

## Development of the Role of Civil Society as Whistleblowers

การพัฒนาทบพาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแส

*Suriyon Wongsudjarid*

*Office of the National Anti-Corruption Commission*

สุรียณ วงศ์สุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

*hrcoen06@gmail.com*

### Abstract

The objectives of this research were 1) to study the characteristics of civil society's participation of in whistleblowing, 2) to study the factors that promote the success of corruption whistleblowing by studying the experience of foreign countries, and 3) to study and analyze the role of civil society in the participation of corruption whistleblowing, suggesting guidelines for reporting corruption clues to ONACC that are appropriate for Thai society. This research applied qualitative methods to collect data.

The results showed that during the fiscal year 2020–2021, most complaints/corruption clues reports had been sent to ONACC as complaint letters, official letters, and anonymous letters, respectively. The factors contributing to the success of whistleblowing from the experience of foreign countries consist of 7 factors as follows, having public consciousness, trust in the whistleblowing system, having the law to support whistleblowing on corruption, obtaining government/organization support, having effective anti-corruption laws, responding to complaints, and providing economic benefits. However, the roles of the participation of Thai civil society, including the Anti-Corruption Organization (Thailand), ISRA Institute, and STRONG Thailand Anti-Corruption Club, are similar, which is reporting the news to expose corruption or risky actions leading to corruption by government officials to promote society's awareness and attentiveness on corruption problem in society.

This research has a proposed policy that ONACC should educate the people, as well as publicize or provide materials through various channels, regarding the powers and duties of the NACC, as well as accessing complaint/whistleblowing channels, providing information about complete and accurate whistleblowing procedures, and emphasizing more on the publicity of corruption whistleblowing channels through the ONACC's corruption whistleblowing system, and educate and build the public trust in measures for whistleblowers protection.

**Keywords:** whistleblower, role development, civil society participation

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส 2) ศึกษาปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริต โดยศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศ และ 3) ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต อันจะนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการวิจัยพบว่า ช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 ส่วนใหญ่มาจากหนังสือร้องเรียน รองลงมาคือ หนังสือราชการ บัตรสนเทห์ตามลำดับ ในส่วนของปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสจากประสบการณ์ของต่างประเทศประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ การมีจิตสาธารณะ ความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแส การมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สำหรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทย ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สถาบันอิศรา ชมรม STRONG ด้านทุจริตประเทศไทย จะมีบทบาทที่คล้ายคลึงกันคือ การนำเสนอเนื้อหาข่าวสารเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริต หรือการกระทำที่มีความเสี่ยงจะนำไปสู่การทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สังคมเกิดการรับรู้และตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคม

การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนรวมทั้งประชาสัมพันธ์หรือจัดทำสื่อผ่านช่องทางต่าง ๆ ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนการเข้าถึงช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแส วิธีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสที่ครบถ้วนและถูกต้อง และเน้นประชาสัมพันธ์ถึงช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านช่องทางที่เป็นระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้น ตลอดจนการสื่อสารให้ความรู้และความเชื่อมั่นต่อประชาชนถึงมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยต่อผู้แจ้งเบาะแสร่วมด้วย

**คำสำคัญ:** ผู้แจ้งเบาะแส, การพัฒนาบทบาท, การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

## บทนำ (Introduction)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 (1) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งเบาะแส ซึ่งปัจจุบันวิธีการแจ้งเบาะแสการทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. มีหลายช่องทาง ได้แก่ 1) ทำเป็นหนังสือ 2) ด้วยวาจาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ 3) เว็บไซต์ 4) บัตรสนเทห์ และ 5) ทางโทรศัพท์ ทั้งนี้ จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข่าวสารการรับรู้การทุจริต ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตต่อประชาชนของเสาวณีย์ ทิพอุต และคณะ (2562) พบว่า หากประชาชนพบเห็นพฤติกรรมไม่เหมาะสมหรือส่อไปในทางทุจริต ประชาชนจะมีการแจ้งหน่วยงานราชการ และวางเฉยในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 30.24 โดยเหตุผล 3 อันดับแรกที่ประชาชนวางเฉย/ไม่แจ้งเบาะแสต่อหน่วยงานรัฐคือ 1) การแจ้งเบาะแสและร้องเรียนไปก็ไม่ได้รับการตรวจสอบหรือปรับปรุง/แก้ไขอย่างจริงจัง 2) เกรงกลัวผลกระทบต่อความไม่ปลอดภัย หรือการถูกกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจ และ 3) ไม่ทราบช่องทางว่าจะต้องร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสที่ไหน/อย่างไร สอดคล้องกับผลการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแส

การทุจริตของวิษณุพงษ์ โพธิ์พิรุฬห์ และ อังศุธร ศรีสุทธิสอาด (2563) พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลาง จากจำนวนผู้ที่เคยพบเห็นทุจริตในหน่วยงานทั้งหมด 1,441 ราย มีเพียง 200 ราย หรือร้อยละ 13.88 ที่แจ้งว่าได้ออกมาแจ้งเบาะแส ขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น จากจำนวนผู้ที่เคยพบเห็นทุจริตในหน่วยงานทั้งหมด 94 ราย มีเพียง 9 ราย หรือร้อยละ 9.57 เท่านั้นที่แจ้งว่าได้ออกมาแจ้งเบาะแส ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสถานการณ์การทุจริตที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ จากผลการศึกษาดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยส่วนบุคคล เช่น การเป็นข้าราชการที่ดี จิตสาธารณะที่ต้องการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และความรู้ในการแจ้งเบาะแสเป็นปัจจัยที่ช่วยจุดประกายให้บุคคลเริ่มมีความคิดที่จะออกมาแจ้งเบาะแส (Intentions) ซึ่งจะส่งผลต่อไปยังพฤติกรรมการออกมาแจ้งเบาะแส (Actual behaviors)

ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาบทบาทภาคประชาชนในการเป็นผู้แจ้งเบาะแส” จึงพยายามขยายพรมแดนความรู้ในการป้องกันการทุจริต โดยเน้นบทบาทไปที่การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต และเพื่อตรวจสอบว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต โดยศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศและวิเคราะห์ปัจจัยดังกล่าวเปรียบเทียบกับภาคประชาชนของไทย

### วัตถุประสงค์ (Objective)

1. เพื่อศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต โดยศึกษาจากประสบการณ์ของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสดการทุจริต
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแจ้งเบาะแสดการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย

### นิยามปฏิบัติการ (Operational definition)

1. การพัฒนาบทบาท หมายถึง การยกระดับจากภาคประชาชนที่มีความสนใจต่อปัญหาการทุจริตและมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่เดิม ให้มีศักยภาพในการเป็นผู้แจ้งเบาะแสดที่สมบูรณ์ เช่น การแจ้งข้อมูล/เบาะแสดที่ครบถ้วนตามองค์ประกอบของกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสดการทุจริตตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
2. ภาคประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีความสนใจต่อประเด็นปัญหาการทุจริต และได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทางใดทางหนึ่งด้วยความสมัครใจ โดยแบ่งภาคประชาชนออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่
  - 2.1 ประชาชนที่อยู่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลที่อาจเป็นเบาะแสดการทุจริตได้มากที่สุด และข้อมูลที่ได้มาหรือครอบครองมักเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างมีมูลเชื่อถือได้
  - 2.2 ประชาชนที่อยู่ในฐานะประชาชนทั่วไป ที่มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต ประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด โดยการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น เป็นผู้แจ้งเบาะแสดหรือให้ข้อมูลการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น
3. ผู้แจ้งเบาะแส หมายถึง ผู้ที่ได้ใกล้ชิดกับข้อมูลด้วยสถานะต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐในการทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ และทำการแจ้งเบาะแสดหรือให้ข้อมูลการกระทำความผิดไปยังผู้ที่มีอำนาจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยเจตนาสุจริตและความสมัครใจ เพื่อให้ดำเนินการ

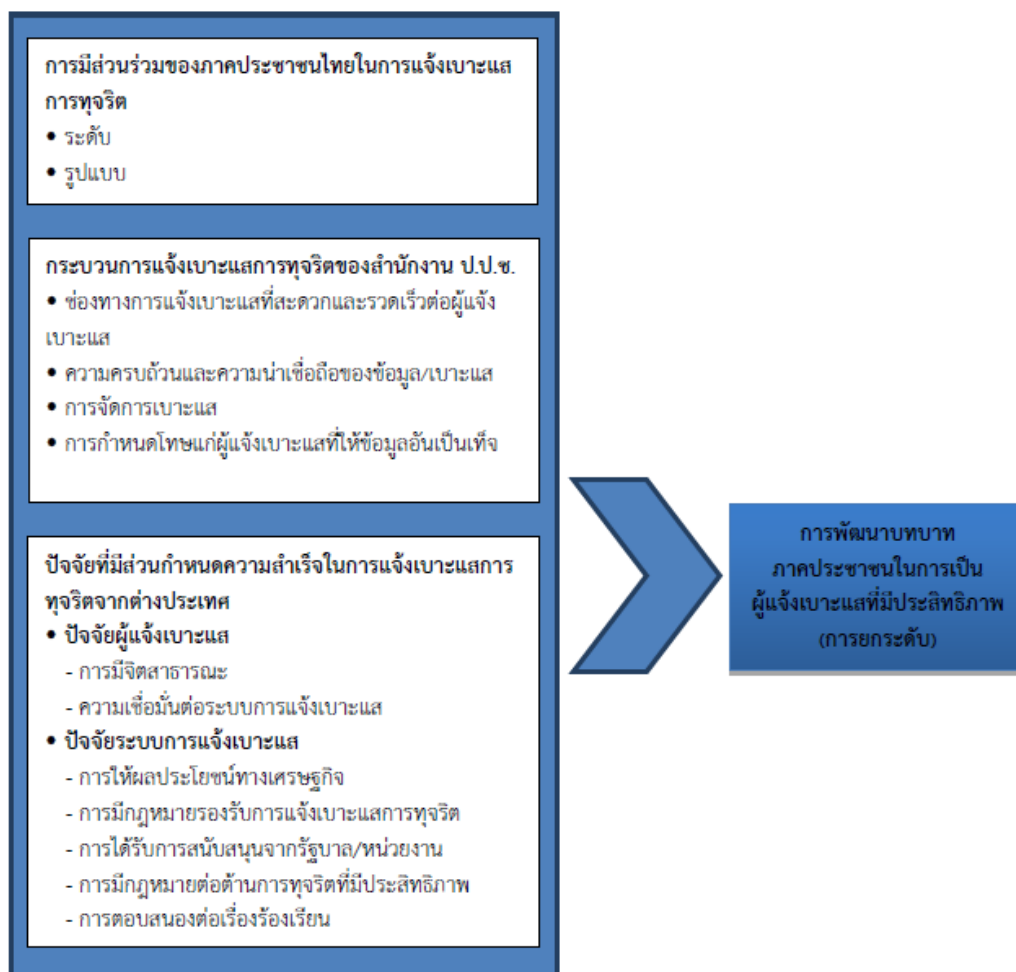
สอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยนำข้อมูลที่ได้รับมาใช้เป็นหลักฐานในการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งสามารถจำแนกผู้แจ้งเบาะแสออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.1 บุคคลภายในองค์กร หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนในสถานะที่แตกต่างกันตามชื่อเรียก เช่น ลูกจ้าง พนักงาน ข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้ที่โดยสถานภาพและสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแส

3.2 บุคคลภายนอกองค์กร หมายถึง ผู้ที่ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างหรือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กร แต่มีโอกาสได้รับหรือสัมผัสทราบข้อมูลอันเป็นเบาะแสได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ประชาชนทั่วไป คู่แข่งทางธุรกิจ

### กรอบแนวคิด (Conceptual framework)

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยในการแจ้งเบาะแสการทุจริต โดยเริ่มต้นจากการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมถึงกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. นอกจากนี้ ศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยในปัจจุบัน ขณะเดียวกันได้ศึกษาปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากต่างประเทศ จากนั้นทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยกับปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จจากต่างประเทศ โดยเลือกเฉพาะปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาชน และท้ายที่สุดนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย



## วิธีดำเนินการ (Methodology)

การวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) รวมทั้งสิ้นจำนวน 21 คน ได้แก่

1.1 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมจำนวน 8 คน ประกอบด้วย

1.1.1 ส่วนกลาง รวมจำนวน 2 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริต และเจ้าหน้าที่กลุ่มรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน โดยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนอย่างน้อย 2 ปี

1.1.2 ส่วนภูมิภาค รวมจำนวน 6 คน ประกอบด้วย พนักงานไต่สวน ระดับกลางขึ้นไป จำนวน 3 คน และเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระดับชำนาญการขึ้นไป จำนวน 3 คน โดยคณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีค่ากล่าวหาร้องเรียนมากที่สุดจำนวน 3 จังหวัด ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

1.2 ภาคประชาชน/สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต รวมจำนวน 10 คน ประกอบด้วย

1.2.1 ผู้แทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จำนวน 1 คน

1.2.2 ผู้แทนสถาบันอิศรา จำนวน 1 คน

1.2.3 ผู้แทนชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต จำนวน 8 คน โดยคัดเลือกจากชมรม STRONGฯ ประจำจังหวัดที่มีผลงานโดดเด่นในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต และมีความพร้อมที่จะให้ข้อมูล จำนวน 4 ชมรม ๆ ละ 2 คน

1.3 ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ โดยคณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการแจ้งเบาะแสการทุจริต และมีความพร้อมที่จะให้ข้อมูล รวมจำนวน 3 คน

ทั้งนี้ ข้อจำกัดงานวิจัย (Limitation Research) เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 กำหนดให้ห้ามเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาจากภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม/สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริตแทน

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวน 3 ชุด ประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. 2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับภาคประชาชน/สื่อมวลชน และ 3) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) และข้อมูลจากสถิติการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 โดยเป็นการเก็บข้อมูลในลักษณะข้อมูลทุติยภูมิ และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ภาคประชาชน/สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับเบาะแสการทุจริต ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction)

#### ผลการศึกษา (Results)

##### 1. ลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต

###### 1.1 ช่องทางการแจ้งเบาะแส

ช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แบ่งกลุ่มของช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

**กลุ่มที่ 1** เป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่มีรายละเอียดคำกล่าวหาครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังนี้ 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา 2) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกร้อง และ 3) ข้อกล่าวหาและพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ได้แก่ หนังสือร้องเรียน หนังสือราชการ ร้องเรียนด้วยวาจา

**กลุ่มที่ 2** เป็นกลุ่มที่มีรายละเอียดคำกล่าวหาไม่ครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ ไม่มีชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือไม่มีชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือไม่ระบุข้อกล่าวหาและพฤติกรรมแห่งการกระทำผิด ตามข้อกล่าวหา หรือไม่มีพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ได้แก่ บัตรสนเท่ห์ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ การแจ้งเบาะแส

โดยช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 พบว่า ส่วนใหญ่มาจากหนังสือร้องเรียน จำนวน 8,906 เรื่อง (ร้อยละ 54.01) รองลงมาคือ หนังสือราชการ จำนวน 3,685 เรื่อง (ร้อยละ 22.35) บัตรสนเท่ห์ จำนวน 3,296 เรื่อง (ร้อยละ 19.99) ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาตามพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง มีเรื่องร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตมากที่สุด จำนวน 3,716 เรื่อง รองลงมาคือ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4 จำนวน 2,265 เรื่อง สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 3 จำนวน 2,099 เรื่อง ตามลำดับ

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ในประเด็นความครบถ้วนของข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับแจ้งมีความครบถ้วนตามองค์ประกอบของกฎหมาย พบว่า ส่วนใหญ่หากมีการมาร้องเรียน/แจ้งเบาะแสดด้วยตนเอง สำนักงาน จะมีรายละเอียดคำกล่าวหาครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้คำแนะนำ รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาชนอย่างชมรม STRONG+ ที่ได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสไปแล้วจะมีรายละเอียดครบถ้วนเช่นกัน แต่ขณะเดียวกันก็มีบางส่วนที่ไม่ครบถ้วนโดยเฉพาะการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสดผ่านทางหนังสือ เว็บไซต์ หรือบัตรสนเท่ห์ เช่น ไม่ได้ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดไม่ชัดเจน เนื่องจากประชาชนไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องมีใครบ้างทำให้ไม่สามารถอธิบายออกมาได้ว่าต้องการที่จะกล่าวหาใคร

สำหรับประเด็นความน่าเชื่อถือของข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ข้อมูล/เบาะแสที่มีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องไว้ชัดเจน เช่น ร้องเรียนด้วยตนเอง ส่งไปรษณีย์ (กรณีที่ระบุชื่อผู้กล่าวหา) จะมีความน่าเชื่อถือมากกว่าข้อมูลที่ไม่ได้มีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง โดยเฉพาะจากช่องทางบัตรสนเท่ห์และผ่านทางเว็บไซต์ เนื่องจากข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมีรายละเอียดและพฤติกรรมไม่ชัดเจน อีกทั้งไม่สามารถติดต่อหรือขอทราบข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ร้องได้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ได้สะท้อนถึงสาเหตุที่ทำให้ข้อมูล/เบาะแสดังกล่าวไม่มีความน่าเชื่อถือเพียงพอ เนื่องจากอาจจะเกิดจากความเข้าใจผิดของผู้ร้อง หรืออาจจะเป็น

การกลั่นแกล้งกันเสียมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามมีเจ้าหน้าที่บางส่วนเห็นว่า ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมามีความน่าเชื่อถือไม่มีลักษณะของการร้องเท็จหรือกลั่นแกล้งกัน เนื่องจากเจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตมีการบรรยายให้ความรู้สมาชิกชมรม STRONG<sup>๓</sup> และประชาชนทั่วไปถึงแนวทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่ถูกต้อง รวมทั้งบทลงโทษตามมาตรา 184 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>๔</sup>

## 1.2 ประเภทคำกล่าวหา

จากการศึกษาประเภทคำกล่าวหาที่มีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า เมื่อแบ่งตามรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเรื่องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 4,583 เรื่อง (ร้อยละ 39.35) รองลงมาเป็นเรื่องจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 2,513 เรื่อง (ร้อยละ 21.57) ยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ จำนวน 1,531 เรื่อง (ร้อยละ 13.14) ตามลำดับ

## 1.3 กระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.

จากการศึกษาสามารถสรุปเป็นขั้นตอนหลักได้ 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแส 2) การบันทึกข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ 3) การมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน 4) การพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน และ 5) การเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1.3.1 การยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแส

การยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแสเป็นขั้นตอนที่ประชาชนได้มีการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านช่องทางต่าง ๆ เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น ทำเป็นหนังสือ กล่าวหาด้วยวาจาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ บัตรสนเท่ห์ ทางโทรศัพท์ หรือผ่านทางโซเชียลมีเดียต่าง ๆ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ถึงปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการยื่นเรื่องร้องเรียน/เบาะแส สามารถแบ่งปัญหาอุปสรรค ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นปัญหาอุปสรรคของประชาชน พบว่า ประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ ประชาชนบางส่วนที่ได้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว มีความกังวลว่า ข้อมูล/เบาะแสที่แจ้งหากมีการมอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการจะทำให้ข้อมูลเกิดการรั่วไหลหรือมีการช่วยเหลือกันในหน่วยงานนั้น สำหรับปัญหาอุปสรรคในส่วนของผู้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า สืบเนื่องจากการที่ประชาชนบางส่วนที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เรื่องที่ไม้อยู่ในอำนาจหน้าที่ถูกส่งเข้ามาจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาตามกระบวนการ นอกจากนี้ ในเรื่องของความครบถ้วนของข้อมูล/เบาะแส โดยเฉพาะหากมีรายละเอียดไม่เพียงพอจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องทำงานเพิ่มขึ้น

### 1.3.2 การบันทึกข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์

ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องร้องเรียน/เบาะแส จะมีการคัดแยกคำกล่าวหา หากเห็นว่าคำกล่าวหาดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบตามการจัดแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหาต่อไป หากเห็นว่าคำกล่าวหาดังกล่าวไม่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบให้ส่งคำกล่าวหาไปยังสำนักบริหารงานกลาง หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่เป็นผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณี จากนั้น เมื่อได้รับคำกล่าวหาแล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบว่าเป็นคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แล้วหรือไม่ หากเป็นเรื่องเดียวกันจะส่งไปรวมกับเรื่องกล่าวหาเดิม แต่หากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลคำกล่าวหาในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการบันทึกข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า ส่วนใหญ่มองว่า ระบบดังกล่าวมีความสมบูรณ์อยู่แล้ว อีกทั้งรายละเอียดที่จะต้องบันทึกมีความครบถ้วนและเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม มีเจ้าหน้าที่บางส่วนได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคที่พบในการบันทึกข้อมูลลงในระบบ PESCA คือ ตัวระบบยังไม่มีมีการปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรับเปลี่ยน

### 1.3.3 การมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน

ภายหลังจากเห็นว่าคำกล่าวหาดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบ ผู้อำนวยการจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งในสังกัดทำการตรวจรับคำกล่าวหาและให้ความเห็นต่อคำกล่าวหาดังกล่าวว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการมอบหมายงานเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า ในขั้นตอนดังกล่าวไม่พบปัญหาอุปสรรคใด แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่บางรายได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการมอบหมายงานตรวจรับคำกล่าวหาของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มองว่า ไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากพนักงานไต่สวนในส่วนภูมิภาคจะต้องดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา ตรวจสอบเบื้องต้น และไต่สวน โดยที่การตรวจรับคำกล่าวหาไม่ถูกกำหนดเป็นผลงานในตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคล

### 1.3.4 การพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน

ภายหลังจากที่ได้รับมอบหมายแล้ว พนักงานไต่สวนจะพิจารณาตรวจรับคำกล่าวหาและให้ความเห็นตามแนวทาง ได้แก่ รับไว้ดำเนินการ เห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานอื่น เห็นควรไม่รับพิจารณา

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนยังมีความเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายของ ป.ป.ช. หรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ครบถ้วน ทำให้การตรวจรับคำกล่าวหาหลาย ๆ เรื่องยังให้ความเห็นไม่ตรงตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ได้สะท้อนอีกหนึ่งปัญหาคือ กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มาจากสายงานอื่น ที่ไม่ได้มาจากสายงานด้านการไต่สวนอาจไม่มีความเข้าใจในกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา ทำให้เวลาที่เจ้าหน้าที่เสนอเรื่องให้ผู้พิจารณาพิจารณาผลการตรวจรับคำกล่าวหา ผู้อำนวยการจะอนุมัติผลการตรวจรับคำกล่าวหาตามเจ้าหน้าที่เสนอ

### 1.3.5 การเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณา

ขั้นตอนนี้ หลังจากพนักงานไต่สวนได้พิจารณาตรวจรับคำกล่าวหาและให้ความเห็นแล้ว จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณา พบว่า ส่วนใหญ่พบปัญหาในขั้นตอนของการนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการกลั่นกรองที่จะถูกตีกลับมาให้แก้ไขใหม่ เนื่องจากรายละเอียดพฤติกรรมไม่ชัดเจนหรือเป็นการเพิ่มเติมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ การรวมมติจากคณะอนุกรรมการฯ หากมติดังกล่าวใช้ระยะเวลานานจะส่งผลกระทบต่อการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## 2. ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ

จากการศึกษาการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ ในประเด็นกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสการทุจริต กระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริต บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส

คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เพื่อสกัดปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ประกอบกับการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ โดยค้นพบปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสดังกล่าว 7 ปัจจัย และเมื่อนำมาจัดเป็นกลุ่มใหญ่แล้วจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

- ปัจจัยผู้แจ้งเบาะแสด ได้แก่ การมีจิตสาธารณะ ความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสด
- ปัจจัยระบบการแจ้งเบาะแสด ได้แก่ การมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

## 2.1 ปัจจัยผู้แจ้งเบาะแสด

### 2.1.1 การมีจิตสาธารณะ

การสร้างจิตสาธารณะที่เกิดจากการหล่อหลอมผ่านการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นถึงความมีจริยธรรม ตระหนักรู้ เข้าใจสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนและสังคมที่จะดูแลและบำรุงรักษา ร่วมกัน อันจะเป็นแรงปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหา หรือกระทำการอื่นใดที่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม ปัจจัยนี้เป็นส่วนสำคัญที่กระตุ้นและจูงใจให้ทุกคนกล้าที่จะออกมาเปิดโปงการกระทำความผิด หรือการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในองค์กร โดยมองเห็นประโยชน์ส่วนรวมหรือสังคมเป็นสำคัญ เพื่อให้ทุกคนได้รับการดูแลอย่างเสมอภาค โปร่งใส และเท่าเทียม สอดคล้องกับการศึกษาของ Kaptein (2011) กล่าวว่า การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการมีจริยธรรม มีอิทธิพลต่อการตอบสนองต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะ และการศึกษาของ Murphy and Free (2016) กล่าวว่า กระบวนการคิดอย่างที่มีจิตสาธารณะนั้น ปัจจัยสำคัญที่สร้างความกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตเพื่อให้เกิดการลงโทษผู้ที่กระทำความผิด ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยการมีจิตสาธารณะเป็นปัจจัยที่ส่งผลระดับมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.1.2 ความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสด

การบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตดังเช่นสหราชอาณาจักร ซึ่งประกอบด้วย ความคุ้มครองจากการกระทำอันตราย เช่น การกระทำอันไม่เป็นธรรมโดยผู้ถูกแจ้ง และการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการ เช่น การออกมาตรการหรือคำสั่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้แจ้งเบาะแสด ซึ่งประเด็นเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ที่จะได้รับความคุ้มครองจากการแจ้งเบาะแสดที่มี “ความผิดทางอาญา” หรือ “ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน” ทั้งเป็นความผิดที่ได้กระทำผิดสำเร็จแล้ว กำลังกระทำความผิด หรือกำลังจะกระทำความผิดในอนาคตได้ สอดคล้องกับการศึกษาของ Holtzhuesen (2009) กล่าวว่า การให้ความคุ้มครองต่อผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น เป็นส่วนที่ช่วยสร้างความมั่นใจ และความเชื่อมั่นให้กับผู้แจ้งเบาะแสด และกล้าที่จะเสี่ยงต่อผลกระทบที่จะเกิดจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ทั้งหมดเห็นว่าปัจจัยความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสดเป็นปัจจัยที่ส่งผล ระดับมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

## 2.2 ปัจจัยระบบการแจ้งเบาะแสด

### 2.2.1 การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

จากการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้กฎหมาย The False Claim Act ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่เป็นกลไกสำคัญที่สนับสนุนการแจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยกฎหมายมีลักษณะของการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตในนามของรัฐบาลกลาง โดยผู้แจ้งเบาะแสดจะได้รับเงิน

รางวัลส่วนแบ่งจากค่าเสียหายที่รัฐบาลจะได้รับ สอดคล้องกับการศึกษาของ Schultz and Harutyunyan (2015) พบว่า การแจ้งเบาะแสการทุจริตของตลาดหลักทรัพย์มีอัตราการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตที่ประสบความสำเร็จเนื่องจากกฎหมาย The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 ที่มีบทบัญญัติในการให้รางวัลกับผู้แจ้งเบาะแสร้อยละ 10 จากบทลงโทษของความผิดที่เกิดขึ้นจากการฉ้อโกงทรัพย์ เมื่อการแจ้งเบาะแสนั้นได้รับการพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นจริงและได้รับการร้องเรียนสำเร็จ ซึ่งส่งผลให้อัตราการทุจริตที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์มีอัตราที่ลดลง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.2 การมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต

การมีกฎหมายที่ชัดเจนในการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้นประสบความสำเร็จ เนื่องจากการมีกฎหมายที่ครอบคลุมและแข็งแรง จะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้กับผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตเมื่อข้อกล่าวหาได้รับการพิจารณาและดำเนินคดี และตัวผู้แจ้งเบาะแสเองได้รับความปลอดภัยจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาข้อกฎหมายให้ความเข้มแข็งและครอบคลุมต่อการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอย่างชัดเจน สอดคล้องกับการศึกษาของ Chang, Wilding & Shin (2017) พบว่า การมีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต ส่งผลต่อการรับรู้ของบุคคลในด้านของความปลอดภัย กระบวนการในการแจ้งเบาะแสการทุจริต อันเป็นแรงสนับสนุนให้เกิดการแจ้งเบาะแสการทุจริตภายในองค์กรที่มีอัตราที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ทั้งหมดเห็นว่าปัจจัยการมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.3 การได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน

การสนับสนุนโดยภาครัฐในการแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ แรงงาน บุคคลทั่วไป รวมไปถึงภาคประชาสังคมเกิดความมั่นใจในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต และสร้างความเชื่อมั่นว่าข้อกล่าวหาจะถูกได้รับการพิจารณาหากข้อกล่าวหาที่มีมูลเหตุ และมีความน่าเชื่อถือของข้อมูลนั้นจริง ๆ โดยไม่ต้องถูกภาครัฐเข้ามาใช้อำนาจในการขัดขวางการดำเนินงานดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีการพัฒนาให้เหมาะสมและมีความทันสมัย เพื่อให้ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตได้รับความเป็นธรรม และได้รับการปกป้องจากผู้กระทำความผิด สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Vandekerckhove et al. (2016) ที่สนับสนุนว่าการสนับสนุนการแจ้งเบาะแสของรัฐบาลหรือองค์กรเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของบุคคลที่จะกล้าออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ทั้งหมดเห็นว่าปัจจัยการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงานเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบปานกลาง ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.4 การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

การมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความกล้า มีความมั่นใจ มีความเชื่อมั่นต่อความปลอดภัยของตนจากการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตหรือการกระทำความผิดนั้นผู้แจ้งเบาะแสจะเกิดความเสี่ยงจากการกลั่นแกล้ง การไล่ออกจากงาน หรือการปฏิบัติอื่นใดที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น กฎหมายที่คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตจึงเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้ผู้แจ้งเบาะแสกล้าที่จะเปิดเผย เพื่อช่วยให้องค์กรเกิดความโปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับการศึกษาของศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ (2560)

กล่าวว่า การมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตที่มีความครอบคลุมถึงผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต มีข้อกำหนดต่อความผิดเกิดจากการกระทำอันทุจริตโดยชัดเจน เป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมในสังคม ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยการมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบระดับปานกลาง ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

### 2.2.5 การตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน

การพัฒนาระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตที่รวดเร็วและน่าเชื่อถือ ซึ่งเกิดจากการสนับสนุนและเห็นความสำคัญของภาครัฐในด้านการแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิดหรือการทุจริต และเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักนั้น กล้าที่จะออกมาเรียกร้องและเปิดโปงความผิดเพื่อให้มีความถูกต้องและโปร่งใส สอดคล้องกับการศึกษาของ Holtzhuasen (2009) กล่าวว่า ระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตควรมีการดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีช่องทางที่หลากหลาย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญส่งเสริมต่อความเชื่อมั่น ความไว้วางใจของผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต อีกทั้งแสดงให้เห็นความสำเร็จของการดำเนินการเพื่อต่อต้านการทุจริตในองค์กร ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการถึงระดับความสำเร็จของปัจจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบมาก ในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต

จากปัจจัยดังกล่าว เมื่อนำมาให้ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการประเมินระดับปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริต สามารถสรุปได้ดังนี้

- ระดับมาก ได้แก่ ปัจจัยการมีจิตสาธารณะ ปัจจัยความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสปัจจัยการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ปัจจัยการมีกฎหมายรองรับการแจ้งเบาะแสการทุจริต ปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน
- ระดับปานกลาง ได้แก่ ปัจจัยการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล/หน่วยงาน ปัจจัยการมีกฎหมายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

### 3. บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต

จากการศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไทยในปัจจุบันที่มีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสการทุจริต ได้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สถาบันอิศรา ชมรม STRONG ด้านทุจริตประเทศไทย ในประเด็นการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรค เมื่อวิเคราะห์บทบาทของภาคประชาชนทั้ง 3 หน่วยงาน จะเห็นว่า มีบทบาทที่คล้ายคลึงกันคือ การนำเสนอเนื้อหาข่าวสารเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริต หรือการกระทำที่มีความเสี่ยงจะนำไปสู่การทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สังคมเกิดการรับรู้และตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคม โดยแหล่งข้อมูลส่วนใหญ่จะมาประชาชนในพื้นที่ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการทุจริต ตลอดจนการสืบค้นเองจากแหล่งข้อมูลของหน่วยงานรัฐ เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-GP) ระบบการใช้จ่ายข้อมูลภาครัฐ (ภาษีไปไหน?) เป็นต้น โดยปัญหาส่วนใหญ่ที่พบจากการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารคือ ถ้าแหล่งข้อมูลที่มาจากประชาชนจะขาดเอกสารหลักฐานประกอบ ทำให้ยากต่อการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของการเข้าถึงแหล่งข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่เป็นข้อจำกัดในการตรวจสอบ เช่น ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-GP) ที่ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลย้อนหลังได้เกิน 1 ปี หรือการลงข้อมูลที่มีรายละเอียดไม่เพียงพอ เป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนของการบูรณาการร่วมกันทั้ง 3 หน่วยงานมีการบูรณาการร่วมกันทั้งในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการอบรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เทคนิคต่าง ๆ อันจะเป็นการเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน สำหรับในส่วนของการบูรณาการที่แตกต่างกันคือจะเห็นได้ว่าสำนักข่าวอิศรานั้นนอกเหนือจากการนำเสนอข่าวเชิงลึกเน้นการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีผลในการตรวจสอบ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ยังมีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมด้วย ในส่วนขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทยนั้น มีการดำเนินการในการป้องกันการทุจริตร่วมกับหน่วยงานรัฐ เช่น ข้อตกลงคุณธรรม (IP) ความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST) ตลอดจนการพัฒนาเครื่องมือในการป้องกันการทุจริต เช่น ACT Ai ขณะที่ชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริตจะมีการดำเนินกิจกรรมจับตามองและแจ้งเบาะแส (Watch & Voice) และการอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการป้องกันการทุจริตแก่ประชาชนในพื้นที่

## อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

จากผลการศึกษาถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ และบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการทุจริต มีประเด็นที่สามารถนำมาอภิปรายได้ดังนี้

1. ปัจจุบันภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการทุจริตกับสำนักงาน ป.ป.ช. ผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งในส่วนช่องทางที่เป็นทางการ เช่น ทำเป็นหนังสือ/บัตรสนเท่ห์ส่งมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือเดินทางไปที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือโทรศัพท์สายด่วน 1205 และช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ผ่านช่องทางโซเชียลมีเดียต่าง ๆ เช่น แอปพลิเคชันเฟซบุ๊ก (Facebook) หรือไลน์ (Line) หรือการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านเครือข่ายภาคประชาชนอย่าง “ชมรม STRONG - จิตพอเพียงต้านทุจริตจังหวัด” ซึ่งนับว่าปัจจุบันช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความหลากหลายขึ้น อีกทั้งมีความสะดวกและรวดเร็วต่อผู้แจ้งเบาะแส โดยช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสการทุจริตที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 พบว่า ส่วนใหญ่มาจากหนังสือร้องเรียน รองลงมาคือ หนังสือราชการ บัตรสนเท่ห์ ตามลำดับ และช่องทางที่มีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสเข้ามาน้อยที่สุดคือ แจ้งเบาะแส สำหรับในส่วนช่องทางที่เรียกว่า แจ้งเบาะแส นั้น คำว่า “แจ้งเบาะแส” ตามบริบทนี้ เป็นคำที่ใช้ในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) หมายถึง การแจ้งเบาะแสเข้ามายังช่องทาง Facebook E-mail และระบบการแจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเรื่องร้องเรียน/เบาะแสที่เข้ามายังช่องทางนี้ ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีรายละเอียดคำกล่าวหาไม่ครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ ไม่มีชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา หรือไม่มีชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือไม่ระบุข้อกล่าวหาและพฤติกรรมแห่งการกระทำผิด ตามข้อกล่าวหา หรือไม่มีพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ซึ่งในส่วนช่องทาง Facebook และ E-mail คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีความเป็นไปได้ยากที่จะมีรายละเอียดครบถ้วนของข้อกล่าวหา แต่ในส่วนช่องทางที่เป็นระบบการแจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ช่องทางดังกล่าวเป็นช่องทางที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้พยายามออกแบบเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการแจ้งเบาะแสการทุจริต รวมทั้งรายละเอียดที่ให้กับก็มีความครอบคลุมเพียงพอที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทางกฎหมายได้ อีกทั้งในปัจจุบันได้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริต ซึ่งเริ่มใช้เมื่อต้นเดือนกันยายน 2565 ระบบดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้ทางเว็บไซต์ <https://wbs.nacc.go.th> และ แอปพลิเคชัน NACC MOBILE โดยระบบดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ แจ้งเบาะแส และติดตามสถานะ ส่วนที่เป็นการแจ้งเบาะแสสามารถเลือกได้ว่าจะปิดกั้นตัวตน หรือเปิดเผยตัวตน สำหรับในส่วนติดตามสถานะมี 3 ฟังก์ชันที่สำคัญ คือ การติดตามสถานะของเบาะแสการทุจริตที่เคยแจ้งรับ-ส่งข้อความถึงเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเบาะแส และขอรับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ดังนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้น เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมีความครบถ้วนและสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

2. เมื่อพิจารณาถึงสถิติเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในแต่ละปีจะเห็นว่า มีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเข้ามาเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 10,382 เรื่อง ปี 2563 จำนวน 9,130 เรื่อง ปี 2564 จำนวน 8,381 เรื่อง ถึงแม้จะมีแนวโน้มลดลง แต่ลดลงเพียงร้อยละ 9.86 หากเปรียบเทียบกับจำนวนค่าเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณจะอยู่ที่ 9,297 เรื่อง (สำนักงาน ป.ป.ช., 2565) ถือว่ายังมีปริมาณมาก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังมีจิตสำนึกที่ดีที่เมื่อพบเห็นการทุจริตแล้วมีการแจ้งเบาะแสกับหน่วยงานรัฐแทนที่จะเลือกนิ่งเฉยหรือไม่ดำเนินการใด ๆ เลย ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการแจ้งเบาะแสอาจจะเป็นเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อส่วนตัวก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวเมื่อเทียบกับรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ United Nation (1981) กำหนดแล้ว จะเป็นการผสมผสานระหว่างการมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (spontaneous) และการมีส่วนร่วมแบบชักนำ (induced) กล่าวคือ การที่ประชาชนตัดสินใจออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตเกิดจากสมรรถใจของประชาชนเองที่ต้องการเห็นสังคมดีขึ้นและการทุจริตลดน้อยลง แต่ขณะเดียวกันประชาชนบางส่วนอาจมีความวิตกกังวลถึงความปลอดภัยจากการไปแจ้งเบาะแส เช่น กลัวข้อมูลรั่วไหลและจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยทั้งทางด้านร่างกายและทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสจำเป็นจะต้องมีการสื่อสารให้ความรู้และความเชื่อมั่นต่อประชาชนถึงมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยต่อผู้แจ้งเบาะแส เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตมากขึ้น

3. เมื่อพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับ จากสถิติปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ผลการตรวจรับคำกล่าวหาและมีมติแล้วของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่มีรายละเอียดคำกล่าวหาครบถ้วนตามมาตรา 60 ได้แก่ หนังสือร้องเรียน หนังสือราชการ ร้องเรียนด้วยวาจา และกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่มีรายละเอียดคำกล่าวหาไม่ครบถ้วนตามมาตรา 60 ได้แก่ บัตรสนเทห์ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ แจ้งเบาะแส จะเห็นว่าข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับจากกลุ่มที่ 2 ได้แก่ บัตรสนเทห์ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ แจ้งเบาะแส คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับไว้พิจารณาถึงประมาณร้อยละ 46.94 ขณะที่กลุ่มที่ 1 ได้แก่ หนังสือร้องเรียน หนังสือราชการ ร้องเรียนด้วยวาจา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับไว้พิจารณาเพียงประมาณร้อยละ 4.44 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความน่าเชื่อถือของข้อมูล/เบาะแสในกลุ่มที่ 2 มีน้อยกว่ากลุ่มแรก ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะต้องมีการส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชน รวมถึงประชาสัมพันธ์หรือจัดทำสื่อผ่านช่องทางต่าง ๆ ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนวิธีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสที่ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับสามารถนำไปใช้ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

4. ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ในขั้นตอนการบันทึกข้อมูลในระบบ PESCA พบว่า ตัวระบบยังไม่มีมีการปรับปรุงให้ทันสมัยเป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรับเปลี่ยนในปัจจุบัน นอกจากนี้ การที่มีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเข้ามาจำนวนมากพร้อมกันก็เป็นปัญหาอย่างหนึ่งแก่เจ้าหน้าที่ทำให้การบันทึกข้อมูลลงระบบเกิดความล่าช้าตามไปด้วย ซึ่งบางครั้งอาจมองว่าการบันทึกข้อมูลลงระบบเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ สอดคล้องกับผลการศึกษาของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา (2565) ที่พบว่า เจ้าหน้าที่บางส่วนที่มีหน้าที่รวบรวมข้อมูล และบันทึกข้อมูลลงระบบมีความรู้สึกว่าการกรอกข้อมูลลงในระบบเป็นภาระเนื่องจากมีเอกสารและเอกสารที่ต้องใช้อยู่แล้ว ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการพัฒนาปรับปรุงระบบ PESCA ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ปัจจุบัน และพัฒนาปรับปรุงคู่มือการใช้งานระบบให้ทันสมัย รวมถึงการจัดอบรมให้ความรู้การใช้งานระบบเป็นระยะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถใช้งานระบบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนการมอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า การกำหนดตัวชี้วัดในการตรวจรับคำกล่าวหาของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความแตกต่างกัน ซึ่งพนักงานไต่สวนในส่วนภูมิภาคจะต้องดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา ตรวจสอบเบื้องต้น และไต่สวน โดยที่การตรวจรับคำกล่าวหาไม่ถูกกำหนดเป็นผลงานในตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคล ขณะที่ส่วนกลางมีสำนักที่รับผิดชอบการตรวจรับคำกล่าวหาเฉพาะ โดยสามารถนำผลงานการตรวจรับคำกล่าวหามากำหนดเป็นตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคลได้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตถึงการมอบหมายงานในการตรวจรับคำกล่าวหา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการมอบหมายเรื่องกล่าวหา และการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. สาขากระบวนการยุติธรรม ที่ปฏิบัติงานด้านการไต่สวน พ.ศ. 2562 โดยการมอบหมายเรื่องกล่าวหาให้แก่พนักงานไต่สวนให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความชำนาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดไว้เพียงการมอบหมายงานเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น และไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ที่เป็นการระบุระดับตำแหน่งกับขนาดของเรื่องกล่าวหา และเกณฑ์การให้คะแนน เช่น พนักงานไต่สวนระดับต้นให้รับผิดชอบเรื่องกล่าวหาขนาดเล็ก (S) และขนาดกลาง (M) เป็นต้น แต่ไม่ได้กำหนดการมอบหมายงานในขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาและเกณฑ์การให้คะแนน ทำให้ขั้นตอนดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์การให้คะแนน จึงทำให้ไม่ถูกนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคล โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า การตรวจรับคำกล่าวหาเป็นกระบวนการด่านแรกที่สำคัญที่จะคัดกรองข้อมูล/เบาะแสการทุจริตที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. อีกทั้งกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหาเองก็มีรายละเอียดที่ต้องดำเนินการเช่นกัน

ขั้นตอนการพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนยังมีความเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายของ ป.ป.ช. หรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ครบถ้วน ทำให้การตรวจรับคำกล่าวหาหลาย ๆ เรื่องยังให้ความเห็นไม่ตรงตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้ จากการวิเคราะห์ถึงกระบวนการพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียน คณะผู้วิจัยเห็นว่าในขั้นตอนดังกล่าว ถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดในกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา เนื่องจากพนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายจะพิจารณาและให้ความเห็นว่าเรื่องกล่าวหาจะรับหรือไม่รับไว้พิจารณา และหากรับไว้พิจารณาแล้วจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาต่าง ๆ ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักกฎหมายได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนที่รวบรวมแนวทางการดำเนินการมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแนวคำพิพากษาศาลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการพิจารณามอบหมายเรื่องกล่าวหาให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้ ซึ่งในกระบวนการพิจารณาตรวจรับเรื่องร้องเรียนนี้เป็นกระบวนการที่พนักงานไต่สวนบางส่วนยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของศิริพันธ์ วัฒนศิริธรรม (2564) ที่พบว่า ประเด็นการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา ทำให้การดำเนินการในแต่ละพื้นที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก็เป็นหนึ่งในปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาเช่นกัน ซึ่งในทางปฏิบัติพบปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้อำนวยการบางรายยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหา ทำให้การดำเนินการในแต่ละพื้นที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

สำหรับขั้นตอนการเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณา พบว่า ส่วนใหญ่พบปัญหาในขั้นตอนของการนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการกลั่นกรองที่จะถูกตีกลับมาให้แก้ไขใหม่ เนื่องจากรายละเอียดพฤติกรรมไม่ชัดเจน หรือเป็นการเพิ่มเติมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ การรอมติจากคณะอนุกรรมการฯ หากมติ

ดังกล่าวใช้ระยะเวลานานจะส่งผลต่อการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการวิเคราะห์ถึงกระบวนการเสนอผู้บังคับบัญชา/คณะกรรมการกลั่นกรอง พบว่า การที่มีคณะกรรมการกลั่นกรองนับว่าเป็นข้อดีอย่างหนึ่ง ที่ช่วยในการคัดกรองการทำงานของพนักงานไตสวนให้มีความถูกต้องก่อนที่จะมีการนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา อีกทั้งเป็นการช่วยลดภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่มีจำนวนมากในชั้นแรกก่อน ขณะเดียวกันก็มีปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาตรวจรับคำกล่าวหาเช่นกัน เช่น การถูกคณะกรรมการกลั่นกรองตีกลับมาให้แก้ไขใหม่ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม (2564) และคณะกรรมการการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา (2565) ที่พบว่า การมีปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ/ดำเนินการล่าช้าออกไป ก็เป็นหนึ่งในปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาเช่นกัน ซึ่งในการตรวจรับคำกล่าวหาที่มีขั้นตอนที่ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาในกรณีที่เป็นการเสนอไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณา และการส่ง/มอบหมายหน่วยงานอื่นดำเนินการตามมาตรา 61 – 64 ทำให้มีระยะเวลาที่ต้องรอเข้าประชุมคณะกรรมการ/คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา รวมทั้งบางกรณีคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา มีมติให้ดำเนินการเพิ่มเติม ทำให้กระบวนการตรวจรับคำกล่าวหาตั้งแต่ต้นจนถึงการผ่านการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ/คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นต้องใช้ระยะเวลา ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีการปรับปรุงขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหา เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565 เพื่อความให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงาน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) การตรวจรับคำกล่าวหาที่มีชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นควรไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณาให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลสำนักที่ผู้ถูกร้องสังกัดพิจารณาโดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรอง

2) การตรวจรับคำกล่าวหาที่เป็นบัตรสนเท่ห์ การแจ้งเบาะแส และการร้องเรียนทางเว็บไซต์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจรับคำกล่าวหาแล้วเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จนถึงกรรมการ ป.ป.ช. กำกับดูแลพิจารณาโดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรอง

ซึ่งจากการปรับปรุงกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหาที่มีการลดขั้นตอนในบางเรื่องที่ไม่ต้องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรอง คณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีส่วนช่วยให้การตรวจรับคำกล่าวหาเร็วขึ้น แต่ในบางขั้นตอนก็ยังจำเป็นต้องมีคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อทำหน้าที่ในการคัดกรองเรื่องก่อนที่จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ หลังจากที่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการปรับปรุงขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาที่มีการลดขั้นตอนในบางเรื่องที่ไม่ต้องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรอง เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565 เพื่อความให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งหลังจากที่มีการดำเนินงานตามกระบวนการที่ได้มีการปรับปรุงไปแล้วระยะหนึ่ง สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการใหม่เปรียบเทียบกับกระบวนการเดิมว่าสามารถทำให้การตรวจรับคำกล่าวหาที่มีความรวดเร็วขึ้นหรือไม่ หรือดำเนินการแล้วเสร็จตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ภายใน 30 วันหรือไม่ เพื่อนำมาปรับปรุงขั้นตอนการตรวจรับคำกล่าวหาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. ปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประสบการณ์ของต่างประเทศ เมื่อนำมาวิเคราะห์ถึงการนำไปปรับใช้กับประเทศไทย ในช่วงแรกที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ทันทีคือ ปัจจัยการมีจิตสาธารณะ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มีการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เป็นการสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต เช่น การบรรยายให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐภาคเอกชน เยาวชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป แต่สิ่งสำคัญและเป็นสิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องนำมาขบคิดคือ จะมีวิธีการสื่อสารอย่างไรให้เนื้อหา (Content) ที่สื่อสารไปตรงใจกับความรู้สึกและความเชื่อของผู้รับสาร

จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยม และกลายเป็นผู้มีจิตสาธารณะที่เมื่อพบเห็นการทุจริตในสังคมแล้ว จะไม่นิ่งเฉยแต่จะมีการแจ้งเบาะแสการทุจริตให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการ

ปัจจัยความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแส และปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน ทั้งสองปัจจัย มีความเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ จากสถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในแต่ละปีที่มีจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังมีความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสของสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ในระดับสูง สอดคล้องกับผลการสำรวจความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการปราบปรามการทุจริต พบว่า เฉลี่ยอยู่ที่ 3.85 จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน เมื่อแปลผลมีความเชื่อมั่นอยู่ในระดับค่อนข้างมาก (สำนักงาน ป.ป.ช., 2564) แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนจะมีความเชื่อมั่นต่อระบบการแจ้งเบาะแสนั้น ส่วนหนึ่งย่อมเป็นผลสะท้อนมาจากปัจจัยการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน เพราะถ้าเมื่อประชาชนมีการแจ้งเบาะแสแล้ว แต่ไม่ได้รับการตอบสนองต่อเรื่องที่มีการร้องเรียนดังกล่าว ในอนาคตเมื่อพบเห็นการทุจริต ก็ไม่ยากแจ้งเบาะแสการทุจริตต่อหน่วยงานของรัฐอีก

ปัจจัยการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 137 กำหนดให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตในคดีร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งปัจจุบันเงินรางวัลอยู่ที่ร้อยละ 15 ของมูลค่าทรัพย์สินที่น่าส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสนำมาใช้เฉพาะการดำเนินการในคดีร้ายแรงผิดปกติเท่านั้น ไม่รวมถึงคดีทุจริตอื่น ๆ ซึ่งจากการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศและความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสหรัฐอเมริกาประชาชนจะได้รับเงินรางวัลจากการแจ้งเบาะแสการทุจริต 15 - 25 เท่าจากค่าความเสียหายทั้งหมด ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า หากประเทศไทยจะนำแนวคิดนี้มาปรับใช้ โดยมีการให้เงินรางวัลแก่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอื่น ๆ จำเป็นจะต้องมีการปรับแก้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เสียก่อน รวมถึงต้องมีการกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขการจ่ายเงินให้ชัดเจน โดยอาจใช้หลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัลกรณีร้ายแรงผิดปกติมาเป็นแนวทางได้

สำหรับประเด็นการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อแลกกับความกล้าในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตนั้น ประเด็นดังกล่าวยังเป็นที่ถกเถียงและไม่มีข้อสรุป โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวคิด แนวคิดแรกของเมธี ครองแก้ว (เมธี ครองแก้ว อ้างถึงใน วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และคณะ, 2561) กล่าวว่า การให้สินบนนั้น ไม่ว่าประชาชนจะให้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือรัฐให้ประชาชน ต้องถือว่าเป็นการขัดต่อคุณลักษณะทางศีลธรรมจรรยา (Moral Character) ของทั้งสองฝ่าย การจะอ้างว่ารัฐจะให้สินบนประชาชนเพื่อเป็นการตอบแทนคุณความดีที่แจ้งเบาะแสแก่รัฐ ทำให้รัฐและประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์ก็อาจไม่ถูกต้องนัก เพราะคุณความดีของคนไม่ใช่สินค้าซื้อขาย อันที่จริงควรหันมาพัฒนาประเทศและสังคมเพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในความถูกต้องและทำหน้าที่ของพลเมืองที่ดีที่คอยปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของสังคมโดยไม่เห็นแก่อำสสินจ้างหรือเงินรางวัล และแนวคิดที่สองของประธาน วัฒนวาณิชย์ และคณะ (2555) กล่าวว่า โดยเงินสินบนซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้ประชาชนเห็นสมควรให้มีต่อไปเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดมากขึ้น โดยคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยได้นำแนวคิดการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมาใช้ในกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายของ ป.ป.ช. เช่น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 53 และมาตรา 55 ซึ่งในการที่ประชาชนจะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต ผู้ที่ออกมาแจ้งเบาะแสมักมีความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในเรื่องของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หากมีกรณีที่มีข้อมูลรั่วไหลออกไป ดังนั้น การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสก็เป็นผลประโยชน์อย่างหนึ่งที่ผู้แจ้งเบาะแสมควรได้รับเพื่อแลกกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้งการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสก็เป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตเพิ่มขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การมีมาตรการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสเป็นสิ่งที่ดีและควรมีไว้ แต่ไม่ควรนำมาประชาสัมพันธ์เป็นมาตรการหลักและนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการต่อรองเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ได้จากการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต แต่การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสควรเป็นสิ่งที่ได้รับเมื่อประชาชนมีความกล้าในการทำสิ่งที่ถูกต้องมากกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในท้ายที่สุดสำนักงาน ป.ป.ช. จะไม่ได้มีการกำหนดในกฎหมาย ป.ป.ช. ในการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสคดีทุจริตอื่น ๆ ยกเว้นในคดีร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังสามารถให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสในรูปแบบของผลประโยชน์อื่น ๆ ได้เช่น เกียรติบัตร เข็มกิตติคุณ เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงาน ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยเข็มกิตติคุณของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2564 เพื่อเชิดชูเกียรติบุคคลที่ช่วยเหลือ สนับสนุนทำคุณประโยชน์ หรือดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน อันมีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้เป็นแบบอย่างและเกียรติประวัติอันดีควรแก่การยกย่องให้ปรากฏสืบไป

### ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

จากการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีการจัดทำข้อเสนอแนะ โดยพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อเสนอแนะใน 2 ประเด็นคือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะต้องมีการส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนรวมทั้งประชาสัมพันธ์หรือจัดทำสื่อผ่านช่องทางต่าง ๆ ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนการเข้าถึงช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแส วิธีการร้องเรียน/แจ้งเบาะแสที่ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับสามารถนำไปใช้ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

1.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่านช่องทางที่เป็นระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มากขึ้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้ผ่านทางเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน NACC MOBILE เพื่อให้ข้อมูล/เบาะแสที่ได้รับมีความครบถ้วนและสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไปได้

1.3 สำนักงาน ป.ป.ช. อาจพิจารณานำการตรวจรับคำกล่าวหาที่ดำเนินการแล้วเสร็จมากำหนดเป็นตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคลเช่นเดียวกับดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น และไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นด้วย เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่พนักงานไต่สวนในส่วนภูมิภาค

1.4 ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. มีการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตอยู่แล้ว ควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารให้ความรู้และความเชื่อมั่นต่อประชาชนถึงมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยต่อผู้แจ้งเบาะแสร่วมด้วย เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและกล้าที่จะออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริตมากขึ้น

1.5 ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มีการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เป็นการสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต แต่สิ่งสำคัญและเป็นสิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องนำมาขบคิดคือ จะมีวิธีการสื่อสารอย่างไรให้เนื้อหา (Content) ที่สื่อสารไปตรงกับความรู้สึกและความเชื่อของผู้รับสาร จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยม และกลายเป็นผู้มีจิตสาธารณะที่เมื่อพบเห็นการทุจริตในสังคมแล้วจะไม่นิ่งเฉย แต่จะมีการแจ้งเบาะแสการทุจริตให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ

1.6 การให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ผู้แจ้งเบาะแส เช่น เงินรางวัล ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จในการแจ้งเบาะแสการทุจริตของต่างประเทศ ทั้งนี้ หากประเทศไทยจะนำแนวคิดนี้มาใช้ โดยมีการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอื่นนอกเหนือจากกรณีร่ำรวยผิดปกติ นั้น สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึง คือ การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสไม่ควรนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการต่อรองเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ได้จากการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต แต่การให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสควรเป็นสิ่งที่ได้รับเมื่อประชาชนมีความกล้ากระทำในสิ่งที่ถูกต้องมากกว่า

1.7 การให้ผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นแก่ผู้แจ้งเบาะแส เช่น เกียรติบัตร เข็มกิตติคุณ เป็นต้น ถึงแม้ในท้ายที่สุดสำนักงาน ป.ป.ช. จะไม่ได้มีการกำหนดในกฎหมาย ป.ป.ช. ในการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส คดีทุจริตอื่น ๆ ยกเว้นในคดีร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังสามารถให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสในรูปแบบของผลประโยชน์อื่น ๆ ได้ ผ่านระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยเข็มกิตติคุณของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2564 เพื่อเชิดชูเกียรติบุคคลที่ช่วยเหลือ สนับสนุน ทำคุณประโยชน์ หรือดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช.

1.8 คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณานำแนวคิด “เพิ่มแมวจับหนู” มาประยุกต์ใช้ในการปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ เปรียบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตเป็นแมว เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น ซึ่งมีบุคลากรจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับคนที่ จะทำการทุจริต ที่เปรียบเสมือนเป็นหนู ดังนั้น จะต้องเพิ่มแมวในการปราบปรามการทุจริต ซึ่งแมวอีกตัวหนึ่งที่มีความสำคัญก็คือ ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบว่ามีผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริต จะต้องไม่นิ่งเฉยและต้องรีบดำเนินการทางวินัยโดยเร็ว มิเช่นนั้นผู้บังคับบัญชาจะมีความผิดทางวินัยด้วย

1.9 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานให้กับเครือข่ายภาคประชาชนชมรม STRONG – จิตพอเพียงต้านทุจริต ในทุกจังหวัด นอกเหนือจากงบประมาณที่จัดสรรให้ดำเนินโครงการในแต่ละปีงบประมาณ หรือการเขียนโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุน ป.ป.ช. เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานเชิงรุกในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแสการทุจริต (Watch & Voice) ให้แก่ชมรมฯ

## 2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 หากสำนักงาน ป.ป.ช. จะนำแนวคิดการให้เงินรางวัลแก่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอื่น ๆ มาปรับใช้กับประเทศไทย เบื้องต้นควรมีการศึกษาถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการให้เงินรางวัลในคดีร่ำรวยการทุจริตเสียก่อน รวมทั้งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสกับความกล้าในการออกมาแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจแนวคิดดังกล่าว

2.2 หากสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีการปรับปรุง/พัฒนาระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริต ควรมีการศึกษาระบบการแจ้งเบาะแสการทุจริตจากประเทศต้นแบบ เช่น สหรัฐอเมริกา เพื่อให้มีความชัดเจนเพิ่มขึ้น

## เอกสารอ้างอิง (References)

คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา. (2565). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง

“กระบวนการรับคำกล่าวหาและการดำเนินการตามหน้าที่อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ประธาน วุฒนาภิรักษ์ และคณะ. (2555). วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่. สำนักงาน ป.ป.ช.

- วิชญพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และคณะ. (2561). *โครงการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทย และการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิชญพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และ อังศุธร ศรีสุทธิสะอาด. (2563). *รายงานวิจัยสถาบันฉบับสมบูรณ์ ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน: การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ. (2564). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินกระบวนการและผล การปฏิบัติงานตามภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช.*
- ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ. (2560). *โครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้ง เบาะแส (Whistleblower)”*. สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2564). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงาน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2565 จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2687562e9c6e579cde362c1a4a8ff05a3ae91b9.pdf>
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (2565). *สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2566. จาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2695767268d61df99f363a129083f47a2c06c9f.pdf>
- เสาวณีย์ ทิพอุต และคณะ. (2562). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่ เกี่ยวข้องกับสิทธิการรับรู้ข่าวสารการรับรู้การทุจริต ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตต่อ ประชาชน*. สำนักงาน ป.ป.ช.
- Chang, Y., Wilding, MA. & Shin, M. (2017). Determinants of whistleblowing intention: evidence from the South Korea government. *Public Performance & Management Review*, 40(4), 1-25.
- Holtzhuasen, N. (2009). Organization trust as a prerequisite for whistleblowing. *Journal of Public Administration*, 44(1), 234-246.
- Kaptein, M. (2011). From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture of organizations are employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 98(3), 513-530.
- Murphy, P.R. and Free, C. (2016). Broadening the Fraud Triangle: Instrumental Climate and Fraud. *Behavioral Research in Accounting*, 28(1), 41-56.
- Schultz, D. and Harutyunyan, K. (2015). Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 1(2), 87-97.
- United Nations. (1981). *Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice Through Theory Development*. Academy of Management Review.
- Vandekerckhove, W., Fotaki, M. & Kenny, K. (2016). *Effective speak-up arrangements for whistleblower: A multi-case study on the role of responsiveness, trust and culture*. Retrieved on 23 June 2022 from <https://www.accaglobal.com/whistleblower>