

วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชน
ในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนทุกภาคส่วน และการดำเนินการต้องอาศัยการรวมกลุ่มของประชาชนซึ่งจะก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการใน ๓ ส่วน คือ การให้ความรู้ การต่อต้าน และการชี้เบาะแส ซึ่งใน ๓ กิจกรรมนี้ รัฐจะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ดำเนินกิจกรรม ซึ่งรัฐเห็นว่าหากการดำเนินการดังกล่าวเป็นผล จะช่วยลดปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศได้

๒. ความจำเป็นที่ต้องทำร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ กำหนดให้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดให้มีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส และรัฐต้องให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนในการทำกิจกรรมเหล่านั้น

๓. การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้มีความสอดคล้องกับเรื่อง

(๑) หน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ (ตามภารกิจพื้นฐาน (Function) ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้มีศูนย์ประสานความร่วมมือต่อต้านการทุจริตขึ้นในสำนักงาน ป.ป.ท. มีความสอดคล้องกับโครงสร้างและภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ท. กล่าวคือ สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) หน้าที่รัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไก ในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ บัญญัติให้รัฐต้องมีแนวนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

(๓) ยุทธศาสตร์ชาติ ด้าน ๖ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (๔) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๔) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติดมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย

(๕) แนวทางการปฏิรูปประเทศ ในเรื่องปฏิรูปการเมืองการปกครองและธรรมาภิบาล ด้านปฏิรูประบบตรวจสอบอันเข้มแข็งจากภาคประชาชนเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง

๔. การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มี ๒ ทางเลือก คือ

(๑) การแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อดี ไม่ต้องออกกฎหมายฉบับใหม่ แต่อาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมซึ่งจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น

ข้อเสีย เนื่องจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๕๑ มุ่งเน้นการดำเนินงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตในภาครัฐเป็นหลัก ซึ่งมาตรการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้จะคุ้มครองเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทุจริตในภาครัฐ อันเป็นการคุ้มครองในลักษณะปัจเจกชนเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ ที่มุ่งเน้นการดำเนินงานป้องกันโดยอาศัยประชาชนเป็นผู้ดำเนินกิจกรรม โดยรัฐมุ่งให้ความคุ้มครองในลักษณะของกลุ่มบุคคล ประกอบกับ หากให้ภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ เป็นภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจะเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มากเกินไปและจะส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมได้รับผลกระทบด้วย และบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ เป็นเรื่องเฉพาะที่ไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ประการใด

(๒) การยกย่องพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.

ข้อดี สร้างความรับรู้ ให้แก่ประชาชนได้ทราบว่ารัฐได้มีนโยบายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเต็มที่ ซึ่งการออกกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะจะไม่สร้างความสับสนในการรับรู้ของประชาชน รวมทั้งวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้จะเน้นเฉพาะการสร้างกลไกในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดการรวมตัวกัน หากเป็นการให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสในลักษณะของปัจเจกบุคคลจะไม่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจได้ดีกว่าการบัญญัติรวมอยู่ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๕๑

ข้อเสีย เพิ่มปริมาณกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มากขึ้น ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

๕. มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติ คือ

(๑) สร้างกลไกให้เกิดการรวมตัวของประชาชน โดยกำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานความร่วมมือต่อต้านการทุจริตขึ้นในสำนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่เป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินการให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันเพื่อให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสดังเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน ๑๓ คน มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการผู้แทนภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมที่ได้รับการสรรหาจากเครือข่ายต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและสร้างกลไกในการรวมตัวของประชาชน

(๓) ให้รัฐจัดสรรเงินงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนให้เพียงพอ เพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้ง การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดตามพระราชบัญญัตินี้

๖. ผลกระทบและความคุ้มค่า

๖.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

(๑) หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน สำนักงาน ป.ป.ท.และหน่วยงานของรัฐอื่นที่ทำหน้าที่ในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ชมรมหรือกลุ่มบุคคล สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล ที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการ ทุจริต

(๓) ประชาชนทั่วไป

๖.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้น

(๑) ด้านเศรษฐกิจ

ในเชิงบวกจะส่งผลกระทบต่อทั้งภาครัฐและเอกชน โดยในเอกชนช่วยลดต้นทุนการผลิต เพิ่ม โอกาสในการแข่งขันทั้งในและต่างประเทศ เพิ่มรายได้ให้แก่ภาคธุรกิจ ประชาชนผู้บริโภคจะได้รับสินค้าและบริการที่ คุณภาพดี ราคาถูกลง เพราะเอกชนไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วน ผลกระทบต่อภาครัฐ คือ เพิ่มรายได้เข้าประเทศ ประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนจาก ต่างประเทศ ประเทศพัฒนาขึ้นในทุกๆ ด้าน

ในเชิงลบ ในระยะแรกของการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องใช้งบประมาณในการ ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน รวมทั้งเป็นเงินกองทุนให้แก่กองทุนส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ

(๒) ด้านสังคม

ในเชิงบวกจะช่วยลดปัญหาการทุจริต สร้างทัศนคติและค่านิยม ลดความเหลื่อมล้ำของ สังคม และสิทธิในการได้รับบริการจากรัฐ

ในเชิงลบ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทกำหนดที่เพิ่มโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด การถูก ดำเนินคดี ถูกมาตรการลงโทษทางสังคม

(๓) ด้านสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้นำมาตรการ Anti - slapp law มาใช้บังคับ อันเป็นการ ส่งเสริมและให้ความคุ้มครองประชาชนในด้านการแจ้งเบาะแสการทุจริต กล่าวคือ กรณีมีการกลั่นแกล้งฟ้องร้อง ผู้ชี้เบาะแสดให้ภาระการพิสูจน์ตกเป็นของผู้ฟ้องคดี ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำไปโดยไม่สุจริต และไม่ใช้เพื่อ ประโยชน์สาธารณะอย่างไร

๗. ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

๗.๑ ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวจะมีมาตรการในการคุ้มครองกลุ่มบุคคลผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ดังนั้น ประชาชน จึงเกิดความกล้าและประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านหรือชี้เบาะแสการทุจริต ดังนั้น การปัญหาทุจริตและ ประพฤติมิชอบก็จะลดน้อยลง เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวที่จะกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ เมื่อปัญหาการ

ทุจริตและประพฤติมิชอบลดลง คุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนจะดีขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงตรงเป็นไปตามกฎหมาย ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

๗.๒ เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด

เมื่อปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบลดลง นักลงทุนชาวต่างชาติจะเกิดความเชื่อมั่นและเข้ามาลงทุนในประเทศ ทำให้เศรษฐกิจและสังคมพัฒนา เนื่องจากมีการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรในโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนน้อยลงเหมาะสม

๗.๓ การประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด

การประกอบกิจการจะเป็นไปโดยสะดวก และลดต้นทุนในการผลิต เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ต้องจ่ายเงินนอกระบบเพื่อเป็นค่าสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ สินค้าจะมีราคาไม่สูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากต้นทุนของผู้ประกอบการลดลง เศรษฐกิจของประเทศก็จะเจริญเติบโต

๗.๔ ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากน้อยเพียงใด

สามารถยกระดับการแข่งขันของประเทศได้ กล่าวคือ สินค้าและบริการจะมีต้นทุนการผลิตที่ไม่สูง เนื่องจากไม่ต้องจ่ายค่าสินบนค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้สินค้าของไทยไปแข่งขันในต่างประเทศได้ นักลงทุนทั้งจากต่างประเทศก็ต้องการเข้ามาลงทุน เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายนอกระบบที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ระบบเศรษฐกิจพัฒนา ประเทศมีเสถียรภาพทางการเงิน

๗.๕ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาได้มากน้อยเพียงใด

ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๗.๖ เสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร

สร้างองค์กรตรวจสอบการทุจริต โดยใช้ภาคประชาชนเป็นผู้สอดส่องการทุจริต

๗.๗ สามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากน้อยเพียงใด

จากการศึกษารัฐต้องสูญเสียเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริตและประพฤติมิชอบประมาณปีละ ๓ แสนล้านบาท (ประภัศร เสวิกุล, ๒๕๕๔) ซึ่งหากการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้สำเร็จ ก็จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้

๘. ความคุ้มค่าของร่างพระราชบัญญัติเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ

เมื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าของภารกิจกับงบประมาณที่ต้องใช้ และภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน แม้รัฐอาจต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและหน่วยงานของรัฐต่างๆ จะมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นในการให้ความรู้แก่ประชาชน การคุ้มครองประชาชน การสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่จะได้รับเมื่อภารกิจตามกฎหมายนี้สัมฤทธิ์ผล คือ ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยจะลดน้อยลง ประชาชนจะมีทัศนคติและค่านิยมที่ไม่ยอมรับการทุจริตในทุกรูปแบบ เช่นนี้ จะทำให้ประเทศชาติสามารถพัฒนาได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป อนึ่ง กฎหมายฉบับนี้กำหนดบทลงโทษผู้กระทำซึ่งมีเจตนาทุจริตและกลั่นแกล้งบุคคลอื่น นอกจากนั้น เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะรวมตัวกันเพื่อรณรงค์ต่อต้านการทุจริต โดยได้รับการส่งเสริมสนับสนุน และความคุ้มครองจากรัฐ ดังนั้น ประชาชนจึงได้รับประโยชน์จากกฎหมายนี้

.....