภาคณาจารย์โดยในหนึ่งเดือนสภาคณาจารย์ทั่วประเทศจะมีการประชุมร่วมกันครั้งหนึ่งโดยจะแชร์รายละเอียดข้อมูลว่า แต่ละมหาวิทยาลัยโดนจำกัดสิทธิ์หรือไม่จำกัดสิทธิ์อันใดจึงทำให้เรามีข้อมูลเยอะพอสมควร

คำถาม : ประเด็นทุจริตของมหาวิทยาลัยจังหวัดหนึ่งที่ชัดชัดอีกน่าจะเป็นเรื่องอะไร
คำตอบ : เรื่องที่ชัดชัดน่าจะเป็นเรื่องการทุจริตและมีการดำเนินการเกือบจะสิ้นสุดแล้ว ป.ป.ช. มีการชี้มูลแล้วคือ การสร้างตึก ซึ่งตอนนี้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดฟ้องให้มหาวิทยาลัยจังหวัดหนึ่งดำเนินการฟ้องศาลปกครอง เรียกค่าเสียหายการดำเนินการทางละเมิดและดำเนินการทางวินัยโดยไล่ออกผู้บริหาร

คำถาม : ในเรื่องการทุจริตโครงการก่อสร้างดังกล่าวอาจารย์เป็นผู้ร้องเรียนเองหรือไม่
คำตอบ : เป็นอาจารย์ท่านอื่นเป็นผู้ร้องเรียนแต่อยู่ในทีมงานสภาคณาจารย์นี่แหละโดยเรื่องทุจริตที่มีการฟ้องร้องเรียนภายในมหาวิทยาลัยจังหวัดหนึ่งโดยส่วนใหญ่เรื่องจะไปจากสภาคณาจารย์ทั้งนั้น

คำถาม : ผู้ที่ทำงานในสภาคณาจารย์อาจารย์ท่านอื่นๆรวมถึงอาจารย์โดนข่มขู่บ้างหรือไม่
คำตอบ : ก็โดน ก็มีนะ ตัวประธานสภาฯและรองประธานฯ ซึ่งถือเป็นบุคคลสำคัญของมหาวิทยาลัยท่านคงมีภูมิคุ้มกันเยอะนิดหนึ่ง เพราะท่านทำเรื่องนี้มาตลอดเป็นคนรุ่นแรกๆ รองประธานท่านก็เป็นคนบู๊ประธานมาจากสาธารณสุขนะ การดำเนินการโดยส่วนใหญ่ประธานฯและรองประธานฯจะออกหน้าส่วนเราจะมีหน้าที่เป็นข้อมูล Support ท่านรวบรวมข้อมูลเหมือนเป็นแม่บ้านในการดำเนินการ

คำถาม : เรื่องทุจริตในคณะที่อาจารย์เป็นคนสำคัญในการเปิดโปงการทุจริตคณะของอาจารย์เองมีเรื่องอะไรบ้าง

คำตอบ : มี 2-3 กรณี คือมีอาจารย์ในคณะประมาณ 3-4 คน ตั้งบริษัทขึ้นมาโดยสองบริษัทได้มีการตกลงเป็นคู่ค้ากับทางมหาวิทยาลัยซึ่งบริษัทหนึ่งให้ภรรยาตนเองจดทะเบียนการค้ามาทำการซื้อขายกับมหาวิทยาลัย ราคาก็หลาย 1,000,000 บาท อยู่นะเพราะเขาทำกันมาหลายปีซึ่งในความเป็นจริงระเบียบของคณะกรรมการการอุดมศึกษาห้ามอยู่แล้วไม่ให้อาจารย์เป็นผู้มีส่วนได้เสียและกฎหมาย ป.ป.ช. ก็ระบุชัดแล้วเราก็จับได้ เนื่องจากตรงใบเสร็จมีเบอร์โทรศัพท์ของอาจารย์ท่านนั้นอยู่ทั้งสองบริษัทเลยโดยอีกหนึ่งบริษัทให้ลูกศิษย์เป็นคนจดทะเบียนการค้า

เราก็มีปัญหาในคณะเยอะเพราะในบริษัทเขาก็มีเครือข่ายอาจารย์เยอะอยู่เหมือนกัน และเขาก็ทำมาหากินกันแบบนี้มานาน ตอนเราเข้ามาใหม่ๆ เราไม่ได้ไปทำอย่างลับๆนะ เราก็พูดคุยผ่าน Facebook ของมหาวิทยาลัยฯ เมื่อมีการดำเนินการและแจ้งให้ทราบว่ามีการกระทำกันแบบนี้มันเป็นพิธีกรรมที่ทำมานานเป็นการเปิดตัวนิดหนึ่ง เตือนเขาไม่ฟังเขาก็อธิบายว่าควรมีการปรับปรุงก่อสร้างในมหาวิทยาลัยเขาก็จะฮั้วกันแล้วสุดท้ายมหาวิทยาลัยก็จะได้ของที่ไม่ดี

คำถาม : มีการตั้งประเด็นไหมว่าการที่อาจารย์ออกมาร้องเรียนแบบนี้เพราะอาจารย์เป็นผู้เสียประโยชน์

คำตอบ : มีพูดอยู่เหมือนกัน ยกตัวอย่าง โครงการหนึ่งคือการจัดซื้อ 5 ล้านบาทเราเป็นอาจารย์ผู้สอนเราต้องเป็นคนเช็ค แล้วก็บอกอาจารย์หลายท่านว่าการจัดซื้อเขามีเปอร์เซ็นต์ให้ถ้าเป็นผู้ที่อยู่ในวงการเขาจะทราบดีว่า มีส่วนลดให้ 20% ทั้งนี้เราจะดำเนินการและเราจะให้ทางร้านบริจาคให้กับวิทยาลัยของเรา เพื่อนำเข้ากองทุนสวัสดิการของวิทยาลัย โดยจะไม่ให้คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์จากส่วนนี้เหมือนที่ผ่านมา และเราก็คุยกับอาจารย์ 4-5 คนแล้วเราก็พบว่ามีอาจารย์ที่เขาเป็นคู่ค้า กลับมหาวิทยาลัยนี่แหละที่อยากได้จากส่วนนี้ ก็มีการกีดกันเราไม่ให้เป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง กันออกจากหลายวิชาที่จะต้องซื้อ กันออกจากการยุ่งเกี่ยวกับอุปกรณ์เหล่านี้เลยแล้วก็พูดกันในขณะว่าเราพูดเรื่องนี้เพราะอยากได้หัวคิว เรายืนยันนะว่าเราต้องได้ส่วนนี้อยู่แล้ว และอีกอย่างถ้าเราจะทำธุรกรรมทางการเงินเราจะเชิญธนาคารมา นอกจากเขาจะให้ดอกเบี้ยสูงแล้วคุณจะให้อะไรเข้ากองทุนของมหาวิทยาลัยหรือไม่ซึ่งในรูปของเงินบริจาคเหล่านี้ วิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยสามารถทำได้ การร้องเรียนจึงไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ของเราเพียงคนเดียวแต่เราทำเพื่อส่วนรวม

คำถาม : เพราะมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นคณบดีไม่น่าจะ Happy มีการลงโทษอาจารย์อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการหรือไม่

คำตอบ : อย่างมากก็ใช้การกีดกันทางสังคม การไม่ให้เรามีภาระงานสอน มีการประเมินที่ต่ำกว่ามาตรฐานการไม่อนุญาตให้ลางานตามสิทธิ

คำถาม : มีการลงโทษทางวินัยหรือไม่

คำตอบ : มีการทำหนังสือตักเตือนอยู่ ประมาณว่าถ้ามีปัญหาอะไรคณบดีในฐานะผู้บังคับบัญชา ควรที่จะได้รับทราบก็ควรให้อาจารย์มาพูดคุยกันในเบื้องต้นก่อนโดยเนื้อหาในหนังสือตักเตือนเหมือนไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาแล้วก็ให้เราทำหนังสือชี้แจงซึ่งเราก็ทำ 3-4 ครั้ง

คำถาม : แต่ไม่มีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเช่นการปลดออกให้ออกหรือไล่ออกใช่ไหม

คำตอบ : ไม่มีเพราะถ้ามีเรื่องดังกล่าวจะต้องมีการส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยพิจารณาอยู่ดี

คำถาม : ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอาจารย์โดยส่วนใหญ่ จะเป็นแค่มาตรการลงโทษทางสังคมของคนกลุ่มใหญ่ใช่ไหม

คำตอบ : ใช่ก็จะมีคนว่าเราเข้ากับใครไม่ได้คนในคณะไม่เอา

คำถาม : คนในทีมอาจารย์มีการชักประมาณกี่คน

คำตอบ : ประมาณ 3 – 4 คน ที่จะลุยด้วยกันในคณะเราจะมีบุคลากรอยู่ประมาณ 30 คนรวมเจ้าหน้าที่แล้วบางคนก็อยู่กลาง ๆ ไม่เอนเอียงด้านใดด้านหนึ่งแต่ก็ลำบากเพราะครูขัดแย้งของเราเป็นผู้บริหารและคนที่โดนเราร้องเรียนนี่โดนไล่ออกไปแล้วส่วนทายาทของเขาก็ยังอยู่ผู้บริหารชุดใหม่ก็ยังเป็นพวกเขาเหมือนเดิม

เราจะเล่าให้ฟังว่าขนาดมีกล้องวงจรปิดจะต้องหันตามทางเดินใช่ไหมตามปกติหน่ะ แต่กล้องตัวนั้นหันเข้ามาที่ห้องเราและคอยสังเกตว่ามีใครเป็นสายให้เราบ้าง ซึ่งอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็รู้สึกกลัวและมีครั้งหนึ่งความแตกมีนิสิตมาหาเรา เสร็จแล้วมีอาจารย์อีกท่านหนึ่งเรียกเด็กเข้าไปแล้วบอกเด็กว่ารองคณบดีมาโพสต์ในกลุ่มว่าเด็กคนนั้นเป็นสายให้อาจารย์ ให้ระวังตัวไว้ด้วยอาจารย์อีกท่านหนึ่งก็เรียกเด็กไปอีกเราเลยรู้ว่ามีการหันกล้องวงจรปิดมาส่องห้องของเราว่ามีใครเข้าใครออกก็จะโดนเรียกไปข่มขู่เรื่องนี้กำลังให้ตำรวจตรวจสอบอยู่แต่ว่า กระบวนการก็ช้านิดนึง

คำถาม : ทำไมไม่ให้มีการคุ้มครองพยานอย่างเต็มรูปแบบโดยขอให้ตำรวจช่วยดูแลในส่วนนี้เลยเพราะสำนักงาน ป.ป.ช. มี MOU กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในเรื่องการคุ้มครองพยาน

คำตอบ : เราก็เอาหนังสือตัวนี้ให้เขาดูนะเขาก็บอกว่าทำอะไรไม่ได้อย่างนั้นอย่างนี้ ทางตำรวจเขาคงไม่อยากเหนื่อยมากมาย เพราะประเด็นที่เราไปพบเขาเราบอกว่าเด็กที่มาพบ พบเราจะได้รับอันตรายตำรวจอิดออดมา 4- 5 เดือนแล้ว เราก็บอกไปว่าตำรวจสามารถขอข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ได้เลยแต่ทางตำรวจก็บอกว่าทำไม่ได้เพราะขนาดนิสิตจะไปให้ปากคำเองตำรวจก็ยังว่าทำไม่ได้ก็เลย เราเลยบอกตำรวจว่าแล้วแต่ท่านแต่จริง ๆ เด็กก็กลัวนะ เขาไม่ได้เป็นเพื่อนใน Facebook เอาออกจากกลุ่มเขาก็เล่า

ให้ตำรวจฟัง ทีนี้หนังสือคุ้มครองพยานที่ออกมาถึงเราก็ออกมาในลักษณะของการคุ้มครอง เกียรติยศ ชื่อเสียง มันจะครอบคลุมเรื่องชีวิตหรือ เสรีภาพหรือไม่เราไม่แน่ใจจริงๆ เราก็เหนื่อยกับงานในคณะด้วย และช่วยงานที่สภามหาสภาคณาจารย์มันหนักหลายเรื่องเลย

มันมีประเด็นหนึ่งหลังจากที่เราฟ้องเรื่อง 1.5 1.7 เนี่ย ส.ต.ง. เข้ามาตรวจการใช้เงินงบประมาณผิดประเภทแต่ศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งและเพิกถอนระเบียบ ถ้าเรื่องดังกล่าวอยู่ที่ศาลจะไม่สามารถสอบต่อได้เราก็ชี้ไปในเรื่องของระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยมิชอบแต่ ส.ต.ง. ก็ไม่สามารถตรวจสอบให้เราได้เพราะอยู่ นอกอำนาจหน้าที่ของ ส.ต.ง.

มีอีกประเด็นหนึ่งเราไม่แน่ใจว่าเรากับ ป.ป.ช.จังหวัดหนึ่ง เข้าใจตรงกันหรือไม่ เรื่องที่เราไม่ได้รับภาระงานสอนที่ เราได้ยื่นเรื่องไปว่าเราถูกกันแกล้งไม่ให้มีการสอน ทาง ป.ป.ช. เขามองว่าเป็นการบริหารงานภายในเขาไม่สามารถที่จะจัดคนหรือไม่จัดคนลงสอนก็ได้ แต่เราก็ได้หยิบยกว่ามันไม่ใช่กรณีปกติ ซึ่งเราได้บอกว่าเขาไม่เชื่อฟังกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งการ ทำให้เป็นการกระทบสิทธิของเรา เราอยากให้มองว่าเป็นส่วนสำคัญกว่าเรื่องของการเรียนการสอน ถ้าเป็นปกติมันจะเป็นไปตามที่ได้มอบหมายไว้ก็ไม่ผิดอะไร แต่คณบดีของเราขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา คืออธิการบดีซึ่งเขาได้สั่งการตามกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งน่าจะเข้าข่ายไหมเราก็ยังไม่แน่ใจก็ได้ส่งเรื่องกลับไปที่มหาวิทยาลัยเพื่อสอบสวนทางวินัย

เรื่องของการคุ้มครองพยานยังไม่มีความแพร่หลายในประเทศไทยแต่ทางเจ้าหน้าที่ก็ได้พยายามติดตามเป็นอย่างดีทั้งโทรศัพท์สอบถามเราอยู่ตลอดอย่างต่อเนื่อง ข้อเสนอแนะที่เราจะมีให้งานวิจัยนี้เราขอเสนอดังนี้นะ

- มาตรการที่ออกมาให้รักษาชีวิตแต่เราก็ยังรักษาชีวิตเขาไม่ได้เหมือน ป.ป.ช. ทำหนังสือแล้วแต่ ป.ป.ช. ยังไม่สามารถที่จะบังคับใช้ในหน่วยงานได้อย่างจริงจังเพราะจะเป็นเพียงแค่การขอความร่วมมือเท่านั้น

- การมีกฎหมายมีการชี้มูลมีการที่ออกจากตำแหน่งหน้าที่มีการดำเนินการได้ดีแต่ทำไมการคุ้มครองพยานยังไม่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเราคิดว่าในส่วนนี้ควรมีการแก้ไขปรับปรุง

- กฎหมายที่มีดีแล้วแต่ทางปฏิบัติอย่างไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกฎหมาย ป.ป.ช. จริงๆ แล้วผูกพันกับทุกองค์กรแต่กรณีคุ้มครองพยานยังไม่สามารถดำเนินการได้ 100% เราฝากด้วยนะ

4.2.1 บทสัมภาษณ์ผู้แจ้งเบาะแส

ผู้ให้ข้อมูล อาจารย์ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง
วันที่ให้ข้อมูล 14 ธันวาคม 2560

คำถาม : อยากให้เล่าภูมิหลังของเรื่องที่เกิดขึ้นที่เป็นคดีดังเกี่ยวกับประเด็นการทุจริตให้ฟังว่าเกิดอะไรขึ้น
คำตอบ : คดีดังนี้เป็นคดีที่ ส.ต.ง. ชี้มูลแล้วและเรื่องนี้ได้ดำเนินการชี้มูลว่ามีการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงก็คือมีการใช้เงินงบประมาณของทางราชการ จำนวน 6.8 ล้านบาท เพื่อนำคณะผู้บริหารและคณาจารย์ไปเที่ยวต่างประเทศกัน ซึ่งตรงนี้เป็นการดำเนินการโดยใช้งบประมาณของทางราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการกระทำผิด 2 ข้อหลักๆ คือ1. เป็นการกระทำผิดการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ และ 2. เป็นการไม่ได้ไปศึกษาดูงานจริงเป็นการเบิกเงินเท็จหรือเป็นการไปท่องเที่ยว

คำถาม : หมายความว่าไม่มีการไปดูงานตามที่เขียนโครงการไว้ใช่ไหม จริงๆแล้วโครงการที่เขียนไปมีไปศึกษาดูงานที่ไหนบ้าง
คำตอบ : โครงการที่เขียนไปมีไปประเทศจีนและมีการศึกษาดูงานจริง โดยมีหนังสือตอบรับจากมหาวิทยาลัยในประเทศจีนจริง แต่ในยุโรปอีก 5- 6 ประเทศ ไม่มีหนังสือตอบรับการไปดูงานและไม่ได้ไปดูงานจริงเป็นการไปท่องเที่ยวตามโปรแกรมบริษัททัวร์ที่จัดให้

คำถาม : กลุ่มคนที่ไปทัวร์หรือดูงานในครั้งนี้มีใครบ้าง
คำตอบ : ประเด็นที่ 1 เป็นกลุ่มผู้บริหารซึ่งประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดีคณะต่างๆ ผอ.สำนักต่างๆ

ประเด็นที่ 2 กลุ่มกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ และอธิการบดีเป็นผู้อนุมัติโครงการ รองอธิการบดีเป็นผู้เสนอโครงการ เสนอเอง อนุมัติกันเอง การดำเนินการดังกล่าวจึงขาดการถ่วงดุล และการตรวจสอบ นั่นก็คือการดำเนินการไม่ได้เป็นไปตามระเบียบราชการ กล่าวคือ เงินงบประมาณจำนวนสูงมากซึ่งมีมูลค่าถึง 6.8 ล้านบาท ตามระเบียบงานพัสดุเราจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการ e – Auction หรือถ้าจะเป็นกรณีเร่งด่วน จะต้องเป็นวิธีการสอบราคาแล้วมีคู่เทียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ แต่อันนี้ไม่ใช่เป็นการให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งมาดำเนินการและทำการจัดจ้างอันนี้ผิดระเบียบตรงนี้

ประเด็นที่ 3 มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนของอธิการบดีที่เป็นผู้อนุมัติโครงการโดยไม่มีการดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบราชการ แต่ไปอนุมัติโครงการฯ

ประเด็นที่ 4 ผู้เสนอโครงการฯ มีเจตนาตั้งแต่แรกในการทำโครงการเพื่อให้ดูถูกต้องแต่ในข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง แต่ทำให้คนอื่นหลงเชื่อว่าได้ทำถูกต้องไว้แล้ว

ประเด็นที่ 5 ในโครงการดังกล่าวนั้น ผู้ที่เสนอโครงการกลับเป็น ผอ.กองแผนงาน ซึ่งตามหลักการผู้เสนอโครงการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบโครงการด้วย แต่ในส่วนนี้ได้ให้เจ้าหน้าที่เป็นคนดำเนินการ

ประเด็นที่ 6 การยืมเงินทดรองราชการ กลับใช้วิธีการให้เจ้าหน้าที่เป็นคนยืมเงิน โดยมีการโอนเงินจำนวนนี้ ไปใส่บัญชีของบริษัทเอกชนซึ่งโดยหลักการแล้วไม่สามารถทำได้จริงๆ จะต้องผ่านกระบวนการตรวจรับให้ถูกต้องตามระเบียบ

ประเด็นที่ 7 มีการหลบเลี่ยงมันการดำเนินการในการใช้จ่ายเงิน โดยใช้ระเบียบการเบิกจ่ายที่ต่างกัน ทางมหาวิทยาลัยไม่ใช้การจัดจ้างเหมาบริการ แต่เป็นการใช้ระเบียบการไปศึกษาดูงาน ซึ่งระเบียบ 2 อันนี้มันต่างกัน สมมุติว่าถ้าเราไปราชการ 3 คน แต่ละคนต้องเบิกจ่ายค่าอะไรต่างๆเอง ค่าเดินทาง ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก แต่เมื่อมีการดำเนินการที่ไม่ใช่เป็นไปตามหลักการของทางราชการ โครงการนี้มันเป็นการเอาเงินหลวงมาทั้งก้อน แล้วจ้างบริษัททัวร์มาบริหารจัดการ เพราะจริงๆ โครงการนี้มันคือการเที่ยวเพราะฉะนั้น ท่านจะเห็นว่าการท่องเที่ยวต่างประเทศครั้งนี้มันไม่ใช่การเดินทางไปศึกษาดูงาน แต่เป็นการไปท่องเที่ยวตามโปรแกรมทัวร์แล้วมี บริษัททัวร์มาดำเนินการให้หมดเลยคิดเป็นรายหัว นั่นคือการจ้างเหมาบริการแต่ผู้ดำเนินการไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้อง

คำถาม : แล้วตอนแรกที่เขียนโครงการคือ การทำโครงการไปศึกษาดูงานครั้งนี้จะเป็นการไปศึกษาดูงาน 2 ที่ใช่ไหม

คำตอบ : วัตถุประสงค์ของเขาที่จะไปศึกษาดูงานจะไปทั้งที่จีนและที่ยุโรป ก็คือไปในช่วงเดียวกันเลย ไม่ได้แบ่งว่าไปจีนช่วงหนึ่ง แล้วค่อยไปยุโรปอีกช่วงหนึ่ง เป็นโครงการเดียวกันไปเลยแต่โครงการนี้ สตง. สรุปว่าการดำเนินโครงการไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักการและเหตุผลของโครงการนั้นคือไม่ได้ไปศึกษาดูงานเลยไปเที่ยวอย่างเดียว

คำถาม : แล้วที่บอกว่าการไปดูงานที่จีนได้ดูงานใช่ไหม

คำตอบ : ได้ดูได้ดูงานที่จีนทีเดียวและมีหนังสือตอบรับให้เข้าไปดูงานได้ แสดงว่าอยู่ผู้เสนอโครงการย่อมรู้ระเบียบดี มิฉะนั้นแล้วที่จีนเราจะไม่มีไม่มีหนังสือไปขอดูงานและจะไม่มีหนังสือตอบรับกลับมาว่าแต่ในทางตรงกันข้ามที่ยุโรปกับไม่มีหนังสือตอบรับมาแม้แต่แห่งเดียว

คำถาม : ทางมหาวิทยาลัยเองที่บอกจะไปดูงาน จริงๆแล้วอาจะมีเจตนาที่จะไปขอดูงานที่ยุโรปเช่นเดียวกัน แต่ไม่มีการตอบรับมาอย่างนั้นไหม

คำตอบ : ไม่เคยมีเลยมีที่จีนที่เดียวที่มีการประสานงานไว้

คำถาม : การมีจดหมายตอบรับจากจีนนั้นเป็นคือการยืนยันว่าจะมีการศึกษาดูงานจริงๆ และมีที่จีนที่เดียวใช่ไหม

คำตอบ : ใช่แล้วถ้าพิจารณากันจริงๆ ที่ไปยุโรปนี่ถือว่าผิดชัดเจน เจตนาผิดตามมาตรา 157 โดยผู้อนุมัติโครงการ ผู้เสนอโครงการมีเจตนาตั้งแต่แรกทำเสมือนว่าทำจะทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าทำถูกต้องแล้ว

คำถาม : จริงๆ แล้วโครงการนี้ต้องผ่านสภาใช่ไหม ในชั้นสภามหาวิทยาลัยมีใครทักท้วงไหม ตอนที่มีนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การประชุมสภา และตัวอาจารย์เองเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยไหม
คำตอบ : การประชุมสภามหาวิทยาลัยในครั้งนั้นไม่มีใครทักท้วงเรื่องนี้ ผ่านสภามติการเห็นชอบจากสภาและคนที่อยู่ในกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดนี้ก็ได้ร่วมคณะเดินทางไปศึกษาดูงานในครั้งนั้นด้วย ส่วนที่ไม่ได้ไปมีประมาณ 6 – 7 คน เราเป็นคนหนึ่งในกรรมการสภาแต่ก็ไม่ได้ไป

คำถาม : พอเรื่องเกิดขึ้นมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น ประเด็นที่เกิดขึ้นเกิดจากการที่มีการร้องเรียนไปที่ สตง. หรือมีการร้องเรียนไปที่ ป.ป.ช. ให้มีการตรวจสอบกรณีการเกิดความสงสัยว่าเกิดการทุจริตดังกล่าว หรือว่า สตง. ตรวจพบเอง
คำตอบ : มี หลายประเด็นนะ คือ

1. สตง. นี่ตรวจการใช้เงินแผ่นดินที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ซึ่งเขาได้ชี้มูลมาแล้วว่าผิดและคือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 157
2. ให้ติดตามเงินคืนหลวง
3. ให้ดำเนินการกับบริษัททัวร์ในฐานะผู้ให้การสนับสนุนการกระทำผิด
4. ให้ถอดถอนอธิการและรองอธิการบดี

คำถาม : แล้วผู้อื่นถูกดำเนินคดีด้วยไหม เช่น ประธานสภา
คำตอบ : ไม่ เฉพาะฝ่ายบริหารอย่างเดียว

คำถาม : ประเด็นเรื่องของอาจารย์..ที่มาปรึกษาอาจารย์บ่อย ๆ อยากทราบว่าที่แกมาปรึกษาบ่อยๆ แกมาปรึกษาเรื่องอะไร
คำตอบ : ที่มาปรึกษาคือเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายว่าจะมีแนวทางในการช่วยเหลืออาจารย์...ได้อย่างไรบ้าง

คำถาม : แสดงว่าอาจารย์....คือคีย์สำคัญที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบการทุจริตหรือการตรวจสอบการใช้เงินในครั้งนี้
คำตอบ : ใช่ เพราะเขาเป็นพยานปากสำคัญในคดีนี้ เป็นผู้ร่วมเดินทาง และเป็นประจักษ์พยาน พร้อมกับอยู่ในเหตุการณ์และให้ข้อมูลว่าข้อเท็จจริง คือ ไม่ได้ไปดูงานจริง แต่ไปกินข้าว กินไวน์ ตื่นเช้ามาก็เที่ยวกลางวันตื่นมารถก็มารับไปเที่ยวแล้ว ก็มีบางท่านที่ร่วมคณะไปครั้งนี้อยากไปดูงานตาม

มหาวิทยาลัยบ้างปรากฏว่าเขายังไม่ให้เข้าประตูเลย เพราะเราไม่มีหนังสือติดต่อไป ก็ได้แค่ยืนถ่ายรูปอยู่ที่ริมรั้ว

คำถาม : อาจารย์...เป็นคีย์สำคัญแล้วตัวแกเองก็เปิดตัวว่าเป็นคีย์คนสำคัญ อยากทราบว่าทางมหาวิทยาลัยทราบไหมว่าอาจารย์....มาปรึกษาทางนี้ และอยากทราบผลกระทบที่อาจารย์ได้รับในฐานะที่ร่วมต่อสู้ทั้งในเบื้องหน้าและเบื้องหลังการเปิดเผยข้อมูลความไม่ชอบมาพากลในการใช้เงินหลงในครั้งนี้ และอาจารย์ได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง

คำตอบ : ผลกระทบของเราโดยส่วนใหญ่ก็จะเป็นผลกระทบต่อหน้าที่การงาน ถูกสอบสวนวินัยร้ายแรง ถูกด่า ถูกประจานในที่ประชุม ถูกไล่ออกจากห้องประชุม มีการกลั่นแกล้ง แต่เราก็ต้องต่อสู้ตามวิธีการของเรา

คำถาม : แล้วตอนนี้สถานภาพคืออาจารย์โดนลงโทษทางวินัยอยู่ หรืออยู่ระหว่างอุทธรณ์ หรือว่าการดำเนินการในส่วนนี้สิ้นสุดแล้ว

คำตอบ : การต่อสู้สิ้นสุดแล้วเราหลุดทุกประเด็น แต่ก็มีอาจารย์ท่านหนึ่งที่เป็น สปช. ถูกลงโทษด้วยคนที่มาจาก มหาวิทยาลัยเราก็โดนกันถ้วนหน้า เพราะพวกเราจำนวนหนึ่งไปยื่นการตรวจสอบผ่าน สปช. ท่านนี้เมื่อท่านรับเรื่องแล้วส่งต่อให้พลเอกดาวพงษ์ แล้วมีรูปปรากฏในสื่อต่างๆ เขาก็หาเรื่องให้พวกเรากันถ้วนหน้าคนที่มีรูปปรากฏอยู่ในสื่อโดนถ้วนหน้า ซึ่งเขาสรุปผลและชี้มูลหมดแล้วและหนังสือชี้มูลดังกล่าวและได้แจ้งอย่างเป็นทางการมาที่มหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2560

คำถาม : ทีนี้ในความที่เป็นภาควิชา... เป็นภาควิชาที่มีความสำคัญ พอมีเรื่องเกิดขึ้นมาอาจารย์ต้องทำหน้าที่ทั้ง 2 ฝ่ายไหม หรือดูแลในเรื่องของกฎหมายของมหาวิทยาลัย และในส่วนตัวของอาจารย์เองหรือว่าทางมหาวิทยาลัยมีนิติกรที่เขาดูแลเรื่องทางคดีต่างๆให้กับมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว

คำตอบ : ของมหาวิทยาลัยเขาจะมีนิติกร ซึ่งจะคอยแก้ปัญหาให้กับมหาวิทยาลัย ช่วยผู้บริหารเรื่องการชี้แจงโครงการต่างๆหรือเรื่องของการแก้ต่างทางคดีไม่ว่าจะเป็นการถูกฟ้องจาก สตง. ป.ป.ช. หรือศาลปกครองเอง แต่ส่วนตัวเรานั้นก็ต้องหากฎหมายมาปกป้องตัวเอง และอีกบทบาทหนึ่งคือต้องทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องที่ไม่ชอบมาพากล ทำหน้าที่เหมือนพลเมืองดีแต่พลเมืองดีในแบบเราที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาเขาเขาก็เลยกันแก้งลงโทษทางวินัยสอบวินัยร้ายแรง สอบแล้วสอบอีกอย่างของอาจารย์....ก็ถูกยกเลิกสัญญาจ้างไปเลยน่าสงสารมาก

คำถาม : ตอนนี้อาจารย์....ยังต่อสู้อยู่ใช่ไหม

คำตอบ : ต่อสู้ทุกอย่าง ทุกรูปแบบ ร้อง สตง. ฟ้องศาลปกครอง ต่อสู้ฟ้องศาลปกครองกรณีที่จะถูกเลิกจ้างเพราะเขาเป็นอาจารย์ที่นี่ถึง .... ปีและเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ทีนี้พออาจารย์เขาครบสัญญาการจ้างกลับถูกยกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญาและวาระการดำรงตำแหน่งของการดำรงตำแหน่งในสภาซึ่งจะเหลือเวลาในการดำรงตำแหน่งในสภา

มหาวิทยาลัยอยู่ถึง 2 ปีโดยมารยาทเขาก็ควรจะได้อยู่ต่อ แต่นี่ก็ไม่ให้เขาอยู่ต่อทั้งในส่วนของการเป็นอาจารย์และการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยหมดสิ้นไปโดยปริยาย

คำถาม : แล้วผลการประเมินการปฏิบัติงานของอาจารย์....ละ เป็นอย่างไร
คำตอบ : ของเขาดีหมดทุกอย่าง เป็นความต้องการของภาควิชาแต่เขาถูกกลั่นแกล้ง โดยมีการกล่าวหาว่าเขาทำผิดจรรยาบรรณ เป็นการหาเรื่องของฝ่ายบริหาร ว่าเขาทำผิดจรรยาบรรณ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเขาไม่ได้ทำผิดอะไรเลยเพราะเขาไม่ได้เป็นลวนลามนักศึกษาหรือผิดศีลธรรม แต่เขาทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยเอาข้อมูลไม่ชอบมาพากลต่างๆมารายงานต่อสังคมทราบ เขาก็โกรธว่านี่แหละคือการทำผิดจรรยาบรรณ

คำถาม : ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่ออาจารย์เองตอนที่ถูกลงโทษทางวินัยจริงๆแล้ว มีกฎหมายของ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน การกันไว้เป็นพยานตามมาตรา 103 ในส่วนนี้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมหรือขอความช่วยเหลือจาก ป.ป.ช. ตามกฎหมายนี้ไหม
คำตอบ : กฎหมายตัวนี้มันเป็นหมัน เรายกตัวอย่างอย่างมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งที่มีการร้องเรียนก็ไม่ได้รับการคุ้มครองเพราะกฎหมายนี้มันเป็นหมันจริงๆ แล้วกฎหมายตัวนี้มันไม่ได้คุ้มครองได้จริงทำให้พลเมืองดีหรือคนที่อยากจะชี้เบาะแสมีแต่ตายกับตาย

คำถาม : ทำไมอาจารย์ถึงมองว่ากฎหมายนี้ใช้ไม่ได้จริงทั้งที่มันมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีการครอบคลุม มีการลงนามความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนายกรัฐมนตรีก็ให้การสนับสนุน เขาก็ทำกันครอบคลุมแทบจะทุกหน่วยงาน
คำตอบ : มีการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรและมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานก็จริงแต่กฎหมายมันไม่สามารถคุ้มครองผู้ร้องเรียนได้จริง

คำถาม : จริงๆแล้วในตัวกฎหมายเขียนไว้ถึงการดำเนินการต่างๆ ที่ครอบคลุมดีแล้วแต่การบังคับใช้จริงๆ และการดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างนั้นใช่ไหม
คำถาม : ไม่มีการคุ้มครองและที่สำคัญมีแง่มุมอยู่หลายอย่างลองไปดูที่ผ่านมาไม่เคยเห็นมีการประสบความสำเร็จเลยในแง่ของการคุ้มครองคนที่ออกมาให้ข้อมูลเหล่านี้

คำถาม : ไม่เคยมีในมุมส่วนตัวของอาจารย์เองหรือว่าอาจารย์ไม่เคยทราบข่าวเลยเรื่องของประสิทธิภาพในการคุ้มครองพยาน
คำตอบ : อันนี้ต้องแก้ไขนะเราว่าเราไม่เคยพบเลย

คำถาม : อยากให้อาจารย์เสนอแนะว่าถ้าจะให้กฎหมายฉบับนี้เกิดประสิทธิภาพหรือสิทธิผลจริงๆ เกิดการขับเคลื่อนอย่างแท้จริงควรจะทำอย่างไร

คำตอบ : 1. หนึ่งรัฐจะต้องให้การคุ้มครองผู้ใช้เบาะแสอย่างจริงจัง

2. ต้องให้หน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนปกปิดข้อมูลผู้ร้องเรียนอย่างเป็นความลับที่สุด

เพราะที่ผ่านมาเราร้องเรียนผ่าน ป.ป.ช. หรือ สตง. ป.ป.ช. สตง. ก็แทงเรื่องไปที่ สกอ. และ สกอ. ก็ส่งทั้งดุ้นกลับมาที่ต้นสังกัด และคนที่ร้องไปก็โดนอันนี้เราว่าสำคัญต้องปกป้องผู้ร้องเรียน เพราะหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนก็ยอมรับไม่ได้ที่หน่วยงานตนเองจะถูกร้องเรียนโดยไม่ทราบว่าใครร้อง และให้เหตุผลว่าไม่รู้ว่าใครใครร้องเรียนมา หรือใครไม่ได้รับความเป็นธรรม เราจะได้แก้ไขให้ถูกจุด อันนี้เราก็เคยคุยกับคณะกรรมาธิการที่ร่างกฎหมายชุดนี้ ทางอธิการบดีหลายแห่งเลยหลายคนก็บอกว่าต้องเปิดเผยชื่อ เพราะต้องให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานด้วยเพราะตัวเขาเองหรือองค์กรเขาก็เสียหาย แต่เรามองว่าฝ่ายที่ถูกร้องเรียนกลับเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบเสียอีก การเปิดเผยมันมีประโยชน์ดีนะ ฝ่ายที่ถูกร้องเรียนเป็นหน่วยงานที่โดนตรวจสอบดีเสียอีกถ้าตัวเองจะบริสุทธิ์ แต่ในทางตรงกันข้ามการส่งชื่อผู้ที่ร้องเรียนไป โดยเฉพาะพยานปากสำคัญ เขาก็ส่งกลับมาและเขาก็มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกว่า เขาก็ลงโทษเราได้

เพราะฉะนั้นการจะให้เบาะแสปัญหาการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องมีกฎหมายคุ้มครองผู้ที่เบาะแสห้ามเปิดเผยรายชื่อเลย อันนี้สำคัญมาก และถ้ามีการคุ้มครองพยานแล้วพยานขอย้ายระหว่างหน่วยงาน ก็ควรให้มีการโยกย้ายระหว่างหน่วยงานได้ เช่น จากมหาวิทยาลัยหนึ่งไปอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง นี่ไม่สามารถย้ายได้ และการย้ายต้องนับอายุราชการใหม่ ทุกอย่างเริ่มใหม่ อันนี้ไม่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารน่าจะมีอำนาจในส่วนนี้และเป็นประโยชน์ต่อผู้ให้เบาะแส เมื่อไหร่ที่มีการชี้เบาะแสให้เตรียมตัวเลยว่าความไม่ปลอดภัยในชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงานเกิดขึ้นแน่นอน

****

4.3.1 บทสัมภาษณ์พยาน

พยานคดีทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ
วันที่ให้ข้อมูล 21 พฤศจิกายน 2560

คำถาม : สถานภาพของเราเป็นผู้สอบเข้าโรงเรียนแล้วก็โดน ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหาใช่ไหม อยากให้เล่า Case อย่างย่อๆได้ไหมว่าที่มาที่ไปของเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างไร
คำตอบ : เราเป็นข้าราชการตำแหน่งปลัดอำเภอซี 7 แล้วก็มีสิทธิสมัครสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ เราก็ไปสมัครสอบ และไปสอบ แล้วก็สอบได้ กรมการปกครองประกาศรายชื่อให้เข้าไปเรียน ก็เรียนได้ประมาณ1 เดือนกับอีก 17 วัน แล้วอยู่ๆก็มีคนมาบอกให้เราเอากระดาษไปเขียน บอกว่าให้เราเขียนตามตัวอย่างด้วยความรวดเร็ว เพราะเราเป็นหัวหน้าฝ่ายวิชาการเสร็จและส่งก่อนเพื่อน มั่นใจมาก ปรากฏว่ากรมการปกครองเอาเอกสารที่เราเขียน ไปแทรกในข้อสอบที่เราเขียนสอบวันสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ แล้วก็เอาตัวจริงของที่เราเขียนไว้ไปเผาทิ้ง แล้วเหลือไว้เฉพาะปกแล้วทำเอกสารใหม่แล้ว ไปบอกป.ป.ช. ว่าเราทำข้อสอบใหม่ เราก็งงหละสิที่นี้แล้วก็บ่นกับเพื่อนว่ามันใช่เหรอ

คำถาม : คนที่เข้าอบรมทั้งหมดต้องเขียนข้อสอบใหม่ทุกคนเลยไหม
คำตอบ : เราไม่รู้หรอกว่าเขียนใหม่หมดกันหรือเปล่า แต่มีคนมาบอกเราว่าเขาก็โดนเหมือนกัน แล้วเขาก็มาบอกเราว่าเขาก็เขียนเหมือนกันแล้วข้อความที่มีมาให้เขียนนั้นเหมือนกันเป๊ะเลย

คำถาม : ทุกคนเขียนเหมือนกันเป็นแพตเทิร์นเดียวกันหมดเลยเหรอ
คำตอบ : ใช่ คือทุกคนเขียนข้อความเดียวกันน้องคิดดูสิเราก็งงว่าแล้วมันจะเป็นข้อสอบได้ไง งงไหม ใครจะไปโง่เขียนอะไรเหมือนกันเราสงสัยแค่นี้

คำถาม : แล้วที่มีคนสอบผ่านเข้าเรียนโรงเรียนนายอำเภอรอบนี้ทั้งหมดประมาณกี่คน
คำตอบ : ทั้งหมด 286 คน

คำถาม: แล้ว 286 คนแล้วถูกถอดไส้ในนออกแล้วเขียนใหม่ทั้ง 286 คนเลยไหม
คำตอบ : เขาบอกว่าเขียนใหม่ทั้งหมด 142 คน อันนี้คือข้อมูลที่เราได้จากป.ป.ช. เขาเขียนในรายงานการไต่สวน เราก็งงว่ามันจะเป็นข้อสอบได้อย่างไรในเมื่อทุกคนเขียนเหมือนกันหมดเลย ใครจะไปเขียนข้อสอบเหมือนกันทั้งหมดเราก็สงสัยในประเด็นนี้ หลังจากนั้นเราเขียนเสร็จแล้ว เราก็ส่งให้เลขารุ่นและเราก็ไม่ได้สนใจอีกเลยเพราะ เราไม่เคยคิดว่ามันคือเอกสารสำคัญ

คำถาม : ใช้เวลาในการเรียน หรืออบรมนานแค่ไหน

คำตอบ : 5 เดือนและเราก็ได้รับการรับรองว่าเราจบหลักสูตรโรงเรียนในอำเภอเตรียมพร้อมที่จะเป็นนายอำเภอรุ่น .. เราจบรับใบประกาศจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ท่านชวรัตน์ ชาญวีระกูล เราก็รับมอบทุกอย่าง คะแนนเราก็ผ่านเกณฑ์ทุกอย่าง กลับมาด้วยความภาคภูมิใจติดดาวทองกลับมาบ้านปรากฏว่าไม่นานมีหนังสือจาก ป.ป.ช. มาตั้งข้อกล่าวหาว่าเราทุจริตโรงเรียนนายอำเภอเราก็เลยคุยกับเพื่อนว่าอ้าวทำไมเป็นแบบนี้เราก็เลยไปชวนเพื่อนๆ ถ้าใครมั่นใจว่าตัวเองไม่ได้ทุจริตอย่างที่ป.ป.ช. บอก มากับเราเลยเราจะไปเล่าความจริงให้ป.ป.ช.ฟังว่ามันเป็นแบบนี้

คำถาม : แล้ว ป.ป.ช.บอกไหมว่าใครเป็นผู้ร้องเรียนมา

คำตอบ : ตอนแรกเขาไม่ได้บอกแต่เขาบอกว่าเป็นบัตรสนเท่ห์มา แต่เราไม่ได้สนใจนะแล้วเราก็พูดตรงตรงเลยการตอบข้อสอบที่เป็นประเด็นเป็นเรื่องข้อเขียนอย่างเดียว เพราะจริงๆแล้วข้อสอบโรงเรียนนายอำเภอมีทั้งเป็นข้อเขียนและข้อกาไม่เห็นจะต้องร้องเรียนการให้ยุ่งยากไปเลย นำข้อสอบมาตรวจก็จบ ที่คิดแบบนี้เพราะเราคิดว่าเราเป็นนักเรียนที่เรียนเก่งไง เรามั่นใจว่าเราสอบได้แน่นอนปรากฏว่าพอ 5 เดือนที่จบมันเกิดเรื่องขึ้นมาแล้ว เสร็จแล้วเราเลยบอกกับเพื่อนว่าถ้าใครมั่นใจว่าทำข้อสอบได้แล้วไม่ได้จ่ายเงินแล้วอยากพูดความจริงเราบอกว่าออกมากับเราเลยเราจะเดินไปหา ป.ป.ช. ในเมื่อเราไม่ได้กระทำผิดเมื่อเราสอบได้เราเข้าไปเรียนอยู่ๆมีคนเอาเอกสารมาให้เราเขียนอยู่ๆ มาบอกว่าเราทุจริตเราว่ามันไม่น่าจะใช่ ทีนี้มีอีกพวกหนึ่งประมาณ 119 คนที่ถูกไล่ออกเขาบอกว่า จะไปทำแบบนั้นได้อย่างไรผู้ใหญ่บอกให้พูดตามนี้พูดว่าไม่ได้มีการเขียนข้อสอบใหม่ข้อสอบที่มีเป็นข้อสอบที่เขียนในวันสอบจริงเราบอกแบบนั้นไม่ได้ นี่มันไม่ใช่ข้อสอบเราไม่ได้เขียนข้อสอบแบบนี้เราจะไปพูดแบบนั้นทำไมในเมื่อตัวเองก็รู้อยู่ว่าตัวเองทำอะไรแค่ไหนหรือยังไงเพื่อนๆ เขาก็บอกเราว่าผู้ใหญ่เขาบอกมาเขาบอกให้พูดแบบนี้ เดี๋ยวเขาเคลียร์เองเราก็ไม่รู้ว่าผู้ใหญ่คือใคร ทำไมเขาต้องให้พูดแบบนี้ เราเลยบอกเราไม่เอานะเราไม่ทำแบบนั้น ในเมื่อเราทำข้อสอบ สอบเข้ามาได้แล้วเราจะต้องมาทำอย่างนี้ทำไม เอกสารที่เราเขียนไปมันไม่ใช่เราทำข้อสอบแต่เราลอกกันแต่เราก็อยากจะบอกนะว่าข้อสอบอะไร มีข้อความเดียวกันทั้งหมด แล้วมันจะเป็นข้อสอบได้อย่างไรแต่เพื่อนเพื่อนก็บอกว่าไม่รู้ผู้ใหญ่เขาบอกเคลียร์ได้เรื่องแค่นี้เอง ห้ามพูดความจริง เสียองค์กรเราก็เลยไปพูดความจริงให้ ป.ป.ช. ฟังว่านี่แหละคือเรื่องที่เกิดขึ้นแต่ในตอนนั้น ป.ป.ช. ก็ไม่ได้บอกนะว่า ว่ามันมีการกันไว้เป็นพยาน ตอนนั้นกฎหมายมันยังไม่มีด้วยแหละเพราะเรื่องนี้มันเกิดตอนปี 2552 และก็ไม่มีใครพูดเรื่องกฎหมาย ป.ป.ช. เลยไม่มีวี่แววด้วยว่าจะมี แต่มูลเหตุจูงใจที่เราออกไปพูดเพราะเรามองว่าอะไรกัน ในเมื่อเราสอบเข้าไปได้แล้วและมีเหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นมาแล้วจะให้เราพูดอีกอย่าง เราว่ามันไม่ใช่นะเราเลยบอกว่าเราขอไปสู้ความจริงดีกว่าเราเลยตัดสินใจออกไปและก็มีเพื่อนร่วมรุ่นมาต่อว่าเราโทรมาตัดพ้อ ว่าเราโง่ ป.ป.ช. เขาจะหลอกเอาความจริง

เราเลยบอกว่าไม่รู้สิหลอกก็หลอกเพราะความจริงมีอยู่นิดเดียว คือการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงเอกสารเท่านั้น

คำถาม : ขออนุญาตเช็คกระบวนการนิดนึงนะ เรื่องมีการร้องเรียนไปที่ ป.ป.ช. แล้วจะต้องมีการแจ้งให้กรมการปกครองทราบก่อนไหมแล้วค่อยแจ้งมาที่บุคคลในกรณีเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องทุจริตก่อนที่เขาจะมาสอบเรา

คำตอบ : กรมการปกครองไม่ได้สนใจพวกเราเลยนะเอาจริงๆมีแต่ ป.ป.ช. เรียกเราไปรับทราบข้อกล่าวหาเราก็ตกใจ เมื่อเราไปรับข้อกล่าวหาเพราะข้อกล่าวหาบอกว่า ***เราทำข้อสอบไม่ได้จึงร่วมกันทุจริตโดยการเขียนข้อสอบใหม่นอกห้องสอบเพื่อเอาไปปกปิดความผิดเดิม*** เราก็เลยบอกว่าอย่างนั้นทำไมไม่ไปเอาข้อสอบจริงมาตรวจเลยเพราะเรามั่นใจว่าเราทำข้อสอบได้ และก็แปลกที่งานนี้ไม่มีใครพูดถึงข้อสอบเดิมเลย เราเพิ่งมารู้ทีหลังจากป.ป.ช. ว่าข้อสอบเดิมถูกเผาทิ้งไปแล้ว

คำถาม : โดยสรุปแล้ว ป.ป.ช. เรียกสอบทั้งหมดกี่คน

คำตอบ : ป.ป.ช. ตั้งข้อกล่าวหาทั้งหมด 142 คนแต่นักศึกษามีทั้งหมด 286 คน

คำถาม : นักศึกษา 286 คนมาจากไหน คำตอบมาจากสายสอบและสายอาวุโส ถ้ามาจากสายสอบสามคนจะมาจากสายอาวุโสหนึ่งคนแต่ตัวนี้เป็นรุ่น 68 69 และ 70 ตามปีงบประมาณ 2552

คำถาม : หลังจาก ป.ป.ช. มาแจ้งข้อกล่าวหาแล้วยังไงต่อแล้วเป็นยังไงต่อ

คำตอบ : เพื่อนร่วมรุ่นเราเขาก็มาสาปแช่งเรากันนะ เลขานุการรุ่นซึ่งเป็นคนสนิทของกรมเขาก็โทรมาหาเราว่าเรา อยากให้เราคิดใหม่ พูดใหม่นะทำไมไม่รักษาภาพพจน์องค์กร เราเลยบอกว่าภาพพจน์องค์กรคืออะไรในเมื่อสิ่งที่เราพูดเป็นความจริง เขาก็บอกว่าเขาจะเคลียร์เองเพราะผู้ใหญ่เคลียร์ได้ เราบอกเราไม่เชื่อ ที่เราไม่เชื่อเพราะอะไรรู้มั้ย 1. ใครจะไปเขียนข้อสอบเหมือนกันได้ตั้ง 140 กว่าชุด 2. สิ่งที่กลุ่มจะให้ที่พูดมันคือเรื่องเท็จเราไม่ทำโดยนิสัย เราขอสู้ตายเราขอพูดความจริง ก็เลยมาทะเลาะกับเพื่อนจนเท่าทุกวันนี้เขาก้อแจ้งความเรากันนะแต่ก็ศาลยกแล้วล่ะ

คำถาม : หลังจาก ป.ป.ช.เรียกสอบแล้วแล้วยังไงต่อ

คำตอบ : ป.ป.ช. สอบพวกเราจนกระทั่งชี้มูลวันที่ 24 ธันวาคม 2556 ระยะเวลาดำเนินคดีทั้งหมด4 ปี ป.ป.ช. ชี้มูลนักศึกษาที่โกหก ป.ป.ช. ทั้งหมดจำนวน 119 คนแล้วกันเรากับเพื่อนไว้เป็นพยาน 20 คน โดยไม่ชี้มูลความผิด กรมการปกครองเจ็บใจพวกเรามาก พอ ป.ป.ช.มีหนังสือให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดและกันพวกเราไว้เป็นพยานโดยไม่ต้องชี้มูล กรมการปกครองจึงเอารายชื่อคนที่ต้องดำเนินการทางวินัยจำนวน 119 คน และผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยาน 20 คนไปหารือกฤษฎีกาว่าสมควรจะ

ยกเลิกสิทธิ์โรงเรียนนายอำเภอหรือไม่ เพราะทุจริตเช่นกัน ความไม่ชอบธรรมมันจึงเกิดจากตรงนั้น กฤษฎีกาก็ไม่ได้อะไรเลยเราก็ไม่รู้นะเขาบอกว่าก็ถือว่า ***พยานทุจริตด้วยเช่นกัน*** สมควรยกเลิกสิทธิ์โรงเรียนนายอำเภอและก็ตอบกลับมาแบบนี้กรมการปกครองจึงยกเลิกสิทธิ์โรงเรียนในอำเภอเรา เราเลยไม่ได้เข้าโรงไม่ได้เป็นอำเภอและไม่ได้แจ้งให้เราทราบและไม่ได้ให้สิทธิ์เราชี้แจงตาม วิ ปกครองมาตรา 30 ซึ่งต้องให้โอกาสชี้แจงก่อน แล้วคำสั่งนั้นแจ้งส่งต่อกันใน LINE เราโคตรอายเขาเลยและเขาก็ตัดสิทธิเราในวันที่ 8 กันยายน 2557 ยกเลิกความเป็นผู้จบหลักสูตรโรงเรียนในอำเภอของเราเหมือนเราต้องย้อนกลับไปเป็นปลัดซีเจ็ดเหมือนเดิม

คำถาม : แล้วเรามีสิทธิ์จะสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภออีกหรือไม่
คำตอบ : มีสิทธิ์สอบได้แต่ว่าในความที่เราถูกกันเป็นพยานแล้ว ป.ป.ช. ก็ไม่ได้ชี้มูล ทำไมเราถึงถูกตัดสิทธิ์ตรงนี้ไปและกรมการปกครองก็รวบเลยในเมื่อเราถูกยกเลิกสิทธิ์ไปแล้วแสดงว่าคุณทุจริตคุณก็มีสิทธิ์กู้เงินสหกรณ์ได้เพียง1 ล้านบาท ทั้งที่จริงแล้วเรากู้ได้ 2 ล้านบาทและให้เหตุผลว่าเราเป็นผู้มีความเสี่ยงในอาชีพราชการ ผลกระทบมันมีเยอะมากเลยจากที่เราเป็นปลัดอาวุโส ต้องกลับมาเป็นปลัดน้อยเพราะเราถูกถอดออกจากโรงเรียนนายอำเภอ ล่าสุดเขาแต่งตั้งนายอำเภอรุ่นล่าสุด เมื่อเดือนตุลาคมที่ผ่านมาเราก็ต้องขึ้นนายอำเภอแล้วแต่เราก็ไม่ได้ขึ้น

คำถาม : แสดงว่า 20 คนที่ถูกกันไว้เป็นพยานก็มีชะตากรรมเดียวกันแบบนี้ใช่ไหม
คำตอบ : มีชะตากรรมแบบเดียวกันหมดเลยทีนี้กฎหมาย ป.ป.ช. เขาเป็นผู้ที่ถือกฎหมาย แล้วชี้แล้วว่าเราถูกกันเป็นพยานกรมการปกครองก็ไม่ได้มาอิงอะไรกับทาง ป.ป.ช.เลย กรมการปกครองกลับไปอิงกับกฤษฎีกา เนื่องจากว่าคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยสามคน ที่วิเคราะห์ว่าพวกเราทุจริตไปเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วเราซึ่งเป็นคนที่ถูกกระทรวงเขาไม่ชอบอยู่แล้วเนี่ยถูกส่งรายชื่อไปให้กฤษฎีกาวินิจฉัย แต่สามคนนี้ที่อยู่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาหนึ่งในนั้นเป็นประธานคณะกรรมการวินิจฉัยชุดนี้ด้วยเขาต้องตัดสิทธิ์ออกตามแนวทางกระทรวงมหาดไทยที่ส่งสัญญาณไป แต่เราก็มองว่ามันก็ไม่เห็นจะแปลกเลย

คำถาม : พอมีคำสั่งว่ากันพวกเราไว้เป็นพยานแล้วมีการคุ้มครองพยานหรือมีหนังสือประสานงานมายังกรมการปกครองหรือไม่
คำตอบ : มีหนังสือจาก ป.ป.ช. มา 4 ฉบับเราบอกว่าเราไม่ผิดนะเราเป็นผู้บริสุทธิ์และ ป.ป.ช.ขอกันเราไว้เป็นพยานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางกลไกในเรื่องของการกันไว้เป็นพยานและกลุ่มของพยานไม่ให้เกิดการเอาผิดพยานตามกฎหมาย ป.ป.ช.

คำถาม : แล้วพอมีหนังสือจาก ป.ป.ช. มาที่กรมการปกครองแล้วมีการดำเนินการอย่างไรต่อ

คำตอบ : ทางกรมการปกครองก็ตอบกลับไปว่าได้ยึดตามแนวทางของกฤษฎีกา เพราะถือเป็นหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือและมีการตีความในทางกฎหมายแล้วและพยานที่ ป.ป.ช.กันไว้กระทำความผิดจริง

คำถาม : งั้นกรมการปกครองก็เหมือนไม่ได้สนใจหนังสือจาก ป.ป.ช.เลยใช่ไหม
คำตอบ : ใช่ ไม่สนใจเลยเพราะกฤษฎีกาให้ความเห็นมาแล้ว ทีนี้ท่านประธาน ป.ป.ช. ก็เมตตาพวกเรามากเลยและได้มีการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. แล้วว่ากรมการปกครองใช้ช่อง เพราะกฎหมาย ป.ป.ช.ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็น วินัย อาญา หรือปกครองเลย ส่งให้กฤษฎีกาตีความครั้งที่สองเพราะมีร้องเรียนกฤษฎีกาก็ตีความหมายอีกว่าคุ้มครองแค่ วินัยและอาญา แล้วจะมาเรียกร้องสิทธิ์อะไรอีกนี่ ป.ป.ช. ก็แก้กฎหมายมาตรา 135 วรรคสาม กำลังเข้าสู่ชั้น ส.น.ช. สิทธิประโยชน์อื่นๆ กฎหมายจะผ่านร่างแล้วบังคับใช้ 3 มีนาคม นี้กรมการปกครองก็ต้องหาช่องรอดอีก กฤษฎีกาก้อต้องตีความอีกว่าสิทธิประโยชน์อื่นๆไม่รวมสิทธิ์โรงเรียนในอำเภอไม่เชื่อคอยดูสิ เรามองว่าจะทำยังไงดี กรมการปกครองเขาเตรียมต่อสู้แล้ว เดี๋ยวพวกเราจะทำยังไงดีก็กำลังคิดอยู่ตอนนี้

คำถาม : แล้วตอนนี้ในทีมคุยกันไว้ว่ายังไงบ้าง
คำตอบ : ในทีมก็ขอความอนุเคราะห์ให้ประธาน ป.ป.ช. ออกระเบียบรองรับให้ชัดเจนเหมือน ป.ป.ท.ทำ ซึ่งเขาเขียนไว้ชัดมาก ว่าการคุ้มครองจะคุ้มครองทั้ง ก่อน ระหว่าง และหลัง มาเป็นพยานอันนี้ทุกสิทธิ์เลยฯแต่ ป.ป.ช.บอกว่าต่อให้เราเขียนชัดแค่ไหน แต่ด้วยกรมการปกครองเป็นกรมพิเศษเขามีช่องรอดทางออกแน่นอน ท่านบอกว่าตั้งแต่เกิดมา ป.ป.ช.สั่งลงโทษองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขามีแต่ช่วยเหลือกันมีแต่กรมการปกครองกลุ่มเดียวที่ไม่ได้สั่งลงโทษแต่กรมกับกระหน่ำซ้ำเติมหลังจากที่ ป.ป.ช. ชี้มูลและได้มีหนังสือไปที่กรมการปกครอง กรมการปกครองก็มีหนังสือมาที่ ป.ป.ช.อีกว่าจะไล่ออกพวกเราได้เลยเพราะต้องการเล่นวินัย ป.ป.ช. บอกว่าทำไม่ได้ ไม่งั้นพวกเราก็โดนไล่ออกไปแล้วแล้ว เราก็รู้สึกอย่างยิ่งว่าการต่อสู้กับระดับใหญ่โตกว่าเราไม่เคยคิดอยากสู้กับเขา แต่เราแค่อยากทวงสิทธิ์เราคืน เราอยากถามแค่ว่าเราผิดอะไรแต่ถามว่าในแง่ปุถุชนลึกๆหดหู่ แล้วถามว่าให้เรายอมแพ้ไหม เราไม่ยอมนะ

คำถาม : แล้วเราคิดว่าจริงๆแล้วอะไรคือแรงจูงใจที่ทำให้เราออกมาให้เบาะแสในครั้งนี้และออกมาต่อสู้ขนาด
คำตอบ : เราพูดจริงๆนะเขาว่าแรงจูงใจคือในเมื่อเราไม่ผิดและทำอะไรทำไมเราจะต้องร่วมรับผิดและร่วมรับกรรมครั้งนี้ด้วย เพราะเราไม่ได้ทุจริตกับเขา

คำถาม : แล้วต่อจากนี้เพราะเกิดเรื่องแล้วผลกระทบที่มีต่อเราทั้งในเรื่องส่วนตัวและเรื่องของการทำงานมีไหม

คำตอบ : มีเยอะเลย 1. เราอายสังคมมาก 2. เพื่อนร่วมงานที่ทุกคนล้วนเข้าใจว่าที่เราทุจริตเหมือนคนอื่นถึงถูกลงโทษ ถึงคุณจะไม่โดนไล่ออกอย่างคนอื่นก็ตาม อับอายสังคม สังคมตัดสินไปแล้วและสังคมก็จะลงโทษเราแล้วอีกอย่างกรมปกครอง เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่เขาสามารถใช้เวทีเวลาไปพูดที่ไหนเขาก็จะบอกว่าจริงๆพวกเราก็ทุจริตนั่นแหละ แล้วจะมาเรียกร้องอะไรไม่โดนไล่ออกก็บุญหัว แล้วในขณะที่เราไม่มีกระบอกเสียงใดใดแม้แต่คนในพื้นที่ก็ยังต่อต้านเรา เพราะเขาไม่ได้รู้ข้อเท็จจริงว่าเราไม่ได้ทุจริต คนมองว่าเราทุจริตแต่ไม่โดนไล่ออกและยังพูดกันว่าเรามีผู้ใหญ่อยู่ข้างหลังซึ่งจริงๆแล้วกระบอกเสียงมันต่างกันมาก

คำถาม : แสดงว่าพวกเราเรา 119 คนโดนไล่ออกหมดเลยใช่ไหม

คำตอบ : โดนไล่ออกตั้งแต่ 9 มิถุนายน 2557 ตอนนี้มีเหลืออยู่ 20 คน ไหนบอกผู้ใหญ่จะช่วยกลับมาไม่เห็นช่วยได้เลยซักคนเดียว

คำถาม : นี่ก็คือสู้ลำพังตัวเองเลยเหรอ

คำตอบ : เอาจริงๆ นะเราสู้ด้วยตัวเองมาตลอด เราไม่เคยมีเงินจ้างทนายเราก็เขียนคำฟ้องเองซ้ำยังโดนฟ้องอาญาจากกรมการปกครองและเพื่อนที่เป็นฝั่งตรงข้ามอีกระนาวเลย

คำถาม : 20 คนที่ถูกกันไว้เป็นพยานต่อสู้เหมือนเราไหม

คำตอบ : ไม่ เขากลัวเขาคงมองว่า ถ้าเขาแพ้ขึ้นมาเขาคงโดนกรมการปกครองจัดการเขาแน่นอนที่ร่วมกันสู้มีประมาณ 10 คน ที่เป็นผู้นำการต่อสู้มีประมาณ 3 คน ก็คงจะถูกกาหัวไว้หมดแล้ว

คำถาม : การต่อต้านของวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอยู่ตอนนี้มีผลกระทบต่อเรายังไงบ้าง

คำตอบ : เขากลับมองว่าเรากระทำผิดแต่ไม่ถูกไล่ออกด้วยเพราะพวกเขาไม่เข้าใจและไม่รู้ข้อเท็จจริงกระบอกเสียงของกรมใหญ่กว่ามากเราทุจริตหักหลังเพื่อนแต่ไม่โดนไล่ออกส่วนอีก 119 คนก็ทำผิดแต่โดนไล่ออกเพราะเขาไม่มีเส้นกับกลายเป็นเราโดนมองว่าพวกเรามีผู้ใหญ่คุ้มครองอยู่จริงๆฉันจะไปเอาเส้นมาจากไหนพ่อแม่ก็เป็นชาวนา

คำถาม : แล้วตอนนี้ยังต้องขึ้นศาลหรือถูกแจ้งความดำเนินคดีอื่นๆ หรือไม่

คำตอบ : ตอนนี้ต้องไปขึ้นศาลที่นนทบุรีเราก็ไปให้การตามความจริงต่อให้ไปอีก 50 ศาลเราก็พูดแบบนี้เพราะมันคือความจริง

คำถาม : ตอนนี้เรื่องอยู่ศาลไหนบ้างและอยู่ชั้นไหนแล้ว
คำตอบ : เรามีทั้งที่โดนฟ้องส่วนตัวและที่เราต้องไปเป็นพยานของ ป.ป.ช. แต่ตอนนี้ในส่วนของ ป.ป.ช. ยังไม่เรียก

คำถาม : ในความเห็นของเราเราอยากให้กรมการปกครองปฏิบัติต่อเราอย่างไรจึงจะเกิดความเป็นธรรม
คำตอบ : คืนสิทธิ์โรงเรียนในอำเภอให้เรา อย่ามาลิดรอนสิทธิ์ของเราในเมื่อเราไม่ถูกชี้มูล

คำถาม : แล้วในส่วนของ ป.ป.ช. เราอยากให้ ป.ป.ช.ผลักดันหรือดำเนินการช่วยเหลือในเรื่องนี้อย่างไร
คำตอบ : เราอยากให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจน ในเมื่อเป็นเจ้าของกฎหมายควรมีการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะดูได้จากการมีหนังสือจาก ป.ป.ช. 4 ฉบับไปยังกรมการปกครอง กรมการปกครองไม่ทำตามเลย เราเลยสงสัยว่าจริงๆแล้วกฎหมาย ป.ป.ช. บังคับใช้ไม่ได้จริงๆ หรอและ ป.ป.ช.บอกว่าถ้าจะให้ดำเนินการได้ตัวเรานี้จะต้องยื่นดาบให้เขาให้ ป.ป.ช. โดยร้องไต่สวน แต่ถ้าเรายื่นไต่สวนผู้บังคับบัญชาเราจะมีที่อยู่ไหม แต่เราก็คิดว่าเราจะทำ แม้จะเหลือตัวคนเดียวเราก็จะทำ เราไม่เคยก้าวล่วงผู้บังคับบัญชาเราไม่เคยคิดจะต่อสู้กับท่านทั้งหลาย แต่เราเจอทางตันเราก็ต้องต่อสู้เพื่อเรียกร้องความชอบธรรมในชีวิตของเรา นี่เราร้องเรียนไป 18 หน่วยงานที่รับร้องเรียนเราร้องไปหมดไปหมดแม้แต่ถึงนายกรัฐมนตรีเราก็ร้องเรียนไป แต่เราก็ดีใจนะที่ท่านนายกรัฐมนตรีตั้งกรรมการเยียวยา case นี้ให้คำสั่งตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2560 แต่ทั้งนี้คำสั่งนี้ก็ถูกจัดการด้วยกฤษฎีกาเช่นเคย โดยสำนักนายกฯเสนอเรื่องไปที่ ป.ป.ช. ประธาน ป.ป.ช. คนใหม่ท่านเมตตามาก ท่านทำหนังสือถึงท่านนายกฯ และท่านนายกฯ ก็เมตตาตั้งกรรมการเยียวยา หนึ่งในคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยตั้งกรรมการสอบเราก็ไปเป็นประธานในชุดนี้ ในที่สุดแล้วคนควบคุมการประชุมทั้งหมดก็เป็นประธานฯที่เคยสอบเราและทุกอย่างยังไม่ไปถึงไหนเลย และเราก็ไม่รู้สึกว่าเป็นนิมิตหมายอันดีอะไรแล้วนะ เพราะกฤษฎีกากลายเป็นผู้ควบคุมแต่ในแง่ของคนธรรมดาก็หดหู่ แต่ก็ยังยืนยันคำเดิมนะแม่เราถามว่าเมื่อไหร่จะไปเป็นนายอำเภอตัดชุดรอแล้ว

****

4.3.2 บทสัมภาษณ์พยาน

พยานคดีทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ
วันที่ให้ข้อมูล 9 มกราคม 2561

คำถาม : อยากให้เล่า Case ให้ฟังเรื่องกรณีทุจริตโรงเรียนนายอำเภอ
คำตอบ : เบื้องต้นนะเราก็เข้าไปสอบโดยปกติของกรมการปกครอง ผู้ที่จะสอบได้จะต้องเป็น c7 ขึ้นไป ถึงจะมีสิทธิสอบ พอประกาศเสร็จเราก็ไปสอบตามปกติโดยวันนั้นสอบที่ Impact เมืองทองธานี วันนั้นรถติดมาก เพราะมีเด็กสอบเข้าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เราก็ไปสอบตามวัน เวลา ที่กำหนด โดยข้อสอบจะเป็นแบบกาและเขียนตอบ แต่เราจำไม่ได้แล้วว่าเขาถามอะไรหรือเราเขียนอะไรบ้าง หลังจากนั้นก็ประกาศผลสอบว่าเราสอบผ่าน เราก็ไปรายงานตัวเพื่อเข้าอบรม โดยในวันสอบมีการเขียนรายงานของอธิบดีว่าการสอบเป็นไปด้วยดี ไม่มีสิ่งผิดปกติใดๆ ในระหว่างการอบรมก็ได้มีการรายงานว่ามีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้นต้องเข้าใจว่าตอนที่เราเข้าอบรมเนี่ยแต่ละคนอยู่กันคนละที่ เราก็ไปอบรมตามปกติเราก็อบรมทั้งลูกเสือผบ. 100 และไปศึกษาดูงานแต่ละพื้นที่ แล้วพอมีเหตุเกิดขึ้นเรามารู้เอาทีหลังเพราะในสมัยนั้น การสื่อสารมันไม่เหมือนสมัยนี้ ตอนนั้นเราอบรมอยู่ที่.....ทีวีก็ไม่ได้ดู เน็ตก็ไม่มี ไม่สามารถที่จะดูข่าวสารได้อย่างในปัจจุบัน มีการพูดคุยและติดต่อกันมาผ่านประธานรุ่น ซึ่งก็ได้ติดต่อมา ซึ่งเขาน่าจะเป็นเลขาอธิบดีกรมการปกครองโดยเราเชื่อในตำแหน่งเขา เขาก็มาคุยเข้ามาบอกว่าพอดีการสอบมีปัญหานิดหน่อยแล้วด้วยความที่เรา เป็นปลัดที่ต่างจังหวัดไม่ได้ใกล้ชิดกับส่วนกลางเลย อยู่ต่างจังหวัดมาตลอดแล้วมีคนเอาข้อสอบมาบอกว่าให้เขียนใหม่หน่อยสิ เราก็สงสัยว่าให้เขียนอะไรให้เขียนตามสิ่งที่คุณเขียนมาแล้วให้เขียน copy หรืออย่างไรแต่ถ้าจะให้เรา remind ว่าวันนั้นเราเขียนอะไรเราก็สามารถ remind ได้โดยไม่คิดว่ามีเอกสารมาให้แล้วเราเขียนตาม

คำถาม : แสดงว่ามี pattern มาให้เขียนใช่ไหม
คำตอบ : ใช่ แต่เราก็ไม่รู้ว่าเขาให้เขียนเพื่ออะไร เราเลยบอกว่าไม่เอาไม่เขียนตามนะ แล้วถ้าบอกให้เขียนเราก็ต้องเขียนในสิ่งที่เราเขียนวันนั้นสิ ไม่รู้ว่าอะไรคืออะไร เราก็เขียนนอกเหนือจาก pattern ที่เขาเขียนมาให้เราแต่เราก็เขียนไม่ได้ดีตามที่เราเขียนวันแรกนักหรอกนะ เพราะว่า pattern ที่ให้มามีเพียงหน้าเดียวและเรามั่นใจว่าของเราถูก แต่ประเด็นคือเราไม่รู้เลยว่าเขาเอาเอกสารเราไปปลอมแปลงเอกสาร เขาไปเอาของเก่าของเราออกแล้วเอาของใหม่เย็บติดเข้าไป เราว่าของเก่าที่เราทำไว้ดีกว่าของใหม่อีก เพราะตอนนั้นมันใหม่และสดแต่อันนี้เหมือนเราทิ้งมานานแล้ว แต่เราก็พยายามเขียนให้ดีที่สุด โชคดีเรามีปากกาหลายสีก็เลย ไฮไลท์จุดสำคัญไป แต่ส่วนที่มันปลอมเนี่ย คือ คนที่เอาของเราไปตัวการที่สำคัญคือ ผอ..... เป็นผู้เอาเอกสารมาปลอมแปลงซึ่งเราก็ไม่รู้ว่าเขาเอาเอกสารไปปลอมที่ไหนมารู้ที่หลังคือเขาเอาไปปลอมที่บ้านเขา ซึ่ง....นี้คือ ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ในสมัยนั้น เป็นคนจัดสอบพอ

แก้ไขเอกสารเสร็จ ก็เอาไปให้ ปปช. เพราะ ปปช.ขอเอกสารทั้งหมด ไอ้ตรงนี้เราก็เสียใจนะว่าทำไมเขาคิดน้อยและทำลายทุกคนหมดเลย

คำถาม : แล้วจริงๆผอ.คนนี้ให้เฉพาะเราเขียนคนเดียวหรือมีคนอื่นอื่นเขียนด้วย
คำตอบ : ทุกคน โดยวิธีการนี้มีการประชุมอยู่ที่แห่งใดแห่งหนึ่งโดยผ่านประธานรุ่นหรือเลขารุ่นอันนี้เราไม่ทราบมีผู้หลักผู้ใหญ่ ผอ.กจ. ข้าร่วมประชุมว่าจะทำวิธีไหน ให้ตัวเองรอดพ้น เรานี่เข้าใจว่าเขาพยายามทำกับคนอื่นๆมาหลายน้ำแล้วล่ะ เรานี่น่าจะเป็นน้ำท้ายๆแล้ว ที่โดนหลอก คนจะไปโกงคน คนจะไปหลักทรัพย์จะไปกระทำผิด เขาจะไม่บอกทุกอย่างหรอกเพียงแต่ให้คุณหน่ะทำให้เขาได้ประโยชน์สูงสุดก็พอ แล้วสุดท้ายเราก็ติดอยู่ในวงจรอุบาทแบบนี้

คำถาม : คนที่เป็นประธานรุ่น ผอ.กจ. หรือผู้หลักผู้ใหญ่เขาโดนเหมือนที่เราโดนไหม
คำตอบ : เขาถูกไล่ออก ส่วนของเราคือเราให้การตามความเป็นจริง เราทำอะไรเราอยู่รู้แค่ไหนเราให้การแค่นั้นเพราะคำแก้ข้อกล่าวหาของ ปปช. ลึกซึ้งกว่าที่เรารู้ ตกลงกระบวนการนี้เป็นแบบนี้เหรอ รู้ทีหลังคือเราอ้าปากหวอเลยกระบวนการเป็นแบบนี้เองหรอ

คำถาม : สถานภาพตอน ปปช. แจ้งข้อกล่าวหาคือ เราเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด
คำตอบ : เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดโดยการปลอมเอกสารเราก็จำไม่ได้หรอกรู้อย่างเดียวว่าเราต้องให้ข้อมูลตามความเป็นจริง
คำถาม : ตอนที่ถูกแจ้งข้อกล่าวหากรณีนี้มีผู้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาประมาณกี่คน
คำตอบ : ต้องบอกก่อนว่าผู้ที่สอบได้เนี่ยแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ ชุดผู้หลักผู้ใหญ่ผู้อาวุโสทั้งหลาย กับสายเด็กๆอย่างสายเด็กๆ อย่างพวกเราน่าจะรอด 2 คนนะ เพราะไม่ได้มีการเขียนส่วนผู้ใหญ่รอดกี่คนเราไม่รู้เลยเพราะพอเรารู้ว่าโดนเราก็บ่ายหน้าหนีเลย

คำถาม : แล้วหลังจากที่ ปปช. แจ้งข้อกล่าวหาแล้วเราทำยังไงต่อไป
คำตอบ : เราก็ต้องหาที่ปรึกษาว่าตกลงเราจะเอายังไงกับชีวิต ถ้าเราไปตอบแบบปกปิดเพื่อช่วยเหลือคนใดคนหนึ่งเราเองจะลำบากใจ แต่ถ้าเราทำเองอะไรถูกต้องเราพูดที่ไหน 10 ครั้ง 100 ครั้ง 1000 ครั้งก็เหมือนเดิมเราเลยตัดสินใจว่าในเมื่อเป็นอย่างนี้ก็ขอรับว่าเราจะตอบคำถามตามความจริง แต่เราต้องบอกว่าเรื่องปลอมแปลงเอกสารเราไม่รู้จริงๆถ้ารู้ว่ามันจะเอาไปปลอมแบบนี้เราคนหนึ่งที่จะไม่ทำ เพราะเวลาที่เขาให้เราทำเขาขอร้องบอกช่วยทำหน่อย ช่วยคิดหน่อย เราก็คิดว่านี่คือกระบวนการอย่างหนึ่งในการเรียนซึ่งเราเจ็บใจมาก

คำถาม : แล้วหลังจากที่โดน ปปช. แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว เราทำอย่างไรต่อ
คำตอบ: เราก็ปวารณาตัวว่าเราจะพูดความจริง

คำถาม : ในบรรดาเพื่อนๆ เราที่บอกว่าจะพูดความจริงทุกคนพูดความจริงกันหมดไหม หรือว่าทุกคนพูดตามที่ผู้ใหญ่ในกลุ่มบอกให้พูดแค่นั้น
คำตอบ: ทุกคนเขามี connection บางคนเขาได้ดีเพราะทุกคนมีผู้ใหญ่เป็นของตัวเอง เราก็ไม่รู้ว่าเราโชคดีหรือโชคร้ายที่เราเป็นปลัดอยู่บ้านนอก เพราะฉะนั้นเรานี่ไม่มีใคร เราค่อนข้างอิสระในการตอบไม่แคร์ เพราะท้ายสุดแล้วเราเกรงใจเขาเราก็จะตายเพราะความเกรงใจ

คำถาม : พอ ปปช. แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ณ วันนี้เราถูกกันไว้เป็นพยานใช่ไหม
คำตอบ : ใช่ถูกกันไว้เป็นพยาน แต่ก็เหมือนคนกำลังจมน้ำตายอะไรทำนองนั้น เพราะเราคือเหยื่อน่ะ เราก็โดนด้วยไม่รู้ทันเล่ห์กลคน ในกรมการปกครองซึ่งมันก็จะคล้ายกับตำรวจนั่นแหละอยากโตอยากใหญ่อยากเด่น วันนี้เรารู้สึกหมดอาลัยตายอยากกับกรมฯแล้ว

คำถาม : แล้วเมื่อเราถูกกันไว้เป็นพยานแล้วเราทำอย่างไรต่อไปเพราะเท่าที่ทราบคือแนวทางของกรมการปกครองกับ ป.ป.ช. เป็นไปคนละแนวทางกันใช่ไหม
คำตอบ : การกันเป็นพยานเนี่ยนะพอถูกกันเป็นพยานปุ๊บมันก็ต้องคิดตามแล้วหล่ะ ว่ากรมเราฉลาดแต่ค่อนข้างจะแกมโกงนิดหนึ่ง คือ เขาเอาในสิ่งที่เป็นช่องว่างของกฎหมายมาใช้ ปปช.จะชี้มูลตามมาตรา 92 ตาม พรป. ปปช.เดิม ซึ่งฉบับใหม่ตอนนี้กำลังรอทูลเกล้าอยู่ ซึ่งเมื่อลงพระปรมาภิไทยแล้วก็จะดำเนินการต่อได้ทันทีปรากฏว่ากรมใช้สำนวนของ ปปช. ส่วนหนึ่งในการรวบรวมข้อเท็จจริง เมื่ออย่างนี้เสร็จปุ๊บปรากฏว่าเมื่อปปช. เพิ่งกันเป็นพยานเสร็จปุ๊บเขาก็ส่งข้อมูลทุกอย่างกลับมาที่กรมการปกครอง มีที่ไหนล่ะที่คนถูกกันเป็นพยานจะต้องถูกส่งข้อมูลทุกอย่างกลับมาที่กรม เขาก็ยิงตายล่ะสิ สมมุติว่าเราเป็นผู้มีอำนาจถ้าเราเจอพวกนี้เราก็ยิงทันที ทุกวันนี้มันก็เหมือนโดนยิงตายทั้งเป็นนั่นแหละไอ้พวกนี้รอดเหรอชื่ออะไรบ้าง มันชัดเจนที่รอดมาประมาณ 19 ถึง 20 คน รวมผอ.....ตัวการสำคัญด้วย เพราะกรมฯ มันฉลาด ปปช. ก็พลาดเองกรมก็เลยใช้ตัวนี้แหละไปหารือกับกฤษฎีกา โดยไม่ได้ใช้สำนวนทั้งหมดของ ปปช. ดึงข้อมูลบางส่วน ของคณะกรรมการไต่สวนมาหารือกฤษฎีกาโดยไม่เอาคำวินิจฉัยของ ปปช. ไปใช้ท้ายสุดคือทั้งองค์คณะพิจารณายังไงก็ต้องทำตามนั้น แต่ใน case เราเองขนาดถูกชี้ว่าไม่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด แต่ ปปช. เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดให้กฤษฎีกา ซึ่งตกลงแล้วกฎหมายของ ปปช. เป็นกฎหมายของกฤษฎีกาหรือกฎหมายของกรมการปกครองการจะนำสำนวนไปใช้มันต้องเกรงใจเจ้าของกฎหมายด้วย เหมือนเวลาเราจะเข้าบ้านเขาเราก็ต้องบอกเขาว่า ขอเข้าบ้านนะขออนุญาตนะ ไม่ใช่เข้าไปเลยเพราะฉะนั้นตรงนี้ ปปช. ก็ยังคงต้องสู้เพราะมันไปพาดพิงถึงอำนาจเขา และ

ที่สำคัญคือไม่มีกฎหมายที่มีการกันเป็นพยานใดจะมาบั่นทอนสิทธิต่างๆได้เพราะฉะนั้น case เรานี้โดนทั้งคดี โดนทั้งทางวินัย

คำถาม : แล้วกรมการปกครองออกคำสั่งที่เป็นการลงโทษทางวินัยหรือลิดรอนสิทธิของเราหรือเปล่า
คำตอบ : เขาลิดรอนสิทธิโดยใช้ความเห็นของกฤษฎีกา โดยเอาข้อมูลบางส่วนที่หารือกฤษฎีกามาเป็นหลังพิงเพื่อใช้คำสั่งทางปกครองรอนสิทธิของเรา ตรงนี้ก็เป็นประเด็นอีกว่ากฤษฎีกาสามารถตีความกฎหมายหรือคำวินิจฉัยของ ปปช. ได้หรือซึ่งตรงนี้จริงๆต้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญ ตีความหรือไม่เพราะถ้าต่อไป กรมแจ้งว่าถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดกรมฯก็สามารถทำได้อย่างนี้ต่อไป ปปช. ชี้มูลว่าปลดออก ไล่ออก ลงโทษวินัยร้ายแรงนายก อบต. แห่งหนึ่งแต่ปรากฏว่าอำนาจของ ก.อบต. มีอยู่อิสระมากไม่ขึ้นอยู่กับ ปปช. จบเลยไม่มีกฎหมายกำหนดว่า ก.อบต. ห้ามก้าวล่วง ปปช. ซึ่งตรงนี้หลายคนเป็นกังวลว่าจริงๆแล้ว ปปช. เป็นแค่เสือกระดาษหรือไม่ เราขอยกตัวอย่าง case ใหญ่ๆ เช่น จำนำข้าวมันมีการกันเป็นพยาน พวกเราที่โดนกันเป็นพยานโดนรับผิดทางละเมิดมันเหมือนการตายทั้งเป็นนั่นแหละยกตัวอย่างเช่น การจำนำข้าวถามโรงสีแต่ละโรงเนี่ยกลัวอะไรมากที่สุด เขากลัวเงิน คดีอาญาเขาก็สู้ไปสิแต่เงินจะถูกยึดไม่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อถูกกันเป็นพยานแล้ว ยังมีโรงสีถูกละเมิดสิทธิอีกหรือไม่ อย่างนี้สมมุติว่าถ้าเราจะแตะอะไรซักอย่างใครจะกล้าทำอะไรโดยเฉพาะการแจ้งเบาะแส สมมุติว่าถ้า ปปช. ช่วยคนได้จริง คนจะ walk in มาหา ปปช. อีกเยอะเลยเพราะตอนนี้ ปปช.ทำงานเบาๆมาก ช่วงนั้นเราเกือบโดนมลทินมัวหมอง เพราะเขาจะเล่นเราโดยการปลดออกจากราชการตามกฎ ก.พ. ถ้ากฎหมายมันจะทำได้และไปถึงขนาดนั้นก็แล้วแต่เลย จริงๆเราต้องเคารพในกฎหมายของกันและกัน

คำถาม : แล้ว ณ วันนี้เราโดน ปปช.ชี้มูลและส่งเรื่องกลับมาที่กรมการปกครองเราเสียสิทธิ์อะไรบ้าง
คำตอบ : เราต้องบอกก่อนนะว่าที่เราถูกกันเป็นพยานโดยที่เราไม่มีความผิด ไม่ได้ทุจริตตามคำวินิจฉัย แต่การเสียสิทธิ์ของเราก็คือมีคำสั่งทางปกครองว่าเราไม่สามารถเป็นนายอำเภอได้ เพราะสิทธิ์ที่เราเคยเข้าโรงเรียนนายอำเภอเราถูกถอดสิทธิแล้ว บางทีถ้าเราเคยเข้าไปแล้วเราโดนถอดสิทธิเราจะอยากเข้าไปอีกหรือไม่เราก็ไม่อยากเข้าไปอีกตอนนั้นเราก็ ซี 8 แล้วเนอะถามว่าตอนนี้เราจะสอบก็ไม่ได้แล้วเพราะเขามีชำนาญการพิเศษล็อคไว้อยู่ เราก็ต้องถูกตีกลับมาเป็นปลัดเด็กน้อยต่อกลายเป็นว่าโดนไป 2 ล็อคเลย

คำถาม : แล้วเขาไม่ได้เทียบชำนาญการพิเศษกับ ซี 8 ไว้เป็นประเภทเดียวกันเหรอ
คำตอบ : ไม่ได้เทียบไว้ ใจเราอีกอย่างก็อยากจะจ่ายเงิน 44,000 บาทให้จบด้วย ซึ่งเป็นค่าการรับผิดทางละเมิดเพื่อที่จะได้เป็นการการันตีต่อไปว่าคดีต่างๆถ้าพวกคุณคนอื่นๆ โดนคนอื่นก็ต้องจ่ายเพราะฉะนั้นที่กรมฯเรียกค่ารับผิดทางละเมิดมาเราก็อยากจ่ายให้จบ

คำถาม : ทุกคนไหมที่โดนเรียกค่าเสียหายให้รับผิดทางละเมิด

คำตอบ : คนที่โดนกันเป็นพยานทั้งหมดโดน ซึ่งเราอยากจ่ายนะแต่มันก็มีข้อให้คิดอีกว่าคดีอื่นต้องโดนด้วยเช่นกันนะ เพื่อให้เกิดเป็นบรรทัดฐาน จริงๆกฎหมายใหม่ของ ปปช. เนี่ยมีอำนาจเต็มทุกอย่างเลยนะเรื่องนี้ไม่ต้องไปถึงท่านนายกฯ เลยแต่ก็ขึ้นอยู่กับ ปปช. นะว่าจะทำหรือเปล่า จะขยับหรือไม่ถ้า ปปช. เอาจริงหน่วยงานไหนๆ ก็ต้องยอมแต่ถ้าไม่อยากยอมจริงๆก็จะเป็นแบบที่เห็น

คำถาม : นั่นหมายความว่าตัวกฎหมายเดิมปี 2554 ที่เขียนไว้ดีอยู่แล้วแต่ยังมีช่องว่างอยู่บ้างใช่ไหม แต่ตัวกฎหมายใหม่ปี 2560 ค่อนข้างจะสมบูรณ์ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลไกที่จะบังคับใช้อย่างจริงจังใช่ไหม

คำตอบ : ที่จริงกฎหมายของปี 2554 นี่ก็ดีนะถ้าทำได้นะ มีหลายอย่างที่ ปปช. ลงโทษได้ทันทีเลย กรณีของการไม่ทำตามการชี้มูล หรือกรณีการใช้สำนวนโดยไม่ขออนุญาตแล้วการขอความเห็นให้กฤษฎีกาตีความนี่มันไม่มีกฎหมายรองรับ มันจะทำโดยเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น แต่เราต้องแยกนะว่ากฤษฎีกาคือแค่ผู้ให้ความเห็นทางกฎหมาย แต่ผู้กระทำคือกรม ต้องบอกว่าตามหลักกฎหมายสากลโดยเฉพาะกฎหมายมหาชน เขาบอกไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเขาว่าห้ามทำ เรามองว่าการไปร้องศาลปกครองหรืออะไรก็ตามมันก็จะมีการเก็บข้อมูลโน่น นั่น นี่ เราเลยมีความเห็นไม่ค่อยตรงกับเพื่อนที่ถูกกันไว้เป็นพยานสักเท่าไหร่นักเพื่อนๆเลยไม่คบเรา

คำถาม : โดยที่พื้นฐานเราจบกฎหมายมาด้วยไหม

คำตอบ : ใช่เราจบกฎหมายและเราก็มีความเชื่อในเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย แต่ ณ วันนี้กฎหมายเป็นแบบนี้ เราว่าเราจะไปเรียนใหม่แล้วล่ะเพราะไม่รู้ว่าเขาใช้หลักอะไรกัน ทุกวันนี้ใช้หลักพวกมากลากไป หรืออะไรมันกลายเป็นว่าหลักกฎหมายกลายเป็นมติของที่ประชุมไม่ใช่หลักกฎหมายที่แท้จริง สรุปแล้วประเทศไทยอิง มติ หรืออิง หลักกฎหมายกันแน่

คำถาม : และผลกระทบของการปฏิบัติหน้าที่หรือเรื่องส่วนตัวที่ส่งผลมาจากคดีดังกล่าวเราได้รับผลกระทบอะไรบ้าง

คำตอบ : เราคงต้องถามกลับเหมือนกันว่าถ้าน้องอยากทำงานกับใครสักคนหนึ่ง แล้วดูไม่มีอนาคตน้องอยากทำด้วยไหม แค่นั้นเองคือ เราหมดอนาคตแล้วอย่างเก่งก็อยู่แค่นี้แล้ว ไม่ดีไปกว่านี้หรอกทำงานเช้าชามเย็นชามก็ได้แต่เราอยู่ก็ไม่ได้เป็นอย่างนั้นหรอกนะ แต่มันก็มีนิดนึงที่คิดว่าเราทุ่มเทแล้วผลลัพธ์เป็นแบบนี้หรอ ที่โดนตราหน้าว่าโดนคดี อย่างที่ท่านอาจารย์วิชาท่านเคยกล่าวไว้ว่า ไม่ใช่พวกคุณคือคนที่ทรยศต่อองค์กรแต่ทำไมคุณไม่สรรเสริญว่าคนพวกนี้ต่างหากคือคนที่กล้าหาญปกป้ององค์กรให้ปลอดจากการทุจริตที่ทำงาน ยากนะทุกวันนี้เราจะเจอ แต่คำถามที่ว่ากูเชื่อใจมึงได้ไหมคนรอบตัวไม่เคยวางใจเราเลย

คำถาม : ปลายทางตอนนี้เราคิดว่าพัฒนาการทางอาชีพของเราจะไปถึงไหน
คำตอบ : ในความเห็นของเราเราว่าไปจนถึงเกษียณอายุก็คงอยู่ได้เท่านี้แหล่ะใครจะยากเอาเราล่ะ เราคือคนที่ถูกตราหน้าว่าทรยศองค์กรถ้าเราจะไปทำงานที่ไหนนายที่ไหนจะไว้ใจเรา

คำถาม : ในความเห็นของเราๆ อยากให้กรมการปกครองปฏิบัติกับเรายังไงถึงจะรู้สึกว่าถูกปฏิบัติอย่างเป็นธรรมพอสมควร โดยความเห็นของเราอาจจะเป็นไปได้หรือเป็นไปไม่ได้อีกเรื่องหนึ่งอยากให้ช่วยเสนอความเห็นในส่วนนี้ด้วย
คำตอบ : น้องต้องเข้าใจนะว่ากรมการปกครองเนี่ยมันเป็นองค์กรที่เป็นการเมืองซ้อนในระบบราชการอีกทีหนึ่ง เป็นการเมืองย่อยๆเลยล่ะ เพราะฉะนั้นการจะทำอะไรก็ตามของกรมการปกครองมันจะเป็นการเมืองย่อยๆ องค์กรมีอิทธิพลต่อข้าราชการมากตอนนั้นเองคุณอยู่ในยุคไหน เป็นเด็กใคร การเมืองช่วงเปลี่ยนถ่ายเขาถูกกันไหม เพราะฉะนั้นคำถามที่เราพูดอาจจะดูสวยหรูนะจะเสนออะไรกับกรมเหมือนจะได้หมด ได้เลยแต่พอถึงเวลาจริงๆ แล้วอาจจะไม่ทำก็ได้ เรารู้ว่ากรมมีธงแบบไหน ถ้าไม่มีใครสุดๆ ที่จะบีบเขากรมไม่มีทางทำไม่ว่าจะการไต่สวนหรือชี้มูลสุดท้ายตรูตายคนเดียวยกเว้นท่านนายกรัฐมนตรีจะบอกให้ทำซะจะได้จบต่อให้ ปปช.

คำถาม : จริงๆ แล้วเรื่องคดีโรงเรียนอำเภอนี้น่าจะถึงนายกไหมเพราะมันเป็นคดีดัง
คำตอบ : คดีนี้ควรจะต้องจบที่นายกฯหรือใช้มาตรา 44 เลยถ้าไม่จบด้วยวิธีนี้น่าจะยาว ถ้า ปปช. จะชี้มูลอย่างไร อธิบดีทุกคนไม่ทำตามที่กฎหมาย ปปช.บอกไว้ก็ไม่เป็นไรแต่ถ้านายกฯเป็นคนชี้ตามมาตรา 44 ไม่มีสิทธิ์ที่จะไม่ทำนะ หรือใช้อำนาจนายกในการบริหารเพราะเขาไม่ทำไม่เชื่อนายกเขาจะทำได้ไหมมันก็ไหลไปได้เรื่อยๆ ถ้าไม่ใช่คำสั่งที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัว

คำถาม : แล้วในส่วนของ ปปช. เราอยากให้ ปปช. ดำเนินการกับเรื่องนี้อย่างไร
คำตอบ : ปปช.ต้องเด็ดขาด รวดเร็ว บางอย่างไม่ต้องสอบแล้ว 3 เดือน 6 เดือนต้องชี้มูลเลยไม่ต้องรอ

คำถาม : เรามีการร้องเรียนไปหน่วยงานอื่นด้วยหรือไม่
คำตอบ : เราไม่ร้องเรียนนะแต่เราเขียนจดหมายถึงกรรมาธิการร่างกฎหมายของ ปปช. เพื่อเสนอความเห็นให้กับปปช. เพื่อให้กฎหมายนั้นเกิดประสิทธิภาพ เราก็คงต้องอยู่ต่อไปเราคงไม่แสวงหาอะไรแล้ว นอกจากนี้อยากฝากไว้ว่ากรมการปกครองควรมีมาตรฐาน คนที่เป็นตัวการร่วมบางคนสามารถไต่ระดับขั้นสูงขึ้นไปได้กฎหมายเดียวกันกลับใช้ไม่ได้กับทุกคน ปปช. ควรหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาด้วยนะ

****

5.1.1 บทสัมภาษณ์ CSI LA

วันที่ 26 มกราคม 2561 เวลา 11.00 น.
สัมภาษณ์ผ่าน Line
ระยะเวา 1.30 ชั่วโมง

ประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งในงานวิจัยคือ เรื่องบทบาทของภาคประชาสังคมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ เราเลยอยากจะขอสอบถามข้อมูลจาก Admin CSI LA เกี่ยวกับบทบาทในปัจจุบัน โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวล่าสุดกรณีของ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปประกอบการทำวิจัย

1. ก่อนอื่นเลย อยากจะสอบถามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการสร้าง Page CSI LA

ตอบ จริงๆ เราเริ่มเปิด Page CSI LA เมื่อสี่ปีที่แล้วด้วยความคิดที่ว่า จะทำอย่างไรเพื่อให้คนไทยมีทักษะในการคิดเชิงวิเคราะห์ หรือ Critical Thinking สามารถแยกแยะ ไม่หลงเชื่ออะไรง่ายๆ เราอยากให้คนไทยเห็นความสำคัญของข้อมูลที่ถูกต้อง ข้อมูลต้องมีที่ไปที่มา ไม่ใช่พูดกันลอยๆ เหมือนคนในสื่อหลายๆ คนที่มักจะใช้ความเห็นส่วนตัวมากกว่าข้อมูล เราอยากจับผิดพวกที่มีการแชร์ข้อมูลผิดๆ ในโลกออนไลน์ เราไม่ค่อยชอบการนำเสนอข่าวของสื่อต่างๆ ในเมืองไทย หรือบางคนที่ชอบเสนอข่าวเพื่อเอาหน้ามากกว่า หรือบางคนที่ชอบทำตัวเป็น expert ทั้งๆ ที่ไม่ได้มีข้อมูลจริงๆ ที่อเมริกาเวลา Professor สอน เขาจะให้ความสำคัญมากเรื่องการคิดเชิงเคราะห์ ความสำคัญของข้อมูลที่จะนำมาสนับสนุนความคิด อาจารย์ทำหน้าที่เป็นผู้ปลุกกระตุ้นความคิดของนักศึกษาเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องรู้ทุกอย่าง

2. แล้ว Page CSI LA เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการเฝ้าระวังการทุจริตตั้งแต่แรกเลยหรือไม่

ตอบ จริงๆ ที่เราเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริต เพราะเราทนไม่ได้กับความไม่ยุติธรรมในสังคม โดยเฉพาะคดีเกาะเต่าที่ไม่มีความโปร่งใส ซึ่งมีนายตำรวจตัวเล็กๆ ในพื้นที่ที่เขาเชื่อใจเรา ที่เขามองว่าเราเป็นกลางและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียใดๆ เขาขอให้เราช่วยตรวจสอบอะไรต่างๆ ที่เกิดขึ้น จนกระทั่งคดีสุดท้ายมันพลิก เราเลยตกเป็นผู้ร้าย เราได้เรียนรู้อะไรเยอะมากจากคดีนั้น ตอนนั้นเรายังเด็กอยู่ แต่ทำให้รู้ถึงความชั่วร้ายของคนในหลายๆ วงการ แต่ผ่านไป 4 ปี เราก็รู้อะไรมากขึ้นเยอะ คดีนี้มีปัญหามากเพราะได้รับใบสั่งมา กล้องวงจรปิดหายหมด สุดท้ายมันก็ไม่ม่หลักฐานชัดเจน แต่เราก็รู้ๆ กันว่า มันฝืนและขัดต่อความจริง ผลมันออกมาแบบคาใจ

แต่ทุกวันนี้โลกมันเปลี่ยนแปลงมากแล้ว การตรวจสอบการทุจริตทำได้ง่ายขึ้น ประกอบกับนักการเมืองบางคนชะล่าใจ อย่างคดีนาฬิกาของนักการเมือง.....ทำให้มีการตรวจสอบได้ง่ายขึ้น การใช้ Crowd-sourcing ทำให้เราสามารถใช้เสียงของประชาชนนี่ล่ะในการต่อสู้กับความชั่วร้าย

3. ในการตรวจสอบเรื่องนาฬิกาของท่านนักการเมือง.....ข้อมูลที่ได้มาจากการทำ Crowd-sourcing มันน่าเชื่อถือมากขนาดไหน เพราะว่าบางรูปก็ต้องยอมรับว่าไม่ได้ชัดมาก

ตอบ อย่างคดีนาฬิกาของนักการเมือง.....เราเริ่มจากการตั้งคำถามใน Page ว่า ทำไมนักการเมืองไทยถึงสามารถใส่นาฬิกาแพงๆ อย่าง Richard Mills ได้ ทั้งๆ ที่ปกติจะมีเฉพาะคนดังๆ ระดับ Super Star ใส่เท่านั้น

เรามั่นใจว่า การวิเคราะห์ของเรามีความถูกต้อง 95-98 เปอร์เซ็นต์ รูปนาฬิกาที่ได้มามีแหล่งที่ไปที่มาและมีความละเอียดสูงมาก ไม่มีการทำ Photoshop อย่างแน่นอน เพราะทุกรูปสามารถตรวจสอบเวลา สถานที่ และสามารถนำไป Match กับเหตุการณ์หรือรูปใน Website ของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จะเป็นของปลอมได้อย่างไร

นักการเมือง.....“ยืม” นาฬิกาเพื่อนมาใส่เป็นปีๆ จะเป็นไปได้อย่างไร คือ มันมีความเป็นไปได้น้อยมาก เหลือเกินที่สิ่งที่นักการเมือง.....พูดมาจะเป็นเรื่องจริง เราทำ Survey มีคนเข้ามาตอบเป็นหมื่นคน คนส่วนใหญ่เกือบ 100 เปอร์เซ็นก็ไม่มีใครเชื่อ

คดีนี้ ป.ป.ช. ทำตัวเหมือนเถรสมาคมลงมาเสพสุขกับสีกา ป.ป.ช. เป็นเพียงทนายแก้ต่างให้กับนักการเมือง.....การเมืองไทยเป็นเรื่องของวาะกรรมทั้งนั้น พูดจาสวยหรูแล้วก็ถอดจีวรทิ้งเสียงั้น

นี้เป็นข้อดีของ Crowd-sourcing ในปัจจุบันที่เอื้อให้บรรดานักสืบประชาชนช่วยกันตามล่าหาความจริง ตอนนี้เรากำลังจะ upload ลงใน Drop box เพื่อให้นักข่าวสามารถนำไปตรวจสอบได้เลย

4. แล้วได้รับการติดต่อจาก ป.ป.ช. เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์บ้างไหม หรือมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ติดต่อมาบ้างหรือไม่

ตอบ ไม่มีเลย

5. มีคนที่อยู่ในวงในช่วยให้ข้อมูลมาบ้างไหม

ตอบ ส่วนใหญ่ไม่ใช่คนใน เป็นคนทั่วๆ ไป แต่ก็มีบางคนที่บอกว่ารู้จักนักการเมือง.....เป็นการส่วนตัว เขาก็มาเล่าให้ฟัง แต่เราก็ต้องฟังหูไว้หู เพราะว่า เรื่องแบบนี้มันมีความ Subjective มากและเราไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานได้ เราก็ไม่สามารถเอ่ยนามเขาได้ด้วย

แล้วก็มีกรณีที่นักการเมือง.....ไปดูงานที่ฮาวาย กินไข่ปลาคาเวียร์ อันนี้ก็มีคนในสายการบินเป็นคนแจ้งเรามา ส่วนคดีที่ตำรวจหน้าห้องผูกคอตายที่โคราช ญาติพี่น้องของนายตำรวจเขาไม่เชื่อผลการชันสูตร ก็มาขอให้เราช่วยตามหาความจริง

6. ในการทำงาน Admin CSI LA ได้มีการประสานงานกับ Page อื่น ๆ บ้างไหม

ตอบ ไม่มีเลย เราทำของเราเอง ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับใครทั้งสิ้น จะมีก็มีแค่คนช่วยบ้างนิดหน่อยที่ไม่ใช่สาระ แต่ถ้าเป็นเรื่องการวิเคราะห์เราทำเองทั้งหมด ทำมาสี่ปีและทำมาทุกวัน

7. ในการตรวจสอบเรื่องนาฬิกาของท่านนักการเมือง.....ได้รับผลกระทบทางลบต่อชีวิตบ้างไหม เช่น มีการข่มขู่หรือไม่

ตอบ ไม่มีการข่มขู่ แต่ทีมีแน่ๆ คือ มีความพยายามที่จะออกหมายจับเราข้อหาละเมิด พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ เราเลยยังไม่อยากกลับไทยตอนนี้ รวมทั้งมีการไปสร้างกระแสว่า เราอยู่เมืองไทย ซึ่งเราไม่ได้อยู่แน่นอน แต่เราไม่กลัวหรอก เพราะตอนนี้เราเป็นอเมริกันแล้ว ถ้าเราเข้าประเทศไทย เราก็ใช้ Passport American เท่านั้นเอง เรื่องพวกนี้ เราถามพรรคพวกที่กงสุลไทยไว้หมดแล้ว

7. แล้วนี่ถ้า Admin CSI LA อยู่ประเทศไทย จะกล้าทำอะไรแบบนี้หรือ

ตอบ ทำแน่นอน แต่คงทำไม่ได้ขนาดนี้ ถ้าทำขนาดนี้ เราคงโดนอุ้มไปนานแล้ว ดูอย่าง Page Drama Addict เขาก็ไม่ได้กล้าทำอะไรแบบเรานะ เพราะเขาก็กลัว เขาก็แค่เอาข่าวมาแปะให้คนด่า ไม่ได้ทำ Crowdsourcing เป็นเรื่องเป็นราวเหมือนของเรา

8. ถ้ามีคนอยากจะเปิด PAGE ในลักษณะแบบนี้เพื่อเฝ้าระวังการทุจริต มีข้อเสนอแนะอะไรให้พวกเขาบ้างไหม

ตอบ คุณต้องรวยและคุณต้องมีคุณธรรม ประการแรก คุณต้องมีอิสระทางการเงิน พร้อมรับความเสี่ยง ถ้าไม่มีเงิน คุณก็ต้องมีเส้นสายบารมีพอสมควร ไม่งั้นใครจะกล้าเอาตัวเองมาเสี่ยง เสี่ยงทั้งงาน เสี่ยงทั้งชีวิต ตัวเราเองมีอิสระทางการเงินสูงมาก เราไม่ห่วงเรื่องเงินแล้ว ตอนนี้อยากทำเพื่อประเทศชาติมากกว่า

ครอบครัวเราที่ไทยเขาก็ภาคภูมิใจกับเรา แต่เขาก็แนะนำว่า ให้เราทำเฉพาะคดีใหญ่ๆ อย่าเอาตัวเองไปเสี่ยงกับคดียิบย่อย อย่างคดีเกาะเต่าจะเปลืองตัวเปล่าๆ

ตอนนี้เราให้สัมภาษณ์สื่อต่างประเทศไปหลายแห่งก็ถือเป็นการช่วย Protect ตัวเองได้ในระดับหนึ่ง

9. การเปิด Page แบบนี้มีโอกาสที่จะมีคนทราบตัวตนหรือไม่

ตอบ แน่นอน ในฐานะ Admin Page คือมันต้องมีพลาดซักครั้ง ที่เขาจะสามารถตรวจสอบIP Address ได้ เพราะฉะนั้นถ้าเขาจะตามหา เขาทำได้แน่นอน แต่กรณีของเรา เราค่อนข้างๆ กึ่งๆ เปิดตัวอยู่แล้วตั้งแต่แรก เพราะช่วงแรกมีคนบอกว่า Page ไม่น่าเชื่อถือ เราเลยยอมเปิดตัวตน แต่อย่างที่บอก เรามีอิสระทางการเงินมาก เราเลยไม่กลัว แต่จะมีใครที่กล้าเสี่ยงแบบเรา

9. ในแต่ละวันใช้เวลาเยอะไหมในการทำ Page

ตอบ ไม่เยอะเลย วันละไม่เกินชั่วโมง แต่เราทำแบบนี้มา 4 ปีแล้ว ทำทุกวัน ทำจนเป็นนิสัย พอเรามี Passion เราก็มีความสุขกับมัน เหมือนการออกกำลังกาย ไม่รู้สึกว่าเสียเวลาเลย นั่งรถไฟไปก็ทำไป เราอยากช่วยคน เรื่องเงินเรามีมากพอแล้ว เราอยู่ตัวแล้ว ตอนนี้อยากทำประโยชน์ให้ประเทศมากกว่า

10. มีข้อเสนอแนะให้กับรัฐบาลไทย (ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท.) ในเรื่องบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตไหม

ตอบ ตอนนี้ปัญหาหลักเลย คือ กฎหมายไม่มีการ Protect Witness คือ ตัวใครตัวมัน เราบอกเลยว่าการ Whistleblowing ในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ลำบากมาก เพราะยังมีการกลั่นแกล้ง มีเรื่องอำนาจมืด

อยู่ที่เมืองไทย Whistleblowers ถูกตีตราหน้าว่าเป็นพวกชอบแฉ แต่อยู่ที่อเมริกามีแต่คนยกย่องชื่นชม นี่คือความแตกต่าง

ประเทศสิงค์โปร์ เขาให้ความสำคัญกับ 3 สิ่ง คือ 1.กฎหมายต้องเข้มและจริงจังในการบังคับใช้ 2.ต้องมีการสร้างวัฒนธรรมที่พอเพียง ไม่ตะกละตะกลาม และ 3. สื่อต้องมีความอิสระ ประเทศอเมริกาให้ความสำคัญมากเรื่อง Freedom of Speech

ประเทศของเราคนเก่งคนดีมีก็มาก แต่คนพวกนี้ก็ยอมขายจิตวิญญาณให้กับนักการเมืองหรือผู้ที่อยู่ในอำนาจ

ประเทศสิงค์โปร์หรือฮ่องกงเคยมีแต่คนจีนขี้โกง ทำไมเขาแก้ปัญหาได้ ปัญหาของประเทศไทยคืออะไรกัน มันต้องเริ่มมาจากทั้งข้างบน (ผู้บริหาร) และข้างล่าง คือ ประชาชนก็ต้องเข้มแข้ง แสดงการเคลื่อนไหว และไม่ยอมแพ้ต่อความไม่เป็นธรรมในสังคม

พวกเราก็ช่วยๆ กัน และเราจะไม่ปล่อยเรื่องนักการเมือง.....อย่างแน่นอน

เราขอขอบคุณ Admin ของ CSI LA มาก ๆ ที่ช่วยเป็นกำลังสำคัญในการเฝ้าระวังการทุจริตในภาครัฐ ขอเป็นกำลังใจให้นะ