



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

และ

ร่างพระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.

คณะกรรมการการปฏิรูปคุณธรรม
จริยธรรม และธรรมาภิบาล
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ ๑ คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล และกระบวนการทำงาน	๑
๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล	๑
๑.๒ รายงานฉบับแรกที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ	๑
๑.๓ แผนการดำเนินการที่ต่อเนื่อง	๓
บทที่ ๒ สถานการณ์และแนวโน้มสภาพปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล	๔
๒.๑ ความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล	๔
๒.๒ ภาพรวมของปัญหาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมไทย	๔
๒.๓ สภาพปัญหาของกลุ่มต่าง ๆ	๕
๒.๔ แนวโน้มของปัญหา	๖
๒.๕ ความเร่งด่วนในการปฏิรูป	๖
บทที่ ๓ กลไกและกระบวนการแก้ปัญหาและส่งเสริมพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในปัจจุบัน	๑๐
๓.๑ ความพยายามในการแก้ปัญหา	๑๐
๓.๒ กระบวนการกำหนดมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่	๑๑
๓.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐	๑๕
๓.๔ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔	๑๕

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๔ ข้อเสนอความจำเป็นในการปฏิรูปจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง	๑๘
๔.๑ ข้อเสนอจากคณะกรรมการวิสามัญประจำของสภาปฏิรูปแห่งชาติ	๑๘
๔.๒ ข้อเสนอจากคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ	๒๐
บทที่ ๕ แนวทางปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล	๒๑
๕.๑ แนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล	๒๑
๕.๒ แนวทางการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ	๒๑
๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ	๒๒
๕.๔ โครงสร้างและองค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ	๒๓
บทที่ ๖ บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ	๒๙
๖.๑ วิเคราะห์ลักษณะสำคัญของการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล	๒๙
๖.๒ สรุปสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อการพิจารณาสำหรับสภาปฏิรูปแห่งชาติ	๓๑
ภาคผนวก	
๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐	
๒. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔	
๓. ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) กับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม	
๔. สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและความห่วงใยจากที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ	
๖ มกราคม ๒๕๕๘	

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ด้วยตระหนักถึงปัญหาคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสังคมไทยว่าอยู่ในสถานการณ์ที่เลวร้ายและหยั่งรากลึก ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำพาบ้านเมืองมาสู่วิกฤติการณ์ที่ไร้ทางออก จนคณะรักษาความสงบแห่งชาติจำเป็นต้องเข้ามาดูแลให้เกิดกระบวนการปฏิรูปประเทศทั้งระบบแบบทั่วด้าน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลขึ้น เพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

รายงาน *เรื่องสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ* นี้เป็นเอกสารรายงานฉบับที่สองที่คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ได้นำกรอบแนวคิดและหลักการสำคัญของรายงานฉบับแรก เรื่องแนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน ที่ได้รายงานต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติและที่ประชุมได้เห็นชอบในหลักการแล้วเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ มาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมรายละเอียดตามข้อเสนอแนะข้อสังเกตและข้อห่วงใยของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้วในทุกประการ

คุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเป็นค่านิยมพื้นฐานหรือระบบคุณค่าสำหรับการยึดถือและประพฤติปฏิบัติเพื่อการอยู่ร่วมกันของสังคม จึงเป็นปัจจัยสำคัญของความมั่นคงผาสุกของประเทศชาติและประชาชน สังคมประเทศใด ผู้ปกครองและประชาชนมีคุณธรรมจริยธรรม การปกครองมีธรรมาภิบาล สังคมประเทศนั้นจะเข้มแข็ง ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ในทางตรงกันข้าม หากสังคมประเทศใดขาดเสียซึ่งคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล สังคมประเทศนั้นย่อมอ่อนแอ แตกแยกและอาจถึงขั้นล่มสลายได้

ประเด็นคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเป็นอีกด้านหนึ่งของเหรียญในภารกิจการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันซึ่งข้อเสนอเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการธิการของสภาปฏิรูปแห่งชาติทุกชุดและที่ประชุมสัมมนาของสมาชิก สปช. ครั้งล่าสุดเมื่อ 19-20 มกราคม 2558 ต่างเห็นตรงกันว่ากำลังเป็นภัยคุกคามร้ายแรง ซึ่งกัดกร่อนประเทศและสังคมไทยมาจากภายในทุกส่วนขององคาพยพ การปฏิรูปประเทศจะสำเร็จไม่ได้เลยหากเราไม่สามารถแก้ปัญหา

ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ความขัดแย้งแตกแยกของคนในชาติอย่างรุนแรง ซึ่งสาเหตุหลักก็มาจากความบกพร่องความเสื่อมทางคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของผู้คนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้สะสมตัวมายาวนานและแผ่ขยายมากขึ้นอย่างต่อเนื่องกระจายไปทั่วทุกวงการและทุกระดับขององคาพยพ. ผู้คนจำนวนมากมีแนวโน้มไม่ยึดมั่นในความดี ขาดความเชื่อตรงยอมรับการทุจริต มีปัญหาความรับผิดชอบ ทั้งในกลุ่มคนชั้นนำของสังคมและประชาชนทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงระบบงานและกลไกการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ตลอดจนการแก้ปัญหาการทุจริตเท่าที่อยู่ พบว่ามีกฎหมาย หน่วยงาน องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้องอยู่มากมาย แต่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการ ไม่กล้าพูดความจริง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่จำกัด

ในด้านกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา มีหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลและการป้องกันแก้ปัญหาการทุจริตมากมาย ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการใช้อำนาจกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจแบบแข็ง (Hard Power) เข้าไปจัดการกับปัญหา ในขณะที่สภาพปัญหาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลนับวันยิ่งมีความสลับซับซ้อน ไม่ตรงไปตรงมาอย่างแต่ก่อน ทำให้การใช้อำนาจแบบแข็งมีข้อจำกัดลงทุกที ส่วนกระบวนการเสริมสร้างพลังทางสังคม พลังทางปัญญา พลังทางศีลธรรม อันอำนาจแบบอ่อน (Soft Power) ที่ได้ผลยั่งยืนกว่าซึ่งต้องอาศัยหน่วยงาน องค์กรส่งเสริม ทั้งองค์กรรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ฯลฯ กลับมีการดำเนินการหรือสนับสนุนที่น้อยมาก และเต็มไปด้วยอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณและระบบระเบียบของทางราชการ

เพื่อปฏิรูประบบงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศ คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลจึงมีข้อเสนอภายใต้หลักคิดในการพัฒนาสร้างนวัตกรรมพลังอำนาจแบบอ่อนขึ้นมาเสริมพลังอำนาจแบบแข็งที่มีอยู่เดิม และประสานพลังกันในการหยุดยั้งวิกฤติและฟื้นฟูพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศและสังคมไทย

อันประกอบด้วย

(๑) แนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ๓ ประเด็นที่ คือ

๑. การจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ให้เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ

๒. ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และให้ศูนย์คุณธรรมจัดตั้งตาม พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัตินี้

๓. แนวทางการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามกฎหมายขึ้นมาในจังหวัดที่หนึ่งเสียก่อนโดยไม่ต้องรอรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินกระบวนการรณรงค์ทางสังคม เพื่อฟื้นฟูคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างกว้างขวางและมีพลังในช่วงการเปลี่ยนผ่านประเทศในปัจจุบัน ก่อนที่บ้านเมืองจะกลับคืนสู่ภาวะการเมืองในระบบปกติ และต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว หากเห็นว่าสมควรให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงยกสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

(๒) หลักการสำคัญของการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๒ ประการ คือ

๑. หลักการส่งเสริมให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้

๒. หลักการการมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(๓) แนวทางดำเนินการปฏิรูปมี ๔ มาตรการ คือ

๑. การกำหนดความหมายและกรอบภารกิจที่ชัดเจนในการดำเนินงาน

๒. การจัดตั้ง “สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ” เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลและมาตรฐานธรรมาภิบาลขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด

๓. ให้สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีอำนาจในการสอบสวนการฝ่าฝืนหรือไม่มีการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคล และธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

๔. ให้มีการจัดระบบและกำหนดบทบาทการทำงานขององค์กรและหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลใหม่ ให้เชื่อมโยงบูรณาการกันทั้งระบบ มีเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และมีปฏิบัติการร่วมอย่างเกื้อกูลเกิดประสิทธิผล

(๔) ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๓ ขั้นตอน คือ

๑. ให้มีพระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.... และจัดตั้งองค์กรขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ชื่อว่า “สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ”

๒. ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. กำหนดแหล่งที่มาของทุน รายได้ และทรัพย์สิน สำหรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ โดยให้โอนทรัพย์สินและรายได้ของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มารวมไว้ด้วย

(๕) โครงสร้างและองค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๕ กลไก คือ

๑. คณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๒. สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๓. ที่ประชุมสมัชชาคุณธรรม

๔. คณะกรรมการบริหารสำนักงาน

๕. สำนักงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ

บทที่ ๑

คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และกระบวนการทำงาน

๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลขึ้น มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการกำหนดกรอบแนวทางเพื่อปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๒. รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่หนึ่ง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๓. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ประธานกรรมการ
๔. นายอำพล จินดาวัฒนะ	รองประธานกรรมการ
๕. นายไพบุลย์ นิติตะวัน	กรรมการ
๖. นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์	กรรมการ
๗. นางชัชฌิมพร กองสอน	กรรมการ
๘. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	กรรมการ
๙. นางตรีใจ บุรณสมภพ	กรรมการ
๑๐. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๑๑. นายสิน สือสวน	กรรมการและเลขานุการ
๑๒. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๑.๒ รายงานฉบับแรกที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลได้นำเสนอรายงานฉบับแรก เรื่องแนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ โดยที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ อันมีสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมและลงมติจำนวน ๒๒๐ คน โดยลงมติเห็นด้วย ๒๐๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๗ เสียง และงดออกเสียง ๑๐ เสียง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของมติในเบื้องต้น ดังนี้

“เห็นชอบในหลักการให้ดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลตามที่คณะกรรมการ ฯ เสนอ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการ ฯ นำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมไปปรับปรุงเพิ่มเติมและหารือกับผู้เกี่ยวข้องให้มีความสมบูรณ์และให้นำเสนอรายงานอีกครั้งภายในระยะเวลา

๖๐ วัน โดยอาจจะได้พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการจัดทำเป็น (ร่าง) พระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็วต่อไป”

หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ ได้นำข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและข้อห่วงใยจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๒๔ ท่านที่อภิปราย เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ มาประกอบการพิจารณาซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ^๕ ได้แก่

๑. คณะกรรมการควรพิจารณาข้อเสนอจากคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน สร้างการมีส่วนร่วมโดยการปรึกษาหารือ เพื่อให้เกิดข้อสรุปของรายงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน
๒. ควรจัดให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นจากภาคประชาชน ประชาสังคม และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของจากภาคประชาชน
๓. ให้พิจารณาชื่อของสมาชิกควรสะท้อนความหมายและภารกิจที่ครอบคลุมให้ชัดเจน
๔. ให้พิจารณาโครงสร้าง องค์ประกอบและกลไกตามพระราชบัญญัติให้มีความสัมพันธ์กันที่เหมาะสม
๕. จำนวน องค์ประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติที่เหมาะสม และการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ
๖. จำนวน องค์ประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา อำนาจหน้าที่ของสมาชิก และที่ประชุมสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติที่เหมาะสม และการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ
๗. รายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และการสอบทาน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ซึ่งมีความละเอียดอ่อน ต้องพิจารณาให้รอบคอบ และมีความชัดเจน
๘. บุคคลและองค์กรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะถูกตรวจสอบตามพระราชบัญญัติ ควรกำหนดให้ครอบคลุมชัดเจน
๙. เวทีการจัดสมาชิกควรมีหลายระดับกระจายตามภูมิภาค และมีลักษณะจากล่างขึ้นบนด้วย
๑๐. การออกแบบระบบการทำงานขององค์กรใหม่กับกลไก และโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่เดิมควรจะมีการจัดความสัมพันธ์ที่ชัดเจน และบูรณาการกันให้เกิดประสิทธิภาพ
๑๑. องค์กรที่ทำหน้าที่เลขานุการกับภารกิจที่ใหญ่มาก จะทำอย่างไรให้มีศักยภาพที่สอดคล้องกับภารกิจความรับผิดชอบ

^๕ ภาคผนวก สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและความห่วงใยจากที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๖ มกราคม ๒๕๕๘

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมจากรายงานชิ้นแรกดังกล่าว รวมทั้งได้ปรึกษาหารือเพิ่มเติมกับประธานกรรมการประจำของสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือผู้ซึ่งมีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล จึงนำมาพัฒนาเป็นรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง *สัมชชาคุณธรรมแห่งชาติ* มีรายละเอียดตามที่จะนำเสนอต่อไปนี้

๑.๓ แผนการดำเนินการที่ต่อเนื่อง

อนึ่ง คณะกรรมการ ฯ มีแผนที่จะนำกรอบแนวคิดสำคัญของรายงานฉบับที่๒นี้ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ไปรับฟังความคิดเห็นจากเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นในวงกว้างและนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงเพิ่มเติมจนมีความสมบูรณ์ครบถ้วน อย่างน้อย ๓ ครั้ง ดังนี้

- เวทีภาคีการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) ซึ่งเป็นที่ประชุมประจำทุกเดือนของเครือข่ายประชาคมจังหวัดทั่วประเทศ ในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร
- เวทีเครือข่ายสัมชชาคุณธรรมประเทศไทยซึ่งจะมีการประชุมเตรียมการก่อนการประชุมสัมชชา ในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
- ที่ประชุมสัมชชาคุณธรรมประเทศไทย ครั้งที่ ๗ ที่จะมีขึ้นระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘

บทที่ ๒

สถานการณ์และแนวโน้มสภาพปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

๒.๑ ความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเป็นค่านิยมพื้นฐานหรือระบบคุณค่าสำหรับการยึดถือ และประพฤติปฏิบัติเพื่อการอยู่ร่วมกันของสังคม จึงเป็นปัจจัยสำคัญของความมั่นคงผาสุกของประเทศชาติและประชาชน สังคมประเทศใด ผู้ปกครองและประชาชนมีคุณธรรมจริยธรรม การปกครองมีธรรมาภิบาล สังคมประเทศนั้นจะเข้มแข็ง ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ในทางตรงกันข้าม หากสังคมประเทศใดขาดเสียซึ่งคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล สังคมประเทศนั้นย่อมอ่อนแอ แตกแยกและอาจถึงขั้นล่มสลายได้ ปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในสังคมไทยได้สะสมตัวมายาวนานและแผ่ขยายมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนปัญหาได้กระจายไปทั่วทุกวงการและทุกระดับ ขององคาพยพ ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ความขัดแย้งแตกแยกของคนในชาติอย่างรุนแรงจนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต้องเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาการเมืองและเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปครั้งใหญ่ ซึ่งสาเหตุหลักก็มาจาก ความบกพร่องความเสื่อมทางคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของผู้คนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การปฏิรูปประเทศจึงจำเป็นต้องปฏิรูปคุณธรรมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลทั้งระบบ

๒.๒ ภาพรวมของปัญหาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมไทย

สถานการณ์ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของสังคมไทยในโครงสร้างส่วนบนทุกวันนี้ ชนชั้นนำในสังคม เสื่อมคุณธรรมจริยธรรมกันไปมาก ไม่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับสังคมได้เหมือนอย่างแต่ก่อน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ประเทศ นักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ พระนักบวช นักธุรกิจและสื่อมวลชน จึงทำให้การอบรมป้อนคุณธรรม จริยธรรมแก่เด็กและเยาวชนที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวและในชั้นเรียนหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง *เพราะเมื่อผู้ใหญ่ และผู้นำไม่สามารถเป็นตัวแบบที่ดี (role model) ก็ทำให้กระบวนการปลูกฝังและกล่อมเกลางานสังคมวัฒนธรรม เกิดการบิดเบี้ยวไปหมด*

นอกจากนั้น นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจรวมหัวกันกอบโกยโกงกิน ทูจริตคอร์รัปชัน ทุกรูปแบบโดยใช้อำนาจหน้าที่และการแจกจ่ายผลประโยชน์แบบต่างตอบแทน ทูจริตเงินโยบายและบริหารบ้านเมือง กลายเป็นระบบธุรกิจการลงทุน เป็นเสมือนอุตสาหกรรมการเมือง ด้วยการวางแผนเข้ามาลงทุนในการยึดอำนาจรัฐ เพื่อกอบโกยโกงกินอย่างเป็นระบบแบบหน้าด้าน ๆ กล้าโกหกประชาชนแบบซึ่งหน้า ทำในสิ่งชั่วร้ายจนหลายครั้งที่ ประชาชนทนไม่ไหวลุกขึ้นมาขับไล่จนเกิดเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ต่อเนื่องและยืดเยื้อเรื้อรัง

สถานการณ์ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของสังคมไทยที่ระดับกลางและฐานล่างของสังคมสถาบัน
 ครอบครัวโดยทั่วไปมีความอ่อนแอลงไปมาก ชุมชนก็แตกสลายจากผลกระทบนโยบายการพัฒนาที่ขาดสมดุล เยาวชนชายหญิงของเราทั่วประเทศอยู่ในภาวะสับสนทางความคิดและพฤติกรรม แยกผิดชอบชั่วดีไม่ออก มีปัญหายาเสพติด เชื้อกซ์ ความรุนแรง โรคนอกใจ ท้องไม่พร้อม แม่วัยทีน ฯลฯ **สังคมมีปัญหาความไม่มั่นคง** ความไม่ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน คดีอาชญากรรมพุ่ง คนล้นคุก คนใช้ยาเสพติดล้มโรงพยาบาล คดีความมั่นคงเพิ่มอย่างน่าตกใจ สังคมแตกแยกทางความคิดความเชื่อในทางการเมือง นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงจนเกิดเหตุการณ์ปะทะ มีการบาดเจ็บล้มตายอย่างต่อเนื่อง **สถาบันศาสนา หน่วยงานราชการ และองค์กรอิสระ** ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลเท่าที่มีอยู่ ล้วนมีข้อจำกัดและมีปัญหาในด้านศักยภาพ ต่างคนต่างทำ บูรณาการกันไม่ได้ และบางสถาบันก็มีความเสื่อมถอยจากภายใน จึงไม่สามารถรับมือกับปัญหาวิกฤตนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าทันกับสถานการณ์

๒.๓ สภาพปัญหาของกลุ่มต่าง ๆ

ภาคการเมือง นักการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นจำนวนมากขาดคุณธรรมจริยธรรม เข้าสู่ตำแหน่งโดยการซื้อสิทธิขายเสียง ไม่เป็นแบบอย่างที่ดี มีการทุจริตทั้งทางตรงและทุจริตเชิงนโยบาย มีผลประโยชน์ส่วนตัวทับซ้อนกับผลประโยชน์รัฐจนเป็นปกติวิสัย แทรกแซงการบริหารของฝ่ายราชการประจำ ฉ้อฉลโกงประชาชนแบบซึ่งหน้า ประชาชนขาดความเชื่อถือ และสถาบันต่างประเทศจัดไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเชื่อมั่นต่อนักการเมืองในระดับต่ำ

หน่วยงานภาครัฐ ปัญหาใหญ่คือการทุจริตและประพฤติมิชอบ ไม่รักษาจริยธรรมและจรรยาบรรณระบบบริหารงานภาครัฐมีจุดอ่อนซึ่งทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องผ่านการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกรับประโยชน์ การซื้อขายตำแหน่ง คนดีไม่มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ขาดขวัญกำลังใจ ระบบการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรมาภิบาล ไม่ตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชน และเป็นกลไกที่มีส่วนสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม ดังที่เห็นได้ชัดเจนจากการจัดลำดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย ซึ่งอยู่ในลำดับรั้งท้าย และมีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์อย่างมากมาอย่างต่อเนื่อง

ภาคธุรกิจ มีจำนวนไม่น้อยที่ยังคงมุ่งแต่ผลประโยชน์ทางการธุรกิจ รวมทั้งกับนักการเมืองและข้าราชการกระทำทุจริตทุกวิถีทางเพียงเพื่อให้ได้งานจากภาครัฐ หรือกระทั่งตั้งใจเข้ามาทำธุรกิจการเมืองเสียเองด้วยวิธีการใช้เงินลงทุนในการแข่งขันช่วงชิงเสียงข้างมากในสภา กว้านซื้อพรรคการเมือง สส. และสว. ให้เข้ามาอยู่ในอาณัติทำให้ราชการตกเป็นลูกมือ กลไกตรวจสอบเป็นอัมพาต ใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปกอบโกยผลกำไรกลับคืนในเวลาที่รวดเร็ว นอกจากนั้นยังมีปัญหาการผูกขาดทางธุรกิจ หลีกเลียงภาษี ขาดความซื่อตรงและความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค

ภาคประชาชน มีแนวโน้มยอมรับการทุจริตต่าง ๆ ที่ตนเองได้รับประโยชน์มากขึ้น ทั้งในกลุ่มประชากรทั่วไป วัยแรงงาน เด็กและเยาวชน การดำเนินชีวิตที่ติดยึดวัตถุ ความฟุ้งเฟ้อ ขาดความพอดีพอเพียง ไม่มียึดมั่นในคุณธรรม

ความดี ทำให้เกิดปัญหาครอบครัวแตกแยก ชุมชนอ่อนแอและนำไปสู่ปัญหาสังคมมากมาย ทั้งยาเสพติด ค้ามนุษย์ แม่วัยเด็ก การตั้งครุฑไม่พร้อม การเรียนตกต่ำ ความรุนแรง อาชญากรรม ฯลฯ

ด้านสถาบันศาสนา ก็มีปรากฏการณ์ที่เป็นข่าวและมีคำถามเกี่ยวกับความประพฤตินี้ไม่เหมาะสมของ พระนักบวชบ่อยครั้งว่าย่อหย่อนต่อการทำหน้าที่อบรมสั่งสอนด้านคุณธรรมจริยธรรม ประพฤติผิดคุณธรรม จริยธรรม เสียเอง และมีปัญหาการบริหารจัดการทรัพย์สินของส่วนรวมที่ขาดความโปร่งใส ปล่อยให้คนบางกลุ่มใช้ศาสนาเป็น เครื่องมือหาประโยชน์

สื่อมวลชน สื่อมวลชนโดยส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาทุนเพื่อความอยู่รอด จึงถูกรวบงำหรือสั่งการจากกลุ่ม นายทุนและนักธุรกิจการเมือง ทำให้ไม่สามารถรักษาจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของวิชาชีพได้ ไม่แสดงบทบาทในการ ต่อต้านทุจริต หรือปกปิดข้อเท็จจริง นอกจากนั้นสื่อในปัจจุบันยังมีส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการมอมเมาสังคม กระตุ้นการบริโภค สร้างความเกลียดชัง สร้างผลกระทบด้านลบซ้ำเติมปัญหาคุณธรรมจริยธรรมในสังคม

๒.๔ แนวโน้มของปัญหา

สถานการณ์ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทยในหลายๆด้าน มีแนวโน้มรุนแรงและสะสมตัวมากขึ้น จนถึงขั้นวิกฤติ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากสถิติข้อมูล รายงานผลการสำรวจและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะขอหยิบยกมา เป็นตัวอย่างพอเป็นสังเขป ดังนี้

- ปี ๒๕๕๑ เอแบคโพลสำรวจพบว่า ประชาชนร้อยละ ๖๓.๒ ยอมรับได้ถ้ารัฐบาลทุจริต แล้วประชาชน อยู่ดีมีสุข ด้วยเหตุผลว่าทุกรัฐบาลมีการทุจริต มีเพียงร้อยละ ๓๖.๘ ที่ไม่ยอมรับความคิดเห็น ซึ่งปี ๒๕๕๕ จำนวนที่ ยอมรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๖๕.๘ ส่วนคนที่ไม่ยอมรับกลับลดลงเหลือร้อยละ ๓๔.๒
- ปี ๒๕๕๕ สวนดุสิตโพล สำรวจพบว่า การทุจริตของเด็กไทย ๕ อันดับแรก คือ ทุจริตการสอบ ลักขโมย ปลอมแปลงเอกสาร โกงเงินเพื่อน และละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งมีสาเหตุมาจากมีค่านิยมฟุ้งเฟ้อ ขาดการอบรม และรับข่าวการทุจริตในสังคมประจำวันมากจนไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องผิด
- กรณีกองทุนกั๊ยมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้โอกาสให้อนาคตแก่เด็กและเยาวชนใน การเข้าถึงการศึกษา แต่ปรากฏว่าจากผลประกอบการเป็นตัวบ่งชี้สำคัญว่าเยาวชนไทยที่มีการศึกษา มีทัศนคติต่อความ รับผิดชอบหน้าที่และสังคม และการทุจริตอย่างเห็นได้ชัด จากตัวเลขสถานการณ์กั๊ยม ณ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ พบว่ามี ผู้กั๊ยมที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ ๒,๗๖๔,๘๐๔ ราย แบ่งเป็นผู้กั๊ยมทั่วไปจำนวน ๒,๐๑๒,๐๗๐ ราย (ร้อยละ ๗๒.๘) ขอม่อนชำระหนี้ ๓๔๐ ราย (ร้อยละ ๐.๑) โกงเคลียก่อนฟ้อง ๑๒๒,๔๘๗ ราย (ร้อยละ ๔.๔) และถูกดำเนินคดี ๖๒๕,๘๔๒ ราย (ร้อยละ ๒๒.๖) เมื่อเปรียบเทียบวงเงินพบว่าเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระคืน ๗๑,๖๑๕ ล้านบาท โดยได้รับ ชำระคืน ๓๒,๖๘๔ ล้านบาท (ร้อยละ ๔๕.๘) ถ้าชำระ ๓๘,๘๓๑ ล้านบาท (ร้อยละ ๕๔.๒) ทำให้ส่งผลต่อเงินหมุนเวียน การปล่อยกู้ปี ๒๕๕๗ และกยศ. ตั้งงบเพื่อจ้างบริษัทกฎหมายติดตามทวงหนี้นี้บร้อยละล้านบาท

- มีรายงานระบุปัญหาการรักษาคุณธรรมจริยธรรมในภาครัฐ คือ การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในทางที่ผิด หาประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง และพบว่าพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการมีปัญหาอยู่ในขั้นวิกฤต คือ ร้อยละ ๕๔ ทำงานไปวัน ๆ ตามเวลาตามหน้าที่ มีเพียงร้อยละ ๒๙ เท่านั้นที่ทำงานด้วยความมุ่งมั่นทุ่มเท และร้อยละ ๑๗ ไม่มีความผูกพันกับงานเลย

- World Economic Forum รายงานผลการประเมินอันดับการแข่งขันในเวทีโลก ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ เกี่ยวกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อนักการเมืองของไทย พบว่าเป็นอันดับที่ ๑๐๗ จาก ๑๔๔ ประเทศ ได้คะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ย โดยประเด็นที่มีปัญหามากคือการใช้เงินผิดปกติกและการคิดสินบน การสูญเปล่าของการใช้งบประมาณ

- สอดคล้องกับผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยที่พบว่า ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันปี ๒๕๕๗ สูงกว่าปี ๒๕๕๕ กล่าวคือร้อยละ ๗๘ ของผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจกับภาครัฐ ต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะให้ข้าราชการเพื่อให้ได้สัญญา โดยร้อยละ ๕๐.๘ ต้องจ่ายในอัตราที่สูงถึงร้อยละ ๒๕ - ๓๕ ของวงเงินในสัญญา ขณะที่ปี ๒๕๕๕ มีเพียงร้อยละ ๓๘.๕ เท่านั้น ซึ่งหากมีการคำนวณมูลค่าเงินใต้โต๊ะร้อยละ ๓๕ จะมีมูลค่าสูงถึง ๓.๒๙ แสนล้านบาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๑๓.๗๕ ของงบประมาณรายจ่าย หรือร้อยละ ๒.๖๓ ของ GDP ที่เดียว ในขณะที่คะแนนความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลในการแก้ปัญหาการทุจริตมีเพียง ๔.๔ จากคะแนนเต็ม ๑๐ และผู้ประกอบการจร้อยละ ๗๔ ระบุว่าการทุจริตรุนแรงกว่าปีที่ผ่านมา

- ส่วนองค์การความโปร่งใสสากล ได้จัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศทั่วโลก ซึ่งสะท้อนการใช้อำนาจไปหาประโยชน์ส่วนตัว ทั้งคอร์รัปชันขนาดใหญ่ที่ผู้บริหารประเทศทำโดยได้อำนาจรัฐ และการคอร์รัปชันขนาดเล็กที่เจ้าหน้าที่รัฐระดับกลางและเล็กกระทำต่อประชาชน รูปแบบของการคอร์รัปชัน เช่น คิดสินบน ยักยอก อุปถัมภ์ ประโยชน์ทับซ้อน เลือกปฏิบัติ เป็นต้น ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ถึง ๒๕๕๖ ลำดับดัชนีความโปร่งใสหรือ CPI ของไทยลากต่ำลงมาโดยตลอด คือจากลำดับที่ ๗๘ ๘๐ ๘๘ เป็น ๑๐๒ ในปี ๒๕๕๖ แม้ในปี ๒๕๕๗ จะขึ้นมาเป็นลำดับที่ ๘๕ แต่คะแนนก็ยังอยู่เพียง ๓๘ จาก ๑๐๐ คะแนนเท่านั้น

- ป.ป.ช. เคยแถลงว่าการทุจริตเพิ่มขึ้นรวดเร็วและต่อเนื่อง เช่น จากปี ๒๕๕๖ มีคดีจำนวน ๔,๙๗๕ คดี ซึ่งเพิ่มเป็น ๑๑,๕๗๘ คดี ในปี ๒๕๕๐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีการเพิ่มสะสมเฉลี่ย ๑๖๕ คดีต่อปี

- ผลการสำรวจของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ร่วมกับนิต้าโพลในเดือนมีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งพบว่าประชาชนเห็นว่าปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมที่เป็นปัญหาใหญ่สุดของสังคมไทยในปัจจุบัน มีรายละเอียด ดังนี้

ร้อยละ ๕๐.๖๘ ความซื่อสัตย์ สุจริต การทุจริตคอร์รัปชัน

ร้อยละ ๑๔.๙๕ การเสียสละ แบ่งปัน ชาคน้ำใจ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

ร้อยละ ๑๒.๔๗ ขาดความสามัคคี ประองตอง รักใคร่ กลมเกลียว เกิดความขัดแย้งในสังคม

ร้อยละ ๗.๙๙ ขาดจิตสำนึกในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และประเพณีศีลธรรมอันดีงาม

ร้อยละ ๔.๔๘ ไม่รักษากฎหมาย ขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพสิทธิผู้อื่น ขาดความรับผิดชอบ ต่อสังคม

ร้อยละ ๑.๒๐ ไม่ละอายและเกรงกลัวต่อบาป

ร้อยละ ๗.๗๕ อื่น ๆ ขาดสติ ไม่รักษาขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรมไทย

ไม่รู้จักการให้อภัยกันและกัน ขาดความอดทนอดกลั้น ไม่มีความยุติธรรม

ใช้อำนาจในทางที่ผิด ฯลฯ

และประชาชนร้อยละ ๔๑.๒๑ เห็นว่า มีความสำคัญต้องส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทยเร่งด่วน มากถึงมากที่สุด

แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าสถานศึกษา และองค์กรภาครัฐควรมีบทบาทหลักในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ยังไม่เห็นหรือไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของตนเองหรือองค์กรภาคประชาชนในการรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกจากนั้น ในเอกสารยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ ยังระบุว่า สำหรับประเทศไทยการทุจริตมีความเกี่ยวพันกับการทำนิติกรรมต่างประเทศ รวมทั้งการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยในประเทศนั้น การทุจริตมีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่การเมืองในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือน ทหาร ตำรวจ ตลอดจนการทุจริตในภาคเอกชนที่เข้ามา ร่วมงานกับภาครัฐ ทั้งการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ การจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทาน การทำลายการตรวจสอบอำนาจรัฐ และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งการทุจริตเหล่านี้มักมีประชาชนอยู่ร่วมในกระบวนการทุจริตด้วยอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีแนวโน้มที่ประชาชนเองก็ยอมรับเรื่องการทุจริตมากยิ่งขึ้น

สาเหตุที่ทำให้การทุจริตยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย ส่วนหนึ่งเป็นด้านปัจจัยพื้นฐาน อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องโครงสร้างสังคมไทยที่มีความสัมพันธ์แบบแนวดิ่งหรือระบบอุปถัมภ์ที่ติดยึดกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในกลุ่มพวกพ้อง และปัจจัยด้านกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมจนทำให้คนไทยติดยึดกับบริโภคนิยม วัตถุนิยม ดิตสบาย ยกย่องคนมีเงินมีอำนาจ ทำให้คนมีอำนาจมีอิทธิพลสามารถกระทำการทุจริตได้ง่ายดายโดยปราศจากแรงต้าน

อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาการทุจริตจะมีมากและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น แต่อีกด้านหนึ่งประชาชนพลเมือง ผู้ตื่นรู้ก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาและไม่ยอมทนนิ่งเฉย กล่าวคือในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมาได้มีกระแสของ ความไม่พอใจของมวลชนขนาดใหญ่ต่อขบวนการทุจริตของนักการเมืองที่ไม่เกรงใจประชาชน จึงได้แสดงออกแบบเผชิญหน้าอย่างชัดเจนและนำมาสู่เหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงกลายเป็นวิกฤติทางการเมืองในที่สุด

๒.๕ ความเร่งด่วนในการปฏิรูป

ประเด็นควรพิจารณาว่าปัญหาคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลนั้น รุนแรงและเร่งด่วนมาก ถึงขั้นต้องรีบดำเนินการปฏิรูปสักแค่ไหน ?

ต่อเรื่องนี้ คณะกรรมการฯได้ประเมินตรงกันว่า สถานการณ์วิกฤตคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของสังคมไทยในวันนี้ ได้มีการสะสมตัวและลุกลามไปมากจนถึงขั้นที่วิกฤตไปทั่วองคาพยพแล้ว ทั้งในโครงสร้างส่วนบน ส่วนกลางและที่ระดับฐานล่างของสังคมและมีแนวโน้มว่าจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งล่าสุดเป็นรูปธรรมปัญหาที่ชัดเจน คือปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและความแตกแยกทางสังคมอันเนื่องมาจากปัญหาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล จนบ้านเมืองไม่มีทางออก

นอกจากนั้น คณะกรรมการฯยังมีความเป็นห่วงกังวลเป็นอย่างยิ่งว่า ท่ามกลางกระบวนการเปลี่ยนผ่านประเทศภายใต้การปกครองและบริหารบ้านเมืองของคสช.และกลไกอำนาจรัฐทั้งห้าในช่วงระยะเวลาสั้นๆที่กำลังดำเนินการอยู่นี้ ค่านิยมและวิถีคิดของคนไทยยังไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้แบบรวดเร็วทันเวลา ถ้าหากปล่อยให้ทุกสิ่งอย่างเลื่อนลอยไปตามกาลอย่างที่เป็นอยู่ เมื่อหมดเวลาและต้องกลับเข้าสู่สภาพการเมืองตามปกติ สังคมไทยมีความเสี่ยงอย่างมากที่จะวนกลับไปสู่สภาวะแวดล้อมและสถานการณ์วิกฤตคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในแบบเดิมๆ. การปฏิรูปด้านต่าง ๆ ที่ประชาชนฝากความหวังและสิ่งที่บรรดาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทั้งสภากำลังพยายามเร่งรีบทำงานกันอย่างเต็มกำลังอยู่ในขณะนี้ จะเกิดการสูญเปล่า

ดังนั้น จึงเห็นว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการรื้อปรับระบบและกลไกที่มีอยู่ เพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานกำหนดมาตรการและการบูรณาการการฟื้นฟูแก้ไขป้องกันปัญหาและพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมของบุคคล และธรรมาภิบาลขององค์กรและสถาบันต่าง ๆ ให้แข็งแรงและมีภูมิคุ้มกันเพียงพอที่ประเทศจะกลับเข้าสู่สภาวะการเมืองปกติ .

บทที่ ๓

กลไกและกระบวนการแก้ปัญหาและส่งเสริมพัฒนาคุณธรรม

จริยธรรม และธรรมาภิบาลในปัจจุบัน

๓.๑ ความพยายามในการแก้ปัญหา

การปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงกลไกและกระบวนการทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคณะกรรมการได้ศึกษาแล้ว พบว่า เมื่อพิจารณาถึงระบบงานส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ตลอดจนการแก้ปัญหาการทุจริตเท่าที่มีอยู่ พบว่ามีหน่วยงาน องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้องอยู่มากมาย แต่ส่วนใหญ่อยู่ในภาวะที่ต่างคนต่างทำมีความซับซ้อน ขาดการบูรณาการ ผู้บริหารหน่วยงานไม่กล้าพูดหรือละเลยการพูดความจริงแก่สังคม ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชาติ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่จำกัด

ในด้านนโยบายและกฎหมายพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากในหลายลำดับชั้น ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง และกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ

ความมุ่งมั่นของฝ่ายการเมืองนั้น ที่ผ่านมามีหลายรัฐบาลได้ประกาศวาระแห่งชาติ รวมทั้งมีแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ นโยบายเศรษฐกิจพอเพียง และมีหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ก็ขาดการเอาใจจริงเอาใจที่จะให้เกิดผลในการปฏิบัติการและการสนับสนุนงบประมาณดำเนินงาน รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมและมีพลังจากภาคประชาสังคม

ในด้านกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา มีหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และการป้องกันแก้ปัญหาการทุจริตมากมาย ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการใช้อำนาจกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจแบบแข็ง (Hard Power) เข้าไปจัดการกับปัญหา ในขณะที่สภาพปัญหาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล นับวันยิ่งมีความสลับซับซ้อน ไม่ตรงไปตรงมาอย่างแต่ก่อน ทำให้การใช้อำนาจแบบแข็งมีข้อจำกัดลงทุกที ส่วนกระบวนการเสริมสร้างพลังทางสังคมอันเป็นอำนาจแบบอ่อน (Soft Power) ที่ได้ผลยิ่งยไปกว่า กลับมีการดำเนินการน้อยมาก และเต็มไปด้วยอุปสรรค หรือข้อจำกัดด้านงบประมาณและระบบระเบียบของทางราชการ ตัวอย่างองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ไปในทำนองเดียวกัน ดำเนินงานด้วยกรอบวิธีคิดแบบเดียวกันและพบกับข้อจำกัดคล้าย ๆ กัน คือต่างคนต่างก็มีบทบาทภารกิจในเรื่องการปราบปรามและบังคับใช้กฎหมายเป็นด้านหลัก ได้แก่ สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปป.ท.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

สำหรับหน่วยงานอีกประเภทหนึ่ง ที่เน้นเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม อันมีมาตรการและภารกิจในเชิงป้องกันและเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน ได้แก่ คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรมของวุฒิสภา, คณะกรรมการจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎร, ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม ของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, กรมการศาสนา, ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน), สำนักงานพุทธศาสนาแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม ฯลฯ

นอกจากนี้ยังรวมไปถึงกิจกรรมการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่ลุกขึ้นมา มีบทบาทในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เช่น องค์กรสาธารณประโยชน์ มูลนิธิ สมาคม โครงการของภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่จำนวนมาก เครือข่ายองค์กรภาคีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เครือข่ายองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สำนักข่าวอิศรา องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ภาคประชาชน) ฯลฯ

ส่วนในด้านงบประมาณและทรัพยากรที่สังคมไทยได้ใช้ไปในการรณรงค์ส่งเสริมและป้องกันนั้น ด้วยความที่ต่างหน่วยงานต่างเห็นความสำคัญของปัญหาจึงชวนช่วยที่จะหางบประมาณและทรัพยากรมาดำเนินการกันไปเองตามแนวนโยบายและทฤษฎีความเชื่อความศรัทธาของแต่ละองค์กร ซึ่งขาดการบูรณาการเชื่อมโยง

อย่างไรก็ตาม งบประมาณภาครัฐที่ลงทุนในด้านนี้ ก็ยังนับว่ามีน้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดและความรุนแรงของปัญหา และส่วนใหญ่ก็มักจะเน้นไปในการปราบปราม และยังไม่สามารถสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เติบโตเข้มแข็งในเชิงคุณภาพได้ เพราะมีข้อจำกัดในด้านระบบระเบียบของทางราชการเป็นอันมาก

๓.๒ กระบวนการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่

ปัจจุบันมีหน่วยงาน องค์กรและสถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมที่หลากหลาย ซึ่งอาจฉายภาพโดยรวมให้เห็นโดยสังเขป ดังนี้

๑) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำประมวลจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและองค์กรปกครองท้องถิ่น และกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์ในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐและบทบาทภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

“มาตรา ๒๗๔ มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น มาตรฐานทางจริยธรรมในวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบ

ในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดที่ร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐ การพิจารณา สรรหา กลับกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย”

“มาตรา ๒๘๐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๔ วรรคสาม ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่ใช่ไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้ ”

ปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานความร่วมมือให้หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ดำเนินการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมกันเอง โดยใช้วิธีกำหนดกรอบประเด็นค่านิยมหลัก (core value) ไว้ ๔ ประการ ได้แก่

- ๑) การยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม
- ๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบ
- ๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- ๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย
- ๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ
- ๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- ๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้
- ๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- ๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กร

ในสถานการณ์ที่เป็นจริงจึงพบว่า มาตรฐานจริยธรรมที่เกิดขึ้นตามแนวทางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นมาตรฐานมีความแตกต่างกันหลากหลาย เป็นแบบรายองค์กรซึ่งมีเป็นจำนวนมากมายจนยากแก่การจดจำหรือยึดกุมในการกำกับติดตาม นอกจากนั้นยังพบอีกว่า แต่ละมาตรฐานขององค์กรยังมีการลอกแบบตาม เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแต่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมและสำนึกที่เห็นคุณค่าอย่างแท้จริง จากข้อมูลพบว่า มาตรฐาน

จริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง ๗,๑๓๓ หน่วยงาน (คิดเป็นครอบครัวร้อยละ ๙๐.๘๕ ของทั้งหมด) นอกจากนั้นยังมีมาตรฐานจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานราชการครบทุกกระทรวงทบวงกรมนับร้อยแห่งรัฐวิสาหกิจ ๕๙ แห่ง องค์การมหาชน ๒๖ แห่งและองค์กรในกำกับรัฐอื่น ๆ อีก ๒๒ แห่งด้วย *สิ่งเหล่านี้นับเป็นความพยายามที่ดีแม้ว่าจะยังไม่เกิดสัมฤทธิ์ผล* นั้นหมายความว่า มาตรฐานเหล่านี้ควรจะได้มีการทบทวน ต่อยอดและปรับปรุงรูปแบบและวิธีการในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

๒) สำนักงาน กพ.

เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมและกำกับดูแลให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงาน กพ. ได้พัฒนาทั้งประมวลจริยธรรม หลักเกณฑ์ เครื่องมือ และแนวทางในการส่งเสริมการประเมินติดตามผล และกำกับดูแลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมถึงการมีคณะอนุกรรมการ ออกพ. การส่งเสริมจริยธรรมเพื่อราชการไทยใสสะอาด การแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนทั้งระดับกระทรวงและหน่วยงาน

นอกจากนั้นในกระทรวงต่าง ๆ ยังมีคณะกรรมการลักษณะเดียวกัน เช่น กก. กต. เป็นต้น

๓) องค์กรวิชาชีพและสภาวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพและสภาวิชาชีพที่มีกฎหมายรองรับ ต่างมีความตระหนักในความจำเป็นของการดูแลสมาชิกให้จรรยาบรรณไว้ซึ่งมาตรฐานการประกอบวิชาชีพในลักษณะที่เรียกว่า “จรรยาบรรณ” เพื่อให้สังคมมีความเชื่อถือศรัทธาต่อวิชาชีพของตน ซึ่งมีความเข้มงวดเข้มแข็งมากน้อยแตกต่างกันไปตามเหตุปัจจัย

จรรยาบรรณ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. ๒๕๒๕ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบกิจการอาชีพแต่ละอย่าง กำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณและชื่อเสียงของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

จากการศึกษาของกุหลาบ รัตนสังธรรม และคณะ เมื่อปี ๒๕๔๖ พบว่า มีจรรยาบรรณวิชาชีพที่เป็นลายลักษณ์อักษร จำนวน ๔๘ จรรยาบรรณ ได้แก่ สัตวแพทย์ นักวิจัย นักธรณีวิทยา นักเคมีอุตสาหกรรม สถาปัตยกรรม (๑,๒) วิศวกรรม (๑,๒) การใช้อินเทอร์เน็ต การทำประมง การกายภาพบำบัด นักเทคนิคการแพทย์ เกษษกรรม เวชระเบียน จิตแพทย์ แพทย์ ตำรวจ นักกฎหมาย (๑,๒,๓,๔,๕) มัคคุเทศก์ ครู นักบัญชี ตรวจสอบภายใน นักหนังสือพิมพ์ (๑,๒) นักวิเคราะห์หลักทรัพย์ นักสังคมสงเคราะห์ นักการตลาด นักบริหาร ประชาสัมพันธ์ นักรัฐศาสตร์ เลขานุการ (๑,๒) นักเศรษฐศาสตร์ หนายความ ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ บรรณารักษ์ ศิลปิน นักธุรกิจ (๑,๒) อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้ตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ข้าราชการพลเรือน

การที่องค์กรวิชาชีพมีความตื่นตัวในด้านคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของกลุ่มคนในวิชาชีพของตนนับเป็นกระแสที่ดี อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงพบว่าบางองค์กรวิชาชีพเท่านั้นมีความเข้มงวดเข้มแข็ง ส่วนที่เหลือ

ยังอยู่ในระยะริเริ่มบุกเบิกและกำลังมีพัฒนาการ ในภาพรวมพบว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการกำหนดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรฐานจรรยาบรรณขององค์กรวิชาชีพคือการมีกฎหมายรองรับ กล่าวคือองค์กรใดที่มี พ.ร.บ. รองรับเป็นการเฉพาะก็จะมี การดำเนินการที่เป็นกิจลักษณะและเข้มแข็ง ส่วนที่ยังไม่มี พ.ร.บ. รองรับก็มักจะดำเนินการแบบเป็นไปตามธรรมชาติ

องค์กรวิชาชีพที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปและมีพระราชบัญญัติเฉพาะรองรับแล้วในปัจจุบัน ได้แก่

๑. สภาวิชาชีพบัญชี
๒. สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
๓. สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย/สภาวิศวกร
๔. เนติบัณฑิตยสภา
๕. ครูสภา
๖. สมาคมสถาปนิกสยาม
๗. สภานายความ
๘. แพทยสภา
๙. สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
๑๐. สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
๑๑. สภาการพยาบาล
๑๒. สำนักงานข้าราชการพลเรือน
๑๓. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
๑๔. สัตวแพทยสภา
๑๕. สภาเภสัชกรรม

๔) คณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ

คณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติเป็นกลไกที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นฝ่ายเลขานุการ ได้กำหนดความหมายของการกำกับดูแลกิจการหรือบริษัทภิบาล (corporate governance) หมายถึง ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันนำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีมาตรฐานธรรมาภิบาลที่เรียกว่า “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๔๙” เป็นข้อพึงปฏิบัติ ๑๕ ประการสำหรับบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งสามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้กับองค์กรรัฐวิสาหกิจและองค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับรัฐได้

๓.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐^๑

เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกมาในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมในสังคมไทย เป็นไปอย่างมีทิศทางและมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล โดยการจัดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ” เป็นกลไกนโยบายระดับชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอีก ๑๗ คนเป็นกรรมการ มีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ แต่ด้วยความไม่ต่อเนื่องในทางนโยบายของฝ่ายการเมือง รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องบางส่วนไม่เห็นความสำคัญจึงทำให้ตลอดเวลา ๗ ปีที่ผ่านมาไม่มีการดำเนินการให้เกิดผลตามกฎหมายจึงนับได้ว่าเป็นบทเรียนรู้และอุทาหรณ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่งกรณีหนึ่งสำหรับการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมของประเทศ

๓.๔ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔^๒

เดิมศูนย์คุณธรรมชื่อศูนย์ส่งเสริมพัฒนาแผ่นดินเชิงคุณธรรมภายใต้สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) เคยได้รับการเสนอให้เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม แต่มีปัญหาบางประการทำให้ไม่สามารถจัดตั้งได้ และได้รับการจัดตั้งขึ้นในองค์การมหาชนในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ในปี ๒๕๕๔

ศูนย์คุณธรรมมีวัตถุประสงค์การจัดตั้ง คือ

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมพลังของกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคม และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน รวมถึงการจัดประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่สอดคล้องกับแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อพัฒนาคุณธรรมความดีที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

^๑ ภาคผนวก ๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

^๒ ภาคผนวก ๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัย ค้นคว้า พัฒนาองค์ความรู้ สร้างองค์ความรู้ใหม่รวบรวมองค์ความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ บริหารจัดการความรู้ เผยแพร่องค์ความรู้ด้านคุณธรรมความดีและเป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบของการประพฤติปฏิบัติของบุคคลและการเป็นคนดีของสังคม

(๓) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งทวงวิชาการและนวัตกรรมในกระบวนการพัฒนาคุณธรรมความดีในรูปแบบต่าง ๆ

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทางสังคม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณธรรมความดี

การทำงานของศูนย์คุณธรรมที่ถูกกำหนดให้จะต้องทำงานให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติซึ่งเป็นกลไกนโยบายระดับชาติที่จัดตั้งขึ้น แต่เนื่องจากกลไกดังกล่าวไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและเมื่อไม่มีการประชุมทำให้เกิดการดำเนินงานตามกฎหมาย การดำเนินงานของศูนย์คุณธรรมจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งได้อย่างทันท่วงที และมีข้อจำกัดมากมายทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร

แต่อย่างไรก็ตาม ๑๐ ปีที่ผ่านมาศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้มีบทบาทและผลงานเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการจัดสมัชชาคุณธรรมอย่างสำคัญ ^๓ คือ

๑) ส่งเสริมเครือข่ายทางสังคมหลายภาคส่วนในการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรให้ต่อยอดจากงานเดิมและขยายเป็นงานใหญ่ การสร้างองค์กรและพื้นที่ต้นแบบในการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดได้นำไปสร้างความคิดริเริ่มใหม่ และขยายผลเชิงนโยบาย เช่น โรงเรียนคุณธรรม โรงพยาบาลคุณธรรม ชุมชนคุณธรรม เป็นต้น

๒) การเชื่อมโยงประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน จนทำให้เกิดเครือข่ายขับเคลื่อนสังคมคุณธรรมในภาคส่วนต่างๆอย่างกว้างขวาง เช่น เครือข่ายโรงเรียนคุณธรรม เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายชุมชน เครือข่ายศาสนา เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายภาคธุรกิจ เครือข่ายภาครัฐ ให้เกิดการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกันลงถึงระดับปฏิบัติ การร่วมสร้างแนวทางการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของแต่ละกลุ่มเครือข่าย การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชน

๓) ศูนย์คุณธรรมได้พัฒนากระบวนการสมัชชาคุณธรรมมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ โดยจัดให้มีเวทีสมัชชาคุณธรรมระดับชาติ และสมัชชาคุณธรรมระดับภาคและระดับจังหวัดมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความตื่นตัวของประชาชนและองค์กรกลุ่มต่าง ๆ เรื่องคุณธรรมจริยธรรม ทำให้เกิดองค์ความรู้ กระบวนการเชื่อมโยงเครือข่าย และข้อเสนอมาตรการทางนโยบายที่เป็นรูปธรรม คือแผนความซื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นแผนร่วมของทุกภาคส่วนร่วมกันพัฒนาและดำเนินการ

^๓ ภาคผนวก ๓ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) กับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

๔) ศูนย์คุณธรรมได้พัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในระดับและมิติต่าง ๆ ในรูปแบบของงานวิจัย หลักสูตร เครื่องมือ องค์ความรู้ สื่อ ฯ สนับสนุนให้เครือข่ายนำไปดำเนินการส่งเสริมและขยายผลรวมถึงศูนย์คุณธรรมได้จัดฝึกอบรมแกนนำกลุ่มต่าง ๆ เพื่อไปขยายผลต่อ งานวิจัยและนวัตกรรมทางสังคมของศูนย์คุณธรรมได้ทำให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ๆ ในองค์กรต่างๆ เช่น โรงเรียนคุณธรรม โรงพยาบาลคุณธรรม ชุมชนคุณธรรม ฯลฯ

๕) จากงานเครือข่ายและศูนย์คุณธรรมทำทั้งการเชื่อมโยงเครือข่าย การพัฒนา องค์ความรู้ นวัตกรรม และการจัดกระบวนการสมัชชา ทำให้เป็นการทำงานครบด้านซึ่งได้นำไปสู่การพัฒนาต่อยอดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ราชการหยุดไปปฏิบัติธรรมได้โดยไม่ถือเป็นวันลา หรือการพัฒนาเรื่องธุรกิจคุณธรรมไปสู่วิสาหกิจเพื่อสังคม

ปัจจุบัน ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีเครือข่ายร่วมขับเคลื่อนภารกิจส่งเสริมคุณธรรมที่เป็นหลัก ๆ อยู่ ๗ เครือข่าย ได้แก่ เครือข่ายการศึกษา เครือข่ายศาสนา เครือข่ายธุรกิจ เครือข่ายชุมชน เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายภาครัฐ และเครือข่ายภาคการเมือง มีองค์กรร่วมกิจกรรมที่หลากหลายจำนวน ๒๖๘ องค์กร มีโรงเรียนคุณธรรมต้นแบบจำนวน ๓๐๐ แห่ง มีองค์กรต้นแบบด้านความซื่อตรง ๒๗ องค์กร มีองค์กรภาคีสมาชิกสมัชชาคุณธรรม ๒๒ องค์กร มีหลักสูตรฝึกอบรมด้านส่งเสริมคุณธรรม ๓ หลักสูตร หนังสือเผยแพร่บทเรียนรู้ด้านส่งเสริมคุณธรรม ๒๐๐ เรื่อง และมีงานวิจัยรวม ๒๐๐ ชิ้น และได้ขยายงานไปยังพื้นที่ระดับจังหวัดมากยิ่งขึ้น

บทที่ ๔

ข้อเสนอความจำเป็นในการปฏิรูปจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ ข้อเสนอจากคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลได้ประมวลกรอบแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในเบื้องต้นจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทยของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติทั้ง ๑๘ คณะ รวมทั้งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่ามีข้อเสนอที่สอดคล้องกันในการจัดตั้งกลไกองค์กรที่มีศักยภาพขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล จึงได้นำมาสู่การจัดทำเป็นชุดข้อเสนอ เรื่อง สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ในฐานะกลไกการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศ ดังนี้

๑) ข้อเสนอของกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

ในด้านธรรมาภิบาล “จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและธำรงรักษาจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่าคณะกรรมการจริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ มีหน้าที่ในการพัฒนาระบบและกลไกสำคัญเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้บริการประชาชน สร้างกลไกและกระบวนการที่โปร่งใสในการสรรหาและคัดกรองคนเข้าสู่ตำแหน่งทุกระดับและทุกประเภท ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐมุ่งมั่นทำงานให้เต็มประสิทธิภาพ และให้มีการตรวจสอบโทษเจ้าหน้าที่รัฐผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แทรกแซงหรือใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ โดยเด็ดขาดและไม่ชักช้า”

๒) ข้อเสนอของกรรมการปฏิรูปค่านิยม ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรมและศาสนา

เสนอให้ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ ต้องเป็นแบบอย่าง ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมจริยธรรม ประชาชนตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่ง รัฐส่งเสริมการเรียนรู้ค่านิยมที่พึงประสงค์ ยกย่องผู้ประพฤติดีรังเกียจคนชั่ว รัฐสนับสนุนการผลิต จัดสรรเวลาเผยแพร่สื่อสร้างจิตสำนึกคุณธรรม”

๓) ข้อเสนอกรรมการปฏิรูปการเมือง

ด้านปฏิรูปโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและองค์กรอิสระ เสนอให้ “จัดตั้งองค์กรอิสระประเมินผลเพื่อเป็นกลไกกลางในการทำหน้าที่สรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งระดับสูงและติดตามประเมินผลให้เมืองครุตรวจสอบจริยธรรมพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่ง”

- ๕) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
 ในด้านการสร้างเสริมความเป็นพลเมือง เสนอให้ “มีเป้าหมายเพื่อความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีชีวิตที่
 สมดุล ทั้งความดีงาม-ความซื่อสัตย์สุจริต-ความมีเหตุผล-ความมีสำนึกต่อส่วนรวม”
- ๕) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง
 ในด้านระบบการเงิน สถาบันการเงินและตลาดทุน เสนอให้ “รัฐต้องจัดให้มีการกำกับดูแลระบบสถาบัน
 การเงินที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ในด้านความจำเป็นใน
 การดำรงอยู่-การแข่งขันที่เป็นธรรม-เป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน-ธรรมาภิบาล”
- ๖) ข้อเสนอของกรมการการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ
 ในด้านเศรษฐกิจภายใน เสนอให้ “สนับสนุนหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลและซัจด์ทุจริต”
- ๗) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข
 เสนอให้ “รัฐต้องคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ผู้ให้บริการสาธารณสุขปฏิบัติหน้าที่ตาม
 มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ”
- ๘) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปสื่อมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ
 เสนอให้ “ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนด้านจรรยาบรรณและกลไกกำกับตัวเองส่งเสริมให้
 ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของสื่อและผู้ใช้สื่อ”
- ๙) ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส
 ในด้านหน้าที่พลเมือง เสนอให้ “ทุกคนมีหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาชุมชนและประเทศชาติ อนุรักษ์
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดีงามสถาบันครอบครัวมีหน้าที่
 พัฒนาสมาชิกให้เป็นพลเมืองดี”
- ๑๐) ข้อเสนอของกรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 เสนอให้ “มีมาตรการกำกับคุณสมบัติให้นักการเมืองมีคุณธรรมจรรยาบรรณ การบริหารราชการต้องเป็นไปตาม
 หลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมค่านิยมคุณธรรม จริยธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดมาตรฐานคุณธรรม
 จริยธรรมผู้นำและผู้ดำรงตำแหน่ง”
- ๑๑) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
 เสนอให้ “องค์กรผู้บริโภคทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐทุกประเภท ทุกระดับ
 รวมถึงองค์กรมหาชนและองค์กรอิสระ”

๔.๒ ข้อเสนอจากคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๑) ข้อเสนอของอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและกลไกตรวจสอบโดยประชาชน เสนอให้มี “สภาจริยธรรมแห่งชาติ เป็นองค์กรส่วนกลาง ประกอบด้วย ๔๕ คน วาระการทำงาน ๒ ปีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูง เมื่อมีมติในเรื่องใด จะไม่นำไปสู่การดำเนินคดีในชั้นศาล แต่จะมีการประกาศต่อสาธารณะให้รับทราบโดยทั่วไปและถูกบันทึกมติสภาไว้ในประวัติผู้ถูกตรวจสอบซึ่งให้มีผลต่อการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐได้ ให้ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน)เป็นหน่วยธุรการ”

๒) ข้อเสนอของอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในด้านมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เสนอให้ “ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทุจริตทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ และให้มีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีที่มาจากบุคคลผู้ได้รับความเชื่อถือว่าเป็นที่ไว้วางใจซึ่งจริยธรรมอันดี ทำหน้าที่ส่งเสริมจริยธรรมในทุกระดับ ตั้งแต่การศึกษาขั้นอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา รวมทั้งการเรียนรู้นอกหลักสูตร กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งและผู้บริหารระดับสูง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นผู้ไต่สวนการกระทำผิดจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวและเปิดเผยต่อสาธารณชน และเสนอให้มีการตรวจสอบได้”

บทที่ ๕

แนวทางปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล

๕.๑ แนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล

ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล

ในเรื่องนี้ เมื่อประมวลข้อเสนอแนวคิดจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งหมดแล้ว คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนพลังทางสังคมให้มีบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบถ่วงดุล โดยบูรณาการและต่อยอดมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการเตรียมความพร้อมของสังคมไทยก่อนกลับเข้าสู่การเมืองปกติ จึงตั้งเป็นประเด็นในการศึกษา ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ ก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ดำเนินการ ๓ ประการ คือ

ประการที่ ๑ จัดตั้ง**สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ** ให้เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นกลไกหลักที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในทุกภาคส่วนและทุกระดับในระยะยาว

ประการที่ ๒ จัดทำ**พระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ** โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ และให้ศูนย์คุณธรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัตินี้

ประการที่ ๓ สนับสนุนให้มี**กระบวนการรณรงค์ทางสังคม** ที่รวมพลังหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และประชาสังคมเพื่อฟื้นฟูคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างกว้างขวางและมีพลัง ในช่วงการเปลี่ยนผ่านประเทศของรัฐบาลเพื่อให้บ้านเมืองจะกลับคืนสู่ภาวะการเมืองในระบบปกติ

ระยะที่ ๒ ให้กำหนด**สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ**เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ**สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ**ไว้ โดยอาจร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือปรับปรุงจากพระราชบัญญัติ**สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ**ฉบับที่มีอยู่แล้วก็ได้ตามความเหมาะสม

๕.๒ แนวทางการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๑) หลักการสำคัญในการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๑.๑) หลักการส่งเสริมให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้

๑.๒) หลักการมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

๒) แนวทางการปฏิรูป

๒.๑) กำหนดความหมาย(เบื้องต้น)ของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลสำหรับเป็นกรอบภารกิจที่ชัดเจนในการดำเนินงาน

คุณธรรม หมายความว่า สภาพคุณความดี

จริยธรรม หมายความว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม หรือกฎศีลธรรม

ธรรมาภิบาล หมายความว่า การปกครองด้วยคุณธรรม นิตินธรรม ซื่อตรง โปร่งใส ประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วม

จรรยาบรรณ หมายความว่า ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบกรงานอาชีพแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณและชื่อเสียงของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

๒.๒) ให้จัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและกรรมการและหรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ กำหนดมาตรฐานธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ

๒.๓) ให้สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีอำนาจในการสอบทานและ/หรือไต่สวน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคล และธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

๒.๔) ให้มีการจัดระบบและกำหนดบทบาทการทำงานขององค์กรและหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเสียใหม่ ให้เชื่อมโยงกันทั้งระบบ มีเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และมีปฏิบัติการร่วมอย่างเกื้อกูลเกิดประสิทธิผลทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรทางการเมือง องค์กรต่างประเทศ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่นให้มีการแบ่งภาระหน้าที่ที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกันเป็นบทบาทหน้าที่ที่ส่งเสริมกันและกัน อีกทั้งร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายใหญ่ของการปฏิรูปประเทศ

๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๑) เสนอให้มี “สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ” โดยเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ

๒) ให้ยกเลิก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยให้ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ไปเป็นสำนักงานตามพระราชบัญญัติ

๓) กำหนดให้ทุน รายได้ ทรัพย์สิน สำหรับการดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาจากศูนย์คุณธรรม

(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้รายปี

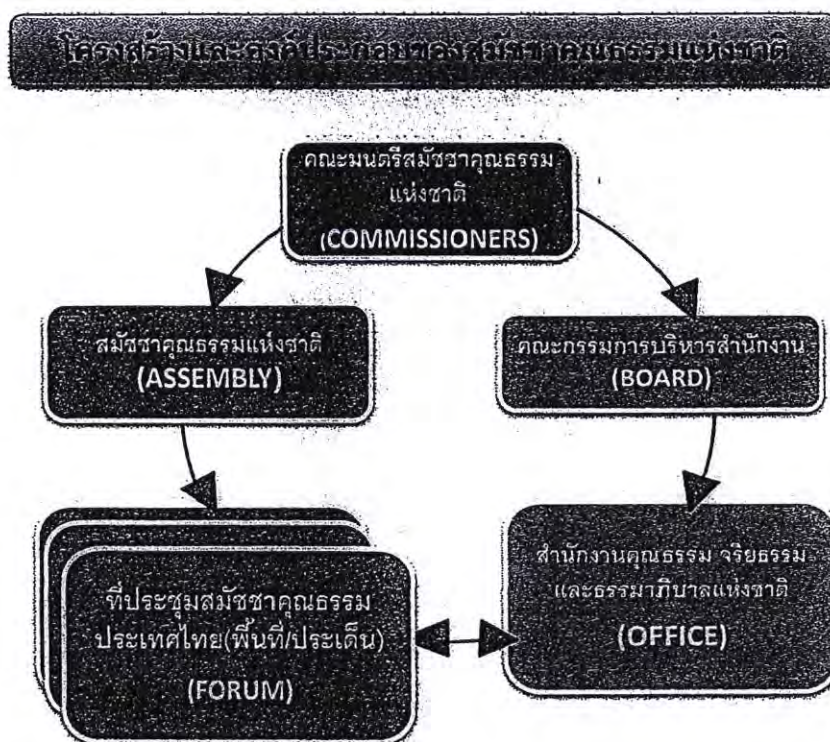
(๓) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นทั้งจากต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ หรือเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) รายได้จากการดำเนินงาน

(๕) ดอกผลของเงินหรือสินทรัพย์ตาม (๑) (๒) (๓) (๔)

๕.๔ โครงสร้างและองค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

โครงสร้างและองค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ประกอบด้วย ๕ กลไกหลักในการดำเนินงาน ได้แก่

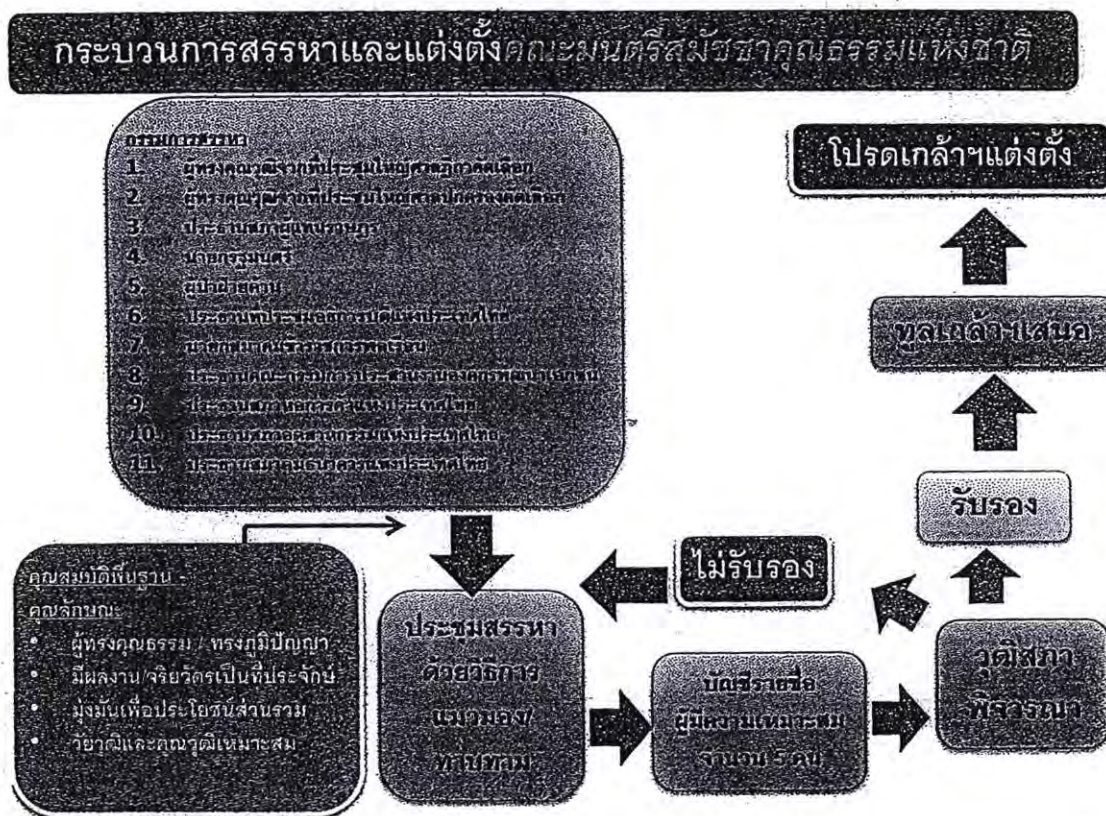


๑. คณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ (Commissioners)

คณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีจำนวนห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลผู้เป็นแบบอย่างและได้รับความเชื่อถือว่าเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้มีความวิญญูติและคุณวุฒิเหมาะสม เป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมเป็นที่ยอมรับ

ให้มีกระบวนการสรรหาด้วยวิธีสืบค้นและทาบทามโดยที่ประชุมคณะกรรมการสรรหา อันประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย นายกสมาคมข้าราชการพลเรือน ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมนักการแห่งประเทศไทย

เมื่อกรรมการสรรหาได้รายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแล้วให้นำเข้าสู่การพิจารณารับรองของวุฒิสภาต่อไป



คณะมนตรีสมาชิกวุฒิสภาแห่งชาติมีวาระในการปฏิบัติภารกิจ ๖ ปี ไม่จำกัดจำนวนวาระการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๑) กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและกรรมการและหรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ กำหนดมาตรฐานธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ
- ๒) สอบทานและ/หรือไต่สวน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของบุคคลและหน่วยงานตามข้อ 1) และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

๓) จัดการศึกษาวิจัย จัดการความรู้และนวัตกรรมด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล และจัดให้มี ศูนย์ข้อมูลและรณรงค์เผยแพร่

๔) สร้างกลไกและวิธีปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมิน คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ให้เกิดผลในการบริหารราชการแผ่นดินและให้บริการประชาชน

๕) ประสานการทำงานขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้เชื่อมโยงบูรณาการกันจนเกิดประสิทธิผล

๖) ส่งเสริมสนับสนุนให้เครือข่ายทางสังคมมีบทบาทหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ที่สอดคล้องกับสังคมไทย

๗) เป็นผู้แทนหน่วยงานในการประสานงานกับต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติ

๒. สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ (Assembly)

สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเป็นองค์กรรวมของผู้ประกอบพันธกิจด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ประกอบด้วยสมาชิกประจำ ที่สรรหามาจากกลุ่มผู้แทนเครือข่ายจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๕ คน

สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติต้องเป็นบุคคลที่ไม่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีคุณสมบัติตาม คุณลักษณะที่สำคัญ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

คุณลักษณะของผู้เป็นสมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ทรงคุณธรรมจริยธรรมจากหลากหลาย วงการและวิชาชีพ เป็นผู้ทรงปัญญา เป็นผู้เคยได้รับการยกย่องนับถือหรือได้รับรางวัลด้านคุณธรรมจริยธรรมในระดับชาติ หรือระดับสากล ไม่มีประวัติค้างพ้อยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

องค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อรับการสรรหาเป็นสมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

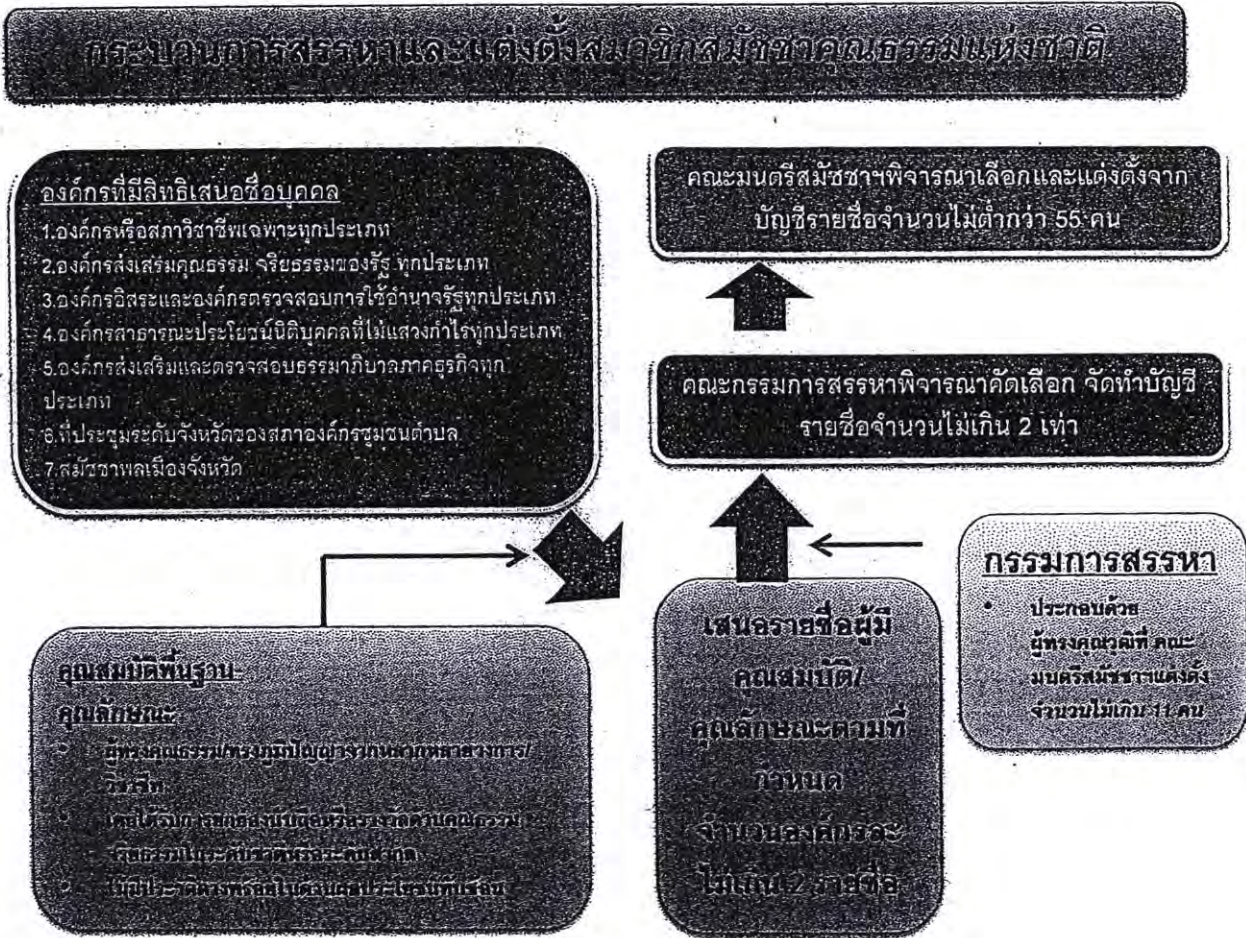
กำหนดให้มีองค์กรที่สามารถเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติเพื่อเข้ารับการสรรหา แบ่งเป็น ๗ กลุ่ม ได้แก่

- ๑) องค์กรหรือสภาวิชาชีพเฉพาะทุกประเภท
- ๒) องค์กรส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของรัฐ ทุกประเภท
- ๓) องค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกประเภท
- ๔) องค์กรนิติบุคคลที่ไม่แสวงกำไรทุกประเภท
- ๕) องค์กรสาธารณะประโยชน์ส่งเสริมและตรวจสอบธรรมาภิบาลภาคธุรกิจทุกประเภท
- ๖) ที่ประชุมระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล
- ๗) สมัชชาพลเมืองจังหวัด

องค์กรที่มีสิทธิในการเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวข้างต้น สามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะตามที่กำหนดได้ไม่เกิน ๒ รายชื่อ ทั้งนี้ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องรับทราบ แสดงความยินยอม รอรับรองคุณสมบัติของตนเอง และเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวต่อสาธารณะ

คณะกรรมการสรรหา

จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสมาชิกวุฒิสภาคุณธรรมแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่คัดสรรผู้มีความเหมาะสมจำนวนไม่เกิน ๒ เท่าของจำนวนที่ต้องการ เพื่อเสนอต่อส่งคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งต่อไป



การประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ มีมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๑ คน ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม การปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติของมนตรีอาจใช้ระบบหมุนเวียนกันก็ได้

สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีวาระการปฏิบัติหน้าที่ ๖ ปีโดยจะมีกระบวนการทบทวนและสรรหา สลับกันทุก ๓ ปี ในกรณีที่มิเหตุให้สมาชิกคนใดตาย ทุพพลภาพ ลาออกหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้มีกระบวนการสรรหาสมาชิกมาทดแทนโดยมีวาระการปฏิบัติหน้าที่เท่ากับช่วงเวลาที่เหลืออยู่ของสมาชิกผู้นั้น

สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ จะได้รับค่าตอบแทนและผลประโยชน์เฉพาะเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่าย ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีค่าตอบแทนประจำ

สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและกรรมการ และ/หรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ กำหนด มาตรฐานธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนที่เป็นคู่สัญญา กับ ภาครัฐ

(๒) สอบทานและ/หรือไต่สวน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคล และธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

(๓) ปกี่ยวหาหรือเพื่อดำเนินการ ตามที่คณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมอบหมาย หรือมอบหมาย ให้สำนักงานเลขาธิการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติ

๓. ที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมประเทศไทย (Forum)

ที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมประเทศไทย (Forum) เป็นเวทีการประชุมใหญ่ของเครือข่ายบุคคลและ องค์กรภาคีด้านส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เชื่อมโยงและ ผนึกกำลังกันของบุคคลและองค์กรต้นแบบด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรม รวมทั้งการประกาศเจตนารมณ์ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการร่วมกันตามสถานการณ์และความตื่นตัวของพลเมือง โดยอาจ จัดให้มีที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมในระดับภาค จังหวัด และสมัชชาคุณธรรมเชิงประเด็นตามความเหมาะสม

๔. คณะกรรมการบริหารสำนักงาน (Board)

ให้มีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่เกิน ๑๑ คน ซึ่งคณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง ให้ทำหน้าที่อำนวยการและ กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย และการ มอบหมายของนายกรัฐมนตรี และมติที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๕) สำนักงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ (Office)

ให้มีสำนักงานคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบ สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ตามอำนาจหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพกิจกรรมควบคุมงานที่คณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ และมติของสมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมอบหมาย และรวมทั้งงานด้านธุรการ การจัดทำข้อมูล ข้อเท็จจริงและการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

ให้ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) เป็นสำนักงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัตินี้

บทที่ ๖

บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ

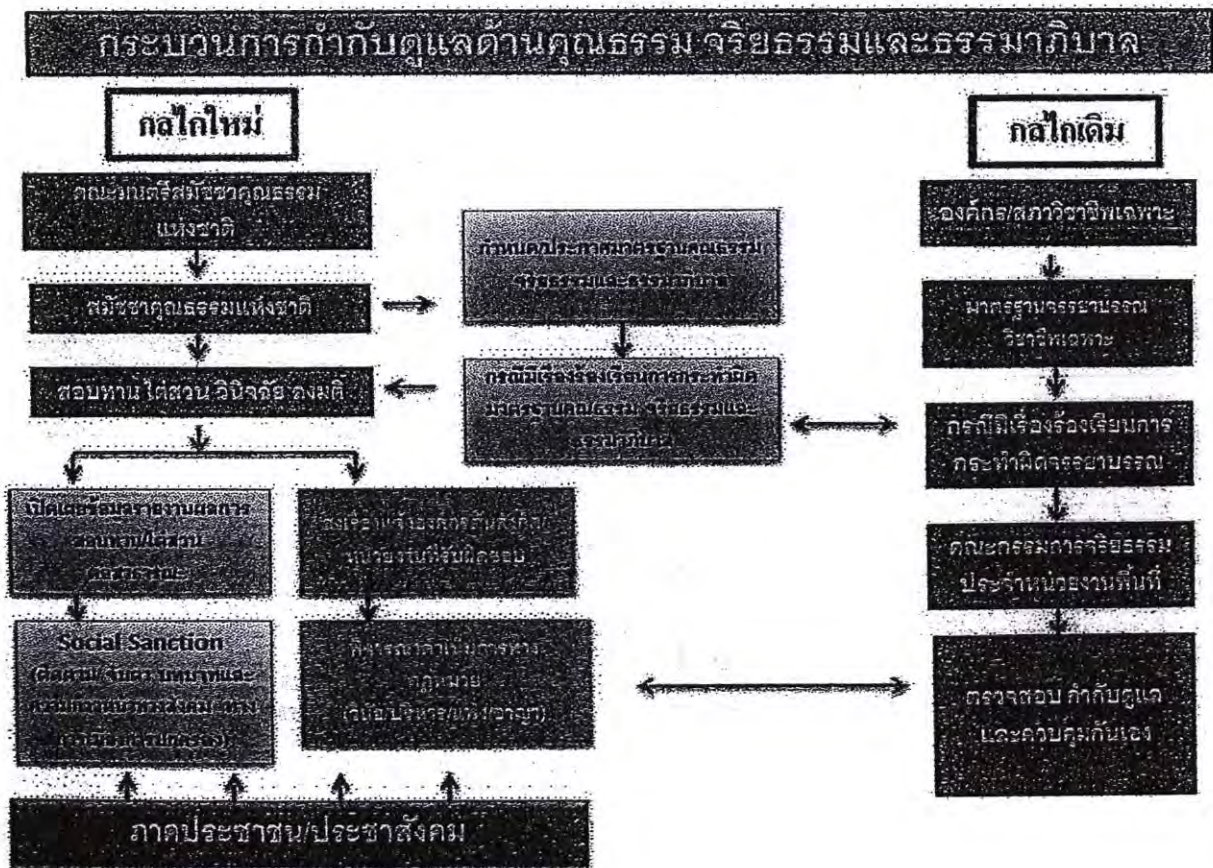
๖.๑ วิเคราะห์ลักษณะสำคัญของการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

ลักษณะสำคัญของข้อเสนอการปฏิรูปคุณธรรม ข้อเสนอแนวทางนี้ใช้การปฏิรูปหรือไม่ต่อประเด็นนี้

คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบแล้วมีความมั่นใจว่าชุดข้อเสนอนี้เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งหวังผลทั้งในระยะเปลี่ยนผ่านเฉพาะหน้า และการปฏิรูประบบคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศในระยะยาว ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก ข้อเสนอนี้เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดและแนวทางการจัดการปัญหา

มาตรการตามข้อเสนอทั้งหมด เข้าข่ายเป็นการปฏิรูปภายใน ๑ ปีตามแนวทางของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพราะมีการปรับเปลี่ยนในเชิงแนวคิดและทิศทางในการจัดการปัญหาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศ จากเดิมที่ใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นหลัก (Legal Sanction) ไปเป็นการใช้มาตรการและพลังทางสังคมนำหน้า (Social Sanction) โดยไม่ได้ทิ้งของเดิม แต่จะต้องดำเนินการทั้งสองแนวทางหนุนเสริมและควบคู่กันไปแบบฝ่าฝืน



สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ตามที่เสนอนี้จะเป็นกลไกการบูรณาการและเป็นเครื่องมือในการการสร้างพลังทางสังคมพลังพลเมืองพลังทางปัญญาให้เข้มแข็ง บนฐานของการใช้คุณธรรมความจริง ข้อมูลข่าวสาร องค์กรความรู้ และเป็นแนวทางใหม่ที่มุ่งในการใช้พลังอำนาจแบบอ่อน (Soft Power) มาเสริมพลังอำนาจทางกฎหมายขององค์กรที่มีอยู่เดิม อันเป็นพลังอำนาจแบบแข็ง (Hard Power).

แนวทางตามข้อเสนอนี้เป็นการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่ เพื่อมาช่วยทำหน้าที่พัฒนาระบบ กลไกมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และเชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรที่มีอยู่เดิม ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น โดยมีการยกเลิกองค์กรเดิมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ๑ ฉบับ กับพระราชกฤษฎีกาอีก ๑ ฉบับ และออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นมาแทนซึ่งไม่เป็นการเพิ่มหน่วยงาน

ประการที่สอง ข้อเสนอแนวทางใหม่นี้มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน

ข้อเสนอทั้งชุดมีขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องการสอบทาน การฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล มีขอบเขตการทำผิดมาตรฐานในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลเท่านั้น ส่วนเรื่องการค้าทางกฎหมายอันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเดิม สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติจะทำหน้าที่เพียงการประสานงานและส่งต่อข้อมูลและการประกาศเป็นข้อมูลสาธารณะเท่านั้น

ประการที่สาม ข้อเสนอมาตรการมีกลุ่มเป้าหมายดำเนินการที่ชัดเจน

กลุ่มเป้าหมายในการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ตามข้อเสนอนี้ได้แก่ บุคคลสาธารณะทุกระดับ ทุกประเภท องค์กรสาธารณะและองค์กรรัฐทุกประเภท และหน่วยงานที่ทำธุรกรรมกับรัฐทุกชนิด อันหมายถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรรมการและหรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ หน่วยงาน หมายถึง หน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนหรือกึ่งเอกชนหรือประชาสังคมที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ

ประการที่สี่ องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคมแต่ในกระบวนการทำงานยังคงเชื่อมโยงกับองค์กรและกลไกต่าง ๆ ของภาครัฐ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล รวมทั้งองค์กรวิชาชีพ เฉพาะที่มีการกำกับดูแลด้านจรรยาบรรณในวงการวิชาชีพคนตามที่มีอยู่เดิม โดยมุ่งทำให้เป็นระบบ เพิ่มประสิทธิภาพ และทำให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น

๖.๒ สรุปสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๑) ให้ความเห็นชอบต่อหลักการและแนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเสนอในรายงานฉบับนี้ทั้งหมด ประกอบด้วย

(๑) แนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ๓ ประการ

(๒) หลักการสำคัญในการจัดตั้งสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ ๒ ประการ

(๓) แนวทางดำเนินการ ๔ มาตรการ

(๔) ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ ๓ ขั้นตอน

(๕) โครงสร้างและองค์ประกอบของสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ ๕ กลไก

๒) ประสานนำเรียนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

บทที่ ๑

คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และกระบวนการทำงาน

๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลขึ้น มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการกำหนดกรอบแนวทางเพื่อปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๒. รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่หนึ่ง	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๓. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ประธานกรรมการ
๔. นายอำพล จินดาวัฒนะ	รองประธานกรรมการ
๕. นายไพบุลย์ นิติตะวัน	กรรมการ
๖. นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์	กรรมการ
๗. นางทิฆัมพร กองสอน	กรรมการ
๘. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	กรรมการ
๙. นางตรีใจ บุรณสมภพ	กรรมการ
๑๐. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๑๑. นายสิน สือสวน	กรรมการและเลขานุการ
๑๒. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง	

๑.๒ รายงานฉบับแรกที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลได้นำเสนอรายงานฉบับแรก เรื่องแนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศในระยะเปลี่ยนผ่าน เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ โดยที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ อันมีสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมและลงมติจำนวน ๒๒๐ คน โดยลงมติเห็นด้วย ๒๐๓ เสียง ไม่เห็นด้วย ๗ เสียง และงดออกเสียง ๑๐ เสียง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของมติในเบื้องต้น ดังนี้

“เห็นชอบในหลักการให้ดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลตามที่คณะกรรมการ ฯ เสนอ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการ ฯ นำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมไปปรับปรุงเพิ่มเติมและหารือกับผู้เกี่ยวข้องให้มีความสมบูรณ์และให้นำเสนอรายงานอีกครั้งภายในระยะเวลา

๒๐ วัน โดยอาจจะได้พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการจัดทำเป็น (ร่าง) พระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็วต่อไป”

หลังจากนั้น คณะกรรมการได้นำข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและข้อห่วงใยจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๒๔ ท่านที่อภิปราย เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ มาประกอบการพิจารณาซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ^๔ ได้แก่

๑. คณะกรรมการควรพิจารณาข้อเสนอจากคณะกรรมการธิการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน สร้างการมีส่วนร่วมโดยการปรึกษาหารือ เพื่อให้เกิดข้อสรุปของรายงานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน
๒. ควรจัดให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นจากภาคประชาชน ประชาสังคม และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของจากภาคประชาชน
๓. ให้พิจารณาชื่อของสมัชชาควรสะท้อนความหมายและภารกิจที่ครอบคลุมให้ชัดเจน
๔. ให้พิจารณาโครงสร้าง องค์กรประกอบและกลไกตามพระราชบัญญัติให้มีความสัมพันธ์กันที่เหมาะสม
๕. จำนวน องค์กรประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่เหมาะสม และการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ
๖. จำนวน องค์กรประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์วิธีการสรรหา อำนาจหน้าที่ของสมาชิก และที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่เหมาะสม และการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ
๗. รายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และการสอบทาน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ซึ่งมีความละเอียดอ่อน ต้องพิจารณาให้รอบคอบ และมีความชัดเจน
๘. บุคคลและองค์กรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะถูกตรวจสอบตามพระราชบัญญัติ ควรกำหนดให้ครอบคลุมชัดเจน
๙. เวทีการจัดสมัชชาควรมีหลายระดับกระจายตามภูมิภาค และมีลักษณะจากล่างขึ้นบนด้วย
๑๐. การออกแบบระบบการทำงานขององค์กรใหม่กับกลไก และโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานต่างๆที่มีอยู่เดิมควรมีการจัดความสัมพันธ์ที่ชัดเจน และบูรณาการกันให้เกิดประสิทธิภาพ
๑๑. องค์กรที่ทำหน้าที่เลขานุการกับภารกิจที่ใหญ่มาก จะทำอย่างไรให้มีศักยภาพที่สอดคล้องกับภารกิจความรับผิดชอบ

^๔ ภาคผนวก สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและความห่วงใยจากที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๖ มกราคม ๒๕๕๘

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมจากรายงานชิ้นแรกดังกล่าว รวมทั้งได้ปรึกษาหารือเพิ่มเติมกับประธานกรรมการประจำของสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือผู้ซึ่งมีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล จึงนำมาพัฒนาเป็นรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง *สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ* มีรายละเอียดตามที่จะนำเสนอต่อไปนี้

๑.๓ แผนการดำเนินการที่ต่อเนื่อง

อนึ่ง คณะกรรมการ ฯ มีแผนที่จะนำกรอบแนวคิดสำคัญของรายงานฉบับที่ ๒ นี้ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ไปรับฟังความคิดเห็นจากเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นในวงกว้างและนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงเพิ่มเติมจนมีความสมบูรณ์ครบถ้วน อย่างน้อย ๓ ครั้ง ดังนี้

- เวทีภาคีการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) ซึ่งเป็นที่ประชุมประจำทุกเดือนของเครือข่ายประชาคมจังหวัดทั่วประเทศ ในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร
- เวทีเครือข่ายสมัชชาคุณธรรมประเทศไทยซึ่งจะมีการประชุมเตรียมการก่อนการประชุมสมัชชา ในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
- ที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมประเทศไทย ครั้งที่ ๗ ที่มีขึ้นระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘

บทที่ ๒

สถานการณ์และแนวโน้มสภาพปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

๒.๑ ความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเป็นค่านิยมพื้นฐานหรือระบบคุณค่าสำหรับการยึดถือ และประพฤติปฏิบัติเพื่อการอยู่ร่วมกันของสังคม จึงเป็นปัจจัยสำคัญของความมั่นคงผาสุกของประเทศชาติและประชาชน สังคมประเทศใด ผู้ปกครองและประชาชนมีคุณธรรมจริยธรรม การปกครองมีธรรมาภิบาล สังคมประเทศนั้นจะเข้มแข็ง ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ในทางตรงกันข้าม หากสังคมประเทศใดขาดเสียซึ่งคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล สังคมประเทศนั้นย่อมอ่อนแอ แตกแยกและอาจถึงขั้นล่มสลายได้ ปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในสังคมไทยได้สะสมตัวมายาวนานและแผ่ขยายมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนปัญหาได้กระจายไปทั่วทุกวงการและทุกระดับ ขององคาพยพ ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ความขัดแย้งแตกแยกของคนในชาติอย่างรุนแรงจนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต้องเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาการเมืองและเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปครั้งใหญ่ ซึ่งสาเหตุหลักก็มาจาก ความบกพร่องความเสื่อมทางคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของผู้คนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การปฏิรูปประเทศจึงจำเป็นต้องให้ปฏิรูปคุณธรรมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลทั้งระบบ

๒.๒ ภาพรวมของปัญหาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมไทย

สถานการณ์ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของสังคมไทยในโครงสร้างส่วนบน ทุกวันนี้ ชนชั้นนำในสังคม เสื่อมคุณธรรมจริยธรรมกันไปมาก ไม่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับสังคมได้เหมือนอย่างแต่ก่อน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ประเทศ นักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ พระนักบวช นักธุรกิจและสื่อมวลชน จึงทำให้การอบรมบ่มสอนคุณธรรม จริยธรรมแก่เด็กและเยาวชนที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวและในชั้นเรียนหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง **เพราะเมื่อผู้ใหญ่ และผู้นำไม่สามารถเป็นตัวแบบที่ดี (role model) ก็ทำให้กระบวนการปลูกฝังและกล่อมเกลாத่างสังคมวัฒนธรรม เกิดการบิดเบี้ยวไปหมด**

นอกจากนั้น นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจรวมหัวกันกอบโกยโก่งกิน ทูจจริตคอร์รัปชัน ทุกรูปแบบโดยใช้อำนาจหน้าที่และการแจกจ่ายผลประโยชน์แบบต่างตอบแทน ทูจจริตเชิงนโยบายและบริหารบ้านเมือง กลายเป็นระบบธุรกิจการลงทุน เป็นเสมือนอุตสาหกรรมการเมือง ด้วยการวางแผนเข้ามาลงทุนในการยึดอำนาจรัฐ เพื่อกอบโกยโก่งกินอย่างเป็นระบบแบบหน้าด้าน ๆ กล้าโกหกประชาชนแบบซึ่งหน้า ทำในสิ่งชั่วร้ายจนหลายครั้งที่ ประชาชนทนไม่ไหวลุกขึ้นมาขับไล่จนเกิดเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ต่อเนื่องและยืดเยื้อเรื้อรัง

สถานการณ์ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของสังคมไทยที่ระดับกลางและฐานล่างของสังคมสถาบัน
 ครอบครัวยุคใหม่ที่มีความอ่อนแอลงไปมาก ชุมชนก็แตกสลายจากผลกระทบนโยบายการพัฒนาที่ขาดสมดุล เยาวชนชายหญิงของเราทั่วประเทศอยู่ในภาวะสับสนทางความคิดและพฤติกรรม แยกผิดชอบชั่วดีไม่ออก มีปัญหายาเสพติด เช็ทซ์ ความรุนแรง โรคเอดส์ ท้องไม่พร้อม แม่วัยทีน ฯลฯ **สังคมมีปัญหาความไม่มั่นคง** ความไม่ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน คดีอาชญากรรมพุ่ง คนล้นคุก คนช้ำยาเสพติดล้นโรงพยาบาล คดีความมั่นคงเพิ่มอย่างน่าตกใจ สังคมแตกแยกทางความคิดความเชื่อในทางการเมือง นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงจนเกิดเหตุการณ์ปะทะ มีการบาดเจ็บล้มตายอย่างต่อเนื่อง **สถาบันศาสนา หน่วยงานราชการ และองค์กรอิสระ** ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลเท่าที่มีอยู่ ล้วนมีข้อจำกัดและมีปัญหาในด้านศักยภาพ ต่างคนต่างทำ บูรณาการกันไม่ได้ และบางสถาบันก็มีความเสื่อมถอยจากภายใน จึงไม่สามารถรับมือกับปัญหาวิกฤตนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าทันกับสถานการณ์

๒.๓ สภาพปัญหาของกลุ่มต่าง ๆ

ภาคการเมือง นักการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นจำนวนมากขาดคุณธรรมจริยธรรม เข้าสู่ตำแหน่งโดยการซื้อสิทธิขายเสียง ไม่เป็นแบบอย่างที่ดี มีการทุจริตทั้งทางตรงและทุจริตเชิงนโยบาย มีผลประโยชน์ส่วนตัวทับซ้อนกับผลประโยชน์รัฐจนเป็นปกติวิสัย แทรกแซงการบริหารของฝ่ายราชการประจำ ฉ้อฉลโกหกประชาชนแบบซึ่งหน้า ประชาชนขาดความเชื่อถือ และสถาบันต่างประเทศจัดไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเชื่อมั่นต่อนักการเมืองในระดับต่ำ

หน่วยงานภาครัฐ ปัญหาใหญ่คือการทุจริตและประพฤติมิชอบ ไม่รักษากฎจริยธรรมและจรรยาบรรณระบบบริหารงานภาครัฐมีจุดอ่อนซึ่งทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องผ่านการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกรับประโยชน์ การซื้อขายตำแหน่ง คนดีไม่มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ขาดขวัญกำลังใจระบบการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรมาภิบาล ไม่ตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชน และเป็นกลไกที่มีส่วนสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม ดังที่เห็นได้ชัดเจนจากการจัดลำดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย ซึ่งอยู่ในลำดับรั้งท้ายและมีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์อย่างมากมาอย่างต่อเนื่อง

ภาคธุรกิจ มีจำนวนไม่น้อยที่ยังคงมุ่งแต่ผลประโยชน์ทางการธุรกิจ รวมทั้งกับนักการเมืองและข้าราชการกระทำทุจริตทุกวิถีทางเพียงเพื่อให้ได้งานจากภาครัฐ หรือกระทั่งจงใจเข้ามาทำธุรกิจการเมืองเสียเองด้วยวิธีการใช้เงินลงทุนในการแข่งขันช่วงชิงเสียงข้างมากในสภา กว๊านซื้อพรรคการเมือง สส. และสว. ให้เข้ามาอยู่ในอำนาจทำให้ราชการตกเป็นลูกมือ กลไกตรวจสอบเป็นอัมพาต ใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปกอบโกยผลกำไรกลับคืนในเวลาทีรวดเร็ว นอกจากนั้นยังมีปัญหาการผูกขาดทางธุรกิจ หลีกเลี่ยงภาษี ขาดความซื่อตรงและความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค

ภาคประชาชน มีแนวโน้มยอมรับการทุจริตต่าง ๆ ที่ตนเองได้รับประโยชน์มากขึ้น ทั้งในกลุ่มประชากรทั่วไป วัยแรงงาน เด็กและเยาวชน การดำเนินชีวิตที่ติดยึดวัตถุ ความฟุ้งเฟ้อ ขาดความพอดีพอเพียง ไม่ยึดมั่นในคุณธรรม

ความดี ทำให้เกิดปัญหาครอบครัวแตกแยก ชุมชนอ่อนแอและนำไปสู่ปัญหาสังคมมากมาย ทั้งยาเสพติด ค้ามนุษย์ แม่่วยเด็ก การตั้งครุฑไม้พร้อม การเรียนตกต่ำ ความรุนแรง อาชญากรรม ฯลฯ

ด้านสถาบันศาสนา ก็มีปรากฏการณ์ที่เป็นข่าวและมีคำถามเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมของพระนักบวชบ่อยครั้งว่าย่อหย่อนต่อการทำหน้าที่ที่อบรมสั่งสอนด้านคุณธรรมจริยธรรม ประพฤติผิดคุณธรรม จริยธรรมเสียเอง และมีปัญหาการบริหารจัดการทรัพย์สินของส่วนรวมที่ขาดความโปร่งใส ปลอ่ยให้คนบางกลุ่มใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือหาประโยชน์

สื่อมวลชน สื่อมวลชนโดยส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาทุนเพื่อความอยู่รอด จึงถูกรอบงำหรือสั่งการจากกลุ่มนายทุนและนักธุรกิจการเมือง ทำให้ไม่สามารถรักษาจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของวิชาชีพได้ ไม่แสดงบทบาทในการต่อต้านทุจริต หรือปกป้องข้อเท็จจริง นอกจากนั้นสื่อในปัจจุบันยังมีส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการมอมเมาสังคม กระตุ้นการบริโภค สร้างความเกลียดชัง สร้างผลกระทบด้านลบซ้ำเติมปัญหาคุณธรรมจริยธรรมในสังคม

๒.๔ แนวโน้มของปัญหา

สถานการณ์ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทยในหลายๆด้าน มีแนวโน้มรุนแรงและสะสมตัวมากขึ้นจนถึงขั้นวิกฤติ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากสถิติข้อมูล รายงานผลการสำรวจและการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะขอหยิบยกมาเป็นตัวอย่างพอเป็นสังเขป ดังนี้

- ปี ๒๕๕๑ เอแบคโพลสำรวจพบว่า ประชาชนร้อยละ ๖๓.๒ ยอมรับได้ถ้ารัฐบาลทุจริต แล้วประชาชนอยู่ดีมีสุข ด้วยเหตุผลว่าทุกรัฐบาลมีการทุจริต มีเพียงร้อยละ ๓๖.๘ ที่ไม่ยอมรับความคิดเห็นนี้ ซึ่งปี ๒๕๕๕ จำนวนที่ยอมรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๖๕.๘ ส่วนคนที่ไม่ยอมรับกลับลดลงเหลือร้อยละ ๓๔.๒
- ปี ๒๕๕๕ สวนดุสิตโพล สำรวจพบว่า การทุจริตของเด็กไทย ๕ อันดับแรก คือ ทุจริตการสอบลักขโมย ปลอมแปลงเอกสาร โกงเงินเพื่อน และละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งมีสาเหตุมาจากมีค่านิยมฟุ้งเฟ้อ ขาดการอบรม และรับข่าวการทุจริตในสังคมประจำวันมากจนไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องผิด
- กรณีกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้โอกาสให้อาณาเขตแก่เด็กและเยาวชนในการเข้าถึงการศึกษา แต่ปรากฏว่าจากผลประกอบการเป็นตัวบ่งชี้สำคัญว่าเยาวชนไทยที่มีการศึกษา มีทัศนคติต่อความรับผิดชอบหน้าที่และสังคม และการทุจริตอย่างเห็นได้ชัด จากตัวเลขสถานการณ์กู้ยืม ณ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ พบว่ามีผู้กู้ยืมที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ ๒,๗๖๔,๘๐๔ ราย แบ่งเป็นผู้กู้ยืมทั่วไปจำนวน ๒,๐๑๒,๐๗๐ ราย (ร้อยละ ๗๒.๘) ขอล่อนชำระหนี้ ๓๙๐ ราย (ร้อยละ ๐.๑) โกล่เกลี้ยก่อนฟ้อง ๑๒๒,๙๘๗ ราย (ร้อยละ ๔.๔) และถูกดำเนินคดี ๖๒๕,๘๔๒ ราย (ร้อยละ ๒๒.๖) เมื่อเปรียบเทียบวงเงินพบว่าเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระคืน ๗๑,๖๑๕ ล้านบาท โดยได้รับชำระคืน ๓๒,๖๘๔ ล้านบาท (ร้อยละ ๔๕.๘) ถ้าชำระ ๓๘,๘๓๑ ล้านบาท (ร้อยละ ๕๔.๒) ทำให้ส่งผลต่อเงินหมุนเวียนการปล่อยกู้ปี ๒๕๕๗ และกยศ. ตั้งงบเพื่อจ้างบริษัทกฎหมายติดตามทวงหนี้นับร้อยล้านบาท

- มีรายงานระบุปัญหาการรักษาคุณธรรมจริยธรรมในภาครัฐ คือ การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในทางที่ผิด หาประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง และพบว่าพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการมีปัญหาอยู่ในชั้นวิกฤต คือ ร้อยละ ๕๔ ทำงานไปวัน ๆ ตามเวลาตามหน้าที่ มีเพียงร้อยละ ๒๙ เท่านั้นที่ทำงานด้วยความมุ่งมั่นทุ่มเท และร้อยละ ๑๗ ไม่มีความผูกพันกับงานเลย

- World Economic Forum รายงานผลการประเมินอันดับการแข่งขันในเวทีโลก ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ เกี่ยวกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อนักการเมืองของไทย พบว่าเป็นอันดับที่ ๑๐๗ จาก ๑๔๔ ประเทศ ได้คะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ย โดยประเด็นที่มีปัญหามากคือการใช้เงินผิดปกติกและการติดสินบน การสูญเปล่าของการใช้งบประมาณ

- สอดคล้องกับผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยที่พบว่า ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันปี ๒๕๕๗ สูงกว่าปี ๒๕๕๕ กล่าวคือร้อยละ ๗๘ ของผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจกับภาครัฐ ต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะให้ข้าราชการเพื่อให้ได้สัญญา โดยร้อยละ ๕๐.๘ ต้องจ่ายในอัตราที่สูงถึงร้อยละ ๒๕ - ๓๕ ของวงเงินในสัญญา ขณะที่ปี ๒๕๕๕ มีเพียงร้อยละ ๓๘.๕ เท่านั้น ซึ่งหากมีการคำนวณมูลค่าเงินใต้โต๊ะร้อยละ ๓๕ จะมีมูลค่าสูงถึง ๓.๒๙ แสนล้านบาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๑๓.๗๕ ของงบประมาณรายจ่าย หรือร้อยละ ๒.๖๓ ของ GDP ที่เดียว ในขณะที่คะแนนความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลในการแก้ปัญหาการทุจริตมีเพียง ๔.๔ จากคะแนนเต็ม ๑๐ และผู้ประกอบการร้อยละ ๗๔ ระบุว่าการทุจริตรุนแรงกว่าปีที่ผ่านมา

- ส่วนองค์การความโปร่งใสสากล ได้จัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศทั่วโลก ซึ่งสะท้อนการใช้อำนาจไปหาประโยชน์ส่วนตัว ทั้งคอร์รัปชันขนาดใหญ่ที่ผู้บริหารประเทศทำโดยได้อำนาจรัฐ และการคอร์รัปชันขนาดเล็กที่เจ้าหน้าที่รัฐระดับกลางและเล็กกระทำต่อประชาชน รูปแบบของการคอร์รัปชัน เช่น ติดสินบน ยักยอก อุปถัมภ์ ประโยชน์ทับซ้อน เลือกปฏิบัติ เป็นต้น ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ถึง ๒๕๕๖ ลำดับดัชนีความโปร่งใสหรือ CPI ของไทยลาลงมาโดยตลอด คือจากลำดับที่ ๗๘ ๘๐ ๘๘ เป็น ๑๐๒ ในปี ๒๕๕๖ แม้ในปี ๒๕๕๗ จะขึ้นมาเป็นลำดับที่ ๘๕ แต่คะแนนก็ยังอยู่เพียง ๓๘ จาก ๑๐๐ คะแนนเท่านั้น

- ป.ป.ช. เคยแถลงว่าการทุจริตเพิ่มขึ้นรวดเร็วและต่อเนื่อง เช่น จากปี ๒๕๕๖ มีคดีจำนวน ๔,๙๗๕ คดี ซึ่งเพิ่มเป็น ๑๑,๕๗๘ คดี ในปี ๒๕๕๗ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีการเพิ่มสะสมเฉลี่ย ๑๖๕ คดีต่อปี

- ผลการสำรวจของศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ร่วมกับนิด้าโพลในเดือนมีนาคม ๒๕๕๗ ซึ่งพบว่าประชาชนเห็นว่าปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมที่เป็นปัญหาใหญ่สุดของสังคมไทยในปัจจุบัน มีรายละเอียด ดังนี้

ร้อยละ ๕๐.๖๘ ความซื่อสัตย์ สุจริต การทุจริตคอร์รัปชัน

ร้อยละ ๑๔.๙๕ การเสียสละ แบ่งปัน ขาดน้ำใจ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

ร้อยละ ๑๒.๔๗ ขาดความสามัคคี ประองตอง รักใคร่ กลมเกลียว เกิดความขัดแย้งในสังคม

ร้อยละ ๗.๙๙ ขาดจิตสำนึกในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และประพฤติดีศีลธรรมอันดีงาม

ร้อยละ ๔.๔๘ ไม่รักษากฎหมาย ขาดระเบียบวินัย ไม่เคารพสิทธิผู้อื่น ขาดความรับผิดชอบ
ต่อสังคม

ร้อยละ ๑.๒๐ ไม่ละอายและเกรงกลัวต่อบาป

ร้อยละ ๗.๗๕ อื่น ๆ ชาติสติ ไม่รักษากฎวินัย ประเพณีวัฒนธรรมไทย

ไม่รู้จักการให้อภัยกันและกัน ชาติความอดทนอดกลั้น ไม่มีความยุติธรรม

ใช้อำนาจในทางที่ผิด ฯลฯ

และประชาชนร้อยละ ๙๑.๒๑ เห็นว่า มีความสำคัญต้องส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทยเร่งด่วน มากถึงมากที่สุด

แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าสถานศึกษา และองค์กรภาครัฐควรมีบทบาทหลักในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ยังไม่เห็นหรือไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของตนเองหรือองค์กรภาคประชาชนในการรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกจากนั้น ในเอกสารยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ ยังระบุว่า สำหรับประเทศไทยการทุจริตมีความเกี่ยวพันกับการทำนิติกรรมต่างประเทศ รวมทั้งการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยในประเทศนั้น การทุจริตมีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่การเมืองในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือน ทหาร ตำรวจ ตลอดจนการทุจริตในภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมงานกับภาครัฐ ทั้งการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ การจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทาน การทำลายการตรวจสอบอำนาจรัฐ และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งการทุจริตเหล่านี้มักมีประชาชนอยู่ร่วมในกระบวนการทุจริตด้วยอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีแนวโน้มที่ประชาชนเองก็ยอมรับเรื่องการทุจริตมากยิ่งขึ้น

สาเหตุที่ทำให้การทุจริตยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย ส่วนหนึ่งเป็นด้านปัจจัยพื้นฐาน อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องโครงสร้างสังคมไทยที่มีความสัมพันธ์แบบแนวตั้งหรือระบบอุปถัมภ์ที่ติดขัดกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในกลุ่มพวกพ้อง และปัจจัยด้านกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมจนทำให้คนไทยติดขัดกับบริโภคนิยม วัตถุนิยม ดิตสบาย ยกย่องคนมีเงินมีอำนาจ ทำให้คนมีอำนาจมีอิทธิพลสามารถกระทำการทุจริตได้ง่ายดายโดยปราศจากแรงต้าน

อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาการทุจริตจะมีมากและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น แต่อีกด้านหนึ่งประชาชนพลเมืองผู้ตื่นรู้ก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาและไม่ยอมทนนิ่งเฉย กล่าวคือในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมาได้มีกระแสของความไม่พอใจของมวลชนขนาดใหญ่ต่อขบวนการทุจริตของนักการเมืองที่ไม่เกรงใจประชาชน จึงได้แสดงออกแบบเผชิญหน้าอย่างชัดเจนและนำมาสู่เหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงกลายเป็นวิกฤติทางการเมืองในที่สุด

๒.๕ ความเร่งด่วนในการปฏิรูป

ประเด็นควรพิจารณาว่าปัญหาคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลนั้น รุนแรงและเร่งด่วนมาก ถึงขั้นต้องรีบดำเนินการปฏิรูปสักแค่ไหน ?

ต่อเรื่องนี้ คณะกรรมการฯได้ประเมินตรงกันว่า สถานการณ์วิกฤตคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของสังคมไทยในวันนี้ ได้มีการสะสมตัวและลุกลามไปมากจนถึงขั้นที่วิกฤตไปทั่วองคาพยพแล้ว ทั้งในโครงสร้างส่วนบน ส่วนกลางและที่ระดับฐานล่างของสังคมและมีแนวโน้มว่าจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งล่าสุดเป็นรูปธรรมปัญหาที่ชัดเจน คือปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและความแตกแยกทางสังคมอันเนื่องมาจากปัญหาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล จนบ้านเมืองไม่มีทางออก

นอกจากนั้น คณะกรรมการฯยังมีความเป็นห่วงกังวลเป็นอย่างยิ่งว่า ท่ามกลางกระบวนการเปลี่ยนผ่านประเทศภายใต้การปกครองและบริหารบ้านเมืองของคสช.และกลไกอำนาจรัฐทั้งห้าในช่วงระยะเวลาสั้นๆที่กำลังดำเนินการอยู่นี้ ค่านิยมและวิถีคิดของคนไทยยังไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้แบบรวดเร็วทันเวลา ถ้าหากปล่อยให้ทุกสิ่งอย่างเลื่อนลอยไปตามกาลอย่างที่เป็นอยู่ เมื่อหมดเวลาและต้องกลับเข้าสู่สภาพการเมืองตามปกติ สังคมไทยมีความเสี่ยงอย่างมากที่จะวนกลับไปสู่สภาวะแวดล้อมและสถานการณ์วิกฤตคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในแบบเดิมๆ. การปฏิรูปด้านต่าง ๆ ที่ประชาชนฝากความหวังและสิ่งที่บรรดาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทั้งสภากำลังพยายามเร่งรีบทำงานกันอย่างเต็มกำลังอยู่ในขณะนี้ จะเกิดการสูญเปล่า

ดังนั้น จึงเห็นว่ามี**ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการรื้อปรับระบบและกลไกที่มีอยู่ เพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานกำหนดมาตรการและการบูรณาการการฟื้นฟูแก้ไขป้องกันปัญหาและพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมของบุคคล และธรรมาภิบาลขององค์กรและสถาบันต่าง ๆ ให้แข็งแกร่งและมีภูมิคุ้มกันเพียงพอที่ประเทศจะกลับเข้าสู่สภาวะการเมืองปกติ .**

บทที่ ๓

กลไกและกระบวนการแก้ปัญหาและส่งเสริมพัฒนาคุณธรรม

จริยธรรม และธรรมาภิบาลในปัจจุบัน

๓.๑ ความพยายามในการแก้ปัญหา

การปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงกลไกและกระบวนการทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคณะกรรมการได้ศึกษาแล้ว พบว่า เมื่อพิจารณาถึงระบบงานส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ตลอดจนการแก้ปัญหาการทุจริตเท่าที่มีอยู่ พบว่ามีหน่วยงาน องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้องอยู่มากมาย แต่ส่วนใหญ่อยู่ในภาวะที่ต่างคนต่างทำมีความซับซ้อน ขาดการบูรณาการ ผู้บริหารหน่วยงานไม่กล้าพูดหรือละเลยการพูดความจริงแก่สังคม ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชาติ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่จำกัด

ในด้านนโยบายและกฎหมายพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากในหลายลำดับชั้น ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง และกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ

ความมุ่งมั่นของฝ่ายการเมืองนั้น ที่ผ่านมามีหลายรัฐบาลได้ประกาศวาระแห่งชาติ รวมทั้งมีแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ นโยบายเศรษฐกิจพอเพียง และมีหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ก็ขาดการเอาใจจริงเอาใจที่จะให้เกิดผลในการปฏิบัติการและการสนับสนุนงบประมาณดำเนินงาน รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมและมีพลังจากภาคประชาสังคม

ในด้านกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา มีหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และการป้องกันแก้ปัญหาการทุจริตมากมาย ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการใช้อำนาจกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจแบบแข็ง (Hard Power) เข้าไปจัดการกับปัญหา ในขณะที่สภาพปัญหาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล นับวันยังมีความสลับซับซ้อน ไม่ตรงไปตรงมาอย่างแต่ก่อน ทำให้การใช้อำนาจแบบแข็งมีข้อจำกัดลงทุกที ส่วนกระบวนการเสริมสร้างพลังทางสังคมอันเป็นอำนาจแบบอ่อน (Soft Power) ที่ได้ผลยิ่งยไปกว่า กลับมีการดำเนินการน้อยมาก และเต็มไปด้วยอุปสรรค หรือข้อจำกัดด้านงบประมาณและระบบระเบียบของทางราชการ ตัวอย่างองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ไปในทำนองเดียวกัน ดำเนินงานด้วยกรอบวิธีคิดแบบเดียวกันและพบกับข้อจำกัดคล้าย ๆ กัน คือต่างคนต่างก็มีบทบาทภารกิจในเรื่องการปราบปรามและบังคับใช้กฎหมายเป็นด้านหลัก ได้แก่ สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

สำหรับหน่วยงานอีกประเภทหนึ่ง ที่เน้นเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม อันมีมาตรการและภารกิจในเชิงป้องกันและเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน ได้แก่ คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรมของวุฒิสภา, คณะกรรมการจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎร, ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม ของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, กรมการศาสนา, ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน), สำนักงานพุทธศาสนาแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม ฯลฯ

นอกจากนี้ยังรวมไปถึงกิจกรรมการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่ลุกขึ้นมา มีบทบาทในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เช่น องค์กรสาธารณประโยชน์ มูลนิธิ สมาคม โครงการของภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่จำนวนมาก เครือข่ายองค์กรภาคีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เครือข่ายองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สำนักข่าวอิศรา องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ภาคประชาชน) ฯลฯ

ส่วนในด้านงบประมาณและทรัพยากรที่สังคมไทยได้ใช้ไปในการรณรงค์ส่งเสริมและป้องกันนั้น ด้วยความที่ต่างหน่วยงานต่างเห็นความสำคัญของปัญหาจึงชวนชวยที่จะหางบประมาณและทรัพยากรมาดำเนินการกันไปเองตามแนวนโยบายและทฤษฎีความเชื่อความศรัทธาของแต่ละองค์กร ซึ่งขาดการบูรณาการเชื่อมโยง

อย่างไรก็ตาม งบประมาณภาครัฐที่ลงทุนในด้านนี้ ก็ยังนับว่ามีน้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดและความรุนแรงของปัญหา และส่วนใหญ่ก็มักจะเน้นไปในการปราบปราม และยังไม่สามารถสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เติบโตเข้มแข็งในเชิงคุณภาพได้ เพราะมีข้อจำกัดในด้านระบบระเบียบของทางราชการเป็นอันมาก

๓.๒ กระบวนการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่

ปัจจุบันมีหน่วยงาน องค์กรและสถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมที่หลากหลาย ซึ่งอาจฉายภาพโดยรวมให้เห็นโดยสังเขป ดังนี้

๑) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำประมวลจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและองค์กรปกครองท้องถิ่น และกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์ในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐและบทบาทภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

“มาตรา ๒๗๙ มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น มาตรฐานทางจริยธรรมในวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบ

ในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดที่ร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐ การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย”

“ มาตรา ๒๘๐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะ หรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๔ วรรคสาม ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้ ”

ปัจจุบันสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประสานความร่วมมือให้หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ดำเนินการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมกันเอง โดยใช้วิธีกำหนดกรอบประเด็นค่านิยมหลัก (core value) ไว้ ๙ ประการ ได้แก่

- ๑) การยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม
- ๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบ
- ๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- ๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย
- ๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ
- ๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- ๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักสามาตราฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้
- ๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- ๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กร

ในสถานการณ์ที่เป็นจริงจึงพบว่า มาตรฐานจริยธรรมที่เกิดขึ้นตามแนวทางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นมาตรฐานมีความแตกต่างหลากหลาย เป็นแบบรายองค์กรซึ่งมีเป็นจำนวนมากมายจนยากแก่การจดจำหรือยึดกุมในการกำกับติดตาม นอกจากนั้นยังพบอีกว่า แต่ละมาตรฐานขององค์กรยังมีการลอกแบบตาม เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแต่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมและสำนึกที่เห็นคุณค่าอย่างแท้จริง จากข้อมูลพบว่า มาตรฐาน

จริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง ๗,๑๓๓ หน่วยงาน (คิดเป็นครอบคลุมร้อยละ ๙๐.๘๕ ของทั้งหมด) นอกจากนั้นยังมีมาตรฐานจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานราชการครบทุกกระทรวงทบวงกรมนี้ร้อยละแห่งรัฐวิสาหกิจ ๕๔ แห่ง องค์กรมหาชน ๒๖ แห่งและองค์กรในกำกับรัฐอื่น ๆ อีก ๒๒ แห่งด้วย *สิ่งเหล่านี้นับเป็นความพยายามที่ดีแม้ว่าจะยังไม่เกิดสัมฤทธิ์ผล* นั้นหมายความว่า มาตรฐานเหล่านี้ควรจะได้มีการทบทวน ต่อยอดและปรับปรุงรูปแบบและวิธีการในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

๒) สำนักงาน กพ.

เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมและกำกับดูแลให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงาน กพ. ได้พัฒนาทั้งประมวลจริยธรรม หลักเกณฑ์ เครื่องมือ และแนวทางในการส่งเสริมการประเมินติดตามผล และกำกับดูแลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมถึงการมีคณะอนุกรรมการ ออกพ. การส่งเสริมจริยธรรมเพื่อราชการไทยใสสะอาด การแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนทั้งระดับกระทรวงและหน่วยงาน

นอกจากนั้นในกระทรวงต่าง ๆ ยังมีคณะกรรมการลักษณะเดียวกัน เช่น กค. กต. เป็นต้น

๓) องค์กรวิชาชีพและสภาวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพและสภาวิชาชีพที่มีกฎหมายรองรับ ต่างมีความตระหนักในความจำเป็นของการดูแลสมาชิกให้จรรยาบรรณไว้ซึ่งมาตรฐานการประกอบวิชาชีพในลักษณะที่เรียกว่า “จรรยาบรรณ” เพื่อให้สังคมมีความเชื่อถือศรัทธาต่อวิชาชีพของตน *ซึ่งมีความเข้มงวดเข้มแข็งมากน้อยแตกต่างกันไปตามเหตุปัจจัย*

จรรยาบรรณ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. ๒๕๒๕ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบกรงานอาชีพแต่ละอย่าง กำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณและชื่อเสียงของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

จากการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะ เมื่อปี ๒๕๔๖ พบว่า มีจรรยาบรรณวิชาชีพที่เป็นลายลักษณ์อักษร จำนวน ๔๘ จรรยาบรรณ ได้แก่ สัตวแพทย์ นักวิจัย นักธรณีวิทยา นักเคมีอุตสาหกรรม สถาปัตยกรรม (๑,๒) วิศวกรรม (๑,๒) การใช้อินเทอร์เน็ต การทำประมง การกายภาพบำบัด นักเทคนิคการแพทย์ เภสัชกรรม เวชระเบียน จิตแพทย์ แพทย์ ตำรวจ นักกฎหมาย (๑,๒,๓,๔,๕) มัคคุเทศก์ ครู นักบัญชี ตรวจสอบภายใน นักหนังสือพิมพ์ (๑,๒) นักวิเคราะห์หลักทรัพย์ นักสังคมสงเคราะห์ นักการตลาด นักบริหาร ประชาสัมพันธ์ นักรัฐศาสตร์ เลขานุการ (๑,๒) นักเศรษฐศาสตร์ หนายความ ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ บรรณารักษ์ ศิลปิน นักธุรกิจ (๑,๒) อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้ตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ข้าราชการพลเรือน

การที่องค์กรวิชาชีพมีความตื่นตัวในด้านคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของกลุ่มคนในวิชาชีพของตนนับเป็นกระแสที่ดี อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงพบว่าบางองค์กรวิชาชีพเท่านั้นมีความเข้มงวดเข้มแข็ง ส่วนที่เหลือ

ยังอยู่ในระยะริเริ่มบุกเบิกและกำลังมีพัฒนาการ ในภาพรวมพบว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการกำหนดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรฐานจรรยาบรรณขององค์กรวิชาชีพคือการมีกฎหมายรองรับ กล่าวคือองค์กรใดที่มี พ.ร.บ. รองรับเป็นการเฉพาะก็จะมี การดำเนินการที่เป็นกิจลักษณะและเข้มแข็ง ส่วนที่ยังไม่มี พ.ร.บ. รองรับก็มักจะดำเนินการแบบเป็นไปตามธรรมชาติ

องค์กรวิชาชีพที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปและมีพระราชบัญญัติเฉพาะรองรับแล้วในปัจจุบัน ได้แก่

๑. สภาวิชาชีพบัญชี
๒. สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
๓. สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย/สภาวิศวกร
๔. เนติบัณฑิตยสภา
๕. ครูสภา
๖. สมาคมสถาปนิกสยาม
๗. สภานายความ
๘. แพทยสภา
๙. สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
๑๐. สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
๑๑. สภาการพยาบาล
๑๒. สำนักงานข้าราชการพลเรือน
๑๓. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
๑๔. สัตวแพทยสภา
๑๕. สภาเภสัชกรรม

๔) คณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติ

คณะกรรมการบริษัทภิบาลแห่งชาติเป็นกลไกที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นฝ่ายเลขานุการ ได้กำหนดความหมายของการกำกับดูแลกิจการหรือบริษัทภิบาล (corporate governance) หมายถึง ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันนำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีมาตรฐานธรรมาภิบาลที่เรียกว่า “หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี ๒๕๔๙” เป็นข้อพึงปฏิบัติ ๑๕ ประการสำหรับบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งสามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้กับองค์กรรัฐวิสาหกิจและองค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับรัฐได้

๓.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ^๑

เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกมาในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมในสังคมไทย เป็นไปอย่างมีทิศทางและมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล โดยการจัดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ” เป็นกลไกนโยบายระดับชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก อีก ๑๗ คนเป็นกรรมการ มีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ แต่ด้วยความไม่ต่อเนื่องในทางนโยบายของฝ่ายการเมือง รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องบางส่วนไม่เห็นความสำคัญจึงทำให้ตลอดเวลา ๗ ปีที่ผ่านมาไม่มีการดำเนินการให้เกิดผลตามกฎหมายจึงนับได้ว่าเป็นบทเรียนรู้และอุทาหรณ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่งกรณีหนึ่งสำหรับการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมของประเทศ

๓.๔ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ^๒

เดิมศูนย์คุณธรรมชื่อศูนย์ส่งเสริมพัฒนาแผ่นดินเชิงคุณธรรมภายใต้สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) เคยได้รับการเสนอให้เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม แต่มีปัญหาบางประการทำให้ไม่สามารถจัดตั้งได้ และได้รับการจัดตั้งขึ้นในองค์การมหาชนในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ในปี ๒๕๕๔

ศูนย์คุณธรรมมีวัตถุประสงค์การจัดตั้ง คือ

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมพลังของกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคม และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน รวมถึงการจัดประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่สอดคล้องกับแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อพัฒนาคุณธรรมความดีที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

^๑ ภาคผนวก ๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

^๒ ภาคผนวก ๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัย ค้นคว้า พัฒนาองค์ความรู้ สร้างองค์ความรู้ใหม่รวบรวมองค์ความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ บริหารจัดการความรู้ เผยแพร่องค์ความรู้ด้านคุณธรรมความดีและเป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบของการประพฤติปฏิบัติดีของบุคคลและการเป็นคนดีของสังคม

(๓) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งทางวิชาการและนวัตกรรมในกระบวนการพัฒนาคุณธรรมความดีในรูปแบบต่าง ๆ

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทางสังคม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณธรรมความดี

การทำงานของศูนย์คุณธรรมที่ถูกกำหนดให้จะต้องทำงานให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติซึ่งเป็นกลไกนโยบายระดับชาติที่จัดตั้งขึ้น แต่เนื่องจากกลไกดังกล่าวไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและเมื่อไม่มีการประชุมที่ทำให้เกิดการดำเนินงานตามกฎหมาย การดำเนินงานของศูนย์คุณธรรมจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งได้อย่างทางครบถ้วน และมีข้อจำกัดมากมายทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร

แต่อย่างไรก็ตาม ๑๐ ปีที่ผ่านมาศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้มีบทบาทและผลงานเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการจัดสมัชชาคุณธรรมอย่างสำคัญ ^๓ คือ

๑) ส่งเสริมเครือข่ายทางสังคมหลายภาคส่วนในการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรให้ต่อยอดจากงานเดิมและขยายเป็นงานใหญ่ การสร้างองค์กรและพื้นที่ต้นแบบในการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดได้นำไปสร้างความคิดริเริ่มใหม่ และขยายผลเชิงนโยบาย เช่น โรงเรียนคุณธรรม โรงพยาบาลคุณธรรม ชุมชนคุณธรรม เป็นต้น

๒) การเชื่อมโยงประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน จนทำให้เกิดเครือข่ายขับเคลื่อนสังคมคุณธรรมในภาคส่วนต่างๆอย่างกว้างขวาง เช่น เครือข่ายโรงเรียนคุณธรรม เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายชุมชน เครือข่ายศาสนา เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายภาคธุรกิจ เครือข่ายภาครัฐ ให้เกิดการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกันลงถึงระดับปฏิบัติ การร่วมสร้างแนวทางการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของแต่ละกลุ่มเครือข่าย การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชน

๓) ศูนย์คุณธรรมได้พัฒนากระบวนการสมัชชาคุณธรรมมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ โดยจัดให้มีเวทีสมัชชาคุณธรรมระดับชาติ และสมัชชาคุณธรรมระดับภาคและระดับจังหวัดมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความตื่นตัวของประชาชนและองค์กรกลุ่มต่าง ๆ เรื่องคุณธรรมจริยธรรม ทำให้เกิดองค์ความรู้ กระบวนการเชื่อมโยงเครือข่าย และข้อเสนอมาตรการทางนโยบายที่เป็นรูปธรรม คือแผนความเชื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นแผนร่วมของทุกภาคส่วนร่วมกันพัฒนาและดำเนินการ

^๓ ภาคผนวก ๓ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) กับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

๔) ศูนย์คุณธรรมได้พัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม ในระดับและมิติต่าง ๆ ในรูปแบบของงานวิจัย หลักสูตร เครื่องมือ องค์ความรู้ สื่อ ฯ สนับสนุนให้เครือข่ายนำไป ดำเนินการส่งเสริมและขยายผลรวมถึงศูนย์คุณธรรมได้จัดฝึกอบรมแกนนำกลุ่มต่าง ๆ เพื่อไปขยายผลต่อ งานวิจัยและ นวัตกรรมทางสังคมของศูนย์คุณธรรมได้ทำให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ๆในองค์กรต่างๆ เช่น โรงเรียนคุณธรรม โรงพยาบาล คุณธรรม ชุมชนคุณธรรม ฯลฯ

๕) จากงานเครือข่ายและศูนย์คุณธรรมทำทั้งการเชื่อมโยงเครือข่าย การพัฒนา องค์ความรู้ นวัตกรรม และการจัดกระบวนการสมัชชา ทำให้เป็นการทำงานครบด้านซึ่งได้นำไปสู่การพัฒนาต่อยอดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการ ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ราชการหยุดไปปฏิบัติธรรมได้โดยไม่ถือเป็นวันลา หรือการพัฒนา เรื่องธุรกิจคุณธรรมไปสู่วิสาหกิจเพื่อสังคม

ปัจจุบัน ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) มีเครือข่ายร่วมขับเคลื่อนภารกิจส่งเสริมคุณธรรมที่เป็นหลัก ๆ อยู่ ๗ เครือข่าย ได้แก่ เครือข่ายการศึกษา เครือข่ายศาสนา เครือข่ายธุรกิจ เครือข่ายชุมชน เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายภาครัฐ และเครือข่ายภาคการเมือง มีองค์กรร่วมกิจกรรมที่หลากหลายจำนวน ๒๖๘ องค์กร มีโรงเรียนคุณธรรม ต้นแบบจำนวน ๓๐๐ แห่ง มีองค์กรต้นแบบด้านความซื่อตรง ๒๗ องค์กร มีองค์กรภาคีสมาชิกสมัชชาคุณธรรม ๒๒ องค์กร มีหลักสูตรฝึกอบรมด้านส่งเสริมคุณธรรม ๓ หลักสูตร หนังสือเผยแพร่บทเรียนรู้ด้านส่งเสริมคุณธรรม ๒๐๐ เรื่อง และมีงานวิจัยรวม ๒๐๐ ชิ้น และได้ขยายงานไปยังพื้นที่ระดับจังหวัดมากยิ่งขึ้น

บทที่ ๔

ข้อเสนอความจำเป็นในการปฏิรูปจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ ข้อเสนอจากคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลได้ประมวลกรอบแนวคิดและแนวทางการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในเบื้องต้นจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทยของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติทั้ง ๑๘ คณะ รวมทั้งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่ามีข้อเสนอที่สอดคล้องกันในการจัดตั้งกลไกองค์กรที่มีศักยภาพขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล จึงได้นำมาสู่การจัดทำเป็นชุดข้อเสนอ เรื่อง สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ในฐานะกลไกการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศ ดังนี้

๑) ข้อเสนอของกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

ในด้านธรรมาภิบาล “จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและธำรงรักษาจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่าคณะกรรมการจริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ มีหน้าที่ในการพัฒนาระบบและกลไกสำคัญเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้บริการประชาชน สร้างกลไกและกระบวนการที่โปร่งใสในการสรรหาและคัดกรองคนเข้าสู่ตำแหน่งทุกระดับและทุกประเภท ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่รัฐมุ่งมั่นทำงานให้เต็มประสิทธิภาพ และให้มีการตรวจสอบโทษเจ้าหน้าที่รัฐผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แทรกแซงหรือใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ โดยเด็ดขาดและไม่ชักช้า”

๒) ข้อเสนอของกรรมการปฏิรูปค่านิยม ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรมและศาสนา

เสนอให้ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ ต้องเป็นแบบอย่าง ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรม ประชาชนตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่ง รัฐส่งเสริมการเรียนรู้ค่านิยมที่พึงประสงค์ ยกย่องผู้ประพฤติดี รังเกียจคนชั่ว รัฐสนับสนุนการผลิต จัดสรรเวลาเผยแพร่สื่อสร้างจิตสำนึกคุณธรรม”

๓) ข้อเสนอกรรมการปฏิรูปการเมือง

ด้านปฏิรูปโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและองค์กรอิสระ เสนอให้ “จัดตั้งองค์กรอิสระประเมินผล เพื่อเป็นกลไกกลางในการทำหน้าที่สรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งระดับสูงและติดตามประเมินผลให้มีองค์กรตรวจสอบจริยธรรมพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่ง”

๔) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในด้านการสร้างเสริมความเป็นพลเมือง เสนอให้ “มีเป้าหมายเพื่อความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีชีวิตที่สมดุล ทั้งความดีงาม-ความซื่อสัตย์สุจริต-ความมีเหตุผล-ความมีสำนึกต่อส่วนรวม”

๕) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

ในด้านระบบการเงิน สถาบันการเงินและตลาดทุน เสนอให้ “รัฐต้องจัดให้มีการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ในด้านความจำเป็นในการดำรงอยู่-การแข่งขันที่เป็นธรรม-เป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน-ธรรมาภิบาล”

๖) ข้อเสนอของกรมการการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ

ในด้านเศรษฐกิจภายใน เสนอให้ “สนับสนุนหลักนิติธรรม-คุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลและซัจด์ทุจริต”

๗) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข

เสนอให้ “รัฐต้องคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ผู้ให้บริการสาธารณสุขปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม”

๘) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปสื่อมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ

เสนอให้ “ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนด้านจริยธรรมและกลไกกำกับตัวเองส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของสื่อและผู้ใช้สื่อ”

๙) ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส

ในด้านหน้าที่พลเมือง เสนอให้ “ทุกคนมีหน้าที่ในการส่งเสริมพัฒนาชุมชนและประเทศชาติ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดีงามสถาบันครอบครัวมีหน้าที่พัฒนาสมาชิกให้เป็นพลเมืองดี”

๑๐) ข้อเสนอของกรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เสนอให้ “มีมาตรการกำกับคุณสมบัติให้นักการเมืองมีคุณธรรมจริยธรรม การบริหารราชการต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมค่านิยมคุณธรรม จริยธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมผู้นำและผู้ดำรงตำแหน่ง”

๑๑) ข้อเสนอของกรมการปฏิรูปด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

เสนอให้ “องค์กรผู้บริโภคทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐทุกประเภท ทุกระดับ รวมถึงองค์การมหาชนและองค์กรอิสระ”

๔.๒ ข้อเสนอจากคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๑) ข้อเสนอของอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและกลไกตรวจสอบโดยประชาชน เสนอให้มี “สภาจริยธรรมแห่งชาติ เป็นองค์กรส่วนกลาง ประกอบด้วย ๔๕ คน วาระการทำงาน ๒ ปีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูง เมื่อมีมติในเรื่องใด จะไม่นำไปสู่การดำเนินคดีในชั้นศาล แต่จะมีการประกาศต่อสาธารณะให้รับทราบโดยทั่วไปและถูกบันทึกมติสภาไว้ในประวัติผู้ถูกตรวจสอบซึ่งให้มีผลต่อการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐได้ ให้ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน)เป็นหน่วยธุรการ”

๒) ข้อเสนอของอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในด้านมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เสนอให้ “ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทุจริตทั้งระดับจังหวัดและระดับชาติ และให้มีสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีที่มาจากบุคคลผู้ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจซึ่งจริยธรรมอันดี ทำหน้าที่ส่งเสริมจริยธรรมในทุกระดับ ตั้งแต่การศึกษาขั้นอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา รวมทั้งการเรียนรู้นอกหลักสูตร กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งและผู้บริหารระดับสูง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นผู้ไต่สวนการกระทำผิดจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวและเปิดเผยต่อสาธารณชน และเสนอให้มีการตรวจสอบได้”

บทที่ ๕

แนวทางปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล

๕.๑ แนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล

ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล

ในเรื่องนี้ เมื่อประมวลข้อเสนอแนวคิดจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งหมดแล้ว คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนพลังทางสังคมให้มีบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบถ่วงดุล โดยบูรณาการและต่อยอดมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการเตรียมความพร้อมของสังคมไทยก่อนกลับเข้าสู่การเมืองปกติ จึงตั้งเป็นประเด็นในการศึกษา ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ ก่อนการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ดำเนินการ ๓ ประการ คือ

ประการที่ ๑ จัดตั้ง*สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ* ให้เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นกลไกหลักที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในทุกภาคส่วนและทุกระดับในระยะยาว

ประการที่ ๒ จัดทำ*พระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ* โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ และให้ศูนย์คุณธรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัตินี้

ประการที่ ๓ สนับสนุนให้มี*กระบวนการรณรงค์ทางสังคม* ที่รวมพลังหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และประชาสังคมเพื่อฟื้นฟูคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลอย่างกว้างขวางและมีพลัง ในช่วงการเปลี่ยนผ่านประเทศของรัฐบาลเพื่อให้บ้านเมืองจะกลับคืนสู่ภาวะการเมืองในระบบปกติ

ระยะที่ ๒ ให้กำหนด*สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ*เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ*สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ*ไว้ โดยอาจร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือปรับปรุงจากพระราชบัญญัติ*สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ*ฉบับที่มีอยู่แล้วก็ได้ตามความเหมาะสม

๕.๒ แนวทางการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๑) หลักการสำคัญในการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๑.๑) หลักการส่งเสริมให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้

๑.๒) หลักการมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

๒) แนวทางการปฏิรูป

๒.๑) กำหนดความหมาย(เบื้องต้น)ของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลสำหรับเป็นกรอบภารกิจที่ชัดเจนในการดำเนินงาน

คุณธรรม หมายความว่า สภาพคุณความดี

จริยธรรม หมายความว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม หรือกฎศีลธรรม

ธรรมาภิบาล หมายความว่า การปกครองด้วยคุณธรรม นิตินธรรม ซื่อตรง โปร่งใส ประสิทธิภาพ

และการมีส่วนร่วม

จรรยาบรรณ หมายความว่า ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบกรงานอาชีพแต่ละอย่าง

กำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณและชื่อเสียงของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

๒.๒) ให้จัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและกรรมการและหรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ กำหนดมาตรฐานธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ

๒.๓) ให้สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีอำนาจในการสอบทานและ/หรือไต่สวน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคล และธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

๒.๔) ให้มีการจัดระบบและกำหนดบทบาทการทำงานขององค์กรและหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเสียใหม่ ให้เชื่อมโยงกันทั้งระบบ มีเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และมีปฏิบัติการร่วมอย่างเกื้อกูลเกิดประสิทธิผลทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรทางการเมือง องค์กรต่างประเทศ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่นให้มีการแบ่งภาระหน้าที่ที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกันเป็นบทบาทหน้าที่ส่งเสริมกันและกัน อีกทั้งร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายใหญ่ของการปฏิรูปประเทศ

๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๑) เสนอให้มี “สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ” โดยเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ

๒) ให้ยกเลิก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยให้ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ไปเป็นสำนักงานตามพระราชบัญญัติ

๓) กำหนดให้ทุน รายได้ ทรัพย์สิน สำหรับการดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

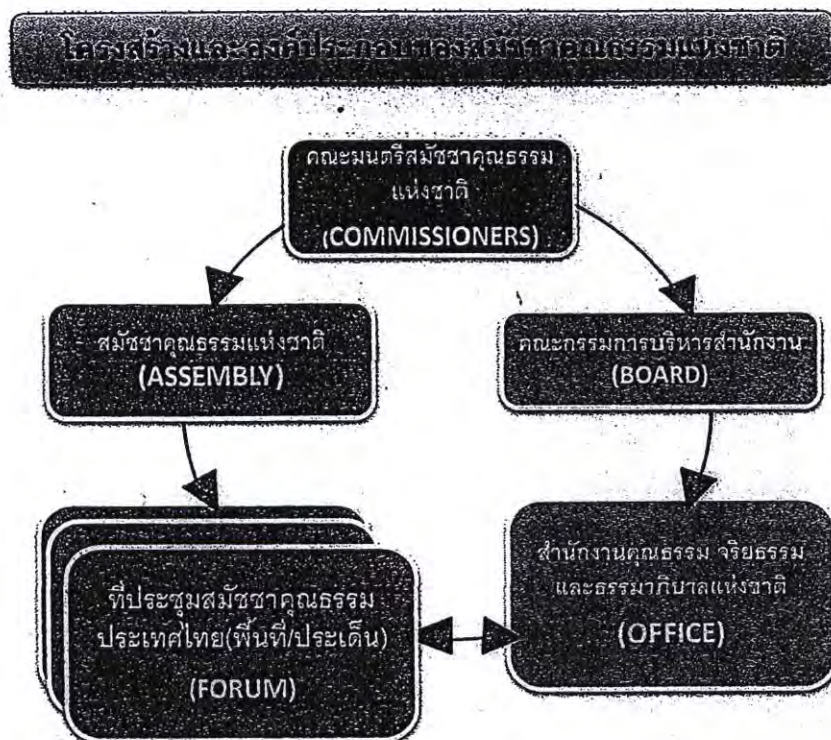
(๑) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาจากศูนย์คุณธรรม

(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้รายปี

- (๓) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นทั้งจากต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ หรือเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (๔) รายได้จากการดำเนินงาน
- (๕) ดอกผลของเงินหรือสินทรัพย์ตาม (๑) (๒) (๓) (๔)

๕.๔ โครงสร้างและองค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

โครงสร้างและองค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ประกอบด้วย ๕ กลไกหลักในการดำเนินงาน ได้แก่



๑. คณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ (Commissioners)

คณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีจำนวนห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลผู้เป็นแบบอย่างและได้รับความเชื่อถือว่าเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรม เป็นผู้มีความซื่อสัตย์และคุณวุฒิเหมาะสม เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ยึดมั่นทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมเป็นที่ยอมรับ

ให้มีกระบวนการสรรหาด้วยวิธีสืบค้นและทาบตามโดยที่ประชุมคณะกรรมการสรรหา อันประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย นายกสมาคมข้าราชการพลเรือน ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย

เมื่อกรรมการสรรหาได้รายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแล้วให้นำเข้าสู่การพิจารณารับรองของวุฒิสภาต่อไป



คณะมนตรีสมาชิกวุฒิสภาคุณธรรมแห่งชาติมีวาระในการปฏิบัติภารกิจ ๖ ปี ไม่จำกัดจำนวนวาระการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๑) กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและกรรมการและหรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ กำหนดมาตรฐานธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ
- ๒) สอบทานและ/หรือไต่สวน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของบุคคลและหน่วยงานตามข้อ 1) และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

๓) จัดการศึกษาวิจัย จัดการความรู้และนวัตกรรมด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล และจัดให้มีศูนย์ข้อมูลและรณรงค์เผยแพร่

๔) สร้างกลไกและวิธีปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ให้เกิดผลในการบริหารราชการแผ่นดินและให้บริการประชาชน

๕) ประสานการทำงานขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้เชื่อมโยงบูรณาการกันจนเกิดประสิทธิผล

๖) ส่งเสริมสนับสนุนให้เครือข่ายทางสังคมมีบทบาทหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ที่สอดคล้องกับสังคมไทย

๗) เป็นผู้แทนหน่วยงานในการประสานงานกับต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

๒. สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ (Assembly)

สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเป็นองค์กรของผู้ประกอบพันธกิจด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ประกอบด้วยสมาชิกประจำ ที่สรรหามาจากกลุ่มผู้แทนเครือข่ายจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๕ คน

สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติต้องเป็นบุคคลที่ไม่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีคุณสมบัติตามคุณลักษณะที่สำคัญ และไม่มียกเว้นห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

คุณลักษณะของผู้เป็นสมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ทรงคุณธรรมจริยธรรมจากหลากหลายวงการและวิชาชีพ เป็นผู้ทรงปัญญา เป็นผู้เคยได้รับการยกย่องนับถือหรือได้รับรางวัลด้านคุณธรรมจริยธรรมในระดับชาติหรือระดับสากล ไม่มีประวัติต่างปร้อยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

องค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อรับการสรรหาเป็นสมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

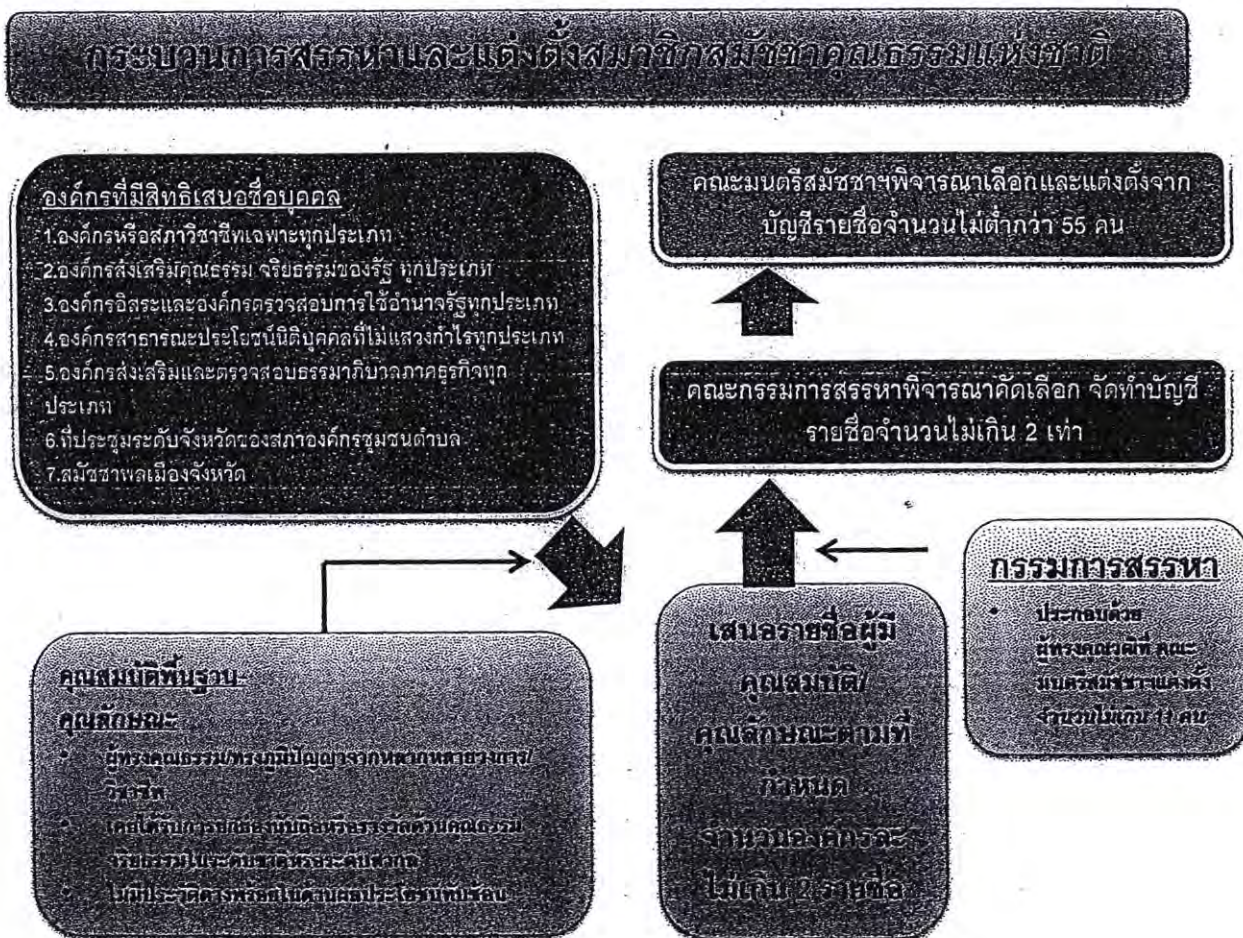
กำหนดให้มีองค์กรที่สามารถเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติเพื่อเข้ารับการสรรหา แบ่งเป็น ๗ กลุ่ม ได้แก่

- ๑) องค์กรหรือสภาวิชาชีพเฉพาะทุกประเภท
- ๒) องค์กรส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของรัฐ ทุกประเภท
- ๓) องค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกประเภท
- ๔) องค์กรนิติบุคคลที่ไม่แสวงกำไรทุกประเภท
- ๕) องค์กรสาธารณะประโยชน์ส่งเสริมและตรวจสอบธรรมาภิบาลภาครัฐกิจทุกประเภท
- ๖) ที่ประชุมระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล
- ๗) สมัชชาพลเมืองจังหวัด

องค์กรที่มีสิทธิในการเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวข้างต้น สามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะตามที่กำหนดได้ไม่เกิน ๒ รายชื่อ ทั้งนี้ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องรับทราบ แสดงความยินยอม รอบรองคุณสมบัติของตนเอง และเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวต่อสาธารณะ

คณะกรรมการสรรหา

จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสมาชิกสภาคุณธรรมแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่คัดสรรผู้มีความเหมาะสมจำนวนไม่เกิน ๒ เท่าของจำนวนที่ต้องการ เพื่อเสนอต่อส่งคณะกรรมการแต่งตั้งต่อไป



การประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ มีมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๑ คน ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม การปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติของมนตรีอาจใช้ระบบหมุนเวียนกันก็ได้

สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีวาระการปฏิบัติหน้าที่ ๖ ปีโดยจะมีกระบวนการทบทวนและสรรหา สลับกันทุก ๓ ปี ในกรณีที่มีเหตุให้สมาชิกคนใดตาย ทุพพลภาพ ลาออกหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้มีกระบวนการสรรหาสมาชิกมาทดแทนโดยมีวาระการปฏิบัติหน้าที่เท่ากับช่วงเวลาที่เหลืออยู่ของสมาชิกผู้นั้น

สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ จะได้รับค่าตอบแทนและผลประโยชน์เฉพาะเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่าย ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีค่าตอบแทนประจำ

สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและกรรมการ และ/หรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ กำหนด มาตรฐานธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับ ภาครัฐ

(๒) สอบทานและ/หรือไต่สวน การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของบุคคล และธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

(๓) ปกป้องหรือเพื่อดำเนินการ ตามที่คณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมอบหมาย หรือมอบหมาย ให้สำนักงานเลขาธิการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติ

๓. ที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมประเทศไทย (Forum)

ที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมประเทศไทย (Forum) เป็นเวทีการประชุมใหญ่ของเครือข่ายบุคคลและ องค์กรภาคีด้านส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เชื่อมโยงและ ผนึกกำลังกันของบุคคลและองค์กรต้นแบบด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรม รวมทั้งการประกาศเจตนารมณ์ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการร่วมกันตามสถานการณ์และความตื่นตัวของพลเมือง โดยอาจ จัดให้มีที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมในระดับภาค จังหวัด และสมัชชาคุณธรรมเชิงประเด็นตามความเหมาะสม

๔. คณะกรรมการบริหารสำนักงาน (Board)

ให้มีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่เกิน ๑๑ คน ซึ่งคณะมนตรีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง ให้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย และการ มอบหมายของนายกรัฐมนตรี และมติที่ประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

๕) สำนักงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ (Office)

ให้มีสำนักงานคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบ สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ สมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ตามอำนาจหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ ภารกิจครอบคลุมงานที่คณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ และมีมติของสมาชิกสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติมอบหมาย และรวมทั้งงานด้านธุรการ การจัดทำข้อมูล ข้อเท็จจริงและการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

ให้ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) เป็นสำนักงานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัตินี้

บทที่ ๖

บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ

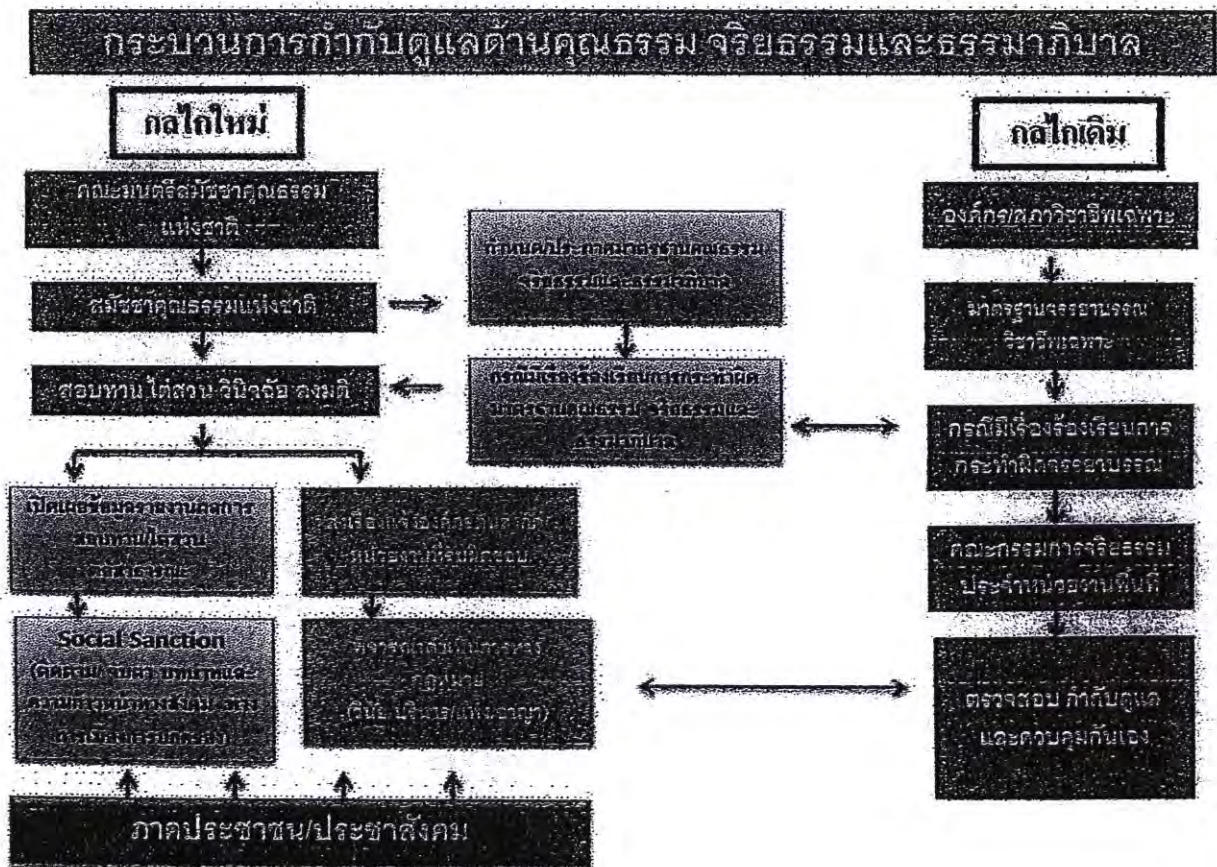
๖.๑ วิเคราะห์ลักษณะสำคัญของการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

ลักษณะสำคัญของข้อเสนอการปฏิรูปคุณธรรม ข้อเสนอแนวทางนี้ใช้การปฏิรูปหรือไม่คือประเด็นนี้

คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาด้วยความรอบคอบแล้วมีความมั่นใจว่าชุดข้อเสนอนี้เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งหวังผลทั้งในระยะเปลี่ยนผ่านเฉพาหน้า และการปฏิรูประบบคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศในระยะยาว ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก ข้อเสนอเป็นการเปลี่ยนวิถีคิดและแนวทางการจัดการปัญหา

มาตรการตามข้อเสนอทั้งชุด เข้าข่ายเป็นการปฏิรูปภายใน ๑ ปีตามแนวทางของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพราะมีการปรับเปลี่ยนในเชิงแนวคิดและทิศทางในการจัดการปัญหาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศ จากเดิมที่ใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นหลัก (Legal Sanction) ไปเป็นการใช้มาตรการและพลังทางสังคมนำหน้า (Social Sanction) โดยไม่ได้ทิ้งของเดิม แต่จะต้องดำเนินการทั้งสองแนวทางหนุนเสริมและควบคู่กันไปแบบฝ่าผ่น



สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ตามที่เสนอนี้จะเป็นกลไกการบูรณาการและเป็นเครื่องมือในการการสร้างพลังทางสังคมพลังพลเมืองพลังทางปัญญาให้เข้มแข็ง บนฐานของการใช้คุณธรรมความจริง ข้อมูลข่าวสาร องค์กรความรู้ และเป็นแนวทางใหม่ที่มุ่งในการใช้พลังอำนาจแบบอ่อน (Soft Power) มาเสริมพลังอำนาจทางกฎหมายขององค์กรที่มีอยู่เดิม อันเป็นพลังอำนาจแบบแข็ง (Hard Power).

แนวทางตามข้อเสนอนี้เป็นการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่ เพื่อมาช่วยทำหน้าที่พัฒนาระบบ กลไกมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และเชื่อมโยงบทบาทภารกิจขององค์กรที่มีอยู่เดิม ให้มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น โดยมีการยกเลิกองค์กรเดิมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ๑ ฉบับ กับพระราชกฤษฎีกาอีก ๑ ฉบับ และออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นมาแทนซึ่งไม่เป็นการเพิ่มหน่วยงาน

ประการที่สอง ข้อเสนอแนวทางใหม่นี้มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน

ข้อเสนอทั้งชุดมีขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องการสอบทาน การฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล มีขอบเขตการทำผิดมาตรฐานในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลเท่านั้น ส่วนเรื่องการค้าเงินทางกฎหมายอันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เดิม สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติจะทำหน้าที่เพียงการประสานงานและส่งต่อข้อมูลและการประกาศเป็นข้อมูลสาธารณะเท่านั้น

ประการที่สาม ข้อเสนอมาตรการมีกลุ่มเป้าหมายดำเนินการที่ชัดเจน

กลุ่มเป้าหมายในการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ตามข้อเสนอนี้ได้แก่ บุคคลสาธารณะทุกระดับ ทุกประเภท องค์กรสาธารณะและองค์กรรัฐทุกประเภท และหน่วยงานที่ทำธุรกรรมกับรัฐทุกชนิด อันหมายถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารซึ่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรรมการและหรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ หน่วยงาน หมายถึง หน่วยงานภาครัฐทุกประเภท องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานเอกชนหรือกึ่งเอกชนหรือประชาสังคมที่เป็นคู่สัญญากับภาครัฐ

ประการที่สี่ องค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคมแต่ในกระบวนการทำงานยังคงเชื่อมโยงกับองค์กรและกลไกต่าง ๆ ของภาครัฐ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล รวมทั้งองค์กรวิชาชีพ เฉพาะที่มีการกำกับดูแลด้านจรรยาบรรณในวงการวิชาชีพตนตามที่มีอยู่เดิม โดยมุ่งทำให้เป็นระบบ เพิ่มประสิทธิภาพ และทำให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น

๖.๒ สรุปสังเคราะห์ข้อเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

๑) ให้ความเห็นชอบต่อหลักการและแนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลเสนอในรายงานฉบับนี้ทั้งหมด ประกอบด้วย

- (๑) แนวทางการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ๓ ประการ
- (๒) หลักการสำคัญในการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๒ ประการ
- (๓) แนวทางดำเนินการ ๔ มาตรการ
- (๔) ขั้นตอนและวิธีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๓ ขั้นตอน
- (๕) โครงสร้างและองค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ๕ กลไก

๒) ประสานนำเรียนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ภาคผนวก ๑

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๕๐

เพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมในสังคมไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ
เกิดประสิทธิผล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“คุณธรรม” หมายความว่า สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม
เป็นเครื่องประดับประคองใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิด
ความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดีมีความสงบเย็นภายใน และเป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อ
เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย

“จริยธรรม” หมายความว่า กรอบหรือแนวทางอันดีงามที่พึงปฏิบัติ ซึ่งกำหนดไว้
สำหรับสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยงดงาม ความสงบร่มเย็นเป็นสุข ความรักสามัคคี
ความอบอุ่น มั่นคงและปลอดภัยในการดำรงชีวิต

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ”

ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง
- (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
- (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรอง

ประธานกรรมการคนที่สาม

(๕) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการ

(๖) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

(๗) ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เป็นกรรมการ

(๘) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ

(๙) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสิบคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความสามารถและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงวัฒนธรรม เป็นเลขานุการหนึ่งคนและผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

ข้อ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระหรือในกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) คณะรัฐมนตรีให้ออก

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ข้อ ๗ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม หากรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทย

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทย

(๓) เสนอแผนแม่บทการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทยต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ

(๔) ประสานนโยบายและแผน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานของภาคส่วนต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทย

(๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการต่าง ๆ ในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทยที่เสนอต่อคณะกรรมการ

(๖) กำหนดมาตรการในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทย

(๗) กำหนดกรอบและแนวทางในการประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้

(๘) เชิญข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริง รวมทั้งเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(๙) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ดำเนินการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือ
นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๙ ในการดำเนินการตามระเบียบนี้ คณะกรรมการอาจเสนอความเห็นต่อ
คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณามอบหมายให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือ
หน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการกิจตามระเบียบนี้ก็ได้

ข้อ ๑๐ ให้นำความในข้อ ๗ มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะกรรมการโดยอนุโลม

ข้อ ๑๑ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรมทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ
โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนแม่บทการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทยเสนอ
คณะกรรมการ

(๒) ส่งเสริม จัดทำและประสานแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมใน
สังคมไทยร่วมกับหน่วยงานของรัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๓) สนับสนุนการฝึกอบรมด้านคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนา
เครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๔) ประสาน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงานและ
โครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในสังคมไทย

(๕) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๑๒ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ๒

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔



พระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)
พ.ศ. ๒๕๕๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔
เป็นปีที่ ๖๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งศูนย์คุณธรรมขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“คุณธรรมความดี” หมายความว่า สภาพคุณงามความดีที่สังคมไทยพึงยึดถือ เพื่อสร้างประโยชน์สุขของปวงชน

“ศูนย์” หมายความว่า ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารศูนย์คุณธรรม

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการศูนย์

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างศูนย์

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เรียกว่า “ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)” เรียกโดยย่อว่า “ศคธ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Moral Promotion Center (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “MPC”

มาตรา ๖ ให้ศูนย์มีที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดอื่น ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และอาจตั้งสำนักงานสาขาได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

มาตรา ๗ ให้ศูนย์มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมพลังของกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคม และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน รวมถึงการจัดประชุมสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่สอดคล้องกับแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อพัฒนาคุณธรรมความดีที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัย ค้นคว้า พัฒนาองค์ความรู้ สร้างองค์ความรู้ใหม่ รวบรวมองค์ความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ บริหารจัดการความรู้ เผยแพร่องค์ความรู้ด้านคุณธรรมความดี และเป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบของการประพฤติปฏิบัติดีของบุคคลและการเป็นคนดีของสังคม

(๓) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งทางวิชาการและนวัตกรรมในกระบวนการพัฒนาคุณธรรมความดีในรูปแบบต่าง ๆ

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทางสังคม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณธรรมความดี

มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ให้ศูนย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทผูกพันทรัพย์สิน ตลอดจนทำนิติกรรมอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของศูนย์

(๓) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศ และต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของศูนย์

(๔) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการศึกษาด้านคุณธรรมความดีและการดำเนินงานของศูนย์

(๕) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของศูนย์

(๖) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของศูนย์

(๗) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของศูนย์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(๘) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของศูนย์

การเข้าร่วมทุนตาม (๕) และการกู้ยืมเงินตาม (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๒

ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา ๙ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของศูนย์ ประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๓๙

(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

(๓) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของศูนย์

(๕) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของศูนย์

การรับเงินหรือทรัพย์สินตาม (๓) จะต้องไม่กระทำในลักษณะที่ทำให้ศูนย์ขาดความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง

มาตรา ๑๐ บรรดารายได้ของศูนย์ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือสมควร ศูนย์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการรายได้ของศูนย์ ในจำนวนที่เห็นสมควรส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๑ ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งศูนย์ได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของศูนย์ เป็นกรรมสิทธิ์ของศูนย์

ให้ศูนย์มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของศูนย์

มาตรา ๑๒ การใช้จ่ายเงินของศูนย์ ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของศูนย์โดยเฉพาะ

การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินของศูนย์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๓

การบริหารและการดำเนินกิจการ

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารศูนย์คุณธรรม” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการส่งเสริมคุณธรรมหรือจริยธรรม ด้านการบริหาร หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อกิจการของศูนย์

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการส่งเสริมคุณธรรมหรือจริยธรรม ด้านการบริหาร

หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของศูนย์ โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีใช้ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่าสามคน

ให้อำนาจการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้อำนาจการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดีรารงตำแหน่งแทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๑๗ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๔ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับศูนย์
- (๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับศูนย์ หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของศูนย์หรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของศูนย์ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของศูนย์ในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามมาตรา ๘ (๕)

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งศูนย์จำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการของศูนย์

มาตรา ๑๕ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวาระหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลศูนย์ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) กำหนดทิศทาง เป้าหมาย และนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของศูนย์
- (๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของศูนย์
- (๓) ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดเก็บและอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการของศูนย์
- (๔) ดูแลฐานะและความมั่นคงทางการเงิน ให้ความเห็นชอบรายงานการเงินพิจารณารายงานของผู้ตรวจสอบการเงิน และวางระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือข้อห้ามทางการเงิน
- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ทุนเพื่อสนับสนุนการศึกษาด้านคุณธรรมความดีและการดำเนินงานของศูนย์
- (๖) จัดตั้งและยุบเลิกสำนักงานสาขาของศูนย์ในกรณีที่มีความจำเป็นและเห็นสมควรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของศูนย์ และกำหนดวิธีการบริหารงานของสำนักงานสาขาของศูนย์ดังกล่าว
- (๗) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (๘) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับศูนย์ในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (ก) การบริหารงานทั่วไปของศูนย์ การจัดแบ่งส่วนงานของศูนย์ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
 - (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
 - (ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
 - (ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของศูนย์ รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ
 - (จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(ช) การสรรหา การแต่งตั้ง และการถอดถอนผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(๙) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของศูนย์

ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (๘) (ง) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรง หรือโดยอ้อม ในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ประชุมพิจารณาว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุม หรือจะมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของศูนย์เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงาน เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในกิจการที่กระทำกับศูนย์ หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของศูนย์ หรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของศูนย์ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของศูนย์ในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามมาตรา ๘ (๕)

การประชุมคณะอนุกรรมการและคณะทำงานให้นำมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๒ ให้ศูนย์มีผู้อำนวยการคนหนึ่ง

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองผู้อำนวยการที่มีอาวุโสตามลำดับปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

มาตรา ๒๓ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่ศูนย์ได้เต็มเวลา และต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของศูนย์ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗)

มาตรา ๒๔ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๒๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

(๔) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๓

มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๖ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของศูนย์ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของศูนย์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์ บรรลุวัตถุประสงค์

(๒) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของศูนย์ รวมทั้งรายงาน การเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของศูนย์ ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของศูนย์ต่อคณะกรรมการ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของศูนย์

มาตรา ๒๗ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(๑) แต่งตั้งรองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เพื่อเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้อำนวยการตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

(๒) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการ กำหนด

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย มติของ คณะรัฐมนตรี และระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๘ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของศูนย์ เพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบหรือ ข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

นิติกรรมใดที่ผู้อำนวยการหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือ ข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดย่อมไม่ผูกพันศูนย์ เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน

มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๔

ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์

มาตรา ๓๐ ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์มีสามประเภท คือ

(๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของศูนย์

(๒) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งศูนย์จ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยมีสัญญาจ้าง

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของศูนย์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๓

มาตรา ๓๑ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) สามารถทำงานให้แก่ศูนย์ได้เต็มเวลา

(๔) มีคุณสมบัติหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของศูนย์

(๕) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) ไม่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับศูนย์

(๗) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗)

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างชาวต่างประเทศซึ่งศูนย์จำเป็นต้องจ้างหรือแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการของศูนย์

มาตรา ๓๒ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๑

(๔) ถูกให้ออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับ

(๕) ถูกไล่ออกหรือปลดออก เพราะผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับ

มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของศูนย์ รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของศูนย์เป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ใน การอนุมัติ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของศูนย์ เป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงาน ไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับระยะเวลาที่มาปฏิบัติงานในศูนย์สำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญ หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการ หรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานในศูนย์ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิมไม่ต่ำกว่า ตำแหน่งและเงินเดือนเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

หมวด ๕

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของศูนย์

มาตรา ๓๔ การบัญชีของศูนย์ ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของศูนย์ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๕ ให้ศูนย์จัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของศูนย์ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของศูนย์ สอบถามผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของศูนย์เป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๓๖ ให้ศูนย์ทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณรายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของศูนย์ในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานของศูนย์ให้มีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่สาธารณชนในกิจการของศูนย์ ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้ศูนย์จัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่นานกว่าสามปี

การประเมินผลการดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือคณะบุคคลที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์จะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น

ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นเป็นการเฉพาะกาล คณะกรรมการจะจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

ให้ศูนย์รายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการด้วย

หมวด ๖ การกำกับดูแล

มาตรา ๓๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของศูนย์ให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ นโยบายของรัฐบาล และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับศูนย์ เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ศูนย์ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของศูนย์ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับศูนย์ ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของศูนย์ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่ออนุมัติให้มีการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) เฉพาะในส่วนของคุณยส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรมที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ไปเป็นของคุณยตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔๐ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการบริหารคุณยคุณธรรมประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางการส่งเสริมคุณธรรมหรือจริยธรรม ด้านการบริหาร หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของคุณย เป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการส่งเสริมคุณธรรมหรือจริยธรรม หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของคุณย เป็นกรรมการ และให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการตามมาตรา ๔๑ เป็นกรรมการและเลขานุการ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๑ ในวาระเริ่มแรก ให้ผู้อำนวยการคุณยส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรมสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๒ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคุณยส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม มีสิทธิขอเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของคุณย

เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของคุณย ให้แจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๐ กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

การเปลี่ยนไปเป็นเจ้าของพื้นที่หรือลูกจ้างของศูนย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่ถือเป็นการออกจากงาน เพราะสังกัดเดิมเลิกจ้าง

การจะบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใดให้เป็นไปตาม อัตรากำลัง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๐ กำหนด จะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับโครงสร้างและอัตรากำลังของศูนย์ที่จะมีขึ้นด้วย และจะต้องได้รับ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนหรือสวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นไม่น้อยกว่าที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้นั้นเคยได้รับอยู่แล้ว ทั้งนี้ โดยผู้นั้นต้องผ่านการคัดเลือกและประเมินผลตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่คณะกรรมการตามมาตรา ๔๐ กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ หลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

การบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ผ่านการคัดเลือกและประเมินผลเป็นเจ้าหน้าที่หรือ ลูกจ้างของศูนย์ ให้มีผลในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการดำเนินการตามมาตรา ๓๙

มาตรา ๔๓ เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับ ของคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดิน เชิงคุณธรรม สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ผู้ใดเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือ ลูกจ้างของศูนย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ประสงค์จะให้นับเวลาการทำงานในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือ ลูกจ้างต่อเนื่องกับเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของศูนย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้มีสิทธิ กระทำได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้กำหนด

มาตรา ๔๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของศูนย์ ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสำนักงานบริหารและ พัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ที่จะเป็นของศูนย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินการกิจด้านการส่งเสริมและสนับสนุนคุณธรรมความดีภายใต้บริบทของสังคมไทยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาคุณธรรมความดีที่เหมาะสม และมีการดำเนินการแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย รวมทั้งพัฒนาองค์ความรู้ บริหารจัดการความรู้ด้านคุณธรรมความดี ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งทางวิชาการและนวัตกรรมในกระบวนการพัฒนาคุณธรรมความดีในรูปแบบต่าง ๆ สมควรจัดตั้งศูนย์คุณธรรมขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ภาคผนวก ๓

ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) กับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) กับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม

ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ เดิมศูนย์คุณธรรมมีชื่อเรียกว่า "ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม" เป็นหน่วยงานเฉพาะด้านตามนโยบายรัฐบาล ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗ สังกัดสำนักงาน บริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) หรือ สบร. สำนักนายกรัฐมนตรี

ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม (ศูนย์คุณธรรม) ดำเนินการได้ ๗ ปี ภายใต้ วัตถุประสงค์การจัดตั้ง ๔ ข้อ ดังนี้

๑. เสริมสร้างแนวคิด จิตสำนึกและพฤติกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรมในสังคม
๒. ประสานและสนับสนุนเครือข่ายองค์กรภาคีด้านคุณธรรมจริยธรรม
๓. ส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ การวิจัย และการจัดการความรู้ด้านคุณธรรมจริยธรรม
๔. ให้บริการและเผยแพร่ข้อมูลด้านคุณธรรมจริยธรรม

ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ดำเนินการได้ ๓ ปี ภายใต้วัตถุประสงค์การจัดตั้ง ๔ ข้อดังนี้

๑. ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมพลังของกลุ่มหรือเครือข่ายทางสังคม และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน รวมถึงการจัดประชุมสัมมนาคุณธรรมแห่งชาติที่สอดคล้องกับแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อพัฒนาคุณธรรมความดีที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย
๒. ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัย ค้นคว้า พัฒนาองค์ความรู้สร้างองค์ความรู้ใหม่ รวบรวมองค์ความรู้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ บริหารจัดการความรู้ เผยแพร่องค์ความรู้ด้านคุณธรรมความดีและเป็น ศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบของการประพฤติปฏิบัติดีของบุคคลและการเป็นคนดีของสังคม
๓. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมและ ภาคประชาชน ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งทางวิชาการและนวัตกรรมในกระบวนการพัฒนาคุณธรรมความดีในรูปแบบต่างๆ
๔. ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทางสังคม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณธรรมความดี

การดำเนินงานของศูนย์คุณธรรมต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๗ ภายใต้ กรอบวัตถุประสงค์ข้างต้นมีผลงานสำคัญและภารกิจที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบคุณธรรม จริยธรรมของ สังคมไทยดังนี้

๑. การส่งเสริมเครือข่ายคุณธรรมความดี

การส่งเสริมเครือข่ายของศูนย์คุณธรรมตามภารกิจขององค์กรที่ผ่านมา มีการเสริมพลังเครือข่ายในการดำเนินการ ๓ ลักษณะคือ

๑) สนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม ทั้งองค์กรต่างๆ โรงเรียน คุณธรรม ชุมชน คุณธรรม เพื่อพัฒนาระดับเป็นศูนย์เรียนรู้เชิงคุณธรรมตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๘ ในประเด็นที่สนใจ เช่น ธุรกิจคุณธรรม ศาสนสัมพันธ์ สื่อคุณธรรม ครอบครัวอบอุ่น ความรับผิดชอบ เศรษฐกิจพอเพียง จิตอาสา เป็นต้น ครอบคลุมทั้งสิ้น ๒๔๑ เครือข่าย/แห่ง เป็น โรงเรียน ๑๓๔ แห่ง ชุมชน ๖๙ แห่ง วัด/ศาสนา ๑๖ แห่ง มหาวิทยาลัย ๑๖ แห่ง จำนวนทั้งสิ้น ๔๑๔ โครงการ เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมมีนวัตกรรมกระบวนการส่งเสริมคุณธรรมที่หลากหลาย ซึ่งได้รับการยกระดับจากเครือข่ายคุณธรรมความดีเป็นแหล่งเรียนรู้เชิงคุณธรรมอย่างต่อเนื่อง สามารถทำหน้าที่ขยายผลขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม เช่น ๑) วัดพระบรมธาตุตอผาส้ม จังหวัดเชียงใหม่ ขยายผลคุณธรรมและแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้กับชุมชนและเยาวชน ๒) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนสวนสร้างสุขบ้านเกาะทัง จังหวัดพัทลุง ขยายผลคุณธรรมความรับผิดชอบต่อ มีวินัยรักการอ่าน แผนที่คนดีและกิจกรรมสร้างสรรค์ให้กับเยาวชนในพื้นที่เกิดการขยายผลการค้นหาคนดีในแผนจังหวัด และ ๓) โรงเรียนบางมูลนากภูมิวิทยาคมที่ขยายผลการส่งเสริมคุณธรรมผ่านโครงการงานคุณธรรมจนเป็นที่รู้จัก เป็นพื้นที่โรงเรียนต้นแบบ “บางมูลนากโมเดล”

๒) การสนับสนุนความสามารถของเครือข่ายคุณธรรมความดีในด้านการจัดการและการพัฒนา ศักยภาพเครือข่ายด้านต่างๆ ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรของเครือข่ายให้มีความรู้ความเข้าใจเครื่องมือพื้นฐาน ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม เช่น ความรู้ด้านการบริหารจัดการโครงการ รวมถึงร่วมกันออกแบบนวัตกรรมหรือเครื่องมือใหม่ๆ ที่ช่วยให้การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมมีระบบเป็นกระบวนการมากขึ้น เช่น การจัดทำโครงการงานคุณธรรม การถอดองค์ความรู้การดำเนินกิจกรรมมาจัดทำเป็นหนังสือเล่มเล็ก การวิจัยชั้นเรียนโดยครูประจำชั้น การส่งเสริมหน้าที่พลเมือง การศึกษาดูงานประเทศต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งจากการพัฒนาสิ่งต่างๆ เหล่านี้ มีผลลัพธ์และผลงานที่เด่นชัด คือ เครือข่ายที่เข้ารับการสนับสนุนนั้นสามารถถอดองค์ความรู้การดำเนินกิจกรรมของตนเองได้ รวมทั้งยังสามารถนำความรู้เรื่องโครงการคุณธรรมไปใช้เป็นเครื่องมือในการ พัฒนาเด็กจนผลงานเป็นที่ประจักษ์ จนโรงเรียนเครือข่ายคุณธรรมเป็นที่ยอมรับของโรงเรียนในเครือข่ายพื้นที่ใกล้เคียง หน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานรับรองมาตรฐานอีกด้วย สำหรับการพัฒนาศักยภาพโดยการศึกษาดูงานนั้นสามารถนำมาต่อยอดงานพัฒนาในประเทศได้ เช่น การริเริ่มเรื่องตัวชี้วัดความสุขมวลรวม และการขยายผลเรื่องครอบครัวอบอุ่นไปสู่เครือข่ายต่างๆ

๓) การสนับสนุนการส่งเสริมให้เกิดต้นแบบจังหวัดคุณธรรม ที่ผ่านมา ศูนย์คุณธรรม มีการส่งเสริมหน่วยงาน องค์กรทั้งโรงเรียน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ต่างๆ ในการทำกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรมเกิดรูปธรรม องค์ความรู้ นวัตกรรม ในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน เกิดแหล่งเรียนรู้และมีกระบวนการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ขยายผลไปในองค์กรอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง จึงยกระดับการเชื่อมโยงเครือข่ายคุณธรรมในมิติพื้นที่ใน แนวคิด “จังหวัดคุณธรรม” มีเป้าหมายส่งเสริมให้เกิดจังหวัดน่านร่องปี ๒๕๕๘-๒๕๖๐ (๓ ปี) จำนวน ๒๐ จังหวัด และการยกระดับการส่งเสริมคุณธรรมในพื้นที่จึงเป็นการสร้างนวัตกรรมให้เกิด

พื้นที่ต้นแบบเป็นจังหวัดคุณธรรมโดยศูนย์คุณธรรมจะทำหน้าที่ส่งเสริมกระบวนการ การเรียนรู้ สนับสนุนข้อมูล องค์ความรู้ สื่อ สร้างพื้นที่ทางสังคม และนโยบาย สนับสนุนงบประมาณขององค์กร เชื่อมโยงเครือข่าย

โดยปี ๒๕๕๘ นำร่อง ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิจิตร จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดพัทลุง และจังหวัดราชบุรี ตามบริบทและปัจจัยสำคัญต่างๆ ในพื้นที่ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ศูนย์คุณธรรมมีบทบาททวนการประสาน เชื่อมโยงเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันในพื้นที่ ทุกภาคส่วนหน่วยเพื่อให้เกิดการบูรณาการงาน คุณธรรมในพื้นที่ร่วมกัน มีการวิเคราะห์สถานการณ์คุณธรรมอย่างเข้าใจและเข้าถึงความหมายและให้ความสำคัญในการส่งเสริมคุณธรรม รวมถึงศักยภาพพื้นที่หรือต้นทุนทางสังคมที่มีในพื้นที่ มาจัดทำเป็นข้อมูลเพื่อการออกแบบแผนการขับเคลื่อนงาน และนำไปสู่การยกย่อง แผนการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมระดับจังหวัด และปฏิบัติการร่วมกันตามแผน เพื่อเป็นต้นแบบให้กับจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

๒. การเชื่อมโยงประสานความร่วมมือกับภาคส่วนหน่วยต่างๆ

เป็นการเชื่อมโยงเครือข่ายภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนในการเรียนรู้ ร่วมมือกัน ส่งเสริม พัฒนางานด้านคุณธรรม โดยการจัดงานสมัชชาคุณธรรม ๗ เครือข่าย ได้แก่ เครือข่ายการเมืองท้องถิ่น เครือข่ายองค์กรภาครัฐ เครือข่ายธุรกิจ เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายศาสนา เครือข่ายการศึกษา เครือข่าย กลุ่มชุมชนผลการดำเนินงาน ซึ่งแต่ละเครือข่ายมีการขับเคลื่อนงานที่แตกต่างกันไปตามบริบทของตนเอง และเกิดการขยายผลที่เป็นรูปธรรม อาทิเช่น ๑) เครือข่ายสื่อมวลชน ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พัฒนา “หลักสูตรคุณธรรมจริยธรรมสื่อมวลชน” สำหรับนำไปใช้กับองค์กรสื่อ/นักวิชาชีพสื่อ และมีแผนเป้าหมาย ขยายผลไปสู่หลักสูตรในสถาบันการศึกษาที่มีการสอนด้านสื่อมวลชนและนิเทศศาสตร์ ๒) เครือข่ายภาคธุรกิจ ขยายผลจากการเข้าร่วมอบรมหลักสูตร “เสริมสร้างผู้นำจิตอาสาเพื่อพัฒนาองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ” ส่งผลให้เกิดกิจกรรมจิตอาสาในพื้นที่เป้าหมายของพนักงานในองค์กรภาคธุรกิจแต่ละแห่ง และร่วมกับเครือข่าย ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและ ๑๓ องค์กรภาคี พัฒนาหลักสูตร “เยาวชนไทย ไร้ออร์ปชัน YOUTH ๒๐๒๐” กับแกนนำเยาวชนในระดับอุดมศึกษาทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ๓) เครือข่ายการเมืองท้องถิ่น นำกรอบ แนวทางแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติไปมาพัฒนาเครื่องมือตัวชี้วัดความซื่อตรงขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และขยายผลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อื่นที่สนใจต่อไป

๓. กระบวนการการจัดงานสมัชชาคุณธรรม

สมัชชาคุณธรรม หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กร เป็นเครือข่าย ๗ ประเด็น ที่มีการ ขับเคลื่อนเรื่องคุณธรรมจริยธรรม ได้มาแลกเปลี่ยนประสบการณ์และเสริมความรู้และพลังการขับเคลื่อน ร่วมกันทั้งในระดับพื้นที่ ระดับภาคและระดับชาติ โดยศูนย์คุณธรรมทำหน้าที่เชื่อมโยงให้เกิดเวทีที่ต่อเนื่อง นำ ผลจากการขับเคลื่อนงานนำเสนอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในรูปของคำประกาศเจตนารมณ์ ปฏิญญาคุณธรรมและข้อเสนอเชิงนโยบายที่ประชาชนมีประสงค์ให้รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุน กระบวนการ สมัชชาคุณธรรมเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ ปี ๒๕๔๘ – ปัจจุบัน ซึ่งการจัดงานสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติและตลาด นวัตกรรมแห่งชาติมาแล้ว ๖ ครั้ง สมัชชาคุณธรรมระดับภาค จำนวน ๑ ครั้ง และสมัชชาเชิงประเด็น จำนวน ๑ ครั้ง มีหน่วยงานภาคีร่วมจัดรวม ๒๔ องค์กร มีรายละเอียด ดังนี้

- ครั้งที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ภายใต้แนวคิดหลัก“ร่วมแรงแข่งขัน ร่วมกันทำดี” ในกรอบประเด็น เรื่องการส่งเสริมระบบอาสาสมัคร ผลจากการจัดงานสมัชชา ทำให้เกิดคำประกาศเจตนารมณ์ ๑๐ ข้อ และเกิด คำว่า“จิตอาสา” ขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยและมีมติคณะรัฐมนตรี ออกระเบียบให้ข้าราชการหรือพนักงาน ของรัฐ ไปเป็นอาสาสมัครได้เป็นเวลา ๕ วันทำการโดยไม่ถือเป็นวันลา

- ครั้งที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ภายใต้แนวคิดหลัก“ถึงเวลา...คุณธรรมนำสังคมไทย” จัดระดับจังหวัด และระดับภาค ๔ ภาค ๓๖ จังหวัด ได้แก่ ภาคเหนือ ๙ จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑๑ จังหวัด ภาค กลาง ๕ จังหวัด และภาคใต้ ๑๑ จังหวัดในกรอบประเด็นเรื่องคุณธรรม (ความดี คนดี เป็นต้น) และได้มีมติ ครม. ให้หน่วยงานราชการ ส่งผู้บริหารระดับสูงเข้ารับการฝึกอบรมด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และ ธรรมาภิบาลโดยใช้หลักสูตรการฝึกอบรมของศูนย์คุณธรรม

- สมัชชาคุณธรรมระดับภาค เป็นการจัดเวทีในระดับจังหวัดและระดับภาค ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ภายใต้ แนวคิดหลัก“การสร้างสังคม รู้ รัก สามัคคี อยู่ดีมีสุข”ในกรอบประเด็นเรื่องแหล่งเรียนรู้ การส่งเสริม การร่วม สร้างมีจังหวัดเข้าร่วม ๗๓ จังหวัด ได้แก่ ภาคเหนือ ๑๕ จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑๙ จังหวัด ภาค กลาง ๒๘ จังหวัด และภาคใต้ ๑๑ จังหวัดทำให้เกิดปัญญาคุณธรรมระดับจังหวัด และระดับภาค ๔ ภูมิภาค

- ครั้งที่ ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายใต้แนวคิดหลัก“ร่วมสร้างสังคม รู้ รัก สามัคคี วิถีไทย” ๑๒ ประเด็น ย่อย ได้แก่ ครอบครัวเด็กและเยาวชนชุมชน ท้องถิ่น สื่อมวลชน การเกษตร ศาสนิกสัมพันธ์ การศึกษา สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย การเมืองภาคประชาชน ธุรกิจคุณธรรม และความเสมอภาค ทำให้เกิดปัญญา คุณธรรม ๙ ข้อ และเกิดเป็นแผนการสนับสนุนการดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมครอบครัวอบอุ่นส่งเสริมพัฒนา แหล่งเรียนรู้คุณธรรมเชิงบูรณาการ

- ครั้งที่ ๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายใต้แนวคิดหลัก “ฝ่าวิกฤต ด้วยธุรกิจคุณธรรม” ในประเด็นการ ส่งเสริมและสนับสนุนให้สร้างธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจอย่างยั่งยืน ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม หรือ Corporate Social Responsibility (CSR) มีหน่วยงานองค์กรเข้าร่วมกว่า ๘๑ องค์กร ทำให้เกิดปัญญาคุณธรรม ๔ ข้อ และเกิดมิติเห็นชอบ (ร่วม) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้าง กิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือธุรกิจเพื่อสังคมคุณธรรม (Social Enterprise) และในปัจจุบันได้มีการ จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ (ส.ก.ส.) ให้เป็นหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อขับเคลื่อนงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมต่อไป

- สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติระดับภาคในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จัดขึ้น ภายใต้แนวคิดหลัก“ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบต่อสังคม และความพอเพียง”ในประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์ สุจริตจัดในระดับภาคใน ๗ ประเด็น คือ ประเด็นการศึกษา ประเด็นชุมชน ประเด็นศาสนา ประเด็นธุรกิจ ประเด็นสื่อมวลชน ประเด็นการเมืองและ ประเด็นข้าราชการทำให้เกิดปัญญาคุณธรรมรายประเด็น ในระดับภาค และเกิดแผนพัฒนาความซื่อตรงใน ภาครัฐและเกิดองค์กรต้นแบบความซื่อตรงภาครัฐ ๒๖องค์กร และเข้าร่วมเป็นภาคีกับ“องค์กรต่อต้าน คอร์ปชั่น”

- ครั้งที่ ๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จัดขึ้นภายใต้แนวคิด “สร้างชาติโปร่งใส สร้างไทยซื่อตรง” มีหน่วยงาน องค์กรภาคีร่วมจัด จำนวน ๒๒ องค์กรใน ๖เครือข่าย คือ เครือข่ายข้าราชการและการเมือง เครือข่าย

การศึกษา เครือข่ายศาสนา เครือข่ายชุมชน เครือข่ายสื่อ และเครือข่ายธุรกิจ ทำให้เกิดปัญญาคุณธรรมราย ประเด็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเกิดแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙ (๕ ปี)

- จัดเสวนาทางวิชาการ เรื่อง "แก้วกฤติไทย ด้วยใจซื่อตรง" ในงานสัปดาห์มรดกความซื่อตรงของ สังคมไทย"ภายใต้การขับเคลื่อนงานสมัชชาคุณธรรมในปี พ.ศ. ๒๕๕๕

- ครั้งที่ ๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จัดขึ้นภายใต้แนวคิด "สร้างชาติโปร่งใส สร้างไทยซื่อตรง" โดยมี หน่วยงานร่วมจัด จำนวน ๒๕ องค์กรใน ๗ เครือข่าย คือ เครือข่ายข้าราชการ เครือข่ายการเมือง เครือข่าย การศึกษา เครือข่ายศาสนา เครือข่ายชุมชน เครือข่ายสื่อ และเครือข่ายธุรกิจ ทำให้เกิดปัญญาคุณธรรมราย ประเด็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเกิดแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ ฉบับทบทวน พ.ศ.๒๕๕๗ -๒๕๕๙

- สมัชชาคุณธรรมเชิงประเด็นระดับภาค ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ จัดขึ้นโดยความร่วมมือกับหน่วยงาน เครือข่ายองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน สมัชชาคุณธรรมโดยประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคี เครือข่ายหลัก ๗ เครือข่าย ได้แก่ เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายศาสนา เครือข่ายชุมชน เครือข่ายธุรกิจ เครือข่ายการเมือง เครือข่ายองค์กรภาครัฐ และเครือข่ายการศึกษา โดยการส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อน กิจกรรมสมัชชาคุณธรรมในจังหวัดน่าน ร่อง ๑๒ จังหวัด ๔ ภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เลย ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ กรุงเทพ ฯ ฉะเชิงเทรา สุพรรณบุรี ตรัง สุราษฎร์ธานี และ ยะลาองค์กรที่เป็นภาคีร่วม ขับเคลื่อนงาน รวม ๒๗๐ องค์กร ทำให้เกิดปัญญาคุณธรรม ๖ ข้อ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ๕ ข้อ

๔. การพัฒนาหลักสูตร องค์กรความรู้และนวัตกรรม

ศูนย์คุณธรรม มุ่งพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเพื่อยกระดับการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมตามหลัก วิชาการ และให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม โดยดำเนินงานใน ๓ ด้าน ได้แก่

- ๑) การสนับสนุนการดำเนินงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ และนวัตกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรม โดย ศึกษาข้อมูลทั้งในและต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบการให้ทุนสนับสนุน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนา งาน วิชาการทางด้านคุณธรรมจริยธรรมทั้งในระดับนโยบาย และระดับพื้นที่ รวมไปถึงการจัดทำกระบวนการ เผยแพร่วิชาการ ในรูปแบบผลงานวิจัย และงานถอดองค์ความรู้ จำนวน ๒๔๐ เรื่อง การจัดประชุมเชิงวิชาการ และการจัดทำวารสารวิชาการคุณธรรมความดี (Journal of Moral and Virtue) รายปีต่อเนื่อง

- ๒) การพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านคุณธรรมความดีให้กับภาคีเครือข่าย ที่ครอบคลุมทั้งหลักสูตรสำหรับผู้บริหาร หลักสูตรสำหรับผู้ปฏิบัติการ และหลักสูตรสำหรับเด็กและเยาวชน โดยเป็นหน่วยงานกลางในการประสาน การส่งเสริมพัฒนา และดำเนินการฝึกอบรมเฉพาะหลักสูตรต้นแบบ หรือหลักสูตรสำคัญ เกิดหลักสูตรเพื่อส่งเสริมคุณธรรมความดี จำนวน ๑๐ หลักสูตร ได้แก่ ๑) หลักสูตร "การบริหารจัดการโครงการส่งเสริมคุณธรรมความดี" เป็นการศึกษาดูงานองค์กร หน่วยงานต้นแบบ ที่ดำเนินงานด้านคุณธรรมความดีอย่างต่อเนื่อง (มูลนิธิพุทธเมธีจี้ ได้หวัน) โดยจัดอบรมจนถึงปัจจุบันจำนวน ทั้งสิ้น ๒๙ รุ่น ๒) หลักสูตร ผู้นำเยาวชนจิตอาสา เป็นการอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาภาวะผู้นำ ให้กับเยาวชนแกนนำเห็นความสำคัญในการดำเนินงานจิตอาสาจากตัวอย่างและการลงมือปฏิบัติจริง
- ๓) หลักสูตร โครงการงานคุณธรรม เป็นการอบรมเชิงปฏิบัติการโดยการนำกระบวนการจัดทำโครงการทาง

วิทยาศาสตร์มาปรับใช้ และ ๔) หลักสูตร “ค่ายเยาวชนทูตคุณธรรม นำไทยสู่อาเซียน” เป็นการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความเข้าใจความสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในสถานศึกษา

ทั้ง ๔ หลักสูตรได้รับความสนใจ จากเครือข่ายด้านการศึกษาเป็นอย่างมากเนื่องจากสามารถนำไปพัฒนาศักยภาพ ผู้บริหารหน่วยงาน นักเรียน ครูผู้สอน และบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการและมีความตระหนักและให้ความสำคัญเรื่องคุณธรรมจริยธรรม และเกิดการขยายผลไปยังเครือข่ายอื่นๆ เช่น โรงพยาบาลคุณธรรม ชุมชนคุณธรรมและโรงพยาบาลคุณธรรม เป็นต้น

๓) สื่อเพื่อการเปลี่ยนแปลง มีแนวคิดในการใช้สื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึก และมีแรงบันดาลใจในการทำความดี จึงได้ผลิตสื่อเพื่อนำเรื่องราวสิ่งดีงามของบุคคลทำดี องค์กรที่ดี และชุมชนที่ดี ที่ทำประโยชน์ให้กับสังคมได้อย่างชัดเจน มาเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้ โดยจำแนกออกเป็น ๕ ประเภท ได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อมัลติมีเดีย/วีดิทัศน์ สื่อโทรทัศน์ มุมคุณธรรมและสื่อสารสนเทศ ซึ่งสื่อประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น สื่อวีดิทัศน์สารคดีสั้น ๓ นาที เป็นสื่อที่ได้รับการเผยแพร่และเป็นที่น่าสนใจให้กับบุคคล หน่วยงานนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่เรื่องคุณธรรมจริยธรรมด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมมาก

๕. การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม

จากการดำเนินงานกับเครือข่ายต่างๆตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ๑๐ ปี ศูนย์คุณธรรมมีการดำเนินงานที่เป็นระบบได้แก่ งานวิจัย การพัฒนาหลักสูตร การทำโครงการนำร่องการจัดการความรู้และการขยายผลองค์กรคุณธรรมรวมทั้งการพัฒนาและเชื่อมโยงเครือข่าย ทั้งมีการจัดกระบวนการสัมมนาทั้งส่วนกลางและพื้นที่ ทำให้นำไปสู่การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม เช่น ๑) มติเรื่องการให้และการอาสาช่วยเหลือสังคม ส่งเสริมข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐทำจิตอาสาโดยไม่ถือว่าเป็นวันลา (มติ ครม.วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐) ๒) มติเรื่องการส่งเสริมการจัดฝึกอบรมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ให้กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยใช้หลักสูตรการฝึกอบรมของศูนย์คุณธรรม (มติครม.วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐) ๓) มติ ครม. เห็นชอบ (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือธุรกิจเพื่อสังคมคุณธรรม (Social Enterprise) และผลักดันให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ (ส.ก.ส.) ให้เป็นหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) เพื่อขับเคลื่อนงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมต่อไป (มติ ครม.วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓) และ ๔) เกิดแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ (๕ ปี) ซึ่งหน่วยงานภาคีทั้ง ๗ เครือข่ายได้ใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ที่เกี่ยวข้องนอกจากนี้ผู้ที่ผ่านการอบรมโครงการส่งเสริมคุณธรรมความดีไปดำเนินงานที่มูลนิธิพุทธฉือจี้ ได้ทวน แล้วกลับมาพัฒนาองค์กรของตนเกี่ยวกับคุณธรรมหลายองค์กร เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) โรงเรียน และยังเป็นองค์กรต้นแบบขยายผลต่อไป

๖. ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงาน

ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งศูนย์คุณธรรมข้อที่ ๑ คือ ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมพลังของกลุ่มเครือข่ายทางสังคม และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน รวมถึงการจัดสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ ที่สอดคล้องกับแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อพัฒนาคุณธรรมความดีที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ดังนั้น ในทางหลักการจะต้องมีคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติที่ชัดเจน และคณะกรรมการจะต้องกำหนดนโยบายการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทย แผนแม่บทการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทยต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติและกำหนดมาตรการในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทย แต่ในข้อเท็จจริงมีการตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ และมีการประชุมเพียงครั้งเดียว ดังนั้น จึงไม่มีนโยบายและแผนแม่บทเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ การดำเนินการของศูนย์คุณธรรมจึงขาดในส่วนที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ดังนั้น บทบาทหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนจึงขาดสถานะและนโยบายรองรับ ทำให้ทำงานได้ไม่เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ และรวมถึงการสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรก็น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับขณะที่อยู่ในสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)

ภาคผนวก ๔

สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตและความห่วงใยจากที่ประชุม

สภาปฏิรูปแห่งชาติ ๖ มกราคม ๒๕๕๘

สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะและความห่วงใยจากที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ

วันอังคารที่ 6 มกราคม 2558

รายชื่อผู้ร่วมให้ข้อคิดเห็น

1. รองศาสตราจารย์กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล
2. นายไกรวิทย์ ทรงคุณ
3. นายจรัส สุทธิกุลบุตร
4. รองศาสตราจารย์ ดร.จรี วิจิตรวาทการ
5. ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ พุทธิชีวิน
7. ศาสตราจารย์ ดร.ดุสิต เครื่องงาม
8. นายเดชฤทธิ์ ปัญจมูล
9. นางทิวา ณ นคร
10. นายทิวา การกระสัง
11. นายธวัช สุวตุมกุล
12. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
13. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์
14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิรันดร์ พันทรกิจ
15. นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์
16. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร
17. นายประมนต์ สุธีวงศ์
18. นายปรีชา บุตรศรี
19. รองศาสตราจารย์ พญ. พรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์
20. ศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์
21. นายสยมพร ลิ้มไทย
22. รองศาสตราจารย์ ดร.สีบพงศ์ ธรรมชาติ
23. ศาสตราจารย์กิตติคุณสุกัญญา สุตบรรทัด
24. นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ

ประเด็นอภิปรายของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สถานการณ์ปัญหาและผลงานจึงเป็นต้องปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และ ธรรมาภิบาล

- ในเวลานี้เรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นวิกฤติของทุกประเทศในโลกก็ว่าได้ เป็นเรื่องที่ใหญ่และยากมากในภาวะปัจจุบัน ซึ่งเป็นภาวะที่ผู้คนจำนวนมาก เริ่มมองไม่เห็นพลังคุณธรรมในตัวเอง เนื่องจากถูกบดบังด้วยการคิดยึดในวัตถุ การบริโภคที่มากเกินไปจนเกินความจำเป็น เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับงานทุกด้านของการปฏิรูป เพราะเรื่องนี้จะมีส่วนสำคัญในการหนุนให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองชุดใหม่ ขึ้นมา ปัญหาวิกฤติการเมืองทำให้เราต้องปฏิรูปวัฒนธรรมการเมืองชุดใหม่ขึ้นมา คือ ความคิดใหม่ ทศนคติใหม่ พฤติกรรมใหม่ที่ติงาม หรือว่าเรื่องคุณธรรมนั่นเอง และการยกเรื่องนี้ ขึ้นมาเพื่อผลักดันให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วเป็นการทำให้คุณธรรมและจริยธรรมที่เป็นเรื่องแต่เดิมมีในสังคมไทยเรา แต่ในวันนี้ได้เสื่อมคลายไป อ่อนล้าไปมาก บ้าน วัด โรงเรียน ซึ่งเคยเป็นหลักคล้ายตัวไป ปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ดังนั้น ถ้ายกเรื่องนี้มาเป็นวาระของประเทศ เป็นภาระของพลเมืองทุกคน จะเป็นการฟื้นฟูสิ่งที่มีอยู่เดิมให้กลับคืนมา ให้ปรับตัวได้กับวันข้างหน้า เพื่อให้ลูกหลานเราอาศัยเป็นพลัง ในการอยู่ร่วมกันต่อไป
- ในสังคมไทยนั้น คนไทยไม่ใช่คนไม่ดี แต่คนไทยเป็นคนที่ถูกหลอมนมาอย่างไรเราก็ปฏิบัติอย่างนั้น ระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของคนไทยได้รับพันธุนาการจากอดีตหลายอย่าง ที่ทำให้เรานั้นไม่ค่อยจะมีความเที่ยงตรงในเรื่องของถูกผิดชั่วดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อศาสนาได้ลดความสำคัญในยุคหลังนี้ และกระแสโลกาภิวัตน์ วัตถุนิยม บริโภคนิยม โหมเข้ามาในประเทศไทยทำให้เราเกิดความไขว้เขวหลายอย่าง การที่เรา มีกฎหมายที่เข้มแข็ง แข็งแรง มีองค์กรต่างๆ มีกลไกทางสังคมที่จะมาปราบปรามทุจริตคอร์รัปชั่น หรือทำให้สังคมมีคุณภาพ มีความเป็นธรรม แต่ก็ไม่ได้เห็นผลในหลายๆปีที่ผ่านมา สาเหตุที่เราไม่สามารถจะทำในเรื่องเหล่านี้ ที่ทำให้เกิดความรูปธรรมได้ เรื่องของความเป็นธรรม เรื่องของความเป็นคุณธรรม เรื่องของความเป็นถูกต้อง เพราะว่าคนเราจริงๆแล้ว ลึกๆ ในความรู้สึกนึกคิดของคนไทยเรายังขาดในเรื่อง ของคุณธรรมจริยธรรม
- ในสังคมไทยนั้นปัญหาความเสื่อมทางคุณธรรมจริยธรรม น่าจะเป็นที่มาของปัญหาหลักๆ หลายเรื่องของบ้านเมืองในขณะนี้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น ปัญหาการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการ ทำให้ข้าราชการที่ดีต้องสูญเสียขวัญและกำลังใจ ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์เชิงนโยบาย ปัญหาการประพฤติปฏิบัติมิชอบต่างๆนานา ล้วนมาจากปัญหารากฐานเดียวกันคือความเสื่อมทางด้านจริยธรรม
- สังคมไทยวันนี้ ประเด็นที่น่าไปสู่ความขัดแย้งของบ้านเมืองเกิดจากการมีคุณภาพของความเป็นพลเมืองยังไม่พอ เรายังไม่สามารถสร้างคนให้มีความเป็นพลเมืองได้ เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจระดับครัวเรือน ที่เป็นต้นเหตุ รมเราไปสู่กระบวนการที่ทำให้เกิดกลไก ด้านการเมืองของการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมือง เรื่องระบบราชการ เรื่องระบบธุรกิจ และรวมไปถึงระบบสถาบันครอบครัว สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นประเด็นซึ่งเป็นต้นเหตุให้ต้องปฏิรูป คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล
- เรื่องคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล ในสังคมไทยนั้น โดยที่คุณธรรมจริยธรรมหมายถึงตัวบุคคล และธรรมาภิบาลก็เป็นเรื่องขององค์กร 2 เรื่องนี้ เป็นเหรียญเดียวกันที่เป็น 2 หน้าของเหรียญ บ้านเรานั้นให้ความสนใจในด้านของการปราบปราม ทุจริต ประพฤติมิชอบ โดยใช้กฎหมาย กลไก กติกาต่างๆ เป็นการดำเนินการที่เหรียญ ด้านหนึ่ง ส่วนอีกด้านหนึ่ง คือด้านที่เป็นการส่งเสริมมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาล นั้น ให้ความสำคัญไม่มากนัก

- ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้มีการพูดถึงเรื่องนี้ไว้บ้างแล้ว เช่น รธน ปี 2550 ได้เขียนไว้ในหมวดที่ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ม.279 เขียนว่า มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น...มีประมวลจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นมาหลายเรื่อง เช่นประมวลจริยธรรมข้าราชการ และประมวลจริยธรรมการเมือง แต่สิ่งที่เป็นปัญหาคือ แม้จะได้กำหนดว่าต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนแห่งการลงโทษ ตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ แต่ยังไม่มีการบังคับใช้ มีขั้นตอนในการลงโทษตามที่เขียนไว้ใน รัฐธรรมนูญปี 2550 ถึงแม้ว่าในบางส่วนจะเขียนไว้ และให้บางองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบแต่ก็ไม่ใช่ทั้งหมด ขั้นตอนในการดำเนินงานยังไม่ได้เกิดขึ้น จึงเห็นด้วยในการที่จะให้ม็อบศรีธรรมสารขึ้น เพื่อให้เป็นไปตาม รธน. ซึ่งเข้าใจว่าในร่าง รธน. ก็น่าจะมีหลักการในเรื่องเหล่านี้อยู่
- ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมในบ้านเมืองเราใช้ก่อกวนมากๆ ทำให้เกิดปัญหา ทำให้ทุกพันธกิจของสังคมขับเคลื่อนไปไม่ได้ ต้องใช้เงิน หรือการวัดด้วยตัววัตถุ มากกว่าเรื่องของจิตใจ
- เพื่อแก้ไขปัญหาคณธรรมจริยธรรม ปัจจุบันทุกศาสนาจะเน้นไปที่คุณธรรมจริยธรรมของสมาชิกในสังคม เป็นสำคัญ จะมีการวางโครงสร้าง วางกลไกกำกับสังคมเพื่อให้คนอยู่ในระเบียบ อยู่ในวิถี
- จะทำอย่างไร ถ้าขาดคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล นั่นคือโจทย์ที่ทำให้ทุกฐานที่มาประชุมที่นี้ทั้ง 18 ฐาน และได้พูดอ้างอิงเหมือนกันหมดเลยว่า ปัญหาร่วมคือคุณธรรม จริยธรรม ที่ทำให้เกิดปัญหากับบ้านเมืองของเรา นี่คือปัญหาของชาติ ในหลายๆประเทศอาเซียน เรียกประเทศไทยว่า ไทยเป หมายถึงว่า ถ้ามาเมืองไทยต้อง เป้ย คือใช้เงินเป็นตัวขับเคลื่อน คำตอบก็คือการโกงกิน คอร์รัปชั่นนั่นเอง หรือคนหนุ่มสาววัยรุ่น ชอบพูดว่าอย่ามโนกับผมนะ แต่เด็กอาเซียนจะบอกว่า อย่ามาไทยแลนด์กับผม แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยถูกแปลงไปอย่างไร ดังนั้นเราต้องปฏิรูปโดยมีสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ
- เป็นเรื่องมีความสำคัญที่สุดในการปฏิรูปประเทศ เพราะถ้าหากปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลได้สำเร็จ จะทำให้การปฏิรูปในเรื่องอื่นๆทั้ง 18 ด้าน กลายเป็นเรื่องง่ายและประสบความสำเร็จไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การทุจริตประพฤติมิชอบ ไปจนถึงการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะปัญหาที่ทำให้ประเทศชาติของเราต้องประสบภาวะวิกฤติไปทุกด้าน จนนำไปสู่ความวุ่นวายแตกแยกกัน จนเราต้องมาช่วยกันปฏิรูปบ้านเมืองอยู่ในขณะนี้ ล้วนมาจากปัญหาเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล

2.ภาวะความเป็นงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- หลักสูตรโตไปไม่โกงไม่ได้เน้นเรียนรู้เรื่องสอนทางเดียวแต่มีการใช้ศิลปะ เพลง ดนตรี นิทาน ปลูกฝังให้เด็กค่อยๆดูดซึม ซึมซับ เรียนรู้ด้วยตัวเค้าเอง ผ่านกิจกรรมต่างๆเป็นนวัตกรรมทางการเรียนรู้ ที่จะทำให้คนสามารถ เข้าใจถึงหลักสำคัญของคุณธรรมจริยธรรมที่จะอยู่ติดตัวไปตลอดชีวิตเป็นภูมิคุ้มกันที่ไม่ทำผิด
- เป็นการต่อยอดสิ่งที่ศูนย์คุณธรรมได้ทำมาแล้ว ร่วม 4 ปี ตาม พรก. ถ้านับรวมงานทางด้านนี้ที่ทำในฐานะศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม สบร. ก็ถือได้ว่าเริ่มงานนี้มาร่วม 10 ปี แล้ว นับได้ว่าเรามีทุนทางความรู้ งานวิจัยพอสมควร และมีทุนของเครือข่ายทางสังคม ม็อบศรีธรรมสารทั่วประเทศเป็นสมาชิกประชุมกันทุกปี สิ่งที่สำคัญก็คือว่า เรื่องที่ต้องดำเนินการต่อไปคือการสร้างทุนในการบริหารจัดการการเรียนรู้ร่วมกันทางคุณธรรม ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เรามีทุนทางสังคมแล้ว มีทุนความรู้แล้ว แต่ยังไม่มีการจัดการ

- สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ เป็นงานที่ใหญ่มาก เมื่อพิจารณาตามกรอบ ปัญหา ภารกิจ ดังนั้นในการตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับการตั้งคณะกรรมการเพียงชุดใดชุดหนึ่ง การยกย่องเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายคณะกรรมการ ดังนั้น ควรฟังความเห็นของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น คณะกรรมการปฏิรูป ค่านิยม ศิลปวัฒนธรรม จริยธรรมและการศาสนา กกก.ปฏิรูปการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ กกก.ปฏิรูปกฎหมาย และกระบวนยุติธรรม กกก.ปฏิรูปการเมือง และ กกก.ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องโดยตรง น่าจะเป็นประโยชน์ ก่อนที่จะนำเสนอเรื่องเหล่านี้ไปยัง คณะรัฐมนตรี หรือผู้เกี่ยวข้อง และน่าจะเป็นทางออกที่รอบคอบที่สุด ในเสนอการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ
- มีความสอดคล้องกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูป การบริหารบ้านเมืองและราชการแผ่นดินซึ่งได้เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติไปเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2557 ได้เสนอให้กำหนดเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งได้เสนอให้จัดตั้งให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญในรูปของ คณะกรรมการ จริยธรรม และธรรมาภิบาลแห่งชาติขึ้น โดยที่นอกจากจะเรื่องชื่อขององค์กร ที่เรียกแตกต่างกันไปแต่ รายละเอียดหรือองค์ประกอบหลักอื่นๆค่อนข้างจะคล้ายคลึงกัน ในส่วนที่มีความแตกต่างคือ คณะกรรมการคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ได้ทำงานศึกษาและเสนอไปสู่กฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดตั้งองค์กรขึ้นรองรับ การปฏิรูปที่ค่อนข้างสมบูรณ์ชัดเจน
- ขอเสนอให้ส่งไปให้คณะกรรมการทุกชุดพิจารณาเพื่อให้ความสมบูรณ์มากกว่านี้ และหากผ่านไปยัง คณะกรรมการค่านิยม ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ซึ่งมีงบประมาณในการจัดทำเวทีประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของ เพื่อไม่ให้เกิดความไม่ปรองดองสมานฉันท์ในสังคมเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งจุด อยากให้แนวคิดตกลึกก่อน เพราะไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งเพราะช่วงนี้เป็นช่วงไม่ปกติของสถานการณ์ในบ้านเรา
- จะเห็นว่าเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมปรากฏในคณะกรรมการหลายชุดซึ่งได้เสนอในชั้นหลักการไว้ เพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการยกย่อง โดยไม่มีรายละเอียด หลังจากนั้นคณะกรรมการชุดต่างๆอาจจะศึกษาและเสนอแนะ ลึกลงไปในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าว เอมามาผนวกกับคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติจะทำให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีความสมบูรณ์เป็นกลไกเครื่องมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขอเสนอว่าไม่ควร เป็นข้อเสนอในเชิง quick win ควรเป็นการปฏิรูปที่จะเป็นการปฏิรูปซ้ำก็ได้ แต่มีความสมบูรณ์ และเมื่อเสนอไปแล้วได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง
- การมีองค์กรอิสระที่จะมีความเข้มแข็งในเรื่องจริยธรรมคุณธรรมเป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน และมีอีกหลาย กรรมการที่ทำเรื่องนี้ และทำรายละเอียดอยู่ ถ้านำความเห็น ข้อปรึกษาหารือจากกรรมการมาเพิ่มเติมจะทำให้มีความสมบูรณ์

- สถานะขององค์กรต้องเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการเสนอ โดยไม่อยู่ภายใต้การ บังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของกระทรวงใด เพราะจะทำให้ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการ และจะกลายเป็นองค์กรที่อ่อนแอ ไร้ความหมาย เหมือนกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมจริยธรรมของส่วนงานราชการต่างๆที่มีอยู่อย่างมากมายขณะนี้
- การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจสังคมเข้ามา ถ้าใช้กฎหมายอย่างเดียวใช้อำนาจแข็ง หรือถ้าใช้มาตรการในการสอนในการสั่ง ในการบรรจุในหลักสูตร ในการพูดคุย การสอนผู้คน ทำไม่สำเร็จ แต่มาตรการทางสังคมเป็นมาตรการที่จะเข้ามาทำให้สังคมเป็นภาระร่วมกัน เป็นการเชื่อว่าทิศทางเช่นนี้ จะทำให้คุณธรรมจริยธรรม ธรรมาภิบาลโดยเฉพาะบุคคลสาธารณะและองค์กรสาธารณะได้ยกระดับมากขึ้น
- รูปแบบของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ เห็นด้วยอย่างยิ่งคือต้องเกิดองค์กรภาคประชาชน จากการศึกษา ระบบ logistic การเดินทาง ซึ่งจะประกอบไปด้วยศาสนา การศึกษา ศิลปะ ค้าขาย ความสัมพันธ์ จากยุโรปไปสู่อินเดีย ผ่านเข้ามาไปจีน ไทย พม่า เราเรียกว่าอินโดไชน่า จะเห็นว่าประเทศไทยเป็น hub โดย logistic หลายฐานวิ่งเข้ามา ไม่ใช่แค่เส้นทางเดินรถค้าขาย แต่ทั้งในเรื่องศาสนา การศึกษา การค้าขายทุกอย่าง โดยคนเป็นตัวขับเคลื่อน ดังนั้นการมีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติต้องมีภาคประชาชนเข้ามาเป็นตัวตอบโจทย์
- ต้องพิจารณาว่าต้องทำอะไร ด้านที่ใช้ความแข็งต้องทำอะไร และด้านอ่อน ที่เรียกว่าอำนาจแบบอ่อนจะทำอะไรให้ได้มาซึ่งพลังทางสังคมเพื่อมาตรวจสอบอำนาจ เพื่อให้เกิดคุณธรรม โดยอาจต้องมีบริบทของบุคคลที่ไหลเข้ามาในตัวสมัชชา หลายกลุ่มหลายองค์กร และในกลุ่มของสภาปฏิรูปที่พูดว่า ทุกฐาน หลาย ๆ ฐานมีปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรม จะทำอะไร ให้คนเหล่านั้นมาเป็นตัวร่วมในรูปแบบของสมัชชาคุณธรรมอย่างไร
- ในเรื่องของโครงสร้างวิธีคิด มีความสำคัญ ต้องเป็นเรื่อง quick win การแก้เรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในระยะสั้นจะอย่างไร ระยะต่อมา 1 ปี 5 ปี 10 ปี จะอย่างไร และเมื่อมีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติแล้ว การผลักดันให้เกิดรูปแบบของสมัชชามาจากไหนอย่างไร มาตรการในการดูแลตรวจสอบ ในเหรียญสองด้านจะอย่างไร
- ชื่อของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ถ้าพิจารณาปรับเปลี่ยนเป็นสมัชชาธรรมาภิบาลแห่งชาติได้ก็จะเหมาะสมและตรงกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งมากกว่า เพราะคำว่าธรรมาภิบาล หมายถึงการอภิบาลหรือการควบคุมดูแลให้เกิดคุณธรรมจริยธรรมด้วย ธรรมาภิบาลจึงเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่า และเป็นรูปธรรมมากกว่าคำว่าคุณธรรม ซึ่งค่อนข้างเป็นนามธรรม
- คุณธรรมคือสิ่งที่ถูกต้องสิ่งที่ดี จริยธรรมคือการปฏิบัติดี ธรรมาภิบาลก็คือการดูแลปฏิบัติดี ดังนั้นในการตั้งสมัชชาอยากให้เพิ่มเติมคำว่า จริยธรรมเข้าไปด้วย ใช้สองคำคู่กัน ควรชื่อสมัชชาคุณธรรม จริยธรรมแห่งชาติ
- การใช้คำว่าสมัชชาคุณธรรม กว้าง ลึก แล้วก็หลากหลายมาก ไม่มีทางสามรถที่จะเขียนกำหนดหรือกำหนดกฎเกณฑ์อะไรได้จากการที่เราเริ่มต้นด้วยคำว่าคุณธรรม เมื่อพิจารณาระหว่างคุณธรรม กับธรรมาภิบาล โดยธรรมาภิบาลแปลว่ารักษาความถูกต้อง ดังนั้นจึงอยากให้ทบทวนว่าควรใช้ชื่อ สมัชชาคุณธรรม หรือ สมัชชาธรรมาภิบาล

4. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม

- เป็นการสร้างกลไกและระบบมาสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม พัฒนาระบบราชการ และมาตรฐาน งานด้านนี้มี 3 ประเด็นเท่านั้น คือ ชู ยก และชี้ อันที่หนึ่ง คือ ชู ต้องชูคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้ดี ให้อยกระดับขึ้นไป ให้ชูขึ้นไปเรื่อยๆ กลไกนี้จะต้องชี้ให้เห็นว่า บุคคลสาธารณะ องค์กรสาธารณะที่มีคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลที่ดีนั้น คือใคร อยู่ตรงไหนต้องส่งเสริมชูเข้าไป อันที่สองต้องยกมาตรฐาน ให้สูงขึ้น ต้องมีการสร้างมาตรฐานและยกมาตรฐาน ต้องมีการสร้างมาตรฐานมาให้สังคมมาร่วมกันสร้าง สร้างแล้วไปร่วมกันตรวจสอบ ร่วมกันยกระดับ อันที่สามคือ ชี้ ถ้าโครงสร้างการทำงานนี้คือ การชี้ คือ การสอบทาน ติดตามตรวจสอบพฤติกรรมต่างๆ ของผู้คนบุคคลสาธารณะ และองค์กรสาธารณะ เกี่ยวข้องกับคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล อะไรที่ต่ำกว่ามาตรฐานต้องชี้ต้องบอก อะไรที่ใช่ได้ อะไรที่ดีก็ต้องชี้ต้องบอก เพื่อจะชู
- แนวทางในการดำเนินงานที่ได้กำหนดบทบาทสำคัญสองบทบาท บทบาทแรกคือการกำหนดมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐยึดถือ และปฏิบัติ บทบาทที่สอง คือ การสอบทานการปฏิบัติงานเหล่านั้นว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่เพียงใด การที่เราทำสองบทบาทในเวลาเดียวกันเป็นภาระงานที่ค่อนข้างหนักมาก เพราะด้านหนึ่งเป็นการกำกับ และการสอบทาน (audit unit) ในเวลาเดียวกัน ขอเสนอความเห็น ว่า ในเมื่องานออกมาตรฐานเป็นงานที่จะถึงเวลาของกรรมการทุกคนไปหมด งานอีกด้านหนึ่งที่สำคัญ คือการสร้างแรงจูงใจ แรงบันดาลใจ หรือภาวะแวดล้อมให้คนทำความดี จะคลายไป ซึ่งมันต้องการทั้ง สองด้าน ในต่างประเทศ ในทางสากลแล้ว เรื่องของการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมนั้น มีทั้ง ...model และ intensive model และต้องการทั้งสองทาง ดังนั้นถ้าเป็นไปได้ ขอให้พยายามเขียนบทบาทให้กับกรรมการ หรือหน่วยงาน สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติให้ครอบคลุมทั้งสองด้าน
- ปรับกระบวนการใหม่โดยการกำหนดต่างๆ เช่น มาตรฐานคุณธรรม การเป็นบุคคลสาธารณะ ให้เป็นการกำหนดโดยเนื้อหาพระราชบัญญัติ ไม่ใช่กำหนดโดยคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการควรมีหน้าที่ในระดับการออกระเบียบ วิธีการปฏิบัติ วิธีการตรวจสอบกับพระราชบัญญัติแต่ไม่ใช่เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน
- การแก้ไขปัญหาคูณธรรมจริยธรรมต้องใช้ทั้งพลังด้านแข็งและพลังด้านอ่อนควบคู่กันไป แต่มีความเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังด้านแข็งยังไม่แข็งจริง ยังไม่แข็งแรงพอ ทำไมการทำผิดด้านจริยธรรมเกิดขึ้นมากมาย โดยที่ผู้ประทำผิดไม่เกรงกลัว เพราะอำนาจบทลงโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดจริยธรรมนั้นไม่มี หรือถ้ามีก็เป็นมาตรการที่อ่อนมาก อำนาจหรือพลังทางแข็งที่ผ่านมายังไม่แข็งแรงพอ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเติมในส่วน บทลงโทษดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังด้านอ่อนคงต้องใช้มาตรการทางสังคมหลายๆการเข้ามาเสริม ดังนั้นจึงคิดว่ามาตรการด้านแข็งยังจำเป็นที่จะต้องควบคู่กันไปกับมาตรการด้านอ่อน
- องค์กรในโครงสร้างของคณะสมัชชาควรที่จะต้องมีประกอบด้วยองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคูณธรรมจริยธรรม องค์กรภาคประชาสังคมและควมมีองค์กรด้านศาสนา จะเห็นว่าในข้อเสนอมีในการอภิปราย แต่ไม่มีในเอกสาร เพราะองค์กรศาสนาแม้จะมีปัญหาอย่างที่ท่านประธานกรรมการได้นำเสนอ ว่ามีความบกพร่องออกสื่อหนังสือพิมพ์ต่างๆมากมายแต่ว่า ในท้ายที่สุดแล้วองค์กรศาสนายังเป็นสถาบันหลักของประเทศ อยู่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้น ในสมัชชาควรจะต้องมีตัวแทนขององค์กรศาสนาเข้าไปด้วย

- ต้องเข้าใจสาเหตุหลักของปัญหา ต้องยอมรับว่าคนที่โตขึ้นมาถึงระดับนี้แนวคิดเรื่องคุณธรรมจริยธรรมอาจจะเปลี่ยนได้ยาก แต่การตรวจสอบ หรือป้องกันด้านคุณธรรมจริยธรรม ไม่ให้ทำสิ่งที่ไม่ดีได้ง่ายกว่า แต่สำหรับเยาวชนหรือเด็กที่กำลังจะโตมีวิธีการหลายอย่าง ในการปลูกฝัง ในคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตประพฤตินิยมชอบ จะยึดหลัก 3 ประการ คือ ปราบปราม...ป้องกัน...และปลูกฝัง ทำอย่างไรจะเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับเยาวชนมีแนวคิดถูกต้องในเรื่องคุณธรรมจริยธรรม หลักของเราคือระยะยาวจะอย่างไร ระยะยาวคืออย่างน้อย 20 ปี ต้องต่อเนื่อง ทั้งปลูกผ่านสื่อ ผ่านกระบวนการศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบ
- สมัชชาคุณธรรมนี้สามารถจะทำงาน ในระดับต่างๆ คือระดับที่รณรงค์ปลูกฝังจิตสำนึกสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับสังคมไทยให้เข้าคุณลักษณะในการที่ไม่เห็นเงินเป็นพระเจ้า ไม่เห็นว่าคนมีอำนาจต้องยกย่องหมด โดยไม่สนใจว่าได้รับอำนาจมาด้วยวิธีใด ระดับการวางมาตรฐานให้กับนักการเมือง นักบริหารต่างๆ มาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมก็จะเป็นกลไกในการสร้างแรงกดดัน ให้สังคมเป็นตัวกดดัน และลงโทษผู้ที่ล่วงละเมิดในคุณธรรมและจริยธรรม และความไม่ถูกต้องต่างๆ สิ่งเหล่านี้จะก้าวไปได้อย่างเป็นรูปธรรม เมืองไทยจะเข้าสู่จุดสมดุลอย่างมีคุณภาพดียิ่งขึ้น
- การเป็นฝ่ายส่งเสริมองค์กรอื่นๆสนับสนุน โดยสมัชชาคุณธรรมไม่สามารถจะทำอะไรทุกอย่างได้ด้วยตนเอง แต่ควรที่จะเป็นองค์กรที่จะเกื้อหนุนส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม หรือภาคธุรกิจเอกชนที่ทำงานทางด้านนี้ ให้สามารถที่จะทำงานได้เต็มที่ การประสานร่วมมือกัน ในเชิงเครือข่าย และเชิงหุ้นส่วน จะทำให้เป็นการปฏิรูปและเปิดมิติใหม่ทางสังคม มองการทำงานข้ามภาคส่วนต่างๆ ให้เป็นรูปธรรม ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานของสังคมไทยให้ดีขึ้น
- การที่จะเกิดการรวมพลังเครือข่ายสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม ต้องใช้กระบวนการและรูปแบบ ที่เรียกว่ากระบวนการเชิงบวก ที่เป็นกระบวนการสร้างแรงจูงใจการทำความดีของบุคคล ซึ่งกระบวนการตรงนี้จะทำให้เกิดขึ้นได้ และนำไปสู่ความเป็นสาธารณได้ จะต้องเกิดจากแรงขับภายในของบุคคลสำคัญกว่าระดับกฎหมายและระดับสังคม
- อำนาจหน้าที่ในการรณรงค์ ส่งเสริมสร้างจิตสำนึก ควรมอบบทบาทในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม โดยเฉพาะในเด็กและเยาวชน
- การควบคุมด้วยกฎหมาย การดำเนินงานต่างๆ กับการสร้างจิตสำนึก ต้องทำให้มีกระบวนการรณรงค์ ในเรื่องเหล่านี้อย่างเป็นทางการเป็นลักษณะ ถ้าสามารถจะมีกลไก มีการกำกับ การรณรงค์อย่างนี้ เชื่อว่ากระบวนการรักษาความถูกต้องจะเกิดขึ้นและแทรกซึมในจิตสำนึกของทุกคน
- วิธีการรณรงค์อย่างไร ให้คนได้ เข้าใจความหมายของคุณธรรมว่า หมายถึงเป็นสิ่งที่เป็คุณ ความดี ความงาม และเป็นความจริง ทำอย่างไรจึงจะรณรงค์ให้คนได้เข้าใจความหมาย ของคำว่าจริยธรรม คือสิ่งที่พึงปฏิบัติ ทำอย่างไรจะรณรงค์ให้คนได้เข้าใจว่า การดูแล การจัดการที่ถูกต้อง ที่เป็นธรรม นั่นคือธรรมาภิบาล ลำพังเพียงการให้แค่ความรู้ก็เป็นได้แค่ทฤษฎี สิ่งสำคัญคือ ความเข้าใจที่เกิดจากความรู้สึก สำนึกร่วม ที่เป็นการตระหนักรู้
- ใช้เนื้อหาของงานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เป็นองค์ประกอบของประเด็นที่จะนำเสนอด้วยรูปแบบของงานศิลปวัฒนธรรมที่หลากหลาย (ดนตรี การละเล่นพื้นบ้านพื้นเมือง ภาพยนตร์หนังสือ และการพูดคุยเสวนา) ต้องรณรงค์อย่างนี้เพราะงานศิลปวัฒนธรรมเป็นพลังของสังคม เป็นพื้นที่ที่เราอยากจะทำให้

เกิดขึ้น และสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ จะต้องมีบทบาทในการร่วมรณรงค์โดยผ่านงานด้านศิลปวัฒนธรรม

- การแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งก็คือการสร้างพลเมืองที่ดี ต้องปรับวิถีคิดจากแนวตั้งมาเป็นวิถีคิดแบบแนวนอน โดยใช้สื่อมวลชน และสื่อที่กำลังจะเกิดใหม่คือสื่อออนไลน์ทั้งหลายซึ่งมีมากมายมหาศาล เพราะว่าสื่อคือพลเมือง ถ้าพลเมืองดี สื่อก็น่าจะดีด้วย ดังนั้นการสร้างพลเมืองที่ดี อาจจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องแล้ว
- ควรมีกระบวนการถ่ายทอดเรื่องเหล่านี้ ผ่านสื่อ 2 สื่อ สื่อแรกคือ สื่อสารมวลชนปกติในแต่ละช่องทางให้เต็มที่ ส่วนที่สองก็คือโซเชียลมีเดีย เชื่อว่ากระบวนการเหล่านี้ จะทำให้กระบวนการของการสร้างความเป็นธรรม การสร้างความถูกต้องในสังคมมันเกิดขึ้นจริง และปฏิบัติได้
- อำนาจหน้าที่ของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ในการที่กำหนดให้เป็นทั้งหน่วยสอบทาน และตรวจสอบ คิดว่ามันเป็นงานที่ใช้เวลามาก และหน่วยงานจะมีจำนวนมาก และรวมถึงหน่วยงานรัฐในต่างประเทศด้วยซึ่งจะมีจำนวนมากขึ้น และองค์กรเอกชนที่เป็นคู่สัญญาอีก จึงเรียนเสนอว่า ในระยะแรกกำหนดให้ชัดเจนว่า งานของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่ส่วนกลางมี 4 อย่าง อย่างที่ 1 คือกำหนดมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล อย่างที่ 2 คือส่งเสริมให้องค์กรต่างๆที่เป็นกลุ่มเป้าหมายนั้น สร้างนวัตกรรมด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ของตนเอง ส่วนที่ 3 ประเมินและจัดทำรายงานสถานการณ์ ระดับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานรัฐ และของประชาชนในทุกพื้นที่ต่างๆของทุกจังหวัด อาจเป็นรายปี รายสองปีก็แล้วแต่ อาจเป็นเรื่องของ Moral status report และประการที่ 4 มีหน้าที่เผยแพร่ ผลการสอบทานคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่างๆ ต่อสาธารณชน ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำให้กำเนิดเห็นชอบ คณะกรรมาธิการสมัชชาฯนี้ ส่วนหน้าที่ในการสอบทานควรมีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมประจำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่ไม่น่าเกิน 10 คน ประกอบด้วยองค์กรต่างๆที่ดำเนินงานด้านคุณธรรมอยู่แล้ว เลือกกันเอง และมาจากสภาประชาชน สภาพลเมืองซึ่งหลายพื้นที่ก็มีอยู่แล้ว ให้รับรองและเลือกกันเอง ให้มีหน้าที่โดยไม่ต้องทำเต็มเวลา เพราะใกล้ตัวมากกว่า ส่งผลมาที่ส่วนกลาง ส่วนกลางก็ประเมินนำเสนอผลต่อไป
- การสอบทาน หมายถึง การตรวจสอบดูว่าระบบข้อมูลที่มีอยู่จริงหรือไม่จริง เพราะฉะนั้นการสอบทานต้องมีหน่วยงานอื่นมีหน้าที่เสนอข้อมูลเข้ามาให้สอบทาน ถ้าเป็นอย่างนั้น แปลว่า การเขียนกฎหมายต้องระบุว่า จะให้หน่วยงานไหนมีหน้าที่เสนอข้อมูลเข้ามาให้สอบทาน นอกจากอำนาจในการสอบทานแล้วสมัชชาควรมีอำนาจในการไต่สวนด้วย เพราะว่าในบางกรณีจะมีการร้องเรียนขึ้นมา ข้อมูลจะไม่มี คือไม่มีใครเตรียมข้อมูลมาให้ ดังนั้นสมัชชาต้องใช้กระบวนการไต่สวนเพื่อรวบรวมข้อมูล หรือบางครั้งข้อมูลที่เข้ามาแล้วอาจไม่พอสอดทำการไต่สวนเพิ่มเติม อำนาจในการไต่สวนนั้น เป็นอำนาจเฉพาะที่ต้องเขียนในกฎหมายไว้ด้วยในเรื่องการไต่สวน นอกจากการสอบทาน
- การสอบทาน ควรครอบคลุมทั้ง 3 กลไกทั้ง กลไกของสภานิติบัญญัติ กระบวนการยุติธรรม และการบริหารงานบ้านเมือง จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นความยิ่งใหญ่ของการปฏิรูปมากกว่าการกำกับมิติใดมิติหนึ่ง
- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสมัชชาฯมีความจำเป็นที่ต้องทำให้เป็นยักรักษ์ถือกระบอง ถึงแม้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังทางสังคม ต่อไปจะเป็นพลังที่แข็งแกร่งที่จะมากดดัน มาช่วยสนับสนุนส่งเสริมอย่างไรก็แล้วแต่ แต่ในส่วนของกลไกสมัชชาต้องเป็นยักรักษ์มีกระบอง ไม่เช่นนั้นจะไม่เกิดความศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้นขอเสนอว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ที่เขียนไว้ค่อนข้างจะเบา ในเรื่องของการกำกับ และสอบทาน ในเรื่องของการ audit ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ ให้องค์ฯนี้มีความศักดิ์สิทธิ์มากยิ่งขึ้น อาจเอาอำนาจหน้าที่บางส่วนที่เคยเป็นของผู้ตรวจการ

- แผ่นดินเข้าไปกำหนด ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติครั้งนี้
- บทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบและสอบสวน เสนอให้คัดค้านออกไป เนื่องจากการทำหน้าที่นี้จะทำให้เป็นที่เกลียดชังของคนที่ถูกตรวจสอบอยู่แล้ว เพราะไม่มีองค์กรไหนที่จะสุดยอดไปตรวจสอบคนอื่นได้ นอกจากภาคประชาสังคม และภาคประชาสังคมจะตรวจสอบก็ต่อเมื่อเขาเข้ามาเป็นเครือข่ายของสมัชชา เพราะเขาจะเป็นเจ้าของสมัชชา มากกว่าเป็นของคณะกรรมการ 5 คน หรือ 55 คน จึงขอเสนอให้เปลี่ยนรูปแบบของงานสมัชชา ซึ่งในการเปลี่ยนรูปแบบควรกลับไปผ่านกรรมวิธีการที่ส่วนเกี่ยวข้องมากๆ
 - การตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน้าที่ของสมัชชาจะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และผู้บริหารในระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรธุรกิจคู่สัญญากับภาครัฐเท่านั้น เพราะฉะนั้นบุคคลอื่นข้าราชการ หรือหน่วยงานอื่นที่ไม่อยู่ในกรอบนี้ ยังคงมีองค์กรอื่นทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณธรรมจริยธรรมอยู่
 - มาตรฐานทางจริยธรรม จะมีสองส่วน คือกลไกการบังคับ และระบบการใช้ จุดอ่อนหลายจุดคือกลไกการบังคับหลายแห่งให้หัวหน้าหน่วยเป็นประธานการบังคับใช้ เป็นเรื่องสำคัญ และเป็นจุดอ่อน เพราะฉะนั้นทางสมัชชาต้องกำหนดแนว กำหนดหลักการการดำเนินงาน หลักปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 - ในส่วนการกำหนดมาตรฐานกำหนดอย่างไรเป็นสิ่งที่ควรต้องศึกษา จะกำหนดมาตรฐานเดียวทั้งประเทศหรือไม่ ในศาสนาพุทธใช้ศีลกำหนดคุณธรรมจริยธรรมไว้แตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานจะกำหนดอย่างไรต้องคำนึงถึงแต่พื้นที่ แต่ละท้องถิ่น
 - เนื่องจากการกระทำผิดทางกฎหมาย กับการกระทำผิดทางจริยธรรมมีความแตกต่างกัน การกระทำผิดทางกฎหมายมีบทลงโทษชัดเจน แต่การกระทำผิดทางจริยธรรมนอกจากไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนแล้ว ปัญหาที่หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความผิดทางจริยธรรมที่ชัดเจนนั้น ไม่มี หาไม่ได้ เพราะฉะนั้น คิดว่าเรื่องการกระทำผิดทางจริยธรรมมาตรฐาน คือหากปรากฏว่า มีความมัวหมองในเรื่องที่ถูกกล่าวหาที่สามารถดำเนินการได้แล้วโดยไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดที่มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ จะเป็นการป้องปรามสำหรับคนที่คิดจะกระทำผิดในทางจริยธรรม
 - สมัชชาต้องมีหน้าที่ยื่นเรื่องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการกับผู้ที่ได้รับการวินิจฉัยไปแล้วว่าขาดคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามเจตนารมณ์การจัดตั้ง ในการป้องกันคนไม่ดีไม่ให้เข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ แต่ถ้าสอบสวนเฉยๆ เป็นการให้ทราบโดยทั่วกัน และใช้ social sanction อาจจะได้ผล
 - อีกประการหนึ่งก็คือบทลงโทษ ถึงแม้ว่าจะไม่มี หรือไม่สามารถกำหนดไว้ได้ในกลไกของคณะกรรมการสมัชชาโดยตรง แต่คิดว่าควรจะต้องเชื่อมโยงไปได้ กับบทลงโทษที่มีอยู่แล้ว ตามกฎหมายอื่น และตามกลไกอื่นๆ เช่นในเรื่องของการถอดถอน การถอดถอนเป็นมาตรการที่ฝ่ายการเมืองเกรงกลัว การกระทำผิดที่เกิดขึ้นที่อาจนำไปสู่การถอดถอน โดยอำนาจในการถอดถอนเป็นอำนาจของวุฒิสภา ทำอย่างไรจึงจะทำให้มติของคณะกรรมการสมัชชา จากการสอบสวน ถ้าพบว่ามีความผิดทางจริยธรรมร้ายแรงจะนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งด้วยคุณสมบัติด้านใดด้านหนึ่งที่จะปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ คุณสมบัติการเป็น สส คุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต้องเชื่อมโยงว่า ถ้าหากทำผิดทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือความเป็นสมาชิกภาพ ให้เห็นความศักดิ์สิทธิ์ของการบังคับใช้ในกรณีที่กระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรม

- ควรเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ กรณีกระทบว่าเป็นการทำความผิดทางคุณธรรม จริยธรรม ที่ส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ ให้กระบวนการยุติธรรมใช้ความเห็นประกอบการพิจารณาตัดสิน
- การจัดทำข้อมูลบุคคลสาธารณะจะทำได้จริงๆ ก็ต่อเมื่อสมัชชามีอำนาจเข้าถึงแหล่งข้อมูลของบุคคลสาธารณะที่หน่วยงานอื่นๆ จัดทำขึ้น ที่ผ่านมา ปชช หรือหลายหน่วยงานทำข้อมูลเหล่านี้ รวมทั้ง สื่อประเภทโซเชียลมีเดีย ไม่สามารถทำข้อมูลแบบนี้ได้ เพราะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของบุคคล และนำมาทำเป็นข้อมูลสาธารณะได้ คือผู้ที่ดำเนินงานด้านนี้ไม่ให้ข้อมูล
- เพื่อให้ผลการสอบทานได้ผลจริงๆ ต้องเขียนว่า ให้ผลการสอบทาน หรือผลการได้ส่วนของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรม มีผลผูกพันต่อองค์กรอื่นๆ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชันมีหน้าที่เกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง หรือการให้ผลจากตำแหน่งหน้าที่ หรือการดำเนินการทางวินัย หรือการลงรับสมัครเลือกตั้ง แม้กระทั่งตำแหน่งในการเข้าสู่องค์กรอิสระ หรือรัฐวิสาหกิจ คำว่าให้มีผลผูกพันหมายถึง ต้องเขียนให้หน่วยงานนำเอาเรื่องการขาดคุณธรรมของบุคคล เป็นที่ประจักษ์ชัดเจน ไปดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของตนเอง จะละเลยไม่ได้
- บูรณาการประมวลจริยธรรมให้เป็นเอกภาพ ต้องมองและสานประโยชน์สานกิจกรรมให้ต่อเนื่อง ไม่เกิดความสับสนกับระบบเดิมที่มีอยู่
- มีข้อสังเกตดังนี้ ในเรื่องการต่อยอด เชื่อมโยงกับเรื่องเดิมที่มีอยู่ ขอแสดงให้เห็นตัวเลข เช่นประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะมี 7856 ฉบับ แต่มีจริง 7292 ฉบับ สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตัวเลขที่ควรจะมี 7853 คณะนี้มี 7453 ฉบับ ปัจจุบันมีคณะกรรมการในประมวลจริยธรรมที่ท่านบอกว่าจะต้องต่อยอดนั้น 11612 คณะ ผากเป็นการบ้านว่าท่านจะต่อยอด ต้องคิดกลไกในภาพรวมทั้งระบบในการเชื่อมโยงว่าจะเป็นรูปแบบไหนอย่างไร
- กลุ่มเป้าหมายในการทำงาน ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารระดับสูง ทั้งในส่วนกลางในท้องถิ่น รวมไปถึงเอกชนที่เป็นคู่สัญญาภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันไม่ได้เขียนชัดเจนไปถึงคนทั่วไป หรือกลุ่มเสี่ยงหรือกลุ่มที่จะเป็นผู้นำในอนาคต เช่นเด็ก นักเรียน คนรุ่นใหม่หรือที่เราเรียกว่า generation y หรือมิลเลนเนียม ซึ่งมีความเข้าใจคุณธรรมต่างจากคนรุ่นเก่า เป็นคุณธรรมในความหมายของคนแต่ละช่วง แต่ละวัย จึงอยากเสนอว่า สองกลุ่มนี้ คือกลุ่มผู้ใช้อำนาจ กับกลุ่มคนทั่วไป หรือกลุ่มเด็ก อุปมาเหมือน 2 ด้านของเหรียญเดียวกัน ที่ต้องดูแลทั้งเชิงป้องกัน และ ส่งเสริม ทั้งสองด้านพร้อมๆ กัน เพราะจริงๆ แล้วคนทั่วไปที่เป็นคนรุ่นใหม่ เป็นวิชาชีพใหม่ๆ จะเป็นพลังทางสังคม ที่คอยคุ้มกันสอดส่องคนที่ใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้ลุแก่อำนาจ ไม่ให้ใช้อำนาจในทางมิชอบ เหมือนที่เราเห็นกันมาในอดีต
- ขอบเขตภารกิจ การดูแลเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระบบสูง ต้องพิจารณาถึงการเชื่อมโยงทั้งระบบ
- การที่เราทำสำเร็จ คือตัวชี้วัดคุณธรรม จริยธรรมที่ต้องการพัฒนา ต้องการรณรงค์ วัดด้วยอะไร เพราะว่าเมื่อมีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ จะทำหน้าที่รณรงค์ทางสังคมเพื่อฟื้นฟูแก้ไขปัญหา ปัญหาคืออะไร ฟื้นฟูแก้ไขอย่างไร มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนอย่างไรว่าทำงานสำเร็จ
- คำว่าสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ คุณธรรมหมายถึงอะไร เท่าที่อ่านรายงานให้ความสำคัญไปที่คุณธรรมด้านการ

คอร์รับชั่น ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ผิดพลาด จากการศึกษา(ต่างประเทศ) สิ่งที่ประชาชนต้องการในการสร้างเสริมคุณธรรม คือผู้นำที่มีคุณธรรม ยุติธรรม รับฟังเสียงประชาชน ช่วยให้อยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความเสมอภาค ด้วยความเที่ยงธรรม และความยุติธรรม มีโอกาสทางเศรษฐกิจ มีโอกาสในการสร้างชีวิตของตนเอง สร้างมั่งคั่งด้วยตนเอง ด้รับบริการที่เหมาะสมกับรัฐ และรัฐบาลที่โปร่งใสและรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้นการที่คณะกรรมการตั้งเป้าหมายของคณะกรรมการในเรื่องการคอร์รับชั่นก็ถูกต้องแล้ว ควรเพิ่มคุณธรรมอีก 3 ข้อ ดังที่กล่าวข้างต้น

- การมีชุดความคิดในเรื่องคุณธรรมที่แตกต่าง คนมักเข้าใจเรื่องของคุณธรรมความดีที่แตกต่างกัน ผู้ใหญ่กับเด็กมีชุดความคิดที่ต่างกัน ดังนั้นชุดความคิดเรื่องคุณธรรมควรมีหลายๆชุดความคิด ในแต่ละวันเด็กได้รับสื่อจำนวนมาก ทำให้ได้รับความคิดเรื่องคุณธรรมที่แตกต่างจากผู้ใหญ่ออกไป ดังนั้นการดำเนินงานต้องรับฟังอย่างกว้างขวาง
- ทำอย่างไรให้ความดี กับเงินไปด้วยกันได้ สร้างโลก ให้ความดี อำนาจ และเงิน ไปด้วยกันได้ และขับเคลื่อนในอาชีพ ที่เค้าจะสามารถไปขับเคลื่อน เครือข่ายอาชีพต่างๆของเค้าให้เห็นว่าเงิน กับความดีไปด้วยกันได้

5 ข้อคิดเห็นต่อกลไกของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

- สมัชชาควรทำงานเชื่อมโยงกับสถาบันสำคัญ ในสถาบันศาสนา ในสถาบันครอบครัวสามารถขับเคลื่อนไปด้วยกันได้ ดังนั้น กรรมการในสมัชชา จึงควรประกอบด้วยกลุ่มคนที่หลากหลายสาขาอาชีพ ถ้าสมัชชามองกว้าง สร้างเครือข่ายกว้างขวางไม่มองแต่เรื่องการเมืองอย่างเดียวเพราะการเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่ง ยังมีกลไกมากเท่าไร ก็จะช่วยบีบรัดให้ขับเคลื่อนไปได้
- องค์ประกอบของสมัชชาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลต้องสร้างหลักประกันได้ว่า คณะกรรมการนั้นนอกจากโดยส่วนตัวจะเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลแล้ว ต้องเข้าใจบริบทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจว่ามีอยู่จริง โดยกระบวนการสรรหาต้องเข้าถึงในจุดนี้ การที่สังคมไทยยังคงเป็นสังคมพวกพ้อง เรายังมีเครือข่าย มีระบบอุปถัมภ์ ดังนั้นคณะกรรมการต้องมีความเข้าใจในมิติเหล่านี้อย่างแท้จริง
- องค์กรที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล มีจำนวนมาก ซึ่งในแต่ละจังหวัดเองก็จะมีสององค์กรที่สำคัญ คือ ธรรมาภิบาลจังหวัด และคณะกรรมการจริยธรรมจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดนั้นมี สำนักราชการรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการจริยธรรมจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมจังหวัดขึ้นมา ซึ่งทั้งสององค์กรทำงานคู่ขนานกัน แต่ว่า ในเรื่องของธรรมาภิบาลมีเบี้ยประชุม แต่คณะกรรมการจริยธรรมไม่มีเบี้ยประชุม เพราะฉะนั้นจะประชุมประมาณปีละ 1 ครั้ง ขณะที่ธรรมาภิบาลจังหวัดจะประชุมทุกเดือนเพราะมีเบี้ยประชุม ถ้าสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเกิดขึ้นจะโดยอะไรก็ตามแต่ เป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นใหม่ แล้วธรรมาภิบาลจังหวัดและคณะกรรมการจริยธรรมจังหวัดนั้นจะอยู่ที่ไหนหรือยังอยู่ที่เดิมแล้วรับงานจากสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติกลับมาปฏิบัติ หรือมาดำเนินการต่อ
- ในส่วนสมาชิกของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ควรเปิดกว้างโดยไม่มีข้อจำกัด เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน จังหวัด อำเภอ ตำบล ที่มีองค์กรที่เห็นได้ชัดว่าเป็นเครือข่ายได้ ให้เข้ามาเป็นสมาชิกสมัชชา การที่สมาชิกสมัชชามีจำนวนมากเท่าไร จะก่อให้เกิดแนวร่วมมากขึ้นเท่านั้น

- การตรวจสอบเฉพาะกลุ่มที่เป็นนักการเมือง ผู้บริหาร องค์กรอิสระหรือรัฐวิสาหกิจที่มีพันธะสัญญา ไม่เพียงพอ ถ้าเราเปิดให้สมาชิกเป็นของประชาชน จะเกิดการตรวจสอบ การสอบทานในระดับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนและกลุ่มเด็กนักเรียน เพราะกลุ่มนี้ในอนาคตจะเป็นสมาชิกของสมาชิก เราต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกที่ได้ผลดีคือสมาชิกที่มีองค์กรเยอะๆ เข้ามาร่วมเป็นเครือข่าย
- ควรคิดแตกตัวจากข้างล่าง ให้มีสมาชิก อยู่ในหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคล แทรกไปทุกหน่วยงานให้ไปกำกับ ทั่วไปดูแล ให้ไปรณรงค์ให้เกิดขึ้น แม้แต่ในชุมชน ก็สามารถที่จะมีได้ แต่ถ้าคิดจากข้างบน ก็จะเป็นปัญหาแบบ ปปช เป็นปัญหาแบบ กสม คือมีอยู่ข้างบนและข้างล่างก็ทำอะไรไม่ได้
- การทบทวนข้อบกพร่องในอดีต จากรายงานได้มีการศึกษาและปฏิบัติในเรื่องนี้ของคณะกรรมการในหลายชุดทั้ง ภาครัฐและเอกชน แต่ปัญหาคือเรามีองค์กรต่างๆ มากมายแล้ว เหตุใดพลเมืองของเราก็กังคังเป็นพลเมืองที่มีปัญหา เราอาจต้องทบทวน และหาข้อบกพร่องที่ควรแก้ไข
- อยากเพิ่มเติมในเรื่องกลไกการเสริมเรื่องคุณธรรมจริยธรรมให้ดียิ่งขึ้น กลไกทางกฎหมายไม่เป็นกลไกที่เพียงพอ ให้เกิดคุณธรรมจริยธรรมในสังคมได้ ยกตัวอย่างประมวลจริยธรรม ถ้าหากเราจะส่งเสริมคุณธรรมความดีให้เกิดขึ้นในบ้านเมืองเรา ต้องทำตั้งแต่ระดับรากหญ้า ตั้งธนาคารคนดีในระดับตำบล ระดับอำเภอ ต้องมีกรรมการ มีสถานที่ตั้งที่ทำการ สิ่งเหล่านี้ทำสิ่งดีตั้งที่ไหนก็ได้ ในวัดก็ได้ ในโรงเรียนก็ได้ กรรมการมาจากปราชญ์ ชาวบ้าน มีการฝากความดีบันทึกรวบรวมความดีที่เกิดขึ้น ครบปีก็ประกาศให้คนรับรู้ ความเป็นคนดีต้องต่อเนื่อง การเสริมกลไกอันนี้ จะทำให้สมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ เป็นตัวตนมากขึ้น
- กลไกนี้ไม่มีทางประสบความสำเร็จได้ ถ้าคิดแต่เรื่องกฎหมาย กติกา ลองคิดง่ายๆว่า ปปช นั้น มีทั้งกฎหมาย และ กติกาขนาดไหน ก็ยังมีคนโกงเต็มบ้านเต็มเมือง เพราะฉะนั้นกระบวนการรณรงค์ การสร้างความรู้ความเข้าใจผ่านกระบวนการจัดการศึกษาในหลักสูตรต่างๆ ของโรงเรียน ในหลักสูตรต่างๆ ของมหาวิทยาลัย น่าจะเกิดประโยชน์
- การพิจารณา ถ้าสมาชิกทำงานนี้ไม่สำเร็จ สำนักงานนี้ทำงานไม่สำเร็จ คณะกรรมการทำงานไม่สำเร็จจะรับผิดชอบอย่างไรบ้าง จะใช้เวลากี่ปีในการฟื้นฟูคุณธรรมจริยธรรม ถ้าหากว่ามันไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ไม่มีกรอบที่ชัดเจน ไม่มีปัญหาที่ชัดเจน ว่าปัญหาเกิดจากอะไร จะแก้ไขด้วยวิธีอะไร และคุณธรรมชนิดไหนที่จะพัฒนาให้เกิดขึ้นมา และจะดำเนินการอย่างไร สิ่งเหล่านี้คือการตั้งสำนักงานมาเพื่อรองรับการทำงานของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งทำงานโดยไม่รู้ว่าจะจุดหมายที่แท้จริงเป็นอย่างไร
- โครงสร้างของสมาชิกแห่งชาตินั้นที่เสนอไม่ให้มีเงินเดือน รับเพียงเบี้ยประชุม เป็นงานที่หนักและยาก ควรเป็นคณะกรรมการในลักษณะ commissioner ทำงานเต็มเวลา เพราะเป็นเรื่องต่อเนื่อง เป็นเรื่องสำคัญมาก จะได้มีการแบ่งงานกรรมาธิการแต่ละคน รับผิดชอบเรื่องนั้นเรื่องนี้ ส่วนที่ประชุมสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติที่เสนอว่ามี 55 คน ขอเสนอว่าให้มี 77 คน มาจากจังหวัดละ 1 คน ทำงานไม่เต็มเวลา และทำหน้าที่เป็นประธานสมาชิกคุณธรรมประจำจังหวัดด้วย ที่เกิดจากกลุ่มองค์กรที่รับรองกันเอง และสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติขึ้นทะเบียนไว้ สิ่งเหล่านี้ทำให้ขับเคลื่อนทำงาน และผลักดันมาเชื่อมโยงต่างๆ ได้ เป็นเรื่องสำคัญที่เราต้องมาระบุหน่วยความสัมพันธที่จะโยง และกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับสากล เพราะเราต้องร่วมกันระดับประเทศ จนถึงระดับท้องถิ่น ต้องมาร่วมกันคิดระบบปฏิบัติการทางคุณธรรมของประเทศ ต้องมี

ระบบปฏิบัติการที่ดีจึงจะเชื่อมโยงกันได้ ต้องมาคิดว่าแต่ละส่วนยังมีหน้าที่ที่ต่างคนต่างทำ ต้องอาศัยที่ได้ออกแบบให้มีการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารความรู้ความคิด ความเชื่อให้เป็นพลัง ต้องคิดกันต่อในการออกแบบให้เป็นรูปธรรม สุดท้ายขอเสนอให้ท่านประธาน ให้กรรมการชุดนี้ หรือกรรมการชุดใหม่ เร่งทำพระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติโดยเร็วเพื่อจะได้ทำงานก่อนที่รัฐธรรมนูญใหญ่จะออกมา ส่วนรัฐธรรมนูญใหม่จะเป็นอย่างไร จะเขียนต่อเติมให้สมบูรณ์ขึ้นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะดำเนินไปตามความเหมาะสม

- การแต่งตั้งประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ที่จะทำหน้าที่ 8 ประการ ในข้อ 4.3.2.1 เพราะว่าการที่จะให้คณะกรรมการทั้ง 5 ท่านที่ถึงแม้ได้มาจากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่มากมาย น่าจะเกินกำลังความสามารถ แม้ว่าจะมีเครือข่ายรองรับอีกก็ตาม นอกจากนั้นในส่วนที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจเป็นจุดที่ก่อให้เกิดความไม่ปรองดอง
- คณะกรรมการที่มีประธาน 1 ท่านและคณะกรรมการ 4 ท่าน ที่จะโปรดเกล้าโดยพระมหากษัตริย์ และแต่งตั้งโดยใช้วุฒิสภา ใช้อะไรเป็นตัวชี้วัด รวมทั้งอีก 55 ท่านที่เป็นที่ประกอบการประชุมของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ใช้อะไรเป็นตัวชี้วัด กลั่นกรองทั้ง 5 ท่านและอีก 55 ท่าน
- การตั้งคณะกรรมการเพียงแค่ 5 คน หรือ 55 คนไม่เพียงพอ แต่ทำอย่างไรจะใช้เครื่องมือที่มีอยู่ให้มีการปฏิบัติจริง เป็นสิ่งที่จำเป็นการปฏิรูปด้านคุณธรรมจริยธรรม ต้องให้ประชาชนทราบ ประชาชนรู้ ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตนั้น ต้องสร้างจิตสำนึกว่าเป็นเรื่องของคนทั้งประเทศ การปฏิรูปคุณธรรมจริยธรรมจึงจะประสบความสำเร็จ
- คณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่จะไปหาคนดีมา คนดีซึ่งประกอบด้วยสมัชชา 5 ท่าน กับสมาชิกอีก 55 ท่านคณะกรรมการต้องศึกษารายละเอียดในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและไม่ทำให้เกิดความแตกแยกขึ้น
- คณะกรรมการ 5 คน ควรได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มากกว่าสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่มาของคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นอำนาจที่ได้มาตามรัฐธรรมนูญ
- การได้มาของคณะกรรมการยังต้องแก้ไข สิ่งต่างๆเหล่านี้ อาจต้องปรับต้องแก้ในเรื่องของคำก่อนส่งต่อไป
- พระราชบัญญัติต้องมีความศักดิ์สิทธิ์ โดยต้องมีเนื้อหาที่กำหนดให้คณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติปฏิบัติตาม ไม่ใช่แค่การให้อำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการเท่านั้น
- รายได้ของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่ได้แจ้งว่ามาจากที่ไหน มีประเด็นที่น่าสงสัย และมีความเสี่ยงคือ ที่บอกว่าเงินอุดหนุนจากเอกชน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากองค์กรต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และผู้บริจาค ซึ่งอาจทำให้เกิดการชี้หน้าในทางที่ไม่ชอบ เพราะในบริบทภายใต้สังคมไทย เรื่องของการสำนึกบุญคุณเป็นเรื่องที่อยู่ในบริบทของสังคมไทย ในกรณีนี้ ถ้าจัดตั้งกองทุนบาป อย่างกองทุนของ สสส จะเหมาะสมหรือไม่ในการนำมาดำเนินการเรื่องคุณธรรมจริยธรรม
- ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ช่วงเปลี่ยนผ่านจากปัจจุบันถึงองค์กรที่จะมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการอย่างนี้ไปก่อน และองค์กรนี้อาจจะเปลี่ยนไปเป็นองค์กรใหม่ นั้นแสดงว่า สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่เราคุยกันอยู่นี้ ไม่ยั่งยืนและไม่เสถียร การใช้คำว่า อาจจะเปลี่ยนไปเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรใช้คำว่า องค์กรนี้ จะเปลี่ยนไปเป็นองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญทันที
- การหาวิธีการต่างๆที่จะมาทำให้เกิดการปลูกฝังจิตสำนึก ปลูกคุณธรรมจริยธรรม ทำให้สังคมไทยนั้น ให้ความสำคัญ

ยับยั้งจิตใจตนเอง มีวิธีการกำกับควบคุมพฤติกรรมจากภายใน ให้อุทิศตน รู้ถูกผิดชั่วดี รู้อะไรควรทำไม่ควรทำ เป็นระดับที่แม้ว่าไม่มีใครเห็นเราก็จะไม่ล่วงละเมิด เอาใจเอาเปรียบคนอื่น ทำในสิ่งที่ผิด ไม่โกงกิน ไม่โกหก

- ระบบองค์กร และระบบบริหารจัดการ เมื่อเรารู้จากอำนาจหน้าที่ที่เขียนไว้ในหลักการ องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ จะต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีขีดความสามารถสูง ถ้าจะเทียบกันได้ เช่น ปปช ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เรื่องคอร์รัปชัน องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ ควรมีความซื่อสัตย์ และขีดความสามารถไม่น้อยกว่านั้น

6. กระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานการตรวจราชการระดับจังหวัด

- การเสนอให้ สนข. รับร่าง แต่ไม่ได้สื่อว่าใครร่าง ซึ่งควรเป็นหน้าที่ของ สปช ในการร่าง พรบ และเสนอให้ สนข พิจารณาต่อไป
- องค์กรนี้จะเป็องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ต้องรอรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้วจึงจะมีการจัดตั้งขึ้น จากนั้นจึง จะทำการสรรหาคณะกรรมาธิการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ซึ่งต้องใช้เวลาอีกนานมาก ข้อเสนอที่ได้เสนอไว้ใน รายงานหน้า 4 ข้อ 4.2.2... ปัญหาของข้อนี้คือใครทำ เนื่องพรบ ไม่ใช่บุคคล ไม่ใช่องค์กร คณะกรรมาธิการสมัชชา คุณธรรมแห่งชาติก็ยังไม่เกิดขึ้น ในจุดนี้จึงต้องมีความชัดเจนมากกว่านี้
- ข้อเสนอในการร่าง พรบ ผู้ที่จะร่าง ต้องกำหนดให้มีความชัดเจน ขอเสนอ สปช ในการยื่นเรื่องให้กับ ครม ควร เป็นเรื่องที่มีความสมบูรณ์ และมีลักษณะบูรณาการ ดีกว่าเสนอเรื่องทีละจุดๆ และ ครม ไม่รับ ซึ่งทำให้ สปช เสีย ภาพพจน์ในการเสนอเรื่องที่จะเป็น quick win ทั้งหลาย ซึ่งคิดว่า พรบฉบับนี้ต้องเวลา ในการปฏิรูปให้เกิด ความยั่งยืน ถึงจะอยากให้ quick ขนาดไหน มันจะ quick ไม่ได้ ถ้าจุดอ่อนมันมากเกินไป
- การยุบเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และพระราชกฤษฎีกา ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน) ต้องแน่ใจว่า พระราชบัญญัติมีความละเอียดถี่ถ้วนมากกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และ พรก.
- วิธีการได้มาของคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดไว้ เพราะต้องรอการประกาศใช้ พรบ สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติก่อน ซึ่งเรื่องนี้มีความสำคัญมากต่อการก่อตั้งองค์กร และการทำงานได้ตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งของสภาปฏิรูปหรือไม่ ก็อยู่ในช่วงของการปฏิรูปในระยะเปลี่ยนผ่าน ที่จะวาง แนวทาง และเริ่มดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมแบบ quick win จริงๆ มิฉะนั้นแล้ว ถึงจะตั้งได้ อาจจะช้าเกินไปและสุดท้ายอาจจะเสียของก็ได้ ขอเสนอความเห็นที่ว่า ถ้าจะให้ได้ผลจริงๆ ต้องมีการสรรหาและ แต่งตั้ง ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ พร้อมกับการร่าง พรบ สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ เพื่อให้เริ่มทำงานได้ทันที และเมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้วให้มีทเฉพาะกาลให้ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการ สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติต่อไปจนกว่าจะมีการสรร หาคณะกรรมาธิการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติตัวจริงได้สำเร็จโดยไม่ตัดสิทธิ์ผู้ทำหน้าที่กรรมาธิการที่จะได้รับการ คัดเลือกให้เป็นกรรมาธิการ ตาม พรบ สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ด้วย สำหรับการสรรหาผู้ทำหน้าที่ คณะกรรมาธิการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ขอเสนอว่า ให้ดำเนินการโดยการคัดเลือกของผู้นำแม่ข่ายทั้งห้าสาย คือ ปธ สปช ปธ สนข นายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะ คสช และ ปธ กรรมาธิการยกร่าง รธน. โดยเหตุผลได้แก่ ประการที่ 1 สถานการณ์ปัจจุบันไม่ใช่สถานการณ์ปกติ การจะได้บุคคลที่มีลักษณะพิเศษมาช่วยเหลือบ้านเมือง จะต้องใช้วิธีพิเศษ จะเลือกบุคคลที่เป็นแบบอย่างและได้รับความเชื่อถือคงไว้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรมมีความรู้ ความสามารถ เป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย การใช้

วิธีปกติ คือเปิดรับสมัคร เข้ามาคัดเลือก รอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เหมือนการสรรหาองค์กรอิสระอื่นๆที่ทำกันมานั้น ไม่ได้ผลตามที่คาดหวัง เพราะคนที่มีคุณสมบัติเหล่านี้จริงๆไม่วิ่งแสวงหาตำแหน่ง เราต้องไปเชิญเขา มาเป็นการให้เกียรติ และการยอมรับจริงๆ เหตุผลประการที่ 2 คือผู้นำแม่น้ำทั้งห้าสาย เสียสละเข้ามาทำงาน เพื่อบ้านเมือง และได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความตั้งใจ ททุ่มเทในการทำงาน และได้รับความเชื่อถืออย่างสูงจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในด้านของความสุจริต และชาวสะอาด เพราะฉะนั้น เชื่อว่าคนที่ทุกท่านเลือก ต้องเป็นคนที่ มีคุณสมบัติเหมาะสม เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่

คำวินิจฉัย

ที่ (สพช) ๖๖๗/๒๕๕๘



สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล สภาปฏิรูปแห่งชาติ
เรื่อง สมาชิกคุณธรรมแห่งชาติและร่างพระราชบัญญัติสมาชิกคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ และ
ได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นใหม่ ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูป
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๕๘ ประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------------------------|
| ๑. ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ | ประธานกรรมการ |
| ๒. รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่หนึ่ง | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่สอง | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. ประธานกรรมการปฏิรูปการเมือง | กรรมการ |
| ๕. ประธานกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน | กรรมการ |
| ๖. ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
และกระบวนการยุติธรรม | กรรมการ |
| ๗. ประธานกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น | กรรมการ |
| ๘. ประธานกรรมการปฏิรูปการศึกษา
และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ | กรรมการ |
| ๙. ประธานกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ
การเงินและการคลัง | กรรมการ |
| ๑๐. ประธานกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม
พาณิชย์ การท่องเที่ยวและบริการ | กรรมการ |
| ๑๑. ประธานกรรมการปฏิรูปพลังงาน | กรรมการ |

/๑๒. ประธานกรรมการ...

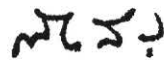
๑๒. ประธานกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข	กรรมการ
๑๓. ประธานกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
๑๔. ประธานกรรมการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ	กรรมการ
๑๕. ประธานกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส	กรรมการ
๑๖. ประธานกรรมการปฏิรูปการแรงงาน	กรรมการ
๑๗. ประธานกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	กรรมการ
๑๘. ประธานกรรมการปฏิรูปค่านิยม ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรมและการศาสนา	กรรมการ
๑๙. ประธานกรรมการปฏิรูปการกีฬา	กรรมการ
๒๐. ประธานกรรมการปฏิรูปวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีวิจัย นวัตกรรม และทรัพย์สินทางปัญญา	กรรมการ
๒๑. ประธานกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค	กรรมการ
๒๒. ประธานกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะการยกร่างรัฐธรรมนูญ	กรรมการ
๒๓. ประธานกรรมการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย	กรรมการ
๒๔. ประธานกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	กรรมการ
๒๕. ประธานกรรมการวิสามัญประชาสัมพันธ์เพื่อการปฏิรูป	กรรมการ
๒๖. ประธานกรรมการวิสามัญจัดทำเจตนาหมายเหตุและเจตนารมณ์ในการปฏิรูปของสภา	กรรมการ
๒๗. เลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ	กรรมการ
๒๘. พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ	กรรมการ
๒๙. นายสมชาย แสวงการ	กรรมการ
๓๐. นายสุวัจน์ ทัณฑ์	กรรมการ

๓๑. นายวันชัย สอนศิริ	โฆษกกรรมการธิการ
๓๒. นายคณิตกร ชูริรัมย์	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการธิการ
๓๓. นางพรรณณี จารุสมบัติ	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการธิการ
๓๔. นายอลงกรณ์ พลบุตร	เลขานุการคณะกรรมการธิการ
๓๕. พลโท ฐิติวัฒน์ กำลิ่งเอก	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ
๓๖. นางสาวรสนา โตสิตระกูล	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ

ในการนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้พิจารณาศึกษารายงานของคณะกรรมการการปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เรื่อง สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติและร่างพระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว และเห็นชอบเสนอรายงาน เรื่อง สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติและร่างพระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. บรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในวันจันทร์ที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเทียนฉาย กีระนันทน์)

ประธานกรรมการวิสามัญ

กิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักกรรมการ ๑

โทรศัพท์ ๐-๒๒๔๔-๒๖๗๒, ๐-๒๒๔๔-๒๖๘๐

โทรสาร ๐-๒๒๔๔-๒๖๗๐