

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ  
กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

นายวิทยา ปะดุกา



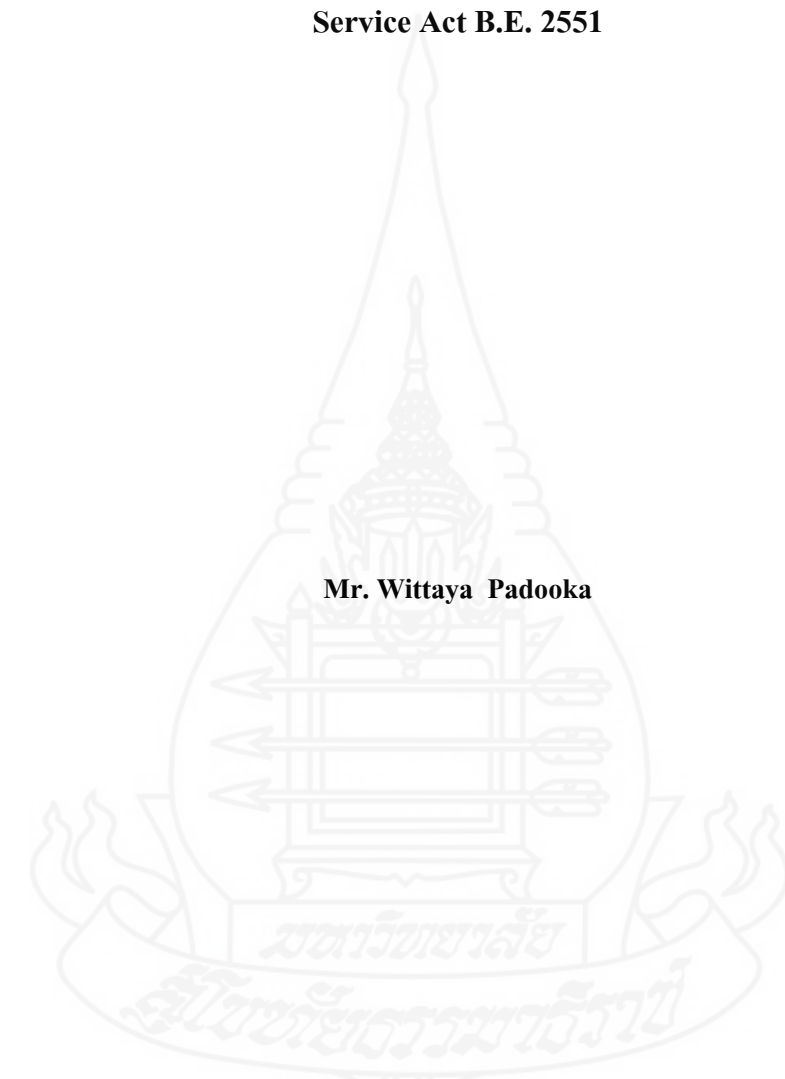
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

**Legal Issues Pertaining to Providers of Useful Information Under The Civil  
Service Act B.E. 2551**

**Mr. Wittaya Padooka**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2016

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551
ชื่อและนามสกุล	นายวิทยา ปะดุกา
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมหมาย จันทรี่เรือง)

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

**ผู้ศึกษา** นายวิชา ปะดุกา รหัสนักศึกษา 2574000978 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม

**ปีการศึกษา** 2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ประกอบกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกัน เป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากทางราชการในการเปิดเผยข้อมูล และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับฐานความคิดที่จะได้รับความคุ้มครอง บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครอง รวมถึงองค์กรผู้มีส่วนทำให้ความคุ้มครอง และมาตรการให้ความคุ้มครอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าจากตำรา บทความ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยทางวิชาการ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมและนำมาวิเคราะห์ในการดำเนินการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมาตรการกฎหมายในการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของประเทศไทย ได้มีการกำหนดฐานความคิดผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองหากได้ให้ข้อมูลไว้เพียงฐานเดิวนั้นคือความคิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและตัวบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองซึ่งระบุเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคลากรประเภทอื่น บุคคลในครอบครัวหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอันส่งผลต่อการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตัดสินใจจะให้ข้อมูลหรือให้การเป็นพยาน อีกทั้งองค์กรผู้มีส่วนทำให้ความคุ้มครองมีหลายระดับอันเป็นผลให้การใช้ดุลยพินิจที่ขัดกันได้ โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ในส่วนฐานความคิดผู้ที่จะได้รับการคุ้มครอง การขยายการให้ความคุ้มครองไปยังบุคลากรประเภทอื่น บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและบัญญัติให้มีองค์กรที่เป็นอิสระเป็นผู้มีส่วนทำให้ความคุ้มครอง ตลอดจนให้มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้ให้ข้อมูล โดยนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะ สำหรับการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมาปรับใช้กับประเทศไทย

**คำสำคัญ** กฎหมายเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูล พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

**Independent Study title:** Legal Issues Pertaining to Providers of Useful Information Under The Civil Service Act B.E. 2551

**Author:**Mr.;Wittaya Padooka **ID:** 2574000978.; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Dr.Panumas Kadngaongam, Associate Professor;

**Academic year:** 2016

### **Abstract**

Independent Study on Legal Issues Pertaining to Providers of Useful Information Under The Civil Service Act B.E. 2551 is intended to study the problem of protection providing to the civil servants who provide the useful information to the bureaucracy according to the Civil Service Act BE 2551, together with the Civil Service Commission Regulation (CSC Regulation) on Rules and Procedures for granting rewards, witness designation, reduction of punishment and protection of witnesses B.E. 2553 prescribed that the Civil Service who apply to be informant which is beneficial to the government, has the right to receive official protection from disclosure and protect the public interest. By studying law enforcement issues related to the offense bases to be protected and the person who will be protected including a competent authority to provide protection as well as the protection measurements.

This independent study is a qualitative research with documentary research by studying from texts, articles, theses and academic researches both in Thai and foreign languages, including relevant regulations and laws, data collecting and analyzing is the tool of research implementation.

The study indicated that current legislative measures on providing protection to civil servants who provided the beneficial information to the government of Thailand has set offenses only a single base offence which is a gross breach discipline of malfeasant performing or refraining to perform official duties. And the person to be protected, specified to a civil servant for informational purposes only, does not include other types of officers, family members or persons with closed relation that affect the civil service's decision to provide information or testify. Also, the authorized organization has multiple levels of protection which caused the conflict of discretion. The suggestion of this research is to amend the Civil Service Act B.E.2551 and the Civil Service Commission Regulation (CSC Regulation) on Rules and Procedures for granting rewards, witness designation, reduction of punishment and protection of witnesses B.E. 2553. For the persons that would be covered should be extended the protection to other officers and person involved and stipulated to set up independent organization to provide the protection particularly. As well as providing measure to protect the data provider, by adopting the principles of international law, including the United States, England and South Korea which have specific laws for the protection of government officials who provide useful information to the government to apply in use to Thailand.

**Keywords:** Law related to informant, Civil Service

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมหมาย จันทรเรือง กรรมการสอบที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำช่วยเหลือและให้ข้อคิดเห็นต่างๆ จนทำให้สารนิพนธ์สำเร็จได้ด้วยดี ซึ่งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ผู้เขียนได้รับมานั้น ช่วยจุดประกายทางความคิดหลายประการนับว่ามีคุณค่าอย่างยิ่งต่อผู้เขียน จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ คุณสุรศักดิ์ ศรีทองคำ ผู้ที่จุดประกายความคิดและสร้างแรงบันดาลใจในการศึกษารุ่นนี้ ขอขอบคุณ คุณเพชรรา เปลี้นศิริ คุณณัชพร สีก่อม และคุณเกษมพันธ์ คำแหงฤทธิ์ ที่คอยให้ความช่วยเหลือด้วยไมตรีจิตที่ดีต่อกัน

ขอขอบพระคุณ คุณแม่ และสมาชิกในครอบครัวทุกคนที่เป็นกำลังใจ และช่วยเหลืออำนวยความสะดวกทุกด้านอย่างไม่มีเงื่อนไข โดยเฉพาะ คุณหิรัญญา ปะดุกา ภรรยาผู้ชีวิตที่เป็นทั้งความหวังและกำลังใจต่อกัน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงความสำเร็จ

ท้ายที่สุด ต้องขอขอบคุณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ได้ให้โอกาส แก่ผู้เขียน ได้มาเป็นส่วนหนึ่งของรั้ว เขียวทอง และคงไม่มีอะไรดีไปกว่าคำสัญญาว่าผู้เขียนจะนำความรู้ที่ได้รับไปสร้างประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนสืบไป

วิชา ปะดุกา

พฤษภาคม 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	7
สมมติฐานของการวิจัย .....	8
ขอบเขตการศึกษา .....	8
วิธีการดำเนินการศึกษา .....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	9
บทที่ 2 แนวความคิดทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือน สามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ .....	10
แนวคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ .....	10
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ .....	17
แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองไทย .....	25
ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 .....	30
ข้อความคิดว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน .....	33
การให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	42
บทที่ 3 การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ต่อทางราชการใน ต่างประเทศ .....	51
การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในประเทศ สหรัฐอเมริกา .....	51
การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในประเทศ อังกฤษ .....	65
การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในประเทศ เกาหลีใต้ .....	71

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการให้ความคุ้มครอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551.....	81
วิเคราะห์ปัญหากรณีควรเพิ่มฐานความผิดที่ได้รับความคุ้มครองและแนวทางแก้ไข ปัญหา.....	82
วิเคราะห์ปัญหากรณีควรขยายการให้ความคุ้มครองตัวบุคคลและแนวทางแก้ไข ปัญหา.....	86
วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้มีองค์เฉพาะในการดำเนินการให้ความคุ้มครอง และ แนวทางแก้ไขปัญหา.....	91
วิเคราะห์ปัญหากรณีควรเพิ่มมาตรการให้ความคุ้มครองและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	98
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	107
บทสรุป.....	107
ข้อเสนอแนะ.....	109
บรรณานุกรม.....	115
ประวัติผู้ศึกษา.....	123





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการใช้อำนาจมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ นั้นเจ้าหน้าที่รัฐ (ซึ่งอาจแบ่งได้หลายประเภท) ถือเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ โดยอยู่ในฐานะเป็นฝ่ายปกครองดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งที่ผ่านมาก็ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ เช่น ใช้อำนาจโดยมิชอบ บิดเบือนการใช้อำนาจ ใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์เป็นการส่วนตัว อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะทำให้การดำเนินการกิจของรัฐไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นเหตุให้ต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวในรูปแบบต่างๆ โดยกลไกการควบคุมตรวจสอบนั้น มีทั้งกลไกการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง เช่น ระบบสายบังคับบัญชา ระบบกำกับดูแล ระบบอุทธรณ์ ระบบร้องทุกข์ เป็นต้น หรือระบบการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น ระบบศาล หรือองค์กรอิสระต่างๆ อย่างไรก็ตามการควบคุมตรวจสอบต่างๆ เหล่านี้ย่อมต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารทั้งที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการหรือเอกชน ถ้อยคำที่บอกเล่าพฤติการณ์อันมีลักษณะเป็นข้อเท็จจริงหรือเอกสารต่างๆ เพื่อเป็นพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาดำเนินการใดๆ ซึ่งพยานหลักฐานส่วนใหญ่ล้วนมีที่มาจากบุคคลที่ทราบข้อมูลหรือรู้เห็นถึงการกระทำผิด ดังนั้น การให้หลักประกันหรือความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ให้ข้อมูล จึงจำเป็นอย่างยิ่งซึ่งต้องดำเนินควบคู่กันไป เพื่อให้บุคคลที่ทราบข้อเท็จจริงหรือรู้เห็นถึงการกระทำผิดเกิดความมั่นใจว่าจะไม่ถูกคุกคามหรือแก้แค้นตอบโต้และกล้าที่จะเปิดเผย ให้ข้อมูล หรือให้การเป็นพยานแก่ทางราชการ อันจะทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินการกิจของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สุจริต โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันแนวความคิดนี้ได้รับการยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในหลายๆ ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญา การให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ ในการดำเนินการตรวจสอบเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

สำหรับประเทศไทย ได้มีการยอมรับและนำแนวคิดเหล่านี้มาปรับใช้อยู่บ้างแล้ว เช่น มาตรการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546

การให้ความคุ้มครองผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำความผิดประเภทต่างๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของ 3 หน่วยงานข้างต้น มุ่งเน้นไปที่การให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญาเท่านั้น ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วและเป็นมาตรการเฉพาะตามบทกฎหมายนั้น ๆ โดยไม่ครอบคลุมถึงทุกฐานความผิดและบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครอง

ในกรณีของข้าราชการซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการกิจของรัฐและมีความใกล้ชิดกับข้อมูลต่าง ๆ ประกอบกับการกระทำความผิดรูปแบบต่าง ๆ ที่ปัจจุบันมีความซับซ้อนยากแก่การพิสูจน์ ซึ่งหากข้าราชการที่เกี่ยวข้องหรือรู้เห็นถึงการกระทำความผิดจะเปิดเผยหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบก็จะเป็นประโยชน์ที่จะส่งผลดีแก่ทางราชการอันจักทำให้การดำเนินการตรวจสอบการกระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาไว้ซึ่งระบบบริหารราชการที่ดี เพื่อให้การดำเนินการกิจของรัฐบรรลุผลและเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามข้าราชการย่อมเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาอยู่ด้วยแล้ว ซึ่งข้าราชการที่กระทำความผิดส่วนใหญ่ก็มักมีอิทธิพลในหน่วยงานบ่อยครั้งเป็นข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง หากข้าราชการผู้ใดเปิดเผยข้อมูลย่อมได้รับการแก้แค้นตอบโต้อย่างถึงขนาดด้วยเช่นกัน โดยอาจเป็นไปได้ทั้งในทางบริหารงานบุคคลและการข่มขู่คุกคามและทางกายภาพ เป็นเหตุให้ข้าราชการไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลต่าง ๆ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งข้าราชการจักต้องได้รับการคุ้มครองจากการถูกกลั่นแกล้งหรือคุกคามจากผู้ได้รับผลร้ายจากการเปิดเผยข้อมูล ตัวอย่างในอดีตกรณีปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อยา ของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีนักการเมือง(นายรักเกียรติ สุขชนะ) อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและข้าราชการระดับสูงหลายรายเกี่ยวข้อง โดยในการสืบสวนสอบสวนเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากไม่ค่อยมีผู้ใดกล้ามาให้การเป็นพยานหรือให้ข้อมูลเนื่องจากเกรงกลัวการกลั่นแกล้งและข่มขู่คุกคาม จากเหตุผลดังกล่าวส่งผลให้ในปี พ.ศ.2542

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับกรณีการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการขึ้นเป็นครั้งแรกตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้ถือว่า การให้ข้อมูลหรือการเป็นพยาน หรือส่งเอกสารหลักฐานเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
2. ผู้บังคับบัญชาจะต้องไม่ก่อกวนแก้งในทางใด ๆ ต่อข้าราชการผู้ให้ข้อมูล หรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน
3. ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูล หรือถ้อยคำในฐานะพยาน โดยมีถูกก่อกวนแก้งหรือข่มขู่จากผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และขอความร่วมมือหรือประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเป็นทนายแก้ต่างในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรือคดีอาญา
4. ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำในฐานะพยานที่เป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการได้
5. คณะกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจ เพื่อกันบุคคลผู้มีส่วนร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยานหรือลดหย่อนผ่อนโทษได้ตามเหตุและผลของเรื่อง
6. ข้าราชการผู้ให้ข้อมูล หรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานสามารถร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.พ. ได้เมื่อถูกก่อกวนแก้งอันเป็นผลจากการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำในฐานะพยาน
7. ให้ข้าราชการทุกประเภทถือปฏิบัติตามมาตรการนี้ และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการแต่ละประเภทอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อให้กระบวนการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเกิดความ เป็นธรรม และเหมาะสมตามควรแก่กรณีต่อไป

โดยมาตรการให้ความคุ้มครองดังกล่าว นำแนวคิดทางกฎหมายในเรื่อง Whistleblower ของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ แต่เนื่องมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงมาตรการทางบริหารจึงมิได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 จึงได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามมาตรา 98 และได้ออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้บำเหน็จความชอบ การเป็นพยาน การลดโทษและการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 มาบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน 2553 เป็นต้นมา

โดยในส่วนของมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ สรรสาระสำคัญได้ดังนี้<sup>1</sup>

1. ผู้ที่จะได้รับความคุ้มครอง คือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เช่น คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย คณะกรรมการสอบสวนวินัย การให้ข้อมูลต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น

2. เงื่อนไขที่จะได้รับความคุ้มครอง คือการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำที่จะทำให้ผู้ให้ข้อมูลหรือพยานได้รับความคุ้มครองข้อมูลนั้นจะต้องเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการได้แก่ ข้อมูลหรือคำให้การที่ได้จากข้าราชการผู้นั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เริ่มดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ หรือทำให้ลงโทษผู้กระทำผิดวินัยได้ และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการคือ สามารถประหยัดงบประมาณของแผ่นดินอย่างมาก หรือทำให้สามารถรักษาไว้ซึ่งระบบบริหารราชการที่ดี และผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำจะต้องเชื่อโดยสุจริตว่ามีการกระทำผิดวินัยหรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริงและไม่มี การกลับถ้อยคำนั้นในภายหลัง

3. ผู้ที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำเป็นพยานและสำนักงาน ก.พ.

4. มาตรการในการให้ความคุ้มครองพยาน ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาต้องไม่เปิดเผยชื่อหรือข้อมูลใด ๆ ที่จะทำให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ ไม่ใช่อำนาจไม่ว่าในทางใดหรือกระทำการอื่นใด อันเป็นการกลั่นแกล้งหรือไม่เป็นธรรม ให้ความคุ้มครองมิให้ผู้นั้นถูกกลั่นแกล้งหรือถูกข่มขู่เพราะเหตุที่ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ เป็นต้น

5. ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการให้ความคุ้มครอง การให้ความคุ้มครองพยานจะเริ่มตั้งแต่ มีการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ และให้ความคุ้มครองไปตลอดจนกว่าจะมีการตั้งยุติเรื่อง หรือจนกว่า การดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้น คือ การสอบสวนทางวินัยเสร็จและมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนประจำกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) แล้วแต่กรณี

6. ผลที่ได้รับจากการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ ถือว่าการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเมื่อผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำเชื่อโดยสุจริตว่ามีการกระทำผิดวินัยหรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริง และไม่มี การกลับถ้อยคำนั้นในภายหลัง การให้ข้อมูล

<sup>1</sup> พัชรา เพ็ชรทวี มาตรการคุ้มครองคุ้มครองพยานในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551 <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/file/kumkrongpayan.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559.

หรือการให้ถ้อยคำนั้นก็ไม่เป็นความผิดทางวินัย เช่น ไม่ผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการหรือกระทำการอันเป็นการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตนนอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้ความชอบแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำเป็นกรณีพิเศษ เช่น เครื่องหมายเชิดชูเกียรติ รางวัลและให้ถือว่า การให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำนั้นเป็นข้อควรพิจารณาอื่นตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ.2552 ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องนำไปใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน

โดยมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่มีผลบังคับใช้ในข้างต้นมีปัญหากฎหมายที่ผู้เขียนเห็นควรจะต้องทำการศึกษาดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ปัญหาด้านฐานความผิดที่กำหนดให้ความคุ้มครองเพียงกรณีการให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้การเป็นพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ที่ต้องเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตเท่านั้น โดยที่การให้ข้อมูลจะต้องเป็นปัจจัยสำคัญที่ ทำให้ดำเนินการทางวินัยได้ หรือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดได้หรือเป็นการให้ข้อมูลหรือให้การเป็นพยานที่มีผลทำให้สามารถประหยัดงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมากหรือมีผลทำให้สามารถรักษาไว้ซึ่งระบบบริหารราชการที่ดีโดยรวมได้ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ย่อมไม่ครอบคลุมการให้ข้อมูลฐานความผิดอื่น ๆ ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของวินัยข้าราชการ และสร้างความไม่เสมอภาคในการให้ความคุ้มครอง อันจักทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญขาดความเชื่อมั่น ไม่กล้าเปิดเผยข้อมูล ให้ถ้อยคำ หรือให้การเป็นพยาน ในความผิดประเภทอื่น ๆ ที่กระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรหรือประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาด้านตัวบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนด เฉพาะตัวข้าราชการพลเรือนสามัญที่เป็นผู้ให้ถ้อยคำหรือเป็นพยานเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงบุคลากรประเภทอื่นที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่กับข้าราชการพลเรือนสามัญ และทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบ เช่น พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งบุคลากรเหล่านี้ได้ให้ข้อมูลหรือให้การเป็นพยานในเรื่องดังกล่าวด้วยก็จะมิได้รับการคุ้มครองแต่ประการใด

นอกจากนี้ในความเป็นจริงการข่มขู่คุกคามหรือประทุษร้ายมักรวมไปถึง สามี ภรรยาผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการพลเรือนสามัญและ



บุคลากรผู้ให้ข้อมูลหรือเป็นพยานด้วย ซึ่งกรณีนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงผลต่อการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรผู้นั้นจะตัดสินใจให้ถ้อยคำหรือมาให้การเป็นพยาน

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาด้านองค์กรผู้มีอำนาจให้ความคุ้มครองที่มีหลายระดับชั้น ทั้งผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง และสำนักงานข้าราชการ พลเรือน(กพ.) เป็นที่มาของการถกเถียงในการสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง เช่น ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นมีความเห็นต่างกันในการสั่งใช้หรือไม่สั่งใช้มาตรการคุ้มครอง และอาจมีการกลับแก้หรือมีคำสั่งยกเลิกการใช้มาตรการให้ความคุ้มครองโดยผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่สั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง ทำให้ต้องมีการร้องขอคุ้มครองหลายครั้ง เป็นการเสียเวลาและอาจไม่ทันต่อการแก้แค้นตอบโต้ในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นทำให้มาตรการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ไม่อาจบังคับใช้หรือบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันนำมาซึ่งผลร้ายแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการคุ้มครองที่ไม่ทันทั่วถึง ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคล ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการให้เหลือเพียงอำนาจหน้าที่ผู้จัดการงานบุคคลเท่านั้น โดยการจัดโครงสร้างของส่วนราชการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(กพร.) และในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพค.) ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น การกำหนดให้สำนักงาน ก.พ.มีอำนาจให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นลักษณะของงานปฏิบัติการจึงเป็นการไม่เหมาะสมสอดคล้องกับการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ดังกล่าวด้วย

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาด้านมาตรการให้ความคุ้มครองที่ยังไม่ครอบคลุมเหมาะสม เนื่องจากให้ความคุ้มครองเฉพาะทางด้านบริหารงานบุคคลเท่านั้น มิได้คุ้มครองความปลอดภัย ทางกายภาพ ในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ทั้งที่ปัจจุบันการกระทำผิดต่าง ๆ มีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตที่พัวพันถึงข้าราชการระดับสูง รวมทั้งการกระทำผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบของการข่มขู่คุกคามหรือแก้แค้นตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลหรือให้การเป็นพยานก็จะเป็นไปได้ในลักษณะที่รุนแรงขึ้น โดยการแก้แค้นตอบโต้จะทำทุกวิถีทางตั้งแต่ข่มขู่คุกคามให้เกิดความเกรงกลัว หรือประทุษร้ายด้วยประการใด ๆ จนถึงขั้นร้ายแรงสุดคือการกำจัดผู้ให้ข้อมูลให้ถ้อยคำหรือพยานนั้นเสีย

ปัญหากฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้ค่านึงว่าหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลผู้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่มีอยู่นั้นเพียงพอเหมาะสมหรือไม่ จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแก้ไขหรือนำเสนอระบบหรือกลไกทางกฎหมายว่าด้วยการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการให้มีความสมบูรณ์เหมาะสม ซึ่งจากการศึกษาหลักการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเกาหลีใต้ พบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย ประกอบกับมีมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่น่าจะนำมาประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงเกิดสมมติฐานว่าหากนำมาตราการและกลไกดังกล่าวของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจะสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ พร้อมทั้งเป็นการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ให้เหมาะสมและได้มาตรฐานยิ่งขึ้น

สาระนั้นฉบับนี้จึงทำการศึกษาดังข้อบกพร่องของมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เพื่อสร้างแนวคิดทางกฎหมายและเป็นแนวทางสำหรับใช้ปรับปรุงแก้ไขมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เหมาะสมกับการนำมาใช้บังคับในประเทศไทยซึ่งรายละเอียดจะเสนอในส่วนต่าง ๆ ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวความคิด มาตรการ หลักเกณฑ์และรูปแบบในการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิด มาตรการ หลักเกณฑ์และรูปแบบการให้ความคุ้มครองข้าราชการที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศเกาหลีใต้

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาในมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

2.4 เพื่อศึกษาและค้นคว้าหามาตรการทางกฎหมายมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการ หลักเกณฑ์ และรูปแบบการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ตามมาตรา 98 และ กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีหลักเกณฑ์และรูปแบบเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในต่างประเทศประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศเกาหลีใต้ ทั้งนี้ เพื่อค้นคว้าหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของไทยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

### 4. วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยทำการศึกษาจากตำรา เอกสาร บทความ สิ่งพิมพ์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต โดยศึกษาถึง แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้แนวความคิด มาตรการ หลักเกณฑ์และรูปแบบการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551



5.2 ได้แนวคิด มาตรการ หลักเกณฑ์และรูปแบบการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และ ประเทศเกาหลีใต้

5.3 ได้ข้อบกพร่องในมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

5.4 ได้มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551



## บทที่ 2

# แนวความคิดทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

การศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการนั้น ต้องศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่เป็นสากลและบริบทของสังคมไทย ได้แก่ แนวคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐและข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แนวคิดทฤษฎีเรื่องระบบราชการ แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและข้อความคิดว่าด้วยวินัยข้าราชการ หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย ซึ่งในบทนี้จะได้นำเสนอตามลำดับ โดยละเอียดต่อไป

## 1. แนวคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ

### 1.1 แนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล

ความหมายของข้อมูลตามมาตรการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ในการพิจารณาให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการนั้น ประเด็นในเรื่องความหมายของคำว่า “ข้อมูล” ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาก่อนในลำดับต้นๆ เนื่องจากส่งผลต่อการพิจารณาดำเนินการคุ้มครองหรือไม่ให้การคุ้มครองหากสิ่งที่ได้ให้มาไม่ถือเป็นข้อมูลตามกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าพบว่าการให้ความหมายของคำว่า “ข้อมูล” และคำที่มีความหมายอยู่ในกลุ่มเดียวกันไว้ดังนี้

ข้อมูล หมายความว่า ข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริง สำหรับใช้เป็นหลักฐานหาความจริงหรือการคำนวณ<sup>2</sup>

ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ

<sup>2</sup> ความหมายข้อมูลข่าวสารพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้<sup>3</sup>

เป็นหลักการอันเป็นพื้นฐานของการเป็นผู้ให้ข้อมูล คือ ความสำนึกส่วนรวมของคนในสังคมที่จะต้องร่วมกันดูแลรักษามิให้ประโยชน์สาธารณะถูกละเมิด กระทบกระเทือนโดยไม่ถูกต้องด้วยประการใดๆจากการใช้อำนาจรัฐและในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อที่จะคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามกฎหมายภายใต้แนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (Whistleblower)<sup>4</sup>

### 1.1.1 ความหมายของผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูล(whistleblower)นั้น มีชื่อเรียกที่หลากหลายแตกต่างกันไป เช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ เรียกว่า The bell ringer ในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Lighthouse keeper<sup>5</sup> หรือ Whistleblower เป็นต้น โดยในส่วนของความหมายของผู้ให้ข้อมูลต้องการคำนึงถึงความหมายของการให้ข้อมูล(Whistleblowing)ประกอบกันด้วยเป็นสิ่งสำคัญโดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายลักษณะ ดังนี้

Ralph Nader ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การกระทำของบุคคลที่เชื่อว่าประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ขององค์กร บุคคลจะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะหากพบว่าองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย นี้อาจรวมถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะอื่นๆ<sup>6</sup>

Marcia Miceli และ Janet Near ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผิดจริยธรรม หรือการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของนายจ้างให้แก่องค์กรที่รับผิดชอบโดยคนในองค์กรหรือคนที่เคยอยู่ในองค์กรนั้น<sup>7</sup>

Gerald Vinten ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่ลูกจ้างเชื่ออย่างมีเหตุผลว่ามีการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 4

<sup>4</sup> ศศิณา เสงวีจิตร, การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ,2550.

<sup>5</sup> Kristine Drew “Whistle Blowing and Corruption an intail and comparative” www.psiru.org สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559.

<sup>6</sup> Ralph Nader ,An Autonomy of Whistleblowing , Canberra.,1994 ,p. 7.

<sup>7</sup> Marcia Miceli and Janet Near Blowing the Whistle,Canada : compettion Bureau ,1992,p.5.

ดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง การทุจริต การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของพนักงาน<sup>8</sup>

J.G.Starke QC ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ Whistleblowing ดังนี้<sup>9</sup>

- 1) เป็นการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการกระทำความผิด
- 2) การเปิดเผยดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดตามที่แจ้งไว้
- 3) เป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต
- 4) ข้อมูลที่นำมาเปิดเผยเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ
- 5) ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดห้ามเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

วิทยากร เชียงกูล ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การเปิดเผยพฤติกรรมที่ผิดผิดกฎหมาย หรือศีลธรรมจรรยาขององค์กรต่อสาธารณะชน โดยสมาชิกปัจเจกชนหรือโดยกรรมการที่รับผิดชอบดูแลแต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษการทำความผิดดังกล่าว<sup>10</sup>

จากนิยามข้างต้น สามารถจำแนกผู้ให้ข้อมูลได้เป็นสองลักษณะตามสถานะของผู้ให้ข้อมูลได้สองลักษณะ ดังนี้<sup>11</sup>

(1) ผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร หมายถึง บุคคลในองค์กรเปิดเผยข้อมูลที่กระทบต่อประโยชน์ขององค์กรต่อผู้มีอำนาจในองค์กรนั้น ๆ

(2) ผู้ให้ข้อมูลทั่วไป หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลโดยบุคคลใด ๆ เปิดเผยข้อมูลอันกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแก่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อมูลนั้น ๆ

โดยสรุป ผู้ให้ข้อมูล หมายถึง ผู้ที่อยู่ในองค์กรที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลทั่วไป ที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย กฎเกณฑ์ แบบแผน จริยธรรมซึ่งผลของการกระทำนั้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

### 1.1.2 การเป็นผู้ให้ข้อมูล

รัฐ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะต้องมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจก หากปัจเจกไม่สมัครใจหรือยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ดูแลรักษาประโยชน์

<sup>8</sup> Gerald Vinten “whistleblowing in the health – related professions” whistle blowing : corporate help or hindrance (Decission 44) , www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2559

<sup>9</sup>J.G. Stark QC, The Protection of Public Service Whistleblower, Australian Law Journal.,Part 1 -2.

<sup>10</sup> วิทยากร เชียงกูล ธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่ ,พิมพ์ครั้งที่ 3,กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สาธิต.,2547,น. 332.

<sup>11</sup> ศศิณา เสงวีจิตร,การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) ,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ,2550.

สาธารณะต้องใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะ หรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมเป็นวัตถุประสงค์แห่งกิจการของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไก ช่วยผลักดันให้ภารกิจดังกล่าวลุล่วงไปด้วยดี ผู้ให้ข้อมูลจึงมีบทบาทสำคัญยิ่ง ในฐานะที่เป็นกลไกในการที่จะเปิดเผยการกระทำที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแก่รัฐ เพื่อที่รัฐจะได้ดำเนินการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะต่อไป สำหรับบทบาทการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ หากพิจารณาแล้ว มีหลายลักษณะ เช่น การเป็นผู้ให้ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ต้องมาให้ข้อมูล หรือเป็นผู้ที่สมัครใจเปิดเผยข้อมูลเอง หรืออาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการกระทำอันมิชอบของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม<sup>12</sup>

### 1.1.3 ความสัมพันธ์ของการเป็นผู้ให้ข้อมูลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการสำคัญของการเป็นนิติรัฐ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากรัฐมีบทบาทในการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะ ขณะเดียวกันการใช้อำนาจของรัฐก็ต้องไม่ละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้นการกระทำใดที่เป็นการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบหรือไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐ<sup>13</sup> ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลเพื่อผู้กระบวนตรวจสอบนั้นก็เป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะเช่นกัน จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในประโยชน์สาธารณะซึ่งไว้วางใจให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ ต้องให้ความสำคัญและเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ก็เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนตามอำเภอใจ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย<sup>14</sup>

## 1.2 แนวคิดที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

เนื่องจากประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นนามธรรม หากเกิดการกระทำที่เป็น การละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะคนส่วนใหญ่หรือทุกคนย่อมได้รับผลกระทบ แต่กลับปรากฏว่าขาดแรงจูงใจหรือมาตรการเสริมแรงให้เกิดการปกป้องประโยชน์สาธารณะ มาตรการคุ้มครองการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ

<sup>12</sup>ศศิณา เสงวีจิตร, การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ, 2550.

<sup>13</sup>ปราชญ์พงษ์ ติลภัทร, “อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ”, รัฐสภาสาร 53(8) ,2548, น. 57 – 102.

<sup>14</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ, “รวมบทความกฎหมายจากเว็บไซต์ www.pub-law .net,” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ,2545., น. 342.

เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะจึงจำเป็นที่จกต้องถูกกำหนดขึ้นมา โดยเป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองทั้ง ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือความชอบธรรมที่บุคคลนั้น หรือผู้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิดพึงได้รับ ทั้งยังเป็นปัจจัยที่สร้างความมั่นใจและทำให้บุคคลมีความกล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลมากขึ้นด้วย ซึ่งแนวคิดอันเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลคือ

หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานอาจพิจารณาประเภทแห่งสิทธิตามแนวคิดของ George Jellinek ศาสตราจารย์กฎหมายชาวสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังนี้<sup>15</sup>

### 1.2.1 Status negatives

หมายถึง สภาพการณ์ที่การใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะต้องปราศจากการเข้ามาละเมิดใด ๆ ของรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานประเภทนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปฏิเสธอำนาจรัฐนั่นเอง ซึ่งจะปรากฏในรูปของสิทธิในการป้องกันไม่ให้อำนาจกระทำการอย่างหนึ่ง อย่างไม่รวมถึงการใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหะสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เป็นต้น

### 1.2.2 Status positive

หมายถึง สภาพการณ์การใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดจากรัฐ ซึ่งอยู่ในรูปแบบของสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการเพื่อให้ราษฎรได้รับประโยชน์ทางหนึ่งทางใด เช่น สิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิการได้รับบริการสาธารณสุข สิทธิของเด็กหรือเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลที่จะได้รับการเลี้ยงดูและอบรมจากรัฐ สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอ สิทธิของบุคคลซึ่งพิการและทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและช่วยเหลืออื่นจากรัฐและสิทธิในทางศาล เป็นต้น

### 1.2.3. Status activus

หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่ดี หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมสร้างเจตจำนงกับองค์กรของรัฐที่ดี สิทธิพื้นฐานประเภทนี้จึงอยู่ในรูปแบบของ “สิทธิพลเมือง” ได้แก่ สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ เป็นต้น สิทธิประเภทนี้มักจำกัดเฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้น

<sup>15</sup> อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลธรรมดาตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสิ่งพิมพ์, 2544, น. 13 – 17.



จะเห็นได้ว่าสิทธิในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่รัฐนั้น อาจถือได้ว่ามีสภาพแห่งสิทธิประเภท Status positivus ที่รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองดำเนินการให้บุคคลใด ๆ สามารถเสนอข้อมูลเรื่องราวร้องทุกข์ได้ อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลยังหมายความรวมถึงการเป็นสิทธิประเภท Status activus อีกด้วย เพราะการใช้สิทธิในการให้ข้อมูลแก่รัฐเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีลักษณะเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วม ดังนั้นสิทธิในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่รัฐจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอีกประเภทที่รัฐจำต้องเข้ามารับรองตลอดจนคุ้มครองการใช้สิทธิดังกล่าวของพลเมืองต่อไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการให้ข้อมูลต่อรัฐไว้ว่า บุคคลที่ให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>16</sup> นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในลักษณะกว้างๆ ด้วย อันได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การสื่อความหมายโดยวิธีอื่น<sup>17</sup> สิทธิในการร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร<sup>18</sup> และยังมีบัญญัติรับรองให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นการรับรองและสนับสนุนการเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะอีกทางหนึ่งด้วย

### 1.3 ความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำอันไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการช่วยให้มีการตรวจสอบและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ดำรงอยู่ หรือหยุดยั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และสามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ตลอดจนช่วยปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพราะทราบถึงข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน จนอาจกล่าวได้ว่าผู้ให้ข้อมูลนั้นคือผู้ปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะ เพราะหากเกิดการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งกระทบกระเทือนหรือละเมิดประโยชน์สาธารณะบุคคลเหล่านี้ก็จะเปิดเผยหรือนำเสนอข้อมูลดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมการทำงานภายในองค์กรหรือค่านิยมของสังคม ฉะนั้น ผู้ให้ข้อมูลจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งใน

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 61

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 45

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 59

สังคมที่เป็นนิติรัฐ วัตถุประสงค์ของการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจึงเป็นการส่งเสริมให้คนกล้าหาญที่จะเปิดเผยหรือให้ข้อมูล โดยไม่เกรงกลัวการตอบโต้หรือคุกคามอันอาจเกิดจากการเปิดเผยข้อมูล เมื่อเกิดปัญหาการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานนั้นย่อมต้องอาศัยกลไกภายในหน่วยงาน โดยตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรืออาจมีกระบวนการตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ซึ่งส่วนมากมักไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลรู้สึกไม่ปลอดภัยและไม่มีหลักประกันที่เหมาะสม เมื่อเปิดเผยหรือมาให้ข้อมูล<sup>19</sup> การให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจึงเป็นวิธีการประกันเสรีภาพให้กับผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้ช่วยเฝ้าระวังปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยปัจจุบันนานาประเทศก็ได้ให้การยอมรับและบัญญัติเป็นกฎหมายบังคับใช้กันเป็นการทั่วไปแล้ว

#### 1.4 มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

ในการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั้น ลักษณะของมาตรการให้ความคุ้มครองจะเป็นอย่างไร ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล ประกอบกับรูปแบบของการตอบโต้ (Reprisal) จากบุคคล อาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม ที่ไม่พึงพอใจหรือเสียประโยชน์จากการเปิดเผยข้อมูลนั้น โดยรูปแบบการตอบโต้อาจเป็นไปได้ในหลายลักษณะ กล่าวคือ มีการใช้อิทธิพลคุกคาม ข่มขู่ ทำร้ายหรือกำจัด โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ของผู้ให้ข้อมูลหรือบุคคลในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล หรือ การลดขั้นเงินเดือน ไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร จนถึงการให้ออกจากงาน เป็นต้น ส่งผลให้ไม่มีผู้ใดกล้าให้ข้อมูลหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือกระบวนการยุติธรรม อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการปราบปรามผู้กระทำความผิดที่แท้จริง

ดังนั้น มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล จะต้องเป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองแก่ตัวผู้ให้ข้อมูล หรือบุคคลในครอบครัวหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูลหากมีความจำเป็น ไม่ให้ได้รับผลจากการกระทำที่ไม่ชอบเพราะเหตุจากการเปิดเผยข้อมูล เช่น กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน การกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบกระทำการตอบโต้ นอกจากนี้ ต้องให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลโดยปกปิดที่มาของข้อมูล และควรกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลอันเนื่องมาจากการตอบโต้จากการกระทำที่มิชอบจากการที่ได้เปิดเผยข้อมูล เพื่อให้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>19</sup>เอกสารประกอบการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ, สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพฯ : กระทรวงยุติธรรม.



นอกจากการให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองในกรณีการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการแล้ว การให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการซึ่งเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งก็มีความสำคัญเช่นกันซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ

### 2.1 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยระบบราชการ

ตัวแบบขององค์กรในอุดมคติ ที่เรียกว่า ระบบราชการ เป็นผลิตผลทางความคิดของนักสังคมวิทยาผู้เรื่อรนามชาวเยอรมัน คาร์ล เอมีล มักซ์เวเบอร์ หรือที่เรารู้จักกันในนาม “มักซ์เวเบอร์” ในยุคสมัยรอยต่อสังคมแบบศักดินามาสู่สังคมเสรีประชาธิปไตย จากข้อสมมุติฐานที่ว่า องค์กรแบบระบบราชการเป็นองค์กรที่ดี และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด จึงนิยมนำไปใช้ในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีคนจำนวนมากและภารกิจที่ต้องทำมาก<sup>20</sup>

#### 2.1.1 ความหมายของระบบราชการ

ระบบราชการในความหมายของ มักซ์ เวเบอร์ มิได้หมายความว่าเฉพาะองค์กรภาครัฐหรือองค์กรของระบบราชการเท่านั้น แต่รวมถึงองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการจัดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและเป็นระบบแน่นอนรวมถึงมีการบริหารงานในระบบคุณธรรม (merit system) นอกจากนั้น ต้องมีลักษณะการบริหารงานโดยยึดหลักของเหตุผลในการตัดสินใจ รวมถึงมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้กฎหมายและระเบียบที่ชัดเจนแน่นอน มีความต่อเนื่องและแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (specialist)<sup>21</sup>

#### 2.1.2 องค์ประกอบของระบบราชการ

ระบบราชการตามแนวคิดของ มักซ์ เวเบอร์ จะประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐาน ที่สำคัญ ดังนี้<sup>22</sup>

1) มีโครงสร้างและกฎระเบียบที่แน่นอน ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง องค์กรแบบราชการจะต้องมีโครงสร้างที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจน

<sup>20</sup> ประวัติของคาร์ล เอมีล มักซ์เวเบอร์ [http://file.siam2web.com/cmmba/max\\_weber.pdf](http://file.siam2web.com/cmmba/max_weber.pdf) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559.

<sup>21</sup> วิษุกร นาคชน, เอกสารประกอบการสอนรายวิชาการระบบบริหารราชการไทย, คณะมนุษยศาสตร์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 2550, น. 16.

<sup>22</sup> ประวิณ ณ นคร, คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551, น. 17-19.

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรายการบังคับบัญชาและรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

นอกเหนือจากการมีโครงสร้างหน้าที่และสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนแล้ว องค์การแบบราชการจะต้องมีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานร่วมกัน กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานนี้จะต้องถูกกำหนดขึ้นอย่างสมเหตุสมผล เพื่อประโยชน์ขององค์การในการที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานขององค์การแบบราชการจะต้องมีความต่อเนื่องตลอดไปจนถึงสิ้นสุดภารกิจ หรือหมดความจำเป็นในการทำภารกิจ มิใช่ปฏิบัติงานในลักษณะขาดช่วง หรือขาดความต่อเนื่อง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือผู้มารับบริการจากองค์กรนั้น ๆ ได้

2) มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านองค์การแบบราชการจะต้องกำหนดโครงสร้าง และหน้าที่ของบุคลากร โดยพิจารณาจากความรู้และความชำนาญเฉพาะด้าน การปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่หรืองานที่รับผิดชอบอย่างแท้จริง ในระยะต่อมามักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานโดยวุฒิการศึกษาหรือประสบการณ์ตรงกับการทำงานในลักษณะที่ชัดเจน และจะไม่มีการใช้บุคลากรผิดประเภท คือไม่ได้ศึกษาหรือไม่มีประสบการณ์ในงานลักษณะที่ต้องรับผิดชอบ รวมถึงยอมรับการตัดสินใจความเห็น หรือการใช้ดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการ ซึ่งได้ให้ความเห็นตามหลักวิชาการด้วย

3) มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาและการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน องค์การแบบราชการจะต้องมีการกำหนดลำดับชั้นของการบังคับบัญชาหรือสายการ บังคับบัญชา (line of command) ที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและความสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชา ตลอดจนความสะดวกในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานของ แต่ละแผนกหรือแต่ละฝ่าย นอกจากนั้น การกำหนดสายการบังคับบัญชานี้ยังช่วยให้มีการกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบภาระงานไปทั่วทั้งองค์การด้วย

4) ความสัมพันธ์ภายในองค์การแบบเป็นทางการภายในองค์การแบบราชการนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทุกตำแหน่ง ทุกระดับ จะต้องเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการซึ่งหมายถึงมีความสัมพันธ์กันในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีระเบียบ กฎหมายเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ไม่ยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่ยึดถือระเบียบ กฎหมายเป็นหลัก ภายในองค์การจะต้องมีเฉพาะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่

เท่านั้น จะไม่ยึดความสัมพันธ์ขั้นต้นที่บิดา มารดา บุตร เครือญาติ หรือเพื่อน ซึ่งอาจนำไปสู่การละเว้น การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือเลือกปฏิบัติหน้าที่ อันอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อบุคคลใด ๆ

ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนี้ ตรงข้ามกับความสัมพันธ์แบบไม่เป็น ทางการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนสนิท หรือความสัมพันธ์แบบผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้เมื่อนำมาใช้ภายในองค์การอาจนำไปสู่ความไม่เป็นระบบหรือสร้างความเสียหายให้กับองค์การในบางสถานการณ์ได้ เช่น การแสวงผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในองค์การ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และระบบเครือญาติ เป็นต้น

#### 5) กระบวนการบริหารงานบุคคลซึ่งยึดหลักระบบคุณธรรม

ระบบคุณธรรมมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

(1) มีการสอบแข่งขันเพื่อเลือกเฟ้นคนดี มีความรู้ ความสามารถ (competence)

(2) มีความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) เปิดโอกาสให้ เป็นกรทั่วไป ถือว่าทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

(3) มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน (security on tenure) โดยยึดถือหลัก ของการทำงานเป็นอาชีพได้รับการยอมรับและการคุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่ จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในอาชีพนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทาง การเมือง

(4) มีความเป็นกลางทางการเมือง(political neutrality)ปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายหรือหลักวิชาการได้อย่างเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรค การเมืองใด

แนวคิดเรื่องระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ นี้ถือเป็นรากฐานสำคัญอัน นำไปสู่การออกแบบ กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติงานของระบบราชการในนานาประเทศทั่วโลก

## 2.2 การบริหารราชการ

ในส่วนการจัดองค์กรภาครัฐคงยึดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยแบ่งเป็นองค์กรหลัก 3 ประเภท คือ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่าย ตุลาการ

โดยในองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายใน การบริหารประเทศและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของ ประชาชน สามารถแบ่งออกได้อีกเป็น 2 ระดับ คือ

ฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ฝ่ายประจำ คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ บังคับใช้กฎหมาย และนำนโยบายของฝ่ายการเมือง ไปสู่การปฏิบัติ<sup>23</sup>

โดยที่ฝ่ายปกครองจะอยู่ภายใต้กลไกการควบคุมกำกับจากฝ่ายบริหารโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับรูปแบบของกิจการ ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

### 2.2.1 ระบบสายบังคับบัญชา

ระบบสายบังคับบัญชา คือ ระบบที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงใช้อำนาจเหนือข้าราชการทุกคนในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสามารถกลับ แก้ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามอำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่าใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้<sup>24</sup>

นอกจากนี้การใช้อำนาจบังคับบัญชายังเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ก็สามารถมีได้ การที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาได้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่ง เว้นแต่กรณีเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชา<sup>25</sup>

โดยที่ระบบสายบังคับบัญชาจะใช้กับระบบราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดังจะกล่าวต่อไปนี้<sup>26</sup>

#### 1) ระบบการรวมศูนย์อำนาจ

ระบบสายบังคับบัญชาเกิดมาจากหลักการรวมอำนาจ ซึ่งการแบ่งองค์การตามหลักรวมอำนาจ หมายถึง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงกับเจ้าหน้าที่กระทรวง หรือผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้นย่อมอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชา ระบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ

<sup>23</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548, น. 97-100.

<sup>24</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์ อ่างแก้ว, น. 125.

<sup>25</sup> รายงานการศึกษา โครงการวางระบบคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการสำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน กพ, 2549, น.32.

<sup>26</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548, น. 132 – 133.

## 2) ระบบการแบ่งอำนาจ

คือระบบที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่อันเป็นตัวแทนจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ กฎหมาย รัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชามอบหมาย ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

### 2.2.2 ระบบควบคุมกำกับ

ระบบควบคุมกำกับ คือ อำนาจในการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำ หรือเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ตลอดจนถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น<sup>27</sup>

#### 1) ระบบการกระจายอำนาจ

การควบคุมกำกับ เป็นหลักอันมีที่มาจากกระจายอำนาจ กล่าวได้ว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ซึ่งอาจแยกได้เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และการกระจายอำนาจทางบริการหรือเทคนิค ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ โดยเป็นไปในรูปแบบของการกำกับดูแล ให้การดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้้องค์กรกระจายอำนาจมีอิสระในการบริหารงานเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ<sup>28</sup>

สำหรับระบบราชการไทย เป็นระบบที่มีรากฐานมาจากการทำหน้าที่บริหารปกครอง อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งเป็นกลไกหลักในการวางแผนออกนโยบายภารกิจจึงออกไปในลักษณะบริหารปกครองมีอำนาจสั่งการและใช้ทรัพยากร ตัวข้าราชการจึงมีอำนาจมีเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรี จนมีคำกล่าวว่า “ประเทศไทยเป็นรัฐราชการ”<sup>29</sup>

<sup>27</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548, น. 125 – 126.

<sup>28</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556, น. 81.

<sup>29</sup> ลิจิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, น. 242 – 244.



### 2.3 มาตรการควบคุมฝ่ายปกครอง

ด้วยการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะ เป็นไปในลักษณะของ การป้องกันประเทศจากการรุกราน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และบริหารงานยุติธรรม และจัดทำบริการสาธารณะ ล้วนเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของ พลเมืองส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและราบรื่น ต่อเนื่อง จึงจำเป็นที่จกต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาหรือ อุปสรรคต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้การดำเนินกิจการไม่บรรลุผล แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนั้นอาจไป กระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน และ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองดำเนินไปได้ จึงมีความจำเป็นต้องควบคุมฝ่ายปกครอง โดยในการควบคุมนั้นจะมีการควบคุมอยู่สองระบบ คือ การควบคุมภายในฝ่ายปกครองและการ ควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

#### 2.3.1 การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นการควบคุมที่มีขึ้นโดยฝ่ายปกครองเอง ซึ่งอาจดำเนินการโดยตัวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเองหรือผู้บังคับบัญชา โดยสามารถแบ่งการควบคุม ได้ 3 ประเภท ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ<sup>30</sup> เป็นไปในลักษณะสายบังคับบัญชา คือ ระบบที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงใช้อำนาจเหนือข้าราชการทุกคนในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการ ใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก้ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ใ้ว่าจะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

นอกจากนี้การใช้อำนาจบังคับบัญชายังเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ก็สามารถมีได้ การที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่ง เว้นแต่กรณีเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชา

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมี วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องรับภาระจากคำสั่งทางปกครอง ว่าเป็นไปโดยชอบและเหมาะสม และเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสในการทบทวน การกระทำของตนว่ามีข้อบกพร่องในประการใด ๆ หรือไม่เพื่อจะได้ยกเลิกเพิกถอนหรือปรับแก้ให้

<sup>30</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพฯ: วิญญูชน., 2548, น. 125.

ถูกต้องเหมาะสมต่อไป ทั้งยังเป็นการลดข้อพิพาทต่าง ๆ ที่จะต้องนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลไป ในคราวเดียวกันด้วย

นอกจากนี้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองด้วย โดยกฎหมายได้กำหนดให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการเยียวยาในเบื้องต้นก่อน และถ้าหากคู่กรณีไม่พอใจในผลการอุทธรณ์ก็สามารถที่จะนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป<sup>31</sup>

ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ได้ต้องไม่เป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ เพราะตัวรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กรแล้วการจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกคงไม่อาจดำเนินการได้โดยสภาพ ส่วนกรณีของคณะกรรมการนั้น เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา คำสั่งของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ ทั้งสองกรณีนี้ต้องโต้แย้งต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง<sup>32</sup>

(2) ผู้ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต้องเป็นคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีในกฎหมายมหาชนนั้น ไม่จำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย แต่จะรวมถึงบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิหรืออาจถูกกระทบสิทธิโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้เริ่มให้เกิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือเข้ามาในภายหลังที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้ว<sup>33</sup>

(3) คำอุทธรณ์ ต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งให้ชัดเจน รวมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างมาด้วย<sup>34</sup>

(4) ระยะเวลาการอุทธรณ์ ให้คู่กรณียื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่ที่ได้รับการแจ้งคำสั่งดังกล่าว<sup>35</sup>

### 3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครองที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนั้นๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายและ

<sup>31</sup> มุขนิธิวิจิตรและพัฒนาระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน., 2554, น. 172 -174.,

<sup>32</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง , พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : วิญญูชน., 2552, น. 234 -235.

<sup>33</sup> วินัยและคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน สำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2532, น. 121.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 วรรค 2

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44

มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาไว้โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ จะไม่เป็นแบบพิธีจนเกินควร สะดวก รวดเร็ว ง่ายต่อการเข้าถึงของประชาชน มีความเป็นอิสระ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อยกว่าการนำข้อพิพาทไปสู่ศาล<sup>36</sup>

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามกรณีก็อย่างเช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

### 2.3.2 การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองมีด้วยกันหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ โดยในที่นี้จะขอล่าวถึงการควบคุมโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้นเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองมีสิทธิฟ้องให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้นเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้บังคับใช้การกระทำนั้นแก่กรณีของตน และ/หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แล้วแต่กรณี

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ถือว่าเป็นการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) เป็นองค์กรอิสระที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ศาลจึงเป็นองค์กรอิสระ ในการพิจารณาคดี
- 2) เมื่อประชาชนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องมายังศาลตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาคดีนั้นๆ ให้เสร็จสิ้น
- 3) ศาลมีวิธีพิจารณาคดีที่เปิดเผย และเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ารับฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถนำพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างกันได้
- 4) คำพิพากษาของศาลต้องให้เหตุผลเสมอ<sup>37</sup>

สำหรับการนำคดีไปสู่ศาลปกครองนั้น จะต้องเข้าเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดไว้ ทั้งเงื่อนไขการ

<sup>36</sup> วชิระ ปากคีลี, ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554 ,น. 55-66.

<sup>37</sup> ชาญชัช แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ,พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : วิญญูชน ,2552,น. 321 -323.



การดำเนินการภายในก่อนฟ้อง การฟ้องคดี เขตอำนาจศาล วัตถุประสงค์ ความเดือดร้อนเสียหาย และคำขอปลดเปลื้องทุกข์หากดำเนินการถูกต้องครบถ้วนศาลก็จะรับคดีไว้พิจารณา โดยในการพิจารณาคดีของ ศาลปกครองจะตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองจึงมีได้แค่เพียงยกเลิกเพิกถอน การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจสั่งให้ฝ่ายปกครองแก้ไขปรับปรุงการกระทำ ทางปกครองที่มีชอบได้เพราะการแก้ไขปรับปรุงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้

นอกจากระบบราชการ การบริหาร และการควบคุมฝ่ายปกครอง แล้วแนวคิดเรื่องอำนาจทางการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองยังคงมีอิทธิพลต่อระบบราชการไทย

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองไทย

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ถึงระบบราชการและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนด โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างกันที่ไม่อาจปฏิเสธได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองและวัฒนธรรมการเมือง โดยเฉพาะในส่วนของวัฒนธรรมการเมืองไทยที่ถือเป็นส่วนสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสารนิพนธ์เล่มนี้

#### 3.1 แนวคิดว่าด้วยอำนาจทางการเมืองไทย<sup>38</sup>

แนวความคิดว่าด้วยอำนาจทางการเมืองของไทยนั้น ได้เกิดขึ้นและมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงสืบเนื่องตลอดมา นับแต่สมัยสุโขทัยที่เป็นไปในรูปแบบของปิตุราชา หรือพ่อปกครองลูก และตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมาที่เป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจทั้งปวงในการบริหารจัดการบ้านเมือง ทั่วประเทศได้ก่อตัวเป็นรัฐสมัยใหม่ ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งช่วงระยะเวลาก่อนหน้านั้น อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่กับขุนนางเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ สกุลขุนนาคนอำนาจของกษัตริย์แทบไม่มีเลย ซึ่งอาจกล่าวโดยพหุคูณได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการปกครองแบบอภิชนาธิปไตยก็ได้

<sup>38</sup>รายงานการศึกษา โครงการวางระบบคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการสำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน กพ.,2549,น.37 – 38.

ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสามารถเรียกคืนพระราชอำนาจกลับมาได้ จึงได้กระทำการปฏิรูประบบราชการเสียใหม่ ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ที่ใช้มาอย่างยาวนาน และมีการจัดแบ่งโครงสร้างการปกครองเสียใหม่ โดยแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม มีคนจากส่วนกลางซึ่งได้รับการแบ่งสรรอำนาจมาจากพระมหากษัตริย์ ไปประจำทำงานต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเปรียบเสมือนพระมหากษัตริย์ทรงสั่งการด้วยพระองค์เอง ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจึงมีเอกสิทธิเหนือประชาชนทั่วไป ส่งผลให้อาชีพราชการเป็นที่นิยมของคนในยุคนั้น เพราะถือว่าได้เป็นเจ้าของคน

กระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 มีการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองจากกษัตริย์ไปยังประชาชน ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการและตัวข้าราชการ จากเดิมที่เปรียบดั่งพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ มาสู่ความเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การทำงานต่างๆ ก็ต้องเป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ โดยมีข้าราชการเป็นผู้ดำเนินกิจการต่างๆ

อำนาจทางการเมืองกับระบบราชการจึงมีความสัมพันธ์ กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองเป็นตัวกำหนดว่าระบบราชการจะขึ้นตรงต่อใคร หรือใครเป็นเจ้านายของระบบราชการนั่นเอง ดังเช่น ถ้าเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ระบบราชการจึงต้องขึ้นตรงต่อกษัตริย์ โดยถือว่าเป็นหูเป็นตาแก่พระมหากษัตริย์ หากเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมือง ระบบราชการจำเป็นต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก โดยมีรัฐบาลเป็นผู้คอยกำหนดนโยบายต่างๆ แล้วให้หน่วยราชการเป็นผู้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนนั่นเอง

### 3.2 แนวคิดว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแนวคิดของชาวตะวันตกที่เกิดขึ้นมาเพื่อศึกษาด้านการเมือง โดยมีข้อสันนิษฐานว่า วัฒนธรรมของสังคมมีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” ไว้ว่า หมายถึง ระบบการกระทำต่างๆ ที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคมของผู้คนในสังคม ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันไปตามบริบทของสังคม

สำหรับวัฒนธรรมการเมืองแบบไทยนั้นมืองค์ประกอบที่หลากหลาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้<sup>39</sup>

### 3.2.1 ระบบศักดินานิยม

ระบบศักดินานิยม คือ ระบบที่ให้ความสำคัญกับระบบสถานะทางสังคมของแต่ละบุคคล โดยที่สถานะทางบุคคลในสังคมจะถูกกำหนดจากที่นาที่ถือครอง ซึ่งจำนวนที่นาที่ถือครองจะถูกกำหนดโดยศักดินา ซึ่งศักดินานั้นจะถูกกำหนดโดยบรรดาศักดิ์ของบุคคลนั้นๆ ยิ่งบุคคลมีศักดินามากเท่าใดสถานะของบุคคลนั้นก็ยิ่งสูงขึ้น ระบบศักดินานี้มีความสัมพันธ์กับระบบราชการมาตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งในอดีตเราจะสามารถพบเห็นภาพที่ชัดเจนได้ แต่ปัจจุบันระบบศักดินาก็ยังคงอยู่ในลักษณะของการซ่อนรูป กล่าวคือข้าราชการผู้ทรงอิทธิพลก็ยังมีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ โดยผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจขัดขืนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ทั้งในหน้าที่การงานและนอกเหนือจากนั้น<sup>40</sup>

### 3.2.2 ระบบอำนาจนิยม

ระบบอำนาจนิยม คือ ระบบที่ให้ความสำคัญกับอำนาจในการปกครองของตัวบุคคลมาก โดยที่ผู้ใช้อำนาจจะเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายต่างๆ ในการบริหารงานของประเทศ โดยจะเห็นได้มากในช่วงเวลาหลังจากที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร เพราะพฤติกรรมที่เห็นได้จากการปฏิวัติรัฐประหารในทุกประเทศทุกสมัย จนอาจถือได้ว่าเป็นกฎแห่งการปฏิวัติรัฐประหาร คือ เมื่อมีการตั้งรัฐบาลคณะปฏิวัติรัฐประหารขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารก็มักจะเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง ภาระในการสร้างนโยบายย่อมตกอยู่กับแก่นายกรัฐมนตรี<sup>41</sup>

ฉะนั้นในระบบรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีผู้ใดทราบแผนเท่านั้นนายกรัฐมนตรีว่าควรจะดำเนินการสิ่งใดก่อนหรือหลัง ไม่มีใครรับผิดชอบยิ่งไปกว่านายกรัฐมนตรี จึงควรมอบสิทธิในการริเริ่มให้แก่แก่นายกรัฐมนตรีเป็นส่วนมากที่สุด

เห็นได้ว่าระบบอำนาจนิยมนี้ให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้นำในการบริหารจัดการนโยบายต่างๆ ของประเทศ ซึ่งรวมถึงระบบราชการด้วยที่ผู้มีอำนาจมักจะเข้าไปแทรกแซงและนำคนของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งเพื่อที่ตนจะคงอำนาจไว้ได้นานที่สุด

<sup>39</sup> รายงานการศึกษา โครงการวางระบบคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการสำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน กพ. ,2549, น.43 – 46..

<sup>40</sup> วาสนา วาสนา “ระบบศักดินา” <http://feudalsystem-wasana.blogspot.com>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 12 พฤษภาคม 2559

<sup>41</sup> ศุภรัตน์ ฐิติกุลเจริญ, “ทฤษฎีการสื่อสาร” กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,2540, น. 253 – 254.

### 3.2.3 ระบบวิถีประชา

เป็นบรรทัดฐานของสมาชิกในสังคมโดยทั่วไปที่ปฏิบัติจนเคยชินและไม่รู้สึกว่าเป็นภาระหน้าที่ วิถีประชามีลักษณะเป็นพฤติกรรมที่คาดหวังว่าควรทำอะไรหรือไม่ควรทำอะไรในสถานการณ์ต่างๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น การแต่งกายไปงานศพด้วยเสื้อผ้าสีดำ การเอื้อเฟื้อให้เด็ก สตรี และคนชรา นั่ง ผู้น้อยยกมือไหว้ผู้ใหญ่ เป็นต้น ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนก็จะถูกตำหนิ วิถีประชาจึงเป็นพฤติกรรมที่สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน หรือเป็นพฤติกรรมสั้นๆ ไม่ยาวนานก็ได้ แต่ขึ้นอยู่กับประเภทของวิถีประชานั้นๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสมัยนิยม ทรงผม เสื้อผ้า เครื่องประดับ ความนิยมชั่วคราว การไว้ผมยาว การใช้คำพูดต่างๆ ความคลั่งไคล้ ดารา นักร้อง งานพิธีกรรมจัดงานวันเกิด วันแต่งงาน มรณาททางสังคม การรับประทานอาหาร<sup>42</sup>

วิถีประชาแม้ไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย หากแต่การที่ฝ่าฝืนวิถีประชานั้นในบางครั้งที่เป็นกรณีร้ายแรงอาจทำให้ถูกบังคับโดยคนในสังคมได้ (Social sanction) ในระบบราชการเอง การที่มีข้าราชการคนใดคนหนึ่งทำตัวเป็นปลาที่ว่ายทวนน้ำ หรือไม่ตามน้ำ ย่อมที่จะส่งผลตามมา คือ ได้รับการปฏิบัติที่ผิดแปลกไปจากคนอื่น ดังเช่นค่านิยมในการรับสินบนนั้น หากมีข้าราชการคนใดที่ไม่รับตามคนอื่นย่อมที่จะถูกมองว่าผิดแปลก และในที่สุดก็จะถูกกันออกไปจากกลุ่มในที่สุด

### 3.2.4 ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นผลมาจากความเชื่อของคนไทยในเรื่องบุญกรรมและเรื่องตายแล้ว เกิดใหม่ ทำให้คนไทยยอมรับความแตกต่างของระดับชนชั้นได้ว่าเป็นเรื่องธรรมดาและยึดถือชนชั้นเป็นตัวจัดลำดับในสังคม ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีทรัพยากรแตกต่างกัน ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเพียงทรัพย์สินเงินทองเท่านั้น แต่ยังหมายถึงอำนาจทางการเมืองและสิทธิพิเศษอื่นๆ อีกด้วย<sup>43</sup>

คำจำกัดความของระบบอุปถัมภ์ หมายถึงผู้ที่ได้ประโยชน์มาก คือผู้อุปถัมภ์แต่ ผู้อุปถัมภ์ต้องรับผิดชอบต่อการกินคืออยู่ดีของผู้รับอุปถัมภ์ด้วย กฎของการอุปถัมภ์นั้นคือ การตอบแทนซึ่งกันและกัน หากแต่ในปัจจุบันมีการเอาเปรียบผู้ที่อยู่ด้อยกว่ามาก ผลที่ตามมา คือ เกิดการรวมตัวของชนชั้นผู้รับอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือพวกเดียวกันเอง ซึ่งก็ให้เกิดลักษณะของการเกิดชนชั้นทางสังคม

<sup>42</sup> มานิตย์ จุมปา, "ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย", พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, น. 4-5.

<sup>43</sup> สันติสุข สันติสุข, "ระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์" <http://www.gotoknow.org/posts/32> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559.

นักวิชาการยอมรับว่ามีระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ยังคงมีอยู่อย่างชัดเจน เช่น ระบบพรรคพวกที่เป็นผู้แสวงหาประโยชน์ร่วมกันของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันขยายออกนอกวงราชการไปสู่วงการอื่นๆ ด้วย เช่น ในวงการค้าการพาณิชย์ หากว่าต้องการความสะดวกรวดเร็วในการรับบริการจากหน่วยงานราชการ ก็อาจต้องมีการจ่ายส่วยหรือค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ที่เรียกกันว่า ค่าน้ำร้อนน้ำชา หรือในการดำเนินการต่างๆ นั้นเอกชนก็อาจต้องมีสินน้ำใจเล็กๆ น้อยๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อที่จะให้กิจการของตนเป็นไปโดยสะดวก ซึ่งเรื่องเหล่านี้คนทั่วไปมองว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่หากพิจารณาจริงๆ แล้วกรณีเช่นนี้คือการทุจริตต่อหน้าที่นั่นเอง

### 3.2.5 ระบบบารมี

บารมี (Charisma) หมายถึง คุณสมบัติโดยเฉพาะของปัจเจกบุคคลซึ่งแตกต่างจากบุคคลอื่น ซึ่งทำให้ปัจเจกบุคคลนั้น ได้รับการมองว่าเป็นผู้มีความสามารถเหนือกว่าบุคคลอื่นหรืออย่างน้อยก็มีคุณสมบัติแตกต่างจากบุคคลอื่น ซึ่งบารมีนี้เกิดขึ้นจากการยอมรับโดยผู้อื่น บารมีจึงเป็นอำนาจที่ใช้สั่งคนและซื้อใจคนได้<sup>44</sup>

จากนิยามของบารมีจะเห็นได้ว่า บารมีนั้นมีผลต่อระบบราชการไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือในสังคมไทยนั้นยังนิยมคนดีคนเก่งอยู่ การที่คนเหล่านั้นได้รับการยอมรับ นับถือ เป็นเพราะมีลักษณะแตกต่างจากคนอื่น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่ามีบารมี นอกจากนั้นบารมียังอาจได้มาจากอำนาจอื่นๆ ดังเช่น ผู้อุปถัมภ์ย่อมถูกมองว่ามีบารมี เพราะมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าคนอื่น

ระบบบารมีกับระบบราชการไทยนั้นมีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยสังเกตจากการที่ขุนนางผู้ใหญ่ในสมัยก่อนนั้น มักมีการเลี้ยงผู้คนไว้เป็นจำนวนมากโดยใครมีบริวารมากก็จะถือว่ามีบุญบารมีมาก การที่จะมีบารมีมากนั้นจำเป็นที่จะต้องอุปถัมภ์ผู้คนเป็นจำนวนมากเช่นกัน และการที่จะอุปถัมภ์คนเป็นจำนวนมากก็จำเป็นที่จะต้องมีปัจจัยทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นการดูว่าใครมีบารมีมากจึงต้องดูว่าคนนั้นมีทรัพย์สินเงินทองและข้าทาสบริวารมากแค่ไหนด้วย ใครมีปัจจัยดังกล่าวมากก็ย่อมที่จะมีบารมีมากไปด้วย

ระบบนี้มีมาจนถึงปัจจุบัน แต่อาจจะแตกต่างกันในส่วนของค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยนิยมข้าราชการว่าเป็นผู้มีบารมี ก็กลับกลายเป็นนักธุรกิจหรือพ่อค้าที่มีกำลังทรัพย์มากซึ่งอาจขยายไปถึงผู้มีอิทธิพลต่างๆ ที่สามารถเลี้ยงลูกน้องของตนเองได้มากด้วย

<sup>44</sup> Max Weber. "on charisma and institution building" <http://sf.oxfordjournal.org/con/48/1/118.2.extract>. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2559.



โดยที่ในระบบราชการนั้นก็ยังยอมรับนับถือผู้มีบารมีเช่นกัน โดยเฉพาะข้าราชการผู้ใหญ่ที่มีผลต่อส่วนได้ส่วนเสียของผู้เกี่ยวข้องเป็นต้น

วัฒนธรรมทางการเมืองเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการสร้างรากฐานของระบบราชการเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ลักษณะเฉพาะบางอย่างของวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นมีส่วนช่วยระบบราชการมีความเข้มแข็งมากขึ้น เช่น ระบบศักดินาซึ่งทำให้ผู้น้อยต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ ทำให้ระบบบังคับบัญชาของราชการมีประสิทธิภาพ และข้าราชการอยู่ในระเบียบวินัยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองก็ได้สร้างอุปสรรคแก่ระบบราชการด้วย เช่น ระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้ผู้รับอุปถัมภ์ต้องอยู่ด้วยการชดใช้บุญคุณไปตลอด นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดการทุจริตและคอร์รัปชันได้มากจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ และระบบอำนาจนิยมเองก็ทำให้การบริหารงานและอำนาจในการตัดสินใจนั้นไปอยู่กับคนเพียงคนเดียว ซึ่งอาจทำให้การดำเนินกิจการต่างๆ ผิดพลาดได้หากคนนั้นไร้ความสามารถ นอกจากนั้นระบบบารมีเองก็ทำให้เกิดอุปสรรคได้ เพราะจะมีการยึดถือบุคคลเพียงคนเดียวในการบริหารงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดระบบการแบ่งพรรคแบ่งพวกขึ้นของผู้มีบารมีด้วยกันส่งผลให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความล่าช้าและสับสนว่าใครมีอำนาจตัดสินใจ หรือเกิดความลึกลับในการใช้อำนาจ

นอกจากแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจะมีผลต่อการบริหารราชการของไทยแล้ว แต่สิ่งสำคัญที่สุดก็คือจะทำให้ระบบราชการขับเคลื่อนไปได้ก็คือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นหลายประเภท แต่จะขอกล่าวถึงเพียง ข้าราชการพลเรือนสามัญ เท่านั้น เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาระดับปริญญาตรีฉบับนี้ โดยจะอธิบายรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

#### 4. ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับล่าสุด (ฉบับที่ 10) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2551 เป็นต้นมา โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้แตกต่างจากเดิมในประการสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกระบบการกำหนดตำแหน่งจากระบบระดับร่วม (Common Level หรือ ระบบ C) มาเป็นระบบจำแนกตำแหน่งแบบ Multi classification scheme (ระบบแท่ง) ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคล พิทักษ์ระบบคุณธรรม และจัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เหลือเพียงแค่บทบาทในการจัดการงานบุคคลภาครัฐเท่านั้น และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะ เป็นต้น

โดยการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ ดำเนินการตามแนวความคิดหลัก ดังนี้<sup>45</sup>

1. ให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภาครัฐยิ่งขึ้น
2. ให้ข้าราชการเป็นผู้มีฝีมือ เป็นมืออาชีพ และมีสมรรถนะในการปฏิบัติราชการ
3. ให้ข้าราชการมีคุณธรรม ยึดถือจรรยาวิชาชีพ และวินัยโดยเคร่งครัดยิ่งขึ้น
4. ให้ข้าราชการมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยสมดุลกับการทำงาน
5. ให้ข้าราชการได้รับการคุ้มครองความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของทางราชการยิ่งขึ้น
6. ให้ระบบการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน มีความยืดหยุ่นสามารถปรับเงินเดือนให้สอดคล้องกับอัตราตลาดและเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น ตลอดจนให้จ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและสะท้อนค่างานของตำแหน่งแต่ละประเภทอย่างแท้จริงได้
7. ให้การสรรหาคณะบริหารราชการและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างกระทำได้โดยเปิดวงเลือกให้กว้าง ไม่จำกัดเฉพาะภายในส่วนราชการต้นสังกัด เพื่อให้หาคนดีมีคุณค่ายิ่งกว่าได้
8. ให้การบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนมีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่อาจรวมอำนาจไว้ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลมากเกินไป
9. ให้ข้าราชการผู้ครบเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีคุณค่า ซึ่งทางราชการต้องการใช้ ได้รับการต่อเวลารับราชการต่อไปตามกำหนดเวลาที่เหมาะสม
10. ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมีองค์ประกอบและบทบาทที่เหมาะสม

โดยข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายฉบับนี้มี 2 ประเภท คือ<sup>46</sup>

- 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการประกอบกัน
- 2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

<sup>45</sup> ชาลนชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552, น. 13.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 35

ผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายนี้กำหนด<sup>47</sup> และในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง จะต้องชอบด้วยกฎหมายและระบบคุณธรรม<sup>48</sup> โดยกฎหมายกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ 4 ประเภทดังนี้<sup>49</sup>

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ. กำหนด

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ. กำหนด

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด

โดยการเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น การเลื่อนเงินเดือน การโอนย้าย ข้าราชการเป็นไปตามที่กฎหมายนี้กำหนด นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญยังต้องมีหน้าที่รักษาจรรยา<sup>50</sup> อันประกอบไปด้วย การยึดมั่นทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่โดยโปร่งใสตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งแยกออกมาจากการรักษาวินัยอีกด้วย

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะออกจากราชการก็ต่อเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด<sup>51</sup> หรือเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ แต่หากมีเหตุจำเป็นที่จะต้องให้รับราชการต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวตามตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด จะให้รับราชการต่อไปได้อีกไม่เกินสิบปีก็ได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.<sup>52</sup>

แม้จะมีกฎหมายต่างๆ กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แล้วก็ตามแต่ในส่วนของตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเองก็ต้องมีหลักให้ถือปฏิบัติ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย สร้างความสามัคคีและภาพลักษณ์ขององค์กร อัน

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 36

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 42

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 45

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 78

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 107

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 108



จกนำมาซึ่งผลดีในการปฏิบัติราชการ โดยข้อกำหนดดังกล่าวคือวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

## 5. แนวคิดว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน

การบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อการปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ประกอบกับระบบคุณธรรมด้วย ซึ่งในรายละเอียดต่างๆ จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

### 5.1 ความหมายของวินัยข้าราชการพลเรือน

วินัยข้าราชการพลเรือน หมายถึง ระเบียบแบบแผนความประพฤติที่บัญญัติไว้ให้ข้าราชการปฏิบัติและห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติเพื่อข้าราชการใช้ควบคุมตนเอง ผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการมีความประพฤติดี ละเว้นความประพฤติมิชอบ

นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมีผลบังคับใช้มา กระทั่งปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ไม่เคยมีการให้คำจำกัดความคำว่า วินัย ไว้แต่อย่างใด จะมีก็แต่นักวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลได้ให้นิยามไว้ดังนี้

#### 5.1.1 Willaim B.Werther, Jr.and Keith Davis

ให้ความหมายว่า วินัยเป็นการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขององค์กร<sup>53</sup>

#### 5.1.2 Baker A.Alton

ให้ความหมายว่า วินัย คือ วิธีการเสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบ และปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบ<sup>54</sup>

#### 5.1.3 Leon Magginson

อธิบายว่า วินัยมาจากคำว่า “Discripline” แปลว่า “Follower” วินัยดีจึงเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี “good-leadership” วินัยมีความหมายแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะ<sup>55</sup> คือ

<sup>53</sup>William B.Werther.Jr and Keith Davis, Personnel Management and human resources ,Newyork : McGraw-Hill Incorporated ,1981,p.237.

<sup>54</sup> Baker A.Alton, Personnel Management in small plant , Newyork : Marcel dekker Inc.,1995 ,p.1.

<sup>55</sup> Leo C. Magginsson., Form Personnel and human resources administration , R. D. Irwin. , 1977,p.468 – 470.

- 1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง “Self-control” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ
- 2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ “Condition for orderly behavior” เป็นการมองวินัยโดยมุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมที่เป็นระเบียบโดยสร้างเงื่อนไขต่างๆ ชักนำ
- 3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม “Judicial due process” การมองวินัยในแง่ที่มุ่งไปที่กระบวนการตามกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ มีการออกกฎ ระเบียบให้ปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนก็จะลงโทษผู้ทำผิด

#### 5.1.4 ประวิณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ.

ได้ให้ความหมายของวินัยไว้เป็น 2 แนวทาง คือ<sup>56</sup>

- 1) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (Behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตาม การนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความเป็นระเบียบหรือการอยู่ในแบบแผน
- 2) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ปทัสถาน (Norm) แห่งความประพฤติที่กำหนดไว้เป็นแบบแผนให้คนในแต่ละวงการยึดถือปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นกระบวนการ ทางนิติธรรม ซึ่งมีการออกกฎหรือระเบียบกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ทำผิด

จากคำนิยามข้างต้นสามารถสรุปความหมายของวินัยได้ดังนี้

- (1) เป็นกฎ ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับ หรือปทัสถานต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้นๆ ปฏิบัติตามเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนที่ดีในการปฏิบัติงานร่วมกันให้ได้ผลดี และผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถูกพิจารณาลงโทษ
- (2) เป็นการควบคุมพฤติกรรมของตนเอง เพื่อเป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรตามความประสงค์ขององค์กรนั้นๆ และรวมถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาคด้วย

วินัยข้าราชการพลเรือนจึงมีความสำคัญเป็นอันมากต่อรัฐบาลในการบริหารงาน เพราะข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการซึ่งเข้าถึงประชาชน โดยตรง หากข้าราชการพลเรือนไม่มีวินัยดีพอจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อศรัทธาในตัวข้าราชการ และพลอยขาดความเชื่อถือ ศรัทธาและไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลในการ

<sup>56</sup> ประวิณ ณ นคร, การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2531, น.2.

บริหารประเทศ<sup>57</sup> นอกจากวินัยจะมีผลต่อราชการในส่วนรวมแล้ว ยังมีความสำคัญต่อตัวข้าราชการอีกด้วย เพราะวินัยจะเป็นเครื่องนำคนไปในทางที่ชอบ อีกทั้งเป็นการรักษาศักดิ์ศรี ทำให้ปฏิบัติงานได้ผลดีมีประสิทธิภาพ ได้รับความดีความชอบ มีความสุขในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น จึงต้องมีวินัยเพื่อให้ข้าราชการเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดี และปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 5.2 ความมุ่งหมายของวินัยข้าราชการพลเรือน<sup>58</sup>

1) เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เมื่อข้าราชการมีวินัยก็จะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ผลการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพกว่าบุคคลที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เมื่อผลงานแต่ละคนมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลประโยชน์เพิ่มประสิทธิผลให้กับราชการ

2) เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เมื่อหัวหน้าหน่วยราชการแต่ละแห่งมีบุคลากรซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องจักรในการทำงาน และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ราชการเจริญก้าวหน้าส่งผลให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประเทศชาติโดยรวม

3) เพื่อความผาสุกของประชาชน ถ้าข้าราชการทำงานให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองมั่นคง ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์สูงสุด คือ ประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

4) เพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการ จุดมุ่งหมายในข้อนี้เกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการโดยตรง แม้ว่าความประพฤตินั้นจะเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละบุคคลไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้การบริหารราชการดำเนินไปด้วยความคล่องตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความเคารพนับถือ ศรัทธา ยกย่อง หากข้าราชการประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ประชาชนก็จะเสื่อม

ความเชื่อถือในตัวข้าราชการ อันจะส่งผลไปถึงการเสื่อมความเชื่อถือในหน่วยงานราชการและรัฐบาลด้วย

### 5.3 ข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติถึงข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ตั้งแต่มาตรา 80 ถึง 85 โดยจำแนกได้ดังนี้

<sup>57</sup> คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘, สำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2530, น.1.

<sup>58</sup> วินัยและคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน, สำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2532, น.9.

### 5.3.1 ข้อกำหนดวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

- 1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา 81)
- 2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม (มาตรา 82 (1))
- 3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอดสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ (มาตรา 82 (3))
- 4) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ (มาตรา 82 (5))
- 5) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ (มาตรา 82 (6))
- 6) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย (มาตรา 82 (9))
- 7) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 83 (3))
- 8) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ประมาทเดินเล่นในหน้าที่ราชการ (มาตรา 83 (4))
- 9) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน (มาตรา 83(5))
- 10) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (มาตรา 83(6))
- 11) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. (มาตรา 83(8))
- 12) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต (มาตรา 85(1))
- 13) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (มาตรา 85(2))

14) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ (มาตรา 85(3))

### 5.3.2 ข้อกำหนดวินัยต่อประชาชน

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน (มาตรา 82(8))

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย (มาตรา 82(9))

### 5.3.3 ข้อกำหนดวินัยต่อผู้บังคับบัญชา

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ต้องปฏิบัติตาม (มาตรา 82(4))

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงาน โดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย (มาตรา 83(1))

3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว (มาตรา 83(2))

### 5.3.4 ข้อกำหนดวินัยต่อเพื่อนร่วมงาน

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ (มาตรา 82 (7))

### 5.3.5 ข้อกำหนดวินัยต่อตนเอง

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย (มาตรา 82(10))

2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (มาตรา 85(4))

3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา 85(6))

จากข้อกำหนดวินัยดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ สร้างประสิทธิผล เพื่อรักษาประโยชน์ราชการและศักดิ์ศรีของข้าราชการ และเป็นปทัสถานทั้งด้าน พฤติกรรมในการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมในการปฏิบัติตนของข้าราชการ<sup>59</sup>

#### 5.4 การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการสำคัญในระบบคุณธรรม ซึ่งจะใช้ในกรณี ที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย<sup>60</sup> ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ใน หมวด 6 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ว่ามีหรือไม่มีผิดตามที่กล่าวหาที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ เพื่อควบคุมความ ประพฤติของข้าราชการ ซึ่งเป็นเพียงมาตรการในการบังคับ มิได้มุ่งตอบโต้หรือแก้แค้น แต่มุ่ง หมายสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบ และแก้ไขการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม ระเบียบที่เป็นอยู่ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติและสมรรถภาพของข้าราชการ อันเป็นการจูง ใจให้ข้าราชการได้ปรับปรุงพัฒนาตนเองให้มีประสิทธิภาพ<sup>61</sup>

สำหรับกระบวนการพิสูจน์หรือแสวงหาความจริงนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา ซึ่งมีทั้งในกรณีการดำเนินการทางวินัยปกติหรือการ ดำเนินการทางวินัยร้ายแรง สืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐาน พร้อมสรุป พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสนำพยานหลักฐานมา นำสืบชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ต่อไป ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>62</sup>

<sup>59</sup> ประวิณ ณ นคร,บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ. ,พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ประชาชน,2547, น. 17.

<sup>60</sup> สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, สำนักงาน ก.พ. , กรุงเทพฯ:บริษัทโคบอลด์ คอมมูนิเคชั่น จำกัด. ,2551,น.60.

<sup>61</sup> นุชนาด ประทีปธีรานันต์ , การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ , 2554. ,น.10.

<sup>62</sup> สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, สำนักงาน ก.พ. , กรุงเทพฯ:บริษัทโคบอลด์ คอมมูนิเคชั่น จำกัด, 2551 ,น.60.



การดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจึงเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพการรับราชการว่าจะไม่ถูกสั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการจนกว่าจะมีการพิสูจน์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติวินัยจริง<sup>63</sup>

อย่างไรก็ดีหากผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยเห็นว่าผลการดำเนินการทางวินัยไม่เป็นที่ถูกต้องหรือยุติธรรมก็สามารถยื่นอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้อีก อันเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการอีกชั้นหนึ่ง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออกมาเป็นประการใดแล้วผู้ถูกดำเนินการทางวินัยยังสามารถนำคำวินิจฉัยดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีกในท้ายที่สุด

### 5.5 การลงโทษทางวินัย

ข้าราชการทุกคนมีหน้าที่รักษาวินัย อันเป็นกรอบให้ยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้พึงระลึกเสมอว่าต้องประพฤติตนให้เหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด เพื่อให้มีความประพฤติดีและปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด ส่งผลให้ประชาชนเกิดความศรัทธา แต่การที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยเรียบร้อย ไม่มีการกระทำผิดวินัยนั้น เป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการลงโทษแต่การลงโทษนั้นควรใช้เป็นวิธีสุดท้าย เมื่อเห็นว่าการเสริมสร้างวินัยไม่ได้ผล

#### 5.5.1 ความหมายการลงโทษทางวินัย

คือมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยอันเป็นมาตรการในทางลบ (negative) เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดทางวินัย ในปัจจุบันทางราชการจะใช้การลงโทษเป็นมาตรการสุดท้ายหลังจากที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยไม่อาจใช้ได้ผลในกรณีนั้น<sup>64</sup>

#### 5.5.2 จุดมุ่งหมายการลงโทษทางวินัย

1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบ แบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่า ข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย<sup>65</sup> และเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>66</sup> ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใด

<sup>63</sup> สารสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, อ้างถึงแล้ว, น.60.

<sup>64</sup> สุชาติพิทย์ นาคาบตี, การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) , กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, น.11.

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 84

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง

ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย<sup>67</sup> ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมี บทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำผิด และ “ปราม” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำผิด<sup>68</sup>

2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่า การลงโทษข้าราชการให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและมาตราใด<sup>69</sup> ซึ่งการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดต้องกระทำโดยนับพลันเป็นธรรมเนียมและเหมาะสม กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด และได้พิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วว่า ผู้นั้นกระทำผิดจริง รวมทั้งการลงโทษจะต้องเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชังคือผู้กระทำผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกันและจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการและจะมีขวัญ กำลังใจในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้<sup>70</sup>

3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งการที่จะลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษผู้นั้นรู้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป ซึ่งกระทำให้เกิดความสำนึกในสิ่งที่ได้กระทำลงไปว่า เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ และผู้ที่กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษเพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อมิให้กระทำผิดอีกต่อไป<sup>71</sup>

4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัยหรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้นๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการต่อไป ก็จะต้องลงโทษสถานหนักคือ ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หรือแม้จะยังลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 90 วรรคสอง

<sup>68</sup> คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, สำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.,2530,น.252 .

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 89

<sup>70</sup> คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, สำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.,2530 ,น.253.

<sup>71</sup> คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, อ้างถึงแล้ว, น.254.

อยู่ในราชการก็อาจพิจารณาให้ออกจากราชการในฐานะอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย<sup>72</sup>

### 5.5.3 โทษทางวินัย

มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ดังนี้

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ตัดเงินเดือน
- 3) ลดเงินเดือน
- 4) ปลดออก
- 5) ไล่ออก

โทษทางวินัยทั้ง 5 สถานนี้ แยกพิจารณาเป็น 2 ระดับโทษ ได้แก่

(1) โทษสำหรับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีความผิด หากมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ โดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้<sup>73</sup>

(2) โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออกตามความร้ายแรงแก่กรณีความผิด หากมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลงโทษต่ำกว่าปลดออก<sup>74</sup>

นอกจากระบบวินัยแล้วปัจจุบันยังมีการเพิ่มระบบการควบคุมการบริหารราชการโดยเพิ่มหลักการใหม่ๆ เข้าไปอีกเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นไปตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น การพิทักษ์ระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น

<sup>72</sup>คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, สำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2530, น.255 .

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 96

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 97

## 6. การให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

### 6.1 มาตรการทางกฎหมาย

ในประเทศไทยหลักการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการนั้น ได้ถูกบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 โดยกำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>75</sup> ซึ่งอาจกล่าวได้หลายลักษณะด้วยกัน โดยอาจจำแนกได้ตามลักษณะของการกระทำความผิดต่างๆ ตามที่

กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ เช่น มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน หรือประเภทของผู้ให้ข้อมูล เช่น มาตรการให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญา การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มาตรการคุ้มครองข้าราชการรัฐสภาผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และมาตรการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในสาระนิพนธ์ฉบับนี้ โดยได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้โดยเฉพาะดังนี้<sup>76</sup>

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาไม่ว่าในระดับใด ๆ หรือ ได้ให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามกฎหมายอื่นๆ ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ให้ข้อมูล และไม่มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยไว้โดยเฉพาะ โดยข้อมูลที่ให้นั้นจะต้องเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ กล่าวคือทำให้สามารถดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดหรือลงโทษผู้กระทำผิดได้ รวมทั้งสามารถช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดิน หรือรักษาระบบการบริหารราชการที่ตีไว้ได้

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 62

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 98.

นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษได้ เช่น ให้รางวัลเชิดชูเกียรติ รางวัล คำชมเชยเป็นหนังสือ และใช้เป็นเหตุอันควรในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ก็จะยังเป็นมาตรการในการเสริมแรงในการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญให้กล้าเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น

กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ตกอยู่ในฐานะหรืออาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่น หากได้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลตามความตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมาจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาดำเนินการหรือลงโทษทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดได้ ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจกันข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นไว้เป็นพยานหรือพิจารณาลดโทษทางวินัยได้ตามควรแก่กรณี

การให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำของข้าราชการพลเรือนตามกรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้นหากเป็นความเท็จให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย

สำหรับ สำนักงาน ก.พ. หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง มีอำนาจในการดำเนินการย้าย โอนหรือดำเนินการอื่นใด โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น และไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลได้รับการคุ้มครองอย่างรวดเร็วแต่อย่างไรก็ตามกว่าที่จะมาถึงขั้นนี้ซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายได้ก็ต้องผ่านการพิจารณาหลายลำดับขั้น

รายละเอียดอันเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ที่จะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

## 6.2 หลักเกณฑ์และวิธีการการให้ความคุ้มครอง

หลักเกณฑ์และวิธีการการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญของไทยจะกำหนดรายละเอียดของมาตรการไว้ใน กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 โดยสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้



### 6.2.1 ประเภทความผิดที่เปิดเผยข้อมูลแล้วได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>77</sup>

ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกั้นเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 กำหนดประเภทความผิดหรือประเภทข้อมูลที่แจ้งต่อทางราชการแล้วจะได้รับความคุ้มครองว่า ต้องเป็นการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำที่เป็นประโยชน์ และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ได้แก่ ข้อมูลหรือคำให้การที่ได้จากข้าราชการผู้นั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เริ่มดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตได้ หรือทำให้ลงโทษผู้กระทำผิดวินัยได้ ส่วนที่กล่าวว่าเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ คือสามารถประหยัดงบประมาณของแผ่นดินได้เป็นอย่างมากหรือทำให้สามารถดำรงไว้ซึ่งระบบบริหารราชการที่ดี โดยที่ผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำจะต้องเชื่อโดยสุจริตว่ามีการกระทำผิดวินัยหรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริงและไม่มี การกลับถ้อยคำนั้นในภายหลัง การกำหนดลักษณะและฐานความผิดที่จะได้รับการคุ้มครองหากเปิดเผยข้อมูลไว้ในลักษณะเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นธรรมเพราะมิได้คำนึงถึงฐานความผิดอื่นๆ เช่น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานอื่น ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือความผิดตามกฎหมายอื่นๆ ที่หากได้มีการเปิดเผยข้อมูลหรือให้การเป็นพยานแล้วจักไม่ได้รับความ ทั้งที่การให้ข้อมูลก็เป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน ก่อให้เกิดหลักประกันในการให้ความคุ้มครองที่ชัดเจนเพียงพอแก่การสร้างเชื่อมั่นให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่พบเห็นหรือรู้เห็นถึงการทำความผิดอื่นๆ ในการที่จะตัดสินใจเปิดเผยข้อมูล ให้ถ้อยคำ หรือให้การเป็นพยาน อันจะกระทบกระเทือนต่อการสืบสวนการสอบสวน ระบบวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในเรื่องนี้มีกรณีปัญหาจากการที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงของกระทรวงยุติธรรมที่ได้รับการแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงยุติธรรม ให้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงในกรณีนางสาวคำ ตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ปฏิบัติงาน ประจำฝ่ายฝึกวิชาชีพ ร้องเรียนว่านายแดง ผู้บังคับบัญชา ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายฝึกวิชาชีพ เรือนจำแห่งหนึ่งในจังหวัดแม่ฮ่องสอนประพฤติตนไม่เหมาะสม เนื่องจากมีพฤติกรรมชอบคุกคามทางเพศ โดยการถุกเนื้อต้องตัว และพุดจาคุกคาม ขอมิเพศสัมพันธ์กับนางสาวคำอยู่บ่อยๆ แต่นางสาวคำไม่ยอมทำตามจึงถูกข่มขู่และกลั่นแกล้งในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอด ซึ่งในทางสืบสวนปรากฏว่าไม่มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใด กล่าวให้ข้อมูล

<sup>77</sup> กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกั้นเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ข้อ 2, ข้อ 3.



เกี่ยวกับพฤติกรรมการตามข้อร้องเรียนแต่อย่างใด เนื่องจากเกรงกลัวนายแดง จะแก้แค้นตอบโต้ เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปกครองของเรือนจำ ส่งผลให้ในทางพิจารณาต้องเสนอความเห็น ยุติเรื่อง

กรณีนี้เห็นได้ว่านอกจากองค์ประกอบในทางข้อเท็จจริงไม่เอื้ออำนวยแก่การที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่จะให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการแล้ว องค์ประกอบในทางข้อกฎหมายก็ไม่เอื้ออำนวยเช่นกัน เพราะฐานความผิดในกรณีนี้ เป็นฐานความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่เป็นลักษณะของข้อห้ามข้าราชการกระทำการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามมาตรา 83(8) อันมิใช่ฐานความผิดที่ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำแล้วจักได้รับความคุ้มครองตามมาตราการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งหากมีมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมครบถ้วนกว่านี้ก็จะทำให้การดำเนินการสืบสวนของคณะกรรมการเกิดผลสัมฤทธิ์ดีกว่าที่ปรากฏในกรณีนี้

### 6.2.2 บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

สำหรับบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครอง ตามมาตราการให้ความคุ้มครองที่กำหนดไว้มีเพียงสองกลุ่ม คือ

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ<sup>78</sup> ซึ่งผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการกระตุ้นให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้รู้เห็นเหตุการณ์โดยไม่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลเพื่อช่วยรักษาประโยชน์สาธารณะให้มากขึ้น โดยมีต้องเกรงกลัวการแก้แค้นตอบโต้จากผู้ใด

ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่อาจจะถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วม ในการกระทำความผิดวินัยกับข้าราชการอื่น หากได้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยที่ได้กระทำมาต่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และข้อมูลหรือถ้อยคำนั้นเป็นปัจจัยสำคัญจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำความผิด ก็อาจได้รับการให้ความคุ้มครองด้วยเช่นกัน<sup>79</sup> สำหรับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญ ในกลุ่มนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักการให้ความคุ้มครอง ถือเป็นมาตรการเทคนิคที่ใช้สำหรับการแสวงหาข้อมูลในกรณีที่การกระทำความผิดเป็นไปโดยซับซ้อนและยากลำบากแก่การพิสูจน์ทราบข้อเท็จจริง จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากบุคคลที่มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดมาเพื่อดำเนินการ

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 98 วรรค 1.

<sup>79</sup> กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ข้อ 4.

จึงมีความจำเป็นที่จกต้องผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวออกมาจากกลุ่ม และมีการกำหนดมาตรการตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจ การให้ความคุ้มครองในลักษณะนี้จะกล่าวก็คือ การกันไว้เป็นพยานนั่นเอง แต่ปัจจุบันมาตรการนี้ยังไม่มีการบังคับใช้แก่กรณีใด ๆ

เห็นได้ว่าแท้จริงแล้วมาตรการให้ความคุ้มครองดังกล่าวคุ้มครองบุคคลเพียงกลุ่มเดียวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูล ซึ่งการกำหนดมาตรการคุ้มครองเช่นนี้ยังไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาที่ปรากฏว่าในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ยังมีบุคลากรประเภทอื่น อันประกอบด้วย ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างเหมาบริการ ที่ร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ และทราบข้อมูลหรือมีส่วนในการกระทำ ความผิดต่างๆ ที่หากให้ถ้อยคำเหล่านี้ต่อทางราชการแล้วจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง แต่ด้วยความที่ มาตรการให้ความคุ้มครองไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มบุคลากรเหล่านี้ทำให้ไม่กล้าให้ข้อมูล หรือหากให้ ข้อมูลแล้วก็จกโดนแก้แค้นตอบโต้ด้วยประการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีการกระทำ ความผิดที่พัวพันข้าราชการระดับสูง หรือกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือองค์กรอาชญากรรม การแก้แค้นตอบโต้ก็จะแผ่ขยายมายังครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดของข้าราชการหรือบุคลากรผู้ให้ข้อมูลด้วย

ดังกรณี ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของคณะกรรมการสืบสวน ข้อเท็จจริง สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในกรณีตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีผู้ร้องเรียนมายัง ปลัดกระทรวงยุติธรรมว่านายแสง หัวหน้าฝ่ายพัฒนาปฏิบัติเรือนจำแห่งหนึ่งในจังหวัดชุมพรทุจริต ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเรียกรับเงินจากผู้ต้องขังที่เข้ารับการจำแนกเพื่อการควบคุม โดยผู้ ยอมจ่ายเงินจะได้อยู่ในแดนที่มีความเข้มงวดในมาตรการควบคุมไม่สูงและไม่ต้องทำการฝึกวิชาชีพ ภายในแดน ซึ่งในทางสืบสวนปรากฏว่าของนางกึ่งและนางหนู ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว ประจำฝ่าย พัฒนาปฏิบัติ ซึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการจำแนกผู้ต้องขังซึ่งทราบข้อเท็จจริงในกรณี ดังกล่าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์คนอื่นๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในแดนควบคุมที่มีการย้ายผู้ต้องขังเข้า ไปควบคุมตัว ไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงแต่ อย่างไม่ เนื่องจากถูกหัวหน้าฝ่ายพัฒนาปฏิบัติเรียกไปข่มขู่ โดยบอกว่าจะไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้าง และจะไม่รับประกันความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวหากเปิดเผยข้อมูลในเรื่องนี้ ทำให้ ในทางสืบสวนไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่จะยืนยันว่ามีการกระทำตามที่ได้มีการร้องเรียน คณะกรรมการจึงเสนอความเห็นให้ยุติเรื่อง

สำหรับกรณี นี้ หากมาตรการให้ความคุ้มครองครอบคลุมเพื่อเป็น หลักประกันความปลอดภัยหรือเสริมแรง ก็จะทำให้กระบวนการสืบสวนมีประสิทธิภาพกว่าที่ ปรากฏในกรณีนี้

### 6.2.3 องค์กรที่มีอำนาจให้ความคุ้มครอง

ข้าราชการพลเรือนสามัญอาจเปิดเผยข้อมูลได้โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเปิดเผยด้วยวาจา โดยต้องเปิดเผยต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ เช่น กรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย คณะกรรมการสอบสวนวินัย คณะกรรมการตรวจสอบเรื่องทุจริตของวุฒิสภา เป็นต้น<sup>80</sup>

โดยองค์กรที่มีอำนาจให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลนั้นกฎหมายกำหนดไว้เป็นระดับชั้น ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำเป็นพยาน และสำนักงาน ก.พ. ในลำดับท้ายที่สุด ซึ่งการยื่นขอรับความคุ้มครองจากองค์กรผู้มีอำนาจเหล่านี้ต้องยื่นขอไปตามลำดับชั้นตั้งแต่ชั้นแรก หากไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการคุ้มครองแล้วแต่มาตรการให้ความคุ้มครองมีความไม่เพียงพอเหมาะสมแก่กรณีการแก้แค้นตอบโต้

สำหรับการยื่นคำร้องให้ทำเป็นหนังสือและยื่นต่อองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความคุ้มครองในลำดับที่สูงขึ้นไปตามลำดับจนสุดสาย<sup>81</sup> การกำหนดองค์กรให้ความคุ้มครอง เช่นนี้ ทำให้มาตรการให้ความคุ้มครองตกอยู่ภายในระบบสายการบังคับบัญชาและกำกับดูแล สามารถถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง อันเป็นที่มาของการแทรกแซงและลักลั่นในการสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองได้

รวมถึงกรณีกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองแต่สามารถใช้อำนาจให้ความคุ้มครองข้าราชการในหน่วยงานอื่น หรือลงโทษทางวินัยหากมี ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรการให้ความคุ้มครองที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดและสั่งการ ซึ่งเป็นการก้าวล่วงและมีลักษณะเป็นงานปฏิบัติการไม่สอดคล้องภารกิจของสำนักงาน ก.พ. ที่เป็นงานอำนวยการ

ดังกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในกรณีตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีผู้ร้องเรียนมายัง ปลัดกระทรวงยุติธรรมว่าผู้บัญชาการเรือนจำแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานครเรียกรับเงินค่าตอบแทนจากเอกชนคู่สัญญาในกรณีรับจ้างแรงงานผู้ต้องขังทำไฟแช็ค โดยเปิดบัญชีรับเงินเป็นสองบัญชี โดยแบ่งเป็นบัญชีของทางราชการและบัญชีส่วนตัว โดยมีหัวหน้าฝ่ายฝึกวิชาชีพเป็นผู้รับดำเนินการ โดยในกรณีนี้มีนางสาวน้อยหน้า ตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ชำนาญงาน ประจำฝ่ายการเงินเป็นพยานปากสำคัญ โดยที่นางสาวน้อยหน้า ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ตามข้อเท็จจริงและ

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 98 วรรค 1.

<sup>81</sup> กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ข้อ 8-10.

พยานหลักฐานที่ปรากฏ แม้ข้อเท็จจริงไม่อาจระบุได้ว่าผู้บัญชาการเรือนจำมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด แต่ก็ส่งผลให้หัวหน้าฝ่ายฝึกวิชาชีพถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งหลังจากให้การแล้วนางสาวน้อยหน้าถูกผู้บัญชาการเรือนจำ สั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในแดนควบคุม และข่มขู่ว่าจะไม่ให้ย้ายไปไหน พร้อมทั้งกลั่นแกล้งเวลาประเมินขึ้นเงินเดือน

โดยที่การร้องขอใช้มาตรการคุ้มครองนั้นต้องขอใช้ตามลำดับชั้นที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาในระดับต้นและตามระดับชั้นมีส่วนร่วมกับการกระทำความผิด ทำให้การร้องขอใช้มาตรการไม่เกิดผลในเบื้องต้น กระทั่งต้องมีการร้องขอมายังปลัดกระทรวง จึงได้รับการพิจารณาให้ความคุ้มครอง ทั้งที่ก่อนหน้านี้ถูกแก้แค้นตอบโต้มาก่อนแล้วแต่กลับไม่ได้รับการคุ้มครอง กรณีจึงไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลอย่างยิ่ง

#### 6.2.4 มาตรการให้ความคุ้มครอง

ในการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำนั้นถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญได้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำเชื่อโดยสุจริตว่ามีการกระทำความผิดวินัยหรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริง หากไม่มีการกลับถ้อยคำนั้นในภายหลังการให้ข้อมูลหรือการให้ถ้อยคำนั้นก็ไม่ใช่ความผิดทางวินัย<sup>82</sup> ซึ่งหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลถูกแก้แค้นตอบโต้ผู้มีอำนาจให้ความคุ้มครองก็อาจพิจารณาให้ความคุ้มครองได้ ดังนี้<sup>83</sup>

- 1) ไม่เปิดเผยชื่อ หรือข้อมูลใด ๆ ที่จะทำให้ทราบว่ามีผู้ใดเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ
- 2) ไม่ใช่อำนาจไม่ว่าในทางใดหรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการกลั่นแกล้งหรือไม่เป็นธรรมซึ่งอาจมีผลทำให้กระทบสิทธิหรือหน้าที่ของผู้นั้นในทางเสียหาย
- 3) ให้ความคุ้มครองมิให้ผู้นั้นถูกกลั่นแกล้งหรือถูกข่มขู่เพราะเหตุที่มีการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ
- 4) ประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อเป็นทนายแก้ต่างคดีให้ถ้าผู้นั้นถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลในกรณีที่พยานผู้ใดร้องขอเป็นหนังสือ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะพิจารณาย้ายผู้นั้นหรือพิจารณาดำเนินการอื่นใดที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อให้ผู้นั้นได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้อง

<sup>82</sup> กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ข้อ 5.

<sup>83</sup> กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ข้อ 7.

ได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นและไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้

สำหรับการให้ความคุ้มครองให้พิจารณาดำเนินการในโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้ และให้เริ่มตั้งแต่มีการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ จนกว่าจะมีการสั่งยุติเรื่องหรือการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายแก่ผู้เป็นต้นเหตุเสร็จสิ้น<sup>84</sup>

แม้ว่ามาตรการในการให้ความคุ้มครองจะมีความหลากหลายก็ตามแต่ก็ยังเป็นไปในลักษณะของการคุ้มครองในทางบริหารงานบุคคล ไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลถูกข่มขู่ คุกคาม ประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย

ดังเช่นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในกรณีตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีผู้ร้องเรียนมายังปลัดกระทรวงยุติธรรมว่ามีขบวนการค้ายาเสพติดในเรือนจำแห่งหนึ่งในจังหวัดนครศรีธรรมราช

คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการเรียกเจ้าหน้าที่ภายในเรือนจำมาสอบถ้อยคำเสร็จสิ้น พร้อมทั้งได้มีการดำเนินการกับเครือข่ายยาเสพติดในเรือนจำ พร้อมทั้งจัดระเบียบในเรือนจำให้มีความเข้มงวดยิ่งขึ้น ปรากฏว่านายคำเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ชำนาญงาน ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในแดนควบคุมและเป็นหนึ่งในเจ้าหน้าที่ที่ได้มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ ถูกเครือข่ายขบวนการค้ายาเสพติดที่อยู่ภายนอกเรือนจำโทรศัพท์มาข่มขู่ว่าจะเอาชีวิตเพราะเหตุที่ได้ไปให้ถ้อยคำ และต่อมาถูกลอบยิงเสียชีวิต

จากการศึกษาถึงที่มาแนวคิดในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐที่เป็นหลักการทางวิชาการ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการและหลักกฎหมายในการให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 จะเห็นได้ว่าแม้ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ในการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้วก็ตามแต่ยังมีปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น ยังไม่ครอบคลุมประเภทความคิด บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและความไม่ชัดเจนขององค์กรที่มีอำนาจในการให้ความคุ้มครองรวมถึงมาตรการในการให้ความคุ้มครอง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงต่างกับกฎหมายของต่างประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายในการให้คุ้มครองที่ครอบคลุมและเหมาะสมจึงเป็นกรณีที่นักศึกษาจะทำการศึกษาต่อไป เพื่อหา

<sup>84</sup> กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ข้อ 12.

มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการและบุคคลด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่  
เป็นผู้ให้ข้อมูลต่อรัฐมีความมั่นใจและกล้าที่จะเปิดเผยหรือให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อทาง  
ราชการมากยิ่งขึ้นว่ามีกฎหมายรับรองและคุ้มครองได้ อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารราชการ  
ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐโดยรวมต่อไปจึงเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่จะต้อง  
ทำการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้ต่อไป





### บทที่ 3

## การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ ต่อทางราชการในต่างประเทศ

ในระดับสากลแนวความคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้การเป็นพยานหรือเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์อันเกี่ยวกับการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงหรือการกระทำอันก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้มีการพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับ โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบ โดยได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้มาใช้บังคับเป็นประเทศแรก ก่อนที่แนวความคิดนี้จะได้รับความนิยมแพร่หลายและประเทศต่างๆ และนำมากำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อิสราเอล แอฟริกาใต้ กาน่า เป็นต้น แต่ปัจจุบันในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ก็ได้มีการยอมรับและนำแนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายด้วยแล้วเช่นกัน ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ในฐานะที่ประเทศไทยรับเอาแนวความคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้การเป็นพยานหรือเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์อันเกี่ยวกับการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงหรือการกระทำอันก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในต่างประเทศที่ได้มีการพัฒนามาตรการดังกล่าวแล้ว ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ตามลำดับ

### 1. การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในประเทศ สหรัฐอเมริกา

#### 1.1 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการตรวจสอบในทางบริหารมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตยของประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะช่วยควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สุจริต โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกซึ่งก็รวมถึงใน

ประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน จึงมีความจำเป็นต้องสร้างมาตรการที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งความเป็นจริงประการหนึ่งก็คือผู้ที่ถูกรับได้คือการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็คือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั่นเอง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของตนมักได้รับผลกระทบหรือความเสียหายตามมาจากการเปิดเผยข้อมูลนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่จำนวนมากที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในหน่วยงานของตนไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้น เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับการแก้แค้นตอบโต้ให้ได้รับความเสียหายต่างๆ ที่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในหน่วยงานของรัฐนั้นก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการภาครัฐ

การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกานำมาใช้ช่วยแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังได้ขยายไปถึงเรื่องอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐด้วย เนื่องจากระบบราชการของรัฐบาลกลางมีขนาดใหญ่และซับซ้อน จึงมีโอกาสที่จะเกิดการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้อง ไม่มีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องและการกระทำที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>83</sup> กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของสหรัฐอเมริกานำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1978 เมื่อมีการบังคับใช้ The Civil Service Reform Act 1978 และได้มีการบัญญัติ Whistleblower protection Act 1989 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 กฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐรวมถึงบุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐมาก่อน ต่อมาในปี 1994 ได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง โดยให้ขยายความคุ้มครองรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐในรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านสาธารณสุข แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ด้านข่าวกรอง เช่น FBI ผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ของศาลซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับอื่นๆ อยู่แล้ว<sup>84</sup>

อย่างไรก็ดีในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายของรัฐบาลกลางหลายฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลรวมอยู่ด้วย ซึ่งมีทั้งกรณีที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและกรณีที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลูกจ้างของภาคเอกชน ซึ่งปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ กฎหมายเกี่ยวกับค่าชดเชยแก่คนงานและ

<sup>83</sup> พงศเทพ จารุสุตินธ์...“การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา, 2547, น. 4, [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th) สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2559

<sup>84</sup> Drew Kristine, Whistle Blowing and Corruption an Initial and comparative Review ,p.14, <http://psiru.org/publicationsindex.asp> สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2559

กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ให้ความคุ้มครองโดยห้ามการกระทำโต้ตอบ (Reprisal) ต่อลูกจ้างที่เปิดเผยหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือการละเมิดกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยมีบทบัญญัติเฉพาะตามกฎหมายแต่ละฉบับเกี่ยวกับลักษณะการให้ความคุ้มครองการเยยวาระบวนการยื่นฟ้อง การพิจารณา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอีกลักษณะหนึ่ง คือ ตาม False Claims Act มีลักษณะเป็นการให้รางวัลตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ให้ข้อมูลการกระทำอันผิดต่อรัฐบาลและผู้ให้ข้อมูลนั้น ได้เป็นผู้ฟ้องทางแพ่งในนามของรัฐบาลต่อบุคคลที่กระทำการนั้น ตัวอย่างเช่นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐบาลกลางได้กระทำการอันผิดกรณีตาม False Claims Act นี้ ลูกจ้างที่ให้ข้อมูลได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกคุกคาม ช่มชู้ไล่ออกหรือเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ได้ให้ข้อมูลและฟ้องร้องนั้น<sup>85</sup>

มลรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เช่นกัน โดยส่วนใหญ่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่ แต่ก็ยังมีหลายมลรัฐที่ขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างของภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้ ขอบเขตและเนื้อหาของเรื่องที่ทำให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตลอดจนกระบวนการขึ้นตอนตามกฎหมายมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ กฎหมายของมลรัฐส่วนใหญ่ที่ออกมาหลัง The Civil Service Reform Act of 1978 บางมลรัฐให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่การเปิดเผยเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย บางมลรัฐจำกัดความคุ้มครองเฉพาะแก่การเปิดเผยข้อมูลในบางเรื่องหรือคุ้มครองเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>86</sup>

สำหรับกฎหมายระดับรัฐบาลกลางว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐของสหรัฐอเมริกานั้นมีความหลากหลายและแตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สภาองเกรสจึงได้มีการพิจารณาออกกฎหมาย The Civil Service Reform Act of 1978 ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญในส่วนของ การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐอยู่ด้วยและในปี ค.ศ. 1989 ได้มีการออกกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ซึ่งในการศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนขอศึกษาในหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองตาม Whistleblower Protection Act 1989 เนื่องจากเป็นกฎหมายระดับรัฐบาลกลางที่เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่ขอพิจารณากฎหมายระดับรัฐบาลกลางหรือกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐฉบับอื่น ๆ<sup>87</sup>

<sup>85</sup> พงศ์เทพ จารุสุตินธ์, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา, 2547, น. 1-2.

<sup>86</sup> พงศ์เทพ จารุสุตินธ์, อ้างถึงแล้ว, น. 2-3.

<sup>87</sup> ศศิณา เงียวิจิตร, การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

## 1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครอง

The Whistleblower Protection Act 1989 มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใดๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องหรือกีดกันรายอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะนั้น มีส่วนช่วยในการจัดการที่ซื่อสัตย์ ความสูญเสียเปล่า การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง เพื่อช่วยจัดการกระทำผิดภายในรัฐบาล และปกป้องคุ้มครองสิทธิลูกจ้างของรัฐบาลกลางมิให้มีการโต้ตอบต่อลูกจ้างที่เปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

### 1.2.1 ประเภทของความผิดที่เปิดเผยข้อมูลแล้วได้รับความคุ้มครอง

ประเภทการกระทำความผิดที่หากเปิดเผยแล้วจะได้รับความคุ้มครองตาม The Whistleblower Protection Act 1989 ได้แก่ การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือการไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใดๆ ในเรื่องดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นความผิดที่เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังเกิดก็ตาม<sup>88</sup>

### 1.2.2 บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลแล้วจะได้รับความคุ้มครองตาม The Whistleblower Protection Act 1989 ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้าง คู่สัญญากับทางราชการ และอดีตข้าราชการ แต่ไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการ ลูกจ้าง ในหน่วยงานรัฐอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง เจ้าหน้าที่สภาพองเกรส เจ้าหน้าที่ศาล แต่อย่างไรก็ดีเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน<sup>89</sup>

### 1.2.3 องค์กรที่มีอำนาจให้ความคุ้มครอง

องค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการในกรณีการรับแจ้งข้อมูล ดำเนินการสืบสวน สอบสวน กระทั่งการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ได้แก่

<sup>88</sup> United State Code title 5 sec.1213 (a). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>89</sup> United State Code title 5 sec.1221 (a),(b). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

1) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง นำโดยคณะกรรมการบริหารสามคนที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภาประกอบด้วยประธานหนึ่งคน รองประธานหนึ่งคน และสมาชิกอีกหนึ่งคน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีและเป็นได้เพียงวาระเดียว ซึ่งประธานาธิบดีอาจถอดถอนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วยเหตุหย่อนประสิทธิภาพ ประมาทในหน้าที่ หรือความประพฤติไม่สมควรก็ได้<sup>90</sup>

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>91</sup>

- (1) คຸ້ມครองระบบคุณธรรมของรัฐบาลกลางจากการเล่นพรรคเล่นพวกในทางการเมือง และจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคคลากรภาครัฐ
- (2) คຸ້ມครองลูกจ้างจากการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อประกันว่าหน่วยงานมีการจ้างงานโดยสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรม
- (3) พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์ของลูกจ้างเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้นว่า คำสั่งถอดถอน พักงาน หรือลดขั้นเงินเดือน
- (4) พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบการเกษียณอายุราชการ หรือ ระบบการเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
- (5) พิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนของลูกจ้างที่ยื่นตามกฎหมาย The whistleblower Protection Act, The Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act, The Veterans Employment Opportunities Act และ The presidential and Executive Office Accountability Act
- (6) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เสนอโดยที่ปรึกษาพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องในเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคคลากรภาครัฐและเรื่องการฝ่าฝืน The Hatch Act
- (7) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอให้ตรวจสอบข้อบังคับของสำนักงานบริหารจัดการบุคลากร

<sup>90</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit Systems Protection Board”, วารสารข้าราชการ 49 (5), 2547, น. 1-5.

<sup>91</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, อ้างถึงแล้ว, น. 6-11.



(8) ศึกษากระบวนการพลเรือนของรัฐบาลกลางและระบบคุณธรรมอื่นๆ  
ในงานด้านบริหาร

ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีเขตอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้

- การพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียม เว้นแต่กรณีการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีการหยิบยกเรื่องการเลือกปฏิบัติ)

- การเจรจาและแก้ไขข้อพิพาท ข้อร้องเรียนการปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่เป็นธรรมและการยกเว้นคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐบาลกลาง)

- การให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การเจ้าหน้าที่ การเกษียณและสิทธิประโยชน์ (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานบริหารจัดการบุคลากร)

- การสอบสวนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ)

- การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จากภาคอุตสาหกรรมของเอกชนท้องถิ่น เมือง หรือ ลูกจ้างของมลรัฐ

## 2) สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel)

แรกเริ่มสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Civil Service Reform Act of 1978 เป็นหน่วยงานหนึ่งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีที่ปรึกษาพิเศษ เป็นผู้บังคับบัญชา โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งที่ปรึกษาพิเศษโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี ที่ปรึกษาพิเศษมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ต่อมาเมื่อมีการออก The Whistleblower Protection Act 1989 ได้มีการแยกสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษออกจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1989 สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจึงยกระดับฐานะเป็นหน่วยงานอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ซึ่งสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>92</sup>

<sup>92</sup>United State Code title 5 sec.1212 (a). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559



(1) การรับเรื่องสอบสวนและยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของลูกจ้างของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใดๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องหรือกษัตริย์ทรายเป็นอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะ

(2) การรับเรื่อง สอบสวน และยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้อกล่าวหาจากลูกจ้างของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรที่หน่วยงานหรือหัวหน้างานกระทำต่อลูกจ้างอันเป็นการโต้ตอบต่อการที่ลูกจ้างนั้นเปิดเผยข้อมูล

(3) การรับรายงานจากหน่วยงานและหรือหัวหน้างานที่ถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร ต่อลูกจ้างผู้ให้ข้อมูล และหากมีเหตุผลอันสมควรก็มีอำนาจดำเนินการให้ได้มาซึ่งคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง จากหน่วยงานนั้นเองหรือจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(4) การยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร

(5) การจัดหาหน่วยงานอื่นที่จะให้ลูกจ้างผู้ได้รับผลจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องได้ย้ายไปทำงาน

สำหรับวิธีการเปิดเผยข้อมูล The Whistleblower Protection Act of 1989 ได้กำหนดไว้ดังนี้

เมื่อบุคคลผู้ให้ข้อมูลเชื่อโดยสุจริตว่าเรื่องที่ทราบมานั้นเกิดขึ้นจริง และเชื่ออย่างสมเหตุสมผลว่ามีการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง หรือกษัตริย์ทรายเป็นอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะเกิดขึ้น สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อที่ปรึกษาพิเศษ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลนั้น<sup>93</sup> การเปิดเผยเรื่องดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่ไม่ผิดกฎหมายห้ามไว้ หรือไม่มีคำสั่งทางบริหารกำหนดให้เป็นความลับเพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคงภายในหรือการดำเนินงานด้านการต่างประเทศ<sup>94</sup>

<sup>93</sup>United State Code title 5 sec.1213 (a). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>94</sup>United State Code title 5 sec.1213 (i). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

เมื่อได้ข้อมูลดังกล่าว ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องดำเนินการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าข้อมูลนั้นมีความเป็นไปได้หรือไม่ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง<sup>95</sup> ในกรณีนี้ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะมีหน่วยรับผิดชอบดูแลการเปิดเผยข้อมูล ทำหน้าที่รับเรื่องและตรวจสอบข้อมูลที่เจ้าหน้าที่เปิดเผยว่าเป็นไปตามลักษณะที่กำหนดในกฎหมายหรือไม่ เพื่อพิจารณาว่าข้อมูลดังกล่าวมีมูลความจริงหรือไม่โดยประกอบกับการพิจารณาปัจจัยต่างๆ สำหรับการเปิดเผยข้อมูลจากผู้ที่ไม่เปิดเผยตัวโดยทั่วไป สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะไม่รับพิจารณา โดยจะส่งเรื่องนั้นไปยังฝ่ายตรวจสอบทั่วไปหน่วยงานที่เหมาะสมต่อไป รวมถึงกรณีการเปิดเผยข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการบริการไปรษณีย์ทหารในกองทัพสหรัฐ เจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่ปฏิบัติงานภายใต้การมอบหมายของรัฐบาลกลาง และลูกจ้างของบุคคลหรือบริษัทที่รับเหมาทำงานให้กับรัฐบาลกลาง<sup>96</sup>

เมื่อที่ปรึกษาพิเศษพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลที่เปิดเผยนั้นมีมูลการกระทำผิดจริง ก็จะดำเนินการส่งต่อข้อมูลนั้น ไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำการสอบสวนในเรื่องนั้น โดยต้องส่งรายงานการสอบสวนเป็นหนังสือกลับมายังที่ปรึกษาพิเศษภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากที่ปรึกษาพิเศษหรือภายในเวลาที่มากกว่านั้นตามแต่ตกลงกับที่ปรึกษาพิเศษ ทั้งนี้ ที่ปรึกษาพิเศษจะให้หัวหน้าหน่วยงานทำการสอบสวนและส่งรายงานการสอบสวนแต่เฉพาะกรณีข้อมูลที่เปิดเผยโดยเจ้าหน้าที่ ผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ หรือผู้สมัครเข้าทำงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น หรือเป็นกรณีที่ข้อมูลที่เปิดเผยเกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น<sup>97</sup>

กรณีที่ปรึกษาพิเศษเห็นว่าข้อมูลนั้นไม่มีมูลที่จะดำเนินการ แต่ที่ปรึกษาพิเศษอาจส่งข้อมูลไปยังหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น (แต่ข้อมูลนั้นไม่อาจส่งไปยังหัวหน้าหน่วยงานโดยปราศจากความยินยอมของผู้เปิดเผยข้อมูล) เมื่อได้รับข้อมูลดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานนั้นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ที่ปรึกษาพิเศษภายในเวลาอันสมควรว่าได้กระทำการใดและจะแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งที่ปรึกษาพิเศษจะต้องแจ้งรายงานของหัวหน้าหน่วยงานแก่ผู้ที่เปิดเผยข้อมูล แต่หากที่ปรึกษาพิเศษเห็นควรไม่ส่งข้อมูลที่ได้รับไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่ปรึกษาพิเศษต้องส่งเรื่องคืนแก่ผู้ให้ข้อมูลและแจ้งถึงเหตุผลที่ไม่ดำเนินการต่อไป รวมทั้งระบุหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลนั้นหากผู้เปิดเผยข้อมูลนั้นประสงค์ที่จะยื่นเรื่องต่อไป<sup>98</sup> และในรายงานการสอบสวนจะต้องมีการตรวจสอบและลงนาม โดยหัวหน้าหน่วยงาน ประกอบด้วยสรุป

<sup>95</sup> United State Code title 5 sec.1213 (b). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>96</sup> <http://www.osc.gov> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2559.

<sup>97</sup> United State Code title 5 sec.1213 (c). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>98</sup> United State Code title 5 sec.1213 (g) (2)(3). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10

พื้นฐานที่มาของการสอบสวน รายละเอียดการสอบสวน สรุปพยานหลักฐานที่ได้รับ รายงานเรื่องที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับ และรายละเอียดของสิ่งที่ต้องปฏิบัติจากผลการสอบสวนนั้น เช่น การเปลี่ยนกฎหมาย ข้อบังคับ หรือทางปฏิบัติ การให้เจ้าหน้าที่ที่เดือดร้อนนั้น กลับคืน ฐานะเดิม การลงโทษทางวินัย และการส่งเรื่องให้อัยการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนทางอาญา<sup>99</sup>

เมื่อที่ปรึกษาพิเศษได้รับรายงานการสอบสวน จะต้องส่งสำเนารายงานการสอบสวนให้แก่ผู้ร้อง(มีกรณียกเว้นที่ไม่ต้องส่งสำเนาให้ผู้ร้อง คือ กรณีที่ผลการสอบสวนของหน่วยงานพบว่าการฝ่าฝืนทางอาญาที่ต้องส่งเรื่องให้อัยการ)<sup>100</sup> ซึ่งผู้ร้องอาจยื่นข้อคิดเห็นต่อรายงานการสอบสวนนั้นไปยังที่ปรึกษาพิเศษภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนารายงานการสอบสวนที่ปรึกษาพิเศษจะต้องตรวจสอบการสอบสวนและสรุปผลการสอบสวนว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ จากนั้นที่ปรึกษาพิเศษจะส่งรายงานการสอบสวนข้อคิดเห็นของผู้ร้อง และข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะใดๆ ของที่ปรึกษาพิเศษเองไปยังประธานาธิบดีและคณะกรรมการของสภาองเกรส ที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ในกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษไม่ได้รับรายงานการสอบสวนของหน่วยงานภายในเวลาที่กำหนด ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องส่งสำเนาของข้อมูลที่ส่งแก่หัวหน้าหน่วยงานนั้นไปยังประธานาธิบดีและคณะกรรมการของสภาองเกรสที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นพร้อมทั้งข้อมูลที่แสดงถึงเหตุที่หัวหน้าหน่วยงานไม่ส่งรายงานการสอบสวน<sup>101</sup>

สำหรับกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษได้รับข้อมูลจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ ไม่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ หรือมิได้เป็นผู้สมัครเข้าทำงาน ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น หรือกรณีที่ข้อมูลนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น ที่ปรึกษาพิเศษก็อาจส่งข้อมูลไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้นดำเนินการ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานนั้นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ที่ปรึกษาพิเศษภายในเวลาอันสมควรว่าได้กระทำการใดและจะแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งที่ปรึกษาพิเศษจะต้องแจ้งรายงานของหัวหน้าหน่วยงานแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล หากที่ปรึกษาพิเศษ ไม่ส่งข้อมูลที่ได้รับไปยังหัวหน้าหน่วยงาน ก็จะต้องส่งเรื่องคืนให้แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล<sup>102</sup>

ที่ปรึกษาพิเศษไม่ต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใดๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้อง

<sup>99</sup>United State Code title 5 sec.1213 (d). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>100</sup>United State Code title 5 sec.1213 (f). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>101</sup>United State Code title 5 sec.1213 (e). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>102</sup>United State Code title 5 sec.1213 (g) (1). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10

อย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง หรือกษัตริย์ทรายเป็นอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะ โดยมีได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูลนั้น ยกเว้นกรณีที่ว่าที่ปรึกษาพิเศษวินิจฉัยว่าการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลนั้นมีความจำเป็นอันเนื่องมาจากกษัตริย์ทรายเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะอันใกล้จะถึง หรือการฝ่าฝืนทางอาญาใดๆ ที่ใกล้จะเกิดขึ้น<sup>103</sup>

ในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว หากเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวกรองต่างชาติ หรือมีกฎหมาย คำสั่งทางบริหารห้ามเปิดเผยข้อมูลไว้ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องส่งข้อมูลนั้นให้แก่ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงภายใน คณะกรรมการถาวรว่าด้วยการข่าวกรองของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการว่าด้วยการข่าวกรองของวุฒิสภา เพื่อวินิจฉัยว่าจะดำเนินการกับข้อมูลนั้นต่อไปอย่างไร<sup>104</sup>

#### 1.2.4 มาตรการให้ความคุ้มครอง

สำหรับผู้ให้ข้อมูลที่เปิดเผยข้อมูลต่อรัฐนั้นจะนำมาซึ่งการบังคับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐต่อไปคือ เมื่อผู้ให้ข้อมูลนำข้อมูลภายในองค์กรมาเปิดเผย ผู้ให้ข้อมูลนั้นอาจได้รับการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

##### 1) การกระทำที่ไม่ถูกต้อง

ใน Civil Service Reform Act 1978 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย Whistleblower Protection Act 1989 ได้บัญญัติถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร ซึ่งได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งของหน่วยงานใดๆ จะต้องไม่ใช่อำนาจนั้นในลักษณะที่เป็น<sup>105</sup>

- การเลือกปฏิบัติในลักษณะต่างๆ
- การบังคับเกี่ยวกับการทำกิจกรรมทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ หรือกระทำการโต้ตอบเจ้าหน้าที่ที่ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง
- การหลอกลวงหรือจงใจขัดขวางบุคคลในการแข่งขันเข้าทำงาน
- การใช้อิทธิพลเหนือบุคคลใดๆ ให้ถอนตัวจากการแข่งขันเข้ารับตำแหน่งหรือ ทำให้บุคคลอื่นใดเสียโอกาสในการเข้าทำงาน

<sup>103</sup>United State Code title 5 sec.1213 (h). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>104</sup>United State Code title 5 sec.1213 (j) WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>105</sup>United State Code title 5 sec.2302 (b) WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

- การให้ความชอบหรือประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ หรือผู้สมัครเข้าทำงาน โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ เพื่อเพิ่มหรือลดโอกาสในการเข้าทำงาน

- การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงาน หรือชู้ว่าจะกระทำเช่นนั้นต่อเจ้าหน้าที่เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ

- การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงานหรือชู้ว่าจะกระทำเช่นนั้นต่อเจ้าหน้าที่เพราะเหตุที่ลูกจ้างได้อุทธรณ์ ร้องเรียน หรือใช้สิทธิแก้ไขข้อข้องใจ

- การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงานต่อเจ้าหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ไม่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม เป็นต้น

เห็นได้ว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางหรือหัวหน้างานในหน่วยงานนั้นได้กระทำการอันเป็นการโต้ตอบต่อเจ้าหน้าที่เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคคล ประการหนึ่ง ซึ่ง Whistleblower Protection Act 1989 ได้กำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการสอบสวนและพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการให้ข้อมูลแก่รัฐ อันได้แก่ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งจะได้พิจารณาในส่วนตัวไป

2) การร้องเรียนการถูกโต้ตอบอันเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูล (*Reprisal matters*)<sup>106</sup>

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ผู้ซึ่งเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางหรือผู้สมัครเข้าทำงานกับรัฐบาลกลางนั้นเชื่อว่า มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร อันเกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐบาลกลางสามารถร้องเรียนเป็นหนังสือต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษตามแบบฟอร์มคำร้องที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจัดไว้ให้โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านทนายความ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะสอบสวนข้อร้องเรียน โดยการสอบสวนของหน่วยตรวจสอบข้อร้องเรียนทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคคล จะวิเคราะห์ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรรวมถึงข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำอื่นที่ต้องห้ามโดยกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน หน่วยตรวจสอบข้อร้องเรียนอาจติดต่อกับผู้ร้องเรียนเพื่อให้เข้าใจข้อร้องเรียนอย่างชัดเจนและอาจมีการไต่สวนเพิ่มเติมภายหลัง

<sup>106</sup>United State Code title 5 sec.1214 – 1215. WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559



การสอบสวนเบื้องต้นหน่วยตรวจสอบข้อร้องเรียนจะส่งเรื่องร้องเรียนที่มีความสมบูรณ์ไปยังหน่วยใดหน่วยหนึ่งในสามหน่วยของฝ่ายสอบสวนและฟ้องร้อง แต่ละหน่วยจะทำการสอบสวนเพื่อตรวจสอบข้อร้องเรียนและพยานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อกฎหมายว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับหรือไม่ และเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือทั้งสองอย่างหรือไม่

นอกจากนี้สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษยังมีหน่วยงานแก้ไขข้อขัดแย้งที่เป็นทางเลือกโดยหลังจากการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบข้อร้องเรียน สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะเสนอทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยขึ้นกับความสมัครใจของทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่จ้างงาน หากทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะมอบหมายฝ่ายที่สามที่เป็นกลางเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกระหว่างกันเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงที่เห็นชอบร่วมกัน ทั้งนี้ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษอาจเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นในระหว่างขั้นตอนใด ๆ อันจะนำไปสู่ข้อตกลงที่ยอมรับได้แก่ทุกฝ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้องและหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย

ในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นไม่เยียวยาการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร ตามการเรียกร้องของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษสามารถยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยกล่าวหาว่ามีเหตุผลอันสมควรที่เชื่อว่าการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร เกิดขึ้น มีอยู่หรือกำลังจะเกิดขึ้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจสั่งหน่วยงานให้ดำเนินการเพื่อมีคำสั่งพักงาน และการกลับแก้อื่น ๆ การชดใช้ค่าเสียหาย ความ การจ่ายคืนค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายและความเสียหายอื่น ๆ สำหรับในกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัย สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร บุคคลที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมวินิจฉัยว่าได้กระทำการไม่ถูกต้องต่อบุคลากร อาจถูกถอดถอนลดขั้น พักงาน ตักเตือน หรือถูกปรับก็ได้

นอกจากนี้ คู่กรณี สำนักงานบริหารจัดการบุคลากรหรือที่ปรึกษาพิเศษ อาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเต็มคณะในกรุงวอชิงตันดีซี เพื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยเบื้องต้นอีกครั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเต็มคณะเป็นที่สุดท้าย อย่างไรก็ดีตามคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดท้ายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยเบื้องต้นที่ถึงที่สุด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการยื่นขอให้ตรวจสอบอีกครั้ง หรือคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดที่ออกโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเต็มคณะในกรุงวอชิงตันดีซี อาจมีการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ประจำรัฐบาลกลางได้ต่อไปอีก



เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และผู้สมัครเข้าทำงานในรัฐบาลกลางที่ได้ร้องเรียนว่าตนตกอยู่ภายใต้คำสั่งที่มีขอบของหน่วยงาน อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใด ๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องหรือกีดกันตราอย่างร้ายแรงและเฉพาเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อร้องขอให้มีการแก้ไขคำสั่งของหน่วยงานให้ถูกต้อง การใช้สิทธิในการอุทธรณ์ด้วยตนเองจะต้องมีการร้องขอให้มีการแก้ไขคำสั่งให้ถูกต้องจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษก่อน การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจกระทำหลังจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษได้ดำเนินการเรื่องที่กำลังกล่าวหาว่ามีการโต้ตอบต่อการให้ข้อมูลเสร็จสิ้น หรือหลังจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมิได้แจ้งต่อผู้ร้องเรียนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องการกล่าวหาว่ามีการโต้ตอบต่อการให้ข้อมูล ฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจปฏิเสธไม่รับเรื่องที่มีได้มีการร้องเรียนต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษก่อน<sup>107</sup> และเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว เจ้าหน้าที่อาจร้องขอคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ระงับคำสั่งของหน่วยงานได้ก่อน ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วยตนเองเพื่อร้องขอให้มีการแก้ไขคำสั่งให้ถูกต้อง<sup>108</sup>

สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะทำการตอบรับข้อร้องเรียนการถูกโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลแก่รัฐซึ่งได้ยื่นไปยังผู้ให้ข้อมูลอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- จดหมายแจ้งการรับข้อร้องเรียนและระบุถึงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องนั้น พร้อมด้วยแผ่นข้อมูลที่อธิบายว่าจะมีการดำเนินการอย่างไรต่อข้อร้องเรียน

- การรายงานความคืบหน้าเมื่อครบเก้าสิบวัน และทุก ๆ หกสิบวัน
- จดหมายแจ้งการส่งเรื่องไปยังฝ่ายสอบสวนและฟ้องร้อง เพื่อการตรวจสอบเพิ่มเติม พร้อมด้วยแผ่นข้อมูลเกี่ยวกับการสอบสวนและกระบวนการตรวจสอบตามกฎหมาย (หรืออาจเป็นจดหมายเชิญผู้ร้องเรียนให้เข้าร่วมในการไต่ถามซึ่งกันเป็นทางเลือกอย่างหนึ่ง)

<sup>107</sup>United State Code title 5 sec.1221. WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

<sup>108</sup>United State Code title 5 sec.1221(c)(1). WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10

- จดหมายแจ้งกำหนดการวินิจฉัยเบื้องต้น พร้อมด้วยโอกาสในการยื่นเรื่องเพิ่มเติมเมื่อหน่วยตรวจสอบข้อร้องเรียนเสนอที่จะยุติเรื่อง โดยไม่มีการเยียวยาหรือไม่ส่งไปยังฝ่ายสอบสวนและฟ้องร้อง

- จดหมายแจ้งว่าสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะไม่ดำเนินการต่อไปเพราะไม่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น

นอกจากมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐโดยการกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถร้องเรียนการถูกโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลแล้วยังปรากฏรายละเอียดอื่น ๆ อันอาจถือได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ อันได้แก่<sup>109</sup>

1. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่น ๆ จากการคุกคามในระหว่างการสอบสวนของที่ปรึกษาพิเศษหรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมวินิจฉัยว่าถูกโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลได้ย้ายไปอยู่หน่วยงานทางบริหารอื่นในตำแหน่งระดับเดียวกันกับที่เดิม

3. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำสั่งแก้ไขให้ผู้ต้องในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วยตนเองเพื่อร้องขอให้มีการสั่งแก้ไขให้ผู้ต้อง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจกำหนดค่าทนายความรวมถึงค่าใช้จ่ายอันสมควรอื่นใดให้แก่เจ้าหน้าที่

4. เจ้าหน้าที่ที่ได้เลือกที่จะร้องเรียนการถูกโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนี้แล้ว เจ้าหน้าที่นั้นยังมีสิทธิได้รับการเยียวยาตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นด้วย ตัวอย่างเช่น สิทธิตาม The Clean Water Act<sup>110</sup>

5. ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่ได้มาร้องเรียนการถูกโต้ตอบ อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลจะไม่ถูกเปิดเผยโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูล เว้นแต่ที่ปรึกษาพิเศษเห็นว่ามิถนุขยที่ใกล้ชิดจะถึงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือการฝ่าฝืนทางอาญา ที่ปรึกษาพิเศษมีอำนาจเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลได้

<sup>109</sup> ศศิณา เสงวีจิตร., การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

<sup>110</sup> Bruce D. Fisher, Rutgers L. Rev., "The Whistleblower Protection Act of 1989; A False Hope for whistleblowers," 43 (355), p. 405.

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการที่สมบูรณ์ และเป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายเรื่องนี้ขึ้นบังคับใช้ ซึ่งในส่วนต่อไปจะขอกล่าวถึงในส่วนของมาตรการทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ โดยจะแยกอธิบายตามลำดับ

## 2. การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในประเทศอังกฤษ

### 2.1 มาตรการทางกฎหมาย

กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศอังกฤษ คือ Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA) มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1999 โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ Employment Right Act 1996<sup>111</sup> มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและให้บุคคลเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบในสถานที่ทำงาน เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับบุคคลในองค์กร ลูกจ้างในหน่วยงานต่างๆ โดยอาจเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่นๆ โดยกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน<sup>112</sup> เช่น ผู้รับจ้างทำงานบ้าน รวมถึงข้าราชการ (crown servant) เจ้าหน้าที่กองทัพ แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลใช้บังคับกับตำรวจ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติครอบคลุมถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งทางแพ่ง ทางอาญาทางปกครอง การผิดสัญญา และการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กฎหมายให้ความคุ้มครองจากการถูกโต้ตอบเนื่องจากเปิดเผยข้อมูล ได้แก่ การถูกไล่ออก การถูกลงโทษจากนายจ้างหรือหัวหน้าเพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูล

### 2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครอง

#### 2.2.1 ประเภทความผิดที่เปิดเผยข้อมูลแล้วได้รับความคุ้มครอง

ลักษณะความผิดที่เปิดเผยข้อมูลแล้วสามารถได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (qualifying disclosure) จะต้องเป็นความผิดในลักษณะ ดังต่อไปนี้<sup>113</sup>

<sup>111</sup> “UK Public Interest Disclosure Act,” <http://www.pcaw.co.uk/legislation/legislation.html>. สืบค้นเมื่อ 22 พฤษภาคม 2559.

<sup>112</sup> James Gobert and Maurice punch “Modern law review 63(1),” ,2002, p.38

<sup>113</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 43B.

- 1) การกระทำความผิดทางอาญา
- 2) ความผิดทางแพ่ง (กรณีประมาท, ละเมิดสัญญา)
- 3) การละเมิดกฎหมายของฝ่ายบริหาร/ความผิดทางปกครอง
- 4) การตัดสินคดีที่ไม่เป็นธรรม
- 5) ข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่จะเกิดแก่สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของบุคคลและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

รวมถึงการพยายามปกปิดข้อมูลข้างต้นด้วย และการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยผู้ให้ข้อมูลจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น

### 2.2.2 บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ประเภทของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองจากการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้าง คู่สัญญากับทางราชการ และอดีตข้าราชการ<sup>114</sup>

### 2.2.3 องค์กรที่มีอำนาจให้ความคุ้มครอง

วิธีการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะเป็นไปตามประเภทของผู้มีอำนาจรับแจ้งข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- 1) การเปิดเผยข้อมูลภายในองค์กร โดยการเปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ชอบตามบทบัญญัติของ Public Interest Disclosure Act 1998 ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ให้ข้อมูลหรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าว อันได้แก่ บุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย<sup>115</sup> เช่น คู่สัญญาของบริษัทแจ้งการกระทำที่ไม่ชอบต่อผู้จัดการของบริษัท เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อองค์กรภายนอกได้หากปรากฏว่า

(1) การเปิดเผยต่อภายในหน่วยงานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ให้ข้อมูลอาจได้รับความเสียหายเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลจากผู้บังคับบัญชา หรือ

(2) ได้ทำการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อหน่วยงานภายในองค์กรแล้ว

=qf8X6bAxsY1\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJolvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>114</sup> รายงานการศึกษา โครงการวางระบบคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการสำนักมาตรฐานวินัย, กรุงเทพฯ : สำนักงาน กพ., 2549, น. 120.

<sup>115</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 43C.

2) การเปิดเผยข้อมูลต่อที่ปรึกษากฎหมายอันสืบเนื่องจากการขอคำแนะนำทางกฎหมาย ถือเป็น การเปิดเผยข้อมูลกรณีเดียวที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องกระทำโดยสุจริต กฎหมายยังคงให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลนั้น<sup>116</sup>

3) การเปิดเผยข้อมูลต่อรัฐมนตรีจะต้องเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ผู้เปิดเผยข้อมูลจะต้องเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต<sup>117</sup>

4) การเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น Health and Safety Executive, Environment Agency หรือ Director General of the Serious Fraud Office เป็นต้น<sup>118</sup>

5) การเปิดเผยต่อสื่อมวลชนต่างๆ ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต่อเมื่อกระทำโดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อว่าข้อมูลที่เปิดเผยและขอกกล่าวอ้างใดๆ อันเป็นสาระสำคัญเป็นความจริง การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล และเมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมกรณีแล้ว การเปิดเผยผ่านสื่อมวลชนดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีเหตุผลอันสมควร<sup>119</sup>

การเปิดเผยข้อมูลในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เปิดเผยข้อมูลสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ได้แก่ ตำรวจ องค์กรวิชาชีพ เจ้าหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรี เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองกรณีดังกล่าว ไว้ดังนี้

- (1). เป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต
- (2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าข้อมูลที่เปิดเผย รวมถึงขอกกล่าวอ้างต่างๆ เป็นความจริง
- (3) การเปิดเผยข้อมูลไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

<sup>116</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 43D.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJolvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJolvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>117</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 43E.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJolvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJolvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>118</sup> bib

<sup>119</sup> “Policy for disclosure of malpractice and wrongdoing,” <http://www.shoutees.nhs.uk/pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.



(4) ผู้เปิดเผยข้อมูลเชื่อว่าหากเปิดเผยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 43F อาจถูกผู้บังคับบัญชากลับแก้งให้ได้รับความเสียหาย หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเมื่อเปิดเผยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะปกปิดหรือทำลายหลักฐานใดๆ ที่เกี่ยวข้องพันกับข้อมูลที่เปิดเผย และการเปิดเผยข้อมูลในกรณีเช่นนี้จะต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ด้วย

เมื่อพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลข้างต้นอาจพิจารณาได้ว่า โดยหลักแล้ว ผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเป็นบุคคลในองค์กร กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาของตน เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดจึงจะสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อองค์กรภายนอกได้ นอกจากนี้การที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงาน ศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษ ประเภทหนึ่งที่อยู่ในระบบโครงสร้างของศาลชั้นต้นอังกฤษ พิจารณาเฉพาะคดีพิพาทเรื่องทางแรงงาน โดยเฉพาะจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบและให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลซึ่งจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป

#### 2.2.4 มาตรการให้ความคุ้มครอง

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลของประเทศอังกฤษ กำหนดไว้ในส่วนที่ 5 “การคุ้มครองความเสียหายในทางการจ้างแรงงาน” ของ Employment Rights Act 1996 ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการกระทำของผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหายนอกเหนือไปจากสิทธิหรือสวัสดิการพื้นฐานที่กฎหมายแรงงานรับรองไว้ เช่น เรื่องความปลอดภัย สุขภาพในการทำงาน เวลาในการทำงาน การมีตัวแทนฝ่ายเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

การเปิดเผยข้อมูลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต้องเป็นข้อมูลที่กฎหมายกำหนดและเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องตามกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ดังต่อไปนี้

1) ข้อกำหนดในสัญญาใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันเจ้าหน้าที่จากการเปิดเผยข้อมูลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเป็นโมฆะ นอกจากนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลใช้บังคับกับข้อตกลงระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชา(ไม่ว่าจะมีการกำหนดไว้ในสัญญาหรือไม่)รวมถึงข้อตกลงที่เป็นการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้<sup>120</sup> นอกจากนี้เจ้าหน้าที่มีสิทธิ

<sup>120</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 43J.



ที่จะไม่ตกเป็น ผู้ที่ได้รับเสียหายจากผู้บังคับบัญชาเพราะการที่ตน ได้เปิดเผยข้อมูล<sup>121</sup> เช่น ในกรณี เป็นเจ้าหน้าที่ ในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ ก็จะได้รับคุ้มครองจากการคุกคามใดๆตลอดจนการ สิ้นสุดสัญญาจ้างของพวกเขา

2) คุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการถูกไล่ออกหรือการยกเลิกสัญญาจ้างแรงงาน ที่ เป็นการโต้ตอบจากการที่เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย<sup>122</sup> ซึ่งเหตุการณ์เลิกจ้างเพราะเปิดเผย ข้อมูลเป็นเหตุหนึ่งของการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม<sup>123</sup>

3) เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องผู้บังคับบัญชาต่อศาลแรงงานได้ หากตนเองได้รับความเสียหายตามมาตรา 47B โดยเจ้าหน้าที่ต้องฟ้องร้องต่อศาลภายในระยะเวลาสามเดือนนับจาก วันที่ผู้บังคับบัญชากระทำการให้เกิดความเสียหาย หรือวันที่เจ้าหน้าที่รู้ว่าตนได้รับความ แต่อาจมีการขยายระยะเวลาออกไปเป็นพิเศษได้หากมีเหตุอันสมควร อย่างไรก็ดี หากการร้องทุกข์ดังกล่าว เป็นกรณี ที่ผู้บังคับบัญชาละเว้นกระทำการ ระยะเวลาในการร้องทุกข์ให้นับจากเวลาที่ ผู้บังคับบัญชา ละเว้นกระทำการนั้นและกรณีที่ ไม่ปรากฏหลักฐานการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ให้นับระยะเวลาจากวันที่อาจคาดหมายได้ว่านายจ้างได้เริ่มกระทำการที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายดังกล่าว แต่กรณีที่ปรากฏหลักฐานการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เริ่มนับจากวันที่ ผู้บังคับบัญชามีพฤติกรรมการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น<sup>124</sup> กล่าวโดยสรุป กำหนด ระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลแรงงานนั้น ให้เริ่มนับจากวันที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของ ผู้บังคับบัญชามีใช้เริ่มนับจากวันที่เจ้าหน้าที่ได้เปิดเผยข้อมูล

<sup>121</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 47B.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>122</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 47A.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>123</sup> Employment Interest Disclosure Act 1996, section 103A <https://>

[books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>124</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 48.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

4) กรณีเจ้าหน้าที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นผลจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ และได้นำเรื่องดังกล่าวสู่การพิจารณาของศาล ศาลจะไม่พิจารณาถึงข้อกล่าวอ้างของผู้บังคับบัญชาว่าการเลิกจ้างมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่<sup>125</sup>

5) เจ้าหน้าที่อาจการเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีที่อยู่บังคับบัญชากระทำละเมิดตามกฎหมายทำให้ตนได้รับความเสียหาย โดยจะต้องกำหนดในคำฟ้องและพิสูจนให้ศาลเห็นว่าตน มีสิทธิได้รับเงินชดเชยหรือมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน ส่วนจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลจะเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณาจากพฤติกรรมการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายและความเสียหายที่ได้รับหรือสิทธิตามกฎหมายที่พึงจะได้รับ ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่มีส่วนในการกระทำผิดด้วย ศาลจะพิจารณาถึงหลักความเท่าเทียมแห่งการกระทำเพื่อลดสัดส่วนค่าเสียหายลงให้เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งกรณี<sup>126</sup> ค่าทดแทนดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะการสูญเสียเงินเดือนที่ผ่านมาแต่รวมถึงการสูญเสียรายได้ในอนาคตด้วย ความเสียหายต่อจิตใจ และความเสียหายลักษณะอื่นๆ

6) เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกเลิกจ้างเนื่องจากได้เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งยับยั้งการกระทำของผู้บังคับบัญชาชั่วคราวหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องของเจ้าหน้าที่มีเหตุผลอันสมควร อาจมีคำสั่งชั่วคราวให้เจ้าหน้าที่กลับเข้าทำงานก็ได้<sup>127</sup>

อนึ่งการกระทำอันเป็นการโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลตามที่กำหนด ใน Public Interest Disclosure Act 1998 นั้นไม่รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบจากบุคคลใดๆ ที่มีใช้ผู้บังคับบัญชา เช่น จากผู้ร่วมงาน ผู้จัดการ ผู้ช่วยนายจ้าง บุคคลอื่นที่มีใช้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตนหรือลูกค้านายจ้าง เว้นแต่จะเข้าลักษณะการเป็นบุคคลที่สามตามนิยามนายจ้าง ตามมาตรา 43k (2) แห่ง Public Interest Disclosure Act 1998 อย่างไรก็ดีการออกมาให้ข้อมูลของคนใน

<sup>125</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 103A.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qf s8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qf s8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>126</sup> Employment Interest Disclosure Act 1996, section 49.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qf s8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qf s8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>127</sup> Public Interest Disclosure Act 1998, section 9.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qf s8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qf s8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

องค์กรนั้นอาจมีสาเหตุที่ต้องการกลั่นแกล้งกันระหว่างคนในองค์กรหรือการที่ผู้ให้ข้อมูลนั้นเสียผลประโยชน์ส่วนตัว การออกมาให้ข้อมูลดังกล่าวย่อมถูกมองได้ว่าเป็นการทรยศต่อองค์กร ฉะนั้น การพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักสุจริต ซึ่งหมายถึงการเชื่อโดยสุจริต และมีเหตุอันควรเชื่อของผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่ามาตรการคุ้มครองข้าราชการผู้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการของประเทศอังกฤษเป็นมาตรการคุ้มครองทางศาลเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวและค่าเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้นจากการตอบโต้หรือกลั่นแกล้งในรูปแบบใดๆและการกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด การคุ้มครองโดยหน่วยงานที่รับข้อมูลที่มีการเปิดเผย ทั้งนี้สิทธิและการเรียกร้องต่างๆ ตลอดจนค่าเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นสามารถเรียกร้องได้โดยไม่เป็นการจำกัดซึ่งกันและกัน ในกฎหมายแต่ละฉบับ

โดยในส่วนมาตรการทางกฎหมายที่จะกล่าวถึงต่อไป คือประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรประเทศแรกที่ได้มีการร่างกฎหมายคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐขึ้นบังคับใช้โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 3. การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในประเทศเกาหลีใต้

#### 3.1 มาตรการทางกฎหมาย

เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือประเทศหนึ่งที่ทำให้การยอมรับในหลักการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ซึ่งได้มีการตราและประกาศใช้ Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2011 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อครบหกเดือนนับแต่ได้มีการประกาศใช้ สำหรับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นไปเพื่อปกป้องและสนับสนุนผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดต่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสร้างความมั่นคงต่อการดำรงชีวิตของพลเมืองและสังคมที่มีธรรมาภิบาล<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.1.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpyY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpyY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

กฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 ฉบับนี้มีลักษณะครอบคลุมทั้งรัฐและเอกชน การแจ้งข้อมูลนั้นแยกออกตามหน่วยงานต่าง ๆ โดยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้น ๆ อีกถึง 181 ฉบับ กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นมาตรฐานกลาง ไม่เป็นการยกเลิกความคุ้มครองใด ๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ๆ<sup>129</sup> และยังคงกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะคือ The Anti – Corruption and Civil Right Commission ซึ่งเรียกสั้น ๆ ว่าคณะกรรมการ มีหน้าที่<sup>130</sup>

1. ดำเนินการรับเรื่อง กำหนดกระบวนการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลฯ
2. ดำเนินการรักษาความลับและคุ้มครองความปลอดภัยผู้ให้ข้อมูลฯ
3. กำหนดข้อห้ามใช้มาตรการอันไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้ข้อมูลฯ ตลอดจนการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจากการบังคับใช้มาตรการอันไม่เป็นธรรมต่าง ๆ
4. ดำเนินการจ่ายเงินรางวัลตอบแทนและการบรรเทาทุกข์ ให้ผู้ให้ข้อมูลฯ
5. ประชาสัมพันธ์ความรู้ถึงมาตรการป้องกันและคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลฯ

โดยในส่วนภาครัฐนั้นกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เป็นภาระผูกพันของรัฐทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่กระจายของการละเมิดประโยชน์สาธารณะและให้การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล<sup>131</sup> และยังคงกำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ที่จักต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดประโยชน์สาธารณะไปยังหน่วยงานตรวจสอบ หน่วยงานสืบสวน หรือ The Anti – Corruption and Civil Right Commission<sup>132</sup> สำหรับการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้จะ

<sup>129</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.5.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>130</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.4.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>131</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.3.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>132</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.7.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

ดำเนินการ โดยอาศัย Enforcement Decree of the Act on the Protection of the Public Interest Whistleblowers เป็นแนวทางในการปฏิบัติประกอบกันไปด้วย ซึ่งรายละเอียดการดำเนินการจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

### 3.2 หลักเกณฑ์และวิธีการการให้ความคุ้มครอง

Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 กำหนดระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 ประเภทความผิดที่เปิดเผยข้อมูลแล้วได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ประเภทความผิดที่สามารถเปิดเผยข้อมูลแล้วได้รับความคุ้มครองตาม Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 กำหนดไว้ว่าต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพ ความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ สภาพแวดล้อม ประโยชน์ของผู้บริโภค และการแข่งขันที่เป็นธรรม รวมทั้งการกระทำผิดอาญาบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด และความผิดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยจะมีการทำบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา<sup>133</sup> เช่น ความผิดตาม Public Performance Act, Natural Environment Conversation Act, Occupation Safety and Health Act, Act on the Control of Narcotics เป็นต้น

#### 3.2.2 บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

- บุคคลทั่วไปผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดประโยชน์สาธารณะ<sup>134</sup>
- เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดประโยชน์สาธารณะ<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.2 (1).

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>134</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.2 (4,5).

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>135</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 7.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.



### 3.2.3 องค์กรที่มีอำนาจให้มีการคุ้มครอง

การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดประ โยชน์สาธารณะที่ได้เกิดขึ้น หรือคาดว่าจะเกิด หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร (ทั้งบนกระดาษหรืออิเล็กทรอนิกส์) โดยต้องระบุรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้<sup>136</sup>

- 1) ชื่อ, หมายเลขทะเบียนถิ่นที่อยู่, ที่อยู่, หมายเลขโทรศัพท์ ของผู้ให้ข้อมูล
- 2) ชื่อของบุคคลที่ละเมิดต่อประ โยชน์สาธารณะ
- 3) ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำละเมิดประ โยชน์สาธารณะ
- 4) ความประสงค์และเหตุผลของแจ้งข้อมูลฯ

กรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจแจ้งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรได้ ให้แจ้งด้วยวาจาโดยจัดส่งพยานหลักฐานมาด้วย ซึ่งบุคคลผู้ได้รับรายงานด้วยวาจา ต้องจัดทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรถึงสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลฯ ได้แจ้ง โดยให้ผู้แจ้งข้อมูลฯ ได้ทำการตรวจดูและลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือหรือประทับตรา ไว้เป็นหลักฐานด้วย

สำหรับบุคคลที่มีหน้าที่ในการรับแจ้งข้อมูล ได้แก่

- (1) ตัวแทนหรือนายจ้างของบุคคล, สถาบัน, องค์กร, บริษัท ที่อาจเกิดการละเมิดหรือเกิดการละเมิดต่อประ โยชน์สาธารณะ
- (2) หน่วยงานฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบการละเมิดประ โยชน์สาธารณะ
- (3) หน่วยงานสืบสวน
- (4) คณะกรรมการ (The Anti – Corruption and Civil Right Commission)
- (5) บุคคลตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้มีหน้าที่รับแจ้งการละเมิดประ โยชน์สาธารณะ ซึ่งก็คือ สมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ผู้มีอำนาจในบริษัทมหาชนและองค์กรสาธารณะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะมีเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการ (The Anti – Corruption and Civil Right Commission) ที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้เปิดเผยข้อมูลอันเป็นประ โยชน์ต่อรัฐ

### 3.2.4 มาตรการให้ความคุ้มครอง

เมื่อได้มีการเปิดเผยข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วนั้นก็จะต้องนำไปสู่การดำเนินการและผลดังต่อไปนี้<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 8.



ในกรณีสำนักงานคณะกรรมการ ได้รับการแจ้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อ สาธารณะมาแล้วต้องตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับมาเพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดรับคดีและ ดำเนินการต่อไป ข้อมูลดังกล่าวก็เช่น ข้อมูลของผู้แจ้งรายละเอียด และวัตถุประสงค์ของการแจ้ง และอาจขอให้ผู้เปิดเผยข้อมูลจัดส่งวัตถุที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบข้อมูลได้อีกด้วย

เมื่อคณะกรรมการได้ตรวจสอบข้อมูลเสร็จสิ้นแล้วก็จะโอนคดีเกี่ยวกับการ เปิดเผยข้อมูลไปหน่วยงานตรวจสอบหรือหน่วยงานสืบสวนที่เกี่ยวข้องได้ทันที และต้องแจ้งผู้ให้ ข้อมูล ทราบด้วย ซึ่งหน่วยตรวจสอบหรือหน่วยสืบสวนที่ได้รับโอนคดีไปต้องแจ้งผลการ ดำเนินการให้คณะกรรมการทราบหลังจากดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้น จากนั้นให้คณะกรรมการ ต้องสรุปผลการตรวจสอบแจ้งผู้ให้ข้อมูลทราบต่อไป

สำหรับกรณีของหน่วยงานตรวจสอบไม่ว่าจะได้รับเรื่องมาเองโดยตรงหรือ โอนมาจากคณะกรรมการ อย่างไรก็ดีจะต้องดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดที่จำเป็น เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนเสมอ และหากพบว่าข้อมูลที่ได้รับแจ้งเข้าลักษณะดังนี้ต้องหยุดการ ตรวจสอบทันที<sup>138</sup>

- 1) เนื้อหาของข้อมูลที่เปิดเผยเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นเท็จ
- 2) กรณีไม่ปรากฏข้อมูลของในส่วนของผู้แจ้งข้อมูล
- 3) ในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลไม่มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมจากรายงานที่ส่งมาหรือไม่ส่ง พยานหลักฐานมาเพิ่มหลังจากที่ได้มีการร้องขอไปแล้วสองครั้ง
- 4) เป็นการร้องขอให้ดำเนินการซ้ำโดยไม่มีเหตุอันควร หลังจากที่ได้รับการ แจ้งสรุปการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว
- 5) ในกรณีที่เนื้อหาของเรื่องเปิดเผย เป็นเรื่องได้รับการเผยแพร่ผ่านทาง สื่อมวลชน และไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานใหม่ที่นอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่ถูกเปิดเผย
- 6) กรณีที่การตรวจสอบการละเมิดประโยชน์สาธารณะได้เริ่มไปแล้วหรือ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นใด

<sup>137</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 9.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepag e&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepag e&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>138</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 10.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepag e&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepag e&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

7) ในกรณีที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอสำหรับการตรวจสอบตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อหน่วยงานตรวจสอบการตัดสินใจที่จะไม่ดำเนินการสอบสวนหรือหยุดพักการสอบสวนจากเหตุดังกล่าวจะต้องแจ้งผู้ให้ข้อมูลให้ทราบด้วยโดยไม่ชักช้า

ในการที่หน่วยงานตรวจสอบต้องดำเนินการตรวจสอบการแจ้งข้อมูล ต้องมีการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การตรวจสอบเสร็จสิ้น ให้รายงานการดำเนินการนั้นแก่ผู้แจ้งข้อมูล ทราบด้วย โดยที่พนักงานของสถาบันที่รับข้อร้องเรียนการกระทำละเมิดประโยชน์สาธารณะจะต้องไม่เปิดเผยเนื้อหาของรายงาน รวมทั้งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เปิดเผยข้อมูล ตลอดจนการสืบสวนสอบสวน ในกรณีที่แสดงให้เห็นว่ามีการละเมิดเกิดขึ้น

หากหน่วยงานตรวจสอบได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวแล้วปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวอยู่นอกเขตอำนาจของหน่วยงานจะต้องโอนคดีไปหน่วยตรวจสอบที่มีอำนาจและแจ้งให้ผู้แจ้งข้อมูลทราบด้วย

ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบข้อมูลหรือสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ หรือองค์กรตรวจสอบต่างหากเกิดการแก้แค้นตอบโต้ คุณความข่มขู่ ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบใดๆ แก่ผู้ให้ข้อมูล ญาติ ผู้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิด และได้มีการร้องขอไปยังคณะกรรมการ คณะกรรมการจัดต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองปกป้องอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการคุ้มครองข้อมูลที่หรือข้อเท็จจริงอันระบุให้ทราบถึงตัวผู้เปิดเผยข้อมูล ไม่ให้ถูกเปิดเผยโดยคณะกรรมการมีอำนาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงโทษดำเนินการลงโทษแก่ผู้ที่ได้เปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว<sup>139</sup>

(2) มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล<sup>140</sup> ในกรณีที่ผู้แจ้งข้อมูล ญาติหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล ต้องเผชิญหรือมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับความอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย อาจร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่อจะใช้มาตรการคุ้มครองความ

<sup>139</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 12.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>140</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 13.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

ปลอดภัย สำหรับกรณีจำเป็นคณะกรรมการอาจร้องขอหัวหน้าสถานีตำรวจหรือตัวแทนให้ดำเนินมาตรการคุ้มครองเท่าที่จำเป็น

กรณีจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจรอการตัดสินใจของคณะกรรมการ ประชานกรรมการอาจร้องขอไปยังอธิบดีกรมตำรวจหรือหน่วยงานอื่นๆ เพื่อบังคับใช้มาตรการดังกล่าวไปพลางได้<sup>141</sup>

หัวหน้าสถานีตำรวจหรือตัวแทนได้รับการร้องขอดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยไม่ชักช้า

(3) มาตรการพิจารณาสิทธิพิเศษในการบริหารงานบุคคล ในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลร้องขอ เปลี่ยนอาชีพ เปลี่ยนตำแหน่ง โอนย้าย นายจ้างหรือผู้มีอำนาจในการบริหารงาน บุคลากรจะต้องพิจารณาให้สิทธิพิเศษถ้าคำขอดังกล่าวมีเหตุอันควร<sup>142</sup>

(4) มาตรการป้องกัน<sup>143</sup> เมื่อผู้ให้ข้อมูลถูกบังคับใช้มาตรการอันไม่เป็นธรรมหลังจากการเปิดเผยข้อมูลเสร็จสิ้นผู้เปิดเผยข้อมูล อาจร้องขอให้คณะกรรมการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ หรือวินิจฉัยดำเนินการทำให้การกระทำตอบโต้นั้นสิ้นสุด

ตาม Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 กำหนดประเภทของมาตรการอันไม่เป็นธรรม ไว้ดังต่อไปนี้<sup>144</sup>

ก. การไล่ออก ปลดออก จากงาน การเลิกจ้าง หรือการกระทำอื่นที่ไม่เป็นธรรม แก่บุคลากรอันเทียบเท่ากับการสูญเสียสถานะในการทำงาน

<sup>141</sup> Enforce decree of the Act On the Protection of Public Interest Whistleblower Art. 14.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>142</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 16.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>143</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 17.

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

<sup>144</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 2 (6).

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

ข. ดำเนินการทางวินัยและการสั่งพักงาน การลดเงินเดือน การถอดถอน สร้างข้อจำกัดในการส่งเสริมต่างๆ และมาตรการที่ไม่เป็นธรรมเนียมอื่นๆ

ค. การโอนย้าย การปฏิเสธการโอนย้าย การปรับเปลี่ยนหน้าที่ หรือการกระทำใด ๆ บุคลากรอื่น ๆ ที่ขัดต่อความต้องการของบุคลากรผู้ให้ข้อมูล

ง. การเลือกปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ และการเลือกปฏิบัติที่ส่งผลในการจ่ายเงินค่าจ้าง โบนัส ฯลฯ

จ. การยกเลิกการศึกษา การฝึกอบรมหรืออื่น ๆ ที่เป็นโอกาสในการพัฒนาตนเอง การยับยั้งการจ่ายงบประมาณ แรงงานหรืออื่น ๆ ทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่ การระงับการรักษาความปลอดภัยในการเข้าถึงข้อมูลหรือจำแนกข้อมูล การยกเลิกการมอบอำนาจในการจัดการรักษาความปลอดภัยข้อมูลหรือจำแนกข้อมูลหรืออื่น ๆ การเลือกปฏิบัติหรือกำหนดมาตรการที่เป็นอันตรายต่อสภาพการทำงานของผู้ให้ข้อมูล

ฉ. กำหนดชื่อของผู้ให้ข้อมูล ในบัญชีสีดำเช่นเดียวกับการกำหนดเป็นบัญชีดำ ช่มชู้ ใช้ความรุนแรง และถ้อยคำไม่เหมาะสมต่อผู้ให้ข้อมูล หรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายทางด้านจิตใจหรือทางกายภาพต่อผู้ให้ข้อมูล

ช. การตรวจสอบที่ไม่เป็นธรรมหรือการตรวจสอบการทำงานของ ผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งการเปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าว

ซ. การยกเลิกใบอนุญาตต่าง ๆ หรือกระทำการใด ๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูล

ฌ. การยกเลิกสัญญาสำหรับสินค้าหรือบริการหรืออื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ แก่ผู้ให้ข้อมูลฯ

การร้องขอใช้มาตรการคุ้มครองจะต้องกระทำภายในสามเดือน นับจากวันที่ถูกบังคับใช้มาตรการอันไม่เป็นธรรม หรือเมื่อนับแต่วันที่สิ้นสุดมาตรการอันไม่เป็นธรรมถ้ายังเกิดผลกระทบอยู่ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามหากผู้ให้ข้อมูล ไม่อาจที่จะร้องขอใช้สำหรับมาตรการคุ้มครองได้ภายในสามเดือนเนื่องจาก เหตุสุดวิสัย เช่น ภัยธรรมชาติ สงคราม หรืออื่นอาจยื่นคำขอภายใน 14 วันนับจากสิ้นสุดในกรณีที่มีการร้องขอทำในต่างประเทศมีกำหนดระยะเวลา 30 วัน

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบอื่นๆ กำหนดให้ฝ่ายปกครองเสียหาย สำหรับการถูกบังคับใช้มาตรการอันไม่เป็นธรรมเพื่อตอบโต้การให้ข้อมูลอยู่ด้วยแล้ว ผู้ให้ข้อมูลก็สามารถร้องขอรับการเยียวยานั้น ได้ ยกเว้นหากมีการร้องขอใช้มาตรการคุ้มครองไปแล้ว

(5) มาตรการปรองดอง<sup>145</sup> ในกรณีที่คณะกรรมการได้รับการร้องขอให้ มาตรการป้องกันอาจแนะนำหรือเสนอวิธีการปรองดอง การจ่ายค่าตอบแทนความเสียหาย แทนการใช้มาตรการคุ้มครอง โดยเป็นไปได้ ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ร้องขอหรือเมื่อมีการร้องขอ จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการคุ้มครอง ปฏิเสธการรับเรื่องหรือการให้คำแนะนำ ในกรณีดังกล่าวข้อเสนอปรองดองจะต้องไม่มีข้อตกลงที่ละเมิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ด้วยโดยคณะกรรมการต้องรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียงก่อนที่จะยื่นข้อเสนอ ปรองดอง

เมื่อคู่กรณีตกลงยอมรับข้อเสนอปรองดองของคณะกรรมการ ให้ คณะกรรมการเขียนบันทึกข้อตกลงปรองดองขึ้น โดยจัดให้มีการลงนามหรือประทับตราจาก ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยสมาชิกทุกคนของคณะกรรมการมีส่วนร่วมในกระบวนการปรองดอง ซึ่ง ข้อตกลงปรองดองที่เกิดขึ้นนั้น เทียบเท่าและมีผลดังเช่นข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นตามกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง

จากการศึกษาในบทที่ 3 ที่ได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการให้ ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ พบว่า

ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศแรกที่ได้นำแนวคิดเรื่องการ เป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (Whistleblower) มาใช้ในการตรวจสอบในทางบริหาร เพื่อควบคุมการทำงานของ ฝ่ายบริหารให้เป็นไปได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในการป้องกันการทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งต่อมาได้ พัฒนามาเป็นมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1978 คือ The Civil Service Reform Act 1978 และได้มีการบัญญัติ Whistleblower protection Act 1989 มีผลบังคับเมื่อ วันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1989 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการให้ความคุ้มครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการให้ความคุ้มครอง ประเภทความผิดบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองและองค์กรนี้มีอำนาจในการ คุ้มครองได้อย่างชัดเจนซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่แบบในมาตรการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

ประเทศอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งในระบบคอมมอนลอว์ที่มี รูปแบบในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมาย คือ Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1999 โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ Employment

<sup>145</sup> Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art. 24.



Right Act 1996 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการให้ความคุ้มครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครอง ประเภทความผิด บุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศอังกฤษจะเป็นมาตรการคุ้มครองทางศาล

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรแบบเดียวกับประเทศไทยที่มีมาตรการกฎหมายคือ Act on the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 โดยกฎหมายดังกล่าวคุ้มครองผู้เปิดเผยทั้งภาครัฐและเอกชน และได้กำหนดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ไว้โดยเฉพาะคือ The Anti – Corruption and Civil Right commission โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครอง ประเภทความผิด บุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองซึ่งมีทั้งที่เหมือนกันและต่างกับกับ 2 ประเทศที่กล่าวมา

จากที่อธิบายมาทั้งหมดนั้นทำให้ทราบได้ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้นั้น มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ มีความชัดเจนในฐานะความผิดที่จะได้รับการคุ้มครองทั้งทางแพ่ง ความผิดทางอาญา ความผิดทางปกครอง รวมทั้งความผิดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กรณีบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองนั้น จะคุ้มครองทั้งข้าราชการ อดีตข้าราชการ ลูกจ้าง คู่สัญญากับทางราชการ ซึ่งมีความเหมือนกันทั้ง 3 ประเทศ ยกเว้นประเทศเกาหลีใต้ที่ได้ขยายความคุ้มครองไปถึงญาติหรือผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูลและเอกชนทั่วไป ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองข้าราชการ ลูกจ้างในหน่วยงานข่าวกรอง (F.B.I) สภาครองยศและศาลแยกจากกฎหมายกลางออกไป ส่วนองค์กรที่มีอำนาจในการให้ความคุ้มครองทั้ง 3 ประเทศจะเหมือนกันคือ มีเพียงองค์กรเดียว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) ประเทศอังกฤษมีมาตรการคุ้มครองทางศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชำนาญการพิเศษ (Court of Special Jurisdiction) ส่วนประเทศเกาหลีใต้ มีคณะกรรมการ (The Anti-Corruption and Civil Right Commission) สำหรับประเด็นมาตรการในการให้ความคุ้มครองนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเกาหลีใต้ จะคุ้มครองทั้งด้านงานบริหารบุคคลและคุ้มครองความปลอดภัยทางกายภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ส่วนประเทศอังกฤษจะคุ้มครองในด้านการบริหารงานบุคคลในลักษณะของมาตรการปกป้อง แก้อัย ยับยั้ง และเยียวยาเท่านั้น ซึ่งต่างจากกฎหมายคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของประเทศไทยที่ยังมีลักษณะเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2551 โดยมาตรการให้ความคุ้มครองยังคงขาดความครอบคลุมและเหมาะสมในหลายๆ ด้าน ดังนั้นจะได้ยกขึ้นมาวิเคราะห์ในบทต่อไป



## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหากฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมาตรการ ให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายฉบับสำคัญในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยจะมีผลบังคับใช้เกี่ยวกับส่วนราชการที่มีได้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของตนเอง มีสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรกลางในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งข้าราชการที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” ส่วน “ข้าราชการพลเรือนในพระองค์” แม้จะถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ด้วยก็ตาม แต่กระบวนการบริหารงานบุคคลก็ได้ถูกกำหนดไว้ต่างหาก โดยให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนยังถือเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายเพื่อวางระบบให้กับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นๆ อีกด้วย เนื่องจากข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือกำเนิดและมีพัฒนาการผ่านยุคสมัยมาอย่างยาวนาน นับแต่ที่ได้มีการแยกประเภทข้าราชการพลเรือนออกมาจากข้าราชการกลาโหมและมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกเมื่อปี 2471 และจากนั้นต่อมาก็ได้เริ่มมีการจำแนกข้าราชการพลเรือนออกเป็นประเภทต่าง เช่น ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู และข้าราชการอื่นๆ เรื่อยมา โดยการร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่างๆ เหล่านี้ก็ด้วยอาศัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาเป็นต้นแบบแทบทั้งสิ้น

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงเสมอมา เช่น การแบ่งประเภทข้าราชการพลเรือนออกเป็นประเภทต่าง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบจำแนกประเภทตำแหน่ง และการปรับปรุงระบบวินัย ฯลฯ กระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการในกฎหมายไปจากกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฉบับเดิมเป็นอย่างมาก ในประเด็นสำคัญๆ เช่น การนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล การวางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(กพค.)ขึ้นเพื่อเป็น

องค์กรรับผิดชอบดำเนินการ การปรับปรุงองค์ประกอบและบทบาทของสำนักงานข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นทั้งผู้วางกฎเกณฑ์อันก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ผู้จัดการงานบุคคลภาครัฐ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้เหลือเพียงหน้าที่ผู้จัดการงานบุคคลภาครัฐ การปรับปรุงการปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งจากระบบ Common Level หรือ C ไปสู่ระบบ Multi Classification Scheme หรือ ระบบแท่ง การปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้มาขึ้นต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งหมด

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังได้มีการบัญญัติรองรับหลักการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเพิ่มขึ้นมาด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องและอาจไม่ส่งผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร จึงได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ กรอบแนวคิดต่างๆ ที่ใช้ในการวิจัย ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่ประกอบไปด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ โดยจะได้นำข้อมูลและข้อกฎหมายต่างๆ มาใช้ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายในมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในประเด็นฐานความผิดที่ได้รับความคุ้มครอง ตัวบุคคลบุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง องค์กรผู้มีอำนาจให้ความคุ้มครอง และมาตรการให้ความคุ้มครอง ตามลำดับ ต่อไปนี้

## 1. วิเคราะห์ปัญหากรณีควรเพิ่มฐานความผิดที่ได้รับความคุ้มครองและแนวทางแก้ไขปัญหา

### 1.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรเพิ่มฐานความผิดที่ได้รับความคุ้มครอง

ข้าราชการนอกจากจะเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว แต่ในอีกบทบาทหนึ่งก็ยังมีหน้าที่ช่วยปกป้องประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยการแจ้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเกี่ยวกับกระทำความผิดต่างๆ เพื่อช่วยปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะต่างๆ ควบคู่กันไปด้วย ซึ่งหากมีเหตุอันเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว อาจทำให้ประโยชน์สาธารณะได้รับความกระทบกระเทือนหรือถูกทำลายลงได้ ซึ่งเหตุดังกล่าวอาจมีที่มาจากหน่วยงานภาครัฐเองหรือจากภาคเอกชน เช่น การทุจริตคอร์รัปชันในโครงการต่างของภาครัฐ ซึ่งพัวพันทั้งข้าราชการประจำระดับสูง กระทั่งนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นโครงการไทยเข้มแข็ง โครงการรับจำนำข้าวการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย และการกระทำความผิดในลักษณะองค์กร

อาชญากรรม ต่างๆ ที่พบในปัจจุบันมักจะมีข้าราชการเข้าไปมีส่วนพัวพัน เช่น การสวมสตั๊ดและปลอมแปลงบัตรประจำตัวประชาชน การลักลอบค้ามนุษย์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

ดังนั้นจึงจำเป็นที่จกต้องมีมาตรการเฉพาะในการให้ความคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตามปกติและดำเนินการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในทางอื่นๆ ได้พร้อมๆ กันไปด้วย เพื่อให้ประโยชน์สาธารณะได้รับการทำนุบำรุงและปกป้องคุ้มครองไปพร้อมๆ กันอย่างมีประสิทธิภาพและรอบด้าน

เมื่อก้าวถึงบทบาทหน้าที่ของข้าราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความคิดที่เป็นประโยชน์ทางราชการเพื่อดำเนินการแก้ไขป้องกันและยับยั้งการกระทำนั้น ถือว่ามีความจำเป็นและสำคัญยิ่งเนื่องจากข้าราชการในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการกิจต่างๆ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจละเอียดรอบคอบ ระบบงานราชการต่างๆ และใกล้ชิดกับข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานต่างๆ เป็นอย่างดี ดังนั้น หากมีการกระทำความคิดใดๆ ที่จะก่อหรือก่อให้เกิดผลกระทบหรือทำลายประโยชน์สาธารณะและข้าราชการได้ทราบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงไม่ว่าการกระทำนั้นจะเกิดขึ้นภายในองค์กรหรือจากภาคเอกชน และได้ออกมาเปิดเผย หรือให้ข้อมูล เบาะแส หรือให้การเป็นพยานแก่ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ย่อมจักเป็นประโยชน์ต่อการช่วยปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ โดยกำหนดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดที่ได้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้ความคุ้มครอง โดยในส่วนจของรายละเอียดต่างๆ ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ซึ่งในที่นี้ก็คือกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 ซึ่งในกฎ ก.พ. ฉบับนี้ กำหนดให้การคุ้มครองเฉพาะกรณีที่เป็นการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ โดยจะต้องเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ดำเนินการทางวินัยได้ หรือเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งความผิดวินัยที่กล่าวถึงต้องเป็นความผิดวินัยร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตเท่านั้น และต้องเป็นการให้ข้อมูลในลักษณะที่มีผลทำให้สามารถประหยัคงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมาก หรือมีผลทำให้สามารถรักษาไว้ซึ่งระบบบริหารราชการที่ดีโดยรวมได้ด้วย การกำหนดลักษณะและฐานความผิดที่จะได้รับการคุ้มครองหากเปิดเผยข้อมูลในลักษณะเช่นนี้ มิได้คำนึงถึง

ฐานความผิดอื่นๆ ที่หากมีการเปิดเผยข้อมูลหรือให้การเป็นพยานแล้วจักได้รับความคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลในความผิดวินัยร้ายแรงฐานอื่น ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือความผิดตามกฎหมายอื่นๆ การกำหนดในลักษณะดังกล่าวย่อมการขัดต่อหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายที่ถือการรับรองและคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ ของพลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่ข้อกำหนดวินัยทุกข้อล้วนเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ ความผาสุกของประชาชน และภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการซึ่งก็คือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นธรรมต่อการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะอื่นๆ ที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองหากถูกคุกคาม ได้ตอบที่การให้ข้อมูลก็เป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดหลักประกันในการให้ความคุ้มครองที่ชัดเจนเพียงพอแก่การสร้างเชื่อมั่นให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่พบเห็นหรือรู้เห็นถึงการกระทำความผิดอื่นๆ ในการที่จะตัดสินใจเปิดเผยข้อมูล ให้ถ้อยคำ หรือให้การเป็นพยาน อันจะกระทบกระเทือนต่อการสืบสวนการสอบสวน ระบบวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ระบบคุณธรรมและการบริหารราชการในภาพรวมในท้ายที่สุด

กรณีการกำหนดประเภทความผิดที่ข้าราชการพลเรือนสามัญเปิดเผยข้อมูลแล้วจักได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการคุ้มครองพยานเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกับกฎหมายของต่างประเทศในการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ที่กำหนดฐานความผิดที่ให้ข้อมูลแล้วจะได้รับความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม ทั้งในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเองและระดับอนุบัญญัติ ซึ่งสามารถสรุปในภาพรวม คือ ความผิดฐานทุจริต กระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือซึ่งฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใดๆ การกระทำที่ไม่เหมาะสมที่มีผลกระทบต่อหน่วยงานรัฐ ความผิดทางปกครอง ความผิดทางแพ่ง และความผิดที่เป็นอันตรายต่อสุขอนามัยความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม

## 1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ เฉพาะในกรณีที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความผิดวินัยร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต โดยต้องเป็นการให้ข้อมูลในลักษณะที่มีผลทำให้สามารถประหยัด

งบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมาก หรือมีผลทำให้สามารถรักษาไว้ซึ่งระบบบริหารราชการที่ดีโดยรวมได้เท่านั้น เป็นการกำหนดให้ความคุ้มครองในการให้ข้อมูลเฉพาะฐานความผิดเท่านั้น มิได้คำนึงถึงลักษณะหรือประเภทของความผิดอื่นๆ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ทั้งที่การเปิดเผยข้อมูลเกิดขึ้นได้ในหลายกรณีไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานอื่น ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือความผิดตามกฎหมายอื่นๆ ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะนี้เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายที่ต้องการรับรองและคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ ของพลเมืองอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบวินัยข้าราชการที่มุ่งเน้นให้เป็นไปเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ ความผาสุกของประชาชน และภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของทางราชการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ย่อมไม่เป็นธรรมต่อการผู้เปิดเผยข้อมูลในลักษณะอื่นๆ และไม่ก่อให้เกิดหลักประกันในการให้ความคุ้มครองที่ชัดเจนเพียงพอแก่การสร้างเชื่อมั่นให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่พบเห็นหรือรู้เห็นถึงการกระทำความผิดต่างๆ ไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลให้ถ้อยคำ หรือให้การเป็นพยาน ทั้งที่การให้ข้อมูลในฐานความผิดอื่นๆ ก็เป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน

ในกรณีนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 โดยการกำหนดฐานความผิดที่ให้ข้อมูลแล้วจักได้รับการคุ้มครองให้มีความชัดเจนและเสมอภาค ในการให้ความคุ้มครองต่อการให้ข้อมูลในการดำเนินการทางวินัยทุกฐานความผิด รวมทั้งเพิ่มฐานความผิดอื่นๆ ที่ให้ข้อมูลแล้วจักได้รับการคุ้มครองด้วย ดังนี้ การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ การไม่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใดๆ การกระทำที่ไม่เหมาะสมอันมีผลกระทบต่อหน่วยงานรัฐ ความผิดทางปกครอง ความผิดทางแพ่ง และความผิดที่เป็นอันตรายต่อสุขอนามัยความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ไปด้วยเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการปกป้องประโยชน์สาธารณะยิ่งขึ้น

โดยแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในข้างต้น



## 2. วิเคราะห์ปัญหากรณีควรขยายการให้ความคุ้มครองตัวบุคคลและแนวทางแก้ไขปัญหา

### 2.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรขยายการให้ความคุ้มครองตัวบุคคล

ในการปฏิบัติราชการต่างๆ ข้าราชการถือเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน หากข้าราชการไม่อาจปฏิบัติราชการได้เต็มประสิทธิภาพ หรือไม่อาจได้รับความเป็นธรรม ในการปฏิบัติราชการจากเหตุอันไม่เป็นธรรมประการใดๆ โดยถูกกลั่นแกล้งในการปฏิบัติราชการ การข่มขู่คุกคาม หรือการประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย ย่อมส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่างๆ นับเป็นสาเหตุที่สำคัญสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ถูกแก้แค้นตอบโต้จากผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยการตอบโต้อาจมีทั้งจากภายในองค์กร เช่น จากข้าราชการระดับสูง ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอิทธิพลในหน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน และกรณีจากภายนอกองค์กร เช่น นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล ผู้เสียผลประโยชน์ รวมถึงองค์กรอาชญากรรมต่างๆ ส่งผลให้ข้าราชการที่ทราบ หรือรู้ถึงการกระทำความผิดต่างๆ ไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูล หรือให้การใดๆ ส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดต่างเพิ่มขึ้นและที่เลวร้ายที่สุดโดยเฉพาะปัญหาการทุจริตที่ถูกกลั่นแกล้งและสร้างความเสียหายให้กับภาครัฐเป็นอย่างมากดังเช่นอดีตที่ผ่านมา ในกรณีของการทุจริตกระบวนการจัดซื้อยา และเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องออกมากำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลเพื่อเป็นการกระตุ้นและสร้างหลักประกันเพื่อให้ข้าราชการที่ทราบหรือรู้ถึงการกระทำความผิดต่างกล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่ทางราชการ แต่ด้วยมาตรการดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงมาตรการทางบริหาร จึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าวเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้รองรับหลักการดังกล่าวและมีการบัญญัติมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการไว้โดยกำหนดรายละเอียดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ซึ่งในสาระของกฎหมายกำหนดให้ความคุ้มครองเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเท่านั้น โดยจำแนกออกเป็นสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูล โดยที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูล ที่อาจจะถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดวินัยกับข้าราชการอื่น แต่ในกรณีหลังนี้การให้ข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นปัจจัยสำคัญจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำความผิดจึงอาจได้รับการให้ความคุ้มครอง



แต่ความเป็นจริงในการปฏิบัติราชการในปัจจุบันนั้น ความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการมีความสำคัญกว่าที่เป็นมาในอดีต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระค่าใช้จ่ายในระยะยาว จึงได้มีการผ่อนปรนความเคร่งครัดความหลากหลายของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ เพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลงเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบของการกระจายอำนาจทั้งทางบริการ และทางพื้นที่ รวมทั้งการจัดจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นเพื่อช่วยข้าราชการ ปฏิบัติราชการและลดค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบของการจัดจ้างพนักงานราชการ การจัดจ้างลูกจ้างประจำ การจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราว หรือการจัดจ้างในรูปแบบของการจ้างเหมาบริการจากเอกชน ซึ่งบุคลากรเหล่านี้จะร่วมปฏิบัติงานกับข้าราชการในตำแหน่งต่างๆ อาทิเช่น นิติกร นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักจัดการงานทั่วไป รวมทั้งที่ปรึกษาในระดับสูงของหน่วยงาน ซึ่งบทบาทในการปฏิบัติราชการของบุคลากรเหล่านี้ก็มีความสำคัญมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่าข้าราชการเท่าใด ทั้งยังมีความรู้ความสามารถและเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ของหน่วยงานได้ไม่ต่างจากข้าราชการด้วยเช่นกัน และจากประสบการณ์ของผู้เขียนเท่าที่ผ่านมาเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นในหน่วยงาน บุคลากรเหล่านี้ก็มักจะทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วยเนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติที่อยู่ใกล้แหล่งข้อมูลมากที่สุดและบ่อยครั้งต้องเป็นผู้ร่วมปฏิบัติการนั้นด้วย แต่ก็ไม่อาจหรือไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่ว่าจะต่อผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจตรวจสอบต่างๆ แต่อย่างใด เพราะเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่คุกคามได้ง่ายกว่าข้าราชการ เนื่องจากอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกับข้าราชการ ประกอบกับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานกับบุคลากรเหล่านี้จะเป็นไปในลักษณะของสัญญาที่กำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้น หากครบกำหนดสัญญาแล้วอาจไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาก็เป็นได้ และบ่อยครั้งก็จะมีการข่มขู่ว่าจะไม่พิจารณาต่อสัญญาให้หากเปิดเผยหรือให้ข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอิทธิพลในหน่วยงานหรือต่อหน่วยงาน จากที่กล่าวมาทั้งหมดสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมการปกครองในระบบศักดินานิยมระบบอำนาจนิยมและบารมี ที่ผู้บังคับบัญชาและข้าราชการมีสถานะเหนือกว่าบุคลากรประเภทอื่นๆ ในองค์กร ทั้งยังสามารถแทรกแซงซึ่งนำกำหนดแนวทางการดำเนินการต่างๆ ของบุคลากรในองค์กรได้อย่างเบ็ดเสร็จเพื่อที่จะคงอำนาจของตนไว้ ที่ยังคงแฝงตัวอยู่อย่างเหนียวแน่นในระบบราชการไทยปัจจุบัน

นอกจากนี้การกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ เริ่มมีแนวโน้มเป็นไปอย่างสลับซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะผู้กระทำความผิดไม่ใช่แค่ข้าราชการด้วยกันเท่านั้น เพราะในหลายๆ กรณีรวมไปถึงผู้มีอิทธิพล องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติด้วย ซึ่งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเหล่านี้ ยากที่จะหลีกเลี่ยงการ

เผชิญหน้ากับอาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม และบ่อยครั้งต้องเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชา หรือองค์กรซึ่งมีอำนาจตรวจสอบการกระทำผิดต่างๆ จึงเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่คุกคามไม่เฉพาะจากผู้บังคับบัญชา หรือข้าราชการระดับสูงที่มีส่วนได้เสียกับการกระทำความผิด แต่ยังรวมไปถึง อาชญากร นักการเมืองและองค์กรอาชญากรรมต่างๆ ดังนั้น เมื่อการกระทำความผิดมีความรุนแรง และผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นอาชญากรโดยสันดานหรือองค์กรอาชญากรรม การแก้แค้นตอบโต้แก่ผู้เปิดเผยข้อมูลจึงมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นด้วยตามลำดับ เพราะผู้กระทำผิดต้องทำทุกวิถีทาง เพื่อที่จะยับยั้งการสืบสวนสอบสวนเพื่อเอาผิดแก่ตนหรือพรรคพวก และก็ไม่ได้อำจี้ดวงอยู่เฉพาะกับตัวข้าราชการผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น แต่จะลามไปถึงครอบครัวของข้าราชการและบุคลากรประเภทอื่นที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่และเป็นผู้ให้ข้อมูลด้วย ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่คุกคามหรือประทุษร้ายต่อสามีหรือภรรยา บิดา มารดา บุตร ญาติพี่น้อง หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการและบุคลากรที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่และเป็นผู้ให้ข้อมูลด้วย เพราะจะส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจที่จะให้ข้อมูลหรือมาให้ข้อมูลของข้าราชการและบุคลากร เนื่องจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวนั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและเป็นไปตามธรรมชาติที่คนเราจะรักและต้องการที่จะปกป้องครอบครัวของตนให้อยู่อย่างสงบสุขปราศจากการคุกคามใดๆ ดังนั้นเพื่อแลกกับสวัสดิภาพในวิถีชีวิตของตนเองและสมาชิกในครอบครัว ข้าราชการและบุคลากรจึงเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่รู้หรือทราบมาอันจะส่งผลให้การใช้บังคับกฎหมายต่างๆ ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์

โดยที่หลักการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐได้ถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดเรื่องสำนึกร่วมของคนในสังคมที่ต้องการปกป้องประโยชน์สาธารณะ หากผู้ใดได้เปิดเผยข้อมูลใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐในการปกป้องประโยชน์สาธารณะแล้วถูกแก้แค้นตอบโต้ ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าดำเนินการปกป้องคุ้มครอง โดยจะพิจารณาจากการกระทำว่าเป็นการให้ข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ซึ่งประเทศต่างๆ ที่รับเอาหลักการเหล่านี้และนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ภายในประเทศของตน ก็จะกำหนดรายละเอียดแยกย่อยลงไปอีกตามความเหมาะสมของบริบทของสังคม ดังเช่นที่ผู้เขียนได้ศึกษามาพบว่า

กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา จะบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ ข้าราชการ ลูกจ้าง คู่สัญญาทางราชการ และอดีตข้าราชการ แต่ไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการ ลูกจ้าง ในหน่วยงานรัฐอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง (F.B.I) เจ้าหน้าที่สภาองเกรส(congressional)เจ้าหน้าที่ศาล แต่อย่างไรก็ดีเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน

ประเทศอังกฤษกำหนดประเภทของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองจากการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้าง คู่สัญญาทางราชการ และอดีตข้าราชการ

ประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดประเภทบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยจำแนกออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเอกชนทั่วไป และกลุ่มที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งหมดทุกประเภท รวมทั้งญาติหรือ ผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่ต้องเผชิญ หรือมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับความอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกายอีกด้วย

สำหรับมาตรการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบ กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษและการ ให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 นั้น ที่กำหนดให้ให้ความคุ้มครองคุ้มครองเฉพาะข้าราชการพล เรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่ถูกตอบโต้ แต่ในความเป็นจริงยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภท ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างเหมาบริการ ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญในการปฏิบัติราชการ ทั้งยังเปราะบางต่อการถูกแก้แค้นตอบโต้จากการ เปิดเผยข้อมูล ยิ่งกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยเพราะสถานะทางกฎหมายตกอยู่ภายใต้ สัญญาจ้างที่ง่ายต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ประกอบกับวัฒนธรรมในระบบราชการไทยยังคงยึดติด กับระบบศักดินาและอำนาจนิยมอยู่ด้วย จึงยากที่จะห้ามมิให้มีการบังคับข่มขู่กับบุคลากรเหล่านี้ ด้วยได้ หากการเปิดเผยข้อมูลของบุคลากรเหล่านี้กระทบต่อข้าราชการผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือ ข้าราชการในหน่วยงาน ที่สำคัญปัจจุบันการกระทำคามผิดทางวินัยหรือการกระทำความผิด ประเภทต่างๆ ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือบุคลากรประเภทอื่นที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่เข้าไปมีส่วน เกี่ยวข้องไม่ว่าในฐานะผู้ดำเนินการผู้ให้ถ้อยคำ หรือพยาน มีความสลับซับซ้อนและพัวพันถึง ข้าราชการระดับสูง นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล องค์กรอาชญากรรมต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง เช่น ความผิด เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ การปลอมแปลงและสวมสิทธิในทะเบียนราษฎร์ ซึ่งการตอบโต้ไม่ว่าจะเป็น การข่มขู่ คุกคามหรือประทุษร้ายมิได้จำกัดอยู่แค่ตัวข้าราชการพลเรือนสามัญหรือบุคลากรประเภท อื่นที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น แต่ได้แผ่ขยายมาถึงสามีหรือภรรยา บิดามารดา บุตร ญาติพี่น้องและผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจมาให้ถ้อยคำหรือให้การเป็นพยาน ของข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรเหล่านั้นด้วย เพราะส่วนใหญ่เป็นความผิดร้ายแรงและ ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลยอมที่จะทำทุกวิถีทางเพื่อหยุดยั้งการเปิดเผยข้อมูลเพื่อพิสูจน์ ความผิดของตน

## 2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาข้างต้นที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทาง ราชการไว้เฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงยังมี

บุคลากรของรัฐประเภท ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างเหมาบริการที่ร่วมปฏิบัติราชการและมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งยังเปราะบางต่อการถูกแก้แค้นตอบโต้จากการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ยิ่งกว่าข้าราชการด้วยเพราะสถานภาพทางกฎหมายตกอยู่ภายใต้สัญญาจ้างที่ง่ายต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ประกอบกับปัจจุบันการกระทำ ความผิดทางวินัยหรือการกระทำความผิดประเภทต่างๆ ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าในฐานะผู้ดำเนินการ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือพยาน มีความสลับซับซ้อนและพัวพันถึงข้าราชการระดับสูง นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล องค์กรอาชญากรรมต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง เช่น ความผิดเกี่ยวกับการค้ำนุษย์ การปลอมแปลงและสวมสิทธิในทะเบียนราษฎร การตอบโต้ไม่ว่าจะเป็นในทางบริหารงานบุคคล การข่มขู่คุกคาม หรือประทุษร้าย จึงมิได้จำกัดอยู่แค่ตัวข้าราชการพลเรือนสามัญหรือบุคลากรประเภทอื่นผู้ร่วมปฏิบัติหน้าและเป็นผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น แต่ได้แผ่ขยายมาถึงสามีหรือภรรยา บิดามารดา บุตร ญาติพี่น้องและผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจมาให้ถ้อยคำหรือให้การเป็นพยานของข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนนี้ก็ได้มีบัญญัติให้ความคุ้มครองรวมไปถึงบุคคลเหล่านี้แต่อย่างไร

กรณีนี้จึงก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในการให้ความคุ้มครองบุคลากรประเภทอื่นๆ ซึ่งได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองบุคคลในครอบครัวญาติ พี่น้องหรือบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการพลเรือนสามัญหรือบุคลากรรัฐประเภทอื่นตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งหากบุคคลเหล่านี้ถูกข่มขู่คุกคามย่อมมีผลโดยตรงต่อการตัดสินใจให้ข้อมูลต่อทางราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือบุคลากรประเภทอื่นๆ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นๆผู้ที่จะให้ข้อมูล

ดังนั้นเพื่อให้ระบบการสืบสวนสอบสวน การดำเนินการทางวินัย การพิทักษ์ระบบคุณธรรม การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้เขียน จึงมีความเห็นควรกำหนดประเภทบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองจากการเปิดเผยข้อมูลให้มีความชัดเจนและครอบคลุมไปถึง ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาบริการ และข้าราชการบ้านาญ เข้าไปด้วย ประกอบกับนำมาตรการให้ความคุ้มครองสามีหรือภรรยา บิดา มารดา บุตร ญาติ หรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอันมีผลต่อการตัดสินใจมาให้ถ้อยคำหรือให้การเป็นพยานของข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรตามที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้น จากการข่มขู่ คุกคาม หรือประทุษร้าย เพื่อให้มาตรการให้ความคุ้มครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับอารยประเทศ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมลงใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการคุ้มครองพยานฯ พ.ศ.2553

โดยแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้าราชการ ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในข้างต้น

### 3. วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้มีองค์กรเฉพาะในการดำเนินการให้ความคุ้มครอง และแนวทางแก้ไขปัญหา

#### 3.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้มีองค์กรเฉพาะในการดำเนินการให้ความคุ้มครอง

การจัดระเบียบราชการบริหารของไทยแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ ราชการบริหาร ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นแต่ฐานะเทียบเท่ากรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยทั้ง ๓ ระดับจะทับซ้อนในเขตพื้นที่เดียวกัน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายประเภทเป็นผู้ปฏิบัติ ราชการตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยโครงสร้างของระบบราชการจะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการทางภารกิจที่กำหนดหน้าที่ของส่วนต่างๆ มีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน มีลำดับ ขั้นตอนของการบังคับบัญชา มีมาตรการกำกับดูแล อีกทั้งมีมาตรการควบคุมตรวจสอบทั้งจากภายใน และภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับบัญชา กำกับดูแล ดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้วยังมีระบบ อุตธรณ์ ร้องทุกข์ องค์กรตุลาการ และปัจจุบันยังได้มีการเพิ่มองค์กรตรวจสอบขึ้นมาอีก เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้การปฏิบัติ ราชการเป็นไปโดยเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย ล่าสุดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 ก็ได้นำระบบคุณธรรมมาเป็นหลักในการปฏิบัติราชการพร้อมกับดำเนินการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมควบคู่กันไป โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพค.) ซึ่งมี ลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการซึ่งอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และวินิจฉัย อุตธรณ์จากข้าราชการพลเรือนสามัญตามที่กฎหมายกำหนด และเพิ่มมาตรการให้ความคุ้มครอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ เพื่อเสริมระบบการตรวจสอบ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มาตรการคุ้มครอง เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ซึ่งต่อมา ได้มีการออก



กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษและการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 กำหนดหลักเกณฑ์ให้ความคุ้มครองสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการให้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรการที่กฎหมายกำหนด รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่จะถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมในการกระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่นด้วย ที่ได้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมาต่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการด้วยหากข้อมูลหรือถ้อยคำนั้นเป็นปัจจัยสำคัญจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด ก็อาจได้รับความคุ้มครองเช่นกัน โดยที่การให้ข้อมูลทั้งสองกรณีนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลจะต้องเชื่อโดยสุจริตว่ามีการกระทำผิดวินัยหรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริง และไม่มี การกลับถ้อยคำนั้นในภายหลัง ทั้งนี้ถือเป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการและไม่เป็นการกระทำการข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเหนือตน

ในการพิจารณาให้ความคุ้มครอง นั้น ให้ดำเนินการในโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้ และให้เริ่มตั้งแต่มีการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำจนกว่าจะมีการสั่งยุติเรื่องหรือการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายนี้แก่ผู้เป็นต้นเหตุเสร็จสิ้น โดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำเป็นพยาน และสำนักงาน ก.พ.เป็นผู้มีอำนาจสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง

หากแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นยังไม่ได้ให้การคุ้มครองตามที่กำหนด หรือการให้การคุ้มครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอ อาจยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้ความคุ้มครองได้

ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับคำร้องแล้วหากมีมูลน่าเชื่อว่าเป็นไปตามกล่าวอ้าง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งดำเนินการให้ความคุ้มครองพยาน ในโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้

ในท้ายที่สุดแล้วหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำยังเห็นว่าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งยังไม่ได้ให้การคุ้มครอง หรือให้การคุ้มครองยังไม่เพียงพอ ก็อาจยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อสำนักงาน ก.พ.เมื่อสำนักงาน ก.พ.ได้รับคำร้องแล้ว หากมีมูลน่าเชื่อว่าเป็นไปตามที่พยานกล่าวอ้าง ให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการให้มีการย้ายหรือโอน หรือดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้นั้นได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากผู้มี

อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งก่อนหรือไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่ดำเนินการตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดหรือในกรณีที่เห็นสมควรให้สำนักงาน ก.พ. เสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณาคำเนินการตามกฎหมายต่อไป

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว เห็นได้ว่าเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองที่ตกอยู่ในระบบสายการบังคับบัญชาและกำกับดูแลที่ผู้มีอำนาจหรือองค์กรที่มีอำนาจสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองมีหลายลำดับชั้นประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง และสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นต่างๆและองค์กรกำกับดูแลเหล่านี้ ล้วนมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรในลำดับถัดลงมาได้ ไม่ว่าจะการกระทำหรือคำสั่งนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงแต่เห็นว่ามีความไม่เหมาะสมก็สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ อันเป็นที่มาของการลักลั่นในการสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง เช่น ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นมีความเห็นต่างกันในการสั่งใช้หรือไม่สั่งใช้มาตรการคุ้มครองและอาจมีการกลับแก้หรือมีคำสั่งยกเลิกการสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองโดยผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่สั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง ทำให้ต้องมีการร้องขอคุ้มครองหลายครั้ง และในท้ายที่สุดอาจมีการร้องขอไปถึงสำนักงาน ก.พ. ด้วยซึ่งจะเป็นการเน้นซ้ำและอาจไม่ทันต่อการแก้แค้นตอบโต้ในรูปแบบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น

นอกจากนี้หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการระดับสูง หรือนักการเมือง มาตรการดังกล่าวย่อมง่ายแก่การถูกแทรกแซงและบิดเบือน เช่น การสั่งไม่ใช้มาตรการให้ความคุ้มครองหรือสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองไม่เหมาะสมแก่กรณี เพราะมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา แม้จะมีสำนักงาน ก.พ. เป็นด่านสุดท้ายในการตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นและสามารถดำเนินการสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองได้ด้วยหากมีคำร้องขอที่ประกอบด้วยเหตุอันควรแต่นั้นก็เป็นเพียงมาตรการสุดท้ายหากเกิดการแก้แค้นตอบโต้ขึ้นก่อนแล้ว

สภาพปัญหาทั้งสองกรณีข้างต้นย่อมนำมาซึ่งการแก้แค้นตอบโต้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ บุคลากรประเภทอื่นๆ ในองค์กร รวมทั้งสามี ภรรยา บิดา มารดา ผู้สืบสันดาน หรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่มีผลต่อการตัดสินใจให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ (ตามที่ได้มีการเสนอให้เพิ่มเติมผู้มีสิทธิได้รับการคุ้มครองไปแล้วในประเด็นก่อนหน้า) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการคุ้มครองที่ไม่ทันท่วงที หรือได้รับการคุ้มครองที่ไม่เหมาะสมแก่กรณี

ส่วนในประเด็นของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคล ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เหลือเพียงอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและจัดการงานบุคคล แต่การที่กำหนดเพิ่มเติมให้สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจดำเนินการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลตามคำร้องขอที่มีเหตุอันควรในลำดับท้ายสุดหากผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ ไม่ให้ความคุ้มครองหรือให้ความคุ้มครองไม่เพียงพอ โดยสามารถดำเนินการการย้ายหรือ โอนหรือดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูล ได้รับความคุ้มครอง โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งก่อน หรือไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดและหากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่ดำเนินการตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด หรือในกรณีที่เห็นสมควรสำนักงาน ก.พ. ยังมีอำนาจเสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากมีลักษณะของงานปฏิบัติการไม่สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงาน ก.พ. ที่มีลักษณะเป็นงานอำนวยการ

ในขณะที่ต่างประเทศมีกฎหมายกำหนดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในดำเนินการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นกฎหมายกำหนดให้สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel) เป็นหน่วยงานอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องสอบสวนและยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใดๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงิน โดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องหรือกีดกันรายอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะรวมทั้งข้อกล่าวหาจากลูกจ้างของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อเจ้าหน้าที่ (prohibited personnel practices) ที่หน่วยงานหรือหัวหน้างานกระทำต่อลูกจ้างอันเป็นการโต้ตอบการที่เจ้าหน้าที่นั้นเปิดเผยข้อมูล และกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครองหรือออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่นๆ จากการคุกคามในระหว่างการสอบสวนของที่ปรึกษาพิเศษ หรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรืออาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมวินิจฉัยว่าถูกโต้ตอบอันเนื่องมาจาก การเปิดเผยข้อมูลได้ย้ายไปอยู่หน่วยงานทางบริหารอื่นในตำแหน่งระดับเดียวกันกับที่เดิม

ในประเทศอังกฤษ กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการหรือลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลต่อ นายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาของตน เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงจะสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อองค์กรภายนอกได้ ส่วนมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ให้ข้อมูล เป็นมาตรการคุ้มครองทางศาลเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวและค่าเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการตอบโต้หรือกลั่นแกล้งในรูปแบบใดๆ และการกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด การคุ้มครองโดยหน่วยงานที่รับข้อมูลที่มีการเปิดเผย ทั้งนี้สิทธิและการเรียกร้องต่างๆ ตลอดจนค่าเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นสามารถเรียกร้องได้โดยไม่เป็นการจำกัดซึ่งกันและกันในกฎหมายแต่ละฉบับ โดยมาตรการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงาน จึงตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษ (Court of Special Jurisdiction)

ส่วนในประเทศเกาหลีใต้ นั้น กฎหมายกำหนดไว้ให้ตัวแทนหรือนายจ้างของบุคคล, สถาบัน, องค์กร, บริษัท ที่อาจเกิดการละเมิดหรือเกิดการละเมิดต่อประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบการละเมิดประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานสืบสวน คณะกรรมการฯ (The Anti-Corruption and Civil Right Commission) สมาชิกสภาแห่งชาติ ผู้มีอำนาจในบริษัทมหาชนและองค์กรสาธารณะ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการรับแจ้งข้อมูลซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะมีเพียงองค์กรเดียว คือ The Anti-Corruption and Civil Right Commission) ที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้เปิดเผยข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อรัฐ ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบข้อมูลหรือสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ หรือองค์กรตรวจสอบต่าง หากเกิดการแก้แค้นตอบโต้ คุณความข่มขู่ ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบใดๆ แก่ผู้ให้ข้อมูล รวมถึง ญาติ ผู้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิด หากได้มีการร้องขอไปยังคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะดำเนินการให้ความคุ้มครองโดยประสานไปยังตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ความคุ้มครอง

เมื่อพิจารณาจากปัญหากฎหมายในมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.พ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองพยาน ฯ พ.ศ. 2553 ในประเด็นของผู้มีอำนาจสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองที่มีความหลากหลายภายใต้ลำดับชั้นในสายการบังคับบัญชา ที่การกระทำต่างๆ สามารถกลับแก้ได้เสมอทั้งในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสม ทั้งผู้มีอำนาจรับเรื่องและสั่งใช้มาตรการเป็นคนคนเดียวกัน หากผู้รับเรื่องและผู้มีอำนาจสั่งใช้มาตรการมีส่วนได้เสียในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ย่อมเป็นการยากที่ผู้แจ้งข้อมูลจะได้รับความคุ้มครอง และอาจถูกแก้แค้นตอบโต้ได้โดยง่าย จากการแทรกแซงและบิดเบือน โดยระบบสายการบังคับบัญชานั้นเอง ทั้งยังเป็นการสร้างภาระเพิ่มขึ้นหากต้องแจ้งขอความคุ้มครองไปยังลำดับชั้นถัดไป ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะ

ได้รับการพิจารณาให้ความคุ้มครองด้วยหรือไม่เพราะเป็นดุลยพินิจของผู้สั่งใช้ซึ่งอาจมีการขัดแย้งกันระหว่างลำดับชั้น ก่อให้เกิดความสับสนมากกว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวก สร้างความล่าช้าและไม่ทันต่อการถูกแก้แค้นตอบโต้ ส่วนการกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรที่มีอำนาจให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลด้วยนั้น เห็นว่าสำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการ ในลักษณะของงานอำนวยการ เช่น กำหนดยุทธศาสตร์ ให้คำปรึกษา พัฒนา ส่งเสริมเป็นฐานข้อมูล การกำหนดให้มีอำนาจในการดำเนินการให้ความคุ้มครองและสามารถก้าวล่วงลงไปในพื้นที่ปกครองเพื่อให้ความคุ้มครองอันมีลักษณะในทางปฏิบัติการจึงเป็นการไม่เหมาะสม

### 3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ โดยกำหนดผู้มีอำนาจสั่งใช้มาตรการดังกล่าวไว้หลายลำดับชั้น อันประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง และสำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ.) ซึ่งสองกรณีแรก ตกอยู่ในระบบสายการบังคับบัญชาและกำกับดูแล ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งใช้มาตรการอาจทับซ้อนเป็นบุคคลคนเดียวกัน ทั้งยังสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการตามลำดับ สายการบังคับบัญชาได้อีกด้วย อันเป็นที่มาของการสับสนในการสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง เช่น ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นมีความเห็นต่างกันในการสั่งใช้หรือไม่สั่งใช้มาตรการคุ้มครองและอาจมีการกลับแก้หรือมีคำสั่งยกเลิกการใช้มาตรการให้ความคุ้มครองโดยผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของผู้บังคับบัญชาที่สั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง ทำให้ต้องมีการร้องขอคุ้มครองหลายครั้ง และในท้ายที่สุดอาจมีการร้องขอไปถึงสำนักงาน ก.พ. ด้วย ซึ่งจะเป็นการเนิ่นช้าและอาจไม่ทันต่อการแก้แค้นตอบโต้ในรูปแบบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการระดับสูง หรือนักการเมือง มาตรการดังกล่าวย่อมง่ายแก่การถูกแทรกแซงและบิดเบือน เช่น การสั่งไม่ใช้มาตรการให้ความคุ้มครองหรือสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครอง ที่ไม่เหมาะสมแก่กรณีได้ แม้จะมีสำนักงาน ก.พ. เป็นด่านสุดท้ายในการตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นและสามารถดำเนินการสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองได้ด้วยหากมีคำร้องขอที่ประกอบด้วยเหตุอันควร แต่นั่นก็เป็นเพียงมาตรการสุดท้ายหากเกิดการแก้แค้นตอบโต้ขึ้นก่อนแล้ว ประกอบกับงานให้ความคุ้มครองมีลักษณะเป็นงานปฏิบัติการจึงไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของสำนักงาน ก.พ. ที่มีลักษณะเป็นงานอำนวยการ จึงก่อให้เกิดปัญหาสำคัญคือการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้



ข้อมูลขาดความเป็นเอกภาพ เกิดความล่าช้า ถูกแทรกแซง และการแก้แค้นตอบโต้ได้ง่าย หรือไม่ได้รับการคุ้มครองที่ทันที่หรือเหมาะสมแก่กรณี

เมื่อพิจารณากฎหมายของต่างประเทศ เกี่ยวกับผู้มีอำนาจหรือองค์กรที่มาอำนาจในการสั่งใช้มาตรการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ ปรากฏว่า

ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหาร มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่นๆ จากการคุกคามในระหว่างการสอบสวนของที่ปรึกษาพิเศษ หรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ประเทศอังกฤษ กฎหมายบัญญัติให้ศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษ (Court of Special Jurisdiction) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง โดยรับคำร้องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐผู้เปิดเผยข้อมูลและถูกแก้แค้นตอบโต้ โดยจะกำหนดเป็นมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวและค่าเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการตอบโต้หรือกลั่นแกล้งในรูปแบบต่าง และการกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด

ประเทศเกาหลีใต้ กฎหมายบัญญัติให้ คณะกรรมการ The Anti – Corruption and Civil Right Commission เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้เปิดเผยข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อรัฐ ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบข้อมูลหรือสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการฯ หรือองค์กรตรวจสอบต่าง หากเกิดการแก้แค้นตอบโต้ คุกคามข่มขู่ ไม่ว่าจะไปในรูปแบบใดๆ แก่ผู้ให้ข้อมูล รวมถึง ญาติ ผู้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิด หากได้มีการร้องขอไปยังคณะกรรมการฯ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากกำหนดให้มีหน่วยงานในการพิจารณาดำเนินการรับเรื่อง และให้ความคุ้มครองที่เป็นอิสระเป็นการเฉพาะ จะสามารถแก้ไขปัญหาระบบการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญที่ตกอยู่ภายใต้ระบบสายการบังคับบัญชา ระบบอุปถัมภ์และระบบอำนาจนิยม ทั้งยังสามารถสร้างความเป็นเอกภาพในระบบการให้ความคุ้มครอง และประกันความเป็นธรรมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรที่เปิดเผยหรือจะเปิดเผยข้อมูลว่าจะไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายใดๆ รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาคกรณที่สำนักงาน ก.พ. ผู้ดำเนินการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรผู้ให้ข้อมูล ซึ่งมีลักษณะของงานปฏิบัติการที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงาน ก.พ.ที่เป็นภารกิจด้านอำนวยการ ประกอบกับปัญหาความเหมาะสมของมาตรการให้ความคุ้มครองที่สำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ต้องใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในหน่วยงานทางปกครองอื่นๆ เพื่อดำเนินการให้ความคุ้มครอง และมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยหากมีผู้ไม่ปฏิบัติตามอีกด้วย ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการกำหนดให้

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระในฝ่ายบริหาร และมีอำนาจดำเนินการในด้านการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์และดำเนินการอื่นๆ เพื่อพิทักษ์ระบบคุณธรรมอยู่ด้วยแล้ว มีอำนาจดำเนินการพิจารณารับเรื่องและปฏิบัติการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคคลากรที่ให้ข้อมูลด้วย โดยดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในบทบัญญัติส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการคุ้มครองพยานฯ พ.ศ. 2553 ในส่วนของการกำหนดองค์กรให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการและบุคลากรอื่นผู้ให้ข้อมูลรวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นก่อนหน้า เพื่อให้มาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลมีความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในข้างต้น

#### 4. วิเคราะห์ปัญหากรณีควรเพิ่มมาตรการให้ความคุ้มครองและแนวทางแก้ไขปัญหา

##### 4.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรเพิ่มมาตรการให้ความคุ้มครอง

จากสภาพปัญหาที่การคุกคามตอบโต้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน ต่อตัวผู้ให้ข้อมูลญาติพี่น้อง หรือบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตัวผู้ให้ข้อมูลด้วยประการใดๆ จากบุคคลภายนอก เช่น ผู้มีอิทธิพล องค์กรอาชญากรรมต่างๆ หรือจากการตอบโต้ภายในองค์กรกันเองด้วยการใช้อำนาจบังคับบัญชาที่มีชอบ เช่น การสั่งตั้งกรรมการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล การสั่งย้าย การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควรและการกลั่นแกล้งต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงจำเป็นที่มาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูล ต้องมีความครอบคลุมในทุกกรณีเพื่อให้สามารถนำมาปรับใช้กับการกระทำที่เป็นการตอบโต้ในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมาในข้างต้นได้อย่างเหมาะสม

ในส่วนของมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ประกอบด้วย กฎ ก.พ.ว่าด้วยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ การให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 ได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลไว้ดังนี้

- 1) ไม่เปิดเผยชื่อหรือข้อมูลใดๆ ที่จะทำให้ทราบว่าเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ
- 2) ไม่ใช่อำนาจไม่ว่าในทางใดหรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการกลั่นแกล้ง หรือไม่ เป็นธรรมซึ่งอาจมีผลทำให้กระทบสิทธิหรือหน้าที่ของผู้นั้นในทางเสียหาย
- 3) ให้ความคุ้มครองมิให้ผู้นั้นถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกข่มขู่เพราะเหตุที่มีการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ
- 4) ประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อเป็นทนายแก้ต่างคดีให้ถ้าผู้นั้นถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล

นอกจากนี้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะพิจารณาย้ายข้าราชการผู้ให้ข้อมูล หรือพิจารณาดำเนินการอื่นใดที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับความคุ้มครองตามที่ได้ มีคำร้องขอเข้ามาและมีเหตุอันควร โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา ในชั้นรองลงไปของข้าราชการผู้นั้นและไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้ และในท้ายที่สุดแล้วหากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งยังไม่ได้ให้การ คุ้มครองหรือการให้การคุ้มครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอ สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจดำเนินการให้มีการ ย้าย หรือโอน หรือดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับความ คุ้มครอง โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งก่อน หรือไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ตามคำร้องขอของ ข้าราชการที่มีมูลน่าเชื่อว่าเป็นไปตามที่กล่าวอ้าง

เมื่อพิจารณามาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นได้ว่ามุ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะในทางบริหารงานบุคคลเท่านั้น มิได้คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินทั้ง ที่ปัจจุบันการทำความผิดต่างๆ มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น ในการกระทำผิดของอาชญากร ผู้มีอิทธิพล หรือองค์กรอาชญากรรมต่างๆ ที่ข้าราชการได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ ซึ่งการแก้แค้นตอบโต้จะเป็นไป ในรูปแบบของการข่มขู่คุกคามหรือแก้แค้นตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลหรือให้การเป็นพยานก็จะ เป็นไปในลักษณะที่รุนแรง โดยจะทำทุกวิถีทางตั้งแต่ข่มขู่คุกคามให้เกิดความเกรงกลัว หรือประทุษร้ายด้วย ประการใดๆ จนถึงขั้นร้ายแรงที่สุดคือการกำจัดผู้ให้ข้อมูลให้ถ้อยคำ หรือพยานนั้นเสีย ส่งผลให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรผู้ให้ข้อมูลหรือจะให้ข้อมูลในส่วนนี้ไม่ได้รับความคุ้มครอง อย่างเหมาะสมและขาดความมั่นใจในมาตรการให้ความคุ้มครองและไม่กล้าตัดสินใจให้ข้อมูล ถ้อยคำที่เป็นจริง ทำให้การดำเนินการตรวจสอบการทำความผิดเพื่อปกป้องประโยชน์ สาธารณะเป็นไปด้วยความยากลำบากและอาจไร้ประสิทธิภาพในที่สุด ส่วนในอีกกรณีคือการ

ทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กรที่พัวพันถึงผู้บังคับบัญชา ข้าราชการระดับสูง นักการเมืองซึ่งก็เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบราชการไทยนั้นผูกติดกับวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างแยกไม่ออก เนื่องจากสิ่งเหล่านี้แฝงอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ทำให้ค่านิยมบางอย่างฝังรากลึกในระบบราชการ เช่น ค่านิยมในการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ระบบศักดินา ระบบอำนาจนิยม หรือการปกป้องพรรคพวกในการกระทำผิด เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้การให้ข้อมูลของข้าราชการเกี่ยวกับการกระทำผิดในหน่วยงานตัวเองเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่ได้กระทำโดย ผู้บังคับบัญชา นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลภายในหน่วยงานยิ่งเป็นไปได้ยากที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะกล้าให้ข้อมูล ในส่วนนี้ ประกอบกับระเบียบข้าราชการยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดในหน่วยงานด้วยเพราะมีการกำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ต้องรักษาความลับของทางราชการ และยังคงปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและระบบสายบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด จึงทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่กล้าให้ข้อมูลที่เป็นผลกระทบต่อนักการเมืองหรือผู้บังคับบัญชาของตนด้วย เพราะหากให้ข้อมูลไปแล้วไม่มีระบบการรักษาความลับที่ดี และการกระทำเหล่านั้นล่วงรู้ไป ผู้บังคับบัญชา นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล อาจทำให้เกิดการตอบโต้ โดยการกลั่นแกล้ง ข่มขู่ คุกคาม หรือประทุษร้ายด้วยประการใดๆ อันอาจนำมาซึ่งความเสียหาย แก่ชีวิต ร่างกาย ครอบครัวยุติธรรม หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด หรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นก็เป็นได้ ซึ่งการแก้แค้นตอบโต้ที่จะเกิดตามมาจากกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรได้ให้ข้อมูล มีลักษณะดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลให้การดำเนินการตรวจสอบการกระทำผิดเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากและอาจไร้ประสิทธิภาพในที่สุดด้วยเช่นกัน

สำหรับกฎหมายต่างประเทศในประเศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองข้าราชการหรือบุคคลอื่นๆ จากการถูกแก้แค้นตอบโต้ระหว่างการสอบสวนของที่ปรึกษาพิเศษหรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามควรแก่กรณี หรือการสั่งระงับการกระทำอันเป็นการแก้แค้น ตอบโต้ สั่งให้รับกลับเข้าทำงานใหม่ที่เดิมหรือที่ทำงานใหม่โดยได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เดิมในทันที และมีมาตรการห้ามเปิดเผยข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล

กฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดว่าให้ข้าราชการ ลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาเพราะเหตุที่ได้เปิดเผยข้อมูล โดยจะได้รับการคุ้มครองจากการคุกคามใดๆ ก็ตามตลอดสิ้นสุดสัญญาจ้าง

กฎหมายของประเทศเกาหลีได้กำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองข้าราชการในระหว่างดำเนินการตรวจสอบข้อมูลหรือสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ หรือ

องค์กรตรวจสอบต่าง หากเกิดการแก้แค้นตอบโต้คุกคามข่มขู่ ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบใดๆ ในหลายลักษณะดังนี้

มาตรการห้ามเปิดเผยข้อมูลที่ของผู้ให้ข้อมูลหรือเกี่ยวข้องหรือจะทำให้ทราบถึงตัวผู้เปิดเผยข้อมูล

มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล ซึ่งรวมไปถึง ญาติหรือ ผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้าราชการข้อมูลที่ต้องเผชิญหรือมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับความอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย โดยในกรณีจำเป็นคณะกรรมการสามารถร้องขอหัวหน้าสถานีตำรวจหรือตัวแทนให้ดำเนินมาตรการคุ้มครองได้ด้วย และหากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจรอการตัดสินใจของคณะกรรมการ ประธานกรรมการอาจร้องขอไปยังอธิบดีกรมตำรวจหรือหน่วยงานอื่นๆ เพื่อบังคับใช้มาตรการดังกล่าวไปพลางก่อนได้

มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่ถูกบังคับใช้มาตรการอันไม่เป็นธรรมหลังจากการเปิดเผยข้อมูล เช่น การไล่ออก ปลดออก จากงาน การเลิกจ้าง หรือการกระทำอื่นที่ไม่เป็นธรรมแก่บุคลากรอื่นเทียบเท่ากับการสูญเสียสถานะในการทำงาน ดำเนินการทางวินัยและการสั่งพักงาน การลดเงินเดือน การถอดถอน สร้างข้อจำกัดในการส่งเสริมสิทธิต่างๆ และมาตรการที่ไม่เป็นธรรมอื่นๆ การโอนย้าย การปฏิเสธการโอนย้าย การปรับเปลี่ยนหน้าที่ หรือการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อความต้องการของผู้ให้ข้อมูล การเลือกปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ และการเลือกปฏิบัติที่ส่งผลในการจ่ายเงินค่าจ้าง โบนัส ฯลฯ การยกเลิกการศึกษา การฝึกอบรมหรืออื่นๆ ที่เป็นโอกาสในการพัฒนาตนเอง การยับยั้งการจ่ายงบประมาณ แรงทำงานหรืออื่นๆ ทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่การระงับการรักษาความปลอดภัยในการเข้าถึงข้อมูลหรือจำแนกข้อมูล การยกเลิกการมอบอำนาจในการจัดการรักษาความปลอดภัยข้อมูลหรือจำแนกข้อมูลหรืออื่นๆ การเลือกปฏิบัติหรือกำหนดมาตรการที่เป็นอันตราย ต่อสภาพการทำงานของผู้ให้ข้อมูล กำหนดชื่อของผู้ให้ข้อมูลในบัญชีดำข่มขู่ ใช้ความรุนแรง และถ้อยคำไม่เหมาะสมต่อผู้ให้ข้อมูลหรือกระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายทางด้านจิตใจหรือทางกายภาพต่อผู้ให้ข้อมูล การตรวจสอบที่ไม่เป็นธรรมหรือการตรวจสอบการทำงานของผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งการเปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าว การยกเลิกใบอนุญาตต่างๆ หรือการกระทำใดๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูล การยกเลิกสัญญาสำหรับสินค้าหรือบริการหรืออื่นๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ แก่ผู้ให้ข้อมูล โดยกรณีเหล่านี้ คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการสั่งยกเลิกเพิกถอน และเยียวยาแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล และไม่ตัดสิทธิ ในการได้รับการเยียวยาทางอื่น เว้นแต่ได้มีการร้องขอใช้มาตรการคุ้มครองไปแล้ว

มาตรการพิจารณาให้สิทธิพิเศษในการบริหารงานบุคคล ในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลร้องขอ เปลี่ยนอาชีพ เปลี่ยนตำแหน่ง โอนย้าย และมาตรการปรองดอง ที่ให้อำนาจที่คณะกรรมการ



เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การจ่ายค่าตอบแทนความเสียหาย แทนการใช้มาตรการคุ้มครอง โดยทั่วไปโดยความยินยอมจากทุกฝ่าย ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้เสนอใช้ หรือเมื่อมีการร้องขอจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องก่อนการตัดสินใจใช้มาตรการคุ้มครอง ปฏิเสธการรับเรื่องหรือการให้คำแนะนำโดยข้อเสนองบประมาณจะต้องไม่มีข้อตกลงที่ละเมิดกฎหมาย ซึ่งข้อตกลงปรองดองที่เกิดขึ้นนั้น เทียบเท่าและมีผลดังเช่นข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่ได้จัดทำขึ้นตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เห็นได้ว่ากฎหมายประเทศอังกฤษ นั้นเป็นไปในลักษณะของมาตรการปกปิดแก้ไข ยับยั้ง และเยียวยา การกระทำต่างๆ อันเป็นการแก้แค้นตอบโต้ การกระทำในทางบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับกฎหมายไทย ส่วนกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีมาตรการที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองข้าราชการหรือบุคคลอื่นๆ จากการถูกแก้แค้นตอบโต้ทางกายภาพระหว่างการสอบสวนของที่ปรึกษาพิเศษหรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในส่วนของกฎหมายประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครอง ความปลอดภัย ส่วนบุคคลซึ่งรวมไปถึงญาติหรือ ผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการผู้ให้ข้อมูล ที่ต้องเผชิญหรือมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับความอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย โดยในกรณีจำเป็นคณะกรรมการสามารถร้องขอหัวหน้าสถานีตำรวจหรือตัวแทนให้ดำเนินมาตรการคุ้มครองได้ด้วย ซึ่งทั้งสองกรณีหลังนี้ มาตรการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลของไทยมิได้มีบทบัญญัติไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลทางกายภาพได้รับการยอมรับและนำมาปรับใช้โดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ของไทยซึ่งได้แก่ สำนักงาน ปปช. สำนักงาน ปปท. และสำนักงาน ปปง. ซึ่งเท่าที่ผ่านมาก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

เมื่อพิจารณาจากปัญหากฎหมายในมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.พ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองพยานฯ พ.ศ.2553 ในประเด็นของมาตรการ ให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของไทย เห็นได้ว่ายังคงมีความไม่ครอบคลุมในมาตรการให้ความคุ้มครอง ที่ยังมีได้มีการกำหนดให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในทางกายภาพ ทั้งที่การแก้แค้นตอบโต้ นั้นมีหลายรูปแบบ และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ส่งผลให้มาตรการให้ความคุ้มครองที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การใช้บังคับที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้บุคคลผู้ให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

#### 4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ที่กำหนดให้ความคุ้มครองเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคลเท่านั้น มิได้คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เพราะปัจจุบันการกระทำความผิดต่างๆ มีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่พัวพันถึงข้าราชการระดับสูง รวมทั้งการกระทำผิดในลักษณะองค์การอาชญากรรมต่างๆ ซึ่งรูปแบบของการข่มขู่คุกคามหรือแก้แค้นตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลหรือให้การเป็นพยานก็จะเป็นไปในลักษณะที่รุนแรงขึ้น โดยแก้แค้นตอบโต้จะทำทุกวิถีทางตั้งแต่ข่มขู่คุกคามให้เกิดความเกรงกลัว หรือประทุษร้ายด้วยประการใดๆ จนถึงขั้นร้ายแรงสุดคือการกำจัดผู้ให้ข้อมูลให้ถ้อยคำ หรือพยาน ทั้งในกรณีนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการให้ได้รับความคุ้มครอง รวมถึงสิทธิเสรีภาพในด้าน การนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ สิทธิในการร้องทุกข์ ที่ควรได้รับการคุ้มครองเนื่องจากมีความเสี่ยงที่จะถูกแก้แค้นตอบโต้จากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกคนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคของบุคคล โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย

ประกอบกับเมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศ คือประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองข้าราชการหรือบุคคลอื่นๆ จากการถูกแก้แค้นตอบโต้ทางกายภาพจากการเปิดเผยข้อมูล และประเทศเกาหลีใต้ที่ได้มีการกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลซึ่งรวมไปถึง ญาติหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้าราชการข้อมูล ที่ต้องเผชิญหรือมีแนวโน้มที่จะเผชิญกับความอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย โดยในกรณีจำเป็นคณะกรรมการป้องกันการทุจริตฯ สามารถร้องขอหัวหน้าสถานีตำรวจหรือหน่วยงานอื่น ให้ดำเนินมาตรการคุ้มครองได้ด้วย ซึ่งการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลทางกายภาพ ปัจจุบันมีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย เช่น สำนักงาน ปปช. สำนักงาน ปปท. และสำนักงาน ปปง. นำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับด้วยแล้ว ซึ่งมีทั้งในลักษณะที่เป็นผู้ดำเนินการเองและประสานส่งต่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ อันได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานคุ้มครองพยาน เป็นผู้ดำเนินการ และเท่าที่ผ่านมาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

ในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในส่วนของมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ หากมีการกำหนดให้ครอบคลุมไปถึงกรณีคุ้มครองความปลอดภัยในทางกายภาพ จะส่งผลความเชื่อมั่นของข้าราชการพลเรือนสามัญและ

บุคลากรในมาตรการให้ความคุ้มครองและกล้าที่จะให้ข้อมูลต่อทางราชการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในท้ายที่สุดย่อม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงขอเสนอให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2551 ในส่วนของมาตรการให้ความคุ้มครอง แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ โดยกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยทางกายภาพและขั้นตอนการดำเนินการเพิ่มเติมลงใน กฎ ก.พ.ว่าด้วย การคุ้มครองพยานฯ พ.ศ.2553

โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในข้างต้น

## 5 ข้อเสนอเพิ่มเติมจากกรณีปัญหาในมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจพื้นฐานในด้านการรักษาความปลอดภัยและสงบเรียบร้อยในสังคม ภารกิจลำดับรอง เช่น การอำนวยความสะดวก โดยการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค การจัดสวัสดิการต่างๆ ให้กับพลเมือง ล้วนต้องอาศัยองค์กรเจ้าหน้าที่รัฐเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็ยังสามารถจำแนกได้อีกหลายประเภท เช่น ข้าราชการกลาโหม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู ฯลฯ ซึ่งแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันไป โดยที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถือเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งที่มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ยังมีสถานะเป็นพลเมืองในรัฐชาตินั้นๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการร่วมปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอีกหน้าที่หนึ่งด้วย และด้วยเหตุที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ ย่อมทราบถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานภายในองค์กร หรือที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ดังนั้น หากได้มีการกระทำความผิด หรือกระทำการอันเป็นการละเมิดประโยชน์สาธารณะขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กรภาครัฐ หรือภาคเอกชน ข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมเป็นผู้ที่รู้ถึงข้อมูลต่างๆ ดีที่สุด หากข้าราชการพลเรือนสามัญกล้าที่จะออกมาให้ข้อมูล หรือถ้อยคำ ต่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบต่างๆตามความเป็นจริง ย่อมเป็นการช่วยให้การปกป้องประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกหนทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม ไซว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถเปิดเผยข้อมูลต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการปกป้องประโยชน์สาธารณะได้โดยปราศจากผลกระทบที่จะตามมาไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากการถูกดำเนินการตามกฎหมายหรือวินัยข้าราชการพลเรือน ที่ห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลหรือความลับของทางราชการ รวมถึงการ ถูกแก้แค้นตอบโต้ โดยการข่มขู่คุกคามหรือประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย ที่จะเกิดแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูล รวมไปถึงบุคคลในครอบครัว หรือผู้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการตรวจสอบเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตลอดช่วงเวลาที่ผ่าน

ต่อมาเมื่อได้มีแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของข้าราชการพลเรือน โดยในการดำเนินกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ขึ้นบังคับใช้ ก็ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาในเรื่องการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการจึงได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยบัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 98 และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการให้คุ้มครองไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 และมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ตลอดช่วงเวลาที่ได้มีการบังคับใช้มาตรการให้ความคุ้มครองดังกล่าว ก็ปรากฏสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับอยู่เนืองๆ โดยเฉพาะในกรณีฐานความผิดที่จะได้รับการพิจารณาให้ความคุ้มครองหากได้ให้ข้อมูลที่ยังไม่ครอบคลุมในหลายกรณี ตัวบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองจากมาตรการที่ไม่ครอบคลุมถึงบุคลากรประเภทอื่นหากได้ให้ข้อมูล หรือบุคคลในครอบครัว หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการพลเรือนสามัญหรือบุคลากรอื่นผู้ให้ข้อมูล รวมถึงองค์กรที่มีอำนาจให้ความคุ้มครองมีหลายระดับชั้น ตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา ก่อให้เกิดปัญหาการกลั่นหรือถูกแทรกแซงในการบังคับใช้บังคับมาตรการ และมาตรการในการให้ความคุ้มครองที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ดังกรณีปัญหาที่ได้มาเป็นกรณีศึกษาก่อนหน้านี้

ผู้เขียนได้ทำการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรณีการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ทั้งในส่วนของประเทศไทยและในส่วนของต่างประเทศ พร้อมดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับมาตรการให้ความคุ้มครอง โดยเพิ่มฐานความผิดในการให้ความคุ้มครอง ขยายการให้ความคุ้มครองตัวบุคคล กำหนดให้มีองค์กรเฉพาะที่เป็นอิสระมีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง รวมทั้งเพิ่มมาตรการให้ความคุ้มครอง โดยเฉพาะมาตรการให้ความคุ้มครองความ

ปลอดภัย อันจักส่งผลให้สภาพปัญหาในมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการสิ้นไป ทำให้การใช้บังคับมาตรการมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีเนื่องจากมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น มีทั้งลักษณะของการรับรองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น ถูกบังคับใช้มาตรการให้ความคุ้มครองต่างๆ ประกอบกับการบังคับใช้มาตรการจะใช้ในกรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งในลักษณะเช่นนี้จะมีผู้เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าวหลายฝ่าย ทั้งผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียนและพยาน โดยที่แต่ละฝ่ายนั้นจะได้รับผลจากมาตรการให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกัน กล่าวคือฝ่ายผู้ร้องเรียนและพยานย่อมได้รับประโยชน์จากมาตรการให้ความคุ้มครอง หากการให้ข้อมูลนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้มีมติให้ความคุ้มครอง ส่วนฝ่ายผู้ถูกร้องเรียนจะไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้แต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตว่า อาจเป็นเหตุให้เกิดกรณีที่มีผู้สังเกตเห็นว่ามาตรการคุ้มครองจะเป็นคุณแก่ฝ่ายตนหากเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ จึงทำการกลั่นแกล้งผู้อื่น โดยการร้องเรียนหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือกรณีมีความขัดแย้งกันก็อาจร้องเรียนกัน และให้ข้อมูลหรือถ้อยคำเพื่อใส่ร้ายกันได้

ดังนั้น ในการที่จะใช้บังคับมาตรการบังคับให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ทั้งในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาทำความเข้าใจในเบื้องต้น และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่จะต้องมีมติสั่งให้ความคุ้มครองหรือไม่ให้ความคุ้มครองจึงต้องตั้งอยู่บนหลักการของกฎหมาย ข้อเท็จจริงและดุลยพินิจที่รอบด้านด้วยความละเอียดรอบคอบอย่างเป็นที่สุด เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของปัจเจกกับประโยชน์ของสาธารณะให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากที่ได้ศึกษาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการเป็นปัญหาใหม่ที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งนี้เพราะว่าภารกิจของรัฐก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคง การให้บริการ และการจัดการสาธารณูปโภคนั้น กฎหมายและเรื่องอื่นๆ ๆ เพื่อที่จะสนองตอบประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงแต่ในการขับเคลื่อนตามภารกิจดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณมากมายในการดำเนินการ โดยผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ที่ผ่านมาพบว่าเกิดการทุจริตคอร์รัปชันมาอย่างต่อเนื่องทุกระดับ แม้ภาครัฐจะพยายามหามาตรการในการควบคุมแก้ไขอยู่ตลอดเวลาแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นได้ ประกอบกับผู้ร่วมกันทุจริตซึ่งมีหลายระดับ ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การทุจริตโครงการภาครัฐยิ่งซับซ้อนขึ้น อยากที่จะอาศัยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวในการควบคุมตรวจสอบ

แนวคิดเรื่องผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ (Whistleblower) เป็นแนวคิดในสำนึกร่วมของคนในสังคม ในการปกป้องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรก และเป็นต้นแบบที่ได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและต่อมาก็ได้พัฒนาและบัญญัติเป็นกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ต่อมาขยายไปสู่ประเทศอังกฤษ ภายใต้กฎหมายคือ Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA) ซึ่งเป็นประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ และปัจจุบันประเทศเกาหลีใต้ซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ภายใต้กฎหมายคือ Act on the Protection of Public Interest Whistleblower 2011

ประเทศไทยได้นำหลักการให้ความสำคัญคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการมาใช้ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว.31 ลงวันที่ 23 ก.พ.2542 แต่เนื่องจากมติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการของฝ่ายบริหารจึงทำให้การบังคับใช้ไม่เป็นผลเท่าที่ควร โดยต่อมาได้มีการ

พัฒนาการจนตราเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 98 ประกอบกับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษและการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 ซึ่งในการปฏิบัติยังมีประเด็นปัญหาในการบังคับใช้ดังนี้

กรณีฐานความผิดของผู้ที่ให้ข้อมูลและได้รับความคุ้มครองกำหนดเพียงความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (1) เท่านั้น คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริตเท่านั้น

กรณีตัวบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองที่ระบุเฉพาะตัวข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูล ไม่รวมถึงบุคลากรประเภทอื่นที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างเหมาบริการบุคคล รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงบุคคลในครอบครัวหรือมีผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่อันส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนและบุคลากรดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ให้หรือจะมาให้ข้อมูล ให้การเป็นพยาน หรือตัดสินใจจะให้ข้อมูลหรือให้การเป็นพยาน

กรณีองค์กรผู้ให้อำนาจให้ความคุ้มครองมีหลายระดับอาจนำมาซึ่งปัญหาในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับและการถูกแทรกแซงในการสั่งใช้มาตรการและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว ถ้าซ้ำไม่ทันการ และความเป็นเอกภาพของระบบงานให้ความคุ้มครอง

กรณีมาตรการให้ความคุ้มครองที่ไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองทางกายภาพกรณีถูกแก้แค้นตอบโต้หรือคุกคาม

จากกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรที่ร่วมปฏิบัติหน้าที่ ในตัวองค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการให้ความคุ้มครองและมาตรการการคุ้มครองความปลอดภัยว่าจะสามารถเป็นหลักประกันความปลอดภัยได้เพียงใด หากได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ได้ทราบหรือพบเห็นมา อันส่งผลกระทบต่อบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเต็มที่

ผู้ศึกษาจึงได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ ข้อกฎหมาย แนวคิดทฤษฎี และข้อมูลต่างๆ ของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามรายละเอียดที่กล่าวมา เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคือ

## 2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาใคร่เสนอแนะว่ารัฐควรที่จะทบทวนและพิจารณาแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และอนุบัญญัติที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และตามกฎหมายต่างประเทศที่ได้ศึกษามาในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลต่อรัฐ ทั้งในแง่สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองปกป้อง และการช่วยเหลือจากรัฐและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐภายใต้การคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ พร้อมๆ กันไปด้วย ตามประเด็นต่างๆ 4 ประเด็น ดังนี้

### 2.1 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องฐานความผิดที่ได้รับการพิจารณาให้ความคุ้มครอง

หากได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และยกเลิกของเดิมตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ว่าด้วยการคุ้มครองพยานฯ พ.ศ.2553 เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมฐานความผิดที่ได้รับความคุ้มครองหากได้ให้ข้อมูลต่อทางราชการ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“ มาตรา 98/1 การให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอันเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดในลักษณะดังต่อไปนี้ อาจได้รับการพิจารณาให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ

- 1) ความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
- 2) ความผิดทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- 3) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 4) ความผิดที่เป็นอันตรายต่อการสาธารณสุข ความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม
- 5) ความผิดตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเห็นสมควรให้ได้รับความคุ้มครอง”

ทั้งนี้ให้ยกเลิก กฎ ก.พ. ว่าด้วยการคุ้มครองพยานฯ ในข้อ 2 ส่วนบทนิยามของคำว่า “วินัย” ที่หมายความว่า วินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85(1)

### 2.2 แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญ

ให้ครอบคลุมไปถึงผู้ให้ข้อมูลที่เป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาบริการ ที่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์

ต่อทางราชการ ตลอดจน สามีหรือภรรยา บิดา มารดา บุตร ญาติพี่น้องและผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจมาให้ถ้อยคำของข้าราชการและบุคลากรตามที่กำหนดข้างต้น เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและสร้างมาตรฐานในมาตรการให้ความคุ้มครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นดังเช่นต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้ จึงขอเสนอแนะโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญให้ขยายไปถึงข้าราชการพลเรือนสามัญที่เกษียณอายุราชการแล้ว ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาบริการ ที่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตลอดจน สามีหรือภรรยา บิดา มารดา บุตร ญาติพี่น้องและผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจมาให้ถ้อยคำของข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรตามที่กำหนดข้างต้น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“ มาตรา 98/2 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่เกษียณอายุราชการแล้ว ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาบริการ ผู้ใดให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ อาจได้รับการคุ้มครองและบำเหน็จความชอบหรือสิทธิประโยชน์ดังเช่นที่ข้าราชการพลเรือนสามัญพึงได้รับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 98 ทั้งนี้ต้องไม่เกินสถานะที่พึงจะได้รับสิทธินั้น

ในกรณี สามีหรือภรรยา บิดา มารดา บุตร ญาติพี่น้องและผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจมาให้ข้อมูลหรือถ้อยคำของข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาบริการ ถูกข่มขู่คุกคามจากการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรตามที่กำหนดได้ให้หรือจะมาให้ข้อมูล อาจได้รับการคุ้มครองตามวิธีการตามที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 ด้วยตามความเหมาะสม”

ทั้งนี้ให้ยกเลิก กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 ในข้อ 2 ส่วนบทนิยามของคำว่า “พยาน” ที่หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำตามมาตรา 98

### 2.3 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญ

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ในส่วนของผู้มีอำนาจสั่งใช้มาตรการให้ความคุ้มครองให้มองครุเฉพาะที่เป็นอิสระในการดำเนินการเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้ความคุ้มครอง เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรมและก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

และดำเนินการเป็นไปโดยมาตรฐานเดียวกัน ให้เหมือนกับกฎหมายว่าด้วยการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐในต่างประเทศ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศเกาหลีใต้

ทั้งนี้รูปแบบองค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการเห็นควรถือตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ เนื่องจากมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทยอยู่ด้วยแล้วโดยที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระในฝ่ายบริหาร ไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชากำกับดูแล และกรรมการแต่ละท่านผ่านการคัดเลือกมาโดยระบบคุณธรรมอันเป็นการสร้างมาตรฐานในการดำเนินการและเป็นหลักประกันความมั่นใจได้ว่ามาตรการให้ความคุ้มครองจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใดโดยขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

7) พิจารณาและดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามมาตรา 98 และเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลตามที่กำหนดในมาตรา 98/2”

ทั้งนี้ เห็นควรแก้ไขกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 ในหมวด 2 การคุ้มครองพยาน ข้อ 7 วรรคแรก เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 31 ด้วย ดังนี้



“ ข้อ 7 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครอง ดังต่อไปนี้”

- (1) ไม่เปิดเผยชื่อ หรือข้อมูลใดๆ ที่จะทำให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ
- (2) ไม่ใช้อำนาจไม่ว่าทางใด

#### 2.4 แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ

การกัน เป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 ในส่วนของมาตรการที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรตามที่กำหนดผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามมาตรา 98 และมาตรา 98/2 ที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมไปก่อนหน้านี้ให้ครอบคลุมไปถึงการให้ความคุ้มครองในทางกายภาพในด้านความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายอนามัย เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย รวมทั้งมาตรการคุ้มครองของต่างประเทศอันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้

ทั้งนี้เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย โดยกำหนดให้มีมาตรการให้ความคุ้มครองทางกายภาพแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญและบุคลากรประเภทอื่น ที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กับข้าราชการพลเรือนสามัญในหน่วยงาน และบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และมีผลต่อการตัดสินใจให้ถ้อยคำ เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับมาตรการให้ความคุ้มครองและความเชื่อมั่นให้กับผู้ให้ข้อมูลว่าจะได้รับการคุ้มครองอย่างครอบคลุมและทั่วถึง อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ.2553 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“ ข้อ 7 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครอง ดังต่อไปนี้”

- 1) ไม่เปิดเผยชื่อ หรือข้อมูลใดๆ ที่จะทำให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ
- 2) ควบคุมกำกับมิให้มีการใช้อำนาจไม่ว่าในทางใดหรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการกลั่นแกล้งหรือไม่เป็นธรรมซึ่งอาจมีผลทำให้กระทบสิทธิหรือหน้าที่ในทางเสียหาย
- 3) ให้ความคุ้มครองมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกข่มขู่เพราะเหตุที่มีการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ

4) ประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อเป็นนายแก้ต่างคดีให้ถ้าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และบุคลากรตามที่กำหนดในมาตรา 98/2 หากถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล

5) ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 98 และบุคคลตามมาตรา 98/2 ผู้ใดร้องขอเป็นหนังสือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาสั่งการให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งย้ายผู้นั้นหรือพิจารณาดำเนินการอื่นใดที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อให้ผู้นั้นได้รับความคุ้มครอง โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นและไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้

6) จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัย ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจดำเนินการเอง หรือประสานส่งต่อให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสำนักงานคุ้มครองพยานเป็นผู้ดำเนินการตามความเหมาะสม โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่จะได้รับคุ้มครองหรือผู้มีอำนาจให้ความยินยอมแทนด้วย

สำหรับในหลักเกณฑ์และวิธีการรับเรื่อง การดำเนินการ และวิธีการให้การคุ้มครองความปลอดภัย เห็นควรให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประกาศกำหนด โดยมีสาระสำคัญในระเบียบดังนี้

ข้อ 1 บทนิยามศัพท์

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแต่งตั้งให้ดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

“ความปลอดภัย” หมายความว่า ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำทั้งก่อน ขณะและหลังมาเป็นพยาน

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมรักษาการตามระเบียบนี้

ข้อ 3 การยื่นคำร้องขอรับความคุ้มครองให้ยื่นต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามกรณีดังนี้

1. ยื่นคำร้องด้วยตนเองเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประกาศกำหนด
2. ยื่นคำร้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน
3. ยื่นคำร้องทางเครื่องมือสื่อสาร ได้แก่ โทรศัพท์ โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

การร้องขอต้องระบุชื่อตัว ชื่อสกุล และที่อยู่ของผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ ตลอดจนพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าอาจไม่ได้รับความปลอดภัย พร้อมลงลายมือชื่อผู้ร้องขอ

ข้อ 4 เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ทราบให้รับจัดเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการพิจารณาให้ความคุ้มครอง และดำเนินการให้ความคุ้มครองหรือประสานไปยังสำนักงานคุ้มครองพยาน หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อดำเนินการให้ความคุ้มครองโดยด่วน

ข้อ 5 วิธีการให้ความคุ้มครอง ให้ปฏิบัติดังนี้

1. จัดเจ้าหน้าที่ไปอารักขา ณ ที่พักอาศัย
2. จัดให้อยู่หรือพักอาศัยในสถานที่ที่ปลอดภัย
3. จัดให้มีการติดต่อสอบถามความเป็นอยู่ หรือตรวจสอบสถานที่อยู่หรือพักอาศัย

อย่างสม่ำเสมอ

4. จัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการคุ้มครองพยาน

การดำเนินการข้างต้นอาจดำเนินการอย่างเข้มงวดตลอดเวลา หรือบางครั้ง หรือบางเวลาก็ได้ ทั้งนี้ ต้องกระทำด้วยความรอบคอบโดยคำนึงถึงความเหมาะสมแก่สถานะ และสภาพของผู้รับการคุ้มครองและฐานความผิดที่ได้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจเปลี่ยนแปลงวิธีการคุ้มครองได้ตามความเหมาะสม

ข้อ 6 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจมีมติและคำสั่งให้สิ้นสุดการคุ้มครองเมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

1. ผู้รับการคุ้มครองขอยุติการคุ้มครอง
2. ผู้รับการคุ้มครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร
3. พฤติการณ์เกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยของผู้รับการคุ้มครองเปลี่ยนไป และกรณีไม่มีความจำเป็นต้องคุ้มครองต่อไปอีก เช่น ผู้รับการคุ้มครองถึงแก่ความตาย
4. ผู้ขอรับการคุ้มครองให้ข้อมูลหรือถ้อยคำอันเป็นเท็จ
5. มีการยุติเรื่องหรือดำเนินการทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุเสร็จสิ้น

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กฏ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการทำให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และ การให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553
- กิตติบดี ใหญ่พล.(2553).*สิทธิมนุษยชน: ความหมายของนิติรัฐ*. สืบค้น 7 เมษายน 2559, จาก [http://kittibodee.blogspot.com/2009/02/blog-post\\_6953.html](http://kittibodee.blogspot.com/2009/02/blog-post_6953.html)
- เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์.(2548).*หลักความเสมอภาค*.<http://www.publaw.net> สืบค้น 18 พฤษภาคม 2559,
- เกียรติกิจ กิจการเจริญดี. (2550). *การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003*. สืบค้น 2 เมษายน 2559, จาก [www.krisdika.go.th/data/activity/act\\_104.pdf](http://www.krisdika.go.th/data/activity/act_104.pdf)
- ความหมายข้อมูลข่าวสาร พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542  
<https://sites.google.com/site/amiemmika/home/khwam-hmay-khxng-khxmml-laea-sarsnthes> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559
- คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 144/2455. กรุงเทพฯ : สำนักงานยุติธรรม.
- จรรยาพร ธรณินทร์. (2555). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร*, <http://www.charuaypontorranin.com> สืบค้นเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2559
- จรัญ โฆษณานันท์. (2555). *นิติปรัชญา (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม
- จุลกิจ รัตนมาศทิพย์. (2552). *วิธีกฎหมายหาชน วาทกรรมว่าด้วยสังคม กฎหมายและความยุติธรรม ในประเทศไทย เล่ม 3 หลักการสำคัญแห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ล้านคำ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 10)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นุชนาด ประทีปธีรานันต์. (2554). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ*. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ.(2545). รวมบทความกฎหมายจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ น. 342.



- บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2542). หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(2), 40-70.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2556). *หลักกฎหมายหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน. (2548). *กฎหมายมหาชน เล่ม 2*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2559). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประวัติของคาร์ล เอมีล มักซ์มีเลียน [http://file.siam2web.com/cmmba/max\\_weber.pdf](http://file.siam2web.com/cmmba/max_weber.pdf) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559.
- ประวัติของคาร์ล เอมีล มักซ์มีเลียน “มักซ์” เวเบอร์. (2555). [http://www.file.saim2web.com/cmmba/max\\_weber.pdf](http://www.file.saim2web.com/cmmba/max_weber.pdf) สืบค้น 10 เมษายน 2559,
- ประวิณ ฅ นคร. (2531). *การเสริมสร้างวินัยข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน กพ.
- ประวิณ ฅ นคร. (2547). *บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ.* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประชาชน.
- ประวิณ ฅ นคร. (2551). *คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- ปราณพงษ์ ตีลภัทร. (2548). อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. *รัฐศาสตร์* 53(8), น. 57 – 102.
- พงศ์เทพ จารุสุตินซ์. (2554). *การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา*. [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th) สืบค้น 14 เมษายน 2559
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 4
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 35

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 36
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- พัชร์ นิยมศิลป์.(2549).*ความยุติธรรมกับการปฏิวัติรัฐประหาร:เมื่อแนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมืองกำลังถูกท้าทาย*. www.pub-law.net สืบค้น 9 มิถุนายน 2559
- พัชรา เพ็ชรทวี.(2553).*มาตรการคุ้มครองคุ้มครองพยานในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551*.  
<http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/file/kumkrongpayan.pdf> สืบค้น 10 เมษายน 2559
- มานิตย์ จุมปา. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา.(2548). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 6*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (2554) *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539* (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน. (น. 172 -174) ,
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2554).*คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550
- ลิจิต ชีรวะกิน. (2550). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วชิระ ปากดีสี. (2554). *ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ :มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์.(2540). *หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง* .(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:วิญญูชน.
- วาสนา วาสนา.2556. ระบบศักดินา. <http://feudalsystem-wasana.blogspot.com>. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559

- วิชชุกร นาคชน. (2550). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชาการระบบบริหารราชการไทย*.  
พระนครศรีอยุธยา : มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- วิทยากร เชียงกุล.(2547).*อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ :  
สำนักพิมพ์สายธาร.
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์.(2547).คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit  
Systems Protection Board. *วารสารข้าราชการ 49* (5), 1-11.
- ศรัณยา กลิ่นสุคนธ์. (2554). *ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิความเสมอภาค:ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิในความ  
เสมอภาคของผู้พ้นโทษในการศึกษาและทำงาน* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้  
ตีพิมพ์).กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศศิณา เงยวิจิตร. (2550). *การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้  
ตีพิมพ์) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศิระ รัตदानุกุล. (2549).การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546  
เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งใน  
ลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 24 (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์).  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ศุภรัศมี ฐิติกุลเจริญ.(2540). *ทฤษฎีการสื่อสาร*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สันติสุข สันติสุข.(2553).ระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์. <http://www.gotoknow.org/posts/32>  
สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559,
- สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, สำนักงาน ก.พ. (2551)  
กรุงเทพฯ:บริษัทโคบอลต์คอมมูนิเคชั่น จำกัด. (น.60)
- สำนักงาน ก.พ. (2554).ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล. <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/in>  
สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕
- สำนักงาน ก.พ. (2551). *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*.  
กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.
- สำนักมาตรฐานวินัย. (2530). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.
- สำนักมาตรฐานวินัย. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล  
เรือน พ.ศ. 2551, สำนักมาตรฐานวินัย กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.*
- สำนักมาตรฐานวินัย. (2549). การวางระบบคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการ  
(รายงานการศึกษา). กรุงเทพฯ : สำนักงาน กพ.

- สุชัยญา วีระโพธิ์ประสิทธิ์.(2556). หลักการไม่เลือกปฏิบัติ.สืบค้น 8 มิถุนายน 2559,<http://www.learners.in.th/blogs/posts/> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559,
- สุชาติพิทย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2547). *สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย* (รายงานการศึกษา). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อริย์รัช แก้วเกาะสะป้า. (2548). บทความธรรมดาภิบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ. *รัฐศาสตร 53*(10), 105 – 111.
- อโศก อินโฟ.(2556). กฎหมาย vs ความยุติธรรม.  
<http://www.asoke.info/09Communication/DharmaPublicize/Kid/.../073.html> สืบค้น ๑๕ พฤษภาคม 2559,
- อุดม รัฐอมฤต,นพนธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ ใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลธรรมดาตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานาสิ่งพิมพ์. (น. 13 – 17)
- เอกสารประกอบการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและ การแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ, สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพฯ : กระทรวง ยุติธรรม.
- Act On the Protection of Public Interest Whistleblower 2011 Art.1.  
[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.
- Baker A.Alton.(1995).Personnel Management in small plant. Newyork : Marcel dekker Inc.
- Bruce D. Fisher, Rutgers L. Rev, “The Whistleblower Protection Act of 1989; A False Hope for whistleblowers,” 43 (355), p. 405.
- Criminal Law Convention on Corruption
- Drew Kristine, Whistle Blowing and Corruption an Inital and comparative Review (p.14),  
<http://psiru.org/publicationsindex.asp> สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2559

Employment Interest Disclosure Act 1996, section 103A

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qfs8X6bAxsYl\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUK EwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SPI4Ls&sig=qfs8X6bAxsYl_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUK EwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false)  
สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

Enforce decree of the Act On the Protection of Public Interest Whistleblower

Gerald Vinten.(1992).whistleblowing in the health-related professions whistleblowing.

[www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html](http://www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559..

J.G. Stark QC, The Protection of Public Service Whistleblower, Australian Law Journal.(Part 1 -2)

James Gobert and Maurice punch “ Modern law review 63(1),” ,2002, p.38

James Gobert and Maurice punch.(2002). Modern law review 63(1), p.38.

Kristine Drew “ Whistle Blowing and Corruption an intail and comparative” [www.psiu.org](http://www.psiu.org)  
สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559.

Kristine Drew.(2003).Whistle Blowing and Corruption an intail and comparative. [www.psiu.org](http://www.psiu.org).  
สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559.

Leo C.Magginsson.(1977).Personnel and human resources administration. U.S.A : Cabell’s Directories of  
Publishing Opportunities.

Marcia Miceli and Janet Near.(1992).Blowing the Whistle. Canada : competition Bureau.

Max Weber.(1968). on charisma and institution building.

[http://books.google.co.th/books?id=Xeuf0351Pm4C&pg=PR9&lpg=PR9&dq=on+charisma+an+institution+building.&source=bl&ots=Y3ZsPDw\\_5Q&sig=FUc5bREY aLneTgJAHqqsV7lwhQ&hl=th&sa=X&ei=1WsAUDBLTRiAfL64HADQ&ved=0CFwQ6AEwBQ#v=onepage&q=on%20charisma%20and%20institution%20building.&f=false](http://books.google.co.th/books?id=Xeuf0351Pm4C&pg=PR9&lpg=PR9&dq=on+charisma+an+institution+building.&source=bl&ots=Y3ZsPDw_5Q&sig=FUc5bREY aLneTgJAHqqsV7lwhQ&hl=th&sa=X&ei=1WsAUDBLTRiAfL64HADQ&ved=0CFwQ6AEwBQ#v=onepage&q=on%20charisma%20and%20institution%20building.&f=false)  
สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559. Form

Parliamentary service Act 1999

Policy for disclosure of malpractice and wrongdoing..

<http://www.shoutees.nhs.uk/foi/HRPdisclosureofmalpracticeandwrongdoing.pdf>.สืบค้น  
เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559



Public Interest Disclosures Act 2002

[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

Public Interest Disclosure Act 1998,

section43B.[https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1\\_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false](https://books.google.co.th/books?id=Vh3iBAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=www.ilaw.net&source=bl&ots=VJ7SP14Ls&sig=qfs8X6bAxsY1_GiwLI9bv4hy59E&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK9PzJoIvUAhXEpY8KHf2pAckQ6AEIPDAF#v=onepage&q=www.ilaw.net&f=false) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559.

Ralph Nader (1994).An Autonomy of Whistleblowing , Canberra. ( p. 7)

The Inter -American Convention Against Corruption

The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials

UK Public Interest Disclosure Act. ., <http://www.pcaw.co.uk/legislation/legislation.html>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 เมษายน 2559

United State Code title 5 WWW. Usa merit system protection board.com สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2559

Whistleblower Protection Act 1994

Whistleblower Protection Act 2001

Whistleblower Protection Act 2005

William B.Werther.Jr and Keith Davis.(1981).Personnel Management and human resources. Newyork : McGraw-Hill Incorporated.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายวิทยา ปะดุกา
วัน เดือน ปีเกิด	14 กรกฎาคม 2505
สถานที่เกิด	จังหวัดสตูล
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ศิลปศาสตร์บัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตร์บัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รปม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถานที่ทำงาน	สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

