

มาตรการในการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลอันเป็น ประโยชน์ต่อทางราชการ

รศ. ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์¹

บทคัดย่อ

การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลต่อทางราชการ หรือที่เรียกกันในประเทศว่า Whistle Blower นั้น เป็นเรื่องใหม่ในวงราชการยกเว้นเรื่องที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งแตกต่างกับการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการที่มีผลมาจากการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ดังนั้น เพื่อให้มีการวางระบบกฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลดังกล่าว มีมาตรฐานที่เป็นสากลและให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการศึกษาหลักการและแนวทางปฏิบัติ โดยเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในเรื่องนี้ที่ใช้บังคับอยู่ในต่างประเทศนำมาประกอบในการร่างหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูล หรือผู้ให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นหลักประกันความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการและทำให้มีผู้กล้าที่จะเปิดเผยข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่มีมูลกรณีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ที่เน้นในเรื่องของการปราบปรามการทุจริตในวงราชการ

¹ รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abstract

To protect the government official who give the corruption informations in the bureaucracy, so call “Whistle Blower”, has talked for along time in foreign countries, In Thailand, the protection of the government officials being a witnesses and giving the useful informations to the police officer is a new issue in Thai bureaucracy and it is still not enacted in The Witnesses Protection in Criminal Cases Act B.E. 2546

For this reason, this research project aims at study the principles and the approaches following and the informants security to the Whistle Blower. Consequently, the expected outcome of the research project is to draft the principle and the approaches to protect the government officials who do dare to reveal the facts concerned about the corruptions in bureaucracy and to guarantee the professional stability of the informants.



1. วัฒนธรรมทางการเมืองไทย: อิทธิพลเหนือระบบราชการไทย

“วัฒนธรรมทางการเมือง” เป็นแนวคิดที่นักคิดทางตะวันตกคิดขึ้นมาเพื่อศึกษาด้านการเมือง โดยมีข้อสันนิษฐานว่า วัฒนธรรมของสังคมมีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมือง โดยให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองว่า แนวโน้มด้านความรู้สึกรู้สึกนึกคิดที่มีต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองโดยที่เวอร์บา (Verba) กล่าวไว้ว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองนั้น คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้นประกอบด้วยการเชื่อถือสัญลักษณ์ที่แสดงออกและค่านิยมซึ่งให้กรอบความหมายต่อสถานการณ์ทางการเมือง”²

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของ “วัฒนธรรมทางการเมือง” ไว้ว่า “หมายถึง ระบบการกระทำต่างๆ ที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคมของผู้คนในสังคม เพราะฉะนั้นพฤติกรรมทางสังคมจึงเป็นพฤติกรรมที่คนในสังคมร่วมกันทำขึ้นมา หากพฤติกรรมของคนเพียงคนเดียวไม่ แต่การที่แต่ละคนจะทำอะไรไปในทิศทางเดียวกันจนกลายเป็นพฤติกรรมสังคมได้นั้น แต่ละคนย่อมต้องมีเหตุผลอยู่เบื้องหลังของการกระทำ มิใช่กระทำโดยสัญชาตญาณของการเป็นสัตว์การเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ในเบื้องต้นของการทำความเข้าใจของระบบคิดของคนที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองจึงต้องย้อนไปสู่การไตร่ตรองว่า ด้วยเหตุผลอะไรผู้คนจึงทำพฤติกรรมเดียวกันขึ้นมา”³ เมื่อทราบถึงนิยามความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว ย่อมที่จะเป็นการง่ายที่จะทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการไทยกับวัฒนธรรมทางการเมือง

สาระสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทย

ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทยนั้นมืองค์ประกอบหลายอย่างที่มีผลต่อระบบราชการไทยดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1 ระบบศักดินานิยม

ระบบศักดินานิยม คือ ระบบที่ให้ความสำคัญกับระบบสถานะทางสังคมของแต่ละบุคคล โดยที่สถานะทางบุคคลในสังคมจะถูกกำหนดโดยที่นาที่ตัวเองถือครอง อย่างไรก็ตามจำนวนที่นาที่ถือครองได้นั้นจะถูกกำหนดโดยศักดินา โดยที่บุคคลจะมีศักดินาเท่าไรนั้นบรรดาศักดิ์ของแต่ละบุคคลจะเป็นตัวกำหนด เช่น เจ้าพระยามีศักดินา 5,000 ไร่ เจ้าพระยาจะถือศักดินามากกว่านี้ไม่ได้ เพราะจะทำให้ระบบการจัดชั้นในสังคมเสียกระบวนการไป ระบบศักดินานิยมนี้เองที่เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับชั้นในสังคม ยิ่งมีศักดินามากเท่าไรสถานะทางสังคมก็ย่อมสูงขึ้นตามไปเท่านั้น ระบบศักดินานิยมนี้มีความสัมพันธ์กับระบบราชการตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบัน ซึ่งในอดีตเราจะ

² วิชัย ต้นศิริ, วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป, สถาบันนโยบายศึกษา, หน้า 21-22.

³ อภิญา รตนมงคลมาส และ วิวัฒน์ คติธรรมนิษฐ์, คนไทยกับการเมือง ปิตุภูมิ, หน้า 159.

สามารถเห็นภาพที่ชัดเจนได้ แต่ในปัจจุบันระบบศักดินานี้กลับแฝงตัวอยู่อย่างเงียบ ๆ ในสังคม กล่าวคือในปัจจุบันข้าราชการผู้ทรงอิทธิพลก็ยังมีอำนาจเหนือกว่าผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ โดยที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจที่จะขัดขืนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ ทั้งคำสั่งในหน้าที่การงานและคำสั่งนอกเหนือจากนั้น

2 ระบบอำนาจนิยม

ระบบอำนาจนิยม คือ ระบบที่ให้ความสำคัญกับอำนาจในการปกครองของตัวบุคคลมาก โดยที่ระบบอำนาจนิยมนี้ผู้ใช้อำนาจจะเป็นผู้ที่กำหนดแนวนโยบายต่างๆ ในการบริหารงานของประเทศ จะเห็นระบบอำนาจนิยมได้มากในช่วงหลังจากที่มีการปฏิวัติ เพราะเหตุการณ์ที่เห็นได้จากการปฏิวัติในทุกประเทศและทุกสมัย จนอาจถือได้ว่าเป็นกฎธรรมดาของการปฏิวัติ คือ เมื่อมีการตั้งรัฐบาล คณะปฏิวัติขึ้นหัวหน้าคณะปฏิวัติมักจะเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง ภาระในการสร้างนโยบายย่อมตกอยู่กับนายกรัฐมนตรี แต่ลักษณะพิเศษของรัฐบาลปฏิวัติซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมาเป็นนายกรัฐมนตรี คือ การริเริ่มนโยบายส่วนมากจะเป็นภาระของนายกรัฐมนตรี

ฉะนั้นในระบบของรัฐบาลปฏิวัติจึงไม่มีใครรู้แผนเท่านั้นนายกรัฐมนตรีเอง ไม่มีใครทราบดีกว่านายกรัฐมนตรีว่าควรทำอะไรก่อนหรือหลังไม่มีใครต้องรับผิดชอบยิ่งไปกว่านายกรัฐมนตรี จึงควรมอบสิทธิในการริเริ่มให้แก่นายกรัฐมนตรีเป็นส่วนมากที่สุด⁴

จะเห็นได้ว่าระบบอำนาจนิยมนี้ให้อำนาจสิทธิเด็ดขาดแก่ผู้นำในการบริหารจัดการนโยบายต่างๆ ของประเทศ ซึ่งก็ต้องรวมถึงระบบราชการเช่นกันที่ผู้มีอำนาจมักจะเข้าไปแทรกแซงและนำคนของตนเข้าไปมีตำแหน่งเพื่อที่ตนจะได้คงอำนาจไว้ได้นานที่สุด

3 ระบบวิถีประชา (Folk Lore) หรือวิถีชาวบ้าน (folkways)

เป็นบรรทัดฐานของสมาชิกในสังคมโดยทั่วไปที่ปฏิบัติจนเคยชินและไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นภาระหน้าที่ วิถีประชามีลักษณะเป็นพฤติกรรมที่คาดหวังว่าควรทำอะไรหรือไม่ควรทำอะไรในสถานการณ์ต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น การแต่งกายไปงานศพสวมเสื้อดำ การเอื้อเฟื้อให้เด็ก สตรีและคนชราที่นั่งผู้น้อยยกมือไหว้ผู้ใหญ่ เป็นต้น ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนก็จะถูกตำหนิ วิถีประชาจึงเป็นพฤติกรรมที่สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลายาวนานหรือเป็นพฤติกรรมสั้น ๆ ไม่ยาวนานก็ได้ แต่ขึ้นอยู่กับประเภทของวิถีประชา นั้น ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอื่นๆ เช่น สมัยนิยม (ทรงผม เสื้อผ้า เครื่องประดับ) ความนิยมชั่วคราว (การไว้ผมยาว การใช้คำพูดต่างๆ เช่น คำว่า “ไม่สน”) ความคลั่งไคล้ (ดารานักร้อง) งานพิธีกรรม (จัดงานวันเกิด-วันแต่งงาน) พิธีการ (ลำดับขั้นตอน) พิธีกรรม มรรยาททางสังคม (การรับประทานอาหาร)

⁴ ทักษ เกลิมเตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่2, หน้า 239.

วิถีประชาณีแม้การไม่ทำตามจะไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย หากแต่การที่ ผ่าฝืนวิถีประชาณีในบางครั้งที่เป็นกรณีร้ายแรงอาจทำให้ถูกบังคับโดยคนในสังคมได้ (Social sanction) ในระบบราชการเองนั้น การที่มีข้าราชการคนใดคนหนึ่งทำตัวเป็นปลาที่ว่ายทวนน้ำหรือกล่าวง่าย ๆ ว่า ไม่ตามน้ำ ย่อมที่จะส่งผลตามมา คือ ได้รับการปฏิบัติที่ผิดแปลกไปจากคนอื่น ดังเช่นค่านิยมในการรับสินบนนั้น หากมีข้าราชการคนใดที่ไม่รับตามคนอื่นย่อมที่จะถูกมองว่าผิดแปลก และในที่สุดก็จะถูกกันออกไปจากกลุ่มในที่สุด

4 ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นผลมาจากความเชื่อของคนไทยในเรื่องบุญกรรมและเรื่องตายแล้วเกิดใหม่ ทำให้คนไทยยอมรับความแตกต่างของระดับชนชั้นได้ว่าเป็นสิ่งธรรมดาและยึดถือชนชั้นนั้นเป็นตัวจัดลำดับในสังคม ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีทรัพยากรแตกต่างกัน ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเงินทองเท่านั้น แต่ยังหมายถึงอำนาจทางการเมืองและสิทธิพิเศษอื่นๆ อีกด้วย

คำจำกัดความตามระบบอุปถัมภ์หมายถึงผู้ที่ได้ประโยชน์มาก คือ ผู้อุปถัมภ์ แต่ผู้อุปถัมภ์ต้องรับผิดชอบต่อการกินคืออยู่ดีของผู้รับอุปถัมภ์ด้วย กฎของการอุปถัมภ์นั้น คือ การตอบแทนซึ่งกันและกัน หากแต่ในปัจจุบันมีการเอาเปรียบผู้ที่อยู่ด้อยกว่ามาก ผลที่ตามมา คือ เกิดการรวมตัวของชนชั้นผู้รับอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือพวกเดียวกันเอง ซึ่งก่อให้เกิดลักษณะของการเกิดชนชั้นทางสังคม

นักวิชาการยอมรับว่ามีระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ยังคงมีอยู่อย่างชัดเจน เช่น ระบบพรรคพวกที่เป็นผู้แสวงหาประโยชน์ร่วมกันของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันขยายออกนอกวงราชการไปสู่วงการอื่น ๆ ด้วย เช่น ในวงการการค้าและการพาณิชย์ หากว่าต้องการความสะดวกรวดเร็วในการรับบริการจากหน่วยงานราชการ ก็อาจต้องมีการจ่ายส่วยหรือค่าตอบแทนเล็กน้อยให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เราเรียกกันว่า “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” หรือในการดำเนินการต่าง ๆ นั้นเอกชนก็อาจต้องมีสินน้ำใจเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อที่จะให้กิจการของตนไหลลื่นไปได้ด้วยดี ซึ่งเรื่องนี้คนทั่วไปมองว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่หากมาพิจารณาถึงความเป็นจริงแล้วจะพบว่า ระบบเช่นนี้เองที่ก่อให้เกิดการทุจริตต่อหน้าที่ในระบบราชการ

5 บารมี

เมื่อกล่าวถึง บารมี (Charisma) หมายถึง คุณสมบัติโดยเฉพาะของปัจเจกบุคคลซึ่งแตกต่างจากปัจเจกบุคคลอื่น ซึ่งทำให้ปัจเจกบุคคลนั้นได้รับการมองว่าเป็นผู้มีความสามารถเหนือกว่าคนอื่น หรืออย่างน้อยก็มีคุณสมบัติแตกต่างจากคนอื่น ซึ่งบารมีนี้เกิดขึ้นจากการยอมรับโดยผู้อื่นด้วย บารมีจึงเป็น อำนาจที่ใช้สั่งคนได้และซื้อใจคนได้

⁵ Max Weber, on charisma and institution building, Building (Heritage of Sociology Series) (Paperback) page 18

จากนิยามของบารมี จะเห็นได้ว่า บารมีนั้นจะมีผลต่อระบบราชการไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือในสังคมไทยนั้นยังนิยมคนดีคนเก่งอยู่ การที่คนเหล่านั้นได้รับการยอมรับนับหน้าถือตาเป็นเพราะคนเหล่านั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากคนอื่น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า มีบารมี นอกจากนั้นบารมียังอาจได้มาจากอำนาจอื่น ๆ ดังเช่น ผู้อุปถัมภ์ย่อมถูกมองว่ามีบารมี เพราะมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าคนอื่น

ระบบบารมีกับระบบราชการไทยนั้นมีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยสังเกตได้จากการที่ขุนนางผู้ใหญ่ในสมัยก่อนนั้นมักจะมีการเลี้ยงผู้คนไว้เป็นจำนวนมาก โดยที่ใครมีบริวารมากก็จะถือว่ามีบุญบารมีมาก การที่จะมีบารมีมากนั้นจำเป็นที่จะต้องอุปถัมภ์ผู้คนเป็นจำนวนมากเช่นกัน และการที่จะอุปถัมภ์คนเป็นจำนวนมากนั้นก็จำเป็นที่จะต้องมียังยทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นการคว่ำใครมีบารมีมากจึงต้องคว่ำคนนั้นมีทรัพย์สินเงินทองและข้าทาสบริวารมากแค่ไหนด้วย ใครมีปัจจัยดังกล่าวมากก็ย่อมที่จะมีบารมีมากเป็นเงาตามตัวด้วย

ระบบนี้มีมาจนถึงปัจจุบัน แต่อาจจะต่างกันในส่วนของการนิยามที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยนิยามข้าราชการว่าเป็นผู้มีบารมี ก็กลับกลายเป็นนักธุรกิจหรือพ่อค้าที่มีกำลังทรัพย์มากซึ่งอาจขยายไปถึงบรรดาผู้มีอิทธิพลต่างๆ ที่สามารถเลี้ยงลูกน้องของตนเองได้มากด้วย โดยที่ในระบบราชการนั้นก็ยังยอมรับนับถือผู้มีบารมีเช่นกัน โดยเฉพาะข้าราชการผู้ใหญ่ที่มีผลต่อส่วนได้ส่วนเสียของผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น

6 ระบบคุณธรรม (Merit System)⁶

ระบบคุณธรรมเป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า (Merit System) อาจจะเรียกได้หลายคำด้วยกัน เช่น ระบบคุณวุฒิ ระบบคุณความดี หรือระบบความรู้ความสามารถ

ระบบคุณธรรมเกิดขึ้นจากการที่ผู้ปกครองบังคับบัญชา แต่เดิมได้บริหารงานบุคคลโดยการอาศัยอำนาจสิทธิขาดประกอบกับหลักธรรมของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน อันเป็นผลให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้มีอำนาจชักจูงฝากฝังญาติพี่น้องและพรรคพวกของตนให้เข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลว่าจะปฏิบัติงานในหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด และเมื่อผู้มีอำนาจในการปกครองได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาทำงานตามความเปลี่ยนแปลงของการเมือง ผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศจะได้เพื่อนร่วมงานเป็นที่พอใจ เป็นพรรคพวกเดียวกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ปรากฏว่า การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย คือ ข้าราชการส่วนผลประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาเท่าที่ควร นอกจากนั้นในระบบราชการเองก็ปรากฏว่ามีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่ขาดคุณสมบัติหรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ไม่คำนึงถึงความสามารถของบุคคล เกิดการใช้ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงในการดำรงตำแหน่งและเกิดปัญหาในการบังคับบัญชา อันเป็นผลให้การปฏิบัติราชการทั่วไปขาดประสิทธิภาพ ผลเสียหายเหล่านี้ทำเกียรตินิยมของข้าราชการต่ำลง

⁶ เพ็ญศรี วาสุวานนท์, “ระบบคุณธรรม” การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2) (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514) หน้า 99 - 110.

ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามจัดระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐตามระบบคุณธรรม

การจัดการบริหารบุคคลตามระบบคุณธรรม มีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการที่จะอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารบุคคลในระบบคุณธรรมดังกล่าวมีแนวคิดที่ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ คือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางในทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองกับข้าราชการไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองกับระบบราชการไทยนั้นไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยที่วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นยังมีอิทธิพลต่อระบบราชการไทยเป็นอันมากทั้งในด้านบวกและด้านลบ ด้านบวกก็คือ

สร้างรากฐานในระบบราชการไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองมีส่วนสำคัญในการสร้างรากฐานของระบบราชการเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ลักษณะเฉพาะบางอย่างของวัฒนธรรมทางการเมืองมีส่วนช่วยให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งมากขึ้น เช่น ระบบศักดินานิยมซึ่งทำให้ผู้น้อยต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ทำให้ระบบบังคับบัญชาของราชการนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังทำให้ข้าราชการอยู่ในระเบียบวินัยมากขึ้น จึงทำให้ระบบสายบังคับบัญชามีความเข้มแข็งมากขึ้นเป็นเงาตามตัว นอกจากนั้นระบบความสามารถนั้นยังเป็นตัวที่ทำให้การคัดคนเข้ามาสู่วงการราชการนั้นมีความละเอียดมากขึ้น กล่าวคือ มีการคัดเลือกบุคคลผู้มีความสามารถจริง ๆ เข้ามาทำงานเป็นข้าราชการ ซึ่งระบบความสามารถนี้ในอดีตก่อนที่จะมีระบบราชการเช่นในปัจจุบันข้าราชการยุคเก่าก็จะคัดมาจากผู้มีความสามารถทั้งสิ้น โดยที่บุคคลเหล่านั้นจะได้เป็นผู้ที่วางรากฐานในระบบราชการในปัจจุบันไว้

อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้นไม่ได้สร้างแต่รากฐานให้ระบบราชการเท่านั้น หากแต่ยังสร้างอุปสรรคให้แก่ระบบราชการอีกด้วย ซึ่งจะมากกว่าการวางรากฐานเสียอีก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปก็คือ

สร้างอุปสรรคในระบบราชการไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองไทย นอกจากจะได้วางรากฐานของระบบราชการไว้แล้ว ยังได้สร้างอุปสรรคอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ดี เช่น ระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้ผู้รับอุปถัมภ์ต้องอยู่ด้วยการชดใช้บุญคุณไปตลอด นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดการทุจริตและคอร์รัปชันได้มากจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากนั้นระบบอำนาจนิยมเองก็ทำให้การบริหารงานและอำนาจในการตัดสินใจนั้นไปอยู่กับคนเพียงคนเดียว ซึ่งจะทำให้ผลการนั้นเป็นไปด้วยความผิดพลาดหากคนนั้นไร้ความสามารถ นอกจากนั้นระบบการเมืองก็ก่อให้เกิดอุปสรรคได้เช่นกัน กล่าวคือ จะยึดถือบุคคลเพียงคนเดียวในการบริหารงานซึ่งจะทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกขึ้นของผู้มีบารมีด้วยกันซึ่งจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความล่าช้าและสับสนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

2.แนวคิดการคุ้มครองข้าราชการที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ

แนวคิดในการคุ้มครองผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการนั้นมีมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา ซึ่งถือว่ามีผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ดังนั้นการที่จะมีผู้มาให้ข้อมูลนั้นในบางครั้งอาจเป็นเรื่องที่ยากเพราะผู้ที่ให้ข้อมูลนั้นอาจเกรงกลัวต่อบุคคลผู้ซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการนั้น ทั้งจากการข่มขู่หรือจากการใช้อิทธิพลของบุคคลนั้นๆ จึงทำให้ไม่ค่อยมีใครกล้าให้ข้อมูลแก่ทางราชการมากนัก จึงทำให้มีแนวคิดในการจัดทำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองพยานบุคคลผู้มาให้ข้อมูลแก่ทางราชการในทางที่เป็นประโยชน์ต่อรูปคดี หลักการตามพระราชบัญญัตินี้มีไว้เพื่อคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาไม่ว่าเป็นบุคคลธรรมดาหรือข้าราชการก็ตาม ถ้าข้าราชการมีส่วนเกี่ยวข้องในคดีอาญาก็ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงพยานบุคคลในคดีอื่น ๆ รวมถึงคดีวินัยข้าราชการหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานราชการ จึงทำให้การให้ข้อมูลในส่วนนี้เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก อันเนื่องมาจากระบบราชการไทยนั้นผูกติดกับวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างแยกไม่ออก เพราะสิ่งเหล่านี้ฝังตัวอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน จึงทำให้ค่านิยมบางอย่างยังรากลึกในระบอบราชการ เช่น ค่านิยมในการทุจริตประพฤติดิบชอบในวงราชการ หรือการปกป้องพรรคพวกในการกระทำความผิด เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้การให้ข้อมูลของข้าราชการเกี่ยวกับการกระทำความผิดในหน่วยงานตัวเองนั้นเป็นไปได้ยาก อาจจะเป็นเพราะตนเองมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดหรืออาจมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

นอกจากนั้น ระเบียบของข้าราชการพลเรือนยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในหน่วยงาน โดยเฉพาะหากเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยผู้บังคับบัญชาของตนแล้ว ยิ่งเป็นไปได้ยากที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะยอมให้ข้อมูลในส่วนนี้ เพราะตามมาตรา 87 - 89 และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาความลับของทางราชการ นอกจากนั้น ยังต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และต้องปฏิบัติตามระบบสายบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด จึงทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่กล้าให้ข้อมูลที่เป็นการกระทบต่อผู้บังคับบัญชาของตน เพราะหากมีการให้ข้อมูลไปแล้วและไม่มีการรักษาความลับที่ดี และการกระทำนั้นล่วงรู้ไปถึงผู้บังคับบัญชาอาจทำให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นกลั่นแกล้งหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น เช่น การไม่เสนอเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น จึงทำให้ไม่ค่อยมีข้าราชการคนใดกล้าให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในหน่วยงานนั้น ๆ เนื่องจากกลัวโดนกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังตัวอย่างเช่น กรณีของการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นคดีที่มีผลกระทบในวงกว้างและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการเป็นอย่างมาก ซึ่งในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งบางประการเพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลในคดีนี้ เช่น ให้ถือว่า การให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ หรือการให้ถ้อยคำในฐานะพยาน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจะต้องไม่กลั่นแกล้งข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน เช่น ต้องไม่ย้าย

หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นโดยไม่มีเหตุผล หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด หรือไม่มอบหมายให้ปฏิบัติ หรือดำเนินการทางวินัยโดยไม่ชอบธรรม เป็นต้น ผู้บังคับบัญชาต้องดูแลมิให้ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลถูกกลั่นแกล้งจากผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนหรือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ต้องป้องกัน มิให้ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลตกอยู่ในอันตราย เช่น ต้องปกปิดชื่อ หรือดำเนินการสืบสวน ในทางลับ และถ้าข้าราชการผู้ให้ข้อมูลถูกฟ้องร้องด้วยเหตุอันเนื่องมาจากการให้ข้อมูลหรือเป็นพยาน ผู้บังคับบัญชาต้องประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเป็นทนายแก้ต่างให้ ต้องมีระบบการให้ บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษตามสมควร และการร้องขอความเป็นธรรมต้องร้องขอต่อ ก.พ. จะ เห็นได้ว่า ระบบการคุ้มครองข้าราชการผู้ซึ่งให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐของไต้หวัน นั้น มักจะ พิจารณาเรื่องราวเป็นรายคดีไป ไม่ได้มีหลักเกณฑ์กลางในการคุ้มครองข้าราชการผู้ซึ่งให้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์แก่รัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรมีการจัดตั้งกลไกในการคุ้มครองข้าราชการที่ให้ข้อมูล อันเป็นประโยชน์แก่รัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกล้าที่จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีให้แก่การบริหารราชการภาครัฐ ซึ่ง ณ ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีแนวความคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใหม่ โดยมีแนวคิด ในการคุ้มครองข้าราชการผู้ซึ่งให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่ภาครัฐไม่ให้ถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้ง โดยที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนำมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 เรื่อง มาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากการคุ้มครองข้าราชการในการทุจริตฯ ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะ ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยกล้าเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการมากขึ้น ซึ่งแนวคิดต่าง ๆ ของต่างประเทศนั้นในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันในระดับสากลว่าผู้ที่เปิดเผยข้อมูลหรือเป็นพยาน ในเรื่องทุจริตหรือราษฎรบังหลวงหรือเรื่องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์ที่เรียกว่า Whistleblower จะต้องได้รับการคุ้มครอง โดยบางประเทศมีกฎหมายรองรับบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายชื่อว่า Whistleblower Protection Act 1989, สหราชอาณาจักร มีการบัญญัติกฎหมาย คือ Public Interest Disclosure Act 1998, ประเทศออสเตรเลียโดยมลรัฐ Queensland มีกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1994 และล่าสุดประเทศญี่ปุ่นได้มีการตรา กฎหมายดังกล่าวขึ้นบังคับใช้คือ Whistleblower Protection Act 2005 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน ปี ค.ศ. 2006 นี้

3.แนวทางการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ระบบและกระบวนการ ในการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทาง ราชการมีดังนี้

1 บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล

บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ให้นิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือน”

หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน⁷ ข้าราชการพลเรือนนั้น ถือเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานราชการ ดังนั้น ข้าราชการจึงเป็นบุคคลที่ควรได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ ข้าราชการเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับข้อมูลต่าง ๆ มากที่สุด นอกจากนั้นยังเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาทั้งคำสั่งที่ชอบและคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตว่าชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ข้าราชการจึงเป็นบุคคลที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองจากการให้ข้อมูลมากที่สุด เพราะหากว่าไม่มีการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลแล้วนั้น จะทำให้ไม่มีข้าราชการคนใดกล้าที่จะเข้ามาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เลย เพราะกลัวว่าหากได้ให้ข้อมูลไปแล้วนั้นจะทำให้ตนเองได้รับการกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาหรืออาจโดนกลั่นแกล้งจากเพื่อนร่วมงานซึ่งเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดกับผู้บังคับบัญชา ซึ่งก่อให้เกิดการเกรงกลัวจากการกระทำดังกล่าว ทำให้ข้าราชการเหล่านั้นไม่กล้าที่จะออกมาเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงแก่การบริหารงานราชการ

2 ประเภทของการกระทำที่สมควรได้รับความคุ้มครองในการเปิดเผยข้อมูล

การที่ข้าราชการจะกระทำการใด ๆ ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งตรงกับปรัชญาของกฎหมายมหาชนที่ว่า หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่สามารถทำได้ เพราะการปฏิบัติราชการบางประเภทนั้น อาจจะต้องไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากมีการกระทบแล้ว การกระทำของข้าราชการย่อมที่จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้ในการดำเนินกิจการดังกล่าว หากการกระทำของข้าราชการกระทำไปโดยปราศจากอำนาจนั้น การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องร้องได้ และการกระทำที่ปราศจากอำนาจตามกฎหมายนั้นย่อมที่จะขัดต่อหลักนิติรัฐ ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หากข้าราชการกระทำการลงไปโดยปราศจากอำนาจ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการนั้น มีด้วยกันหลายประเภท ทั้งโดยการกระทำที่ผิดกฎหมายและหรืออาจเป็นการกระทำที่ได้กระทำลงไปโดยการหลบเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบราชการเป็นอย่างมาก ซึ่งหากมีการคุ้มครองผู้ที่ให้ข้อมูลเหล่านี้ย่อมเป็นผลดีแก่การบริหารราชการ

2.1) การกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้น เป็นเรื่องที่พิจารณาได้ง่ายและมีความชัดเจนในตัวเอง ดังนั้น หากว่าข้าราชการหรือหน่วยงานใดกระทำการใด ๆ ขึ้นแล้ว และการกระทำนั้นมีความหมายกำหนดความผิดและโทษอยู่ก็สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการนั้นมิได้หลายกรณีไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ขัด

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 4

ต่อประมวลกฎหมายอาญา การกระทำที่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนั้นยังมีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายพิเศษอื่น ๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายพิเศษบางฉบับ เช่น กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ความผิดที่เป็นอันตรายต่อการสาธารณสุข ความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งกฎหมายพิเศษเหล่านี้จะกำหนดความผิดแต่ละประเภทไว้ในตัวเองโดยที่ความผิดตามกฎหมายบางฉบับ เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมักจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ นำเอาตำแหน่งหน้าที่มาแสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น

2.2) การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบให้ราชการเสียหาย

การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและก่อให้เกิดผลเสียต่อทางราชการนั้น อาจกระทำโดยข้าราชการระดับล่างจนไปถึงระดับผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ซึ่งในบางครั้งอาจร่วมมือกันกระทำเป็นขบวนการ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีของตนไปใช้ในทางที่ผิดหรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การที่เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคลังใช้อำนาจของตนเรียกรับเงินจากเอกชนเพื่ออำนวยความสะดวก หรือเอกชนจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการงดเว้นการกระทำบางอย่าง ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นหน้าที่ที่ข้าราชการผู้นั้นพึงกระทำ การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ในบางครั้งไม่มีการกำหนดว่าเป็นความผิดหรือไม่ได้กำหนดโทษไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง ทำให้มีการใช้เทคนิคในการหลีกเลี่ยงความผิดมากขึ้น การหลบเลี่ยงกฎหมายเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย นั่นเป็นเพราะการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้นเป็นการกระทำที่สามารถเห็นได้ชัดเจนว่าผิด แต่การปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบในบางกรณีนั้นยากที่จะพิสูจน์ว่าเป็นความผิดหรือไม่ จึงทำให้ความผิดประเภทนี้ก่อผลเสียหายแก่ระบบราชการมาก ดังนั้นการจะพิสูจน์ความผิดที่เกิดจากการกระทำประเภทนี้ย่อมต้องอาศัยข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่มีความใกล้ชิดเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น การที่จะได้ข้อมูลนั้นมาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้การคุ้มครองแก่ผู้ที่มาให้ข้อมูลนั้นด้วย

2.3) การบริหารงานบุคคลโดยปราศจากเหตุอันควร (การกลั่นแกล้งโดยผู้บังคับบัญชา)

การถูกกลั่นแกล้งโดยผู้บังคับบัญชานั้น พบได้ในระบบราชการไทย โดยข้าราชการที่ถูกกลั่นแกล้งส่วนใหญ่นั้น มักจะเป็นผู้ที่ไม่ยอมรับร่วมกระทำความผิดกับคนอื่นหรือแม้แต่ตัวผู้บังคับบัญชาเอง ซึ่งการกลั่นแกล้งโดยใช้วิธีการบริหารงานบุคคลในระบบราชการนั้น แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการเพียงจำนวนน้อยก็ตาม แต่อย่างไรก็ควรคำนึงถึงผลของการถูกกระทำการเช่นนั้นด้วย เช่น การกลั่นแกล้งโดยใช้ระบบการบริหารงานบุคคลนั้น อาจทำได้หลายวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ขึ้นเงินเดือนให้ การลดขึ้นเงินเดือน หรือแม้แต่การสั่งพักราชการโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกระทำ ซึ่งหากข้าราชการคนใดได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว ก็สมควรที่จะสามารถนำเรื่องราวมาแจ้งต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ใน

การรับข้อมูลในส่วนนี้ได้เช่นกัน เพราะการที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกลั่นแกล้งอาจเป็นผลมาจากการไม่ให้ความร่วมมือในการกระทำความผิดก็เป็นได้ ซึ่งทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการรับข้อมูลนั้นสามารถนำข้อมูลที่ได้ออกไปขยายผลต่อและจะทำให้ระบบราชการมีความโปร่งใสมากขึ้น

2.4) ความผิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดประเภทของคดีปกครองที่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในมาตรา 9 ได้แก่ความผิดประเภทต่าง ๆ ดังนี้ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น โดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ความผิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น หากนำมาปรับใช้กับประเภทของการกระทำความผิดที่สามารถให้ข้อมูลต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ จะทำให้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับข้อมูลนั้นมีกว้างขวางมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่ระบบราชการไทย และอาจช่วยให้ปริมาณการกระทำความผิดของข้าราชการลดลง

2.5) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น นั่นเป็นเพราะส่วนหนึ่งต้องการลดภาระของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งกิจการบางประเภทยังต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดทำได้ เอกชนจึงเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้ การให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานกิจการของรัฐย่อมต้องมีระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย รวมถึงการประมูลงานของเอกชน เพราะผลประโยชน์มหาศาลจะตกอยู่กับผู้ที่

ประมูลได้ จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจบางประการของข้าราชการบางคนที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์จากเอกชนผู้เข้าร่วมการประมูล การที่เอกชนบางรายยอมมอบผลประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการนั้น เพราะเอกชนยอมเสี่ยงเห็นผลประโยชน์ของตนแล้วว่าได้มากกว่าเสีย เนื่องจากเอกชนบางรายอาจนำอุปกรณ์ที่ด้อยคุณภาพมาใช้ในการดำเนินการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการบริการสาธารณะและประชาชนผู้ใช้บริการได้ นอกจากนั้นยังทำให้รัฐเสียประโยชน์มหาศาลอีกด้วย

3 เงื่อนไขในการได้รับความคุ้มครอง

ไว้ว่าการให้ข้อมูลทุกครั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการให้เสมอไป เพราะหากมีการดำเนินการทุกเรื่องแล้วอาจทำให้หน่วยงานนี้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งกันเองระหว่างข้าราชการด้วยกัน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการบางอย่างในการกรองข้อมูลเหล่านั้นเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณา ซึ่งมีดังนี้

1. ความผิดได้เกิดขึ้นแล้วหรืออาจเกิดขึ้นได้โดยแน่แท้
2. ผู้ให้ข้อมูลได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำนั้น
3. เรื่องที่ให้ข้อมูลจะต้องเกี่ยวข้องกับวินัยราชการ การบริหารงานราชการ และการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐและเอกชน

4 กระบวนการและรูปแบบในการให้ความคุ้มครอง

การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลนั้น ถือเป็นหัวใจสำคัญขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง เพราะหากมีแต่การรับข้อมูลแต่ไม่มีการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้มาให้ข้อมูลแล้วนั้น คงจะเป็นไปไม่ได้ที่จะมีผู้มาให้ข้อมูลแก่องค์กรนี้เป็นแน่ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกระบวนการรับฟังข้อมูลและให้ความคุ้มครองข้าราชการเหล่านั้น

4.1 การให้ข้อมูลต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง

การให้ข้อมูลต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองที่ทำหน้าที่นั้น เป็นหัวใจสำคัญขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง เพราะหากเกิดการรั่วไหลของข้อมูลย่อมไม่เป็นผลดีแก่ผู้ให้ข้อมูล ดังนั้น ผู้ที่รับข้อมูลควรที่จะต้องมีระบบการจัดเก็บข้อมูลและการรักษาความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูลไว้อย่างดี ซึ่งกระบวนการรับข้อมูลควรเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ให้ข้อมูลโดยการรับข้อมูลอาจทำได้หลายวิธีโดยไม่จำเป็นที่ผู้ให้ข้อมูลจะต้องมาให้ข้อมูลด้วยตนเองเพียงอย่างเดียว เช่น โดยอาจส่งข้อมูลทางไปรษณีย์ เป็นต้น

4.2 การปิดบังชื่อและฐานะของผู้ให้ข้อมูล

การปิดบังชื่อและฐานะของผู้ให้ข้อมูล ถือเป็นกระบวนการสำคัญในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากมีการเปิดเผยชื่อและฐานะแล้ว ผู้ให้ข้อมูลย่อมได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยชื่อและข้อมูล ผลกระทบดังกล่าวอาจมาในรูปแบบของการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลเป็นอย่างมาก ดังนั้น กระบวนการใน

การปิดบังชื่อและฐานะของผู้ให้ข้อมูลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกระทำโดยรัดกุม และมีการป้องกันข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูลไม่ให้รั่วไหลออกไปสู่ภายนอก

4.3 การกันผู้บังคับบัญชาออกจากการพิจารณา

การกันผู้บังคับบัญชาออกไปจากการพิจารณา เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะหากนำผู้บังคับบัญชาเข้าร่วมในการพิจารณาแล้ว สวัสดิภาพของผู้ให้ข้อมูลย่อมไม่ปลอดภัย เพราะหากผู้บังคับบัญชามีส่วนร่วมหรือมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิด ผู้ให้ข้อมูลย่อมมีความหวาดกลัวและผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจในการกดดันผู้ให้ข้อมูลเพื่อทำให้ผู้ให้ข้อมูลเกิดความเกรงกลัว ซึ่งอาจทำให้มีการกลับคำหรือขอยกเลิกการให้ข้อมูล ทำให้เกิดผลเสียต่อการพิจารณาข้อมูลเหล่านั้น

4.4 การพิจารณาเป็นการลับ

การพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองควรจะทำ โดยลับ เพื่อไม่ให้ข้อมูลรั่วไหล นอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันตนเองจากแรงกดดันภายนอกที่พยายามเข้ามา มีส่วนในการจัดทำคำพิจารณา ซึ่งหากปล่อยให้มีการแทรกแซงจากภายนอกแล้ว การพิจารณาย่อมไม่เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและความเชื่อถือต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองและกระบวนการพิจารณาย่อมหมดสิ้นไป ผลสุดท้ายทำให้ไม่มีข้าราชการผู้ใดเชื่อถือในการให้ข้อมูลต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองชุดนี้

5 การให้ความคุ้มครอง

5.1 ระวังคำสั่งชั่วคราวได้

ในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางวินัย หรือว่าการลดขั้นเงินเดือนก็ตาม องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองมีหน้าที่ที่จะสั่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นเพื่อให้ระงับคำสั่งนั้นไว้จนกว่าจะมีการพิจารณาจนจบได้ เพราะหากปล่อยให้มีการกระทำความผิดในระหว่างการพิจารณาย่อมที่จะสร้างความกดดันให้แก่ผู้ให้ข้อมูลได้ เมื่อมีการกดดันเกิดขึ้นผู้ให้ข้อมูลย่อมรู้สึกว่าการตกอยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายและอาจนอนการให้ข้อมูลหรือเกิดการกลับคำได้ ดังนั้น ในระหว่างพิจารณาข้อเท็จจริง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองควรมีอำนาจในการระงับคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งอื่นใดที่มีผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูลที่ได้สั่งการโดยผู้บังคับบัญชาที่มีส่วนในการกระทำความผิดไว้จนกว่าจะพิจารณาคดีเสร็จ

5.2 สามารถกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมและในอัตราเงินเดือนเดิมก่อนมีคำสั่ง

นอกจากการระงับคำสั่งในระหว่างการพิจารณาคดีแล้ว เมื่อการพิจารณาคดีได้สิ้นสุดลง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองต้องมีอำนาจในการสั่งการต้นสังกัดให้ยกเลิกโทษที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ให้ข้อมูลนั้นได้สั่งไว้ เนื่องมาจากการไปให้ข้อมูลแก่องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันอีกชั้นหนึ่งแก่ข้าราชการที่มาให้ข้อมูลว่าเขาเหล่านั้นจะต้องได้รับความคุ้มครองต่ออาชีพการงาน ตั้งแต่กระบวนการพิจารณาได้เริ่มต้นขึ้นจนถึงจบการพิจารณาคดี อย่างไรก็ตาม คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการมาให้ข้อมูลนั้น องค์กรที่ทำ

หน้าที่ในการให้ความคุ้มครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปสั่งยกเลิกได้

5.3 ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ให้ข้อมูล

การคุ้มครองชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้ให้ข้อมูลนั้น ถือเป็นหลักใหญ่ที่องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองต้องให้ความคุ้มครอง เพราะอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองนั้นแม้จะคุ้มครองอาชีพการงานได้ แต่หากไม่สามารถที่จะคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ของข้าราชการผู้ให้ข้อมูลได้ย่อมไม่มีประโยชน์อันใด นอกจากคุ้มครองตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลแล้วยังต้องครอบคลุมไปถึงครอบครัวของผู้ให้ข้อมูล เพื่อที่จะทำให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับความสบายใจว่า ตนเองและครอบครัวจะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยเมื่อมีการให้ข้อมูลแก่องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง

บทสรุป

การคุ้มครองพยานที่เป็นข้าราชการนั้นมีความสำคัญไม่น้อยกว่าการคุ้มครองพยานในคดีอาญาถึงแม้ว่าดุลแห่งคดีจะมีความแตกต่างกันแต่ความสำคัญและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในระดับที่เท่าเทียมกันโดยที่ในคดีอาญาผู้ให้การในฐานะพยานอาจถูกกดดันจากการกระทำทางกายภาพแต่ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้นอาจถูกกดดันโดยการนำเอาตำแหน่งหน้าที่การงานมาเป็นตัวประกันเพื่อให้ผู้ที่ทราบข้อมูลไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูง

การที่พยานที่เป็นข้าราชการไม่ยอมหรือไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์นั้นย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติราชการอย่างแน่นอนอีกทั้งความผิดที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในวงราชการนั้นนอกจากความผิดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคดีอาญาแล้วคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันก็เป็นอีกคดีหนึ่งที่เกิดขึ้นมากในวงราชการ โดยที่คดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันนี้เองที่ก่อให้เกิดผลเสียในวงกว้างต่อการบริหารราชการกล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาอาจเบียดบังเอาผลประโยชน์บางส่วนที่ควรเป็นของรัฐเข้าสู่กระเป๋าดังกรณีที่เกิดขึ้นในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นคดีที่มีผลกระทบในวงกว้างและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการเป็นอย่างมาก

หากคดีนี้ไม่มีคำสั่งคณะรัฐมนตรีออกมาคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั้นย่อมเป็นไปได้เลยที่จะมีผู้ใดกล้าให้ข้อมูลแก่ทางราชการหากไม่มีผู้ให้ข้อมูลนั้นผลเสียย่อมตกแก่รัฐที่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์จำนวนมหาศาลให้แก่เอกชนไม่ก็ราย

มาตรการต่างๆที่ได้เสนอไปแล้วในส่วนต้นนั้นเป็นเพียงข้อเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับและทันต่อการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตนอกจากนี้ยังเป็นการช่วยลดความเสี่ยงต่อหน้าที่การงานของผู้ให้ข้อมูลอีกด้วย