

รายงานผลการจัดทำโครงการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อ

ร่างกฎหมายว่าด้วยการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต

ซึ่งออกตามความในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งใน ภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและ ประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการ รณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเป็นการ กำหนดแนวทาง วิธีการ และกลไกส่งเสริมสนับสนุน และรับรองการรวมตัวกันของประชาชน เพื่อมีส่วนร่วม ในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสดังกล่าว และเป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองและสิทธิ ประโยชน์แก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.๒๐๐๓ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและ ต่อต้านการทุจริต นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการ บริหารจัดการภาครัฐ เรื่อง การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขและจัด ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันให้หมดไปจากสังคมไทย จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายว่าด้วยการรณรงค์ ต่อต้านการทุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต ซึ่งออกตามความใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) กระทรวงยุติธรรม และศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จึงได้จัดทำโครงการสัมมนาเพื่อรับฟัง ความคิดเห็น (ประชาพิจารณ์) ต่อร่างกฎหมายว่าด้วยการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต โดยได้ดำเนินการ จัดโครงการประชาพิจารณ์ดังกล่าวร่วมกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเบสท์ เวสเทิร์น พลัส แวนด้า แกรนด์ จังหวัดนนทบุรี ซึ่งโครงการประชาพิจารณ์นี้ มีผู้เข้าร่วมจำนวนทั้งสิ้น ๒๐๐ คน โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มคือ ๑) กลุ่มหน่วยงานของรัฐและศูนย์ปฏิบัติการ ต่อต้านการทุจริตประจำกระทรวง (ศปท.) ๒) กลุ่มเครือข่ายพลเมืองธรรมาภิบาลและภาคประชาชน ๓) กลุ่มเครือข่ายองค์กรต่อต้านการทุจริต และ ๔) กลุ่มนักวิชาการ

จากการดำเนินการจัดโครงการประชาพิจารณ์ดังกล่าว สามารถสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นได้ ดังนี้

๑) บทนิยามและผู้รักการตามพระราชบัญญัติ

- คำนิยาม ควรเพิ่มคำนิยาม คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” “ประพฤติมิชอบ” “ประชาชน” “การ ต่อต้านการทุจริต” “การมีส่วนร่วม”

- มาตรา ๔ อำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ ของนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการเข้าช้อนกัน

๒) หมวด ๑ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

- สัดส่วนคณะกรรมการระหว่างภาครัฐ - ภาคเอกชน เห็นว่าสัดส่วนคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐยังมีจำนวนมากเกินไป ควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการมากกว่านี้ โดยควรกำหนดอัตราส่วนระหว่างภาครัฐน้อยกว่าภาคเอกชน

- ควรมีผู้แทนจากราชการส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย และควรแยกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนภาคประชาชนออกจากกัน โดยคณะกรรมการควรเพิ่มเป็น ๑๕ คน

- กรรมการโดยตำแหน่งควรมีผู้แทนจากสำนักงาน ปปง. เข้าร่วมด้วย

- การจัดตั้งคณะอนุกรรมการกองทุน ควรพิจารณาพระราชบัญญัติกองทุนหมุนเวียนประกอบด้วย และต้องมีการประเมินกองทุนหมุนเวียนจากกรมบัญชีกลาง และไม่ควรกำหนดให้คณะอนุกรรมการกองทุนมีหน้าที่ในการระดมทุนหรือวางนโยบาย และควรมีตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการและเหรัญญิกในคณะอนุกรรมการกองทุนด้วย

๓) หมวด ๒ เครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชน

- ไม่ควรกำหนดคุณสมบัติของเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชน จำกัดไว้เพียงเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทย ควรเปิดกว้างให้ทุกคนสามารถเข้ามาเป็นเครือข่ายได้ และไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเป็นเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชนไว้ เพราะจะทำให้ประชาชนไม่ต้องการที่จะเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เนื่องจากเห็นว่าขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน

- ไม่ควรใช้วิธีการรับรองเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชน แต่ควรใช้วิธีการขึ้นทะเบียนเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชนแทน

- ควรมีการตรวจสอบสถานะของบุคคลหรือนิติบุคคลให้ชัดเจนก่อนที่จะให้การรับรองหรือรับขึ้นทะเบียน และบางลักษณะต้องห้ามเช่น การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือการกำหนดให้คุณสมบัติต้องมีสัญชาติไทยอาจเป็นการจำกัดสิทธิเกินไป

- ไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนเครือข่ายฯ เนื่องจากจะเป็นการเพิ่มภาระงาน และสิ้นเปลืองงบประมาณ

- เหตุใดจึงกำหนดจำนวนสมาชิกในเครือข่ายเป็น ๑๕ คน น่าจะใช้จำนวน ๓ คน หรือ ๗ คน เช่น ในกรณีจัดตั้งบริษัทหรือสมาคม

๔) หมวด ๓ การมีส่วนร่วมของประชาชน

เห็นควรเปลี่ยนชื่อหมวดเป็น การใช้หลักธรรมาภิบาล

๔.๑) ส่วนที่ ๑ การรณรงค์ให้ความรู้

- ควรเน้นการสร้างค่านิยมและทัศนคติที่ไม่ยอมรับการทุจริตแก่เยาวชน โดยกำหนดให้มีการบรรจุเรื่อง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา

- การให้ความรู้ไม่จำกัดให้เป็นหน้าที่เฉพาะภาครัฐเท่านั้น ควรให้เอกชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์การทำงานด้านการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต เป็นผู้ให้ความรู้แก่ประชาชนด้วย

๔.๒) ส่วนที่ ๒ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

- มาตรา ๒๘ ควรกำหนดเฉพาะกรณีข้อเท็จจริงที่มีการกล่าวไว้ในคำพิพากษาแล้วเท่านั้น มิฉะนั้น อาจเกิดการกลั่นแกล้งกันได้

๔.๓) ส่วนที่ ๓ การชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ

- ไม่ควรกำหนดช่องทางการรับแจ้งเบาะแส โดยรับแจ้งจากเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชนเท่านั้น ควรรับแจ้งเบาะแสได้ประชาชนทุกคนและทุกช่องทาง

- ส่วนวิธีการแจ้งเบาะแส มีความเห็น ๒ แนวทาง คือ ๑)วิธีการและช่องทางการแจ้งเบาะแส ควรบัญญัติให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายนี้เลย กับ ๒) วิธีการและช่องทางการแจ้งเบาะแส ไม่ควรนำมากำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ควรออกระเบียบกำหนดภายหลัง

- ควรมีการติดตามผล หลังจากแจ้งเบาะแส

- ควรกำหนดให้มีค่าสินบนรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส

- การแจ้งเบาะแสควรเปิดกว้าง ๓๖๐ องศา การกำหนดวิธีการแจ้งเบาะแสในกฎหมายอาจทำให้คนไม่กล้าที่จะแจ้งเบาะแสเพราะกลัวถูกเปิดเผยตัวตน

- การมาขึ้นทะเบียนและการแจ้งเบาะแสที่ทำให้มีการแสดงตัวตน ในมุมมองของเอกชนเป็นการบีบให้เอกชนแสดงตัวและตกเป็นเป้าจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล ทำให้เอกชนหรือประชาชนแม้จะทราบว่ามี การคุ้มครองบางประการ แต่ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความมั่นใจและเข้ามาร่วมดำเนินงานกับรัฐ

๕) หมวด ๔ มาตรการการคุ้มครองและช่วยเหลือ

- ควรให้ความคุ้มครองรวมไปถึงบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชนด้วย และควรคุ้มครองผู้ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐแล้วมาแจ้งเบาะแสในภายหลัง ไม่ให้มีความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส มิให้ถูกฟ้องคดีกลับ รวมทั้งการกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อเป็นแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแส เช่น เงินรางวัลสินบนนำจับ

- ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริต ต้องมีการตอบสนองต่อการแจ้งเบาะแสนั้นอย่างรวดเร็ว และควรกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยไม่ชักช้า และควรมีช่องทางให้ประชาชนสามารถขอคำแนะนำปรึกษาได้

๖) หมวด ๕ กองทุนรณรงค์ต่อต้านการทุจริต

- เห็นด้วยกับการจัดตั้งกองทุนขึ้น

- ควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนด้วย และควรกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินของกองทุนให้ชัดเจน และเงินของกองทุนให้ใช้จ่ายได้เฉพาะเครือข่ายต่อต้านการทุจริตภาคประชาชนเท่านั้น

- ไม่ควรใช้บของกองทุนในการเผยแพร่ความรู้ เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลในกรณีนี้อยู่แล้ว

- ควรกำหนดให้สามารถเรียกคืนเงินของกองทุนได้ โดยอาจกำหนดเป็นค่าเสียหายที่ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้

๓) หมวด ๖ ศูนย์ประสานความร่วมมือต่อต้านการทุจริต

- ควรกำหนดสถานะของคณะกรรมการภายในศูนย์ประสานความร่วมมือต่อต้านการทุจริต ให้ชัดเจนว่ามีสถานะอย่างไร รวมทั้งศูนย์ประสานความร่วมมือต่อต้านการทุจริต ควรมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องขึ้นตรงหรือสังกัดหน่วยงานใด แต่ให้ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และสามารถรายงานเรื่องร้องเรียนไปยังนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงเพื่อให้สั่งการ

- จะขัดกับมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่หากตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา

๔) หมวด ๗ เบ็ดเตล็ด

- ไม่มีการแสดงความคิดเห็นในหมวดนี้

๕) หมวด ๘ บทกำหนดโทษ

- ควรกำหนดโทษให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแส ให้มีความผิดทางวินัยร้ายแรงและมาตรา ๕๔ ควรมีโทษเท่ากับความผิดฐานแจ้งความเท็จ

- องค์ประกอบความผิดในมาตรา ๕๓ กรณีผู้ใดอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ไปบิดเบือนเพื่อประโยชน์ในทางมิชอบ

- ไม่เห็นด้วยกับบทกำหนดโทษในมาตรา ๕๒ เพราะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้แจ้งเบาะแสดจนเกินไป การที่ผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงหรือโยกย้ายผู้แจ้งเบาะแส ต้องถึงขนาดได้รับโทษทางอาญาหรือไม่

- ควรเปิดช่องให้คณะกรรมการออกประกาศหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของการข่มขู่

๑๐) ประเด็นอื่นๆ

- เพิ่มหมวดคุณธรรม จริยธรรม

- มีบทเฉพาะกาลว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเอกสิทธิ์เหนือพระราชบัญญัติอื่นๆกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือ เช่น พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร หรือ พ.ร.บ.อำนวยความสะดวก เพื่อให้กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง