รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง "การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม"

ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา
การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมาธิการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม”
ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา
การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมาธิการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย ให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๓๑ – ๒

ที่ สว (สนช)(กมธ ๓) ๐๐๑๙/ (ร ๖๓) **วันที่** ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ เรื่อง การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๙ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ตลอดจนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่นำไปสู่การปฏิบัติ อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบราชการ ประชาชน และประเทศชาติต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ ซึ่งกรรมาธิการวิสามัญคณะนี้ ประกอบด้วย

(๑) พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง	ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
(๒) พลเอก มารุต ปัชโชตะสิงห์	รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง
(๓) นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ	รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สอง
(๔) พลโท อำพน ชูประทุม	รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สาม
(๕) พลเรือเอก พิจารณ์ ธีรเนตร	เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
(๖) นาวาเอก พิสุทธิ์ แดงเผือก	รองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง
(๗) พันเอก สมโชค แดงบรรจง	รองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สอง
(๘) ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์	โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ
(๙) รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน	รองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ
(๑๐) นายสีมา สีมานันท์	กรรมาธิการวิสามัญและประธานที่ปรึกษา
(๑๑) นางจรวยพร ธรณินทร์	กรรมาธิการวิสามัญและที่ปรึกษา

(๑๒) นายศิริพล...

(๑๒) นายศิริพล ยอดเมืองเจริญ กรรมาธิการวิสามัญและที่ปรึกษา
(๑๓) นายวิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์ กรรมาธิการวิสามัญและที่ปรึกษา
(๑๔) นายมณเฑียร บุญตัน
(๑๕) พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ
(๑๖) พลเอก อรุณ สมตน
(๑๗) นายณรงค์ บุญโญ
(๑๘) พลเอก วิสุทธิ์ นาเงิน
(๑๙) นายสรรเสริญ พลเจียก

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๑

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง

(ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง)
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง

(นางศศิธร ธรรมธินโน)
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๓๑-๒
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๐๖
กรรณิกา/รัชนก/สันติภาพ/ลภณ พิมพ์
ธนิสร ทาน

รายงานการพิจารณาศึกษา
ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา
การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๙ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ จึงได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ เพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ตลอดจนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่นำไปสู่การปฏิบัติ อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบราชการ ประชาชน และประเทศชาติต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๑ ดังนี้

๑. การดำเนินงาน

๑.๑ ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑.๑ พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง	เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๒ พลเอก มารุต ปัชโชตะสิงห์	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง
๑.๑.๓ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สอง
๑.๑.๔ พลโท อำพน ชูประทุม	เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สาม
๑.๑.๕ พลเรือเอก พิจารณ์ ธีรเนตร	เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๖ นาวาเอก พิสุทธิ์ แดงเผือก	เป็นรองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง
๑.๑.๗ พันเอก สมโชค แดงบรรจง	เป็นรองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ คนที่สอง
๑.๑.๘ ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์	เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๙ รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน	เป็นรองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๑๐ นายสีมา สีมานันท์	เป็นกรรมาธิการวิสามัญและประธานที่ปรึกษา

๑.๑.๑๑ นางจรวยพร ธรณินทร์	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ และที่ปรึกษา
๑.๑.๑๒ นายศิริพล ยอดเมืองเจริญ	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ และที่ปรึกษา
๑.๑.๑๓ นายวิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ และที่ปรึกษา
๑.๑.๑๔ นายมณเฑียร บุญตัน	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๑๕ พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๑๖ พลเอก อรุณ สมตน	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๑๗ นายณรงค์ บุญโญ	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๑๘ พลเอก วิสุทธิ์ นาเงิน	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ
๑.๑.๑๙ นายสรรเสริญ พลเจียก	เป็นกรรมาธิการวิสามัญ

๑.๒. คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติแต่งตั้ง นางศศิธร ธรรมธินโน ตำแหน่ง วิทยากรชำนาญการ สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ วรรคสาม

๑.๓. คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติแต่งตั้งที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรึกษา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนี้

๑.๓.๑ นาวาอากาศเอก ทิพชัย ทิพยุทธ์
๑.๓.๒ นายสุทธินันท์ สาริมาน
๑.๓.๓ นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีการจัดประชุม จำนวน ๓๘ ครั้ง

๒.๒ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ดำเนินการโดยเชิญหน่วยงานมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๒.๑ สำนักนายกรัฐมนตรี
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(๑) นางศรีสมร กสิศิลป์	ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ
(๒) นางสาววราภรณ์ ตั้งตระกูล	นักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ สำนักงานเลขาธิการ
(๓) นายอนุชา วงษ์บัณฑิต	กรรมการวินิจฉัย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๔) นายพรชัย เมธาภรณ์พงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ
สำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

- นายณรงค์ บุญโญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนา
ระบบราชการ

๒.๒.๒ กระทรวงกลาโหม

กรมเสมียนตรา

- พลเอก วิสุทธิ์ นาเงิน เจ้ากรมเสมียนตรา

กรมกำลังพลทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย

(๑) พลเรือตรี วินัย วิรัชกุล รองเจ้ากรมกำลังพลทหาร
(๒) นาวาอากาศเอก ณัฐพัชร์ เรืองมณีญาต รองผู้อำนวยการกอง
จัดการกรมกำลังพลทหาร

กรมกำลังพลทหารบก กองบัญชาการกองทัพบก

(๑) พลตรี อยุทธ์ ศรีวิเศษ ผู้อำนวยการสำนักแผน
เตรียมพล
(๒) พันเอก สุริยะ กำมณี รองผู้อำนวยการกรม
กำลังพลทหารบก
(๓) พันเอก กฤษฎา ธรรมนารถ รองผู้อำนวยการกอง
(๔) พันตรีหญิง วาสนา เทศทองลา นายทหารกรรมวิธีข้อมูล

กรมกำลังพลทหารเรือ กองบัญชาการกองทัพเรือ

- นาวาเอก ก้องเกียรติ สัจวุฒิ รองผู้อำนวยการสำนัก
บริหารกำลังพล

กรมกำลังพลทหารอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ

(๑) นาวาอากาศเอก ชากร ตะวันแจ้ง รองผู้อำนวยการสำนัก
นโยบายและบริหาร
กำลังพล
(๒) นาวาอากาศเอก วิษณุ เนียมคำ ผู้อำนวยการกองการ
สรรหากำลังพล
(๓) นาวาอากาศโท วิภาษณ์วิทย์ โพธิ์มณี ฝ่ายเสนาธิการกอง
จัดการกำลังพล

๒.๒.๓ กระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

- นายสมคิด จันทมฤก	ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(๑) นายสันติธร ยิ้มละมัย	หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
(๒) นายยอด กลิ่นเกษร	ผู้อำนวยการส่วนกฎหมาย
(๓) นางสาววริษฐา สงวนเสริมศรี	ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการบริหารงานบุคคล
(๔) นายธรรมนูญ ศรีวรรธนะ	ผู้อำนวยการส่วนวิจัยและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
(๕) นายธีรยุทธ์ ลาชโรจน์	ผู้อำนวยการส่วนสารสนเทศและติดตามประเมินผล
(๖) นายทิศนุ ธีระนุกูล	หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ
(๗) นายฐิติพงศ์ วิชัยสาร	นิติกรชำนาญการ
(๘) นายชิดพงศ์ ลัคนทิน	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

กรมการปกครอง

(๑) นายรณภพ เหลืองไพโรจน์	รองอธิบดีกรมการปกครอง
(๒) นายอานนท์ บูรณะภักดี	หัวหน้ากลุ่มงานวางแผนอัตรากำลัง
(๓) นายสิทธิพร อินนิมิตร	นิติกรชำนาญการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๑) นายวันชัย จันทร์พร	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
(๒) นายเศรษฐพงศ์ แหล่งสท้าน	นิติกรชำนาญการ
(๓) นายไกพัล รัตนสุนทร	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ

๒.๒.๔ กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๑) นายการุณ สกุลประดิษฐ์	เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
(๒) นางสาวธิดา ชื่นเลิศสกุล	ผู้อำนวยการกลุ่มวิจัยพัฒนากฎหมายคดีความและนิติการ
(๓) นายสุรจักษณ์ ทศรฐ	ผู้อำนวยการกลุ่มวิจัยเสริมสร้างพัฒนาวินัยและวินัยอุทรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน
(๔) นางสาวศิริพิไล มงคลพันธุ์	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ
(๕) นางสมพร หงษ์ทอง	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ
(๖) นางปัทมา ดวงสุวรรณ	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๑) นางจินตนา มีแสงพราว	รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
(๒) นางจีรนันท์ เพ่งพินิจ	ผู้อำนวยการภารกิจกฎหมายอุทธรณ์และร้องทุกข์

๒.๒.๕ กระทรวงสาธารณสุข

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

(๑) นายสมศักดิ์ อรรฆศิลป์	รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข
(๒) นายสรรเสริญ นามพรหม	ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล
(๓) นางวาสนา ลีละยูวะ	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
(๔) นางสาวเสาวลักษณ์ ฉิมจาด	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
(๕) นางสาวณัฐพัชร์ พิมพ์โมทย์	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
(๖) นางเบญญาภา นนทมาลย์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
(๗) นางสาวนิญดา เศรษฐ์วัฒนา	นิติกรชำนาญการ
(๘) นายปกาสิต คำจันทร์	นิติกรชำนาญการ

๒.๒.๖ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

(๑) นายประมนต์ สุธีวงศ์	สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
(๒) นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา	สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๒.๒.๗ สำนักงานศาลปกครอง

(๑) นางสมฤดี ธัญญสิริ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
(๒) นางกานดา แจวเจริญ	พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ
(๓) นายวิรัช วงษ์ทวีพิทักษ์	เจ้าหน้าที่ศาลปกครองเชี่ยวชาญ
(๔) นายวิริยะ วัฒนสุชาติ	เจ้าพนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

๒.๒.๘ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานกำลังพล

(๑) พลตำรวจตรี นิทัศน์ ลิ้มศิริพันธ์	รองผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพล
(๒) พันตำรวจโท ไพโรจน์ มะโนขันธุ์	รองผู้กำกับการฝ่ายบรรจุกองทะเบียนพล
(๓) พันตำรวจโท ประสิทธิ์ พูนแสงศิริ	รองผู้กำกับการฝ่ายแต่งตั้งกองทะเบียนพล

๒.๒.๙ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๑) นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส	ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
(๒) นางเจนสิรินทร์ คงปาน	นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการพิเศษ
(๓) นางสาวกิดาการ แสงวิทยานุกูล	นิติกรชำนาญการ

๒.๒.๑๐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- นายสุทธินันท์ สาริมาน	ผู้อำนวยการสำนักมาตรการ

๒.๒.๑๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๑) พันโท กรทิพย์ ดาโรจน์	รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท.
(๒) นายอรรถพร จรจำรัส	ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ
(๓) นายวีรยุทธ หงส์ด่านกลาง	หัวหน้าศูนย์รับเรื่องร้องเรียน
(๔) นายประธานรัฐ ปฐมธนพงศ์	นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ

๒.๒.๑๒ กรุงเทพมหานคร

(๑) นายประจิม เปี่ยมเต็ม	ผู้อำนวยการกองพิทักษ์ระบบคุณธรรม
(๒) นายณัฐพงศ์ ดิษยบุตร	ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
(๓) นายปิยะพงษ์ ปุ่นอุดม	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
(๔) นายศักดิ์ ต่ายแสง	นิติกรชำนาญการ

๒.๒.๑๓ สภาทนายความ

- นายไสว จิตเพียร	ประธานคณะกรรมการสำนักงานคดีศาลปกครอง

๒.๒.๑๔ สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย

(๑) นายอนุชิต ธูปเหลือง	รองประธานสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย
(๒) นายปวุธ โอบอ้อม	อนุกรรมการสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย

๒.๒.๑๕ สมาคมตำรวจ

- พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	นายกสมาคมตำรวจ

๒.๒.๑๖ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

- นายอิศเรศ ฐิติมานะกุล	เลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

๒.๒.๑๗ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

(๑) นายชาตรี อยู่ประเสริฐ	เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
(๒) นายชาตรี ศรีสันต์	หัวหน้าสำนักงานสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

๒.๒.๑๘ สหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทย

(๑) นายบุญญฤทธิ์ นิปวณิชย์	ประธานสหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทย
(๒) นายคณนาถ คะชะนา	รองประธานสหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทย
(๓) นายสุชิน จันทร์ปาน	รองประธานสหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทย
(๔) นายชัชพงศ์ เอมะสุวรรณ	ปลัดจังหวัดตาก

๒.๒.๑๙ สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

- นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

๒.๒.๒๐ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- ดร.ต่อภัสสร์ ยมนาค	อาจารย์พิเศษวิทยาลัยโลกคดีศึกษา

๒.๒.๒๑ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ปรียากร นักวิชาการจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒.๒.๒๒ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

- พลเอก จรัล กุลละวณิชย์	นายกสมาคมวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และประธานภาคีเครือข่ายธรรมาภิบาลแห่งชาติ

๒.๒.๒๓ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

- ดร.มานะ นิมิตมงคล	เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

๒.๒.๒๔ ผู้ทรงคุณวุฒิ

(๑) นายถวิล เปลี่ยนศรี
(๒) พันเอก ปิยวัฒก์ กิ่งเกตุ
(๓) พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร
(๔) นายสุกฤษฎิ์ กิติศรีวรพันธุ์

๒.๒.๒๕ สื่อมวลชน

(๑) นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์	ผู้อำนวยการบริหาร สถาบันอิศรา
(๒) นายธงชัย ณ นคร	สื่อมวลชนจากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ

๒.๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้จัดสัมมนา จำนวน ๑ ครั้ง เรื่อง แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๖ – ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและเป็นเวทีให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็น ทัศนะ ตลอดจนการเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ต่อแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม พร้อมทั้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญตามรายงานแนบท้ายนี้ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้โปรดพิจารณา หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญแล้ว ขอได้โปรดแจ้งไปยังรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

พลเรือเอก

(พิจารณ์ ธีรเนตร)
เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา
การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ

พลเอก มารุต ปัชโชตะสิงห์
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่หนึ่ง

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่สอง

พลโท อำพน ชูประทุม
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่สาม

พลเรือเอก พิจารณ์ ธีรเนตร
เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ

นาวาเอก พิสุทธิ์ แดงเผือก
รองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่หนึ่ง

พันเอก สมโชค แดงบรรจง
รองเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่สอง

ศาสตราจารย์ นิสดารก์ เวชยานนท์
โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ

รองศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน
รองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ

นายสีมา สีมานันท์
กรรมาธิการวิสามัญ
และประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญ

นางจรวยพร ธรณินทร์
กรรมาธิการวิสามัญและที่ปรึกษา
คณะกรรมาธิการวิสามัญ

นายศิริพล ยอดเมืองเจริญ
กรรมาธิการวิสามัญและที่ปรึกษา
คณะกรรมาธิการวิสามัญ

นายวิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์
กรรมาธิการวิสามัญและที่ปรึกษา
คณะกรรมาธิการวิสามัญ

พลเอก อรุณ สมตน
กรรมาธิการวิสามัญ

พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ
กรรมาธิการวิสามัญ

นายมณเฑียร บุญตัน
กรรมาธิการวิสามัญ

พลเอก วิสุทธิ์ นาเงิน
กรรมาธิการวิสามัญ

นายสรรเสริญ พลเจียก
กรรมาธิการวิสามัญ

นายณรงค์ บุญโญ
กรรมาธิการวิสามัญ

นายสุทธินันท์ สาริมาน
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมาธิการวิสามัญ

นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมาธิการวิสามัญ

นาวาอากาศเอก ทิพชัย ทิพยุทธิ์
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมาธิการวิสามัญ

สารบัญ

	หน้า
สารจากประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ	(๑) - (๔)
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก) - (ฌ)
บทนำ	๑
ที่มาและสภาพปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา	๓
ขอบเขตการพิจารณาศึกษา	๓
วิธีการพิจารณาศึกษาและแหล่งที่มาของข้อมูล	๓
สิ่งที่คาดว่าจะได้รับจากการพิจารณาศึกษา	๔
บทที่ ๑ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย	๕
๑.๑ ระบบอุปถัมภ์	๕
๑.๑.๑ ความหมายของระบบอุปถัมภ์	๕
๑.๑.๒ ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์	๖
๑.๑.๓ ประเภทของระบบอุปถัมภ์	๗
๑.๑.๔ ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุปถัมภ์	๗
๑.๒ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย	๘
๑.๒.๑ ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย	๘
๑.๒.๒ ระบบอุปถัมภ์กับวัฒนธรรมแบบไทย	๙
๑.๒.๓ ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย	๑๐
๑.๒.๔ ค่านิยมสังคมไทย	๑๑
๑.๒.๕ ลักษณะที่ไม่ดีของสังคมไทย	๑๔
๑.๒.๖ ลักษณะค่านิยมระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย	๑๕
๑.๒.๗ คำเปรียบเปรยและคำพังเพยที่อยู่ในสังคมไทย	๑๖
๑.๒.๘ ผลเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อสังคมไทย	๑๖
บทที่ ๒ ระบบอุปถัมภ์และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทย	๑๙
๒.๑ ระบบราชการ	๑๙
๒.๒ ระบบราชการไทย	๒๒
๒.๒.๑ ความเป็นมาของระบบราชการไทย	๒๒
๒.๒.๒ กฎเกณฑ์และหลักวิชาการที่ควรนำมาปฏิบัติในระบบราชการ	๓๑
๒.๓ ลักษณะและโอกาสที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย	๔๑
๒.๔ แนวคิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการของต่างประเทศ	๔๔
๒.๔.๑ สาธารณรัฐสิงคโปร์	๔๔
๒.๔.๒ สาธารณรัฐเกาหลี	๔๕
๒.๔.๓ ประเทศญี่ปุ่น	๔๘

สารบัญ (ต่อ)

๒.๔.๔ สหรัฐอเมริกา ๕๑
๒.๔.๕ สาธารณรัฐประชาชนจีน ๕๒
บทที่ ๓ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย ๕๗
๓.๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ๖๐
๓.๒ ข้าราชการทหาร ๗๔
๓.๓ ข้าราชการตำรวจ ๘๓
๓.๔ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ๙๒
๓.๕ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ๙๘
๓.๖ สรุปผลการวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย ๑๐๕
บทที่ ๔ การวิเคราะห์ความเสียหายจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ ๑๑๑
๔.๑ ด้านการบริหารงานบุคคล ๑๑๔
๔.๒ ด้านการทุจริตคอร์รัปชัน ๑๑๘
๔.๓ ด้านการบริการประชาชน ๑๒๖
๔.๔ สรุปผลการวิเคราะห์ความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ ๑๓๑
บทที่ ๕ การวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย ๑๓๕
๕.๑ กฎหมาย และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรม ๑๓๖
๕.๒ การดำเนินงานของหน่วยงานกับกระบวนการให้ความเป็นธรรม ๑๗๕
๕.๓ จำนวน ประเภทของคดี ผลของคดี และการร้องทุกข์ ๑๙๓
๕.๔ ตัวอย่างของคดี และการร้องทุกข์ ๑๙๙
๕.๕ สรุปผลการวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ ๒๑๒
บทที่ ๖ แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ๒๒๓
๖.๑ ความหมายและหนทางสู่ความเป็นรูปธรรม ๒๒๓
๖.๑.๑ ความหมายของคำว่ารูปธรรม ๒๒๓
๖.๑.๒ หนทางสู่ความเป็นรูปธรรม ๒๒๔
๖.๒ แนวความคิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ๒๒๘
๖.๒.๑ ด้านค่านิยมและวัฒนธรรม ๒๒๘
๖.๒.๒ ด้านลักษณะของการเกิดระบบอุปถัมภ์ ๒๒๙
๖.๒.๓ ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง ๒๓๐
๖.๒.๔ ด้านนโยบายการปฏิบัติราชการ ๒๓๒

สารบัญ (ต่อ)

๖.๒.๕ ด้านการบริหารงานบุคคล ๒๓๓
๖.๒.๖ ด้านกระบวนการให้ความเป็นธรรม ๒๓๖
๖.๒.๗ ด้านสังคม ๒๓๗
๖.๒.๘ ด้านวิชาการ ๒๓๘
๖.๓ การเสนอให้เป็นวาระแห่งชาติและการดำเนินการในระยะเร่งด่วน ๒๓๙
๖.๓.๑ การเสนอให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์เป็นวาระแห่งชาติ ๒๓๙
๖.๓.๒ กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหา ๒๔๑
๖.๓.๓ วาระเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ๒๕๑

บทที่ ๗ ข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติ ๒๕๕
๗.๑ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านนิติบัญญัติ ๒๕๕
๗.๒ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านบริหาร ๒๕๗
๗.๓ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านตุลาการ และกระบวนการให้ความเป็นธรรม ๒๖๑
๗.๔ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านสังคมและการรับรู้ ๒๖๒

ภาคผนวก ๒๖๗
ภาคผนวก ก ทฤษฎี หลักวิชาการ และประมวลกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ หลักธรรมาภิบาล คุณธรรมและจริยธรรม ๒๖๙
ภาคผนวก ข กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการทุกประเภท ๓๐๑
ภาคผนวก ค รายชื่อองค์กรอิสระและองค์กรภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาล คุณธรรม จริยธรรม การให้ความเป็นธรรม และการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ๓๒๑
ภาคผนวก ง บทความและข่าวที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๓๒๗
ภาคผนวก จ ญัตติ เรื่อง ขอเสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม (พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็นผู้เสนอ) ๓๖๓

สารจากประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ผมรับราชการในกองทัพมา ๓๗ ปี ได้พบเห็นเรื่องราวต่าง ๆ มามากมาย ได้ผ่านผู้บังคับบัญชามามาก ที่ดีก็จดจำไว้เป็นแบบอย่าง ที่ไม่ดีก็ไม่ต้องจดจำอีกต่อไป เวลาที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา พวกเราข้าราชการมักจับกลุ่มสนทนา นินทา วิจารณ์การทำงานในหน่วยงานของเราและต่อผู้บังคับบัญชากันอยู่เสมอ ถือเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในหน่วยงานราชการทั่ว ๆ ไป แต่ทำไม? ยามเมื่อพวกเราเติบโตขึ้นมาเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต่าง ๆ กันบ้าง เรากลับไม่คิดที่จะแก้ไขปรับปรุงในสิ่งไม่ดีต่าง ๆ ที่เราเคยผ่านมาเมื่อครั้งยังเป็นผู้ถูกปฏิบัติและถูกกระทำอยู่ได้

ผมจึงตั้งปณิธานไว้กับใจตัวเองอยู่เสมอในการรับราชการกับทุกหน่วยในกองทัพ และถือเป็นนโยบายและคำสัญญาที่จะกล่าวกับผู้ใต้บังคับบัญชาของผมอยู่ ๒ ประการ คือ เมื่อเวลาที่ผมเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ผมเคยมีความใฝ่ฝันอยากได้ผู้บังคับบัญชาที่ดีอย่างไร บัดนี้เมื่อผมได้มาเป็นผู้บังคับบัญชาแล้ว ผมจะต้องปฏิบัติตนเช่นนั้นให้จงได้ และอีกประการหนึ่งก็คือ เวลาที่ผมเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ผมเคยเสียใจ ผิดหวัง และเป็นทุกข์จากการกระทำของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ดีมาเช่นใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบหรือแม้แต่วิธีการทำงานก็ตาม บัดนี้ เมื่อผมได้มาเป็นผู้บังคับบัญชาแล้ว ผมจะไม่ปฏิบัติเช่นนั้นโดยเด็ดขาด

ผมได้มีโอกาสอันสำคัญและเป็นเกียรติยศอย่างสูงยิ่งต่อชีวิตผมและวงศ์ตระกูล คือ การได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ ผมจึงมีความมุ่งมั่นในใจของการเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาอันทรงเกียรตินี้ ว่าถึงเวลาของผมแล้ว เวลาที่จะได้สร้างผลงานให้กับชาติบ้านเมือง ได้ตอบแทนคุณแผ่นดินเกิดให้มากขึ้นกว่าการได้ตอบแทนเมื่อครั้งยังเป็นทหารอยู่ในกองทัพ เพราะผลงานที่เกิดขึ้นในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสถาบันหนึ่งในสามอำนาจของระบอบประชาธิปไตยนั้นมีผลสำคัญยิ่งต่อประเทศชาติและประชาชนทุกคน

พวกเราคนไทยทุกคนควรจะต้องยอมรับความจริงที่ว่า ความเป็นคนไทย ค่านิยมแบบไทย ๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ นับวันยิ่งจะเกิดปัญหาต่อสังคม วิถีชีวิต อาชีพการงาน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติต่อไปได้ในอนาคต แม้ว่าในอดีตจนถึงปัจจุบันบ้านเมืองเราจะมีวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงาม เป็นที่ชื่นชมศรัทธาของชาวต่างชาติ เช่น ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีลอยกระทง เป็นต้น ที่นักท่องเที่ยวต่างชาติอยากเข้ามาสัมผัสท่องเที่ยวในบ้านเมืองเรา แต่ค่านิยมที่ไม่ดีของพวกเราคนไทยที่สัมผัสรับรู้กันมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นความไม่มีระเบียบวินัย ไม่ยึดถือกฎกติกาบ้านเมืองและการทำงานที่เป็นระบบ การเห็นเอาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม การยกย่องนับถือคนมีเงิน มีอำนาจ มีอิทธิพลมากกว่าคนดี

ชอบการประจบสอพลอ ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการสิ่งไม่ดีต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นกับคนไทยและสังคมไทยได้ง่าย เพราะได้ฝังลึกมากับวิถีชีวิตของคนไทยมาช้านานด้วยความผูกพันในประเพณีวัฒนธรรมของชาติไทยเรา แม้ว่าระบบอุปถัมภ์ในส่วนที่ดีที่เป็นความผูกพัน ความโอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันในหมู่เครือญาติ มิตรสหายในครอบครัว ชุมชนต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ดีงาม แต่ระบบอุปถัมภ์ที่อาจมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น ระบบเครือญาติ ระบบเส้นสาย ระบบพวกพ้อง เป็นต้น หากได้นำเข้ามาใช้ในภาคราชการที่ต้องยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลักในการปฏิบัติงานและถือว่าเป็นหนึ่งในสี่เสาหลักของความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาตินอกเหนือจากภาคการเมือง ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนแล้ว ก็จะเกิดผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ นำมาซึ่งการท้อแท้และขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เกิดการเลือกปฏิบัติขึ้นในสังคม เกิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลเสียหายต่อความเจริญก้าวหน้า ชื่อเสียงและภาพพจน์ของไทยในสายตาต่างชาติมาโดยตลอด

ด้วยแรงบันดาลใจและความเป็นมาของปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลเสียหายต่อระบบราชการไทยมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นค่านิยมที่ไม่ดีแต่ก็ต้องฝืนทนยอมรับสภาพกันไปของข้าราชการไทย หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังให้เป็นรูปธรรมแล้ว ก็คงจะฝังลึกมากขึ้นอีกนาน จนยากที่จะแก้ไขได้ และประเทศชาติของเราในวันข้างหน้าจะเป็นอย่างไร จะเหลืออะไรไว้ให้ลูกหลานของเราในอนาคตกันบ้าง ผมจึงได้ตัดสินใจเสนอญัตติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะขอตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาในเรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม” ขึ้น เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ โดยมีกรรมาธิการวิสามัญจำนวน ๑๙ คน และใช้ระยะเวลาในการศึกษา ๑๒๐ วัน (ต่อมาได้ขอขยายเวลาอีก ๒ ครั้ง จนครบกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙) ซึ่งผมมีความภาคภูมิใจในญัตติที่ได้เสนอครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง จากการศึกษาความเป็นมาของรายงานที่เคยเกิดขึ้นในรัฐสภาไม่ว่ายุคไหน ๆ ก็ตาม ยังไม่เคยมีการศึกษาในเรื่องนี้ที่เป็นผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติมาก่อนเลย และการเสนอญัตติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาการแก้ไขปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมของผมในครั้งนี้ ก็ได้รับมติอนุมัติให้ดำเนินการจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

ตลอดระยะเวลา ๖ เดือนของการทำงานของกรรมาธิการวิสามัญคณะนี้ ได้รับการตอบรับและกำลังใจอย่างดียิ่งจากสังคมทุกฝ่ายทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนอกสภาฯ ที่ต่างก็เห็นด้วยเป็นเสียงเดียวกันและช่วยกันให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพราะทุกคนอยากที่จะเห็นการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เกิดผลสำเร็จอย่างจริงจังเป็นรูปธรรมกันเสียที เพราะประเทศชาติเราต้องตกอยู่กับสภาพปัญหาของระบบราชการที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์และสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นมานานมากแล้ว

ด้านการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ผ่านมานั้น มีการประชุมรวมทั้งสิ้น ๓๘ ครั้ง มีการเชิญหน่วยงานมาร่วมประชุม ๓๒ หน่วยงาน มีการเชิญบุคคลมาร่วมประชุมจำนวน ๘๖ ท่าน มีการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเมื่อวันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้งสิ้นจำนวน ๑๓๐ ท่าน จาก ๓๙ หน่วยงาน และการบรรยายของประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญในหลักสูตรความมั่นคงชั้นสูงรุ่นที่ ๗ ของสมาคมวิทยาลัยป้องกัน

ราชอาณาจักรในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นรวมถึงการให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อทางโทรทัศน์และวิทยุต่าง ๆ อีกหลายครั้ง ซึ่งผมคงจะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญในสารนี้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยและระบบราชการไทย ลักษณะและวิธีการที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ๕ ประเภท (ข้าราชการพลเรือน/ข้าราชการทหาร/ข้าราชการตำรวจ/ข้าราชการท้องถิ่น/พนักงานรัฐวิสาหกิจ) ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติ ๓ ประการ (การบริหารงานบุคคล/การทุจริตคอร์รัปชัน/การบริการประชาชน) กระบวนการให้ความเป็นธรรม ตลอดจนข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ทั้ง ๘ ด้าน ที่ได้จากการศึกษา รวมถึงข้อเสนอแนะในส่วนการดำเนินการด้านนิติบัญญัติที่รัฐสภาจะต้องเกี่ยวข้องในการดำเนินการ ซึ่งทุกท่านจะสามารถอ่าน ศึกษา และเข้าใจได้จากเอกสารรายงานฉบับนี้ทั้งในส่วนของบทสรุปผู้บริหารและบทที่ ๑ – ๗ ซึ่งเป็นรายละเอียดเนื้อหาของผลการศึกษาทั้งหมดอยู่แล้ว

ผมได้รับฟังคำถาม ข้อคิดเห็นและความห่วงใยจากหลาย ๆ ท่านในสังคมถึงความเป็นรูปธรรมของการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยในเรื่องนี้ว่าจะเกิดขึ้นได้จริงไหมและจะทำได้อย่างไรในเมื่อข้าราชการไทยก็คือคนไทยที่ตกอยู่ในสภาพสังคมของระบบอุปถัมภ์มาตลอด การที่จะปรับสภาพความคิดและค่านิยมที่ไม่ดีต่าง ๆ เหล่านั้น จะทำได้อย่างไร จะต้องใช้เวลากันอีกนานเพียงใด ซึ่งผมอยากจะขอเรียนทุกท่านว่า การศึกษาครั้งนี้เป็นการนำเสนอสภาพปัญหาและสถานการณ์จริงที่เป็นอยู่ การวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎระเบียบของหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะที่จะสามารถเห็นแนวทางปฏิบัติได้จริงของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกับตัวข้าราชการที่จะสามารถร้องทุกข์และดำเนินคดีให้เกิดความเป็นธรรมได้ โดยจากข้อเสนอแนะทั้ง ๘ ด้านในบทที่ ๖ นั้นถือได้ว่าครอบคลุมแนวทางการปฏิบัติด้านต่าง ๆ ที่จะเข้าใจได้ถ่องแท้เพียงพอที่จะนำไปสู่การปรับความคิด ความสำนึก และพฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการที่จะนำไปสู่ความเป็นรูปธรรมได้แล้ว รวมถึงการกำหนดให้เป็นสาระสำคัญที่ต้องยึดถือปฏิบัติให้เคร่งครัดจริงจังไว้ในวาระแห่งชาติที่จะเกิดขึ้นได้จากองค์กรทุกภาคส่วนที่จะต้องตระหนักและร่วมมือกัน รวมถึงการที่จะได้เสนอให้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่กำลังจะทำขึ้น ซึ่งควรเน้นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาของคนไทยไว้ในยุทธศาสตร์ชาติฉบับนี้ ที่นับวันจะเกิดค่านิยมที่ไม่ดีของสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นจากสภาพที่เป็นอยู่มานาน

แต่!! ทั้งหมดนี้ก็ขึ้นอยู่กับพวกเราคนไทยและข้าราชการไทยทุกคน เมื่อท่านได้อ่านและศึกษาในเอกสารนี้แล้ว ท่านจะเกิดจิตสำนึกเพียงใด เกิดความเป็นห่วงชาติบ้านเมืองในอนาคตกันเช่นไร และจะมีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร โดยเฉพาะที่สำคัญคือข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการ รักษากฎ ระเบียบ กำหนดนโยบาย การปกครองบังคับบัญชาการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งควรที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีในการประพฤติปฏิบัติเพื่อให้เกิดสิ่งดี ๆ ขึ้นในหน่วยงานราชการของท่าน ดังเช่นนี้แล้วก็จะเกิดระบบงานราชการที่ดีและข้าราชการที่ดี ๆ ขึ้นอีกมาก และยามเมื่อท่านต้องพ้นจากตำแหน่งหรือเกษียณอายุไปแล้ว จะได้ไม่ต้องมาเสียดายเวลา เพราะสิ่งที่เหลือเป็นบารมีติดตัวไปได้ก็คือความดีที่ได้เคยปฏิบัติไว้เท่านั้น และที่สำคัญก็คือกฎหมาย กฎระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาแล้วก็จะได้รับการยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดถูกต้องต่อไป โดยเฉพาะในด้านของหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การที่จะแก้ไข

ปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหายให้กับระบบราชการไทยและประเทศชาติให้เป็นรูปธรรม ก็จะเกิดผลสำเร็จได้ในที่สุด

สุดท้ายนี้ ผมในฐานะประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ขอเรียนว่า จากการศึกษาในเรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม” ครั้งนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานครั้งนี้จะเป็นผลงานที่ดีของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและมีคุณค่าเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติต่อไปอีกยาวนาน ด้วยคุณค่าของลักษณะผลงานทางวิชาการที่จะคงอยู่อีกนาน รวมถึงการแจกจ่ายเอกสารไปยังทุกภาคส่วนของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ศึกษาได้อย่างทั่วถึง จะได้นำไปสู่การมีจิตสำนึกและร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมให้บังเกิดขึ้นในใจของพวกเราข้าราชการไทยทุกประเภทและทุกคน และผมขอถือโอกาสนี้ ขอบคุณคณะกรรมาธิการวิสามัญทั้ง ๑๙ คน ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๓ คน และผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านที่ได้มีส่วนให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และโดยเฉพาะที่สำคัญที่สุดจากความสำเร็จของงานการศึกษาครั้งนี้ คือ คณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการวิสามัญทั้ง ๑๑ คน ที่ได้ทุ่มเทความรู้ความสามารถในการบันทึกการประชุม บันทึกข้อมูล ค้นคว้าวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลและเรียบเรียงจัดทำเอกสารรูปเล่มออกมาได้อย่างดีเยี่ยม ถือว่าเป็นคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการที่มีคุณค่าและมีประสิทธิภาพมาก ผมในฐานะประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญขอเรียนว่าคณะกรรมาธิการวิสามัญโชคดีที่สุดที่ได้คณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการชุดนี้มาร่วมงานและมาร่วมสร้างผลงานที่ดีเพื่อตอบแทนคุณแผ่นดินร่วมกันกับคณะกรรมาธิการวิสามัญทุกคน ความดีงาม ความทุ่มเทเสียสละและความร่วมมือที่ผมได้รับจากบุคคลต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะขอจดจำและจารึกไว้ในใจผมตลอดไป

พลเรือเอก

(ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง)
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหา
ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ระบบราชการถือเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า นอกเหนือจากภาคการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยระบบราชการมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ จำนวนกว่า ๒ ล้านคน ซึ่งจะต้องเป็นพลังที่สำคัญในการขับเคลื่อนตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองให้สำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน อย่างไรก็ตาม ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการไทยไม่สามารถพัฒนารุดหน้าไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะระบบราชการในสังคมไทยยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นระบบที่ยึดถือความพึงพอใจของบุคคลเป็นสำคัญ มิได้คำนึงถึงหลักคุณธรรม ความเสมอภาค ความรู้ความสามารถ ความมั่นคง และความเป็นกลางทางการเมือง ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามปฏิรูประบบราชการและการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล เพื่อขจัดปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ให้หมดสิ้นไป แต่ปรากฏว่า ในระบบราชการยังมีการใช้ระบบเส้นสาย พวกพ้อง และใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ จนทำให้ข้าราชการขาดขวัญกำลังใจ คนเก่งคนดีไม่สามารถอยู่ในระบบได้ หรือถูกผู้มีอำนาจใช้ไปในทางส่วนตัว กลายเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน กระทบต่อประสิทธิภาพของระบบราชการ ก่อให้เกิดผลเสียหายอันใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ หากปัญหาระบบอุปถัมภ์นี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกจนไม่สามารถแก้ไขได้ และสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติตลอดไป

การศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการและวัฒนธรรมการทำงานของราชการยังคงถูกแทรกซึมด้วยระบบอุปถัมภ์มาโดยตลอด ข้าราชการไทยส่วนหนึ่งยังยึดโยงกับความเชื่อในเรื่อง “ผู้ใหญ่ - ผู้น้อย” “การให้ความช่วยเหลือ” “การฝากเนื้อฝากตัว” “การทดแทนบุญคุณ” “ข้าเก่าเต่าเลี้ยง” จึงเกิดระบบที่เรียกว่า เจ้านายเก่าลูกน้องเก่าที่ต่างอุปถัมภ์ค้ำชูช่วยเหลือตอบแทนกัน เจ้านายเก่านั้นก็ย่อมต้องมีเจ้านายเก่าของตนอีกทอดหนึ่งที่จะต้องช่วยเหลือตอบแทนสืบเนื่องกันไป ทำให้ระบบอุปถัมภ์ยังคงฝังลึกไปทั้งระบบราชการไทย อีกทั้งยังพัฒนาการจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมาเป็นความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวพัน ประกอบกับปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และข้าราชการประจำเป็นไปในลักษณะที่ไม่สมดุล ทำให้เกิดวงจรที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยวิ่งเข้าหาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็จะวิ่งหานักการเมืองในฐานะผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐและมีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง และนักธุรกิจเข้ามาวิ่งเต้นในระบบราชการ เพื่อเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการและนักการเมือง โดยแลกกับผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือสิทธิพิเศษในการทำธุรกิจ

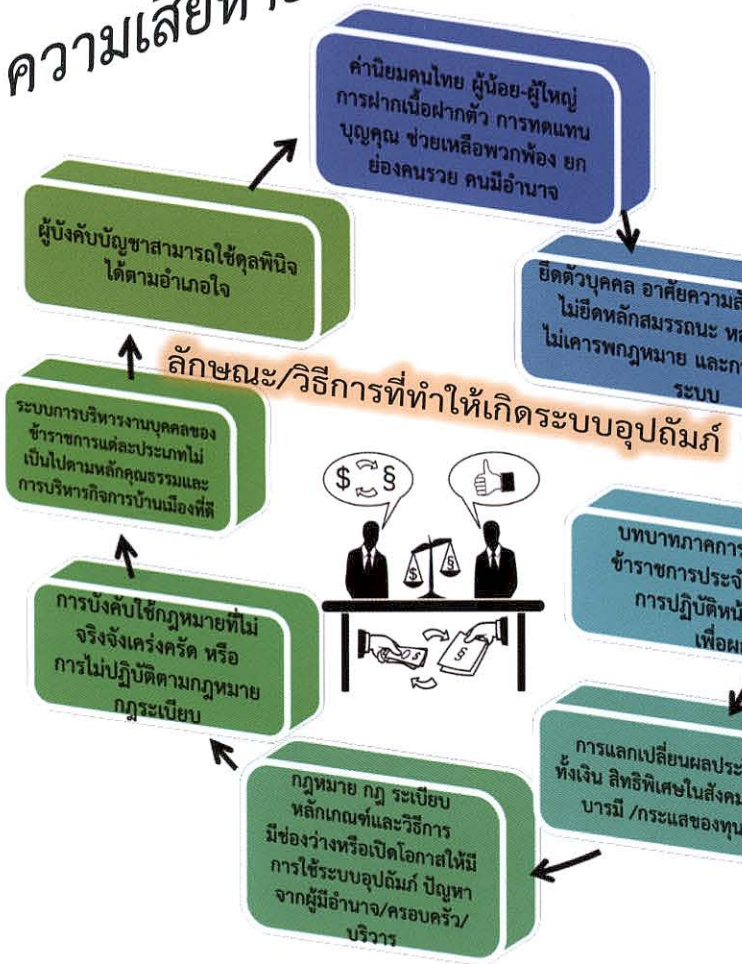
เมื่อวิเคราะห์ถึงความเสียหายที่มีผลต่อระบบราชการไทยจะพบว่าระบบอุปถัมภ์ได้สร้างความเสียหายในหลายมิติ โดยความเสียหายที่ประเทศชาติต้องสูญเสียไปเหล่านั้นกลับไปสร้างประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของบ้านเมือง ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เกิดความไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม ซึ่งสามารถสรุปความเสียหายที่สำคัญได้ ๓ ด้าน ดังนี้

(๑) ด้านการบริหารงานบุคคล ผลเสียหาย คือ ระบบราชการเสียโอกาสที่จะได้คนดีคนเก่งเข้ามาในระบบ แต่กลับได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ทำให้คนดีคนเก่งในระบบท้อแท้ ขาดขวัญกำลังใจ ขาดความมุ่งมั่นในการทำงาน จนทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานราชการลดลง องค์กรไม่พัฒนาหรือพัฒนาไปได้ช้า ขาดความสามัคคี เกิดความขัดแย้งในองค์กร บุคลากรไม่มุ่งเน้นการสร้างผลงาน แต่มุ่งเน้นการเข้าหาผู้มีอำนาจ ประจบ สอพลอ ข้าราชการถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ เกิดการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการในหน่วยงาน

(๒) ด้านการบริการประชาชน ผลเสียหาย คือ ประชาชนมีค่านิยมที่ไม่ดีในการรับบริการจากภาครัฐ โดยมักหาช่องทางที่ต้องอาศัยเส้นสาย ความสนิทสนมความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการเสนอเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ จนเกิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้มาติดต่อขอรับบริการ เกิดการเรียกรับสินบน เงินใต้โต๊ะ ส่วย เกิดการเลือกปฏิบัติ เกิดการบริการที่มีมาตรฐานไม่เท่าเทียม เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม จนเป็นผลให้ประชาชนหมดศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ และอาจไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ

(๓) ด้านการทุจริตคอร์รัปชัน ผลเสียหาย คือ มีการประกาศใช้กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม เกิดการจัดสรรการใช้งบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ อย่างไม่เหมาะสม เกิดการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นธรรม ประเทศชาติและประชาชนได้รับสินค้า สาธารณูปโภค และการบริการที่มีคุณภาพต่ำ แต่ราคาสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากได้มีการจ่ายเงินสินบนหรือเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการของภาคธุรกิจและส่งผลต่อราคาสินค้า ค่าครองชีพ และภาวะเศรษฐกิจโดยรวมที่ประชาชนต้องได้รับผลกระทบไปในที่สุด นอกจากนี้ ระบบอุปถัมภ์ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้ง และเป็นที่มาของการซื้อสิทธิขายเสียง ผลเสีย คือ ทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถและมีจริยธรรมเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารประเทศและมีโอกาสที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจหรือการกำหนดนโยบายโดยมิชอบ เพื่อถอนทุนคืนจากการซื้อสิทธิขายเสียง ท้ายที่สุดต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการ ไม่เข้ามาลงทุน ขาดการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศ ส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ

ความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์



- เกิดการผลักดัน สนับสนุนคนของตนเอง มากกว่าการสนับสนุนคนดี/คนมีความสามารถแต่ไม่ใช่พรรคพวกของตน การสอบบรรจุ การสอบคัดเลือกมีการวิ่งเต้น เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการในหน่วยงานราชการ คนเก่ง คนดีที่ไม่มีผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือ ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ระบบราชการไม่สามารถรักษาข้าราชการที่เป็นคนเก่งและคนดีไว้ได้ เกิดปัญหาการขาดความสามัคคีหรืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในหน่วยงานราชการ
- ทำให้เกิดค่านิยมประจบสอพลอผู้มีอำนาจที่จะสามารถช่วยผลักดันให้ตนเจริญเติบโต ก้าวหน้า มากกว่าการใช้วิธีสร้างผลงานหรือพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของตนให้สูงขึ้น
- เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวง ข้ามสายงาน หรือที่เรียกว่า การย้ายข้ามห้วย ซึ่งมีด้วยกัน ๒ รูปแบบ คือ การแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อวางตัวบุคคลที่ต้องการ และการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อกำจัดบุคคลที่ไม่ต้องการ เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลที่เป็นพรรคพวกของผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง โดยไม่ได้มีความรู้ความสามารถ/ประสบการณ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น อาจทำให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานราชการดังกล่าวเกิดความล่าช้าและเสียหายได้ ทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อเป็นค่าตอบแทนและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการดังกล่าวโดยไม่คุ้มค่า
- เกิดการปกปิดข้อมูล ภาคประชาชนและภาคสังคมไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการได้ เป็นเหตุหนึ่งที่ให้ประชาชนเสื่อมคลายความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบราชการ
- การผลักดันให้มีออกกฎหมาย กฎและระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานราชการทำได้ยากและมักจะถูกละเลยหรือปฏิเสธ
- ข้าราชการบางส่วนมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อหลีกเลี่ยงการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในพื้นที่เสี่ยงอันตราย หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่มีความยากลำบากไม่ยอมเสียสละความสุขสบายของตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในภาพรวม
- ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งกระทบต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติในสายตาของต่างประเทศ

- ประชาชนมีค่านิยมที่ผิดในการรับบริการจากภาครัฐ มักคิดวิธี/ช่องทางที่ต้องอาศัยเส้นสาย ความสนิทสนมความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการเสนอเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- เกิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มาติดต่อขอรับบริการ/การเรียกรับ สินบน ใต้โต๊ะ ส่วย
- การที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะของภาครัฐมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนมีค่านิยมเห็นแก่ตัวที่มักหวังพึ่งพิงและแสวงหาผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะของภาครัฐมากกว่าการพึ่งพาตนเอง ประชาชนไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่น
- เกิดการเลือกปฏิบัติ การให้บริการมีมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียม เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
- การจัดสรรทรัพยากรของรัฐมุ่งเน้นที่จะให้บริการแก่กลุ่มอภิสิทธิ์ชนโดยไม่คำนึงถึงหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค เป็นเหตุให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐเพื่อให้บริการประชาชนไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน
- มีการปกปิดข้อมูล ไม่เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายกำหนด
- ประชาชนหมดศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ และไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ

- เกิดการเรียกหรือรับเงินสินบน เงินใต้โต๊ะ ส่วย เงินทอน หรือผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกกับการดำเนินการที่ผิดกฎหมายโดยใช้อำนาจและอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ของตน ผู้มีอำนาจใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการทำทุจริตคอร์รัปชันเพื่อป้องกันมิให้มีการสอบสวนหรือขยายผลเอาผิดตนเอง
- มีการแต่งตั้งโยกย้ายหรือวางตัวข้าราชการที่เป็นพรรคพวกของผู้มีอำนาจไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเพื่อปกปิดข้อมูลการกระทำความผิดของตนเองหรือของบุคคลใกล้ชิด
- มีการประกาศใช้กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม
- เกิดการจัดสรรการใช้งบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ อย่างไม่เหมาะสม เกิดการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ/การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นธรรม นักลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศไม่อยากมาลงทุนทำธุรกิจ ประเทศชาติได้รับสินค้า/สาธารณูปโภค/การบริการที่มีคุณภาพต่ำ ราคาสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากได้มีการจ่ายเงินสินบน/เงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเสมอ เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงินและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- การทุจริตการเลือกตั้งทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารประเทศและมีโอกาสที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อถอนทุนคืนจากการซื้อสิทธิขายเสียง
- ประชาชนเสื่อมความเชื่อถือและศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ ต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการ ไม่เข้ามาลงทุน ขาดการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นว่า การที่จะเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่มีความคุ้นชินกับระบบอุปถัมภ์ให้กลับมายึดถือระบบคุณธรรม ต่อต้านการใช้ระบบอุปถัมภ์ สนับสนุน ยกย่องคนดีคนเก่ง มีความรู้ความสามารถ มากกว่ายกย่องสรรเสริญผู้มีเงินมีอำนาจบารมีนั้น จะต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลและองค์กร โดยอาศัยหลักการสำคัญ คือ "การสร้างความรู้ความเข้าใจ ด้วยการชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์" "การรณรงค์ในการสร้างทัศนคติให้ประชาชนและข้าราชการมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ" และ "การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม จนถึงพฤติกรรมระดับองค์กร" โดยการสร้างพฤติกรรมในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ด้วยการทำให้เกิดความละอายใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์ เกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา

นอกจากหนทางสู่ความเป็นรูปธรรมดังกล่าวแล้ว การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ยังจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนหรือที่เรียกว่า "ประชารัฐ" ซึ่งเป็นแนวทางในการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคมไทย โดยไม่แยกฝ่ายและไม่กันบุคคลใดออกไป ทุกคนจะต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้น ร่วมกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้ามั่นคงและยั่งยืน โดยรัฐควรจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน เปิดช่องทางให้ภาคราชการ ภาคการเมือง ภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ กำกับ ดูแล ติดตามการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ ช่วยกันสอดส่อง และแจ้งเบาะแสพฤติกรรมที่เป็นพิษเป็นภัยต่อระบบราชการ ก็ยิ่งทำให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นได้ อีกทั้งเป็นผลให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ประชาชนเกิดความศรัทธาและความเชื่อมั่น

จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ปัญหาระบบอุปถัมภ์เป็นปัญหาที่หลายประเทศได้เคยประสบปัญหามาก่อนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ของประเทศไทยคงไม่สามารถนำต้นแบบของประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้ได้ทั้งหมด เพราะแต่ละประเทศต่างก็มีวัฒนธรรม ค่านิยม ทัศนคติที่แตกต่างกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ของไทยนั้นจึงจำเป็นต้องออกแบบให้เหมาะสมกับสังคมไทย มีองค์ประกอบครบทุกด้านทุกมิติอย่างสมดุล จากนั้นนำไปสู่ทัศนคติที่ดีที่ถูกต้อง และเข้าสู่การประยุกต์ใช้เป็นตัวบทกฎหมายที่เหมาะสมกับพฤติกรรมของคนไทย ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้กำหนดแนวคิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมออกเป็น ๘ ด้านที่สำคัญ ดังนี้

๑) ด้านค่านิยมและวัฒนธรรม

การรณรงค์ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ปลูกฝังให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยชี้ให้เห็นผลเสียหายของระบบอุปถัมภ์ สร้างค่านิยมหรือทัศนคติให้มีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ รู้จักการพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาบุคคลอื่นเป็นสำคัญ ให้ยึดถือตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ลดละกิเลส ความโลภ โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล ความรู้ และคุณธรรมเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต นอกจากนี้ ควรสนับสนุน ยกย่อง ชมเชยบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับบุคคลอื่น ๆ ในองค์กรได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง ตลอดจนควรกำหนดเป็นสิ่งที่ควร

ปฏิบัติและสิ่งที่ไม่ควรปฏิบัติ (Do & Don't) ไว้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อสร้างมาตรฐานร่วมกันในการปฏิบัติงานของส่วนราชการทุกแห่ง

๒) ด้านลักษณะของการเกิดระบบอุปถัมภ์

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการควบคุมการใช้ดุลยพินิจในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการและผู้บริหารในหน่วยงานราชการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจที่ปราศจากความชอบธรรมและเลือกปฏิบัติ ควรนำระบบคุณธรรม ประมวลจริยธรรม กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ครบทุกหน่วยงาน เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับการบังคับใช้กฎหมายของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถนำมาใช้ปฏิบัติให้ได้อย่างเป็นรูปธรรมมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรลดโอกาสของการเกิดและใช้ระบบอุปถัมภ์ในสังคมข้าราชการด้วยการลดละการประจบสอพลอ การห้อมล้อมใกล้ชิดทั้งต่อตัวข้าราชการ ครอบครัว ญาติมิตร และบริวาร รวมถึงความใกล้ชิดที่ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ลักษณะอื่น ๆ ในเชิงอุปถัมภ์ เช่น การศึกษาร่วมกันในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการที่มีอยู่มากมายในปัจจุบัน ทั้งนี้ ข้าราชการและประชาชนจะต้องปฏิเสธการคบหาสมาคมกับผู้ที่มีพฤติกรรมดังกล่าว (Social Sanction) เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานที่ดีให้เกิดขึ้นในระบบราชการ

๓) ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง

การกำหนดบทลงโทษ หากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม ให้ถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงการเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อป้องปรามการกระทำที่อาจเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง ขัดขวางการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม และการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องถูกดำเนินการเอาผิดทางกฎหมายได้ และการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐของทุกส่วนราชการเพื่อเป็นเสมือนคำมั่นสัญญาต่อสาธารณะและถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกลั่นกรองการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เช่น ระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีให้มีแนวทางและหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่มีความเหมาะสมตามระบบคุณธรรม เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจการเลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการแก้ไขความหมายของคำว่า "ทุจริต" ให้มีความหมายเป็นสากลเทียบเท่ากับคำว่า "คอร์รัปชัน" ของสหประชาชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและลงโทษผู้ที่ละเมิดระบบคุณธรรมและใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทั้งระบบราชการและประเทศชาติ นอกจากการแก้ไขปรับปรุงแล้วยังต้องบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และไม่เลือกปฏิบัติ

๔) ด้านนโยบายการปฏิบัติราชการ

ผู้นำประเทศ ผู้นำองค์กรในระดับสูง และผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมแทนการใช้ระบบอุปถัมภ์และแสดงพฤติกรรมการเป็นตัวอย่างที่ดี มีการบริหารงานราชการด้วยกลไกที่เป็นระบบ พร้อมกับต้องยกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ให้เป็นนโยบายหรือวาระแห่งชาติในการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคุณธรรม ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ควรกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมืองกับภาคข้าราชการประจำให้มีความเหมาะสมชัดเจน เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างรู้ถึงข้อจำกัดในความสัมพันธ์ด้านการปฏิบัติงาน

ที่มีระหว่างกัน เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและจริยธรรม สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบติดตามผลด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันทั้งระบบและต้องมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปตรวจสอบอันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนอีกทางหนึ่งจากปัญหาที่มาจากระบบอุปถัมภ์ที่นำไปสู่ความเสียหาย ตามนโยบายบริหารราชการแผ่นดินแบบ “ประชารัฐ”

๕) ด้านการบริหารงานบุคคล

การจัดตั้งคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นกลางเป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้นควรพิจารณาทบทวนลักษณะปัจจัยของกระบวนการคัดเลือกหรือสรรหาหรือแต่งตั้ง โยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมุ่งเน้นด้านความรู้ความสามารถ ความอาวุโสและปัจจัยการพิจารณาอื่น ๆ ตามกฎเกณฑ์เป็นสำคัญ ตลอดจนปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานให้สามารถวัดได้ทั้ง “คนเก่ง” และ “คนดี” ปัจจัยบางอย่างที่มักจะใช้อ้างเพื่อการใช้ระบบอุปถัมภ์กับการแต่งตั้งคนของตน เช่น การอ้าง “ความเหมาะสม” หรือการอ้าง “เพื่อประโยชน์ทางราชการ” นั้น หากยังมีความจำเป็นต้องใช้ก็ต้องอธิบายได้ว่าใช้ปัจจัยที่นำมาพิจารณาเป็นไปตามหลักกฎหมาย กฎเกณฑ์และหลักวิชาการใด เป็นต้น

การแต่งตั้ง โยกย้าย และการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งต่าง ๆ ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม ลดการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวให้น้อยที่สุด คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่ง ต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจหรือเหตุผลในการตัดสินใจเป็นลายลักษณ์อักษรโดยละเอียดที่จะสามารถชี้แจงต่อสังคมได้ถึงผลการพิจารณา ข้อมูลเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งเป็นที่ยุติแล้ว ให้สังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ส่วนราชการควรมีตำแหน่งส่วนกลางหรือตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงาน เพื่อรองรับปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลในกรณีที่มีปัญหาการปฏิบัติตนมีบุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมหรือบุคคลที่อยู่ระหว่างการถูกสอบสวนหรือถูกชี้มูลความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการโดยอาจเป็นจัดตั้งสหภาพข้าราชการที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง โดยให้องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ระบบอุปถัมภ์

๖) ด้านกระบวนการให้ความเป็นธรรม

การจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติโดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นธรรมและอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลทุกด้าน พร้อมทั้งควรกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุ้มครองพยานในกรณีที่มีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชา เพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง อันเป็นผลจากการร้องเรียน ตลอดจนควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน

การปฏิบัติในกระบวนการให้ความเป็นธรรมและการเยียวยาของข้าราชการแต่ละประเภทให้มีมาตรฐานการปฏิบัติเท่าเทียมกัน สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงกระบวนการได้โดยง่าย สะดวกและรวดเร็ว

๗) ด้านสังคม

การสร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งจากทุกภาคส่วนในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐ สร้างความตระหนักต่อหน้าที่ในการตรวจสอบในลักษณะการบริหารบ้านเมืองแบบ “ประชารัฐ” เพื่อเป็นกระจกเงาสะท้อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อการติดตามตรวจสอบที่โปร่งใส การสร้างช่องทางในการแจ้งเบาะแสการกระทำผิด การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้ระบบอุปถัมภ์ รวมถึงการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ดังเช่นกฎหมาย Whistleblower ของประเทศอังกฤษ และเพื่อให้สังคมเกิดการตื่นตัว รับรู้ เข้าใจ และปฏิเสธการใช้ระบบอุปถัมภ์ให้เหลือน้อยที่สุด จึงควรนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชัน ผลเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติ ผลของคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การลงโทษผู้กระทำผิดให้สาธารณชนได้รับรู้ รวมทั้งเผยแพร่เรื่องคุณธรรมจริยธรรม การประกอบคุณงามความดี หรือบุคคลต้นแบบในสังคมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

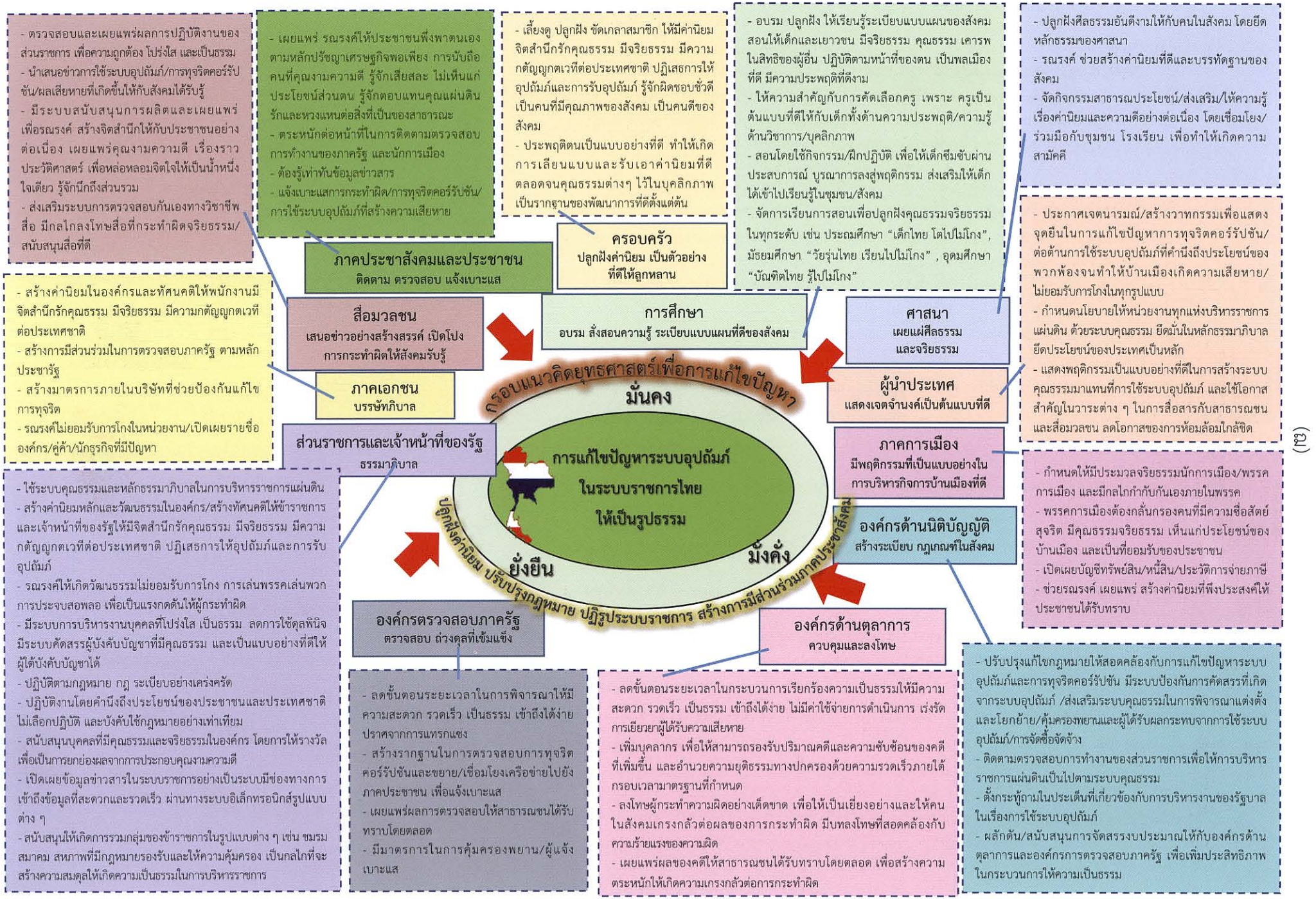
๘) ด้านวิชาการ

การจัดทำหลักสูตรการอบรมปลูกฝังในวิชาคุณธรรมจริยธรรม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าที่พลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับของการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ด้วยความมุ่งหมาย ดังนี้

- หลักสูตรสำหรับชั้นประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นมัธยมศึกษา“วัยรุ่นไทยเรียนไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นอุดมศึกษา “บัณฑิตไทยรู้ไปไม่โกง”

สำหรับสถาบันการศึกษาระดับสูงของทางราชการ เช่น สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่มีบทบาทในการจัดหลักสูตรสำหรับอบรมปลูกฝังนักการเมือง นักบริหาร และข้าราชการระดับสูง ควรจัดหลักสูตร กิจกรรม และวางกรอบของหลักสูตรเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะอย่างแท้จริง โดยเน้นที่การปลูกฝังค่านิยมหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตนให้กับนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและภาคเอกชนที่ร่วมเข้าศึกษาอบรมเพื่อการสร้างจิตสำนึกที่ดีที่ไม่ควรใช้โอกาสของความใกล้ชิดสนิทสนมที่จะนำไปสู่การแสวงประโยชน์ในทางมิชอบร่วมกัน ส่วนการปลูกฝังให้กับส่วนราชการทั่วไปนั้น ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลัก เช่น สำนักงาน ก.พ. หรือการอบรมภายในส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องเน้นการสร้างจิตสำนึกที่ดีในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และผลเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการและประเทศชาติที่ทำให้เกิดการรับรู้ เข้าใจ และพึงปฏิบัติได้จริง

และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบผลสำเร็จในเร็ววัน คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้มีข้อเสนอแนะ โดยได้จัดทำกรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย โดยผ่านกระบวนการ ***"ปลูกฝังค่านิยม ปรับปรุงกฎหมาย ปฏิรูประบบราชการ สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม"*** และเห็นว่ากลไกทางสังคมที่จะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมมีอยู่ ๑๒ กลไก ได้แก่ (๑) ครอบครัว (๒) การศึกษา (๓) ศาสนา (๔) ผู้นำประเทศ (๕) ภาคการเมือง (๖) องค์กรด้านนิติบัญญัติ (๗) องค์กรด้านตุลาการ (๘) องค์กรตรวจสอบภาครัฐ (๙) ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๑๐) ภาคเอกชน (๑๑) สื่อมวลชน และ (๑๒) ภาคประชาสังคมและประชาชน นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม เกิดผลทั้งในทางระดับกฎหมายลงสู่ภาคนโยบายและภาคปฏิบัติ คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้เสนอให้ ***"การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ เป็น วาระแห่งชาติ"*** โดยมีวาระเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมไว้ ตามแผนผังภาพกรอบแนวคิดยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินการและแผนผังภาพวาระแห่งชาติ ดังนี้


กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหา
มั่นคง
การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์
ในระบบราชการไทย
ให้เป็นรูปธรรม
ยั่งยืน
มั่งคั่ง
ปลูกฝังค่านิยม ปรับปรุงกฎหมาย ปฏิรูประบบราชการ สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม
ภาคประชาสังคมและประชาชน
ติดตาม ตรวจสอบ แจ้งเบาะแส
- เผยแพร่ รณรงค์ให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การนับถือคนที่คุณงามความดี รู้จักเสียสละ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน รู้จักตอบแทนคุณแผ่นดิน รักและหวงแหนต่อสิ่งที่เป็นของสาธารณะ
- ตระหนักต่อหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และนักการเมือง
- ต้องรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสาร
- แจ้งเบาะแสการกระทำผิด/การทุจริตคอร์รัปชัน/การใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหาย
- ตรวจสอบและเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เพื่อความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรม
- นำเสนอข่าวการใช้ระบบอุปถัมภ์/การทุจริตคอร์รัปชัน/ผลเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับสังคมได้รับรู้
- มีระบบสนับสนุนการผลิตและเผยแพร่เพื่อรณรงค์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง เผยแพร่คุณงามความดี เรื่องราวประวัติศาสตร์ เพื่อหล่อหลอมจิตใจให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว รู้จักนึกถึงส่วนรวม
- ส่งเสริมระบบการตรวจสอบกันเองทางวิชาชีพสื่อ มีกลไกลงโทษสื่อที่กระทำผิดจริยธรรม/สนับสนุนสื่อที่ดี
ครอบครัว
ปลูกฝังค่านิยม เป็นตัวอย่างที่ดีให้ลูกหลาน
- เลี้ยงดู ปลูกฝัง ขัดเกลาสมาชิก ให้มีค่านิยม จิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ รู้จักผิดชอบชั่วดี เป็นคนที่มีคุณภาพของสังคม เป็นคนดีของสังคม
- ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทำให้เกิดการเลียนแบบและรับเอาค่านิยมที่ดีตลอดจนคุณธรรมต่างๆ ไว้ในบุคลิกภาพเป็นรากฐานของพัฒนาการที่ดีตั้งแต่ต้น
สื่อมวลชน
เสนอข่าวอย่างสร้างสรรค์ เปิดโปงการกระทำผิดให้สังคมรับรู้
- สร้างค่านิยมในองค์กรและทัศนคติให้พนักงานมีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ
- สร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ ตามหลักประชารัฐ
- สร้างมาตรการภายในบริษัทที่ช่วยป้องกันแก้ไขการทุจริต
- รณรงค์ไม่ยอมรับการโกงในหน่วยงาน/เปิดเผยรายชื่อองค์กร/คู่ค้า/นักธุรกิจที่มีปัญหา
ภาคเอกชน
บรรษัทภิบาล
การศึกษา
อบรม สั่งสอนความรู้ ระเบียบแบบแผนที่ดีของสังคม
- อบรม ปลูกฝัง ให้เรียนรู้ระเบียบแบบแผนของสังคม สอนให้เด็กและเยาวชน มีจริยธรรม คุณธรรม เคารพในสิทธิของผู้อื่น ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน เป็นพลเมืองที่ดี มีความประพฤติที่ดีงาม
- ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกครู เพราะ ครูเป็นต้นแบบที่ดีให้กับเด็กทั้งด้านความประพฤติ/ความรู้ด้านวิชาการ/บุคลิกภาพ
- สอนโดยใช้กิจกรรม/ฝึกปฏิบัติ เพื่อให้เด็กซึมซับผ่านประสบการณ์ บูรณาการลงสู่พฤติกรรม ส่งเสริมให้เด็กได้เข้าไปเรียนรู้ในชุมชน/สังคม
- จัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับ เช่น ประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”, มัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทย เรียนไปไม่โกง” , อุดมศึกษา “บัณฑิตไทย รู้ไปไม่โกง”
ศาสนา
เผยแผ่ศีลธรรมและจริยธรรม
- ปลูกฝังศีลธรรมอันดีงามให้กับคนในสังคม โดยยึดหลักธรรมของศาสนา
- รณรงค์ ช่วยสร้างค่านิยมที่ดีและบรรทัดฐานของสังคม
- จัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์/ส่งเสริม/ให้ความรู้เรื่องค่านิยมและความดีอย่างต่อเนื่อง โดยเชื่อมโยง/ร่วมมือกับชุมชน โรงเรียน เพื่อทำให้เกิดความสามัคคี
ผู้นำประเทศ
แสดงเจตจำนงค์เป็นต้นแบบที่ดี
- ประกาศเจตนารมณ์/สร้างวาทกรรมเพื่อแสดงจุดยืนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน/ต่อต้านการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่คำนึงถึงประโยชน์ของพวกพ้องจนทำให้บ้านเมืองเกิดความเสียหาย/ไม่ยอมรับการโกงในทุกรูปแบบ
- กำหนดนโยบายให้หน่วยงานทุกแห่งบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยระบบคุณธรรม ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ยึดประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก
- แสดงพฤติกรรมเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมมาแทนที่การใช้ระบบอุปถัมภ์ และใช้โอกาสสำคัญในวาระต่าง ๆ ในการสื่อสารกับสาธารณชนและสื่อมวลชน ลดโอกาสของการห้อมล้อมใกล้ชิด
ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ธรรมาภิบาล
- ใช้ระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน
- สร้างค่านิยมหลักและวัฒนธรรมในองค์กร/สร้างทัศนคติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์
- รณรงค์ให้เกิดวัฒนธรรมไม่ยอมรับการโกง การเล่นพรรคเล่นพวก การประจบสอพลอ เพื่อเป็นแรงกดดันให้ผู้กระทำผิด
- มีระบบการบริหารงานบุคคลที่โปร่งใส เป็นธรรม ลดการใช้ดุลพินิจ มีระบบคัดสรรผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้
- ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัด
- ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ไม่เลือกปฏิบัติ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม
- สนับสนุนบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการยกย่องผลจากการประกอบคุณงามความดี
- เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในระบบราชการอย่างเป็นระบบมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ
- สนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม สหภาพที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง เป็นกลไกที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ
ภาคการเมือง
มีพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมนักการเมือง/พรรคการเมือง และมีกลไกกำกับกันเองภายในพรรค
- พรรคการเมืองต้องกลั่นกรองคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมจริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ของบ้านเมือง และเป็นที่ยอมรับของประชาชน
- เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน/หนี้สิน/ประวัติการจ่ายภาษี
- ช่วยรณรงค์ เผยแพร่ สร้างค่านิยมที่พึงประสงค์ให้ประชาชนได้รับทราบ
องค์กรด้านนิติบัญญัติ
สร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ในสังคม
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน มีระบบป้องกันการคัดสรรที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ /ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้าย/คุ้มครองพยานและผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์/การจัดซื้อจัดจ้าง
- ติดตามตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามระบบคุณธรรม
- ตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องการใช้ระบบอุปถัมภ์
- ผลักดัน/สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรด้านตุลาการและองค์กรการตรวจสอบภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม
องค์กรตรวจสอบภาครัฐ
ตรวจสอบ ถ่วงดุลที่เข้มแข็ง
- ลดขั้นตอนระยะเวลาในการพิจารณาให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย ปราศจากการแทรกแซง
- สร้างรากฐานในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและขยาย/เชื่อมโยงเครือข่ายไปยังภาคประชาชน เพื่อแจ้งเบาะแส
- เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด
- มีมาตรการในการคุ้มครองพยาน/ผู้แจ้งเบาะแส
องค์กรด้านตุลาการ
ควบคุมและลงโทษ
- ลดขั้นตอนระยะเวลาในกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย ไม่มีค่าใช้จ่ายการดำเนินการ เร่งรัดการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย
- เพิ่มบุคลากร เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณคดีและความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้น และอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความรวดเร็วภายใต้กรอบเวลามาตรฐานที่กำหนด
- ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างและให้คนในสังคมเกรงกลัวต่อผลของการกระทำผิด มีบทลงโทษที่สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด
- เผยแพร่ผลของคดีให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด

วาระแห่งชาติ

วาระเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

- ✓ **ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล** การแก้ไขระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยเร็ว มีกลไกในการติดตามตรวจสอบการออกกฎหมายในลำดับรอง**ปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง** โดยรัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคลและองค์กร คือ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลระดับชาติ
- ✓ **ปรับคำนิยามของคำว่า "ทุจริต"** ให้มีความหมายสอดคล้องกับ คำว่า "คอร์รัปชัน" ของสหประชาชาติ **หมายรวมถึง การทุจริตที่ขัดกับคุณธรรมและจริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารงานที่มีพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์** และการซื้อสิทธิขายเสียงด้วย
- ✓ ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการ**การบริหารงานบุคคลให้อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง โดยยึดหลักสมรรถนะ หลักผลงาน ตลอดจนพฤติกรรมทางจริยธรรม** กำหนดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจ ต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนได้
- ✓ **ส่งเสริมการรวมกลุ่มของข้าราชการ**โดยอาจจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการที่มีกฎหมายรองรับและเป็นกลไกคานอำนาจต่อพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์
- ✓ **กำหนดเป็นนโยบายการปลูกฝังค่านิยม**ที่พึงประสงค์ให้แก่ข้าราชการทุกระดับทุกหน่วยงาน จัดทำเป็นคู่มือ "สิ่งที่ต้องปฏิบัติและสิ่งที่ต้องไม่ปฏิบัติ" (Do & Don't)
- ✓ ผลักดันสนับสนุนการ**จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรด้านตุลาการและองค์กรตรวจสอบภาครัฐ** เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม รองรับกับปริมาณงาน ปริมาณบุคลากร และปริมาณคดีที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ปรับลดระยะเวลาให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
- ✓ **ปรับปรุงกระบวนการให้ความเป็นธรรม** ระบบการช่วยเหลือทางกฎหมาย ค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม **ให้เข้าถึงโดยง่าย รวดเร็ว และเยียวยาอย่างทันท่วงที** และกำหนดมาตรการ**สร้างเสริมการมีส่วนร่วมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่**ของรัฐหรือคุ้มครองพยานเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้คนดีอยู่ได้
- ✓ **เผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการทุจริต**ในระบบราชการให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อเป็นอุทาหรณ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักและเกรงกลัวต่อการกระทำผิด
- ✓ **สร้างและสนับสนุนกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และสื่อมวลชนให้มีความเข้มแข็ง** เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในระบบราชการอย่างเป็นระบบ มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ
- ✓ รัฐบาลควรรณรงค์และ**ส่งเสริมให้ประชาชนใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง** เพื่อการลดละกิเลส รวมทั้งการพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาบุคคลอื่น **สร้างค่านิยมทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม** และจัดให้มี**หลักสูตรการเรียนการสอนปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม**ให้เป็นส่วนหนึ่งในวิชาบังคับเรียนในทุกระดับ เน้นการฝึกปฏิบัติ ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชน เพื่อให้เด็กได้ซึมซับผ่านประสบการณ์ ลงสู่พฤติกรรมและบุคลิกภาพในที่สุด
- ✓ **ผู้นำระดับสูงทุกระดับทุกภาคส่วนต้องเป็นแบบอย่างที่ดี**ในการสร้างและถือปฏิบัติตามระบบคุณธรรมใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหารบ้านเมือง ยกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นนโยบาย หรือวาระแห่งชาติ
- ✓ รัฐบาลควรให้ส่วนราชการทุกประเภททุกหน่วยงานมีการ**จัดทำกฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักคุณธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** รวมถึงการ**มีประมวลจริยธรรมที่ต้องมีสำนึกและปฏิบัติอย่างจริงจัง**
- ✓ รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานบุคคล คือ **สำนักงาน ก.พ. ศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอจัดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ**
- ✓ รัฐบาลควรเน้นและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างเคร่งครัด ถูกต้อง เป็นธรรม

เพื่อจะให้การดำเนินการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดประโยชน์ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อระบบราชการและประเทศชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันสำคัญและเป็นอำนาจสูงสุด ๑ ใน ๓ ของการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบ การสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น จึงได้มีข้อเสนอแนะการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติต่อการนำไปปฏิบัติ ๔ ด้าน อันประกอบด้วย ด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร ด้านตุลาการและกระบวนการให้ความเป็นธรรม และด้านสังคมและการรับรู้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านนิติบัญญัติ ได้แก่

รัฐสภาควรมีการศึกษาเชิงวิจัยและวิเคราะห์ถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากถึงผลในทางปฏิบัติที่จะเกิดประสิทธิภาพเพียงใดในสภาพของสังคมและค่านิยมของคนไทยที่มักจะมีปัญหาในการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมทั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมิการวิสามัญหรือคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นควรทบทวนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท รวมทั้งผลการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากเห็นว่ากฎหมายฉบับใดมีช่องว่างให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ เปิดโอกาสให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรม ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยและให้มีการป้องกันการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการและเกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเคร่งครัด ทั้งนี้ หากการพิจารณาศึกษาได้นำไปสู่การตรากฎหมายมาบังคับใช้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องติดตามตรวจสอบผลการบังคับใช้กฎหมาย การตรากฎหมายรองรับและผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังเคร่งครัดและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติควรติดตาม ตรวจสอบ โดยการตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ถึงรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมตามที่ได้เสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ และยังจะเป็นการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง ตลอดจนการให้ความเห็นชอบและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะด้านพฤติกรรมและจริยธรรม เพราะเป็นต้นทางนำไปสู่การควบคุมองค์กรต่าง ๆ ในการปฏิบัติที่ดี มีคุณธรรมและเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านบริหาร ได้แก่

รัฐบาลควรให้ความสำคัญในทางปฏิบัติอย่างจริงจังที่จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ด้วยการที่ผู้นำระดับสูงทุกระดับทุกภาคส่วนต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างและถือปฏิบัติตามระบบคุณธรรมใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหารบ้านเมือง ยกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นนโยบาย หรือวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องร่วมมือร่วมใจกันและการกำหนดเป็นแนวความคิดที่ต้องปฏิบัติไว้

ในยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งควรให้ส่วนราชการทุกประเภททุกหน่วยงานมีการจัดทำกฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักคุณธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงการมีประมวลจริยธรรมที่ต้องมีสำนึกและปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังเช่น กฎเกณฑ์ของบางประเทศที่มีมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การห้ามรับของขวัญ รับเลี้ยง รับสินบน หรือเล่นกอล์ฟกับผู้มีส่วนได้ประโยชน์หรือการห้ามราชการที่เกษียณอายุราชการแล้วเข้าไปรับทำงานเป็นที่ปรึกษาให้กับภาคธุรกิจเอกชนที่ข้าราชการผู้นั้นเคยมีอำนาจอยู่ในหน่วยราชการนั้น ๆ ในระยะเวลาอย่างน้อย ๒ ปี หลังจากเกษียณอายุราชการ ส่วนราชการควรจัดอบรม ปลูกฝังการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการป้องกันแก้ไขปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ด้วยการชี้ให้เห็นถึงลักษณะ วิธีการ โอกาสและปัจจัยส่งเสริมต่าง ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์อันเป็นค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ในระบบราชการไทย ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับส่วนราชการ ประชาชนและประเทศชาติ สร้างจิตสำนึกที่ดีให้มีความกตัญญูต่อแผ่นดิน ปฏิเสธและละอายใจต่อการที่ให้หรือรับการอุปถัมภ์ เกรงกลัวต่อผลเสียหายที่จะตามมา ยึดถือและปฏิบัติสิ่งที่ควรและไม่ควร (Do & Don't)

สำหรับการพิจารณาเพิ่มหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น ต้องประเมินภารกิจให้เหมาะสมกับขนาดองค์กรไม่ปล่อยให้ขนาดขององค์กรเติบโตอย่างไม่สมเหตุสมผล จนเกิดปัญหา "คนล้นงาน" "คนมีมากกว่าตำแหน่ง" เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่ง ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กร และอาจพิจารณาใช้วิธีการอื่นแทน เช่น การปรับเปลี่ยนหรือลดภารกิจที่ไม่จำเป็นลง การใช้องค์กรภายนอก (Outsource) ปฏิบัติงานแทน เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลควรศึกษาแนวทางความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรสำคัญที่มีผลต่อการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ เช่น (๑) การจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นกลาง เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกระดับ (๒) การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรม ให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นธรรม ปราศจากการกลั่นแกล้ง และการแทรกแซงทางการเมือง (๓) การสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม สหภาพที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครองเป็นกลไกที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ โดยให้มีหน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการบริหารงานบุคคล ช่วยให้คำแนะนำช่องทางเกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องคดีแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกส่วนราชการและทุกระดับ (๔) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปตรวจสอบอันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนอีกทางหนึ่ง

ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านตุลาการและกระบวนการให้ความเป็นธรรม ได้แก่

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และคดี ควรลดขั้นตอน ระยะเวลาในกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย เร่งรัดการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายในทันทีเมื่อรับทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น มีบทลงโทษที่สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างและให้คนในสังคมเกรงกลัวต่อผลของการกระทำผิด รวมทั้งการกำหนดให้มีระบบคุ้มครองพยานและบุคคลผู้แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลภายในขององค์กรเกี่ยวกับการกระทำผิดและการทุจริต เพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง อันเป็นผลจากการร้องเรียน สำหรับกรณีที่ข้าราชการระดับสูงถูกร้องเรียนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และจากการไต่สวนในเบื้องต้นหากพบว่ามีมูลความจริงตามที่มีการร้องเรียนดังกล่าว ควรให้ข้าราชการผู้นั้นยุติการปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าจะมีการวินิจฉัยให้แล้วเสร็จครบทุกขั้นตอนกระบวนการ เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซง ขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และทำให้บุคคลทั่วไปได้เห็นถึงแนวโน้มจากผลการกระทำผิดที่ไม่ควรยึดถือเป็นแบบอย่าง

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ควรเผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการทุจริตในระบบราชการให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด และเกิดผลต่อการปฏิเสธบุคคลเหล่านั้นของสังคม (Social Sanction) อันจะเป็นการป้องปรามการทุจริตและการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมายกฎระเบียบของหน่วยงานได้อีกทางหนึ่ง

ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านสังคมและการรับรู้ ได้แก่

การอบรมปลูกฝังและสร้างความรู้ความเข้าใจให้ข้าราชการและประชาชนมีจิตสำนึกความรับผิดชอบ รู้จักหน้าที่ตอบแทนคุณแผ่นดิน ชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ โดยเริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ การสร้างพฤติกรรมองค์กรในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ด้วยการทำให้เกิดความละอายใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์และเกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา อันได้แก่ ความเกรงกลัว ต่อกฎหมายอาญา ต่อการถูกยึดทรัพย์สิน ต่อความผิดทางวินัย ต่อความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่และต่อการเสื่อมเสียชื่อเสียง โดยผู้นำระดับสูงขององค์กรและผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมมาแทนที่การใช้ระบบอุปถัมภ์ สนับสนุนบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยการให้รางวัล ชมเชย เพื่อเป็นการยกย่องผลจากการประกอบคุณงามความดีและเพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่บุคคลอื่น ๆ ในองค์กรได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง สร้างแรงบันดาลใจให้เป็นคนดีตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและฝ่ายการเมืองตามแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินแบบ “ประชารัฐ”

สื่อมวลชนควรนำเสนอข่าวการใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งผลเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับสังคมได้รับรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อรณรงค์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนได้ตระหนักถึงคุณงามความดี เพื่อหล่อหลอมจิตใจให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว รู้จักนึกถึงส่วนรวม ส่วนภาคประชาชนต้องรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารและสนใจติดตามข้อมูลข่าวสารของบ้านเมืองอย่างมีวิจารณญาณ ตลอดจนต้องตระหนักต่อหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและนักการเมือง รวมทั้งแจ้งเบาะแส

การกระทำผิด การทุจริตคอร์รัปชัน การใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหาย และร่วมคัดค้านนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม

กระทรวงศึกษาธิการต้องจัดให้มีการอบรมการเรียนการสอนในหลักคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าที่พลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับเรียนของการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา โดยใช้วัตถุประสงค์ของหลักสูตร ดังนี้

- หลักสูตรสำหรับชั้นประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นมัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทย เรียนไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นอุดมศึกษา “บัณฑิตไทย รู้ไปไม่โกง”

สถาบันการศึกษา ฝึกอบรมระดับสูงทั้งของภาคราชการและเอกชนที่มีบทบาทในการจัดหลักสูตรสำหรับอบรมปลูกฝังนักการเมือง นักบริหาร และข้าราชการระดับสูง ควรจัดอบรมปลูกฝัง และวางกรอบของหลักสูตรเพื่อประโยชน์แก่บ้านเมืองอย่างแท้จริง โดยเน้นที่การปลูกฝังค่านิยมของสังคมไทยที่ดีหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักธรรมาภิบาลและหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตนรวมถึงการคัดเลือกบุคคลที่เข้าศึกษาอบรมที่ควรเกี่ยวข้องและนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองอย่างแท้จริง มิใช่ประเภทที่หวังเข้ามาศึกษาอบรมเพราะต้องการมีคนรู้จัก สนิทสนมในแวดวงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรของหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่ต้องพึงระมัดระวังอย่างมากไม่ให้มีการใช้โอกาสของความใกล้ชิดสนิทสนมของการเป็นเพื่อนร่วมรุ่นของหลักสูตรอบรมต่าง ๆ มาแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดการอุปถัมภ์กันในลักษณะต่าง ๆ ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน การแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันหรือการเลือกปฏิบัติที่เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้นได้

สุดท้ายนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม” ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้จริง เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์ ทั้งในเชิงสาธารณะที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อระบบราชการ เชิงนโยบายที่สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นกฎหมาย มาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งในระดับหน่วยงานราชการและระดับประเทศ และเชิงค่านิยมวัฒนธรรมให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทุกด้านของคนในสังคมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น และนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนจะเป็นแรงผลักดัน กระตุ้นให้ทุกภาคส่วนในสังคมทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน ได้ตระหนักถึงผลเสียหายที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย เพราะเมื่อทุกคนเห็นว่าเป็นสิ่งไม่ดีก็จะร่วมกันปฏิเสธพฤติกรรมการรับและการให้อุปถัมภ์ จนเกิดเป็นทัศนคติ ค่านิยมใหม่ ๆ มีพฤติกรรมที่ต่อต้านระบบอุปถัมภ์ ตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับองค์กร ส่วนราชการต่าง ๆ มีการยึดหลักคุณธรรมจริยธรรม หลักผลงาน และความรู้ความสามารถเป็นที่ตั้ง ส่งเสริม และรักษา “คนเก่ง” และ “คนดี” ให้อยู่ในระบบราชการ รวมทั้ง สนับสนุนให้ “คนเก่ง” และ “คนดี” ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับบัญชาผู้บริหารของส่วนราชการต่าง ๆ เพราะการได้ผู้บริหารระดับสูงที่ดี มาจากผลของการ

แต่งตั้งที่ดี ย่อมจะเกิดแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาตามหลัก “นำดีและตามดี” เกิดนโยบายการบริหารปกครองบังคับบัญชาและวิธีการปฏิบัติงานที่ดี ผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะเกิดขวัญกำลังใจและแรงจูงใจที่ดี เชื่อมั่นในระบบราชการและความก้าวหน้าที่จะได้รับ ส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี เป็นประโยชน์ต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ และสร้างความรู้สึกที่ดี ยอมรับและศรัทธาในระบบราชการจากประชาชน ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานไว้

“... ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครทำทุกคนให้เป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อยจึงไม่ใช่อยู่ที่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากอยู่ที่การส่งเสริมคนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้ ...”

บทนำ

ที่มาและสภาพปัญหา

ระบบราชการถือเป็นเสาหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า นอกเหนือจากภาคการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยระบบราชการมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ จำนวนกว่า ๒ ล้านคน เป็นพลังที่สำคัญในการขับเคลื่อนตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองให้สำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ โดยมีแผนงานประการหนึ่ง คือ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล โดยมีมาตรการพัฒนากลไกและกระบวนการในการสร้างคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อขจัดปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ให้หมดสิ้นไป และต่อมาได้มีการกำหนดเป็นสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ในพระราชกฤษฎีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒ เพื่อให้หน่วยงานราชการได้ยึดถือปฏิบัติ รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีคุณธรรม แต่ปรากฏว่าตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาผู้มีอำนาจในระบบราชการกลับไม่ได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น อย่างจริงจังเคร่งครัด ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติโดยรวม อีกทั้ง ยังส่งผลเสียต่อขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของข้าราชการภาคส่วนต่าง ๆ มาโดยตลอด

ทั้งนี้ จากข้อมูลดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) ตามที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดทำขึ้น พบว่าในปี ๒๕๕๕ - ปี ๒๕๕๗ มีการประเมินให้ประเทศไทยได้คะแนน ๓๗, ๓๕ และ ๓๘ คะแนนตามลำดับจากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน และในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยได้คะแนน ๓๘ คะแนนอยู่ในอันดับที่ ๗๖ จากการจัดอันดับทั้งหมด ๑๖๘ ประเทศทั่วโลก ซึ่งจากคะแนนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยยังคงน่าเป็นห่วงและต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน นอกจากนี้ในรายงานการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันระดับโลกประจำปี ๒๕๕๘ (The Global Competitiveness Report ๒๐๑๕ – ๒๐๑๖) ตามที่สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) จัดทำขึ้น ได้มีการรายงานผลการสำรวจมุมมองความเห็นของผู้บริหารและนักธุรกิจ (Executive Opinion Survey: EOS) ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสูงสุดในการทำธุรกิจ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการบั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขัน ได้แก่ ปัจจัยด้านการทุจริตคอร์รัปชันและระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยระดับของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคด้านการทุจริตคอร์รัปชันมีสัดส่วนร้อยละ ๑๒.๕ และระดับของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคด้านระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพมีสัดส่วนร้อยละ ๑๒.๓ ลดลงจาก ปี ๒๕๕๗ ที่ระดับของปัจจัยทั้งสองด้านมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๔ และ ๑๒.๗ ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม การทุจริตคอร์รัปชันและระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพของประเทศไทยถือเป็น ๒ ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคสูงสุดในการทำธุรกิจที่ควรมีการแก้ไขในสายตาของผู้บริหารและนักธุรกิจต่างประเทศ

ประกอบกับข้อมูลในอดีตที่ผ่านมา เช่น การวิจัยของธนาคารโลกปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่จัดอันดับความมีประสิทธิผลของรัฐบาลไทยอยู่อันดับ ๗๔ จาก ๑๙๖ ประเทศ ตกลงจากเดิมอันดับที่ ๖๕ เมื่อสิบปีก่อนและปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการไทยอยู่อันดับที่ ๙๘ จาก ๑๙๖ ประเทศ ตกลงจากเดิมอันดับที่ ๙๑ เมื่อสิบปีก่อน ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน ตกลงจากอันดับที่ ๗๐ ไปอยู่อันดับที่ ๑๐๒ จาก ๑๗๔ ประเทศ และที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง คือ การจัดอันดับเรื่องการเล่นพรรคเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการไทยอยู่ที่อันดับ ๙๓ จาก ๑๔๘ ประเทศ ซึ่งล้วนเป็นสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทยที่ไม่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ

“ระบบอุปถัมภ์” เกิดขึ้นจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมของสังคมไทยและค่านิยมของคนไทยในความคิดแบบศักดินา โดยมักจะตีค่าของคนจากการเป็นผู้มีทรัพย์สิน เป็นคนร่ำรวย เป็นผู้มีฐานะทางสังคมหรือการศึกษาสูง รวมไปถึงพฤติกรรมที่นิยมการเคารพยกย่องและอยากห้อมล้อมใกล้ชิดกับผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอ ชอบยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการและเหตุผล รวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงหลักคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์จึงฝังรากลึกและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย เมื่อเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในระบบราชการไทยแล้ว ก็จะทำให้การบริหารบ้านเมืองไม่เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจเท่านั้น ซึ่งระบบอุปถัมภ์อาจมีชื่อเรียกหลายอย่างที่มีความหมายทำนองเดียวกัน เช่น ระบบชุบเลี้ยง ระบบเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งไม่ว่าจะเรียกอย่างไร แต่เมื่อเกิดขึ้นในระบบราชการแล้วก็จะส่งผลให้การบริหารงานในระบบราชการขึ้นอยู่กับความพอใจหรือดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้าย เพื่อต้องการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ไว้ค้ำจุนพรรคพวกตนเอง ก่อให้เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพของระบบราชการเพราะระบบราชการจะไม่สามารถรักษาและดึงดูดคนดี คนเก่งและคนเสียสละเพื่อส่วนรวมไว้ได้ เป็นเหตุให้คนดีในระบบราชการเหล่านั้นจะต้องท้อแท้ขาดขวัญกำลังใจและความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่รับใช้ชาติบ้านเมือง และต้องออกจากระบบราชการไปในที่สุด

นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ยังเอื้อประโยชน์ให้นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่เพิ่มมากขึ้นในระบบราชการ ส่งผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือและขาดความศรัทธาต่อระบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีแต่ปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อตอบแทนบุญคุณของผู้มีอำนาจและแบ่งปันผลประโยชน์กันในหมู่พวกตนเอง อีกทั้งประเทศต่าง ๆ ก็จะขาดความเชื่อมั่นต่อประเทศไทยเนื่องจากการบริหารงานราชการที่ขาดประสิทธิภาพไม่เป็นระบบที่ดี และจะส่งผลเสียระยะยาวต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติต่อไปในอนาคต หากปัญหาระบบอุปถัมภ์นี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและสร้างความตระหนักให้กับข้าราชการและประชาชนโดยเฉพาะเยาวชนรุ่นใหม่ว่าระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการเป็นระบบที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงแล้ว ก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังลึกจนไม่สามารถแก้ไขได้และสร้างความเสียหายต่อประเทศตลอดไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๙ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ จึงได้มีมติเป็นเอกฉันท์ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เพื่อพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาระบบราชการไทยอันเกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ ข้อจำกัด อุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ยังเอื้ออำนวย

ให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ ตลอดจนผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเสียหายด้านต่าง ๆ ต่อระบบราชการและประเทศชาติ และนำเสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่วาระแห่งชาติให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันตระหนักและร่วมมือกันแก้ไขอย่างจริงจังเพื่ออนาคตที่ดีของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป

วัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา

(๑) เพื่อพิจารณาศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงสภาพปัญหาจากสถานการณ์จริงที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ รวมทั้งรูปแบบพฤติกรรมค่านิยม วิธีการ มูลเหตุจูงใจ และผลกระทบที่นำไปสู่ความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบราชการไทย

(๒) เพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาข้อขัดข้อง ข้อจำกัด รวมทั้งอุปสรรคในการถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ คำสั่งและขั้นตอนการปฏิบัติและการให้ความเป็นธรรมที่ยังเป็นช่องว่างให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยมาโดยตลอด

(๓) เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยที่สามารถทำความเข้าใจและนำไปใช้ปฏิบัติได้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ข้าราชการและประเทศชาติอย่างเป็นรูปธรรม

ขอบเขตการพิจารณาศึกษา

การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมจะให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เข้ามาทำลายระบบราชการไทยจนเกิดความเสียหาย อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่เข้ามาแทรกแซงหรือแทรกซึมอยู่ในระบบราชการไทย จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินและเพื่อให้การพิจารณาศึกษาครั้งนี้มีความรอบคอบ ครอบคลุมและครบถ้วนสมบูรณ์ทุกประเด็น คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้กำหนดกรอบประเด็นการพิจารณาไว้ ดังนี้

(๑) ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

(๒) ระบบอุปถัมภ์และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทย

(๓) การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย

(๔) การวิเคราะห์ความเสียหายจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่มีผลกระทบต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ

(๕) การวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย

(๖) แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

(๗) ข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติ

วิธีการพิจารณาศึกษาและแหล่งที่มาของข้อมูล

(๑) การประชุมเพื่อกำหนดกรอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญโดยมีประเด็นหลัก คือ การพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยซึ่งเป็นระบบที่เข้ามาทำลายประโยชน์ส่วนรวมหรือทำลายกฎเกณฑ์ของรัฐจนส่งผลเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การทุจริตคอร์รัปชัน และการบริการประชาชน ตลอดจน

พิจารณาศึกษาแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

(๒) การเก็บรวบรวม และศึกษาข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ คำสั่งและหนังสือสั่งการของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานบุคคลภาครัฐ การจัดซื้อจัดจ้างที่นำสู่การทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ การให้บริการประชาชน รวมทั้ง ประมวลจริยธรรมของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

(๓) การเก็บรวบรวมและศึกษาจากวิทยานิพนธ์ งานวิจัย รายงานการพิจารณาศึกษา บทความ และข่าวที่เกี่ยวข้อง

(๔) การเชิญบุคคลและผู้แทนจากหน่วยงานภาคราชการ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน และสื่อมวลชน มาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ ตลอดจนเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องอันจำเป็นต่อการพิจารณาศึกษาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๕) การพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงจากเอกสารและการให้ข้อมูลของบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยได้ดำเนินการวิเคราะห์สังเคราะห์อภิปราย เกี่ยวกับสภาพปัญหาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย รวมทั้งผลการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา พร้อมทั้งหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางและมาตรการการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยที่เป็นรูปธรรม

(๖) การจัดการสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง “แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม” เมื่อวันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ระหว่าง เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๖ – ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

(๗) การไปบรรยายของประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้ความรู้แก่นักศึกษาในหลักสูตรการบริหารจัดการด้านความมั่นคงขั้นสูง รุ่นที่ ๗ ของสมาคมวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ในพระบรมราชูปถัมภ์เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ ผลเสียหายของระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เมื่อวันเสาร์ที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

(๘) การจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่คาดว่าจะได้รับจากการพิจารณาศึกษา

(๑) ได้ทราบถึงพฤติกรรม วิธีการ รูปแบบของการเกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย ตลอดจนผลเสียหายที่เกิดขึ้น ข้อขัดข้อง และข้อจำกัดของกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนการปฏิบัติในกระบวนการให้ความเป็นธรรมที่ยังเป็นปัญหาให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่ตลอดมา

(๒) สามารถนำผลการพิจารณาศึกษาที่ได้มากำหนดแนวความคิดและมาตรการทางปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหายในระบบราชการไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

"ระบบอุปถัมภ์" เป็นระบบความสัมพันธ์ของคน ๒ ฝ่าย ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรมากกว่าหรือมีอำนาจมากกว่าจะอยู่ในฐานะอุปถัมภ์ ฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือมีอำนาจด้อยกว่าจะเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ต่างฝ่ายต่างมีการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในลักษณะต่างตอบแทนตามเงื่อนไขที่มีต่อกัน ซึ่งระบบอุปถัมภ์มีชื่ออื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกัน อาทิ ระบบชุบเลี้ยง (Spoils System) ระบบเส้นสาย (Patronage System) ระบบเลือกที่รักมักที่ชังหรือระบบคนพิเศษ (Favoritism) ระบบวงศาคณาญาติหรือระบบเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) เป็นต้น

"ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย" เกิดขึ้นจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมของสังคมไทยและค่านิยมของคนไทยในความคิดแบบศักดินา ซึ่งมักจะตีค่าของคนจากการเป็นผู้มีทรัพย์สิน เป็นคนร่ำรวย เป็นผู้มีฐานะทางสังคมหรือการศึกษาสูง รวมไปถึงพฤติกรรมที่นิยมการเคารพยกย่องและอยากห้อมล้อมใกล้ชิดกับผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอ ชอบยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการและเหตุผล รวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงหลักคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์ในลักษณะที่ไม่ดีดังกล่าวจึงฝังรากลึกและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย

ในบทที่ ๑ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย คณะกรรมาธิการวิสามัญได้หยิบยกความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ในบทถัดไป โดยจะกล่าวถึงความหมาย ความเป็นมา ประเภท และลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุปถัมภ์ ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์กับวัฒนธรรมแบบไทย ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ค่านิยมสังคมไทย ลักษณะค่านิยมระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย รวมตลอดถึงผลเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อสังคมไทย

๑.๑ ระบบอุปถัมภ์

๑.๑.๑ ความหมายของระบบอุปถัมภ์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า "อุปถัมภ์" หมายถึง การค้ำจุน การค้ำชู การสนับสนุน การเลี้ยงดู

นอกจากนี้ ระบบอุปถัมภ์ได้มีผู้อธิบายความหมายไว้ ดังนี้

๑) เจมส์ ซี สกอตต์ ได้ให้ความหมายว่า ระบบอุปถัมภ์ เป็นกรณีของความสัมพันธ์คู่ (ระหว่าง ๒ คน) ที่เป็นกลไกของความสัมพันธ์ในลักษณะที่บุคคลหนึ่งจะมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับสูงจะเป็นผู้อุปถัมภ์ ที่จะใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนในการช่วยปกป้อง

คุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์หรือทั้งสองอย่างแก่บุคคลที่มีสถานภาพต่ำกว่าคือ ผู้รับอุปถัมภ์ ผู้ซึ่งจะต้องตอบแทนโดยการให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์[๑]

๒) ปิยพจน์ สามัตถิยากร ให้ความหมายระบบอุปถัมภ์ หมายถึง การใช้ความสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือญาติ ความสนิทสนมส่วนตัว หรือการเป็นหนี้บุญคุณเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ภายในองค์การ โดยเฉพาะด้านงานบริหารงานบุคคล เช่น การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน[๒] เป็นต้น

๓) ศุภรัตน์ เสิศพาณิชย์กุล กล่าวไว้ว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคน ๒ คน ที่มิใช่ญาติและมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่าจะอยู่ในฐานะอุปถัมภ์ ฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่าจะเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ทั้ง ๒ ฝ่ายจะมีความผูกพันกันเป็นการส่วนตัวและการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ผู้อุปถัมภ์ก็จะให้ประโยชน์ในความคุ้มครอง ส่วนผู้ที่รับอุปถัมภ์ก็จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปความจงรักภักดี แรงงาน และของกำนัล[๓]

๑.๑.๒ ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า The Patron-Client System เป็นระบบที่อยู่ในสังคมจารีตนิยม ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศอินเดีย ประเทศไทย ประเทศอินโดนีเซีย ฯลฯ ระบบอุปถัมภ์เกิดจากความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ในแง่ทรัพย์ศฤงคาร สถานะ และอำนาจ แต่ยังมีอีกส่วนหนึ่งซึ่งได้แก่ จิตใจ ศีลธรรมและจริยธรรม ผู้อุปถัมภ์จะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเอื้ออำนวยประโยชน์ได้ทั้งในอำนาจทางการเมือง ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม และสำหรับบางกรณีผู้อุปถัมภ์ คือ บุคคลเป็นที่เคารพนับถือในคุณความดี สามารถให้ความรู้สึกที่ดีกับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ มีลักษณะคล้ายเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องอาศัยผู้อุปถัมภ์เพื่อผลประโยชน์ดังกล่าว รวมทั้งส่วนที่เป็นบวกในทางจิตใจ เป็นทั้งที่พึ่งในทางวัตถุและในทางจิตใจ[๔]

ส่วนในทางยุโรปคำเรียกขานว่า “ผู้อุปถัมภ์” (Patron) เป็นคำที่มาจากภาษาสเปน หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ ฉันทานุมัติ และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้างหรือผู้สนับสนุนการจัดพิธีกรรมต่าง ๆ และแม้กระทั่งนักบุญองค์อุปถัมภ์ โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจด้อยกว่าหรือเป็น “ผู้รับอุปถัมภ์” (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการป้องกัน ซึ่งผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์โดยหวังจะได้ประโยชน์ตอบแทนในรูปของสินค้า ความภักดี การสนับสนุนทางการเมืองและบริการในรูปแบบต่าง ๆ จากผู้รับอุปถัมภ์ของตน อย่างไรก็ตาม

---

[๑] อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ). (๒๕๓๙). *ระบบอุปถัมภ์* (หน้า ๔๗). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[๒] ปิยพจน์ สามัตถิยากร. (๒๕๕๑). *ทัศนะของพนักงานด้านระบบอุปถัมภ์ต่อผลของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน* (วิทยานิพนธ์พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต) (หน้า ๑๐). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

[๓] มีนาวรรณ ยืนยงค์. (๒๕๔๖). *ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบบอุปถัมภ์ และระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต : ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานต้อนรับภาคพื้น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) (หน้า ๑๙). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

[๔] ลิขิต ธีรเวคิน. *ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองการบริหารในสังคมไทย* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙, จาก http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000135236

ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือ ผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ฝ่ายหลังมักจะเป็นผู้เสียเปรียบ เพราะโดยคำจำกัดความแล้ว ผู้รับอุปถัมภ์เป็นผู้ที่อ่อนแอกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง แม้ว่าผู้อุปถัมภ์อาจจะต้องอาศัยผู้ได้รับอุปถัมภ์ของตนอย่างเป็นกลุ่มก้อนในบางสถานการณ์ เช่น การหาเสียงเลือกตั้ง หรือกรณีพิพาทที่มีการแบ่งกันเป็นพวกเป็นก๊กเป็นเหล่า ทั้งนี้ แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์จะมีประวัติยาวนานก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของระบบศักดินาในยุโรปตะวันตก ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวและการฝากตัวเป็นผู้รับอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าของที่นากับชาวนา ได้กลายมาเป็นรากฐานของการจัดระเบียบองค์กรทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองภายใต้ระบบศักดินา ข้อผูกพันระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นพื้นฐานของระบบเช่าที่นาและการผลิตทางการเกษตรและยังคงมีอยู่ในชนบททั่วไป แม้ว่าระบบศักดินาที่แท้จริงจะสูญสลายไปแล้ว แต่ประโยชน์ของระบบอุปถัมภ์ยังมีผลให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้แรงงานราคาถูก การส่งเสริมระบบดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการลดค่าใช้จ่ายในระบบการเพาะปลูกขนาดใหญ่ ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วก็คือ ระบบทุนนิยมที่เชื่อมโยงกับระบบการค้าในระดับโลก

๑.๑.๓ ประเภทของระบบอุปถัมภ์[๕]

ระบบอุปถัมภ์อาจมีความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์ใน ๒ ระบบ คือ

๑) ระบบบิดาอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้รับอุปถัมภ์จะยอมรับฐานะที่ด้อยกว่าของตน เนื่องจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในลักษณะนี้เป็นทางเลือกของชาวไร่ชาวนา (ผู้รับอุปถัมภ์) ในอดีตที่ต้องการการคุ้มครองจากผู้อุปถัมภ์ ซึ่งในทำนองเดียวกันผู้อุปถัมภ์ที่สามารถปกป้องคุ้มครองชาวไร่ชาวนาย่อมได้รับการยอมรับและสนับสนุนทางการเมืองจากผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งในสังคมปัจจุบันประชากรส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพาระบบอุปถัมภ์โดยมีค่านิยมบางอย่างเป็นตัวสนับสนุนทำให้มีโอกาสที่ผู้มีอำนาจจะกดขี่เบียดบังย่อมเป็นไปได้

๒) ระบบการใช้อำนาจกดขี่ เป็นลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์ได้ใช้วิธีการกดขี่ควบคุมและใช้ความรุนแรงกับผู้รับอุปถัมภ์มากขึ้น ซึ่งไม่ได้เกิดเฉพาะการทำร้ายร่างกาย แต่เป็นการพึ่งผู้มีอำนาจอันเกิดจากความอ่อนแอของผู้รับอุปถัมภ์เพื่อให้พ้นจากความยากจน โดยยอมรับค่านิยมที่การสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจนั้น ๆ เช่น การพึ่งพาในเรื่องหนี้สินที่ผู้รับการอุปถัมภ์ยอมให้มีการคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

๑.๑.๔ ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมของระบบอุปถัมภ์

๑) ความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคนทั้งสองฝ่าย ถ้าทั้งสองฝ่ายเห็นว่าตนได้รับประโยชน์จากความสัมพันธ์นั้นจะเริ่มสานความสัมพันธ์ แต่ถ้าเผื่อว่าผู้อุปถัมภ์เรียกร้องมากเกินไป ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์อาจมีทางเลือกโดยการอพยพไปหาที่ทำกินใหม่ เพราะว่าในอดีตไทยยังมีพื้นที่ว่างเปล่าพอที่จะทำอย่างนั้นได้ ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์จึงมีอภิสิทธิ์ที่จะยุติความสัมพันธ์นั้นเสีย ด้วยเหตุผลนี้จึงมีกลไกบางอย่างในระบบอุปถัมภ์ซึ่งสร้างดุลยภาพให้กับความพอใจของทั้งสองฝ่าย

---

[๕] อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ). (๒๕๓๙). *ระบบอุปถัมภ์* (หน้า ๓๐ - ๓๑). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

๒) ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่ถาวร เดิมส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ถาวรจนกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะตายไป หรือผู้อุปถัมภ์ที่มีโอกาสและเปลี่ยนแทบทุกแง่มุมความสัมพันธ์ เช่น ทนายความช่วยเหลือคนดี หรือนายทุนให้เงินกู้ ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ที่คงที่ต่อเนื่อง กล่าวได้ว่า ถ้าความสัมพันธ์ "ระบบอุปถัมภ์มีหลากหลายมากมายเพียงใด ความสัมพันธ์ก็จะมีโอกาสยืนยาวมากขึ้นไปเท่านั้น"

๓) ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะต่างตอบแทน แต่เป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่สมดุล ซึ่งผู้อุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่จะให้วัตถุหรือบริการแก่ผู้อื่นได้อย่างสะดวกสบาย ผู้ที่รับวัตถุหรือบริการนี้อาจเป็นครอบครัวชาวบ้านที่ยากจน วัตถุหรือการบริการโดยไม่สามารถตอบแทนคืนได้เต็มที่จะสร้างหนี้สินทางใจที่ผูกพันคู่นั้นเข้ากับผู้อุปถัมภ์ เพื่อขอทรัพยากรเหล่านั้น ถือเป็นการเริ่มต้นกระบวนการแลกเปลี่ยนแบบไม่สมดุลขึ้น[๖]

ทั้งนี้ ในบางครั้งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ต้องผ่านบุคคลผู้ที่ทำหน้าที่ "คนกลาง" หรือ "นายหน้า" บุคคลที่ทำหน้าที่เหล่านี้จะเป็นผู้จัดการแลกเปลี่ยนจากทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์อีกทอดหนึ่ง สาเหตุที่ต้องผ่าน "นายหน้า" หรือ "คนกลาง" เพราะว่าผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ไม่สามารถติดต่อกันได้โดยตรง

๑.๒ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

๑.๒.๑ ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบหนึ่งที่มีความเป็นมาและพัฒนาการมาอย่างยาวนานร่วมกับสังคมไทยมาตั้งแต่เริ่มแรก โดยเป็นระบบความสัมพันธ์ของคน ๒ ฝ่าย ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่า คือ มีทรัพยากรมากกว่าหรือมีอำนาจมากกว่าจะอยู่ในฐานะอุปถัมภ์ ฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือมีอำนาจด้อยกว่าจะเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ต่างฝ่ายต่างมีการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในลักษณะต่างตอบแทน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคนทั้งสองฝ่าย ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ดำรงอยู่ได้ไม่ใช่เพียงเพราะต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เท่านั้น แต่ต้องมีอุดมการณ์ที่ช่วยจรรโลงความสัมพันธ์เช่นนี้ไว้ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเริ่มมีขึ้นในระบบสังคมและแพร่กระจายไปสู่ระบบการเมือง ผ่านทางชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการอุปถัมภ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกันหรือระหว่างชนชั้นนำทางเศรษฐกิจด้วยกัน แต่ในระยะหลังนี้จะเห็นได้ว่ามีการพัฒนาของระบบอุปถัมภ์โดยเป็นการอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจด้วย[๗]

---

[๖] มีนาวรรณ ยืนยงค์. (๒๕๔๖). *ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต : ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานต้อนรับภาคพื้น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) (หน้า ๑๔ – ๑๕). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

[๗] อำพัน ถนอมงาม. *ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย* [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙, จาก http://amphuntha.blogspot.com

๑.๒.๒ ระบบอุปถัมภ์กับวัฒนธรรมแบบไทย

วัฒนธรรมแบบไทยมองว่าระบบอุปถัมภ์เป็นผลมาจากความเชื่อของคนไทยในเรื่องบุญกรรมและเรื่องตายแล้วเกิดใหม่ เช่น ความเชื่อที่ว่าผู้ที่เกิดมาท่ามกลางเงินทอง มีทรัพย์สินอำนาจวาสนา เป็นเพราะกรรมที่ทำไว้แต่ปางก่อน คนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกันด้วยเหตุที่บุญบารมีที่สะสมไว้แต่ปางก่อนแตกต่างกัน ทำให้คนไทยยอมรับความแตกต่างในฐานะตำแหน่งที่ลดหลั่นเป็นชั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งที่เป็นธรรมชาติและธรรมดา และยึดถือความแตกต่างเป็นหลักสูงต่ำของฐานะตำแหน่งในการจัดระเบียบสังคม คือ ความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ - ผู้น้อย หรือความสัมพันธ์แบบลูกพี่ - ลูกน้อง ความสัมพันธ์แบบดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่เสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เองที่เราเรียกว่า ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ในการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์จะมีส่วนได้เปรียบในความสัมพันธ์ เพราะผู้อุปถัมภ์สามารถเลือกได้ว่าจะให้ความอุปถัมภ์แก่ใครและกำหนดว่าผู้รับอุปถัมภ์จะต้องให้บริการอะไรตอบแทน

วัฒนธรรมแบบไทยยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล การเน้นการพึ่งพาผู้อื่นและการยึดมั่นตัวบุคคล ยังคงมีอิทธิพลต่อการปกครองไทยในปัจจุบัน ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าตนเป็นนายของประชาชน เหมือนดังเช่นมูลนาย (หมายถึง ในสมัยก่อนไพร่จะต้องสังกัดมูลนายคนใดคนหนึ่ง หรือนายเดิมที่สังกัดอยู่) เป็นนายของพวกไพร่ ทั้งที่ตามแนวคิดของระบบราชการสมัยใหม่ ข้าราชการไม่ได้เป็นนายของประชาชน หากแต่เป็นผู้นำบริการต่าง ๆ ของรัฐไปสู่ประชาชนภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยข้าราชการจะได้รับเงินเดือนเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน เงินเดือนเหล่านี้ได้จากภาษีอากรของประชาชน ข้าราชการจึงมีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นเช่นนั้น ข้าราชการกลับรู้สึกว่าตนเป็นนายของประชาชน และทางฝ่ายประชาชนเองก็มีความรู้สึกต่อข้าราชการดังเป็นมูลนายของตน มีความกลัวเกรง นอบน้อม และเคารพเชื่อฟัง ระบบราชการจึงมีอิทธิพลในการควบคุมความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน เหมือนระบบไพร่เคยควบคุมวิถีชีวิตและความคิดอ่านของพวกไพร่ในสังคมสมัยเก่า ส่วนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการผู้ใหญ่และข้าราชการผู้น้อยภายในระบบราชการก็ได้รับอิทธิพลลักษณะความสัมพันธ์ของระบบไพร่อยู่ไม่น้อย ระบบราชการไทยยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัวตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มากกว่าจะมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการตามระเบียบที่ได้วางไว้ และมีแนวโน้มว่าจะปฏิบัติราชการตามคำสั่งของหัวหน้าโดยไม่มีการโต้แย้งและไม่มีความคิดริเริ่มใด ๆ เหมือนเช่นมูลนายระดับล่างปฏิบัติต่อมูลนายระดับสูงในสังคมสมัยเก่า

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย คือ ค่านิยมของสังคมไทยในเรื่อง “ผู้ใหญ่ - ผู้น้อย” “การขอความช่วยเหลือ ความคุ้มครอง” “การฝากเนื้อฝากตัว” กับผู้ใหญ่หรือผู้มีฐานะสูงกว่า เมื่อผู้น้อยไปหาผู้ใหญ่มักจะมีของกำนัล เพื่อให้ผู้ใหญ่ให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่ตนเองต้องการ ดังนั้น สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล การที่คนในสังคมไทยประยุกต์เอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ ถ้าพิจารณาในกรอบศีลธรรมหลาย ๆ กรณีกลายเป็นการฉกฉวยประโยชน์ สร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค อันเป็นค่านิยมที่สังคมไทยยอมรับนับถือมากขึ้นในหลักประชาธิปไตย แต่รากฐานของสังคมไทยมิใช่สังคมที่เชื่อว่าเกิดมาเสมอกัน เป็นสังคมที่เชื่อในกฎแห่งกรรม ทำให้มีการกำหนด

ช่วงชั้นทางสังคมไว้ให้ผู้ที่อยู่ในฐานะสูงถือว่าเป็นผู้มีบุญ ผู้อยู่เบื้องล่างเป็นผู้มีกรรม ทำให้ต้องวิ่งเข้าหาผู้มีบุญที่มีอำนาจเพื่อให้ความช่วยเหลือตน[๘]

นักวิชาการส่วนมากยอมรับว่าระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอุปถัมภ์ในแวดวงของข้าราชการ ยังคงมีอยู่อย่างชัดแจ้ง เช่น ระบบพรรคพวกที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในองค์กรต่าง ๆ นั้น ถ้ามีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้วก็อาจเป็นประโยชน์ และช่วยแก้ไขสถานการณ์บางอย่างได้ เช่น การใช้ประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติราชการกับหน่วยอื่น ๆ เป็นต้น ระบบอุปถัมภ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมักจะจำกัดอยู่ในระดับกลุ่มเล็ก ๆ หลาย ๆ กลุ่มหรือชนชั้นทางสังคม (Social Class) ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับสังคมไทย ความสำนึกทางชนชั้น (Class Consciousness) ยังคงติดอยู่ที่ความเชื่อผู้ใหญ่ - ผู้น้อย ผู้อุปถัมภ์ความกตัญญูรู้คุณ[๙]

๑.๒.๓ ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

ความสัมพันธ์ทางสังคมของไทย มีลักษณะแบบผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ดังนั้น จึงสามารถแยกระบบอุปถัมภ์ออกได้เป็น ๔ รูปแบบ คือ

๑) ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติ นับว่าเป็นระบบที่เก่าแก่มากระบบหนึ่งในสังคมไทย ตามวัฒนธรรมความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวุโส (พ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย) กับญาติผู้น้อย (น้อง ลูก หลาน เหลน) เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน และน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย

๒) ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนสถานศึกษาและเพื่อนตาย เป็นต้น ความคาดหวังระหว่างเพื่อนมีความลึกซึ้งและมากกว่าบางสังคม เพื่อนในสังคมไทยคาดหวังต่อกันและกันมากกว่า ความเป็นเพื่อนแท้จึงมักจะวัดกันได้ด้วยพฤติกรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนก็จะแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นจนถึงขั้นกลายเป็นญาติสนิทกันก็ได้ เพื่อนผู้ที่ได้รับความอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุก็จะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี การรู้จักบุญคุณคอยป้องกันเพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามสติปัญญาและความสามารถที่ตนมีอยู่ การตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็แสดงออกด้วยการนำสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ มาให้ในโอกาสอันควร

๓) ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม มักจะถูกมองในแง่ลบอยู่ตลอดเวลาว่าระบบอุปถัมภ์ทำให้ระบบบริหารขาดประสิทธิภาพ ซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปก็อาจจะทำให้เกิดความระส่ำระสาย เกิดการเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานที่อยู่นอกวงอุปถัมภ์ได้เช่นกัน

---

[๘] *ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. (๒๕๓๘). ความสัมพันธ์ของคนในสังคม : พื้นฐานของสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย* (หน้า ๑๐๒). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

[๙] อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ). (๒๕๔๓). *ระบบอุปถัมภ์* (พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๗). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

๔) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่น่าจะมีลักษณะคงทนน้อยกว่าแบบอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ลักษณะอื่น ๆ ของระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีครบไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติต่างตอบแทน ความสูงศักดิ์ของผู้อุปถัมภ์ และความจงรักภักดีของผู้รับอุปถัมภ์ สำหรับสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้อาจจำแนกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มข้าราชการพ่อค้ากับกลุ่มนักการเมือง ชาวไร่ ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุระหว่างกันมากกว่า คือ ฝ่ายราชการจะอำนวยสิทธิประโยชน์ให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งจะเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น[๑๐]

๑.๒.๔ ค่านิยมสังคมไทย

ค่านิยม (Value) หมายถึง สิ่งที่คนสนใจ สิ่งที่คนปรารถนาจะได้ ปรารถนาจะเป็นหรือกลับกลายมาเป็นมีความสุขที่ได้เห็น ได้ฟัง ได้เป็นเจ้าของ ค่านิยมในสังคมจึงเป็น "วิถีของการจัดรูปแบบความประพฤติ" ที่มีความหมายต่อบุคคล เป็นแบบฉบับของความคิดที่มีคุณค่าสำหรับยึดถือในการปฏิบัติตัวของคนในสังคม ดังนั้น ค่านิยมจึงเป็นแนวความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์และความต้องการของกลุ่มคนในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดีและมีคุณค่าแก่การนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ อีกทั้งเป็นกรอบของการดำเนินชีวิตเพื่อประโยชน์สุขของตนเองและส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องอยู่ในดุลยพินิจของตนเอง เนื่องจากปัจจุบันมีค่านิยมที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ควบคู่กันไปของแต่ละสังคม และค่านิยมของแต่ละสังคมนั้นมักเป็นมรดกทางความคิดและเป็นพื้นฐานของการเกิดขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมด้วย

ความสำคัญของค่านิยม

- ค่านิยมทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐานหรือมาตรฐานของพฤติกรรมทั้งหลายของเรา กล่าวคือ ค่านิยมจะเป็นตัวกำหนดการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมของเราว่า เราควรจะทำหรือไม่ ควรจะทำในสิ่งใด ค่านิยมจะช่วยกำหนดจุดยืนในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ และค่านิยมจะช่วยทำหน้าที่ประเมินการปฏิบัติการต่าง ๆ ทั้งของตัวเราเองและของผู้อื่น

- ค่านิยมทำหน้าที่เป็นแบบแผนสำหรับการตัดสินใจการแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในบางกรณีบุคคลต้องเผชิญกับสถานการณ์บางอย่างที่ขัดแย้งกัน ทำให้เขาต้องเลือกทางใดทางหนึ่ง เช่น การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดกับการรักษาความเป็นอิสรเสรีของตน การปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแต่ยากจนกับการปฏิบัติงานในทางที่ไม่สุจริตแต่ทำให้ร่ำรวย บุคคลจะเลือกเดินทางไหนนั้น ค่านิยมหรือระบบค่านิยมที่บุคคลมีอยู่จะช่วยกำหนดทางเลือกให้เขา

- ค่านิยมทำหน้าที่เป็นแรงจูงใจหรือผลักดันของบุคคล เช่น บุคคลที่มีค่านิยมชมชอบในการมีอายุนานหรือสุขภาพดีก็จะมีแรงผลักดันให้อยากออกกำลังกายอยู่สม่ำเสมอตลอดจนรอบคอบในการบริโภคอาหาร บุคคลที่มีค่านิยมเกี่ยวกับวัตถุนิยมสูงก็มักจะมีความขยันขันแข็งและเพียรพยายามในการทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทองและสิ่งที่ตนพึงปรารถนา เหล่านี้เป็นต้น

---

[๑๐] สนิท สมัครการ. (๒๕๓๓). *ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย* (หน้า ๒๗). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ค่านิยมเกิดขึ้นจากผลผลิตของวัฒนธรรม สังคม และสถาบัน รวมทั้งแรงผลักดันส่วนบุคคล ซึ่งต่างก็มีอิทธิพลในการปั้นแต่งค่านิยมขึ้นมาทั้งนั้น แต่ค่านิยมจะเกิดขึ้นมาและเจริญงอกงามได้ดีเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพจิตใจของแต่ละบุคคลอีกด้วย ดังนั้น ค่านิยมจึงมีปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑) สภาพจิตใจและร่างกายซึ่งได้มาโดยธรรมชาติ เช่น อุปนิสัย พรสวรรค์ เพศ วัย และพันธุกรรม เป็นต้น

๒) การเลี้ยงดู การจูงใจ การให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมของสังคมและธรรมชาติ การให้การศึกษาอบรมที่เรียกว่าการปลูกฝัง หรือวัฒนธรรมด้านต่าง ๆ

ค่านิยมสังคมไทยในอดีต

วิถีชีวิตของสังคมไทยในอดีตส่วนใหญ่จะยึดมั่นปฏิบัติสืบตามบรรพบุรุษ พ่อแม่ และญาติผู้ใหญ่เนื่องจากทำให้เกิดความสุขสบายทั้งทางกายและทางใจ และไม่ให้ใครเดือดร้อน วิถีชีวิตเป็นแบบเรียบง่ายจึงไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะมีระบบที่เรียกว่า “ข้ากับเจ้า” “บ่าวกับนาย” ก็ตาม ดังนั้น ค่านิยมของสังคมไทยในอดีตจึงมีลักษณะ ดังนี้

๑) ยึดมั่นในพระพุทธศาสนา

คนไทยในอดีตส่วนใหญ่ยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา เนื่องจากเมื่อทำแล้วจะส่งผลให้เกิดความสบายใจ มีความสุขจากการทำบุญ ทำให้คนมีจิตใจดี มีความอ่อนโยน มีเมตตากรุณา และมีการประพฤติตนตามหลักธรรมคำสอน ซึ่งจะทำให้คนเป็นคนดี และเป็นการสืบทอดพระพุทธศาสนาให้ยืนยาวอีกด้วย

๒) ความเชื่อในเรื่องกฎแห่งกรรม

เป็นแนวทางในสังคมไทยในอดีตที่เกิดความกลัว ละอายต่อการทำบาป เพราะเมื่อตายไปแล้วต้องตกนรก จึงทำให้เกิดการทำบุญหรือทำความดี เพื่อหนทางสู่สวรรค์

๓) เชื่อในเรื่องวิญญาณ ภูตผีปีศาจ

เป็นความเชื่อในเรื่องอำนาจลี้ลับ สามารถบันดาลให้เกิดสิ่งที่ดีหรือสิ่งที่ร้ายได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีพิธีกรรมเกิดขึ้นมากมาย ซึ่งเป็นความเชื่อในเรื่องไสยศาสตร์ เช่น เชื่อในเรื่องเจ้าที่เจ้าทางผีบ้านผีเรือน เป็นต้น ซึ่งความเชื่อด้านนี้ ได้กลายเป็นค่านิยมของคนไทยว่าสิ่งลี้ลับจะช่วยให้เกิดสิ่งดีหรือร้ายได้ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิต จึงมักพบว่าคนไทยส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ โดยบนบานศาลกล่าวและขอรับการอุปถัมภ์จากสิ่งลี้ลับ จึงไม่เน้นที่การพึ่งพาตนเองหรือการแก้ไขปัญหาจากการกระทำหรืออยู่บนหลักเหตุผลบนพื้นฐานของความเป็นจริง

๔) ยกย่องระบบศักดินา

เป็นความเชื่อที่ว่าผู้มีบารมีความร่ำรวย บุคคลในตระกูลสูงศักดิ์ คือ ผู้ที่เทพเจ้าบันดาลให้มาเกิด จึงได้รับการยกย่องเกรงกลัว

๕) เคารพผู้อาวุโส

อาจหมายถึงผู้ที่สูงอายุ ด้วยคุณวุฒิและวัยวุฒิ มีความเชื่อว่าผู้อาวุโสเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความสามารถ เช่น สำนวนที่ว่า “ผู้ใหญ่อาบน้ำร้อนมาก่อน” การเคารพผู้อาวุโสจะทำให้มีความสุข เจริญก้าวหน้า เป็นต้น

๖) มีชีวิตอยู่กับธรรมชาติ

เนื่องจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ จึงต้องเข้าใจในเรื่องของสภาพภูมิอากาศ การเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ จะอาศัยแม่น้ำ ลำคลอง หรือน้ำฝน และป่าไม้เป็นปัจจัยสำคัญในการประกอบอาชีพ

๗) เชื่อถือโชคลาง

เมื่อชีวิตอยู่กับธรรมชาติ จึงถือว่าสิ่งลึกลับจะช่วยให้เกิดสิ่งดีหรือร้ายได้ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตมาก เช่น ความเชื่อเรื่องผีสางนางไม้ จอมปลวก และสิ่งผิดปกติทางธรรมชาติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

๘) ต้องการเป็นที่ยอมรับของสังคม

แสดงถึงการพึ่งพาอาศัยกัน มีการปรึกษาหารือ ทำให้ชีวิตไม่เหงา และรู้สึกตนเองยังมีคุณค่าในสังคม

๙) ยึดมั่นในจารีตประเพณี

คนส่วนใหญ่ต่างยอมรับกฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาว่าเป็นสิ่งดีงาม และต้องรักษาแบบแผนไว้สืบต่อกันไป การไม่ปฏิบัติตามย่อมถูกตำหนิและเป็นที่รังเกียจของสมาชิกในสังคม

๑๐) นิยมอำนาจและบารมี

เนื่องจากสภาพสังคมในอดีตเป็นระบบศักดินา จึงทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจพยายามสร้างสิ่งซึ่งเป็นการส่งผลทำให้เกิดบารมีในตนเอง ไปสู่การเป็นผู้มีจิตใจกว้างขวาง มีเมตตาต่อผู้ยากไร้ จึงทำให้เกิดการอุปถัมภ์

๑๑) ชอบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

สังคมไทยในอดีตมีความเข้าใจไว้วางใจกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือแม้แต่การทำงานที่ต้องใช้เวลาจำกัด เช่น การทำนา ทำไร่ หรือจัดงานบุญที่บ้านหรือที่วัด ก็นิยมช่วยเหลือกันดังที่เรียกประเพณีนิยมนี้ว่า “การลงแขก” เป็นต้น

๑๒) พึงพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่

เป็นการใช้ชีวิตแบบสันโดษ เพื่อสอดคล้องกับหลักธรรม เป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมมากกว่าการแสวงหาความก้าวหน้า ต้องการความสบายใจของตน ดังนั้น จึงทำให้การทำงานไม่เป็นระบบกฎเกณฑ์ และไม่มีการวางแผนชีวิตในระยะยาว

ค่านิยมสังคมไทยในปัจจุบัน

สภาพสังคมไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ตามสภาพของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการติดต่อค้าขาย มีสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศ มีทุนให้ครูอาจารย์นักศึกษาไปศึกษาดูงานต่างประเทศ และมีการช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีแก่สถาบันการศึกษา จึงทำให้มีการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ค่านิยมตลอดจนประเพณีวัฒนธรรมของสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมไทย ในปัจจุบันเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความเชื่อเกี่ยวกับชีวิต สังคมและการศึกษาของคนไทยเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย สามารถสรุปได้ดังนี้

๑) เงิน คนไทยเชื่อว่า “เงิน” หรือความมั่งคั่งของบุคคลเป็นของสำคัญ เงินมีอิทธิพลเป็นตัวกำหนดแนวทางและรูปแบบพฤติกรรมของคนไทย

๒) อำนาจ เป็นสิ่งที่คนทั่ว ๆ ไปมักปรารถนากันทั้งนั้น เพราะอำนาจจะนำมาซึ่งเงินทอง ทรัพย์สิน สิ่งของทางวัตถุ การยอมรับ การยกย่องนับถือ ความรักความเข้าใจ ซึ่งเป็นสิ่งสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ทั้งทางกายและทางใจ

๓) ความเป็นผู้อาวุโส คนทั่วไปนับถือและยกย่องผู้มีตำแหน่งและฐานะทางสังคมหรือราชการ ผู้สูงอายุ และผู้มีอายุราชการหรืออายุการทำงานเฉพาะอย่างมานาน โดยถือว่าผู้มีอายุมากทำงานมานานมีประสบการณ์ในชีวิต เป็นผู้รอบรู้และเข้าใจโลก

๔) ความมีใจกว้าง ในที่นี้ หมายถึง มีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่ตระหนี่เหนียวแน่น เป็นคนกว้างขวาง และมีใจบุญสุนทาน

๕) การเป็นเจ้านาย เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคม “มีชนชั้น” ซึ่งเป็นมรดกตกทอดกันมากว่าเจ็ดร้อยปี จึงนิยมการเป็นเจ้านาย อันได้แก่ การได้รับแต่งตั้งให้มีเกียรติและตำแหน่งในสังคม การทำงานเบาหรือมีอาชีพที่ต้องนั่งโต๊ะ และการมียศถาบรรดาศักดิ์

๖) ความกตัญญูรู้คุณ คนที่กตัญญูรู้คุณคนเป็นคนที่ได้รับความรักและยกย่องว่าเป็นคนดีในสังคม

๗) การเป็นผู้มีความรู้ มีการศึกษาสูง มีปริญญาสูง เป็นเรื่องที่คนไทยถือว่ามีเกียรติสังคมยอมรับ ให้เกียรติ ให้ตำแหน่งสูง ทำให้มีฐานะทางสังคมเหนือคนอื่น

๑.๒.๕ ลักษณะที่ไม่ดีของสังคมไทย

จากค่านิยมสังคมไทยที่กล่าวมาแล้ว ทั้งค่านิยมที่ปรากฏในอดีตและค่านิยมที่พบได้ในปัจจุบัน เมื่อค่านิยมต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของค่านิยมที่ไม่ดีเหล่านี้ได้สั่งสมอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลายาวนาน ค่านิยมที่ไม่ดีดังกล่าวจึงกลายเป็นปัญหาต่อสังคมไทยและปรากฏเป็นลักษณะที่ไม่ดีของสังคมไทย ดังนี้

๑) การยึดถือระบบ เจ้านาย – ลูกน้อง

คนไทยมีลักษณะอุปนิสัยที่ยึดมั่นในความสัมพันธ์แบบผู้นำ - ผู้ตาม ลูกพี่ - ลูกน้อง หรือผู้ใหญ่ - ผู้น้อย ความสัมพันธ์นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังที่เรียกว่า “ข้าพึ่งเจ้า บ่าวพึ่งนาย”

๒) การยกย่องนับถือคนร่ำรวย

คนไทยให้ความสำคัญเรื่องความร่ำรวยและเงินทอง เพราะมีความเชื่อที่ว่าเงินทองสามารถบันดาลความสุขตอบสนองความต้องการของคนได้ จึงเป็นจุดเร้าให้ทุกคนอยากรวยไม่ว่าจะหาเงินมาด้วยวิธีที่ถูกต้องจากการทำงานหรือไม่

๓) ชอบการมีอำนาจ

คนไทยมีนิสัยชอบอภิสิทธิ์ สิทธิพิเศษ มีเส้นสาย ผู้ใดมีหรือได้รับอภิสิทธิ์จะรู้สึกภาคภูมิใจว่าเก่งกว่าเหนือกว่าผู้อื่น เช่น การไปติดต่อราชการ ถ้ามีข้าราชการคนใดมาต้อนรับหรือให้บริการเป็นพิเศษเหนือกว่าประชาชนทั่วไป นอกจากทำให้ตนเองได้รับบริการที่รวดเร็วกว่าคนอื่นยังทำให้รู้สึกภาคภูมิใจอีกด้วย

๔) นิยมการเคารพยกย่องและห้อมล้อมผู้ใหญ่ ผู้มีอำนาจ

คนไทยนิยมการแสวงหาผู้ใหญ่ที่มีความสามารถ มีอิทธิพล และมีบารมีไว้สนับสนุนและคุ้มครอง โดยหาช่องทางเข้าไปฝากเนื้อฝากตัว เข้าเป็นพวก และเกาะติดผู้ใหญ่ไว้เพื่อความเจริญก้าวหน้าในชีวิต อันเป็นลักษณะของการหวัง "พึ่งใบบุญหรือพึ่งบารมี" การไม่เข้าเป็นพวกเดียวกันกับผู้ใหญ่อาจถูกมองว่าเป็นศัตรูหรือเป็นฝ่ายตรงข้าม

๕) ชอบสนุกสนาน

คนไทยมีลักษณะอุปนิสัยชอบความสนุก ความสะดวกสบาย ไม่ชอบทำงานหนักและไม่เอาจริงเอาจังในการทำงาน การทำงานของคนไทยเข้าทำนอง "หลีกเลี่ยงงานหนักคอยสมัครงานสบาย" เมื่อพบปัญหาอุปสรรคก็ท้อถอย ไม่อดทน ไม่ต่อสู้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๖) ต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียง อำนาจ เพื่อให้คนมายกย่อง

คนไทยชอบเกียรติยศ ชื่อเสียง และอำนาจในการใช้สร้างอิทธิพลเพื่อให้คนมายกย่อง ชอบสร้างอาณาจักร และชอบแสดงความเป็นเจ้าของ

๗) ยึดถือตัวบุคคล มากกว่าหลักการ

คนไทยชอบยึดถือตัวบุคคลและการรักพวกพ้อง ซึ่งหมายถึงพวกพ้องที่มีความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน โดยปกติถ้าอยู่ในกลุ่มเดียวกันจะมีความรักต่อกันมาก จนทำให้เพิกเฉยหรือละเลยต่อหลักการและกฎเกณฑ์ของสังคม

๘) มีความเป็นอิสระ ถือความเป็นส่วนตนมากกว่าระบบและส่วนรวม

คนไทยมีอุปนิสัยที่รักอิสระเสรี รักความเป็นไท ไม่ยอมอยู่ในระเบียบ ดังคำกล่าวว่า "ทำได้ตามใจคือไทยแท้" "ไม่เป็นไร" "อะไรก็ได้" หรือคำกล่าวของชาวต่างชาติที่ว่า "Thailand Only" เป็นต้น อันมีส่วนทำให้คนไทยขาดระเบียบวินัย ไม่ยึดถือระเบียบวินัย ส่งผลให้การพัฒนาประเทศไม่เจริญก้าวหน้าอย่างเป็นระบบที่ดีเหมือนประเทศอื่น ๆ

๑.๒.๖ ลักษณะค่านิยมระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

๑) ผู้อุปถัมภ์ให้ผู้รับอุปถัมภ์ ดังนี้

- ได้รับยกเว้นสิทธิต่าง ๆ ในการทำงาน
- ปกป้องคุ้มครองด้วยอำนาจบารมี
- อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เช่น ตำแหน่งหน้าที่การงานและการศึกษาตลอดจนดูแลด้านชีวิตความเป็นอยู่และเชื่อมต่ออำนาจในการเข้าถึงระบบราชการให้แก่ผู้รับอุปถัมภ์
- มอบผลประโยชน์ทั้งในเชิงทรัพย์สินและที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน หรือมอบสิทธิบางประการให้เพื่อเป็นการตอบแทน

๒) ผู้รับอุปถัมภ์ให้ผู้อุปถัมภ์ ดังนี้

- มีความจงรักภักดี กตัญญูรู้คุณ
- ในเรื่องของแรงงานและทรัพยากรอื่น ๆ เพราะในอดีตเจ้านายไม่มีเงินเดือน มีแต่ยศถาบรรดาศักดิ์ ความรุ่งเรืองมั่งคั่งจึงเกิดได้โดยการส่งส่วยของไพร่สมในสังกัด จึงเป็นค่านิยมว่าไปหาผู้ใหญ่ต้องมีของติดไม้ติดมือไปฝากด้วย ระบบส่งส่วยจึงเป็นเรื่องไม่ผิดกฎหมาย แต่เป็นสิ่ง

ที่ไม่พึงกระทำ ต่อมารัชกาลที่ ๕ ได้ประกาศยกเลิกการส่งส่วยและให้เจ้านายขุนนางรับเงินเดือน แม้โครงสร้างเปลี่ยนแปลงแต่ค่านิยมยังคงเดิม ข้าราชการไทยจึงรับทั้งเงินเดือนและส่วย

- เป็นกำลังพลสำหรับขุนนาง พบว่าในช่วงเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ ๒ จำนวนไพร่สม (ไพร่ที่ขึ้นต่อขุนนาง) มีมากกว่าปกติ ทำให้เมืองหลวงขาดกำลังคนมาช่วยรบ (ไพร่หลวง) กำลังคนอยู่ในมือขุนนางและขุนนางแตกเป็นฝักฝ่ายไม่สามัคคี จึงทำให้ไทยเสียกรุงและอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการจำกัดจำนวนไพร่สม โดยชายไทยเมื่ออายุ ๑๘ ปี แล้วหาเจ้านายอุปถัมภ์ไม่ได้จะกลายเป็นไพร่หลวงตลอดชีวิต ถ้าผู้อุปถัมภ์เดิมเสียชีวิตลงจะต้องกลับมาเป็นไพร่หลวง จะไม่ใช่มรดกตกทอดไปสู่ลูกหลานของผู้อุปถัมภ์อีกต่อไป

- เสริมเกียรติยศ ศักดิ์ศรี และบารมีของเจ้านาย เมื่อเจ้านายไปที่ไหนจะต้องมีบริวารห้อมล้อมถือเป็นเครื่องแสดงอำนาจบารมีของนาย ถ้าไม่มีผู้ติดตามสังคมจะดูถูกดูแคลน[๑๑]

๑.๒.๗ คำเปรียบเปรยและคำพังเพยที่อยู่ในสังคมไทย

นอกจากคำว่า "อุปถัมภ์" แล้ว ในสังคมไทยยังมีคำเปรียบเปรยและคำพังเพยมาแต่โบราณจนถึงปัจจุบันที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมและพฤติกรรมระบบอุปถัมภ์ ได้แก่

คำว่า "สิบพ่อค้า ก็ไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" แปลว่า พ่อค้าวานิช ๑๐ คน เทียบไม่ได้กับคนที่พระมหากษัตริย์ทรงชุบเลี้ยงให้เป็นขุนนางหนึ่งคน

คำว่า "ข้าเก่าเต่าเลี้ยง" หมายถึง คนเก่าคนแก่ คนที่อยู่ด้วยกันในฐานะรับใช้มานาน ซึ่งคนโบราณมักจะนำคำนี้ไปใช้กับคนที่อยู่ด้วยกันมานานในแง่ของความไว้ใจได้และความซื่อสัตย์

คำว่า "หยิกเล็บเจ็บเนื้อ" หมายถึง เมื่อกระทำความเดือดร้อนให้แก่คนใกล้ชิดก็จะมีผลกระทบถึงตัวผู้กระทำหรือคนในพวกเดียวกันด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีวลีที่แสดงให้เห็นถึงระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในระบบราชการ ได้แก่ คำว่า "มีวันนี้เพราะพี่ให้" หรือคำว่า "ดีครับนาย ได้ครับผม เหมาะสมครับท่าน" และคำว่า "คนทำดีได้ผล ชาติหน้า คนเสนอหน้าได้ผลชาตินี้" เป็นต้น

๑.๒.๘ ผลเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อสังคมไทย

ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นและฝังลึกอยู่ในนิสัยของคนไทยนั้น ไม่ใช่ความผิดของคนไทยคนใดคนหนึ่งแต่เป็นสิ่งที่สั่งสมมาจากสังคมในอดีต ลักษณะดังกล่าวจึงมีผลเสียหายต่อสังคมไทย ดังนี้

๑) เป็นการยึดตัวบุคคล ผลที่ตามมาทำให้คนไทยขาดหลักการ อุดมการณ์ เช่น ใครที่เคยอุปถัมภ์พ่อแม่พี่น้องเราหรือตัวเรา ถ้าเราอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ พบว่าเขามีอะไรบกพร่องทำไม่ถูกและเป็นหน้าที่เราที่จะต้องลงโทษ เราก็จะทำอะไรได้ไม่เต็มที่ หลักการของเราจะอ่อนลง ในที่สุดเมื่อจำเป็นต้องลงโทษจากหนักก็กลายเป็นเบา

๒) ทำให้ไม่มีการแยกระหว่างส่วนรวมกับส่วนตัว คนไทยจึงขาดสิ่งที่เรียกว่าจิตสาธารณะ (Public Mind) และจิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) ขาดการคำนึงถึงส่วนรวมที่มีประโยชน์ของสังคมเป็นที่ตั้ง คนไทยเป็นคนดี กตัญญู รักเครือญาติ เพื่อนฝูงพี่น้อง รักเพื่อนร่วมรุ่น

---

[๑๑] จุรี วิจิตรวาทการ. (๒๕๓๙). *เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ. ๗๘๑ ระบบสังคมและการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

รักองค์การของเราเอง แต่อะไรที่นอกเหนือไปจากนั้นแล้ว ก็จะไม่สนใจ การที่คนไทยมีจิตสาธารณะอ่อนแอ ทำให้มีผลตามมาหลายอย่าง คือ

๒.๑) ขาดการนึกถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ทำให้คนในสังคมไทยไม่ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ เมื่อเกิดวิกฤตการทับซ้อนของผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องกับผลประโยชน์สาธารณะก็จะนึกถึงและรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวก่อน

๒.๒) ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นความดีต่อส่วนรวม (Public Good) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อส่วนตัว คนไทยจะไม่สนใจ เช่น คนไทยจะปิดไฟในบ้านแต่ไม่สนใจปิดไฟในที่ทำงานของทางราชการ ซึ่งการประหยัดพลังงานเป็นการประหยัดทรัพยากรของประเทศและของโลก

๒.๓) ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Public Responsibility) เรารับผิดชอบต่อครอบครัว ต่อเครือญาติ ต่อหน่วยงาน แต่ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมักไม่มี เช่น ปัญหาการทิ้งขยะ ปัญหาความไม่มีวินัยในการปฏิบัติตามกฎจราจร เป็นต้น

๒.๔) ขาดการตรวจสอบทางสาธารณะ (Public Accountability) คนไทยส่วนใหญ่มักละเลย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของภาครัฐหรือภาคเอกชน มักไม่ชอบให้มีการตรวจสอบ เพราะคิดว่าเป็นการจับผิด เช่น หน่วยงานของรัฐจะไม่ชอบ สตง. หรือ ป.ป.ช. ถ้าเป็นเอกชนก็ไม่ชอบสำนักงานตรวจสอบภายใน เมื่อไม่มีการตรวจสอบ ทำให้ส่วนราชการขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน การทำงานจะขาดประสิทธิภาพ ขาดอุดมการณ์อันจะนำไปสู่จุดหมายที่ตั้งไว้ และทำให้ขาดความเท่าเทียม รวมถึงขาดความเสมอภาคกันระหว่างบุคคลในหน่วยงาน

๓) ระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและขาดความยุติธรรม เนื่องจากระบบอุปถัมภ์ไปสร้างกลไกของการใช้ข้อกฎหมายเพื่อช่วยเหลือกัน ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับโทษ หรือไม่ได้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาตามกระบวนการ ซึ่งมีทั้งนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ต้องหา จึงเป็นเรื่องง่ายที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน เพราะผู้ร่วมกันกระทำความผิดต่างเชื่อว่าการมีความสัมพันธ์และอำนาจในเชิงอุปถัมภ์จะสามารถช่วยเหลือในการเจรจาวิ่งเต้นและระงับคดีความได้

ลักษณะไม่ดีของสังคมไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นสิ่งที่สืบทอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาหลายร้อยปีนับแต่ยุคสุโขทัย จึงกลมกลืนไปกับวิถีชีวิตและระบบของคนไทยในสังคม จนยากที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพราะเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและฝังรากลึกจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย อีกทั้งยังกลายเป็นค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ในสังคมไทย ดังนั้น เมื่อเห็นว่าสิ่งใดไม่ดีควรหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติ หากสิ่งใดเห็นว่าดีเป็นประโยชน์แก่สังคมก็ควรปฏิบัติ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงควรให้ความสนใจและพยายามทำความเข้าใจในเรื่องของลักษณะที่ไม่ดีของสังคมไทยและค่านิยมแบบไทย ๆ ที่นำไปสู่การเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในสังคมและระบบราชการไทย พร้อมทั้งหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างและปลูกฝังค่านิยมที่ดีพึงประสงค์ให้แก่คนไทยโดยเฉพาะคนไทยรุ่นใหม่ในอนาคตกันต่อไป

หน้าว่าง

บทที่ ๒ : ระบบอุปถัมภ์และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทย

ระบบราชการถือเป็นกลไกหนึ่งในการปกป้องอธิปไตย ควบคุมการบริหารงานขององค์การต่าง ๆ อีกทั้งยังถือเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า โดยระบบราชการมีบุคลากรที่เป็นกลไกหรือฟันเฟืองเพื่อขับเคลื่อนการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย เนื่องจากมีระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย หรืออาจกล่าวได้ว่า "ระบบอุปถัมภ์" ในส่วนที่ไม่ดียังแฝงอยู่ในทุกภาคส่วน เช่น ภาครัฐ ภาคการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เป็นต้น ซึ่งเป็นระบบที่ยึดถือความพึงพอใจของบุคคล การเห็นแก่พรรคพวก เครือญาติ ตลอดจนการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจเป็นสำคัญ โดยมิได้คำนึงถึงความเสมอภาค ความรู้ความสามารถ ความมั่นคง หรือความเป็นกลางทางการเมืองระบบอุปถัมภ์ดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบเชิงลบต่อระบบราชการไทย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการพิจารณาศึกษานี้

ในบทที่ ๒ ระบบอุปถัมภ์และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทย คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงหยิบยกประเด็นปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยที่ฝังรากลึก จนไม่สามารถแก้ไขได้อย่างจริงจัง รวมทั้งพิจารณาศึกษาถึงระบบราชการ ความเป็นมาของระบบราชการไทย ข้าราชการไทยคือคนไทย บทบาทของข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กฎเกณฑ์ และหลักวิชาการที่ควรนำมาปฏิบัติในระบบราชการ ลักษณะและวิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ในระบบราชการไทย ตลอดจนการนำแนวคิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ ของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคการบริหารงานของระบบราชการไทย

๒.๑ ระบบราชการ

ความหมายของระบบราชการ คำว่า "ระบบราชการ" เป็นคำที่มีความหมายได้หลายทัศนะและลักษณะของระบบราชการก็แตกต่างกันไปในแต่ละชาติแต่ละกาลเวลาดังนั้นจึงขอนำทัศนะของนักวิชาการหลายสาขามาเสนอเพื่อพิจารณาความหมายของระบบราชการอาทิ

ศาสตราจารย์ Harold J.Laski ได้ให้ความหมายของระบบราชการในเชิงปรากฏการณ์ของสังคมในองค์การขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อนว่า หมายถึง ระบบบริหารราชการของรัฐที่ตกอยู่ในมือของข้าราชการโดยเด็ดขาด และอาจก่อให้เกิดอำนาจอันอาจทำลายเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการที่ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนตายตัว ไม่มีการยืดหยุ่นผ่อนสั้นผ่อนยาว การวินิจฉัยสั่งการก็เต็มไปด้วยความลังเล ชักช้าขาดความริเริ่ม เป็นผลให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะและประพฤติปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ

สำหรับ Max Weber นักทฤษฎีที่เสนอต้นแบบองค์การในอุดมคติบูโรเครซี่ (Bureaucracy) ซึ่งต่อมาได้ถูกนำมาใช้กับระบบราชการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยได้ให้ความเห็นไว้ว่า สายการบังคับบัญชาเป็นจุดกำเนิดของรูปองค์การแบบบูโรเครซี่ โดยที่มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับความชอบธรรมและความสมเหตุสมผลของการดำเนินงานในองค์การขนาดใหญ่ การเสนอรูปแบบองค์กรที่เรียกว่า Bureaucracy ของ Max Weber นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเสนอรูปแบบที่บริสุทธิ์ขององค์การ และเป็นการยอมรับต่อมาว่าเป็นตัวแบบที่ทำให้เกิดความล่าช้า

(Red Tape) และไร้ประสิทธิภาพ ตามความหมายของคำว่า Red Tape นั้นหมายถึง "การถือระเบียบแบบแผนจนเกินไป อย่างในระบบราชการการปฏิบัติงานแบบบูโรเครซี่ มีลักษณะที่ยึดมั่นในกฎระเบียบมากเกินไป ซึ่งมีผลทำให้งานมีความล่าช้า หรือไม่ทำอะไรเลย" อย่างไรก็ตาม ตัวแบบของ Max Weber เป็นการเสนอโครงสร้างขององค์การที่มีความสลับซับซ้อนและภายใต้เงื่อนไขว่า สิ่งแวดล้อมภายนอกขององค์การจะต้องเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีสถาบันทุนนิยมที่ก้าวหน้าตามแนวความคิดของ Max Weber สามารถพิจารณาโครงสร้างขององค์การได้ว่าเป็นสามเหลี่ยมพีระมิดมียอดแหลมเป็นผู้บังคับบัญชาและมีฐานกว้างประกอบด้วยผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทำหน้าที่ลดหลั่นกันลงมาตามสายการบังคับบัญชา

นอกจากนี้ ระบบราชการแบบบูโรเครซี่ ยังทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารของกลุ่มชนโดยผู้นำจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกครอง บังคับบัญชาโดยผ่านระบบราชการ องค์การแบบบูโรเครซี่ตามแนวคิดของ Max Weber ระบบราชการแบบบูโรเครซี่ประกอบด้วยหลักพื้นฐานที่สำคัญ ๗ ประการ ดังนี้

๑) หลักการแบ่งความรับผิดชอบตามระดับการบังคับบัญชา (Hierarchy)

๒) หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

๓) หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality)

๔) หลักการมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ (Achievement Orientation)

๕) หลักความรู้และความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation, Specialization)

๖) หลักระเบียบวินัย (Discipline)

๗) ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

๑) หลักการแบ่งความรับผิดชอบตามระดับการบังคับบัญชา (Hierarchy)

หลักการนี้ มีเป้าหมายที่จะทำให้องค์การต้องอยู่ภายใต้การควบคุม โดยเชื่อว่า การบริหารที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา จะทำให้ระบบการสั่งการและการควบคุมมีความรัดกุม ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์และขั้นตอนมีความเหมาะสมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙-๒๐ แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนไปการบริหารตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาจึงเริ่มมีปัญหา เพราะการทำงานในปัจจุบันต้องการความรวดเร็ว คนต้องการเสรีภาพมากขึ้นประชาชนต้องการบริการที่สะดวกรวดเร็ว แต่ในระบบราชการขนาดใหญ่ที่ใช้ระบบองค์การแบบบูโรเครซี่มีคนจำนวนมาก แต่มากกว่าครึ่งจะอยู่ในตำแหน่งระดับผู้บริหาร หัวหน้างานกว่าจะตัดสินใจงานสำคัญๆต้องรอให้ผู้บริหาร ๗-๘ คนเซ็นอนุมัติตามขั้นตอน และยังมีกฎเกณฑ์มากมาย ส่วนพนักงาน (ข้าราชการ) ระดับล่างจำนวนมาก มีหน้าที่ทำงานเอกสาร โดยการตรวจบันทึกของคนอื่นแล้วเขียนบันทึกส่งให้เจ้านาย คำบันทึกหรือรายงานเต็มไปด้วยศัพท์ทางราชการ นอกจากนี้ยังมีฝ่ายวางแผน ฝ่ายวิชาการ เป็นผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์มีรายละเอียดเป็นเอกสารจำนวนมากเสนอต่อผู้บังคับบัญชา

การที่ผู้นำคิดว่าวิธีการบริหารองค์การขนาดใหญ่คือ เผด็จการถือเป็นความเชื่อที่ผิดมาก เพราะผู้บริหารสูงสุดไม่ได้รู้คำตอบได้ทุกเรื่อง แต่ควรมองหาคำตอบที่ดี ถูกต้องจากผู้อื่นด้วยการลดขั้นตอน ลดลำดับชั้นของการสั่งการออกไป ในขณะที่รักษาความสามารถในการควบคุมที่จำเป็นไว้

โดยการตัดขั้นตอนของผู้บริหารที่ไม่เพิ่มมูลค่าให้กับงานออก เพื่อจัดองค์การที่เป็นแนวราบมากขึ้น และทำให้คนที่ทำงานในระดับรอง ๆ ลงมาสามารถควบคุมดูแลและรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเอง

๒) หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีความสำนึกแห่งความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนความรับผิดชอบ หมายถึง การรับผิดและรับชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่ตนได้กระทำลงไป และความพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลาด้วย

อำนาจ (Authority) หมายถึงความสามารถในการสั่งการบังคับบัญชา หรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้มีการดำเนินการ หรือปฏิบัติการต่าง ๆ ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมา อาทิ

- อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ได้มาอย่างเป็นทางการตามตำแหน่ง
- อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องมีความสมดุลกันเสมอ
- การได้มาซึ่งอำนาจในทัศนะของ Max Weber คือ การได้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Authority)
- ภาระหน้าที่ (Duty) หมายถึงภารกิจหน้าที่การงานที่ถูกกำหนด หรือได้รับมอบหมายให้กระทำ

๓) หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality) ความถูกต้องเหมาะสมของแนวปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความสามารถในการที่จะใช้ทรัพยากรบริหารต่าง ๆ ที่มีอยู่ ได้แก่ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และเวลาไปในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานนั้นได้มากที่สุด

ประสิทธิผล (Effectiveness) การทำงานหรือการดำเนินกิจการใด ๆ ที่สามารถประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประหยัด (Economy) ความสามารถในการที่จะประหยัดทรัพยากรบริหาร แต่สามารถที่จะให้บริการ หรือผลิตออกมาให้ได้ระดับเดิม

การประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวพันกับเป้าหมายขององค์การอาจทำได้ ๒ วิธี คือ

(๑) การวัดผลการปฏิบัติงานในลักษณะที่เรียกว่า ประสิทธิผล (Effectiveness) จะเป็นการกำหนดขอบเขต หรือขนาดที่องค์การต้องการบรรลุผลสำเร็จไว้แล้วมีการประเมินผลหลังจากที่มีการปฏิบัติแล้วว่าสามารถดำเนินการให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าสำเร็จก็คือว่าบรรลุเป้าหมาย หรือมีประสิทธิผล

(๒) การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึงระดับที่องค์การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์เป็นการวัดผลในทางเศรษฐศาสตร์มีการวัดต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลิตที่ได้เป็นการวัดว่าองค์การบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร

๔) หลักการมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ (Achievement Orientation) การปฏิบัติงานใด ๆ จะต้องมุ่งสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเสมอ โดยหากต้องการให้เกิดประสิทธิผลหรือผลสำเร็จจะต้องอาศัยปัจจัยอย่างน้อย ๓ อย่าง คือ

๔.๑) เจ้าหน้าที่ต้องมีหลักการและวิธีการในการตัดสินใจเลือกหนทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง โดยถือหลักประสิทธิภาพ หรือหลักประหยัด

๔.๒) ความมีประสิทธิผลในการบริหารงานจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน

๔.๓) การบริหารจะได้รับประสิทธิผลสูงสุดต่อเมื่อมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน สถานที่ ช่วงเวลา สภาพแวดล้อม ในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป้าหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ

๕) หลักความรู้และความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ลักษณะทางโครงสร้างขององค์การแบบระบบราชการต้องมีการแบ่งงานและจัดแผนกงาน (Differentiation) หรือจัดส่วนงาน (Departmentalization) ขึ้นมาเพราะภารกิจการงานขององค์การขนาดใหญ่มีจำนวนมากจึงต้องมีการแบ่งงานที่ต้องทำออกเป็นส่วน ๆ แล้วมีหน่วยงานมารองรับ

๖) หลักระเบียบวินัย (Discipline) ต้องมีการกำหนดระเบียบ วินัย และบทลงโทษขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกการควบคุมความประพฤติของสมาชิกทุกคนในองค์การ

๗) ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization) ผู้ปฏิบัติงานในองค์การราชการถือเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง และต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา ดังนั้น ความเป็นวิชาชีพ "รับราชการ" นั้น ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ของตนด้วย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของระบบราชการในอดีตเกือบ ๑๐๐ ปี ที่ผ่านมา เกิดขึ้นจากการมีวิธีการจัดองค์การที่มีระบบการทำงานที่ชัดเจนตั้งอยู่บนหลักการของความสมเหตุสมผลมีการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานตามหลักความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้ระบบราชการสามารถทำงานที่มีขนาดใหญ่ และสลับซับซ้อนได้อย่างดี อีกทั้งผู้มีอำนาจในระดับสูงยังเป็นผู้มีข้อมูลที่มากพอต่อการตัดสินใจได้ดีกว่าคนในระดับล่าง หรือประชาชนทั่วไป[๑๒]

๒.๒ ระบบราชการไทย

๒.๒.๑ ความเป็นมาของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยได้กำเนิดมาพร้อมกับการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะความพยายามของรัฐที่จะให้บริการกับประชาชน ซึ่งในยุคแรกนั้นการบริการส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการป้องกันประเทศและการรักษาความปลอดภัยเป็นหลัก ซึ่งจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการที่อาจถือได้ว่าเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก คือ ในสมัยรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา ในครั้งนั้นได้มีการตั้งหน่วยงานหลักขึ้นมา ๔ หน่วย คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งถือได้ว่า

---

[๑๒]สุทธิกันต์ อุตสาห์. (๒๕๕๕). *แนวคิดทฤษฎีทางการจัดการ ทฤษฎีนักสังคมวิทยา Max Weber (แมกซ์เวเบอร์)*[ออนไลน์].สืบค้นเมื่อ ๖ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก http://suttikan-dba04.blogspot.com/2012/10/14-2-55-max-weber.html

เป็นการวางระบบบริหารข้าราชการพลเรือนครั้งแรกของประเทศไทย การแบ่งส่วนราชการเป็น ๔ หน่วยงานใหญ่เช่นนี้ ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นต่อเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การปฏิรูประบบราชการครั้งที่สองนำรูปแบบองค์แบบตะวันตกมาใช้กับระบบราชการไทย ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปในลักษณะการรื้อระบบครั้งใหญ่ และประสบความสำเร็จอย่างยิ่งก็คือในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ซึ่งสืบเนื่องมาจากแรงกดดันที่ประเทศไทยต้องพัฒนาประเทศให้รอดพ้นจากการขยายการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก เพราะถ้าหากประเทศไทยไม่สามารถปฏิรูประบบราชการในยุคนั้นให้สอดคล้องกับยุคสมัยได้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยคงสูญเสียเอกราชให้กับประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตกเช่นเดียวกันกับประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงซึ่งปรากฏอยู่ในขณะนั้น การปฏิรูปในครั้งนั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง คือ การปฏิรูปโครงสร้าง กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งกระทรวง โดยมีกระทรวงสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นกำลังหลักของประเทศอยู่ในปัจจุบันที่ได้ถือกำเนิดมาจากยุคนั้น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม และกรมสำคัญ ๆ ก็ได้รับการสถาปนาขึ้นในตอนจัดตั้งกระทรวงด้วย

ผลของการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทำให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าในหลายด้าน สามารถรักษาเอกราชของประเทศ และสามารถเริ่มต้นการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยได้ ผลการปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้นมีหลายอย่างที่ใช้สืบมาจนยุคปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงในยุคหลัง ถึงแม้ว่าจะมีการยุบกระทรวงบ้าง หรือตั้งกระทรวงใหม่บ้าง แต่ก็ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงตามปกติ ตามสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญอีกครั้งตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้ตระหนักถึงระบบราชการที่มีความจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปใหม่ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับสภาวะสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการในช่วงดังกล่าวเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่จะทำให้การทำงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีความคล่องตัวมากขึ้น แต่ถึงแม้จะมีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้งก็ยังไม่สามารถทำให้ระบบราชการไทยหลุดพ้นออกมาจากผลเสียของระบบอุปถัมภ์ได้ ซึ่งนั่นก็เป็นเพียงประสิทธิภาพที่เกิดจากการพัฒนากลไกและระบบการทำงานเท่านั้น แต่หัวใจสำคัญของการปฏิรูปราชการประกอบด้วยปัจจัย ๒ ประการที่เกี่ยวกับบุคลากร คือ ประการแรก ข้าราชการต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความอาวุโส ไม่มีประวัติด่างพร้อยในเรื่องการทำงานและเรื่องส่วนตัวเป็นที่ยอมรับของเพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ประการที่สอง ข้าราชการจะต้องมีคุณภาพในการทำงานดีมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ก็ยังมิได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

ระบบราชการและวัฒนธรรมการทำงานของราชการ ก็ยังคงเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ทำงานเพื่อสนองนายมากกว่ารับใช้ประชาชน ยิ่งกว่านั้นข้าราชการบางส่วนยังพร้อมจะกระทำผิด หากมั่นใจว่านายจะสามารถปกป้องดูแลตนเองได้

และแบ่งผลประโยชน์ให้ไม่ว่าจะผ่านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน หรือผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน ระบบอุปถัมภ์ ทำให้ข้าราชการต้องวิ่งเข้าหานายซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ดังที่พบเห็นกันโดยทั่วไปคือ วัฒนธรรมผู้น้อย-ผู้ใหญ่ ผู้อาวุโสกว่า และมีลักษณะของการแบ่งพรรคแบ่งพวกขึ้นอยู่กับว่าเป็นคนหรือพวกของใครจึงจะได้ดี มีแต่การยกย่องผู้มีอำนาจวาสนา คนไทยจึงมีคติว่า "รู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี" หรือ "พูดไปสองไพเบี้ยนิ่งเสียตำลึงทอง" อันสะท้อนทัศนคติที่คนไทยโดยทั่วไปต้องรู้จักการเอาตัวรอดไว้ก่อนไม่ว่าจะถูกหรือผิด และดีที่สุดคือ ไม่ต้องแสดงความคิดเห็น เพราะผู้ใหญ่หรือผู้อาวุโสทั้งวัยวุฒิหรือคุณวุฒิจะไม่พอใจ และมีผลต่อการงานและชีวิตส่วนตัวได้ การใช้อำนาจและระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยจึงมีอยู่มากในระบบราชการ เช่น การมีเส้นสายเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งมากกว่าพิจารณาจากความรู้ความสามารถโดยเฉพาะในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่านักการเมืองที่อยู่ในอำนาจจะมีอิทธิพลสูงและใช้อำนาจของตนในการโยกย้ายข้าราชการอย่างไม่เป็นธรรมโดยอ้างความเหมาะสม เมื่อประเทศไทยเร่งรัดพัฒนาประเทศเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในช่วงต้นประมาณพ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้นมา เกิดวัฒนธรรมบริโภค นักธุรกิจมุ่งแสวงหากำไรอย่างขาดสติ นักการเมืองส่วนใหญ่ก็ใช้อำนาจทางการเมืองหาผลประโยชน์เพื่อสร้างอิทธิพลของตนภายในพรรค และอาศัยพรรคและกระบวนการเลือกตั้งที่เต็มไปด้วยการให้อามิสสินจ้างรองรับความชอบธรรมที่จอมปลอม ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ปรากฏอยู่ทั่วไป ดังจะเห็นได้ชัดเจน เช่น ในระบบการเมืองที่เกิด "ระบบมุ้ง" ที่ผู้อุปถัมภ์ (ด้วยเงิน) แก่สมาชิกในกลุ่มเป็นผู้มีอิทธิพลและคนกุมอำนาจที่แท้จริงในพรรค อีกทั้งการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีก็จะจัดไปตามกลุ่มผู้นำ ซึ่งสามารถคุมคะแนนเสียงในกลุ่มของตนไว้ได้เท่าใด ระบบอุปถัมภ์บนพื้นฐานของเงินหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงกลายเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเมืองไทย เมื่อนักธุรกิจเข้าสู่การเมืองมากขึ้น ทำให้การเมืองกลายเป็นเรื่องธุรกิจการเมืองที่นักธุรกิจใช้ช่องทางการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจและสมคบคิดกับข้าราชการผู้ซึ่งรู้กฎหมายและระเบียบวิธีการต่าง ๆ เป็นช่องทางเพื่อหาผลประโยชน์เพิ่มเติม เกิดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งธุรกิจและการเมือง และมีการคอร์รัปชันง่ายและมากขึ้น จนทำให้เรื่องคอร์รัปชันกลายเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นได้ ดังที่มีผลการสำรวจความคิดเห็นเรื่องคอร์รัปชันว่า "นักการเมืองโกงกินไม่เป็นไร ขอให้มีผลงานบ้าง" ซึ่งเท่ากับแสดงว่าเราได้ยอมรับการใช้อำนาจที่ไม่สุจริต ขาดคุณธรรมของผู้มีฐานะและอำนาจบารมีทางสังคมและการเมืองเป็นผู้อยู่ต้นทางของระบบอุปถัมภ์อันเลวร้าย

ข้าราชการไทยคือคนไทย

บทบาทของข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น ๕ ช่วง ดังนี้

๑) บทบาทของข้าราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย

บทบาทของข้าราชการไทยในอดีตเริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย คือ ประมาณ พ.ศ. ๑๘๐๐-๑๙๐๐ พบว่าลักษณะสังคมหรือการปกครองในสมัยนั้นเป็นแบบพ่อปกครองลูก หรือเรียกว่า "พ่อขุน" มีพระเจ้าแผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์ ซึ่งเปรียบเสมือนพ่อของประชาชน เป็นศูนย์กลางของการปกครองทุกอย่าง อีกทั้งการปกครองของไทยแบบพ่อกับลูกโดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำ หรือการปกครองของรัฐบาลที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในสมัยกรุงสุโขทัยนั้น ทำให้เข้าใจได้ว่า มีข้าราชการเกิดขึ้นแล้วเรียกว่า "ลูกขุน" โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น "พ่อขุน" และมีประชาชนเป็น "ท่วย" หรือ "ไพร่ฟ้า" ดังนั้น ข้าราชการไทยมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานควบคู่ไปกับการตั้งรัฐไทย พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายภาระหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ผู้ใกล้ชิดที่สำคัญ คือ

ข้าราชการทำหน้าที่แบ่งเบาภาระหน้าที่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ข้าราชการแต่เดิมจึงหมายถึงผู้ใกล้ชิดและผู้แบ่งเบาภาระหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นกลไกของรัฐ นอกจากนี้ หลักศิลาจารึกสมัยกรุงสุโขทัย ได้มีการระบุคำว่า "อำมาตย์" และ "มนตรี" ไว้ เพื่อแสดงว่า มีข้าราชการที่แต่เดิมเรียกว่า "ขุนนาง" อยู่ในราชสำนักของพระมหากษัตริย์แล้ว ต่อมาหลังจากที่ไทยทำสงครามชนะเขมรอันเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางวัฒนธรรมและระบบการปกครอง ได้กวาดต้อนพราหมณ์และขุนนางหรือข้าราชการเขมรเข้ามาช่วยทำงานด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันประเทศไทยยังได้รับแนวคิดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระเจ้าแผ่นดินเขมรกับประชาชนที่มีลักษณะเป็นแบบ "เจ้ากับข้า"หรือ "นายกับบ่าว" เข้ามาสู่การบริหารราชการแผ่นดินของไทยด้วย อันมีผลทำให้ลักษณะการปกครองแบบ"พ่อกับลูก" เปลี่ยนไปเป็นการปกครองแบบ "เจ้ากับข้า" หรือ "นายกับบ่าว" และเรียกว่า "ราชาธิปไตย" ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

๒) บทบาทของข้าราชการไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา คำว่า"ราชการแผ่นดิน" ได้เข้ามาควบคุมชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก ความทุกข์ความสุขตลอดจนผลประโยชน์ของประชาชนจะขึ้นอยู่กับราชการ หรือข้าราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือ ประชาชนจะมีสุขได้ก็ต่อเมื่อทางราชการเข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูล และจะมีทุกข์ได้ก็จะเกิดจากราชการเป็นผู้กระทำ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้กล่าวถึง "ลูกขุน" และ "มูลนาย" ว่าเป็นข้าราชการ ส่วน "ไพร่" มิใช่เป็นข้าราชการและยังไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนฐานันดรเป็นข้าราชการได้โดยไพร่จะมีสิทธิดังกล่าวได้ในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชซึ่งไพร่มีสิทธิถวายตัวเป็นมหาดเล็กและโอกาสที่จะเป็นข้าราชการสำหรับไพร่ทั่วไปนั้นเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม แสดงให้เห็นว่าไพร่หรือประชาชนสามัญทั่วไปนั้นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทางราชการอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งเป็นการยืนยันว่า ข้าราชการมีบทบาทสำคัญต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนตลอดมา ที่สำคัญ คือ ตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมานั้นเห็นได้ชัดเจนว่า บทบาทของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปในลักษณะที่รับใช้พระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดิน คือ "ข้าของแผ่นดิน" ทั้งนี้ คำว่า "ราชการ" เป็นคำย่อคำศัพท์เต็มเรียกว่า "ราชการของพระผู้เป็นเจ้า" พระผู้เป็นเจ้า หมายถึง พระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าด้วยเหตุดังกล่าว ระบบราชการสมัยนั้นจึงเป็นระบบที่มีลักษณะพิเศษ เป็นบุคคลที่มีหน้าที่พิเศษ มีลักษณะพิเศษไม่เหมือนคนธรรมดาทั่วไป ฐานะของข้าราชการนั้น จึงเป็นฐานะที่ค่อนข้างสูง เป็นฐานะที่มีความขลัง มีความศักดิ์สิทธิ์ของศาสนาปนอยู่ด้วย ข้าราชการสมัยก่อนนึกและเข้าใจเช่นนั้น ไม่นึกว่าตนเองเป็นคนธรรมดาสามัญในขณะเดียวกัน ข้าราชการก็มีระเบียบวินัยที่ต้องปฏิบัติตาม โดยระเบียบวินัยของข้าราชการนั้นแตกต่างไปจากคนธรรมดาสามัญ มีความพิเศษเหนือกว่า มีความยับยั้งชั่งใจมากกว่าคนธรรมดา และอยู่ได้ด้วยอำนาจและบารมีของพระผู้เป็นเจ้าคือพระเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดความผูกพันและเป็นความยึดเหนี่ยวระหว่างข้าราชการกับองค์พระประมุขของประเทศต่อเนื่องกันมาช้านาน

ต่อมาในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับขุนนางหรือข้าราชการที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น การกำหนดตำแหน่งหน้าที่และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของขุนนางทุกคนเป็นต้นอีกทั้งยังได้แยกขุนนางออกเป็น ๔ ประเภทตาม "ศักดิ์" ได้แก่ ศักดินา ยศ ราชทินนาม และตำแหน่งดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า พระเจ้าแผ่นดินทรงเห็นความสำคัญของข้าราชการพร้อมกับแสดงว่าผลประโยชน์ของทางราชการและตัวข้าราชการมีความสำคัญเหนือผลประโยชน์

และเหนือประชาชนธรรมดาสามัญมาโดยตลอด ในขณะเดียวกันข้าราชการก็ตั้งใจรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน มีค่านิยมหรือมีความสำนึกอยู่เสมอว่าตนเองเป็นข้าของแผ่นดิน ซึ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย พลเมืองในสังคมไทยแบ่งออกเป็น ๔ ชั้น ได้แก่ ชั้นเจ้านาย ชั้นผู้ดี ชั้นไพร่ และชั้นทาส การแบ่งเป็นชนชั้นเช่นนี้เป็นผลมาจากระบบเจ้าขุนมูลนาย และระบบศักดินา ซึ่งเป็นบทบาทหรือประเพณีที่สืบทอดมาตั้งแต่สังคมสมัยโบราณและมีอิทธิพลต่อระบบราชการรวมทั้งต่อความรู้สึกนึกคิดหรือบทบาทของข้าราชการในปัจจุบันได้ กล่าวคือ ระบบเจ้าขุนมูลนายเป็นระบบที่ให้ขุนนางมีบ่าวไพร่มาอยู่ในสังกัดคอยปรนนิบัติรับใช้และขุนนางก็ต้องให้ความคุ้มครองแก่บ่าวไพร่นั้นเป็นการตอบแทน ส่วนระบบศักดินาซึ่งเป็นระบบที่เทียบเกียรติยศกันว่าใครมีศักดินาเท่าใด เพื่อจะได้จัดความสำคัญและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันได้

๓) บทบาทของข้าราชการไทยในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ประเทศไทยติดต่อกับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแบบของประเทศทางตะวันตก ทรงตั้งโรงเรียนมหาดเล็กและต่อมาในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โรงเรียนมหาดเล็กได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน สำหรับเหตุผลของการตั้งโรงเรียนดังกล่าวนั้นสืบเนื่องมาจากประเทศชาติต้องการคนดี คนมีปัญญา และมีฝีมือเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างมาก พระมหากษัตริย์ยังทรงสนับสนุนให้ประชาชนได้ศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการรับข้าราชการเพิ่มขึ้นอีกด้วย

บทบาทของข้าราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ จะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า “สิบพ่อค้าเลี้ยงไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง” โดย “พญา” หมายถึง เจ้าแผ่นดิน ผู้เป็นใหญ่ ผู้เป็นหัวหน้า ส่วน “พญาเลี้ยง” หมายถึงพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ชุบเลี้ยงอุปถัมภ์ค้ำจุนข้าราชการเพื่อมุ่งหวังให้คนเป็นคนดี เพื่อเป็นกำลังของประเทศชาติ มิใช่เลี้ยงเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เพื่อสาธารณประโยชน์ มิใช่เลี้ยงเพื่อให้กินอาหาร กินเงิน กินทอง แต่หากได้เสพคุณธรรม ความดี มีความรู้เพื่อเป็นพลเมืองดี คือเป็นกำลังอันดีสำหรับปกป้องประเทศชาติ เป็นการเลี้ยงในลักษณะบุพการี ส่วนผู้รับเลี้ยงหรือผู้ถูกเลี้ยงก็ได้เป็นกำลังงานของผู้บังคับบัญชาและมีหน้าที่บำรุงรักษาป้องกันประเทศชาติ สำหรับ “พ่อค้าเลี้ยง” นั้นมิใช่เป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม แต่เป็นประโยชน์ส่วนตนส่วนพวกโดยจำเพาะเท่านั้น

แม้ว่าอาชีพรับราชการจะได้รับการนิยมยกย่องอย่างกว้างขวางสืบต่อกันมา ในขณะเดียวกัน ก็มีข้าราชการบางส่วนประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน เหตุผลส่วนหนึ่งอันเนื่องมาจากในสมัยโบราณข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน ส่งผลให้ข้าราชการทุกคนต้องทำมาหากินเอง โดยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สามารถใช้ข้าราชการชั้นผู้น้อยในบังคับบัญชาให้ทำกิจการส่วนตัวหรือให้หารายได้จากประชาชนผู้มาติดต่อราชการได้ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าประทับตรา และค่าส่วนลดจากการเก็บส่วยอากร เป็นต้น โดยถือว่าเป็นรายได้จากตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “การกินตำแหน่ง” จนถึงรัชกาลที่ ๕ ข้าราชการทุกคนได้รับเงินเดือน การหากินจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ยังคงมีอยู่ เพราะถือว่าเป็น

ประเพณีปฏิบัติติดต่อกันมานาน แต่จะต้องไม่เกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาต มิฉะนั้นจะมีความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวง และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ข้าราชการทุกคนรับราชการเป็นอาชีพโดยได้รับเงินเดือนเพียงพอกับการครองอาชีพเพื่อป้องกันมิให้แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่โดยตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือญาติมิตร เนื่องจากการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๗ เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนทั่วประเทศ หากข้าราชการทุกคนได้รับเงินเดือนเพียงพอต่อการดำรงชีพแล้ว ก็จะไม่เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในระบบราชการไทย

๔) บทบาทของข้าราชการไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗)

ข้าราชการที่ได้รับการศึกษาและอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมตามแบบตะวันตกต้องการให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อพัฒนาและปรับปรุงประเทศชาติ อีกทั้ง ในสมัยรัชกาลที่ ๗ ยังมีการปกครองข้าราชการที่เป็นการชุบเลี้ยงข้าราชการและการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย ประกอบกับเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยตกต่ำอย่างหนัก สินค้าไทยโดยเฉพาะข้าวราคาตกต่ำ เกิดภาวะขาดแคลนทั่วประเทศ ทำให้มีรายจ่ายเกินกว่ารายได้ต่อเนื่องมาหลายปี ฐานะการเงินการคลังของรัฐบาลอยู่ในสภาพคลอนแคลน ซึ่งรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ ๗ พยายามแก้ไขสถานการณ์การคลังหลายวิธี เช่น ลาออกจากองค์การมาตรฐานทองคำ กำหนดค่าเงินบาทขึ้นใหม่ แต่มีประเด็นสำคัญที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก คือ การเพิ่มภาษีราษฎรและการปลดข้าราชการออกเพื่อรักษาดุลยภาพทางการเงินสร้างความไม่พอใจให้แก่ข้าราชการที่พูดกันในสมัยนั้นว่า ถูกดุลเป็นอันมาก ตลอดจนเป็นเหตุให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในหมู่ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี การปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๗ พระองค์ทรงได้พัฒนาและปรับปรุงการเมืองการปกครองของประเทศมาโดยตลอด เช่น

๑) จัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้น ๕ สภา ดังนี้

๑.๑) อภิรัฐมนตรีสภา เป็นสภาที่ปรึกษาราชกากรแผ่นดิน ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งทรงพระปรีชาสามารถและมีความชำนาญในงานราชการมาแต่ก่อน ๕ พระองค์

๑.๒) องคมนตรีสภา ช่วยทำหน้าที่บริหารประเทศ คล้ายกับรัฐสภาในปัจจุบัน สมาชิกประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ มีความสามารถเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย ทำหน้าที่เสนอความคิดเห็นในเรื่องราชการแผ่นดิน วินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงปรึกษา

๑.๓) เสนาบดีสภา ประกอบด้วยเสนาบดีประจำกระทรวง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับราชการกระทรวงต่าง ๆ

๑.๔) สภาป้องกันพระราชอาณาจักร ทำหน้าที่ในการติดต่อประสารงานกับกระทรวงต่างๆ คือ กระทรวงกลาโหม ทหารเรือ ต่างประเทศ มหาดไทย และพาณิชย์ เพื่อป้องกันประเทศ

๑.๕) สภาการคลัง มีหน้าตรวจตรางบประมาณแผ่นดิน และรักษาผลประโยชน์การเงินของประเทศ

๒) การจัดการปกครอง โดยมีการจัดการปกครองออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๒.๑) การปกครองส่วนกลาง เนื่องจากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ฐานะทางการเงินภายในประเทศตกต่ำอันเป็นผลมาจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก จึงทรงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการใช้นโยบายดุลยภาพ คือ การตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็น จัดงานและคนให้สมดุลกันและยุบตำแหน่งราชการที่ซ้ำซ้อนกันในการบริหารราชการส่วนกลาง เดิมสมัยรัชกาลที่ ๖ มีกระทรวง ๑๒ กระทรวง รัชกาลที่ ๗ โปรดเกล้าฯ ให้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยยุบกระทรวงทหารเรือไปรวมกับกระทรวงกลาโหม และรวมกระทรวงโยธาธิการกับกระทรวงพาณิชย์เข้าด้วยกัน จึงเหลือเพียง ๑๐ กระทรวง

๒.๒) การปกครองส่วนภูมิภาค ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับการปกครองส่วนกลาง รัชกาลที่ ๗ ทรงใช้นโยบายดุลยภาพโดยยุบเลิกตำแหน่งปลัดมณฑล ตำแหน่งอุปราชประจำภาค ยุบเลิกมณฑลบางมณฑล บางจังหวัดให้ลดฐานะเป็นอำเภอตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

๓) การเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยได้ทรงเตรียมการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย แต่ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาและพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ได้กราบทูลคัดค้านว่า ยังไม่ถึงเวลาอันควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ เพราะราษฎรยังไม่มีความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยดีพอ รัชกาลที่ ๗ จึงทรงต้องเลื่อนการพระราชทานรัฐธรรมนูญออกไป จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ของ “คณะราษฎร”

ต่อมาคณะราษฎรได้ทำหนังสือไปกราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๗ เพื่อให้ทรงยอมรับข้อเสนอของคณะราษฎรและเป็นพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระองค์ทรงยอมรับข้อเสนอดังกล่าว เพราะทรงเห็นแก่ความสงบสุขของประชาราษฎร์ ไม่ต้องการเสียเลือดเนื้อกัน ถ้าเกิดจลาจลจะทำให้บ้านเมืองเสียหายนอกจากนี้ พระองค์ก็ทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรอยู่แล้ว ซึ่งเป็นผลทำให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองประสบผลสำเร็จ คณะราษฎรได้นำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งอำมาตย์หลวงประดิษฐ์มนูธรรม และคณะราษฎรบางคนได้ร่างขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระองค์ลงพระปรมาภิไธย พระองค์จึงได้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวในวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้ใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองที่สำคัญของประเทศไทย[๑๓]

---

[๑๓] ดร.ประเสริฐ วิทยารัฐและคณะ. (๒๕๔๒).*หนังสือเรียน ส ๓๐๖ประเทศของเรา ๔ สมบูรณ์แบบ*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช.

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ยังมีการปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจปกครองจากรัฐบาลหลายครั้ง ส่งผลให้ระบบการปกครองไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง จากสภาพการณ์ดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามมาโดยตลอด

๕) บทบาทของข้าราชการไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึงปัจจุบัน

นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ปกครองและบริหารราชการแผ่นดินแบบเผด็จการและมุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก จากนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานของทางราชการและเพิ่มจำนวนข้าราชการขึ้นอีกมากทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ ๓๐ ของงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนข้าราชการ การพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้อาณาจักรหรือสถาบันข้าราชการมั่นคงขึ้น อีกทั้งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่เรียกว่า"พัฒนาเศรษฐกิจก่อน พัฒนาการเมืองทีหลัง" ส่งผลให้ไม่มีการถ่วงดุลอำนาจของสถาบันทางการเมือง ประกอบกับปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการได้เรื้อรังมานานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอันเป็นเหตุให้มีการส่งเสริมให้ข้าราชการที่มี "บทบาทข้าราชการแบบพ่อค้า" ยิ่งมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน สร้างความร่ำรวย สุขสบายและมีอำนาจมากขึ้น ส่วนข้าราชการที่ยึดถือ "บทบาทข้าราชการที่อยู่ในฐานะพระยา" มักจะยากจนและถูกกล่าวหาว่าไม่ฉลาด เพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ ขึ้น

นับแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๖ "บทบาทข้าราชการแบบพ่อค้า" ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนและเข้ามาเป็นค่านิยมหลักในระบบราชการ ขณะที่ "บทบาทข้าราชการที่อยู่ในฐานะพระยา" ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง "บทบาทข้าราชการแบบพ่อค้า" นั้น หมายถึง บทบาทที่ข้าราชการนิยมยกย่องและนำแนวคิดของพ่อค้าที่ยึดถือกำไรหรือกำไรสูงสุดมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงทรัพย์สินเงินทองมากกว่ายศถาบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียงเป็นลักษณะของ "เงินสำคัญกว่าเกียรติ" ความนิยมพ่อค้านี้ยังครอบงำข้าราชการค่อนข้างถาวร โดยข้าราชการไม่เพียงรับราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินเงินทองเพื่อตนเองเท่านั้น แต่ยังแสวงหาอำนาจและความยำเกรงจากประชาชนอีกด้วย ดังนั้น "บทบาทข้าราชการแบบพ่อค้า" จึงรวมบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ และค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคนไว้ด้วย

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้นมา รัฐบาลบางรัฐบาลได้สนับสนุนให้สถาบันการเมืองและนักการเมืองเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ในขณะเดียวกันข้าราชการก็ได้ถูกลดบทบาทด้านการเมืองและการปกครอง เห็นได้จากจำนวนข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีซึ่งแต่เดิมเคยมีอยู่เป็นจำนวนมากได้ถูกลดจำนวนลงและมีจำนวนนักการเมืองกึ่งพ่อค้านักธุรกิจหรือผู้รับเหมาเพิ่มมากขึ้น ต่อมาในพ.ศ.๒๕๓๑ เป็นช่วงที่นักธุรกิจการเมืองเข้ามามีบทบาทในการเมือง การปกครองและการบริหารมากที่สุด โดยเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศนับตั้งแต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา รัฐมนตรีในตำแหน่งที่มีผลประโยชน์สำคัญ เป็นต้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอีก

ในพ.ศ. ๒๕๔๕ มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อเปลี่ยนราชการจากบูโรเครซี่ เป็นระบบราชการแบบการจัดการภาครัฐ (Public Management) ซึ่งรัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบการทำงาน ประการที่สำคัญได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๓/๑ ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ทั้งที่การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งผลของมาตรา ๓/๑ ดังกล่าวได้นำไปสู่การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖

ผลจากการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายดังกล่าว การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลานั้นได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการไทยที่สำคัญหลายประการ โดยในเชิงโครงสร้างได้มีการจัดตั้งกระทรวงใหม่เพิ่มขึ้น เพื่อรองรับกับสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีการปรับปรุงระบบการทำงานใหม่หลายด้าน เช่น การลดขั้นตอนการทำงาน การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน รวมทั้งการกำหนดให้มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาระบบราชการไทยไม่มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมาก่อน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญช่วงหนึ่งของระบบราชการไทย อย่างไรก็ตาม ผลของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ การมีจำนวนส่วนราชการที่เพิ่มขึ้นได้ก่อให้เกิดผลต่อภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้น และมีผลต่อระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการในหลายด้าน ทั้งในเรื่องการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ตามจำนวนหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้มีเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมืองก็มีความประสงค์ที่จะได้ผู้บริหารระดับสูงที่ฝ่ายการเมืองไว้เนื้อเชื่อใจ เพื่อไปดำรงตำแหน่งและรักษาผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมือง การกระทำในลักษณะดังกล่าวจึงเอื้อหรือก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้น การที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่มีบทลงโทษต่อหน่วยงานหรือข้าราชการ จึงทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับดังกล่าวยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าภายหลังการปฏิรูประบบราชการนับตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา แม้กฎหมายจะได้วางหลักการการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และใช้ระบบคุณธรรมเป็นแนวทางในการดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งบุคคล

เข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ แต่โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลครอบงำการบริหารงานด้านต่าง ๆ ในระบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารงานบุคคล

อย่างไรก็ตาม บทบาทข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ถูกระบบการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางสนับสนุนให้มีบทบาทบางอย่างเกิดขึ้นและเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงหลังพ.ศ.๒๕๐๑ เป็นต้นมาคือ “บทบาทที่ข้าราชการรับราชการเพื่อสนองความต้องการของเจ้านายในส่วนราชการของตนไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค” แทนที่จะรับราชการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม เนื่องจากข้าราชการหวังที่จะให้เจ้านายเอื้อประโยชน์หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้แก่ตนเอง อีกทั้งยังมีการวิ่งเต้นเข้ารับราชการเพื่อให้มีตำแหน่งหน้าที่แล้วนำตำแหน่งหน้าที่นั้นไปแสวงหาผลประโยชน์และความร่ำรวยเพื่อตนเองเป็นหลักโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีหรือเกียรติยศของข้าราชการน้อยลง ดังนั้นจึงควรมีการปฏิรูประบบราชการไทยโดยเน้นปรับปรุงพฤติกรรมที่ตัวข้าราชการเพิ่มมากขึ้นและควรนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ข้าราชการเปลี่ยนค่านิยมและวิธีการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติมากยิ่งขึ้น

๒.๒.๒ กฎเกณฑ์และหลักวิชาการที่ควรนำมาปฏิบัติในระบบราชการ

การปฏิบัติงานของข้าราชการต่อระบบราชการไทยที่ผ่านมามักแฝงด้วยระบบอุปถัมภ์ในทุกองค์กร หรือทุกหน่วยงาน ซึ่งข้าราชการบางส่วนยังหวังพึ่งการอุปถัมภ์มากกว่าหลักคุณธรรมที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถของตนเองเป็นหลัก ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงเห็นว่า การดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ย่อมต้องนำระบบคุณธรรมมาปฏิบัติตลอดจนมีการพัฒนาไปจนถึงหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในปัจจุบัน ดังนี้

ความเป็นมาของ “ระบบคุณธรรม”

ความเป็นมาของ “ระบบคุณธรรม” ในราชการเริ่มจากเดิมที่ประเทศต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับการรับราชการ ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคลโดยอาศัยอำนาจและหลักธรรมของผู้ปกครองประกอบกับจารีตประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชาและโดยที่ผู้ปกครองแต่ละคนมีธรรมประจำใจและมาตรฐานที่ต่างกัน จึงทำให้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการอุปถัมภ์ถือพรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลและอาศัยเหตุผลทางการเมือง ความไว้วางใจและความพอใจเป็นเกณฑ์เมื่อผู้มีอำนาจปกครองยึดแนวทางปฏิบัติทำนองดังกล่าว และมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารงานของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพรรคพวกของตนซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาคุ้มครองเท่าที่ควร ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามจัดระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม จึงมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่จะจัดบริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม[๑๔]

ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ใช้การพิจารณาจากความรู้ ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตามหลักคุณธรรมที่ต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามระบบคุณธรรมในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ยึดหลักการ ๔ประการ ได้แก่

๑) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ โดยไม่มีข้อกีดกันอันเนื่องจากฐานะ เพศ ผิว และศาสนา กล่าวคือทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์จะมีสิทธิในการถูกพิจารณาเท่าเทียมกัน รวมถึงบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติอย่างเดียวกันจะต้องได้รับโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง หรือการเลื่อนตำแหน่งต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในโอกาสหรือสถานการณ์แบบเดียวกันต่อบุคคลที่มีคุณสมบัติแบบเดียวกัน หลักการแห่งความเสมอภาคนี้มาจากหลักการพื้นฐานแห่งความเสมอภาคของบุคคลตามระบอบประชาธิปไตย โดยครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้

๑.๑) ความเสมอภาคในการสมัครงาน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ตรงตามที่กำหนดไว้ได้สมัครและเข้าสอบแข่งขัน

๑.๒)ความเสมอภาคในเรื่องค่าตอบแทน โดยยึดหลักการที่ว่างานเท่ากันเงินเท่ากันและมีสิทธิได้รับโอกาสต่างๆ ตามที่หน่วยงานเปิดให้พนักงานทุกคน

๑.๓)ความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันโดยใช้ระเบียบและมาตรฐานเดียวกันทุกเรื่อง อาทิ การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การฝึกอบรม

๒) หลักความสามารถ(Competence)หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด โดยจะบรรจุแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมตามเกณฑ์มากกว่า เพื่อให้ได้คนที่เหมาะกับงานจริงๆ (Put the right man to the right job) หากจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการระดับผู้บริหารก็จะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานชีดความสามารถหรือศักยภาพของการปฏิบัติงาน ซึ่งหลักการที่ตัดสินบุคคลโดยยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ นับเป็นหลักการสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจสำคัญของระบบคุณธรรม เนื่องจากหลักการที่ว่า “การปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมต้องอาศัยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเป็นประการสำคัญ” ดังนั้น กระบวนการคัดเลือกหรือสรรหาจะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงสุดเท่าที่จะหาได้ หลักความสามารถนอกจากพิจารณาจากความรู้ ความสามารถแล้ว การบริหารงานบุคคลแบบใหม่ที่ภาคเอกชนนำมาใช้อย่างได้ผล คือ

---

[๑๔]เพ็ญศรี วายวานนท์. (๒๕๑๔). ระบบคุณธรรม. ใน อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ), *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย* (หน้า ๙๙). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

การใช้คุณลักษณะที่ต้องการในการทำงานซึ่งอยู่ในตัวบุคคลเป็นปัจจัย เพื่อใช้พิจารณาในการคัดเลือกคน เพื่อการเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การบรรจุ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่เรียกว่า "ระบบ Competency" หรือ "สมรรถนะ" ซึ่งหมายถึง คุณลักษณะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรม อุปนิสัย ทัศนคติ แรงจูงใจในตัวบุคคลที่มีต่องานที่ทำ โดยทฤษฎีของDavid McClelland ได้กล่าวไว้ว่า "แรงจูงใจที่ต่างกันย่อมจะทำให้ผลสำเร็จต่างกัน" เช่น ลักษณะที่แตกต่างโดดเด่นเหนือธรรมดา โดยลักษณะเหล่านั้น ได้แก่ แรงบันดาลใจ แรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจ ลักษณะอุปนิสัยหรือการแสดงออกถึงภาพลักษณ์ มโนทัศน์หรือทัศนคติ ค่านิยม ความรู้ ทักษะ เป็นต้น

หลักความสามารถของบุคคล หรือที่ภาคเอกชนเรียกว่า "สมรรถนะ" นั้น ทฤษฎีของ David McClelland เรียกว่า "ทฤษฎีภูเขาน้ำแข็ง"(Iceberg Theory) ที่กล่าวว่าการที่จะได้ทราบถึงความสามารถหรือสมรรถนะในตัวบุคคลใด ๆ นั้น เป็นเรื่องที่ไม่สามารถรู้ได้ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ เปรียบเสมือนภูเขาน้ำแข็งที่อยู่ในทะเลจะมีส่วนที่พ้นน้ำเพียงร้อยละ ๑๐ – ๓๐ เท่านั้น แต่ยังมีส่วนที่อยู่ใต้น้ำอีกร้อยละ ๗๐ – ๙๐ คุณลักษณะของบุคคลที่เราพบเห็นก็เช่นกัน มีส่วนที่อาจจะรู้ได้ถึงสมรรถนะหรือความสามารถในการทำงานได้จากคุณลักษณะภายนอกก็เพียงส่วนน้อย คือ ทักษะและความรู้ แต่ยังคงมีคุณลักษณะอีกส่วนใหญ่ของบุคคลซึ่งอยู่ในจิตใจ และความนึกคิดที่เราไม่สามารถรู้ได้ เหมือนกับส่วนใหญ่ของภูเขาน้ำแข็งที่อยู่ใต้ทะเลซึ่งคุณลักษณะภายในของบุคคลที่ไม่สามารถรู้ได้ทันทีก็คือ แรงกระตุ้น ลักษณะนิสัย ทัศนคติ ที่มีต่อองค์กร บทบาทและการมีส่วนร่วมต่อสังคมและองค์กร ดังนั้น เพื่อจะได้ปฏิบัติงานให้ตรงกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การมากที่สุด หลักความสามารถย่อมมีความสำคัญกว่าเรื่องของชาติตระกูล เพศ อายุ เชื้อชาติ หรือศาสนา หรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลซึ่งเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์

๓) หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน(Security on Tenure) หมายถึง หลักประกันการปฏิบัติงานที่องค์การให้แก่บุคลากรว่าจะได้รับการคุ้มครอง รวมถึงกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมในการปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อมิให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมายต้องถูกกลั่นแกล้ง หรือใส่ความ หรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมั่นคงในหน้าที่ด้วยการยึดหลักความถูกต้องของเหตุผลและระเบียบกฎหมายมีการเปิดโอกาสให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงแสดงเหตุผลแห่งการปฏิบัติหน้าที่ หากผู้ใดมิได้กระทำความผิดย่อมไม่ต้องถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้เกิดการเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามหลักการที่กฎหมายกำหนด โดยหลักการที่ผู้บริหารใช้ในเรื่องของความมั่นคงในอาชีพการงาน คือ

๓.๑) การดึงดูดใจ (Attraction) โดยพยายามจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานกับองค์การ

๓.๒) การธำรงรักษา (Retention) โดยการธำรงรักษาพนักงานที่ความสามารถเหล่านั้นให้ทำงานอยู่กับองค์การ เพราะมีความก้าวหน้ามั่นคง

๓.๓) การจูงใจ (Motivation) โดยกระตุ้นให้พนักงานมีความมุ่งมั่นในอาชีพที่ทำอยู่

๓.๔) การพัฒนา (Development) โดยเปิดโอกาสให้ได้พัฒนาศักยภาพและมีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ

๔) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง การไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงในกิจการงาน หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดๆหรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง ข้าราชการเป็นนักปฏิบัติงานมืออาชีพ (Professional) ปฏิบัติงานอยู่บนพื้นฐานแห่งกฎหมายและองค์ความรู้ภายใต้ศาสตร์ต่าง ๆ มีความเป็นกลางมุ่งต่อผลของงานตามหลักวิชาการ มีจุดมุ่งหมายที่เป็นประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ย่อมไม่ควรถูกแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจซึ่งมิได้สั่งการบนพื้นฐานแห่งกฎหมายและหลักการทางวิชาการที่ถูกต้อง ข้าราชการพึงปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดโดยเฉพาะ

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีคุณประโยชน์อยู่หลายประการ ได้แก่

๑) เป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของข้าราชการหรืออาชีพรับราชการ ทำให้งานราชการได้รับความสนใจจากผู้มีความรู้ความสามารถสูง ราชการก็จะได้คนดีเข้ามาทำงาน

๒) สนับสนุนแนวความคิดและทางปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในการปฏิบัติงานของรัฐได้มีสิทธิโดยเท่าเทียมกันในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการมีส่วนที่จะทำคุณประโยชน์โดยการทำงานให้แก่ส่วนรวมโดยเสมอภาคกันไม่จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

๓) ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการเพื่อให้มีความมั่นคงในการรับราชการและมุ่งหน้าทำงานโดยใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ การบริหารของรัฐก็จะเป็นไปโดยสม่ำเสมอและมั่นคง

๔) ส่งเสริมกำลังใจของข้าราชการให้ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติราชการให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เมื่อได้ตระหนักถึงความเป็นธรรมที่ตนได้รับในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการขจัดผู้ที่หย่อนความสามารถหรือได้เข้ามาปฏิบัติงานโดยอาศัยอิทธิพลใด ๆ จึงเป็นการไม่สนับสนุนผู้ที่มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมอีกด้วย[๑๕]

ระบบคุณธรรม	ระบบอุปถัมภ์
๑) ยึดหลักความสามารถ	๑) ยึดความพึงพอใจ
๒) เปิดโอกาสให้ทุกคนเท่าเทียมกัน	๒) ให้โอกาสแก่พรรคพวกหรือญาติพี่น้อง
๓) มีความมั่นคงในการทำงาน	๓) ขาดความมั่นคงในการทำงาน
๔) ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรก	๔) มีอิทธิพลการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงาน

ตารางการเปรียบเทียบหลักปฏิบัติระหว่างระบบคุณธรรมกับระบบอุปถัมภ์

แม้ว่าที่ผ่านมาระบบราชการไทยจะมีความพยายามปฏิรูประบบราชการและการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลเพื่อขจัดปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ให้หมดสิ้นไป โดยมีการกำหนดสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบ

---

[๑๕]ทิพาวดี เมฆสวรรค์. ๒๕๓๑. หน่วยที่ ๑ แนวคิด โครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*(หน้า ๑๗). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้หน่วยราชการได้ยึดถือและปฏิบัติ รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆอีกมากออกมาใช้บังคับ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้มีอำนาจในระบบราชการกลับไม่ยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังเคร่งครัด ยังใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ จนทำให้ข้าราชการขาดขวัญกำลังใจหรือถูกผู้มีอำนาจใช้ไปในทางส่วนตัวกลายเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน กระทบต่อประสิทธิภาพของระบบราชการ ก่อให้เกิดผลเสียหายอันใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติโดยรวมมาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม การนำระบบคุณธรรม ๔ ประการ มาใช้กับการบริหารงานบุคคลก็ส่งผลกระทบต่อปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามหลักคุณธรรมในยุคต้น เนื่องจากระบบคุณธรรมเน้นการทำงานตามกฎหมายและกฎระเบียบมากกว่าการบรรลุสัมฤทธิ์ผล การปฏิบัติงานขาดความยืดหยุ่นไม่สามารถปรับตัวตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาตนเองของข้าราชการส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองต่อความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนเองมากกว่าความมุ่งมั่นในการทำให้ส่วนราชการของตนบรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้ และการปฏิบัติราชการ โดยภาพรวมด้อยประสิทธิภาพ อาทิ การให้บริการประชาชนทั่วไป การแก้ไขปัญหาของประเทศการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงจากหลักคุณธรรมมาเป็นหลักการ Do & Don't โดยเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่กำหนดให้ภาครัฐต้องดำเนินการและห้ามกระทำการอย่างละ ๙ ประการซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตราเป็นกฎหมายการปฏิรูประบบราชการพลเรือน (Civil Service Reform Act of ๑๙๗๘:CSRA) หลัก Do & Don't ๙ ประการ ได้แก่

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐต้องดำเนินการ ๙ ประการ ดังนี้

๑) สรรหาข้าราชการจากทุกภาคส่วนของสังคมเปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

๒) การบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

๓) การกำหนดค่าตอบแทนยึดหลักตามค่างาน ใช้ค่าตอบแทนเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการมีผลการปฏิบัติเป็นเลิศ

๔) ยึดหลักคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และประโยชน์สาธารณะ

๕) การใช้อัตรากำลังข้าราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๖) การธำรงรักษาข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานดีไว้พัฒนาข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ย และปลดถ่ายข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน

๗) ใช้กระบวนการศึกษาและเรียนรู้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน

๘) ปกป้องข้าราชการจากการคุกคามของฝ่ายการเมือง

๙) ปกป้องข้าราชการที่เปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ห้ามกระทำการ ๙ ประการ ดังนี้

๑) ห้ามเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการหรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ

๒) ห้ามนำข้อมูลจากการร้องเรียนหรือจากการฝากฝังของพวกพ้องมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการบริหารงานบุคคล ยกเว้นข้อมูลเหล่านั้นจะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการความสามารถ ความถนัด คุณลักษณะโดยทั่วไป ความซื่อสัตย์ และความเหมาะสม

๓) ห้ามใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ ไปบีบบังคับให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือลงโทษข้าราชการที่ปฏิเสธที่จะกระทำในสิ่งที่ต่าง ๆ ดังกล่าว

๔) ห้ามปิดกั้นหรือหลอกลวงบุคคลเกี่ยวกับสิทธิของพวกเขาในเรื่องการแข่งขันสอบบรรจุเข้ารับราชการ

๕) ห้ามใช้อิทธิพลใด ๆ บีบบังคับให้บุคคลที่สมัครเข้ารับราชการถอนตัวออกจากกระบวนการแข่งขันเพื่อสอบบรรจุเข้ารับราชการ

๖) ห้ามปฏิบัติต่อผู้สมัครสอบแข่งขันบรรจุเข้ารับราชการและข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดด้วยความลำเอียงเป็นกรณีพิเศษที่แตกต่างจากบุคคลอื่น ๆ โดยไม่เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมาย

๗) ห้ามบรรจุแต่งตั้ง จ้างงาน เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้กับเครือญาติในหน่วยงานที่ตนเองเป็นผู้บริหาร

๘) ห้ามดำเนินการ หรือไม่ให้ดำเนินการต่อข้าราชการเพื่อเป็นการลงโทษในการที่ข้าราชการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ปฏิเสธการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง หรือเปิดเผยอย่างถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การใช้จ่ายเงินอย่างไม่คุ้มค่า หรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสาธารณะ

๙) ห้ามดำเนินการหรือไม่ให้ดำเนินการต่อข้าราชการอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักคุณธรรมของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้นำหลักคุณธรรมที่ปรับปรุงใหม่ดังกล่าวในข้างต้นมาประมวลสรุปไว้ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด ๑ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้ (๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ (๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้ (๔) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ (๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองแต่อย่างไรก็ตาม ระบบราชการตามแนวความคิดแบบ Bureaucracyได้สร้างปัญหาต่อระบบราชการในการบริหารงานภาครัฐ เช่นระบบเดิมล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพเป็นอุปสรรค

ต่อการพัฒนาประเทศ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการเปลี่ยนแปลงของสังคม มีองค์การปฏิบัติงานกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางซับซ้อน จนไม่อาจจัดระบบควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการใช้อำนาจของข้าราชการทุกคนเป็นการเฉพาะรายได้ การมีระเบียบข้อบังคับจำนวนมากได้สร้างความเคยชินกับข้าราชการว่าต้องเน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบราชการจากรูปแบบ Bureaucracyเป็นแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำหลักแนวความคิดดังกล่าวมาใช้กับระบบราชการไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยวัดผลสัมฤทธิ์และมีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมโปร่งใส มีการบริหารงานที่รวดเร็วและคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักเรื่องธรรมาภิบาลที่ใช้บังคับกับหน่วยราชการไทยในปัจจุบัน

หลักธรรมาภิบาลสากล

บทบาทของการเป็นบรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของกลุ่มบรรษัทและกิจการธุรกิจ (Good Corporate and Corporate Social Responsibility) มีความสำคัญมากขึ้นทั้งในแง่ของการเป็นแนวคิด กลไก และเครื่องมือที่สำคัญของการพัฒนาองค์กรธุรกิจและการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างยั่งยืน เช่น การใช้หลักธรรมาภิบาล การผลิตสินค้าและบริการที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม เป็นการสร้าง “คุณค่า” ให้กับองค์กรธุรกิจนอกจาก “มูลค่า” ทางธุรกิจที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจแล้ว แนวคิดดังกล่าวยังสนับสนุนการเติบโตทางธุรกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทางสังคมที่เต็มไปด้วย “ความเก่ง” และ “ความดี” ความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัทและกิจการธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) มุ่งเน้นให้องค์กรธุรกิจดำเนินกิจการทางธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรและสังคมโดยส่วนรวมเพื่อชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่ เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับชุมชน เป็นต้น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจที่องค์กรดำเนินการและเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร เป็นการดำเนินกิจกรรมภายในและภายนอกในอันที่จะส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งและการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปกติ

๑) การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอิงอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็นรวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

๒) นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

๓) ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

๔) การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

๕) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

๖) ความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม (Equality) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๘) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

๙) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

หลักธรรมาภิบาลในระบบราชการไทย

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) เมื่อเข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ อาทิ ธรรมาภิบาล ประชารัฐ ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม๒๕๔๒ให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างจากบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่งความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี คือ “ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพื่อให้ส่วนต่างๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม”

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในภาคราชการเกิดจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงของไทยใน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤตย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งอาจจะ

ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้มอบให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจและต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงาน ก.พ. นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐สิงหาคม ๒๕๔๒ได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกหรือเรียกได้ว่าเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี๖ประการ คือ

๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

๕) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ต่อมาภายหลังเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยหลักการสำคัญคือ การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การนำเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวไปสู่

การปฏิบัติให้บังเกิดผล จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขตแบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ แม้ว่าจะได้บัญญัติหัวข้อต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของกฎหมายว่า ในการปฏิบัติราชการส่วนราชการและข้าราชการผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓/๑ แล้วก็ตาม แต่หัวข้อที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของมาตรา ๓/๑ ยังเป็นเพียงหัวข้อที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องการ แต่ยังขาดการกำหนดถึงวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและข้าราชการที่จะต้องดำเนินการไปสู่เป้าหมาย ดังนั้น การกำหนดให้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการกำหนดกรอบและทิศทางที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องพึงปฏิบัติเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ของการบริหารราชการที่ดีตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ ด้วยเหตุดังกล่าว พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักเรื่องธรรมาภิบาลที่ใช้บังคับกับหน่วยราชการไทยในปัจจุบัน นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ

๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ

๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน และให้บริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว

๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ มีการทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์อยู่เสมอ

๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน

ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการในรูปแบบที่หลากหลายและเป็นไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓ ลักษณะและวิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย

ระบบอุปถัมภ์ถือว่าเป็นวัฒนธรรมหรือค่านิยมในสังคมมาช้านาน เป็นระบบความสัมพันธ์ที่เริ่มต้นจากการเป็นเครือญาติ ความใกล้ชิดสนิทสนมกันหรือความเป็นส่วนตัวระหว่างผู้ที่เหนือกว่ากับผู้ที่ด้อยกว่าและมีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ร่วมกันได้เนื่องจากมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเป็นเพื่อนระหว่างกัน ภายใต้ระบบดังกล่าวจะมีผู้อุปถัมภ์ให้ผลประโยชน์กับคนที่ติดตามสนับสนุนตนหรือยอมรับใช้ หรือที่เรียกว่า “ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์” โดยผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็จะให้ผลประโยชน์กลับคืนให้แก่ผู้อุปถัมภ์ ซึ่งถือว่าต่างคนได้ประโยชน์จากกันและกัน จากพฤติกรรมทางวัฒนธรรมหรือค่านิยมดังกล่าว ส่งผลให้สังคมไทยยังยึดติดกับการได้รับความช่วยเหลือจากผู้อื่นโดยไม่ใช้ความสามารถของตนเป็นหลัก การฝากเนื้อฝากตัวกับผู้ใหญ่หรือผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่าเพื่อหวังผลประโยชน์หรือแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นลักษณะและวิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยมีปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ ดังนี้

๑) เงื่อนไขทางค่านิยมและความคิดของข้าราชการไทยส่วนใหญ่ คือ ความสำนึกทางชนชั้น ซึ่งยังยึดโยงกับความเชื่อในเรื่อง “ผู้ใหญ่ - ผู้น้อย” “การให้ความช่วยเหลือ - ความคุ้มครอง” “การฝากเนื้อฝากตัว” “การทดแทนบุญคุณ” “ข้าเก่าเต่าเลี้ยง” จึงเกิดระบบที่เรียกว่าเจ้านายเก่าลูกน้องเก่าที่ต่างอุปถัมภ์ค้ำชูช่วยเหลือตอบแทนกัน เจ้านายเก่านั้นก็ย่อมต้องมีเจ้านายเก่าของตนอีกทอดหนึ่งที่จะต้องช่วยเหลือตอบแทน ทำให้เกิดพัวพันต่อเนื่องกันไปทั้งระบบราชการและทำให้อิทธิพลระบบอุปถัมภ์ยังเป็นที่แพร่หลายอยู่ในทุกวงราชการ

๒) การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ก็ถือว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดระบบอุปถัมภ์ ซึ่งนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชนและการตีความตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายการเลือกปฏิบัติกล่าวโดยสรุปว่า การกีดกัน การเลือกปฏิบัติต่อคนบางกลุ่มในทางที่ให้สิทธิน้อยกว่าคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางเผ่าพันธุ์ ภาษา หรือ ศาสนา หรือความไม่เท่าเทียมกันและไร้เหตุผล หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติต่อบุคคล การให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลที่เป็นญาติมิตร พวกพ้อง หรือคนสนิทมิตรสหาย ซึ่งการเลือกปฏิบัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่ถือปฏิบัติในสังคมต่าง ๆ มาช้านาน และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม เช่น ด้านการบริการประชาชน ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนผู้รับบริการติดต่อราชการกับหน่วยงานราชการ หากเป็นบุคคลที่รู้จักหรือเป็นเครือญาติ อาจได้รับสิทธิพิเศษในการได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ให้การบริการประชาชน ด้านบริหารงานบุคคล เช่น การสอบบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น ความเสมอภาคจึงมิได้หมายถึงทุกคนจะต้องได้รับ “เท่ากัน” แต่ที่สำคัญต้องสร้างโอกาสให้ผู้ยากไร้และผู้ที่ด้อยกว่าได้เข้าถึงสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน

๓) ความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และข้าราชการประจำ กล่าวคือ ปัจจุบันกลุ่มธุรกิจได้พัฒนาก้าวไกลไปมากจนก้าวล้ำกลุ่มข้าราชการ ขณะเดียวกันระบบการเมืองได้เปิดกว้างขึ้นและต้องอาศัยเม็ดเงินเป็นจำนวนมาก ในสมัยก่อนนักการเมืองมักอาศัยการสนับสนุนทางการเงินจากนักธุรกิจ แต่ปัจจุบันนักธุรกิจกลับกลายเป็นนักการเมืองเสียเอง กลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองจึงเริ่มกลืนเป็นกลุ่มเดียวกัน นักการเมืองโดยแท้ที่ไม่มีทุนถูกกีดกันออกจากระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และข้าราชการประจำจึงเป็นไปในลักษณะที่ไม่สมดุล ยิ่งนานวันอำนาจของกลุ่มข้าราชการประจำจะลดลงตามลำดับ ทำให้เกิดวงจรที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยวิ่งเข้าหาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็จะวิ่งหานักการเมืองในฐานะผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐและมีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง และนักธุรกิจวิ่งเข้าหาข้าราชการ เพื่อเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการและนักการเมือง โดยแลกกับผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือสิทธิพิเศษในการลงทุน

๔) การโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในช่วงเปลี่ยนผ่านรัฐบาล เมื่อรัฐบาลใดขึ้นมาบริหารประเทศก็มักจะมีการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงให้ดำรงตำแหน่งแทนคนก่อนที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นบุคคลของฝ่ายตรงข้ามหรือมีแนวโน้มว่าจะไม่สนองตอบต่อนโยบาย เมื่อพรรคการเมืองใดได้กำกับดูแลกระทรวงใด ก็จะมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการวางตัวข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ของกระทรวงนั้น ๆ โดยผ่านการใช้อำนาจที่มาจากการดำรงตำแหน่งที่เป็นทางการและได้รับความชอบธรรมตามกฎหมายประกอบกับการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีเหนือกว่าข้าราชการประจำ เช่น อำนาจในการจัดสรรงบประมาณ อำนาจในการควบคุมและกำกับนโยบายของระบบราชการ หรืออำนาจจากการเป็นผู้แทนของประชาชน เป็นต้น

๕) ส่วนราชการในฐานะหน่วยงานที่เป็นผู้รับนโยบายโดยตรงจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ จึงทำให้ตัวข้าราชการต้องมีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง เมื่อฝ่ายการเมืองเข้าครอบครองอำนาจรัฐ อีกทั้งกฎหมายได้ให้สิทธิและให้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ เพื่อให้ฝ่ายการเมืองในฐานะผู้กำหนดนโยบายได้บุคคลที่เหมาะสมสอดคล้องกับการเข้ามาเป็นไม้เป็นมือในการขับเคลื่อนงานตามนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นผลให้การใช้ระบบอุปถัมภ์ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในระบบราชการ

๖) นโยบายประชานิยม ที่ทำให้ประชาชนหวังพึ่งพิงนโยบายอุปถัมภ์ของรัฐมากจนเกินไป และนโยบายประชานิยมเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดความหวังเทียมในหมู่คนจน สำหรับในระบบราชการนั้น นโยบายดังกล่าวเป็นการเปิดช่องโหว่ให้นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน เพราะการนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติจำเป็นต้องใช้งบประมาณมหาศาล ประกอบกับวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่หยั่งรากลึกในสังคมไทย ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผลประโยชน์กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้น

๗) โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐไม่มีความสมดุลกับปริมาณของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการช่วงชิงและการวิ่งเต้นเข้าหาผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจ เพื่อผลักดันให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือการเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาระบบอุปถัมภ์ได้

๘) การใช้ความรู้สึกและความต้องการส่วนตัวมาพิจารณาคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลโดยไม่ยึดกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือหลักวิชาการเป็นสำคัญ ระบบราชการไทยยังคงยึดติด

กับการบริหารงานบุคคลในรูปแบบเดิม เช่น ใช้ระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบเครือญาติหรือบุคคลใกล้ชิดสนิทสนม หรือความเป็นเจ้านายลูกน้อง เมื่อเจ้านายได้เลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ลูกน้องก็ต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนหรือได้รับการแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งในระดับที่ดีและสูงกว่าจากตำแหน่งเดิม เนื่องจากเคยรับใช้จงรักภักดีเจ้านายมาก่อน โดยมักจะใช้ความเห็นและความรู้สึกส่วนตัวที่มองว่าบุคคลต่าง ๆ นั้น มีคุณสมบัติเท่ากันในทุก ๆ ด้าน และจะได้เลือกเอาเฉพาะคนของตนที่สังคมส่วนใหญ่ไม่ได้ยอมรับหรือมีโอกาสน้อยให้ได้ตำแหน่งที่ต้องการเพื่อจะได้มีบุญคุณให้ต้องมาทดแทนด้วยการรับใช้ดูแลและตอบแทนด้วยผลประโยชน์ต่อกันตลอดไป ซึ่งลักษณะการได้ตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นลักษณะวิธีการของระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลกระทบที่เลวร้ายต่อข้าราชการที่ดี ๆ ทั่วไปอย่างมาก

๙) การเปิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อนตำแหน่งมากจนเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถหรือผลการประเมินการปฏิบัติงานของบุคคลเป็นหลัก แต่เป็นการใช้ดุลพินิจความจากความชอบส่วนตัวหรือจากความเกรงกลัวต่ออำนาจหรืออิทธิพลภายนอกที่ฝากคนของตนเข้ามารับตำแหน่งที่สำคัญหรือเป็นการจงใจวางคนของตนไว้เพื่อปกปิดความผิดหรือการทุจริตที่ตนและพวกพ้องกระทำไว้ จึงไม่ต้องการแต่งตั้งคนดี เพราะจะไม่สามารถครอบงำได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ย้าย โอน และเลื่อนตำแหน่งนั้น ๆ มักจะหวังผลประโยชน์ส่วนตนที่เป็นทรัพย์สิน ชื่อเสียง หรืออำนาจบารมีที่จะมีผลต่อตนเองในอนาคต โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติอย่างใด

๑๐) การยึดติดกับอำนาจและบารมี จึงทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจพยายามที่จะสร้างหรือต้องการกระจายอำนาจและบารมีของตน โดยการเข้าหาผู้มีอำนาจและบารมีที่มีระดับที่สูงกว่าด้วยการเสนอผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีมูลค่า หรือมีการกระจายอำนาจและบารมีของตนโดยการพยายามสร้างสิ่งซึ่งเป็นการส่งผลทำให้เกิดบารมีในตนเองไปสู่การเป็นผู้มีจิตใจกว้างขวาง การที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน จึงทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ตามมาภายหลัง

๑๑) การเกิดจากตัวบุคคลที่เติบโตมาจากระบบอุปถัมภ์ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการโดยได้รับความช่วยเหลือจากญาติมิตร พวกพ้อง คนใกล้ชิด หรือจากการให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นสาเหตุที่ทำให้สภาพแวดล้อมภายในองค์กรมีจุดเริ่มต้นมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์และบุคคลเหล่านั้นก็ยังคงเจริญก้าวหน้าต่อไปจนทำให้เกิดเป็นพฤติกรรมการเลียนแบบการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างต่อเนื่องในองค์กร (อุปถัมภ์นิยม) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับตัวผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารที่ได้ดีเพราะใช้วิธีการของระบบอุปถัมภ์ไม่เคยมีระบบคุณธรรมอยู่ในจิตใจยังมีกิเลสและความพึงพอใจในผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับและยิ่งหากเป็นผู้ใหญ่ที่มีบุคคลห้อมล้อมใกล้ชิด เช่น บุคคลในครอบครัว ญาติมิตร เพื่อนฝูงหรือบริวาร เป็นต้น โดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์เป็นสำคัญ ประกอบกับไม่คำนึงถึงความถูกต้อง หลักคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล เป็นเหตุให้ได้บุคลากรหรือข้าราชการที่ไม่ตรงกับสายงานการปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพ และผลงานไม่เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายขององค์กร

๑๒) กรณีการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ง่าย โดยเฉพาะกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ที่สามารถยืดหยุ่น หรือแก้ไขยกเลิกได้ด้วยอำนาจของผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรนั้น ๆ เช่น การออกกฎ หรือหลักเกณฑ์โดยกำหนดให้มีเนื้อหาหรือเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดผลประโยชน์ต่อพวกพ้อง ญาติมิตร

คนใกล้ชิด ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจ เป็นต้น นอกจากนี้ ข้าราชการสามารถเลือกใช้และตีความกฎระเบียบในกรณีที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ต่อตนเองได้ อีกทั้ง การออกกฎหมาย กฎ ระเบียบยังไม่อาจเอาผิดกับผู้ที่ทำการทุจริตด้วยการใช้วิธีการของระบบอุปถัมภ์ต่อหน้าที่ราชการที่สร้างความเสียหายได้อย่างจริงจัง เป็นเหตุให้ผู้กระทำไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือโทษที่จะได้รับ จึงยังคงเกิดเหตุการณ์ในลักษณะความผิดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์เพิ่มมากขึ้นมาตลอด

๑๓) กรณีผู้ใช้บังคับกฎหมายและผู้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่มีระเบียบวินัยต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย หลีกเลี่ยงการใช้กฎหมาย หรือใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้องของตน จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการตราหรือออกกฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายบางฉบับอาจเป็นการสร้างภาระหรือมีข้อจำกัดโดยไม่จำเป็นให้แก่สังคม ประชาชน หน่วยงานหรือผู้บริหารมากเกินไป เช่น การกำหนดให้รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบ โดยให้เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นภาระงานที่มากเกินกว่าที่จะดูแลและปฏิบัติให้เกิดผลที่ดีได้ทำให้ต้องมีผู้ช่วยงานในสำนักงานมาก เพื่อสรุปข้อมูลและรายละเอียดที่จำเป็นเกี่ยวกับงานเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงาน โดยส่วนใหญ่ก็มักจะคัดเลือกจากบุคคลที่เป็นลูกน้องเก่า ผู้ที่เคยร่วมงานกัน ญาติมิตร หรือคนใกล้ชิด ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่ต้องตอบแทนกันในเรื่องของตำแหน่งและความก้าวหน้าโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถ หลักธรรมาภิบาล ทำให้บุคลากรขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ที่ทำงานอยู่ตามระบบเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๒.๔ แนวคิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการของต่างประเทศ

๒.๔.๑ สาธารณรัฐสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศเล็ก ๆ ที่มีพื้นที่เพียง ๖๔๗ตารางกิโลเมตร มีทรัพยากรจำกัด มีความต่างทางพหุวัฒนธรรมที่หลากหลายทั้ง จีน มาเลเซีย อินเดีย ฯลฯ แต่เป็นที่น่าสนใจว่าเหตุใด ประเทศสิงคโปร์จึงหลายเป็นประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองในหลาย ๆ ด้าน ในบรรดาประเทศแถบอาเซียน สิงคโปร์กลายเป็นรัฐสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพคน โดยใช้หลัก Meritocracy เป็นแนวคิดหลักทางการเมือง และวาระสำคัญของการศึกษาระดับชาติ คือ “We must uphold meritocracy and incorruptibility” เพราะถือเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงศักยภาพตามความสามารถของตนอย่างเต็มที่

หลัก Meritocracy คือหลักการบริหารที่เน้นความรู้ความสามารถของบุคคล หรือที่เรียกว่า ระบบคุณธรรม (The Merit System) ที่ไม่ได้หมายถึง “ศีลธรรมอันดี” แต่คือระบบการคัดสรรคนเข้าทำงาน โดยยึดหลักความรู้ความสามารถในการทำงาน โดยสรุปคือเป็นระบบสังคมที่เชื่อว่าการสำเร็จด้วยตนเองไม่ใช้สิทธิพิเศษทางชนชั้น โดยแนวคิดความเสมอภาค (Equality) ความสามารถ (Competence) ความมั่นคง (Security) และความเป็นกลางในทางการเมือง (Political Neutrality)หากกล่าวถึงหลัก Meritocracy สิ่งที่ตรงข้ามกับระบบนี้คือ Patronage System หรือระบบอุปถัมภ์ที่ใช้วิธีการคัดเลือกคนเข้าทำงานโดยยึดตามความพอใจเป็นส่วนตัวเช่น ญาติพี่น้อง

คนสนิท หรือพวกพ้อง โดยไม่ได้เน้นความรู้หรือความสามารถของบุคคลเป็นที่ตั้งเพราะไม่ว่าจะเป็นระบบการเมืองการบริหารภาครัฐคือระบบราชการ ระบบทหาร ระบบธุรกิจที่เป็นรูปแบบครอบครัวจะมีระบบอุปถัมภ์เป็นแกนหลัก เนื่องจากระบบอุปถัมภ์ไม่สามารถคัดสรรตัวบุคคลบนพื้นฐานของความรู้ความสามารถ หรือระบบคุณธรรมได้อย่างเต็มที่ ความเสื่อมขององค์กรย่อมจะเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่สังคมเปิดกว้างขึ้นมีการแข่งขันจากต่างชาติและบรรษัทข้ามชาติ สังคมที่มีการบริหารโดยคนมีความรู้ระดับกลางจึงไม่สามารถทนต่อการแข่งขันได้ และนี่เป็นสิ่งที่ประเทศสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญ อันจะส่งผลต่ออนาคตของประเทศชาติต่อไป[๑๖]

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดจริงจังและกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันได้รับการทบทวนปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ โดยกฎหมายการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมีโทษทั้งจำคุกและปรับในจำนวนค่าปรับที่สูง คือ ผู้ใดก็ตามที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดในคดีคอร์รัปชันอาจถูกปรับเป็นเงินสูงได้ถึง ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ ๒.๓ ล้านบาท และหรือทั้งปรับทั้งจำคุกได้สูงถึง ๕ ปี ทั้งนี้ ถ้าการละเมิดกฎมายนั้นเกี่ยวข้องอยู่ในเรื่องของสัญญากับภาครัฐหรือพัวพันกับสมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกในองค์กรภาครัฐ โทษจำคุกอาจสูงได้ถึง ๗ ปี นอกจากนั้นบุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดในคดีคอร์รัปชันจะถูกศาลสั่งให้คืนเงินสินบน โดยที่ศาลยังมีอำนาจจะริบทรัพย์ผู้กระทำผิดที่ได้มาอย่างไม่ถูกต้องส่วนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดในเรื่องคอร์รัปชัน จะถูกไล่ออก งดเงินบำเหน็จบำนาญ อีกทั้งผลประโยชน์ทั้งปวงอีกด้วย

๒.๔.๒ สาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศในกลุ่มอาเซียน +๖ ซึ่งมีปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นพร้อมกับการที่ประเทศได้รับเอกราชจากประเทศญี่ปุ่นใน พ.ศ. ๒๔๙๑ ขณะนั้นรัฐบาลได้ยึดทรัพย์สินและโรงงานของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นของรัฐ หากใครต้องการผลประโยชน์ก็ต้องวิ่งเข้าหารัฐบาล แต่คนมีสิทธิก็จะมีเพียงคนที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลเท่านั้น กลุ่มธุรกิจไหนที่สายสัมพันธ์ดีกว่ากลุ่มอื่น ๆ ก็จะเติบใหญ่กลายเป็น “แชโบล” ซึ่งเป็นภาษาเกาหลีแปลว่า “ธุรกิจขนาดใหญ่” ความสัมพันธ์ระหว่างแชโบลกับการเมืองจึงเป็น **“ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์”** คล้าย ๆ กับในประเทศไทย หากใครหันไปสนับสนุนฝ่ายตรงข้ามก็จะถูกประธานาธิบดีใช้กฎหมายปราบปรามคอร์รัปชันจับติดคุกหมด ดังนั้นก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐ การปราบคอร์รัปชันจึงเป็นเพียงข้ออ้างบังหน้าที่มีเอาไว้ใช้ปราบศัตรูทางการเมืองเท่านั้น จากนั้น แชโบลยังอาศัยสายสัมพันธ์ที่ดีรุกคืบเข้าไปซื้อหุ้นธนาคารที่รัฐบาลเคยถือหุ้นอยู่ซึ่งรัฐบาลก็เต็มใจขายเพราะมีแรงกดดันจากนานาชาติให้เปิดเสรีทางการเงิน ต่อมาเกิดวิกฤตต้มยำกุ้งซึ่งเริ่มต้นจากประเทศไทยลุกลามไปถึงเกาหลีใต้จนทำให้เศรษฐกิจตกต่ำเช่นเดียวกัน

ในเวลาต่อมาประธานาธิบดี คิม แด จุง เห็นว่าหากปล่อยให้เกิดการคอร์รัปชันอยู่เช่นนี้ประเทศชาติอาจจะมีปัญหาในระยะยาว จึงมีแนวคิดผลักดันการต่อต้านการคอร์รัปชันให้เป็นวาระแห่งชาติและมีการออกกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปราบปรามคอร์รัปชันอย่างแท้จริง และได้มีการตั้ง **“คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันเกาหลี”** หรือ “Korea

---

[๑๖]สุรินทร์ ปัทมาสศนุพงศ์.*เรียนรู้จากสิงคโปร์ สร้างคนด้วย Meritocracy*[ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙, จาก http://www.aftershake.net/?p=๙๑๐

Independent Commission Against Corruption : KICAC" ในพ.ศ. ๒๕๔๒ดัชนีความโปร่งใสขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติของเกาหลีใต้ยังได้เพียง ๓.๘ สูงกว่าเมืองไทยที่ได้ ๓.๒อยู่ไม่มากนัก แต่หลังจากมีกฎหมายปราบปรามคอร์รัปชันใหม่และมี KICAC คะแนนดัชนีความโปร่งใสของเกาหลีใต้เริ่มทิ้งห่างประเทศไทย

นอกจากนั้นเกาหลีใต้ไม่ได้หยุดอยู่แค่ KICAC เท่านั้น เพราะมองว่าการมุ่งแต่การปราบปรามคอร์รัปชันเพียงอย่างเดียว จะไม่ทำให้เกาหลีใต้หลุดพ้นจากปัญหาคอร์รัปชันเชิงอุปถัมภ์ได้อย่างเด็ดขาด แต่มองว่าจะปราบคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกได้นั้นจะต้องสร้างระบบบริหารราชการให้โปร่งใสมีประสิทธิภาพ และจะต้องทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสและป้องกันการคอร์รัปชันให้ได้ ดังนั้น ใน พ.ศ. ๒๕๕๑ เกาหลีใต้จึงได้นำอีกสองหน่วยงาน คือ ผู้ตรวจการรัฐสภา และคณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารงานมารวมเข้ากับ KICAC และเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง" หรือ " Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea: ACRC" เพียงไม่กี่ปีหลังการก่อตั้ง ACRC ก็ทำงานอย่างได้ผลจนทั่วโลกยกย่อง โดยเน้นการเอาระบบไอทีมาช่วยให้การทำงานขององค์กรสาธารณะสามารถบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและโปร่งใสที่สำคัญ โดยการใช้ระบบไอทีให้เป็นช่องทางให้ประชาชนและภาคธุรกิจใช้ร้องเรียนการบริการที่ไม่ดี แจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการกระทำที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยของประชาชนและแนะนำรัฐบาลในด้านต่าง ๆ โดยยุทธศาสตร์ของ ACRC มีสาระสำคัญที่ควรศึกษา ได้แก่

ยุทธศาสตร์แรกคือ "เกลือเป็นหนอน" การทุจริตในองค์กรสาธารณะนั้นหากอยู่นอกองค์กรเราไม่มีทางรู้และตามจับได้ ดังนั้น จะมีคนในองค์กรที่จะรู้และช่วยจับได้ ACRC จึงให้ความสำคัญกับการแจ้งเบาะแสของคนในองค์กรเป็นอย่างมาก โดยเน้นที่การให้รางวัลและการคุ้มครอง ACRC แก้กฎหมายปราบปรามการทุจริตให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ หากมีคนในหน่วยงานใดแจ้งเบาะแส หน่วยงานนั้นโดยเฉพาะผู้บริหาร มีหน้าที่ต้องคุ้มครองผู้แจ้งในทุกกรณี หากมีการข่มขู่หรือกลั่นแกล้งผู้บริหารหน่วยงานนั้นไม่ว่าจะรู้เห็นเป็นใจด้วยหรือไม่ก็ตาม ต้องมีความผิดตามกฎหมายมีโอกาสทั้งติดคุกและโดนปรับวงเงินสูงถึง ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ และหากหน่วยงานที่ถูกแจ้งเบาะแสไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวน เช่นขอเอกสารแล้วไม่ส่งให้หน่วยงานนั้นก็จะถูกปรับในวงเงิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ ส่วนตัวผู้แจ้งเบาะแสนอกจากจะได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่แล้ว ยังอาจได้รับรางวัลจากการแจ้งเบาะแสสูงถึง ๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นอยู่กับมูลค่าของคดี

ยุทธศาสตร์ที่สอง "เชือดไก่ให้ลิงดู" หากเจ้าหน้าที่ขององค์กรสาธารณะรับสินบนหรือยักยอกทรัพย์หากจับได้ไม่ว่าวงเงินจะมากน้อยเพียงใดหรือเพิ่งเป็นการคอร์รัปชันเพียงครั้งแรก ACRC จะลงโทษอย่างเต็มที่ ทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งรับเงินและเจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นเป็นใจจะโดนไล่ออกทันทีรวมทั้งต้องถูกลงโทษทั้งปรับเงินและจำคุก

ยุทธศาสตร์ที่สาม "ตัดไฟแต่ต้นลม" ACRC เน้นการจัดอบรมเรื่องจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งระดับสูงทั้งที่เพิ่งเข้ามาทำงานใหม่และได้รับการเลื่อนตำแหน่งขึ้นมา เรื่องนี้ถือเป็นภาคบังคับที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงทุกคนต้องเข้ารับการอบรมในอนาคต ACRC ยังมีแนวคิด

จะจัดตั้งสถาบันขึ้นเป็นพิเศษเพื่อคอยให้การศึกษาและจัดอบรมเรื่องจริยธรรมอีกด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งเกษียณแล้วออกไปทำงานกับภาคเอกชนซึ่งอาจจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นต้น[๑๗]

ปัจจุบันประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับองค์กรภาครัฐภายใต้ชื่อ "การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ" (Integrity & Transparency Assessment: ITA) โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองสาธารณรัฐเกาหลี (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ทำการพัฒนาระบบการประเมินผลร่วมกันภายใต้ความมุ่งหมายที่จะสนับสนุนให้เป้าหมายหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทั้งสองฝ่ายประสบความสำเร็จโดยระบบการประเมินผลของสาธารณรัฐเกาหลีที่โดดเด่นและมีการนำไปใช้ในหลาย ๆ ประเทศคือ ระบบการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment: IA) ซึ่งเป็นระบบการประเมินเกี่ยวกับประสบการณ์หรือการรับรู้เกี่ยวกับการจ่ายหรือเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐความเป็นธรรมในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐและการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณสากลและจรรยาบรรณทางวิชาชีพ

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นระบบการประเมินผลที่มีการสร้างสมดุลในเครื่องมือการประเมินด้านการทุจริตหรือความโปร่งใส ๒ รูปแบบ คือ

๑) เครื่องมือการประเมินจากประสบการณ์และการรับรู้ (Perception-based) ของกลุ่มเป้าหมาย ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทำการจัดเก็บข้อมูลผ่านแบบสำรวจ Internal ITA และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น ๆ มาไม่น้อยกว่า ๑ ปี ทำการจัดเก็บข้อมูลผ่านแบบสำรวจ External ITA

๒) เครื่องมือการประเมินจากเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence -based) โดยเก็บจากหน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมินผลผ่านแบบสำรวจ Evidence-based ITA

สำหรับเกณฑ์การให้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น ๕ ระดับ ดังนี้

๘๐ – ๑๐๐ คะแนน	=	มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงมาก
๖๐ – ๗๙.๙๙ คะแนน	=	มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูง
๔๐ – ๕๙.๙๙ คะแนน	=	มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานปานกลาง
๒๐ – ๓๙.๙๙ คะแนน	=	มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำ
๐ – ๑๙.๙๙ คะแนน	=	มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำมาก

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันนับเป็นระบบการประเมินผลที่มีขนาดพื้นที่การประเมินครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุดในประเทศไทย และครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ซึ่งช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ

---

[๑๗]เกษมสันต์ วีระกุล.*ปราบคอร์รัปชั่นแบบเกาหลีใต้*[ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก http://www.aecconsultandconnect.co.th/th/aec-knowledge/mix/๓๔๙-corruptsouthkorea.html

ทุกหน่วยงานได้รับทราบถึงระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อที่จะนำมาสู่การปรับปรุงหรือพัฒนาขั้นตอนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ตลอดจนนำมาสู่การพัฒนาเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของหน่วยงานให้มีคุณธรรมจริยธรรมสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นด้วย

คดีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันของเกาหลีใต้ที่มีการบังคับใช้กฎหมายและมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ชันอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นการ"เชือดไก่ให้ลิงดู" ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับใดก็ตามต้องได้รับโทษอย่างเต็มที่ เช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งรับเงินและเจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นเป็นใจจะโดนไล่ออกทันที รวมทั้งต้องถูกลงโทษทั้งปรับเงินและจำคุก เป็นต้น จากการปฏิบัติอย่างจริงจังดังกล่าวเกาหลีใต้มีการตรวจสอบและสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นคดีและมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก คือ อดีตประธานาธิบดีเกาหลีใต้จำนวน ๒ คน ที่ได้รับโทษจำคุกเพราะคดีคอร์รัปชันและกบฏ คนแรก คือ ชุน ดู-วาน (Chun Doo-hwan) โดยศาลฎีกาเกาหลีใต้ได้พิพากษาจำคุกตลอดชีวิต ส่วนคนที่สอง คือ อดีตประธานาธิบดี โรแต-วู (Roh Tae-woo) ศาลฎีกาเกาหลีใต้พิพากษาให้จำคุก ๑๗ ปี แต่ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งคู่ได้รับการนิรโทษกรรมโดยประธานาธิบดี คิม แด-จุง (Kim Dae-jung)

๒.๔.๓ ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มเข้าสู่การปฏิรูปประเทศ ซึ่งก็คือการสร้างรัฐชาติ (Nation State) ในระยะใกล้เคียงกับประเทศไทย คือสมัยเมจิกับสมัยรัชกาลที่ ๕และแม้จะประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจเหนือประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย แต่การเมืองก็ยังคงเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันออก คือตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ จนกลายเป็นตัวขัดขวางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามด้วยบริบทของประเทศญี่ปุ่นที่เอื้อต่อการต่อต้านและปราบปรามการทุจริตจนทำให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งซึ่งได้รับการจัดอันดับของการทุจริตต่ำที่สุดในเอเชีย ซึ่งทำให้เศรษฐกิจและการเงินของพลเมืองส่วนใหญ่มีความกินดีอยู่ดีตามไปด้วย ในขณะเดียวกัน ข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นจะมีความภูมิใจในศักดิ์ศรีของตนเอง จึงสร้างวัฒนธรรมที่ไม่ทำการทุจริตขึ้นมา ทำให้เห็นได้ว่าการมีข้าราชการที่ดีก็เป็นส่วนในการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่การต่อต้านการทุจริตที่ดีมากประการหนึ่ง

ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการคอร์รัปชันโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองข้าราชการระดับสูงกับธุรกิจขนาดใหญ่ โดยมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนกับการให้สิทธิพิเศษทางการค้า ปัญหาการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อตำแหน่งการงาน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวญี่ปุ่นอาศัยหน่วยงานตำรวจ อัยการ และ Fair Trade Commission โดยอัยการมีหน่วยงานพิเศษตามเมืองใหญ่ เพื่อคดีที่ซับซ้อน มีอำนาจทั้งสืบสวน สอบสวน และจับกุม

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถปราบปรามการคอร์รัปชันได้คือการตื่นตัวขององค์กรภาคประชาสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไปพร้อม ๆ กัน รวมทั้งมีกฎหมายป้องกันการแข่งขันทางธุรกิจที่ไม่ยุติธรรม มีกฎหมายการค้าที่ยุติธรรม Anti – Monopoly Law ตามมาตรฐาน Organization for Economic Co-operation and Development(OECD) นอกจากนั้นยังมีมาตรการเชิงป้องกันโดยการออกกฎหมาย คือ กฎหมายทางด้านจริยธรรมระดับชาติ National Public Service Ethics Law ที่ประกาศใช้เมื่อค.ศ. ๒๐๐๐ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของข้าราชการมีการจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service

Ethics Board) ภายใต้ National Personnel Authority (NPA) ที่มีอำนาจด้านการบริหารบุคคลภาครัฐทั้งหมดคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรีในการปรับปรุง National Public Service Officials Ethics Code และมีอำนาจในการติดตามสอบสวนให้คำแนะนำปัญหาที่เกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการในทุกหน่วยงานภาครัฐรวมถึงการวางมาตรการและดำเนินการตามกฎหมายกรณีที่มีการทำผิดกฎหมายจริยธรรมนอกจากนี้ในแต่ละหน่วยงานยังต้องมีตำแหน่งที่ปรึกษาทางด้านจริยธรรมเพื่อคอยตรวจสอบให้คำแนะนำตีความกฎหมายและการกระทำต่าง ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องจริยธรรมของบุคลากรในองค์การ

มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการญี่ปุ่นนั้นกำหนดไว้อย่างสูงและละเอียดมาก เช่นการห้ามการเล่นกอล์ฟร่วมกันระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจฝ่ายเอกชนที่มีส่วนได้เสียกับงานของข้าราชการผู้นั้นการห้ามข้าราชการรับเงินจากผู้อื่นที่มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานของตนในกรณีงานแต่งงานงานศพและอื่นๆและการรายงานรายได้หรือเงินที่ได้รับเป็นพิเศษอย่างโปร่งใส โดยที่ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่มีอยู่เป็นต้นข้อกำหนดเหล่านี้ล้วนมีเพื่อป้องกันการเกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสมระหว่างข้าราชการและนักธุรกิจเอกชนรวมถึงเพื่อป้องกันการเข้าใจผิดจากฝ่ายประชาชน นอกจากนี้ยังมี Ethical Code of Conduct for Politicians (๑๙๘๕) – Rules Against Conflicts of Interest ข้อห้ามที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นจะถูกเขียนไว้ในสมุดเล่มเล็ก ๆ เพื่อให้ทุกคนพกพาและนำออกมาอ้างอิงได้อย่างง่าย

สำหรับมาตรการเชิงสนับสนุนที่ช่วยในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชัน มีประเด็นสำคัญอยู่ที่การปฏิรูประบบราชการ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การสำรวจการทุจริตโดย Citizen's Ombudsmen Group การจัดลำดับความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งการปลูกฝังการต่อต้านการทุจริตในองค์กรเอกชน

ทั้งนี้ รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในญี่ปุ่นที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการ มีความคล้ายคลึงกับปัญหาของประเทศไทยอยู่มาก ซึ่งประเทศไทยสามารถเรียนรู้และศึกษาเพื่อนำมาเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ได้ เช่น

๑) การคอร์รัปชันในระดับเล็กที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติการกับภาคเอกชนในระดับปัจเจก (Administrative Corruption) ซึ่งการคอร์รัปชันรูปแบบนี้พบว่าผู้ที่ถูกจับส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการท้องถิ่นร้อยละ ๘๐ และเป็นประเภทบริการสาธารณะที่กระทำผิดมากที่สุด ได้แก่ การก่อสร้าง การโยธาธิการ การออกทะเบียน และการลิดรอนทะเบียน เป็นต้น

๒) การคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง ข้าราชการระดับกลางถึงสูงและบริษัทเอกชน(Individual Political Corruption) ในการฮั้วประมูลงานจากภาครัฐ โดยข้าราชการเป็นผู้นำการฮั้วการประมูล การรับเงินบริจาคจากบริษัทเอกชนที่ผิดกฎหมาย เพื่อให้คงกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อป้องกันการเข้ามาแข่งขันของผู้ค้ารายใหม่

๓) การคอร์รัปชันที่นักการเมืองร่วมมือกับบริษัทธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ (Institutionalized or Systematic Corruption) ในการให้ข้าราชการระดับสูงใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐเพื่อผลประโยชน์ของธุรกิจนั้น ๆ แลกกับผลตอบแทนส่วนตัวต่อนักการเมืองและข้าราชการ เช่น การให้สิทธิพิเศษทางการค้า การลดหย่อนภาษี การให้เงินอุดหนุนพิเศษ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น การทุจริตลักษณะนี้โดยผิวเผินแล้วถูกกฎหมายเพราะไม่ได้ทำอะไร

ที่ผิดกฎระเบียบ หากแต่เป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องอย่างชัดเจน เข้าข่ายปัญหา Conflict of Interest หรือผลประโยชน์ทับซ้อน กรณีที่เกิดขึ้นและจับได้ ได้แก่ ใน ค.ศ.๒๐๐๖ ที่หน่วยงาน Defense Facilities Administration Agency ทำการจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนที่เป็นลักษณะการฮั้วกัน โดยหน่วยงานภาครัฐให้สัญญาว่าจ้างกับบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง โดยบริษัทเอกชนนั้นจะต้องให้ตำแหน่งบริหารในบริษัทแก่ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานที่กำลังจะเกษียณอายุราชการ การกระทำเช่นนี้มีหลายกรณีในญี่ปุ่นเรียกว่า Amakudari (Golden Parachute) หรือการที่ข้าราชการระดับสูงร่อนลงจากหอคอยงาช้างสู่ตำแหน่งผู้บริหารในบริษัทเอกชนอย่างสวยงามนับเป็นปัญหาการคอร์รัปชันที่สำคัญและเรื้อรังประการหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่มีการจัดการเกี่ยวกับปัญหาการคอร์รัปชันได้ดีประเทศหนึ่ง โดยการตรากฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันไว้อย่างครอบคลุม อีกทั้ง มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังกับการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การเรียกรับสินบนไม่ว่าจะกระทำด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคการเมือง หรือภาคเอกชน ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ดังปรากฏคดีในสมัยนายกรัฐมนตรีทานากะรับสินบนจากบริษัท ล็อคฮีทของสหรัฐอเมริกาในการจัดซื้อเครื่องบินก็ต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนถูกดำเนินคดี โดยสำนักงานอัยการเขตกรุงโตเกียว กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น ตรวจพบบริษัท Lockheed Aircraft Corporation ของสหรัฐอเมริกา จ่ายสินบนกว่า ๕๐๐ ล้านเยนให้หลายคนในรัฐบาลญี่ปุ่น ผ่านบริษัทนายหน้า Marubeni Trading Corporation เพื่อตัดหน้าฝรั่งเศสขายเครื่องบินให้ All Nippon Airways ซึ่งในครั้งนั้นพนักงานอัยการได้กล่าวหาคนของบริษัท Marubeni กับ All Nippon Airways รวมทั้ง นาย Takuei Tanaka นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น (พ.ศ.๒๕๑๕ – ๒๕๑๗) กับอดีตรัฐมนตรีคมนาคม โดยได้ส่งฟ้องในข้อหาให้และรับสินบน ซึ่งศาลชั้นต้นตัดสินจำคุกนายทานากะ ๔ ปี ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ระหว่างคดีอยู่ในศาลฎีกา “ทานากะ” ก็เสียชีวิตก่อนพนังานอัยการจึงปิดคดี

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นก็ได้ตรากฎหมายในหลายด้าน เช่น กฎหมายทางด้านการจัดซื้อจัดจ้างที่เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการทุจริตคอร์รัปชันนอกประเทศ เพื่อป้องกันการฮั้วกัน กฎหมายทางด้านจริยธรรมระดับชาติ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของข้าราชการ อีกทั้ง ยังมีการตรากฎหมายในส่วนของภาคเอกชน ซึ่งเป็นกฎหมายธุรกิจเอกชน ที่เน้นเรื่องหลักคุณธรรมจริยธรรมและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเป็นหลัก และกฎหมายภาคการเมืองก็จะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับเงินทุนของพรรคการเมือง การใช้อำนาจของนักการเมือง เช่น การห้ามบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเกินปีละ ๑๖ ล้านบาท และต้องโอนผ่านระบบบัญชีของธนาคารหรือระบบไปรษณีย์ เพื่อการตรวจสอบข้อมูลย้อนหลังได้ ประการสำคัญครอบครัวแต่ละครอบครัวในประเทศญี่ปุ่นมีการปลูกฝังจิตสำนึกถึงโทษและภัยจากทุจริตคอร์รัปชันให้แก่บุตรหลานอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นสามารถการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ปฏิบัติและเอาจริงกับการแก้ไขปัญหามาโดยตลอด

๒.๔.๔ สหรัฐอเมริกา

ระบบการบริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกาข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลกลางส่วนใหญ่ต้องมาจากการสอบแข่งขันตามระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนใน ค.ศ. ๑๘๓๓ มีเพียงบางหน่วยงานและบางตำแหน่งที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย เช่น สายงานการต่างประเทศ สายงานสืบราชการลับ เป็นต้น ผลของคดีวอเตอร์เกต ซึ่งเป็นเหตุอื้อฉาวทางการเมืองระหว่างช่วงต้นค.ศ. ๑๙๗๐ ในสหรัฐอเมริกาเนื่องมาจากเหตุการณ์ลักลอบโจรกรรมสำนักงานใหญ่ของพรรคเดโมแครต ณ อาคารวอเตอร์เกตคอมเพลกซ์ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๒ ในขณะที่คณะทำงานของประธานาธิบดีริชาร์ดนิกสัน พยายามปกปิดหลักฐานถึงการข้องเกี่ยวในเหตุโจรกรรมดังกล่าว จนในที่สุดเรื่องอื้อฉาวนี้นำไปสู่การลาออกของประธานาธิบดีริชาร์ดนิกสัน เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๗๐ ซึ่งเป็นการลาออกครั้งแรกและครั้งเดียวของประธานาธิบดีในประวัติศาสตร์อเมริกัน เหตุการณ์นี้ยังนำไปสู่การฟ้องร้องการไต่สวนการลงโทษ และการจำคุกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้ง ๔๓ คน รวมไปถึงคณะทำงานระดับสูงของรัฐบาลนิกสันอีกหลายสิบคน คดีดังกล่าวมีผลทำให้มีการออกกฎหมายปฏิรูปข้าราชการพลเรือน ๑๙๗๘ (Civil Service Reform Act ๑๙๗๘) ยุบเลิกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสหรัฐและจัดตั้งสำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management: OPM) องค์การแรงงานสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง (Federal Labor Relations Authority) ขึ้นมาแทน และใน ค.ศ. ๑๙๘๙ ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม (Ethics Reform Act ๑๙๘๙) เป็นผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาลสหรัฐ (U.S. Office of Government Ethics) ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ

กฎหมายปฏิรูปข้าราชการพลเรือน ๑๙๗๘ ได้วางระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาไว้ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงมีประมาณ ๘,๐๐๐ ตำแหน่ง โดยร้อยละ ๕๐ เป็นตำแหน่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและเกี่ยวกับความเป็นกลางในการปฏิบัติงาน จึงกำหนดให้เป็นตำแหน่งที่ต้องสงวนไว้สำหรับการแต่งตั้งโดยการแข่งขัน (Competitive Appointment) ในระหว่างข้าราชการประจำ (Career-Reserved Position) การสรรหาและการคัดเลือกจะต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยและโปร่งใสตามหลักคุณธรรม

ส่วนตำแหน่งนักบริหารอาวุโส (SES) ที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ จัดเป็นตำแหน่งประเภททั่วไป ซึ่งอาจแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ (Career SES) หรือบุคคลภายนอก (Non-Career SES) ก็ได้ การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งจะเป็นระบบเปิดให้บุคคลภายนอกราชการสามารถสมัครเข้าแข่งได้

การเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงครั้งแรก จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาคัดเลือกตามระบบคุณธรรม ซึ่งมีขั้นตอนหลัก ๆ ดังนี้

๑) แต่ละส่วนราชการมีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรนักบริหาร (Executive Resource Board) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติที่ต้องการของตำแหน่งว่าง

๒) ส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่าง ประกาศรับสมัครอย่างน้อย ๑๔ วัน ซึ่งต้องประกาศให้ชัดเจนว่าเป็นตำแหน่งที่รับสมัครเฉพาะข้าราชการประจำ หรือให้บุคคลภายนอกสมัครแข่งขันได้

๓) คณะกรรมการคัดเลือกของหน่วยสัมภาษณ์ผู้สมัครให้คะแนนและจัดลำดับคะแนน และส่งให้คณะกรรมการทรัพยากรนักบริหารคัดเลือก แล้วส่งใบสมัครของผู้ที่รับการคัดเลือกให้สำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management: OPM) และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ (Qualification Review Board: QRB)

๔) เมื่อ QRB รับรองคุณสมบัติแล้ว ส่วนราชการจะแต่งตั้งบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งนักบริหารครั้งแรก และจะต้องมีการทดลองงานเป็นเวลา ๑ เดือน

สำหรับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่เป็นการแต่งตั้งโดยทางการเมือง (Political Appointees) นั้น ทุก ๔ ปี เมื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีสิ้นสุดลง คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาด้านความมั่นคงของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้านตรวจสอบและการปฏิรูประบบราชการจะร่วมกันจัดทำบัญชีตำแหน่งนักบริหารที่ฝ่ายการเมืองจะแต่งตั้งได้ บัญชีตำแหน่งนักบริหารนี้เรียกเป็นทางการว่า "U.S. Government Policy and Supporting Positions" แต่ภาษาปากเรียกว่า Plum Book มีประมาณ ๘,๐๐๐ ตำแหน่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ประเภทแรก เป็นตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของฝ่ายบริหารหรือของรัฐบาลกลาง ประเภทที่ ๒ เป็นตำแหน่งสนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การเข้าสู่ตำแหน่งทั้ง ๒ ประเภท เป็นการแต่งตั้งทางการเมือง (Political Appointment) โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่การแต่งตั้งโดยการแข่งขัน (Non-Competitive Appointment)

ใน Plum Book ค.ศ. ๒๐๑๒ ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภทที่ ๑ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองแต่งตั้งมีมากกว่า ๔ พันตำแหน่ง ได้แก่ ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงสุด (Executive Schedule: EX) นักการทูตระดับสูง (Non-Career-SES Foreign Service: FS) ตำแหน่งที่ต้องการความไว้วางใจ (Confidential Position) หรือมีลักษณะเกี่ยวพันกับนโยบายอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระของรัฐบาล (Schedule C: SC) เป็นต้น ส่วนวิธีการแต่งตั้งมีหลายวิธี เช่น ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ได้แก่ ตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเทียบเท่าปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และผู้อำนวยการบางส่วนราชการ ส่วนตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งได้เองโดยตรง ได้แก่ ตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และทีมงานประจำทำเนียบของประธานาธิบดี เป็นต้น

๒.๔.๕ สาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีการปกครองในระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยมีพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มีสมาชิกประมาณ ๘๖.๖๘ ล้านคน (สถิติพ.ศ. ๒๕๕๖) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศอย่างเบ็ดเสร็จตามแนวทางลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ซึ่งเป็นความคิดของอดีตประธานาธิบดีเหมา เจ๋อตง ทฤษฎีการสร้างสรรค์สังคมนิยมที่มีเอกลักษณ์แบบจีนของเติ้ง เสี่ยวผิง รวมถึงทฤษฎีสามตัวแทนที่ได้รับการบรรจุเข้าในธรรมนูญของรัฐเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ โดยรัฐบาลและรัฐสภามีหน้าที่คอยปฏิบัติตามมติและนโยบายที่พรรคกำหนดโดยยึดหลักประชาธิปไตยรวมศูนย์ (Democratic Centralism) ตามธรรมนูญพรรคที่กำหนดให้มีการประชุมสมัชชาพรรคแห่งชาติ (Party Congress) ทุก ๕ ปี นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งพรรคขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๔ จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์แล้วรวมทั้งสิ้น ๑๘ ครั้ง โดยได้จัดประชุมสมัชชาพรรคสมัยที่ ๑๘ ไปเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งการเมืองภายในของสาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงมีความเป็นเสถียรภาพภายใต้การนำของ

พรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยในการประชุมพรรคดังกล่าวได้มีการเลือกตั้งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน ซึ่งนายสี จิ้นผิง เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีนของการประชุมดังกล่าว

ปัจจุบันสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นผู้กำหนดนโยบายของชาติ และให้รัฐบาลเป็นผู้นำไปปฏิบัติ ซึ่งมีนโยบายที่มีความสำคัญ ดังนี้

๑) การปฏิรูปเศรษฐกิจและการเปิดประเทศเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดเป้าหมายให้รายได้ต่อหัวของประชาชนเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว และสร้างความกินดีอยู่ดี “เสี่ยวคัง” (ระดับความเป็นอยู่ที่เท่าเทียมกันกับประเทศที่กำลังพัฒนาในระดับกลาง) ภายใน พ.ศ. ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐) ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาระหว่างภาคตะวันออกกับภาคตะวันตก ซึ่งอาจนำมาซึ่งปัญหาการเมือง สังคม ความแตกแยกของชนชาติที่รุนแรง โดยได้เพิ่มน้ำหนักในการส่งเสริมการพัฒนาภาคตะวันตกให้สามารถไล่ตามการพัฒนาของภาคอื่น ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒) การปฏิรูปทางการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะการปกครองในระดับท้องถิ่น ตำบลและอำเภอ เพื่อลดกระแสกดดันการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง การเปิดโอกาสให้แก่นักธุรกิจ นักวิชาการรุ่นใหม่ซึ่งมีแนวความคิดที่ทันสมัยเข้ามามีส่วนร่วมในพรรคและการบริหารประเทศได้ในระดับหนึ่ง

๓) การปราบปรามการทุจริต การประพฤติมิชอบและการคอร์รัปชันอย่างเอาจริงเอาจังอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการกำจัดเนื้อร้ายที่คอยกัดกินผลของการพัฒนาประเทศของจีน ตลอดจนแก้ไขความไม่พอใจของประชาชนจีน อีกทั้ง ภาพลักษณ์ความชอบธรรมของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในการบริหารและปกครองประเทศในระยะยาว

นอกจากนี้ สถานการณ์การเมืองภายในของจีนช่วง พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ มีความเป็นเสถียรภาพและความมั่นคงสูง เนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนยังคงอำนาจเบ็ดเสร็จ รวมทั้งมีการสนับสนุนนโยบายที่มุ่งมั่นสร้างชาติให้ทันสมัย โดยเน้นการกวาดล้างการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างผู้นำและผู้บริหารรุ่นใหม่เพื่อรองรับการแข่งขันในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ มีการใช้มาตรการลงโทษผู้นำระดับสูงที่คอร์รัปชันอย่างเด็ดขาด ได้แก่ การประกาศเปิด “กฎเหล็ก ๒๐ ประการ” เพื่อสกัดการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การคุมเข้มการจัดงาน การเข้าร่วมงานเลี้ยงหรู การจ่ายค่าอาหารเอง เป็นต้น โดยเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ หน่วยปราบปรามการทุจริตในมณฑลซันตงได้ลงโทษเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ที่กระทำความผิดฝ่าฝืนวินัยพรรคที่กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในมณฑลดังกล่าวไปแล้ว จำนวน ๒,๗๒๕ ราย รวมถึงดำเนินคดีเกี่ยวกับการนำเงินหลวงไปใช้ในการรับประทานอาหารเป็นการส่วนตัว อีกจำนวน ๒๑๒ กรณี

การระบุแนวทางการวางตัวหรือข้อจำกัดของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ในการเข้าร่วมงานเลี้ยงต่าง ๆ โดยก่อนรับคำเชิญไปงานเลี้ยง สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จะต้องพิจารณาตรวจสอบเงื่อนไข ๓ ข้อ คือ

๑) ใครเป็นคนจ่ายค่าอาหาร

๒) แขกที่จะมาร่วมงานมีใครบ้าง และ

๓) สถานที่จัดงานเลี้ยง

อีกทั้ง ยังได้มีการระบุกฎเกณฑ์ข้อห้ามอีกจำนวน ๒๐ ข้อ ว่าด้วยการเข้าร่วมงานเลี้ยงของเจ้าหน้าที่พรรคคอมมิวนิสต์ ดังต่อไปนี้

๑) ห้ามสมาชิกพรรคฯ เข้าร่วมงานเลี้ยงหรูหรา

๒) ห้ามจัดงานเลี้ยงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

๓) ห้ามใช้เงินส่วนรวมในการจัดงานเลี้ยงเพื่อต้อนรับเจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานอื่นซึ่งอยู่ในเมืองหรือมณฑลเดียวกัน

๔) ห้ามขอให้หน่วยงานในบังคับบัญชาจัดงานเลี้ยงต้อนรับตนเอง

๕) ห้ามเข้าร่วมงานเลี้ยงในเมืองอื่น โดยไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

๖) ห้ามเข้าร่วมพิธีต้อนรับที่จัดขึ้นโดยหมู่บ้านท้องถิ่น

๗) ห้ามเข้าร่วมงานเลี้ยงที่จัดขึ้นโดยบริษัทเอกชน เว้นแต่ในกรณีจำเป็นโดยสมาชิกพรรคฯผู้นั้นจะต้องจ่ายค่าอาหารด้วยตนเอง

๘) ห้ามขอให้บริษัทเอกชนออกค่าอาหารให้แก่ตนเอง

๙) ห้ามจ่ายเงินค่าอาหารให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐอื่น ขณะออกปฏิบัติหน้าที่นอกสถานที่

๑๐) ห้ามใช้เงินส่วนรวมจ่ายค่าอาหารในการสังสรรค์ยามวิกาล

๑๑) พึงปฏิเสธคำเชื้อเชิญให้เข้าร่วมงานเลี้ยงที่จัดโดยบุคคลซึ่งอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน และจงตระหนักถึงจุดมุ่งหมายในการจัดงานเลี้ยงไว้เสมอ

๑๒) ห้ามเข้าร่วมงานเลี้ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

๑๓) ห้ามใช้เงินส่วนรวมในการเลี้ยงรับรองแขกส่วนตัว

๑๔) ห้ามใช้สถานที่ทำการรัฐบาลในการเลี้ยงรับรองแขกส่วนตัว

๑๕) ห้ามจัดงานเลี้ยงหรูหราในสถานที่ทำการรัฐบาล

๑๖) ห้ามเข้าสถานที่เริงรมย์ส่วนบุคคลหรืองานเลี้ยงหรูหรา

๑๗) ห้ามเข้าร่วมงานเลี้ยงสมาคมต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างกลุ่มอิทธิพล

๑๘) ห้ามเข้าร่วมงานเลี้ยงแต่งงานหรืองานศพที่จัดอย่างฟุ่มเฟือย

๑๙) ห้ามเข้าร่วมงานเลี้ยงที่มีวัตถุประสงค์แจกเงิน

๒๐) ห้ามเข้าร่วมงานเลี้ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่ดีของเจ้าหน้าที่รัฐ

นอกจากนี้ หากสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างถิ่นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอาหารด้วยตนเอง หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องร่วมรับประทานอาหารกับเจ้าหน้าที่หมู่บ้านท้องถิ่นก็จะต้องจ่ายค่าอาหารที่ตนเองรับประทานด้วย

ทั้งนี้ นับตั้งแต่ประธานาธิบดี สี จิ้นผิง ขึ้นกุมบังเหียนพรรคคอมมิวนิสต์และเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีจีน ก็ได้ดำเนินการปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวด และกวาดล้างการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยให้ถือเป็นภารกิจสำคัญอันดับหนึ่ง เนื่องจากมองว่า การทุจริตเป็นปัญหาใหญ่ที่คุกคามความอยู่รอดของพรรคคอมมิวนิสต์

กล่าวโดยสรุป จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่าระบบอุปถัมภ์ในส่วนที่ไม่ดียังแฝงอยู่ในทุกภาคส่วนของระบบราชการทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา ต่างก็เคยประสบกับปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการจนนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงในระดับประเทศมาแล้ว

ด้วยกันทั้งนั้น จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทำให้แต่ละประเทศมีความตื่นตัวต่อการปฏิรูประบบราชการ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกามีการปฏิรูประบบราชการโดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากหลักคุณธรรมมาเป็นหลักการ Do & Don't โดยเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่กำหนดให้ภาครัฐต้องดำเนินการและห้ามกระทำการอย่างละ ๙ ประการ ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกาโดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตราเป็นกฎหมายการปฏิรูประบบราชการพลเรือน (Civil Service Reform Act of ๑๙๗๘:CSRA)ประเทศสิงคโปร์ หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพคนโดยใช้หลัก Meritocracy เป็นแนวคิดหลักทางการเมือง ใช้ระบบคุณธรรม (The merit system) ในการคัดสรรคนเข้าทำงาน โดยยึดหลักความรู้ความสามารถในการทำงาน รวมถึงวาระสำคัญของการศึกษาระดับชาติ คือ "We must uphold meritocracy and incorruptibility" เป็นต้น โดยแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายของประเทศอยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำสู่การแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ ลักษณะและโอกาสของการเกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการส่วนมากเกิดจากแนวความคิด ทัศนคติ รวมถึงวัฒนธรรมและค่านิยมที่ยึดถือกับระบบ "เจ้านาย – ลูกน้อง" "ผู้ใหญ่ – ผู้น้อย" "การให้ความช่วยเหลือ – ความคุ้มครอง" "การฝากเนื้อฝากตัว" โดยการประจบสอพลอ การไม่คำนึงถึงกฎหมาย กฎระเบียบเป็นสำคัญ เห็นแก่ญาติมิตร คนใกล้ชิดเป็นหลัก ความนิยมชมชอบเป็นการส่วนตัวชอบการมีอำนาจบารมี หวังเกียรติยศ ชื่อเสียง เพื่อให้คนยกย่อง มีลูกน้องหรือบริวารห้อมล้อม หรือได้รับสิทธิพิเศษโดยประการอื่น ๆ ที่มีผลประโยชน์ตอบแทน อีกทั้ง การพิจารณาการคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อนตำแหน่งยังยึดถือตัวบุคคลมากกว่ากฎหมาย กฎระเบียบและหลักการที่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการใช้ดุพินิจใช้อำนาจที่มีอยู่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถหลักคุณธรรม ตลอดจนหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารงานบุคคลตามหลักวิชาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดี ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีการปลูกฝังโดยการสร้างวัฒนธรรม ค่านิยมของความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ และการแยกแยะระหว่าง "ผลประโยชน์ส่วนตัว"กับ "ประโยชน์สาธารณะ" รวมทั้งการสร้างระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและลดแรงจูงใจในการทุจริตคอร์รัปชันที่ข้าราชการจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เสียหายทางคดีความและชื่อเสียงทางสังคมจากการแสวงประโยชน์ที่ต้องตอบแทนในทางมิชอบแลกกับการได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่จากการวิ่งเต้นด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์ ตลอดจนควรสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชนให้ยอมรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและมีความตั้งใจจริงในการร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม หากมีการนำระบบคุณธรรม หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การพิจารณาบุคคลเข้าทำงานต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาส หลักความสามารถ หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน หลักความเป็นกลางทางการเมือง หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่ามาใช้ก็จะเกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐก็จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ข้าราชการที่ได้รับ

ผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ซึ่งขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะมีแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้ประเทศชาติและประชาชน เนื่องจากข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐถือเป็นกลไกและฟันเฟืองสำคัญให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งเป็นหนทางให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองสืบต่อไป

บทที่ ๓ : การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย

"การบริหารงานบุคคล" คือ กระบวนการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรบุคคลในองค์กรต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้บุคลากรที่ทำงานให้กับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อเป้าหมายขององค์กร โดยเริ่มตั้งแต่การสรรหาคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงานในองค์กรจนถึงการสิ้นสุดการปฏิบัติงานของบุคลากร

การบริหารงานบุคคลถือเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน เนื่องจากในทางการบริหารถือว่าทรัพยากรบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดต่อประสิทธิภาพหรือผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ในระบบราชการ บุคลากร หมายถึง ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้าราชการถือเป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะในฐานะผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ความสำเร็จและประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้าราชการ ซึ่งการจะได้คนดีและคนเก่งมาอยู่ในระบบราชการได้นั้น ปัจจุบันยึดถือหลักการสำคัญประกอบด้วย

๑) หลักคุณธรรม (Merit-based)

๒) หลักสมรรถนะ (Competency-based)

๓) หลักผลงาน (Performance-based)

๔) หลักการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ (HR Decentralization)

๕) หลักคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of Work Life)

โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล ดังนี้

- การสรรหาและการคัดเลือก คือ การหาคนดีและคนเก่งเข้ามาทำงาน การสรรหาประกอบด้วย การสรรหาแบบตั้งรับหรือแบบดั้งเดิม และการสรรหาเชิงรุก

- การพัฒนาบุคลากร คือ การรับเข้ามาแล้วพัฒนาให้เป็นคนดี คนเก่งยิ่ง ๆ ขึ้นไปอีก การที่จะพัฒนาให้เป็นคนดีและคนเก่งขึ้นไป ก็จะต้องรู้ว่าบุคคลผู้นั้นเป็นใคร มีความถนัด มีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร และใช้เครื่องมือในการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การวางแผนอาชีพ (Career Planning) และการทำแผนพัฒนารายบุคคล (Individual Development Plan: IDP) ระบบพัฒนาบุคลากรจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นในการสร้างคน โดยต้องพัฒนาอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร และมีระบบปลูกฝังหล่อหลอมให้เป็นคนมีคุณธรรมและจริยธรรมตั้งแต่เข้ารับราชการและมีการพัฒนาต่อไปอย่างต่อเนื่อง

- การรักษาบุคลากรไว้ คือ การรักษาบุคลากรไว้ให้อยู่กับองค์กร เป็นเรื่องการจัดการทางก้าวหน้าในอาชีพ การมีค่าตอบแทนที่เหมาะสม การสร้างความพึงพอใจและเป็นผู้รักองค์กร

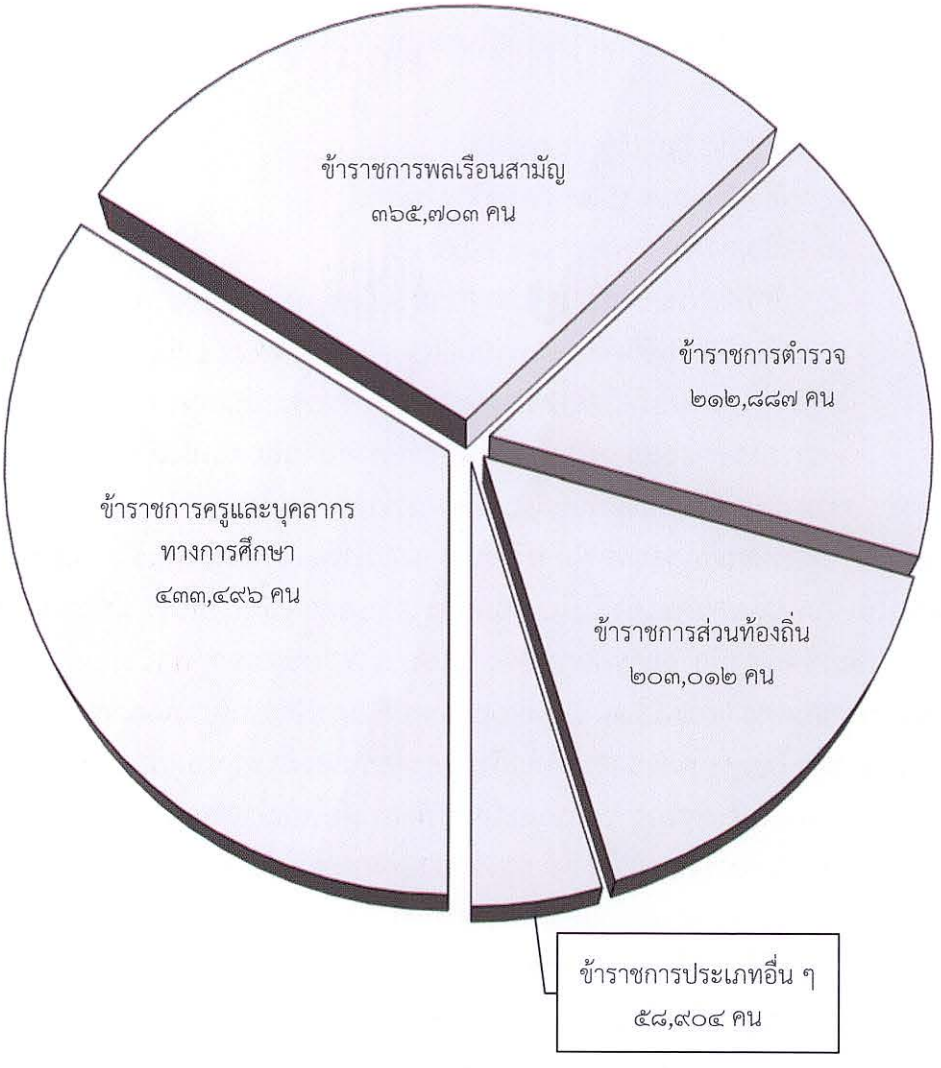
- การใช้ประโยชน์บุคลากร คือ การใช้คนให้ตรงกับสมรรถนะและตรงกับงาน ให้ความเป็นอิสระและมีส่วนร่วมให้ทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ

อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี ยังคงปรากฏให้เห็นว่าในกระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย ถึงแม้จะมีการนำหลักการใหญ่ของการบริหารงานบุคคลคือระบบคุณธรรมเข้ามาใช้ โดยกำหนดไว้เป็นแนวคิด หลักการ หรือแนวปฏิบัติที่อยู่บนหลักการของระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ แล้วก็ตาม ก็ยังปรากฏพฤติกรรมที่แสดงถึง

การใช้ระบบอุปถัมภ์ ในลักษณะของการยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัว การใช้ระบบเส้นสาย ความเกรงกลัวต่อผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา และความเชื่อในเรื่องบุญกรรมและหนี้บุญคุณ ซึ่งแนวคิดและพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ได้ฝังลึกและปรากฏอยู่ในระบบราชการไทยมาโดยตลอด

ในบทที่ ๓ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย จะได้หยิบยกกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทมาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ยังเอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในแต่ละองค์กร โดยจะกล่าวถึงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคล และแนวทางการแก้ไขปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท (ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ)

แผนภูมิแสดงจำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



(ประมวลจากเอกสาร "กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ๒๕๕๗" สำนักงาน ก.พ.)

ที่	ชื่อสถานศึกษา	ที่ตั้งสถานศึกษา	ประเภทสถานศึกษา
๑๐.	โรงเรียนวัดเขาสมอคอน	ตำบลเขาสมอคอน (น.ส.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๙.	โรงเรียนวัดเขาสุวรรณ	ตำบลเขาสุวรรณ (น.ว.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๘.	โรงเรียนวัดเขาอ้อ	ตำบลเขาอ้อ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๗.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๖.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๕.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์ - ศูนย์การเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์ (น.ง.) - ศูนย์การเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์ (น.ง.) - ศูนย์การเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์ (น.ง.)	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.) ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.) ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.) ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๔.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๓.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๒.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๑.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน
๑๐.	โรงเรียนวัดเขาอินทรีย์สโมสรอนุสรณ์	ตำบลเขาอินทรีย์ (น.อ.)	โรงเรียนขยายโอกาสการศึกษาพื้นฐาน

๓.๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน โดยการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จะดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือในบางกรณีอาจมีการมอบหมายให้กรมต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการสรรหา ซึ่งการสรรหาโดยการสอบจะแบ่งออกเป็น ๓ ภาค คือ ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) ภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข.) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค.) ปัจจุบันมีข้าราชการพลเรือนสามัญจำนวนประมาณกว่า ๓๖๐,๐๐๐ คน ปฏิบัติงานอยู่ใน ๑๙ กระทรวง และ ๑๔๙ ส่วนราชการ

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่สำคัญมีดังนี้

๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๔) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๗ คน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่น ๆ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กับส่วนราชการโดยกลไก อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลของแต่ละองค์กรให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนด

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาระบบบุคลากรภาครัฐของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้

๑) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) คือ คณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด่านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด

๒) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น เพื่อให้ระบบราชการมีความเข้มแข็ง ทันสมัย และสอดรับกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) รวมทั้งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น

๓.๑.๑ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

จากข้อกำหนดของกฎหมายเบื้องต้น มีหลักการที่สำคัญของการบริหารงานบุคคลโดยให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ซึ่งหลักสำคัญของระบบคุณธรรมที่ใช้ในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐหมายถึง การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงาน โดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน

การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการในระดับต่าง ๆ ไว้ ในมาตรา ๕๗ เช่น กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง มีขั้นตอนเริ่มจากปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นชอบ ก็จะส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี จากนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ก็จะนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ในส่วนของตำแหน่งระดับอธิบดี ก็จะมี อ.ก.พ. กระทรวงเป็นองค์คณะที่ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมาพิจารณาเสนอชื่อต่อผู้มีอำนาจต่อไป ส่วนกรณีการแต่งตั้งข้าราชการในระดับอื่น ๆ เช่น ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป จะมีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกและมีเครื่องมือกลไกในการดำเนินการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การดำเนินการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ต้องยึดหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ โดยต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ส่วนการพิจารณาให้ความดีความชอบต้องมาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ รวมถึงสมรรถนะและประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก โดยจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือการสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

๓.๑.๒ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ

๑) ปัญหาเชิงระบบ

๑.๑) ด้านกลไกการแต่งตั้ง

(๑) การที่กฎระเบียบเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจซ้ำซ้อนหรือมีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับต่าง ๆ เช่น กรณีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นเพื่อประกอบการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๘ ถึง ๙ หรือระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไปในประเภทวิชาการ และระดับอำนวยการระดับสูงในประเภทอำนวยการ กรณีดังกล่าวอาจเป็นอำนาจทับซ้อนกับผู้มีอำนาจตามกฎหมายและอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงการแต่งตั้งได้ หรือกรณีที่เป็นการแต่งตั้งระดับอธิบดี รองอธิบดี หรือนักบริหารระดับต้น ปรากฏว่าหน่วยงานที่มีปัญหามาก คือ สำนักงานปลัดกระทรวง เนื่องจากปลัดกระทรวงในฐานะหัวหน้าส่วนราชการจะต้องทำหน้าที่ในการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับตำแหน่ง ซึ่งในขณะเดียวกันปลัดกระทรวงจะต้องทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงด้วย จึงทำให้ปลัดกระทรวงมี ๒ บทบาทในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ประเด็นดังกล่าวอาจทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้

(๒) กระบวนการได้มาซึ่งรายชื่อผู้เหมาะสมที่จะได้รับการเสนอชื่อให้เข้ารับการคัดเลือกยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากหลักเกณฑ์กำหนดไว้เพียงให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ จึงไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมว่าการเสนอชื่อดังกล่าวจะมีการชี้นำหรือแทรกแซงจากฝ่ายใดหรือไม่

(๓) หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ยังเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจได้ และหลักเกณฑ์บางอย่างไม่สามารถนำมาใช้กำหนดตัวชี้วัดหรือเครื่องมือบ่งชี้ในการพิจารณาประเมินได้อย่างชัดเจน เช่น การกำหนดว่าการคัดเลือกควรคำนึงถึงความเหมาะสม

และประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งเป็นข้อความที่มีความหมายอย่างกว้าง ทำให้กรอบที่ใช้ในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลของส่วนราชการขยายขอบเขตออกไปกว้างและแตกต่างกันออกไป

(๔) ในบางกรณีพบว่าคณะกรรมการคัดเลือกไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบ วิธีการ หรือขั้นตอนที่กำหนด และในบางหน่วยงานพบว่ากรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในสังกัดเดียวกันที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดยผู้บริหารระดับสูง หรือในกรณีกรรมการจากภายนอกก็อาจไม่ทราบข้อมูลหรือไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับคุณลักษณะ ความรู้ความสามารถ และศักยภาพของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง กรณีดังกล่าวจึงเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้ามาได้

(๕) การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้กับ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก อาจทำให้เกิดช่องว่างและถูกแทรกแซงจนคณะกรรมการคัดเลือกขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาดำเนินการ

๑.๒) ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ให้อำนาจหน้าที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้ใช้ระบบอุปถัมภ์ในเรื่องนี้ได้

(๒) พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้มีการเอื้อประโยชน์ให้เกิดระบบอุปถัมภ์ได้

(๓) หนังสือเวียนที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติมีจำนวนมากมายหลายฉบับและมีความแตกต่างกันตามลักษณะของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง รวมทั้งมีความซับซ้อนของขั้นตอนในการดำเนินการ และในแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจน และหากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องใช้เวลาในการศึกษาทำความเข้าใจสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ใหม่ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล และอาจทำให้เกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าว

(๔) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคล ในบางกรณียังมีช่องว่างให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เกิดการหลบเลี่ยงเบี่ยงเบนหรือการจัดทำรายละเอียดที่เอื้อต่อการใช้ระบบอุปถัมภ์

(๕) การให้ส่วนราชการสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางเพิ่มเติมได้ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนด ในบางครั้งได้กำหนดไว้อย่างกว้างเพื่อให้ทุกส่วนราชการสามารถถือปฏิบัติ โดยไม่อาจกำหนดได้อย่างครอบคลุมทุกกระบวนการหรือครอบคลุมทุกมิติที่แต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกันได้ จึงอาจทำให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจได้ตามอำเภอใจและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดให้ส่วนราชการพิจารณากำหนดองค์ประกอบในการพิจารณาความเหมาะสมและแนวทางการคัดเลือกได้เอง ในกรณีนี้ เมื่อส่วนราชการนำไปปฏิบัติก็จะมีความแตกต่างกันในเรื่องของเกณฑ์การพิจารณาและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้มีความรู้ความสามารถอันอาจเนื่องมาจากความแตกต่างในสังกัด วัฒนธรรม ประเพณี โครงสร้าง และระบบบริหารงาน

ของแต่ละส่วนราชการ เช่น บางหน่วยงานอาจใช้วิธีการคัดเลือก โดยผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัวบุคคลเองได้ ในขณะที่บางหน่วยงานใช้วิธีการคัดเลือกโดยการเปิดรับสมัครผู้มีคุณสมบัติแล้วจึงกลั่นกรองความเหมาะสม โดยให้ผู้มีอำนาจพิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย และที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ ในหน่วยงานเดียวกันกลับเลือกใช้วิธีการพิจารณาที่แตกต่างกันในตำแหน่งลักษณะเดียวกัน

(๖) ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาของกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างชัดเจนในทุกขั้นตอน จึงอาจทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น การประวิงเวลาในการแต่งตั้งกรณีที่มีตำแหน่งว่างเพื่อรอแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกัน ซึ่งเป็นการปิดกั้นทางก้าวหน้าของข้าราชการอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง

(๗) ระบบบริหารงานบุคคลขาดกลไกในการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ และไม่มีบทลงโทษในกรณีที่เกิดผลเสียหายภายหลังจากการแต่งตั้งโยกย้าย รวมทั้งไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหากรณีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปแล้วแต่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามความคาดหวังของระบบราชการ

(๘) กรณีการพิจารณาแต่งตั้งหรือโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมอันก่อให้เกิดผลเสียต่อทางราชการ ยังไม่มีบทลงโทษหรือการกำหนดให้ผู้มีอำนาจ บุคคล หรือคณะบุคคลใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากการพิจารณาแต่งตั้งหรือโยกย้ายดังกล่าว

๒) ปัญหาเชิงพฤติกรรม

๒.๑) ด้านการแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อนตำแหน่ง

(๑) กรณีมีบุคคลเกษียณอายุราชการและตำแหน่งว่างลง แต่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารระดับสูงไม่มีคำสั่งให้ข้าราชการเข้ารับตำแหน่งที่ว่างนั้น เนื่องจากมีความประสงค์ที่จะรอบุคคลภายใต้ความอุปถัมภ์ของตนมีคุณสมบัติครบถ้วนก่อนจึงจะมีคำสั่งให้บรรจุในตำแหน่งดังกล่าว

(๒) กรณีมีบุคคลใกล้ชิดคนหนึ่งมีสิทธิได้เลื่อนตำแหน่งและมีผลงานโดดเด่นใกล้เคียงกับอีกบุคคลหนึ่ง แต่การพิจารณาคัดเลือกนั้นได้ใช้ระบบอุปถัมภ์โดยการเลือกบุคคลใกล้ชิดให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีความสนิทสนมและมีบุญคุณกันมาก่อน จึงมีโอกาสได้เลื่อนตำแหน่งมากกว่าอีกบุคคลหนึ่ง

(๓) กระบวนการโอนย้ายไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมเหตุสมผล ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและกฎระเบียบ

(๔) การพิจารณาความรู้ ประสบการณ์ และความเหมาะสมกับตำแหน่งของผู้โอนย้ายซึ่งไม่สามารถประเมินหรือชี้วัดให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ จึงเป็นช่องทางให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อโอนย้ายข้าราชการข้ามกันระหว่างหน่วยงานราชการ

(๕) กรณีมีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งว่างลงและตำแหน่งนั้นเป็นความต้องการของข้าราชการจำนวนมาก ก็จะเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจแสวงหาผลประโยชน์โดยการรับผลประโยชน์จากการแต่งตั้งโยกย้าย

(๖) กรณีมีตำแหน่งในภาคราชการว่างลง แต่ยังไม่มีการแต่งตั้งบุคคลใดเข้าดำรงตำแหน่ง เนื่องจากผู้บริหารยังไม่มีการพิจารณาหรือใช้ระบบอุปถัมภ์จากการคัดเลือกบุคคลที่มีความเป็นอาวุโสน้อยกว่าเข้าดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงส่งผลให้ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงเป็นระยะเวลายาวนานและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการขององค์กร

(๗) การคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น พบว่า ผู้บริหารมีบุคคลที่ประสงค์จะให้ดำรงตำแหน่งไว้แล้ว จากนั้นจึงมากำหนดคุณสมบัติผู้สมัครสอบให้เข้ากับบุคคลที่ตนเลือกไว้ โดยให้มีการเปิดรับสมัครและสอบคัดเลือกตามกระบวนการ โดยผู้ที่สอบคัดเลือกจะทราบเป็นการภายในว่าผู้บริหารได้คัดเลือกบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งไว้แล้ว

(๘) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี บางกรณีอาจจำเป็นต้องรับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยความเกรงกลัวและดำเนินการในลักษณะเบี่ยงเบนจากความถูกต้องได้

๒.๒) ด้านการสรรหาบุคคล

(๑) การสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการเป็นครั้งแรกในทุกระดับชั้น มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบญาติมิตรหรือบุคคลใกล้ชิดสนิทสนม โดยผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารระดับสูงจะใช้วิธีการโดยมีหนังสือแจ้งอย่างไม่เป็นทางการส่งให้แก่คณะกรรมการสรรหาหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้นเพื่อพิจารณาให้บุคคลที่มีรายชื่อดังกล่าวเข้ารับราชการ

(๒) การสรรหาบุคคลโดยอ้างคุณสมบัติเฉพาะ คุณสมบัติพิเศษ หรือที่เรียกว่าการสรรหาบุคคลทางข้าง อาทิ บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านภาษาต่างประเทศ ซึ่งจะกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้สอดคล้องกับคนของตนได้

๒.๓) ด้านความผิดทางวินัย

- กรณีผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำความผิดทางวินัยและผู้บังคับบัญชาปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการประวิงการพิจารณา หรือการมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงโดยวางแนวทางการช่วยเหลือไว้แล้ว เช่น การไม่หาข้อเท็จจริงที่จะสามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือการปกปิดข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เป็นต้น

๒.๔) ด้านการมอบหมายและการให้โอกาส

- ผู้บังคับบัญชามีความคิดที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ญาติมิตร หรือพวกพ้อง ก็จะให้โอกาสโดยการมอบหมายงานสำคัญให้กับบุคคลดังกล่าวเพื่อใช้เป็นผลงานในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น ๆ เพื่อเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนขั้นเงินเดือน

๒.๕) ด้านการดูแลสวัสดิการหรือการดูแลทุกข์สุขของผู้ใต้บังคับบัญชา

- การดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลในองค์กรที่เป็นการดูแลเฉพาะกลุ่มของตน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในองค์กร ส่งผลให้ผู้ไม่ได้รับอุปถัมภ์ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

๒.๖) ด้านพฤติกรรมการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายการเมือง

(๑) ในหลายกรณี ฝ่ายการเมืองต้องการที่จะมีอำนาจเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อให้ข้าราชการประจำขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ตามนโยบาย ประกอบกับกฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ รวมทั้งสามารถออกกฎ กำหนดนโยบายและกำกับดูแลราชการได้ด้วย ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงมีความต้องการที่จะเลือกหรือผลักดันข้าราชการประจำระดับสูงที่ฝ่ายการเมืองคิดว่ามีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติงานสนองต่อนโยบายและผลประโยชน์ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจ ซึ่งนำมาสู่การวิ่งเต้นในการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวได้

(๒) การแทรกแซงทางการเมืองอาจเป็นกรณีของการที่รัฐบาลใดขึ้นมาบริหารประเทศก็มักจะมีการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงให้ดำรงตำแหน่งแทนคนที่รัฐบาลเก่าแต่งตั้งไว้

โดยเห็นว่าอาจไม่สามารถปฏิบัติงานสนองต่อนโยบาย และเนื่องจากรัฐบาลของประเทศไทยมักเป็นรัฐบาลผสม ทำให้ต้องมีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหรือที่เรียกกันว่าระบบโควตาพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองใดได้กำกับดูแลกระทรวงใด ก็จะใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการวางตัวข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ของกระทรวงนั้น ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ จากการบริหารราชการ

๒.๗) ด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

(๑) การใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของข้าราชการเริ่มตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อประโยชน์ทางการเมืองและประโยชน์ส่วนตัวหรือธุรกิจ โดยพบว่าผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมืองและธุรกิจมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งหากระบบตรวจสอบไม่โปร่งใส ก็ยิ่งทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนได้

(๒) การไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ควบคุมป้องกันการเข้าไปทำงานให้กับภาคเอกชนของอดีตข้าราชการระดับสูงที่เกษียณอายุราชการแล้ว ทำให้อดีตข้าราชการดังกล่าวสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลที่ยังคงมีอยู่ในหน่วยงานราชการที่ตนเคยสังกัดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับภาคเอกชนที่ตนเข้าไปทำงานหลังเกษียณได้

๒.๘) ด้านการใช้ดุลพินิจ

- หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งผู้ใช้อำนาจมักเข้าใจว่าตนสามารถใช้อำนาจได้โดยอิสระ ทำให้เกิดการแต่งตั้งที่เบี่ยงเบนไปจากระบบคุณธรรมได้หลายกรณี เช่น การแต่งตั้งข้าราชการที่มีความอาวุโสน้อยกว่าเพื่อให้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งที่ไม่ใช่สายงานหลัก ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงาน โดยผู้มีอำนาจมักให้เหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งอาจได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งที่แต่งตั้ง และไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมในส่วนราชการนั้น

๒.๙) ด้านตัวข้าราชการ

- ข้าราชการไม่เข้าใจและรู้ชัดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการด้านการบริหารงานบุคคล ทำให้ต้องเป็นผู้เสียหายจากการถูกกระทำ เป็นผลให้ไม่ได้รับสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้หรือเสียสิทธิประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ และอาจไม่รู้จักปกป้องพิทักษ์หรือเรียกร้องสิทธิของตนและการร้องทุกข์ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

๓.๑.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหา

๑) การแก้ไขปัญหาเชิงระบบ

๑.๑) ด้านการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

(๑) ควรแก้ไขความหมายของคำว่า “ทุจริต” ให้มีความหมายเทียบเท่ากับคำว่า “คอร์รัปชัน” ของสหประชาชาติ เนื่องจากคำว่า “ทุจริต” ตามความหมายของประเทศไทยหมายความเพียงการเอาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ทรัพย์สินเงินทองเท่านั้น แตกต่างจากคำว่า “คอร์รัปชัน” ของสหประชาชาติ ที่หมายความรวมถึงการกระทำที่ขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม การมีผลประโยชน์ทับซ้อน และการซื้อสิทธิขายเสียงด้วย ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มความหนักแน่นและจริงจังในการป้องกันและลงโทษผู้ที่ละเมิดระบบคุณธรรมและใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการ เพราะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทั้งระบบราชการและประเทศชาติ

(๒) ส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และไม่เลือกปฏิบัติ และเน้นให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อย่างจริงจัง

(๓) สร้างกลไกควบคุมให้มีการบังคับใช้กฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์ทั้งในทางวินัยและอาญา

(๔) ควรเพิ่มบทกำหนดโทษต่อการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมให้เป็นความผิดทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และหากเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นการยึดถือผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ประเทศชาติและมีผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกับเห็นควรเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อป้องปรามการกระทำที่อาจเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง ขัดขวาง หรือแทรกแซงกระบวนการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดี

(๕) ควรเพิ่มเติมบทกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้สามารถเกิดการบังคับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น กรณีผู้บังคับบัญชากระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๓ วรรคสาม "การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น" ให้ถือเป็นความผิดฐานการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยอาจระบุข้อความเพิ่มเติมว่า "การกระทำความผิดตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัยและเป็นความผิดทางอาญา"

(๖) กรณีที่กำหนดให้หน่วยงานราชการออกกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงาน ควรให้มีการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและคล่องตัวมากกว่าการเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงาน

(๗) ควรปรับลดขนาดองค์กรภาครัฐให้กะทัดรัดแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการมีข้าราชการจำนวนมากแต่ปริมาณงานและตำแหน่งมีน้อยเป็นส่วนทำให้เกิดปัญหาระบบอุปถัมภ์ด้วยการเลือกปฏิบัติและวิ่งเต้นแย่งชิงตำแหน่งกันในระบบราชการได้

(๘) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในด้านปัจจัยการพิจารณาที่ใช้เหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างและเอื้อประโยชน์ให้ผู้มีอำนาจอ้างเป็นเหตุผลที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์แต่งตั้งโยกย้ายคนของตนได้

๑.๒) ด้านองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

- เนื่องจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันต่างมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและปรัชญาแนวคิดทั้งเหมือนและแตกต่างกันในบางกรณี และต่างก็มีความเป็นอิสระและให้สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการของตนมากที่สุด จึงทำให้

เกิดความเหลื่อมล้ำในหลายเรื่องและมีกรณีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและระบบอุปถัมภ์ตามมา ดังนั้น จึงควรศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุม กำกับดูแล และกำหนดมาตรฐานกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กับข้าราชการประเภทต่าง ๆ เช่น ระบบค่าตอบแทน ระบบการแต่งตั้ง ระบบการเกษียณอายุราชการ เป็นต้น โดยจะเป็นองค์กรกลางที่พิจารณาความเชื่อมโยงด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งองค์กรกลางนี้จะมีความเป็นกลาง เป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ กระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการกลางชุดดังกล่าวต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีความหลากหลายของผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านอย่างครอบคลุม ตลอดจนสามารถถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้อย่างแท้จริง

๑.๓) ด้านการใช้ดุลพินิจ

(๑) การดำเนินงานของภาคราชการจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสหรือมีช่องทางให้ผู้บริหารได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ เช่น การพิจารณาสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ควรกำหนดขอบเขตในการให้โอกาสผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันองค์กรกลางก็ต้องวางระบบ กระบวนการ ขั้นตอน ระบบข้อมูล ที่ส่วนราชการต้องนำไปใช้ประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ การห้ามไม่ให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคัดเลือกหรือแต่งตั้งโดยสิ้นเชิงก็คงไม่อาจเป็นไปได้ เพราะการคัดเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ความเหมาะสมกับงาน และความอาวุโส เป็นต้น ซึ่งอาจต้องนำมาใช้ประโยชน์ด้วยตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปกครองบังคับบัญชาและเพื่อความเป็นธรรม

(๒) กำหนดมาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการและผู้บริหารในหน่วยงานราชการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามไว้อย่างชัดแจ้ง เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่ปราศจากความชอบธรรมและเลือกปฏิบัติ เช่น กำหนดให้มีการบันทึกรายละเอียดที่เป็นเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกและแต่งตั้งของคณะกรรมการและผู้บริหารไว้เป็นหลักฐานอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ว่าเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ พร้อมทั้งวางระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจระหว่างหน่วยงานราชการ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการหรือผู้บริหารในหน่วยงานราชการเป็นไปอย่างระมัดระวังและรอบคอบมากยิ่งขึ้น

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาให้มีขอบเขตอย่างชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการกำกับ ควบคุม และเป็นข้อพึงระวังต่อการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม เพื่อประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ควรหลีกเลี่ยงการให้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของตัวบุคคล แต่ควรกำหนดให้เป็นการตัดสินใจในรูปแบบของคณะกรรมการ

(๔) ควรนำปัจจัยการพิจารณาด้านอาวุโสมาใช้พิจารณาเป็นหลักร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งการให้ความสำคัญแก่หลักอาวุโสในเรื่องอายุ ระยะเวลาครองตำแหน่ง ระยะเวลารับราชการ หรือการได้ระดับชั้นมาก่อน จะสร้างความรู้สึกที่ดีและการยอมรับในความเป็นธรรมจากสังคมทั่วไป และยังเป็นการสร้างขวัญกำลังใจกับผู้ที่เสียสละอุทิศตนเพื่องานราชการมานาน

๑.๔) ด้านการแต่งตั้งโยกย้าย

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจโอนย้ายข้าราชการของนายกรัฐมนตรีให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมต่อข้าราชการที่ถูกโอนย้าย

(๒) ควรจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า โดยเมื่อคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องจัดทำรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อ ๑ ตำแหน่ง โดยระบุเหตุผลในการคัดเลือกอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

(๓) การแต่งตั้งระดับปลัดกระทรวงและอธิบดี ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกลั่นกรองที่รัดกุม เพื่อให้รัฐมนตรีมีแนวปฏิบัติตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากนั้นควรส่งรายชื่อดังกล่าวมายังรัฐสภาเพื่อพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติตามระบบคุณธรรม โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งด้วย

(๔) การแต่งตั้ง โยกย้าย และสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม ลดการใช้ดุลพินิจให้น้อยที่สุด ผู้พิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่ง ต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจหรือเหตุผลในการตัดสินใจเป็นลายลักษณ์อักษรโดยละเอียดที่จะสามารถชี้แจงต่อสังคมได้ ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งเป็นที่ยุติแล้วก็ควรเปิดเผยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

(๕) การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการ ให้นำองค์ประกอบด้านคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการมาพิจารณา โดยอย่างน้อยต้องมีองค์ประกอบในการพิจารณาประกอบด้วย ๑) ผลการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จที่ผ่านมา ๒) ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ๓) ประวัติการรับราชการทั้งด้านดีและด้านการกระทำผิดวินัย เช่น ถูกร้องเรียน มีพฤติกรรมการล่วงละเมิดทางเพศ ๔) วิสัยทัศน์ในการบริหารองค์กร ๕) พฤติกรรมทางจริยธรรม ทั้งนี้ ต้องมีข้อมูลที่เป็นระบบชัดเจนเกี่ยวกับประวัติบุคคลและพฤติกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรม

(๖) คณะกรรมการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับนับถือและมีความเป็นกลาง เป็นผู้ที่ประจักษ์ว่ามีการยึดถือหลักการตามระบบคุณธรรม ไม่หวั่นไหวและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย โดยควรมีองค์ประกอบคือ ๑) ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในกระทรวงนั้น ๒) ข้าราชการที่เกษียณอายุแล้ว โดยคัดเลือกจากผู้มีความรู้ความสามารถ น่าเชื่อถือ และเป็นที่นับหน้าถือตาในกระทรวงนั้น รวมทั้งรู้จักบุคลากรในกระทรวงอย่างกว้างขวาง และ ๓) บุคคลจากภายนอกกระทรวง โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงอื่นหรือผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น นอกจากนั้น อาจเสนอให้คณะกรรมการดำรงตำแหน่งเพียงวาระละ ๒ – ๓ ปี เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคล

(๗) ควรกำหนดให้มีการแต่งตั้งเป็นฤดูกาลเพื่อความชัดเจนและสะดวกในการพิจารณาและวางแผนเพื่อแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่ควรมีการแต่งตั้งนอกฤดูกาลเพราะอาจก่อให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้

๑.๕) ด้านความก้าวหน้าในสายอาชีพ

- ระบบราชการควรกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพและระบบการเตรียมคนเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน ตลอดจนต้องจัดทำหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การโยกย้าย และการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้ข้าราชการเกิดความมั่นใจในระบบบริหารงานบุคคลและสร้างศรัทธาความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นภายในองค์กร รวมทั้งควรจัดทำคู่มือด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อการเลื่อนตำแหน่งในทุกระดับ

๑.๖) ด้านความโปร่งใส

- ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในระบบราชการอย่างเป็นระบบ มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ อันจะเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนอีกทางหนึ่ง

๑.๗) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

(๑) เนื่องจากการบริหารราชการจะไม่สามารถแยกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำออกจากกัน เพราะกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองในฐานะผู้รับผิดชอบต่อนโยบาย เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง ในขณะเดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายและข้อสั่งการของฝ่ายการเมือง การทำงานของทั้งสองฝ่ายจึงจำเป็นต้องเป็นไปด้วยความราบรื่นเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ดังนั้น แม้ว่าฝ่ายการเมืองจำเป็นที่จะต้องได้คนมาทำงานเพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย แต่ก็ต้องเข้าใจ เคารพ และยึดความถูกต้องตามหลักการของระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการบริหารงานบุคคลด้านอื่น รวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ เครื่องมือและกลไกในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง ตลอดจนต้องเข้าใจว่าข้าราชการทุกคนย่อมต้องการความก้าวหน้าในอาชีพราชการ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงานของข้าราชการ ตลอดจนสัมฤทธิผลและภาพลักษณ์ของระบบราชการโดยรวม นอกจากนี้ ควรแยกแยะบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมืองกับภาคข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนเพื่อให้ต่างฝ่ายต่างตระหนักถึงข้อจำกัดในความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน

(๒) สร้างกลไกให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างภาคราชการ ภาคการเมือง ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๑.๘) ด้านบทบาทของข้าราชการ

(๑) ควรให้แต่ละส่วนราชการมีสภาข้าราชการโดยการสรรหาจากข้าราชการบำนาญของส่วนราชการ รวมทั้งบุคคลที่มาจากองค์กรตรวจสอบภาครัฐซึ่งเกษียณอายุราชการแล้ว เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ โดยให้สภาข้าราชการมีส่วนร่วมในการพิจารณาตรวจสอบกระบวนการต่าง ๆ ทั้งการบริหารงานบุคคล การบรรจุ การแต่งตั้ง และการจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันทั้งระบบ เพื่อลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ

(๒) ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม หรือสหภาพ ที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง เพื่อเป็นกลไกในการสร้างความสมดุล ให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการบริหารงานบุคคล ช่วยให้คำแนะนำช่องทางเกี่ยวกับ การร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกส่วนราชการและทุกระดับ ตลอดจนต่อต้านผู้บังคับบัญชาที่ขาดคุณธรรม เช่น ในปัจจุบันที่มีสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่ง ประเทศไทย สหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทย เป็นต้น

๒) การแก้ไขปัญหาเชิงพฤติกรรม

๒.๑) ปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องแก่ข้าราชการทุกระดับอันจะส่งผลให้เกิดการแก้ไข ปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระยะยาว โดยต้องปลูกฝังตั้งแต่เข้ารับราชการและต่อเนื่องเพื่อให้ตระหนักถึง ผลเสียหาย และรู้สึกละอายต่อการกระทำความผิดและรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำ เช่น การแสดง ความรับผิดชอบด้วยการลาออก หากเกิดปัญหาหรือถูกกล่าวหาจากสังคม ผู้บริหารต้องออกมายอมรับ ขอโทษ และแก้ปัญหาโดยการลาออก เป็นต้น

๒.๒) ส่งเสริมสนับสนุนบุคคลที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเสียหาย จากคำสั่งทางปกครองให้มีความกล้าหาญในการเรียกร้องสิทธิของตน

๒.๓) ***ข้าราชการต้องวางตนและปฏิบัติ (Do)*** ดังนี้

(๑) เป็นเสาหลักของแผ่นดิน เหตุการณ์บ้านเมืองจะเป็นอย่างไร ข้าราชการ ก็จะยังเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนระบบราชการ

(๒) สร้างความเป็นมืออาชีพเพื่อให้เป็นที่ไว้วางใจและศรัทธาของทั้งฝ่าย การเมืองและประชาชน

(๓) สร้างภูมิคุ้มกันให้ตนเองและระบบราชการ และเป็นร่มโพธิ์ร่มไทร ให้ลูกน้อง

(๔) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง มีความหนักแน่น เห็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ต้องพูด ต้องแสดงออก

(๕) มีภาวะผู้นำ เช่น กล้าลงโทษลูกน้องที่ทำผิด สามารถบริหารความเสี่ยง ตัดสินใจอย่างเด็ดเดี่ยว

(๖) ระมัดระวังในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มีวินัยทางการเงินการคลัง

(๗) รักษาระยะห่างกับฝ่ายการเมืองอย่างเหมาะสม ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับ ฝ่ายการเมืองในเรื่องส่วนตัว ต้องไม่เกรงกลัวอำนาจบารมี ไม่พูดแบบตอบรับอย่างเดียว หรือทำตาม คำสั่งอย่างเดียว ไม่รับใช้ใกล้ชิดจนหมดความสง่างาม

(๘) หาแนวร่วม หาพันธมิตร และใช้สื่อให้เป็น

๒.๔) ***ข้าราชการต้องไม่ปฏิบัติตน (Don't)*** ดังนี้

(๑) เล่นพรรคเล่นพวกระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง

(๒) กลั่นแกล้งผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ตน ได้ประโยชน์และทางก้าวหน้า โดยไม่คำนึงถึงระบ บคุณธรรม

(๓) เกรงกลัวต่อการที่จะแนะนำให้ข้อคิดหรือยืนยันต่อฝ่ายการเมืองในกรณีที่ฝ่ายการเมืองประสงค์หรือสั่งการในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

(๔) ใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริหารงานบุคคลใด ๆ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องเครือญาติในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การแต่งตั้งนอกฤดูกาล

(๕) ละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

(๖) ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีและนำความเสื่อมเสียต่อตัวเองและราชการโดยรวม

(๗) ปัดความรับผิดชอบกรณีที่มีปัญหาร้องเรียนกรณีข้าราชการได้รับความไม่เป็นธรรมหรือการร้องเรียนจากประชาชน

(๘) เอนเอียงเข้าหาฝ่ายการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่หรือเพื่อต่างตอบแทน

๒.๕) ***ฝ่ายการเมืองต้องปฏิบัติตน (Do)*** ดังนี้

(๑) เข้าใจและให้ความสำคัญในหลักการของระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลในราชการ

(๒) เป็นตัวอย่างของผู้นำและผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรมจริยธรรม ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ราชการกำหนด

(๓) กำกับดูแลการทำงานของข้าราชการอย่างตรงไปตรงมา ปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่เลือกปฏิบัติ ให้คุณให้โทษตามข้อเท็จจริงและเป็นไปตามกฎหมาย

(๔) เห็นแก่ประโยชน์ของทางราชการ ประชาชน และประเทศชาติเป็นหลัก

(๕) มีความกล้าหาญและเด็ดเดี่ยวที่จะไม่นำเรื่องส่วนตัวและพวกพ้องมาเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ

(๖) สร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นกับตนเองและหน่วยงานที่ตนเองไปดูแลรับผิดชอบ

(๗) สร้างขวัญกำลังใจและส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการในหน่วยงานบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม

(๘) บริหารราชการโดยยึดหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเคร่งครัด

๒.๖) ***ฝ่ายการเมืองต้องไม่ปฏิบัติตน (Don't)*** ดังนี้

(๑) เล่นพรรคเล่นพวกกับข้าราชการคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องหรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

(๒) ใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เหมาะสมหรือเกินเลยกรอบของกฎหมายหรือขัดต่อระบบคุณธรรมและหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๓) กดขี่ข่มเหงข่มขู่ข้าราชการเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวหรือต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม

(๔) นำญาติพี่น้องหรือพวกพ้องเข้ามาร่วมทำงานหรือเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานราชการ เช่น เป็นเลขานุการ ที่ปรึกษา เข้ามารับงานโครงการหรือการก่อสร้าง เป็นต้น

(๕) นำความเสื่อมเสียและเสียหายมาสู่ราชการ เช่น ใช้งบประมาณอย่างฟุ่งเฟ้อ เดินทางไปต่างประเทศโดยไม่จำเป็นหรือพากลุ่มร่วมเดินทางมากจนเกินความจำเป็น

(๖) สร้างความแตกแยกในหมู่ข้าราชการเพื่อให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย อันจะเป็นประโยชน์ส่วนตน

(๗) เพิกเฉยละเลยหรือไม่ให้ความสนใจต่อกฎระเบียบของทางราชการ

(๘) ปัดความรับผิดชอบไปให้ข้าราชการประจำหรือบุคคลอื่นกรณีที่ตนถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิด

๓) การแก้ไขปัญหาภาคประชาชน

(๑) รณรงค์และส่งเสริมให้ประชาชนพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาบุคคลอื่น ซึ่งถือเป็นเส้นทางนำไปสู่การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๒) สร้างความรู้ความเข้าใจด้วยการชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่ถูกต้อง เริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ในทุกระดับ โดยใช้กลไกของครอบครัว ชุมชน องค์กร สังคม และสื่อมวลชน เป็นพลังสำคัญ

(๓) รณรงค์สร้างทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีวัฒนธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ

(๔) สร้างพฤติกรรมในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ด้วยการทำให้เกิดความละอายใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์ และการทำให้เกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา อันได้แก่ ความเกรงกลัวต่อบาป ต่อกฎหมายอาญา ต่อการถูกยึดทรัพย์สิน ต่อความผิดทางวินัย ต่อความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ และต่อการเสื่อมเสียชื่อเสียง

(๕) สร้างและสนับสนุนกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง โดยเปิดเผยข้อเท็จจริงให้สังคมรับทราบและตรวจสอบพฤติกรรมที่เป็นระบบอุปถัมภ์ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง การสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการ ขั้นตอน ผลคำวินิจฉัยและคำพิพากษาคดีปกครองที่ถึงที่สุดแล้ว เป็นต้น

(๖) ให้การศึกษาแก่ภาคประชาชนโดยการเสริมสร้างความรู้และจิตสำนึกแก่ประชาชนให้รับรู้และรับทราบหน้าที่ของตน โดยอาจเสนอให้มีการทำประชามติในแต่ละโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่ เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างเตาเผาขยะ เป็นต้น และปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกความรับผิดชอบและให้เข้ามามีบทบาทตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและฝ่ายการเมือง

(๗) ปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมโดยมุ่งเน้นการให้การศึกษาในทุกระดับชั้น ปลูกฝังค่านิยมแก่คนในสังคมให้เห็นความสำคัญของหลักคุณธรรมและจริยธรรม และกำหนดให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับของหลักสูตรการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

(๘) สร้างผู้นำต้นแบบและผู้นำทางความคิดของประชาชนโดยการแสดงวิสัยทัศน์และสะท้อนบทบาทการรับรู้ให้กับสังคมเพื่อกระตุ้นและสร้างค่านิยมที่ถูกต้องให้กับภาคประชาสังคม และปลูกฝังค่านิยมความเป็นเจ้าของทรัพยากรของชาติร่วมกัน โดยให้ประชาชนสามารถแสดงความเห็นหรือคัดค้านโครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคส่วนรวมได้

ข้อสรุป

ข้าราชการพลเรือนสามัญ (ข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม) เป็นข้าราชการที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองมากที่สุด เพราะเป็นผู้ที่จะต้องรับนโยบายโดยตรงจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น หากข้าราชการพลเรือนสามัญและระบบราชการได้รับผลกระทบจากระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการอุปถัมภ์ที่เกิดจากฝ่ายการเมือง หรือที่เกิดจากข้าราชการเอง หรือที่เกิดจากความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ รวมทั้งการอุปถัมภ์ด้านการแต่งตั้งโยกย้าย การจัดซื้อจัดจ้าง การเอื้อประโยชน์เพื่อตนเองและผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนการอุปถัมภ์ที่เกิดจากการใช้ช่องว่างของกฎหมายหรือกฎระเบียบ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนเป็นผลต่อเนื่องให้การบริหารงานบุคคลภายในองค์กรเกิดปัญหาการแตกความสามัคคีภายในองค์กร ข้าราชการขาดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานและไม่แน่ใจในความก้าวหน้าในสายงาน ไม่ยึดถือหลักวิชาการ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นหลักการของระบบคุณธรรม และทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล ไม่เป็นที่ศรัทธาของประชาชน นับเป็นสภาพปัญหาที่ต้องการการแก้ไขโดยเร่งด่วน

๓.๒ ข้าราชการทหาร

ข้าราชการทหาร คือ ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร ในหน่วยงานทางการทหาร ประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่เป็นข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการ และบุคคลที่ถูกเรียกเข้ารับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ข้าราชการทหาร มีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงของประเทศจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายใน ปราบปรามการกบฏและจลาจล พิทักษ์รักษาปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง ตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงของประเทศ

บุคลากรของกระทรวงกลาโหมมาจากแหล่งที่มา ๒ แหล่ง คือ การผลิตของกระทรวงกลาโหมเอง เช่น โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนนายเรืออากาศนวมินทกษัตริยาธิราช โรงเรียนนายสิบทหารบก โรงเรียนชุมพลทหารเรือ โรงเรียนจ่าอากาศ และจากแหล่งผลิตภายนอก คือ จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร ที่สำคัญมีดังนี้

๑) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓) พระราชบัญญัติยศทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๔) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๕) ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ ปลด ย้าย เลื่อน และลดตำแหน่งข้าราชการกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๖) ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑

๗) ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศทหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๘) ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศและการเลื่อนยศของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๙) ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๗

๑๐) ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร

โดยที่มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “การบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายและตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานสูงสุดในการบริหารจัดการกำลังพล อย่างไรก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ (๑) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม การจัดระเบียบราชการในกระทรวงกลาโหม การจัดระเบียบการปฏิบัติราชการทหาร และ (๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการทหารในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิประโยชน์ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ฯลฯ ก็ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารในภาพรวมทุกเหล่าทัพ ดังนี้

๑) คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม

มาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม เพื่อให้การบริหารจัดการกำลังพลมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการ ตลอดจนมีความโปร่งใส และเป็นธรรม

(๒) พิจารณากลั่นกรองผู้ที่คณะกรรมการของแต่ละส่วนราชการทหารเสนอเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายทหารชั้นนายพล

(๓) ให้ความเห็นชอบในการเสนอขอแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลแล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลต่อไป

๒) คณะกรรมการข้าราชการทหาร

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการทหาร (กขท.) จำนวนไม่เกินสิบสองคน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งจากนายทหารสัญญาบัตรประจำการซึ่งเป็นผู้แทนกรมราชองครักษ์ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กรมการเงินกลาโหม กรมพระธรรมนูญ และกรมเสมียนตรา ส่วนราชการละหนึ่งคน และจากนายทหารสัญญาบัตรประจำการหรือนอกประจำการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการและต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกไม่เกินสามคน โดยให้กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากกรมเสมียนตราเป็นเลขานุการ

มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการทหารมีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการทหารแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมายและตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ เรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการทหารพิจารณาและมีมติเพื่อนำมาออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของกระทรวงกลาโหม ได้แก่ สิทธิกำลังพลในด้านต่าง ๆ ของทหารในเหล่าทหารบก เรือ อากาศ ทุกสังกัด ทุกระดับหน่วย ทุกชั้นยศ ตั้งแต่พลทหารกองประจำการ (ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร) พลทหารประจำการ (พลอาสาสมัคร, ทหารพราน) นักเรียนทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหม นายทหารประทวน นายทหารสัญญาบัตร นายทหารชั้นนายพล และข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร รวมทั้งกำลังพลที่รับผิดชอบทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม

๓.๒.๑ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร

๑) การบรรจุ

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหาร มีการกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติ และการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ขั้นตอนการประกาศสรรหา การกำหนดคัดเลือก การประกาศผลคัดเลือก และการอนุมัติตัวบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก โดยในส่วนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกมีปัจจัยประกอบการพิจารณา ได้แก่ คุณวุฒิการศึกษา ความรู้ความสามารถ การตรวจสอบประวัติอาชญากรรม พฤติการณ์ ความไว้วางใจ และผลการตรวจสุขภาพร่างกายและสุขภาพจิต

ทั้งนี้ ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ ปลด ย้าย เลื่อน และลดตำแหน่งข้าราชการกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๒ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหาร คือ

(๑) ตำแหน่งต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตร ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ชั้นผู้บัญชาการกองพล ผู้บังคับการกองเรือ ผู้บัญชาการกองพลบินหรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นผู้สั่ง

(๒) ตำแหน่งชั้นสัญญาบัตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้สั่ง เว้นแต่ตำแหน่งตั้งแต่ชั้นผู้บัญชาการกองพล ผู้บังคับการกองเรือ ผู้บัญชาการกองพลบิน หรือเทียบเท่าขึ้นไป พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

๒) การย้ายและการเลื่อนตำแหน่ง

การย้ายและการเลื่อนตำแหน่งเป็นผลจากการบริหารงานและผลการปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยต้องประเมินผลการปฏิบัติงานของกำลังพล เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความดีความชอบเป็นบำเหน็จประจำปี โดยมีปัจจัยประกอบการพิจารณา ได้แก่ คุณวุฒิการศึกษา ตำแหน่งอัตรา และจำนวนปีที่รับราชการ

การพิจารณาการย้ายและเลื่อนตำแหน่งดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน หัวหน้าหน่วยรอง ข้าราชการและบุคคลที่สังกัดในหน่วยนั้น เป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการจะสรุปผลการพิจารณาพร้อมหลักฐานประกอบเสนอหน่วยเจ้าของตำแหน่งอัตรา เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งต่อไป

ทั้งนี้ ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ ปลด ย้าย เลื่อน และลดตำแหน่งข้าราชการกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้มีอำนาจสั่งย้ายและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการกลาโหม คือ

(๑) ตำแหน่งต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตร ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ชั้นผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับการเรือชั้น ๓ หรือต้นเรือชั้น ๒ ผู้บังคับหมวดบินชั้น ๒ หรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นผู้สั่ง

(๒) ตำแหน่งชั้นสัญญาบัตร

(๒.๑) ตั้งแต่ชั้นผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับการเรือชั้น ๓ หรือต้นเรือชั้น ๒ ผู้บังคับหมวดบินชั้น ๒ หรือเทียบเท่าลงไป ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นผู้บัญชาการกองพล ผู้บังคับการกองเรือ ผู้บัญชาการกองพลบินหรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นผู้สั่ง เว้นแต่การย้ายซึ่งเป็นการเปลี่ยนพรรค เหล่า จำพวก หรือวิทยาการในหน้าที่ หรือการเลื่อนตำแหน่ง ให้เป็นไปตาม (๒.๒)

(๒.๒) ตั้งแต่ชั้นผู้บังคับการกรม ผู้บังคับหมวดเรือ ผู้บังคับกองบินหรือเทียบเท่าลงไป ให้ปลัดกระทรวงกลาโหม สมุหราชองครักษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นผู้สั่ง

(๒.๓) ตั้งแต่ชั้นผู้บัญชาการกองพล ผู้บังคับการกองเรือ ผู้บัญชาการกองพลบินหรือเทียบเท่าขึ้นไป พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

๓) การแต่งตั้งยศและการเลื่อนยศ

ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศและการเลื่อนยศของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้การแต่งตั้งยศให้แก่ผู้ซึ่งบรรจุเข้ารับราชการใหม่ต้องแต่งตั้งจากผู้มีวิทยฐานะและคุณลักษณะตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศทหาร ซึ่งโดยทั่วไปให้แต่งตั้งยศต่ำสุดก่อน คือ นายทหารประทวน ให้แต่งตั้งยศ สิบตรี จ่าตรี จ่าอากาศตรี และนายทหารสัญญาบัตร ให้แต่งตั้งยศ ร้อยตรี เรือตรี เรืออากาศตรี ส่วนการเลื่อนยศ มีหลักเกณฑ์คือ ต้องมีตำแหน่งอัตราที่จะเลื่อนได้ มีจำนวนปีที่รับราชการตามที่กำหนด และรับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าขั้นเงินเดือนขั้นต่ำสุดของยศที่จะเลื่อน (ยกเว้นการเลื่อนยศต่ำกว่าชั้นยศ พันตรี นาวาตรี นาวาอากาศตรีลงไป)

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยยศทหาร กำหนดให้

(๑) ผู้ใดจะเป็นทหารสัญญาบัตรยศชั้นใดได้นั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น

(๒) ผู้ใดจะเป็นนายทหารประทวนชั้นใดได้นั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บังคับบัญชาชั้นแม่ทัพซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ หรือผู้บัญชาการทหารอากาศออกประทวนแต่งตั้งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้

๔) การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล

ถือปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการของหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมพิจารณาผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอแต่งตั้ง โดยกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะได้รับเสนอแต่งตั้ง และแนวทางการพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน ได้แก่ อาวุโสทางทหาร ประวัติการรับราชการ ผลการปฏิบัติงาน ความประพฤติ จริยธรรม และความรู้ความสามารถ นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม

(๒) คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม พิจารณากลั่นกรองบุคคลที่คณะกรรมการของหน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมเสนอแต่งตั้ง นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนำเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลต่อไป

๕) การจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการทหารประเภททหารประจำการ

ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนี้

(๑) ผู้ที่มียศทหารสูง เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าผู้ที่มียศทหารต่ำ

(๒) ผู้ที่มียศทหารเท่ากัน ผู้ที่ได้รับยศก่อนเป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่า

(๓) ผู้ที่มียศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก รับเงินเดือนอัตรา จอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าผู้รับเงินเดือนอัตรา พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก และผู้ที่มียศ พันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก รับเงินเดือนอัตรา พันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ นาวาอากาศเอกพิเศษ เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าผู้รับเงินเดือนอัตรา พันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก

(๔) ผู้ที่มียศ พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก รับเงินเดือนอัตรา จอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศ ก่อน เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าผู้รับเงินเดือนอัตรา จอมพล จอมพลเรือ จอมพลอากาศภายหลัง และผู้ที่มียศ พันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก รับเงินเดือนอัตรา พันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ นาวาอากาศเอกพิเศษ ก่อน เป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าผู้ที่รับเงินเดือนอัตรา พันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ นาวาอากาศเอกพิเศษ ภายหลัง

(๕) ผู้ที่ได้รับยศเท่ากันและพร้อมกัน ให้พิจารณาการได้รับยศย้อนหลังไปตามลำดับจนถึงยศ ร้อยตรี เรือตรี เรืออากาศตรี หากยังไม่ได้ข้อยุติให้ถือลำดับอาวุโสในประกาศราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะเป็นไปตามลำดับอาวุโสที่หน่วยเสมอ

(๖) ผู้ที่ได้รับว่าที่ยศเท่ากันและพร้อมกัน ให้ถือลำดับอาวุโสในคำสั่งแต่งตั้งว่าที่ยศของกระทรวงกลาโหม

๖) วินัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ให้ความหมายของคำว่า "วินัย" ไว้ว่า วินัยทหารนั้น คือ การที่ทหารต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหาร ซึ่งวินัยเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับทหาร เพราะฉะนั้นทหารทุกคนจักต้องรักษาโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิด และหากทหารผู้ใดกระทำผิดต่อวินัยทหาร ผู้นั้นจักต้องรับทัณฑ์และอาจต้องถูกปลดจากประจำการหรือถูกถอดจากยศทหาร โดยทัณฑ์ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหาร มีกำหนดเป็น ๕ สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กัก ขัง และจำขัง ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิดได้นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้บังคับบัญชาตามที่กระทรวงกลาโหม ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองทัพอากาศ กำหนด

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการลงทัณฑ์นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้กำหนดว่าก่อนที่ผู้มีอำนาจลงทัณฑ์จะลงทัณฑ์ครั้งคราวใดก็ดี ให้พิจารณาให้ถ้วนถี่แน่นอนว่า ผู้ที่จะต้องรับทัณฑ์นั้นมีความผิดจริงแล้ว จึงสั่งลงทัณฑ์นั้น ต้องระวังอย่าให้เป็นการลงทัณฑ์ไปโดยโทษจริต หรือลงทัณฑ์แก่ผู้ที่ไม่มีความผิดโดยชัดเจนนั้นเป็นอันขาด เมื่อพิจารณาความผิดละเอียดแล้วต้องชี้แจงให้ผู้กระทำผิดนั้นทราบว่ากระทำผิดในข้อใด เพราะเหตุใด แล้วจึงลงทัณฑ์ นอกจากนี้ในส่วนของวิธีร้องทุกข์ตามมาตรา ๒๑ ยังได้บัญญัติว่า "ในการที่จะรักษาวินัยทหารให้เป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่เสมอ ย่อมเป็นการจำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาจักต้องมีอำนาจในการบังคับบัญชา หรือลงทัณฑ์อยู่เองเป็นธรรมดา แต่ผู้บังคับบัญชาบางคนอาจใช้อำนาจในทางที่ผิดยุติธรรม ซึ่งเป็นการสมควรที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสร้องทุกข์ได้ในทางเป็นระเบียบไม่ก้าวก่าย"

๗) มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการทหาร

กระทรวงกลาโหมได้กำหนดมาตรฐานความประพฤติของกำลังพลไว้เป็นหลักปฏิบัติในประมวลจริยธรรมตามระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหมต้องยึดถือและปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม ๑๔ ประการ ดังนี้

(๑) การเชิดชูและรักษาไว้ ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า

(๒) การพิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์

(๓) การรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๔) การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ

(๕) การพิทักษ์และรักษาผลประโยชน์ของชาติ ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

(๖) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม และถูกกฎหมาย

(๗) การให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

(๘) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงภายใต้กรอบของกฎหมาย

(๙) การยึดมั่นในคุณธรรม และจริยธรรม

(๑๐) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ

(๑๑) การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน และมีคุณภาพโปร่งใสตรวจสอบได้

(๑๒) การยึดมั่นในระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียมของทหารอย่างเคร่งครัด

(๑๓) การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่ง เกียรติยศ เกียรติศักดิ์ของทหาร

(๑๔) การเชื่อถือผู้บังคับบัญชา และการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด ทั้งการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมในระเบียบนี้ ถือเป็นการกระทำผิดวินัย จักต้องรับโทษหรือรับทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร หรือแบบธรรมเนียมของข้าราชการกระทรวงกลาโหมประเภทนั้น ๆ

๓.๒.๒ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร

จากการศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านความมั่นคงเป็นหลักสำคัญ การบังคับบัญชาทหารจึงจำเป็นสำหรับการมีเอกภาพ ดังนั้น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารจึงมักจะให้ความสำคัญและขึ้นอยู่กับตัวของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก การใช้ดุลพินิจจึงมักจะถูกนำมาใช้อยู่ตลอดเวลาและอย่างกว้างขวาง จนบางครั้งอาจทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผลการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ทั้งนี้ พบว่ามีประเด็นด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารที่มีนัยสำคัญ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ระบบอุปถัมภ์และมีความแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการประเภทอื่น สามารถสรุปได้ดังนี้

๑) กฎหมายบางฉบับประกาศใช้มายาวนาน และไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลในสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่ได้ประกาศใช้มายาวนาน ซึ่งแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัยมาโดยลำดับก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงส่งผลให้บทบัญญัติในบางมาตราอาจไม่สอดคล้องกับกาลปัจจุบัน และอาจส่งผลให้พระราชบัญญัติดังกล่าวขาดหลักการและรายละเอียดบางประการที่สมควรบัญญัติให้ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย

๒) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการทหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๘ ที่กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการทหารมีหน้าที่เพียงเสนอแนะและให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการทหารแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น อีกทั้งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับการออกอนุบัญญัติในเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดด้วยแล้ว คณะกรรมการข้าราชการทหารจะมีบทบาทเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาและเป็นองค์กรกำกับดูแลด้านสิทธิประโยชน์ของข้าราชการทหารเท่านั้น ทำให้คณะกรรมการข้าราชการทหารซึ่งควรจะเป็นองค์กรกำกับดูแลภาพรวมของการบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมให้เกิดประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและความเป็นธรรม ต้องขาดบทบาทหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าคณะกรรมการข้าราชการทหารไม่ได้มีบทบาทอย่างแท้จริงในเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร

๓) กระบวนการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ การแต่งตั้ง การเลื่อนหรือลดตำแหน่ง การย้าย การโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการออกจากราชการของข้าราชการทหาร ซึ่งมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหม นั้น แต่เนื่องจากกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหมที่เกี่ยวข้องมีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและเป็นธรรมในการบังคับใช้และในบางกรณีอาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

๔) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่แต่ละส่วนราชการทหารใช้ในการบริหารงานบุคคลยังมีไม่เหมือนกัน เช่น การกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายวิชาชีพเพื่อใช้ในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย บางเหล่าทัพกำหนดไว้ชัดเจน แต่บางเหล่าทัพไม่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

๕) การบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ยังขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กร ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้กำหนดให้การบริหารจัดการกำลังพลเป็นไปตามกฎหมายและตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายของหน่วยทหารบางแห่ง แม้จะต้องดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการที่ต้องมีการพิจารณาร่วมกันแต่มิได้ดำเนินการในทางปฏิบัติ รวมถึงไม่มีการจัดทำหลักฐานหรือรายงานการประชุมเพื่อแสดงผลการพิจารณาดังกล่าว

๖) การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคลยังไม่มีการพิจารณาให้เป็นไปตามกรอบหรือปัจจัยที่ใช้ประกอบการพิจารณาตามกฎข้อบังคับไว้อย่างชัดเจน ผู้บังคับบัญชามักใช้ดุลพินิจส่วนตนอยู่เสมอจนทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้รับความเป็นธรรม

๓.๒.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหา

๑) ควรทบทวนและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารให้ต้องเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งควรทบทวน ปรับปรุง และรวบรวมกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่แต่ละส่วนราชการทหารใช้บังคับอยู่ให้มีความเหมาะสมกับสังคมข้าราชการทหารในปัจจุบันและอนาคต ตั้งแต่เรื่องหลักเกณฑ์การบรรจุกำลังพลเข้ารับราชการ การปรับย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายวิชาชีพ (Career Path) และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งชั้นยศที่สูงขึ้น

๒) ควรทบทวนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการทหาร โดยพิจารณาความเป็นไปได้ในการให้คณะกรรมการข้าราชการทหารเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการทหารดังลักษณะ เช่น หน่วยงานราชการพลเรือนที่มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และ ก.พ. กำกับดูแล เพื่อให้การบริหารจัดการกำลังพลมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการตลอดจนมีความโปร่งใสและเป็นธรรม รวมถึงการมีข้อบังคับภายในส่วนราชการของกองทัพต่าง ๆ เพื่อกำหนดระเบียบ ขั้นตอน วิธีการและปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาที่ชัดเจน ดังเช่น ในปัจจุบันที่มีคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหม

ว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดวิธีการและปัจจัยที่เป็นกรอบดุลพินิจในการใช้พิจารณาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งกรณีดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการกำลังพลในระดับต่ำกว่าชั้นนายพลของทุกเหล่าทัพได้

๓) ควรทบทวนและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งบังคับใช้มานานแล้ว โดยกำหนดความหมายของคำว่าวินัย ให้มีความครอบคลุมทั้งการปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมทหาร การปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติที่ทำให้กองทัพได้รับความเสียหาย รวมทั้งความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอันเป็นที่มาของโทษปลดออกหรือไล่ออก และการเพิ่มเติมหลักประกันสิทธิในการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม

๔) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในกระบวนการบริหารงานบุคคลให้มีขอบเขตที่ชัดเจน การพิจารณาตัดสินใจต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรมและจริยธรรมด้วยปัจจัยการพิจารณาตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการทหารจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกเหล่าทัพ รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการฯ และผู้มีอำนาจพิจารณาต้องมีการประชุมร่วมกันแบบเป็นทางการและมีการบันทึกรายงานผลการประชุมและแสดงเหตุผลของการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

๕) ควรกำหนดให้การพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารตั้งแต่การแต่งตั้ง การเลื่อนหรือลดตำแหน่ง การย้าย การโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ โดยเฉพาะในชั้นยศระดับสูง เช่น ตำแหน่งชั้นนายพล หรือตำแหน่งที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายการปกครองบังคับบัญชา ให้ต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป และควรกำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลคณะกรรมการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย มิใช่ด้วยอิทธิพลและความพอใจของผู้มีอำนาจฝ่ายเดียว

ข้อสรุป

ทหาร มีหน้าที่พิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ของชาติ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการพัฒนาประเทศ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร ตั้งแต่การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ การปรับย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายวิชาชีพ โดยเฉพาะการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บังคับบัญชา จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

จากการศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหารงานบุคคลในกองทัพ พบว่าปัญหาหนึ่งที่อาจเป็นเหตุของระบบอุปถัมภ์ คือ กฎหมาย รวมทั้งกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน ยังไม่ครอบคลุมเรื่องการบริหารงานบุคคลในภาพรวมของทุกส่วนราชการทหาร ให้เกิดความเป็นธรรม และยังมีช่องว่างในทางปฏิบัติที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาในกองทัพสามารถใช้ดุลพินิจโดยขาดการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างแท้จริง กรณีดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการโยกย้ายหรือพิจารณาความดีความชอบโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ

ซึ่งย่อมจะส่งผลถึงขวัญกำลังใจของข้าราชการทหารที่จะต้องมีจิตเสียสละอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์รักษาความมั่นคงในพื้นที่สู้รบเสี่ยงอันตราย หากข้าราชการทหารคิดแต่จะอยู่ในพื้นที่ส่วนกลางปฏิบัติงานสบายได้ใกล้ชิดผู้บังคับบัญชาชั้นสูงกันหมด ก็จะเป็นค่านิยมที่ไม่ดีของข้าราชการทหารและส่งผลเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาให้มีขอบเขตชัดเจนภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญสามประการ คือ หลักความสมเหตุสมผลที่จะทำให้การใช้อำนาจนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ หลักความจำเป็นโดยเลือกมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้อำนาจให้น้อยที่สุด และหลักการใช้อำนาจนั้นต้องเกิดประโยชน์ต่อกองทัพและประเทศชาติมากกว่า เพื่อให้การใช้ดุลพินิจนั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและจริยธรรมและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการทหารอย่างแท้จริง

๓.๓ ข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการตำรวจ คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจโดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

ข้าราชการตำรวจ มีหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ และการรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม บริการชุมชนให้เกิดความร่มเย็น ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย และดำเนินการเพื่อนำผู้กระทำผิดกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจากนายกรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ประธานกรรมการโดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ที่สำคัญมีดังนี้

๑) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการโอนข้าราชการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตำรวจหรือการโอนพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๔) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๕) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๖) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการตำรวจหรือการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งออกจากราชการหรือออกจากงานไปแล้ว กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๗) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๙

๘) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งยศ พ.ศ. ๒๕๕๔

๙) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธาน เลขาธิการ ก.พ. จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน โดยให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๑ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมทั้งกำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย

๓.๓.๑ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ

๑) การบรรจุ

มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจต้องบรรจุจากบุคคลผู้ได้รับคัดเลือกหรือสอบแข่งขันได้โดยการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ ปัจจุบันเป็นไปตาม กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ

คัดเลือกหรือการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒) การรับโอนและการบรรจุกลับ

มาตรา ๖๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ข้าราชการประจำประเภทอื่นอาจโอนมารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจได้ ทั้งนี้ ตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการโอนข้าราชการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตำรวจหรือการโอนพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยการโอนข้าราชการประเภทอื่นมารับราชการตำรวจมีขั้นตอน คือ หน่วยเสนอเรื่องมาที่สำนักงานกำลังพล จากนั้นสำนักงานกำลังพลจะตรวจสอบตำแหน่ง อัตราว่าง ความจำเป็นและประมวลเรื่องเสนอต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณา หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติอนุมัติก็จะดำเนินการตรวจสอบข้อมูลประวัติของผู้ขอโอนพร้อมทั้งมีหนังสือทาบทามไปยังต้นสังกัดเดิม กรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดเดิมมีข้อขัดข้องก็จะไม่สามารถดำเนินการต่อไป แต่หากไม่ขัดข้องและหลักฐานครบถ้วนก็จะประมวลเรื่องเสนอสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและออกคำสั่งรับโอนมาบรรจุและแต่งตั้ง

มาตรา ๖๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ (ก) ข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ (ข) ข้าราชการตำรวจซึ่งออกจากราชการไปแล้ว และ (ค) ข้าราชการประเภทอื่นซึ่งออกจากราชการหรือออกจากงานไปแล้ว อาจขอกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจได้ ทั้งนี้ ตาม (ก) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ (ค) กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการตำรวจหรือการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งออกจากราชการหรือออกจากงานไปแล้ว กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วแต่กรณี โดยการบรรจุกลับมีขั้นตอน คือ หน่วยเสนอเรื่องมาที่สำนักงานกำลังพล จากนั้นสำนักงานกำลังพลจะตรวจสอบประวัติ ตำแหน่งอัตราว่าง และประมวลเรื่องเสนอต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณา หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องรับกลับก็จะระงับเรื่อง แต่ถ้าจำเป็นก็จะอนุมัติให้ดำเนินการบรรจุกลับ โดยหากเป็นตำแหน่งระดับผู้บังคับการขึ้นไปจะต้องนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณาอนุมัติด้วย หลังจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจอนุมัติแล้วก็จะออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ หากกรณีเป็นตำแหน่งระดับผู้บัญชาการขึ้นไปต้องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๓) การแต่งตั้งโยกย้ายและสับเปลี่ยนหมุนเวียน

การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจมีหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับตำแหน่งเท่าเดิม ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยในการคัดเลือก การทำความตกลงกัน การให้ความเห็นชอบ และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงมานั้น

ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความอาวุโส ประวัติการรับราชการ ผลการปฏิบัติงาน ความประพฤติ และความรู้ความสามารถประกอบกัน

นอกจากนี้ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๒๘ ยังกำหนดให้การคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจต้องพิจารณาเรียงตามลำดับอาวุโสจำนวนร้อยละ ๓๓ ของจำนวนตำแหน่งว่างในแต่ละระดับตำแหน่ง

ทั้งนี้ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๔/๒๕๕๘ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไว้ ดังนี้

(๑) ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) ตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ และผู้บังคับการ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๓) ตำแหน่งรองผู้บังคับการ ผู้กำกับการ รองผู้กำกับการ สารวัตร รองสารวัตร ผู้บังคับหมู่ และรองผู้บังคับหมู่ กรณีในสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ส่วนกรณีในกองบัญชาการที่มิได้สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

๔) การแต่งตั้งยศ

กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งยศ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้การแต่งตั้งยศให้แก่ผู้ซึ่งได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจให้แต่งตั้งยศต่ำสุดก่อน คือ ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนให้แต่งตั้งยศสิบตำรวจตรี และข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรให้แต่งตั้งยศร้อยตำรวจตรี ส่วนการแต่งตั้งยศสูงขึ้น มีหลักเกณฑ์ คือ ต้องดำรงตำแหน่งซึ่งมีระดับเงินเดือนของชั้นยศที่จะแต่งตั้งได้ มีจำนวนปีที่รับราชการตามที่กำหนด และรับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำสุดของยศที่จะแต่งตั้ง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้

(๑) การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นสัญญาบัตร ให้ทำโดยประกาศพระบรมราชโองการ

(๒) การแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวน ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้บังคับบัญชาระดับผู้บัญชาการขึ้นไปซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

๕) การจัดลำดับอาวุโส

ถือปฏิบัติตามข้อ ๑ ของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๙/๒๕๕๗ เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ดังนี้

(๑) ผู้มียศสูงกว่า (ไม่รวมถึงยศที่ได้รับจากการแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษ) เป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า

(๒) ถ้ามียศเท่ากัน ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับนั้นในกรมตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาตินานกว่า เป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า

(๓) ถ้าดำรงตำแหน่งตาม (๒) นานเท่ากัน ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับถัดลงไปนานกว่าตามลำดับจนถึงตำแหน่งระดับรองสารวัตร เป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า

(๔) ถ้าดำรงตำแหน่งระดับถัดลงไปตาม (๓) นานเท่ากัน ให้ผู้ที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรนานกว่า เป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า

(๕) ถ้ามีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรนานเท่ากัน ให้ผู้ที่มีอายุมากกว่า เป็นผู้มีลำดับอาวุโสสูงกว่า

๖) วินัย

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ข้าราชการตำรวจต้องถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจ และต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัด พร้อมทั้งกำหนดลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๗๘ และลักษณะการกระทำผิดวินัยอย่างร้างแรงตามมาตรา ๗๙ โดยกำหนดโทษทางวินัยไว้ ๗ สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง ตัดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ทั้งนี้ กรณีการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณี ส่วนกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้มีอำนาจ คือ (๑) นายกรัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (๒) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำหรับตำแหน่งตั้งแต่จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมา (๓) ผู้บัญชาการหรือตำแหน่งเทียบเท่า สำหรับตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมาในส่วนราชการนั้น (๔) ผู้บังคับการหรือตำแหน่งเทียบเท่า สำหรับตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือตำแหน่งเทียบเท่าลงมาในส่วนราชการนั้น สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี

๗) จริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ

เพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประชาชนมีความศรัทธาเชื่อมั่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจจึงกำหนดประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตำรวจให้มีคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณที่ดีและเป็นมาตรฐาน

ทั้งนี้ ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๓ (แนบท้ายกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓) ประกอบด้วย ส่วนที่ ๑ มาตรฐานคุณธรรม และอุดมคติของตำรวจ เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งให้ข้าราชการตำรวจอยู่ในกรอบของศีลธรรมและคุณธรรม ขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางชี้นำให้ข้าราชการตำรวจบรรลุถึงปณิธานของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ และส่วนที่ ๒ มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ประกอบด้วย (๑) มาตรฐานทางจริยธรรมตำรวจ คือ คุณความดีที่เป็นข้อประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจเพื่อให้ประชาชนศรัทธาเชื่อมั่นและยอมรับ และ (๒) จรรยาบรรณของตำรวจ คือ ประมวลความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่ของวิชาชีพตำรวจที่ข้าราชการตำรวจต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อธำรงไว้ ซึ่งศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของข้าราชการตำรวจและวิชาชีพตำรวจ

๓.๓.๒ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ

กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจเป็นไปในลักษณะรวมศูนย์ หลักเกณฑ์และวิธีการมีลักษณะของการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจได้ค่อนข้างกว้างขวาง อีกทั้งมีลักษณะของการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจโดยบุคคลและคณะบุคคลจนทำให้ผลการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และบางกรณีมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติ มีความไม่เป็นธรรมทางปกครอง และอาจถึงขั้นเข้าข่ายการตีความกฎหมายหรือบิดเบือนกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจ ซึ่งล้วนส่งผลต่อความถูกต้องและเป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ทำให้ข้าราชการตำรวจเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยสรุปดังนี้

๑) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรกำหนดและกำกับนโยบาย และมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นองค์กรรับผิดชอบกำกับดูแลตรวจสอบแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งคณะกรรมการทั้งสองคณะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงมาถึงตำแหน่งผู้บังคับการ ซึ่งจะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองสามารถครอบงำ กำกับ และควบคุมกิจการตำรวจ ทั้งในส่วนนโยบายและการบริหารงานบุคคล

๒) โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเปิดโอกาสให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสรรหาและแต่งตั้งตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ มีการใช้กลอุบายบางประการเพื่อให้คนสนิทหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจเข้ามาเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อวางรากฐานการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อเอื้อต่อประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะกลุ่ม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้ง และย้ายก็อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อการพิจารณาได้ ซึ่งเป็นสาเหตุการร้องเรียนของข้าราชการตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบรรจุ แต่งตั้ง และย้าย

๓) ข้าราชการตำรวจเป็นข้าราชการที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เนื่องจากขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและเป็นการปฏิบัติงานที่สัมผัสกับประชาชนโดยตรง จึงเกิดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งผู้นำองค์กรตำรวจ เกิดการวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจ ทำให้ระบบบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสียหายไปจนถึงระดับสถานีตำรวจ ประกอบกับโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทยเป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งมักเป็นไปตามการชี้นำหรือการสั่งการของผู้มีอำนาจหรือฝ่ายการเมือง นอกจากนี้การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาโดยการเลือกจากฝ่ายการเมือง ทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจไม่มีเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่ง ขาดอิสระ และต้องยอมทำตามข้อสั่งการของฝ่ายการเมือง ไม่กล้าที่จะคัดค้านในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

๔) การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจบางกรณีไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ปรากฏการใช้เงินและผลประโยชน์ซื้อขายแลกเปลี่ยนเพื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เป็นการก้าวข้ามระบบอาวุโส มีการใช้ระบบเส้นสายเพื่อให้ตนก้าวหน้า องค์กรตำรวจจึงอ่อนแอ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนอง

ต่อความต้องการของประชาชนในด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๕) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจยังมีลักษณะของการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ และมีช่องว่างให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม ขาดความยุติธรรม และขาดความโปร่งใสในการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งเป็นปัญหาที่สั่งสมมาช้านาน ข้าราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีความซื่อสัตย์ยุติธรรม มักไม่ได้รับการพิจารณา แต่ข้าราชการตำรวจที่มีความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจและนักการเมืองมักจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ มีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณ โดยการวางตัวบุคคลไว้เพื่อเรียกรับผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์อื่นใดให้แก่กลุ่มทุน อันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันในตำแหน่งหน้าที่และการฉ้อราษฎร์บังหลวง นอกจากนี้ ยังพบการอุปถัมภ์ในรูปแบบของการแกล้งทำเป็นไม่รู้ไม่เห็นต่อพฤติกรรมการกระทำผิดของผู้มีอำนาจหรือข้าราชการตำรวจด้วยกันเอง เป็นต้น

๖) ผู้มีอิทธิพลในชุมชนหรือนักการเมืองอาศัยข้าราชการตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์และเป็นช่องทางเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ หรือถ้ามีอำนาจทางการเมืองอยู่แล้วก็จะใช้อำนาจของตำรวจเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจนั้นไว้ ซึ่งการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลในองค์กรตำรวจย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

๗) คุณภาพชีวิต เงินเดือน หรือผลตอบแทนของข้าราชการตำรวจ หากเปรียบเทียบกับภารกิจของตำรวจที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลา ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก จนอาจทำให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ที่มิชอบด้วยกฎหมาย

๘) ด้วยเหตุผลที่ข้าราชการตำรวจเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมและปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งหากมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ประชาชนมักคาดหวังสิทธิพิเศษจากตำรวจว่าจะช่วยให้พ้นผิดได้ โดยมักมีการเสนอของกำนัลหรือสิทธิพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นของมีค่าหรือสินน้ำใจเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งหากเป็นประชาชนที่ไม่ได้มีทุนทรัพย์มากนัก สินน้ำใจก็จะมีให้เพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่หากผู้กระทำผิดเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพล มีอำนาจบารมี หรือมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับนักการเมือง ของกำนัลก็จะทวีมูลค่ามากยิ่งขึ้นอันเป็นสิ่งจูงใจให้ตำรวจอาจตัดสินใจปฏิบัติราชการนอกหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติการตามหน้าที่ ซึ่งเป็นที่มาและปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการอุปถัมภ์ในระบบงานตำรวจ อันนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในระดับชาติได้ซึ่งเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติ

๓.๓.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหา

๑) ควรปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้มีความเหมาะสมชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ เกิดความเป็นธรรม ลดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม เพื่อป้องกันปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งและการทุจริตต่อหน้าที่ อีกทั้งเพื่อเป็นหลักประกันการทำงานของข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

๒) ควรปรับปรุงโครงสร้าง องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับนโยบายตำรวจ คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กร

กำหนดนโยบายการบริหารงานกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพ สามารถนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๓) ควรปรับปรุงโครงสร้าง องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยนำระบบคุณธรรมประกอบกับความรู้ความสามารถของบุคคลมาใช้พิจารณาในการคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการข้าราชการตำรวจและลดจำนวนสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งลงให้เหลือแต่เพียงกรรมการที่มาจากการคัดเลือกหรือสรรหาเท่านั้น เพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มีความเป็นเอกภาพ ตลอดจนเป็นองค์กรรักษากฎกติกาต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม

๔) ควรกำหนดให้ประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ ตลอดจนกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและกรรมการข้าราชการตำรวจต้องเป็นข้าราชการตำรวจหรืออดีตข้าราชการตำรวจที่ประกอบคุณงามความดี ทำประโยชน์ให้แก่องค์กรและประเทศชาติจนปรากฏผลงานอันเป็นที่ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับนับถือของข้าราชการตำรวจ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและประธานกรรมการข้าราชการตำรวจมีที่มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการตำรวจทั้งประเทศ

๕) สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการตำรวจมีความรักในอาชีพและองค์กร โดยผู้นำองค์กรและนายตำรวจระดับสูงต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการมีคุณธรรมและจริยธรรมและมีจุดยืนในการทำงานเพื่อสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนและผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งกล้าเป็นปากเสียงให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบเพื่อเจริญเติบโตก้าวเป็นผู้บริหารองค์กรในระดับสูงต่อไปอีก อันจะเป็นการสร้างความสง่างามในการดำรงตำแหน่งและสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาผูกพันและส่งเสริมกันได้ ก็จะทำให้องค์กรเป็นปึกแผ่น สามารถทำงานรับใช้ประชาชนได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องหวังพึ่งพาอิทธิพลภายนอกหรือภายในด้วยการไปรับใช้หรือซื้อขายตำแหน่ง และยังสามารถช่วยควบคุมการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้อีกทางหนึ่ง

๖) ควรกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนและหลักสูตรการอบรมวิชาหน้าที่พลเมืองและคุณธรรมจริยธรรมไว้ในหลักสูตรของโรงเรียนนายร้อยตำรวจและหลักสูตรการอบรมในสถาบันพัฒนาบุคลากรต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานสำนึกคุณธรรมและจริยธรรมของการปฏิบัติงานในระบบราชการตำรวจต่อไปในอนาคต

๗) การปฏิรูปตำรวจเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความต่อเนื่องและระยะเวลานาน ซึ่งแม้จะมีการศึกษาเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ มาแล้วมากมาย แต่การที่จะทำให้เกิดผลทางปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้นั้น ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ จะต้องเริ่มต้นที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงในทุกตำแหน่งที่มีอำนาจตามลำดับชั้นในการปกครองบังคับบัญชา บริหารงานกำลังพลระดับล่างจะต้องได้รับการพิจารณาให้ได้คนดีมีคุณธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างให้กับข้าราชการตำรวจทั่วไป และจะเป็นผู้มารักษากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เกิดสิ่งดี ๆ เป็นธรรมขึ้นในสังคมข้าราชการตำรวจ ดังคำกล่าวที่ว่า “หัวไม่ส่าย หางไม่กระดิก” เช่นนี้แล้วการดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดการปฏิรูปทั้งในเรื่องโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่

ก็จะเกิดขึ้นได้จนเกิดเป็นค่านิยมใหม่ที่ดีของสังคมตำรวจ และส่งผลดีต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการตำรวจทั่วไปและประชาชนที่จะได้รับผลกระทบได้ในที่สุด

๘) ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยกำหนดเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในรูปแบบของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ (๑) กต.ตร.ระดับชาติ (๒) กต.ตร. ระดับจังหวัด (๓) กต.ตร. ระดับสถานีตำรวจ ซึ่งในแต่ละระดับจะต้องมีตัวแทนจากภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการ และให้มีหน้าที่ตรวจสอบติดตามการบริหารงานของข้าราชการตำรวจในทุกระดับ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและบริหารงานแก่รัฐบาลเพื่อปรับปรุงกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อสรุป

กฎเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจยังมีช่องทางให้ผู้มีอำนาจหรือฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง และบิดเบือนไปจากหลักการตามกฎหมาย ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ยังเปิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชาบางคนสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้อย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นช่องทางให้เกิดการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจและเกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งแม้จะมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายจะเกิดความเป็นธรรมเท่าที่ควร เนื่องจากยังอาจมีการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจนเป็นผลให้การแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ให้เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระปราศจากการถูกครอบงำของฝ่ายการเมืองหรือโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเป็นองค์กรรักษากฎกติกาต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง รวมทั้งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสม ชัดเจน โปร่งใส ลดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม เพื่อป้องกันการซื้อขายตำแหน่ง การทุจริตต่อหน้าที่ และลดปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ อีกทั้งต้องส่งเสริมรักษาคนดีให้เข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงเพื่อกำหนดนโยบายรักษากฎระเบียบ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักคุณธรรมเพื่อประโยชน์สุขของวงการตำรวจที่จะเกิดการปฏิรูปให้ได้ผล ตลอดจนต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและสร้างระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง เพื่อให้การบริหารงานบุคคลและการบริหารจัดการงานยุติธรรมขององค์กรตำรวจเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๓.๔ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น คือ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมจำนวน ๗,๘๕๓ แห่ง แบ่งเป็น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๗๖ แห่ง เทศบาล จำนวน ๒,๔๔๑ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๕,๓๓๔ แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘) มีบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมประมาณ ๔๗๐,๐๐๐ คน ซึ่งรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นล้วนให้อำนาจอิสระแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ทั้งด้านบุคคลและด้านงบประมาณ

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญมีดังนี้

๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔

๓) ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ประกอบด้วย (๑) บุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๓๑ เป็นประธาน (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๕ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ และ (๔) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน ๑ คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวน ๑ คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวน ๑ คน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวน ๑ คน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวน ๑ คน โดยให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) เป็นเลขานุการ

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๓ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๔.๑ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ ดังนี้

๑) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

๒) คณะกรรมการกลาง ได้แก่

- คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)
- คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
- คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)

๓) คณะกรรมการระดับจังหวัด ได้แก่

- คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.)
- คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)
- คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จ.)

ทั้งนี้ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ยังมีองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะอีก คือ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา โดยสรุปจึงสามารถจำแนกองค์กรบริหารงานบุคคลตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๖ คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน ๓ คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน ๓ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาพรวมทั้งประเทศ

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการ

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

๒) เทศบาล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนเทศบาลจำนวน ๖ คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวน ๓ คน และปลัดเทศบาลจำนวน ๓ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลในภาพรวมทั้งประเทศ

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของเทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

๓) องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๖ คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๓ คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๓ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลในภาพรวมทั้งประเทศ

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด

๔) กรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรรมการผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวน ๔ คน ได้แก่ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนบุคลากรกรุงเทพมหานครซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวน ๑ คน และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร กรรมการผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน ๕ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๕ คน โดยให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร และการพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร รวมทั้งออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ตลอดจนกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๕ คน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม และเสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

๕) เมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวน ๓ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวน ๔ คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวน ๑ คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาจำนวน ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๔ คน โดยให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นเลขานุการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยามีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของเมืองพัทยา แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

๓.๔.๒ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

๑) องค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังขาดความเป็นเอกภาพและขาดการปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมากถึง ๒๓๓ องค์กร ทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นเอกภาพในด้านนโยบายและการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารงานบุคคล ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละระดับ เช่น ในบางครั้งมีการพิจารณาการกระทำความผิดทางวินัยลักษณะเดียวกัน แต่ผลการพิจารณาลงโทษของคณะกรรมการแต่ละจังหวัดกลับมีความเห็นแตกต่างกัน

นอกจากนี้ ยังพบว่า มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ การกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ในปัจจุบันถูกกำหนดไว้ในรูปแบบประกาศ กฎ ระเบียบ แต่ไม่ได้บัญญัติไว้ให้ละเอียดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกฎหมายดังกล่าวเพียงแต่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลาง (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) หรือคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) แล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกประกาศ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกรณีของกรุงเทพมหานครที่ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายแล้ว

๒) กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งนโยบายและแผนงานหรือกระบวนการที่ถือปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ยังมีช่องว่างหรือเปิดโอกาสให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. หรือ ก.อบต.จ. แล้วแต่กรณี) กำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ ผู้บริหารท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบหรือใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ จนทำให้กระบวนการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกอาจไม่โปร่งใสและมีการแทรกแซงจากนักการเมืองโดยเห็นแก่ประโยชน์ในระบบพวกพ้องเพื่อให้ได้ญาติพี่น้องหรือคนของตนเข้ามาทำงาน รวมทั้งอาจเกิดการเรียกรับผลประโยชน์และเป็นช่องทางที่นำไปสู่การใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อเอื้อประโยชน์หรือแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในทางปฏิบัติได้

นอกจากนี้ หลักเรื่องความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีผู้บริหารทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกระทรวง กรมส่วนกลางเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น จุดนี้แม้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่นก็ตาม แต่การให้อำนาจบริหารที่เป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปราศจากการควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพ ก็อาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดนโยบายที่หลากหลายและขาดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งอาจเป็นช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว จนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในวงงานของท้องถิ่นได้

๓.๔.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหา

๑) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญและเป็นจุดอ่อนในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ควรปรับปรุงกระบวนการสรรหาด้วยวิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น และการสอบคัดเลือกตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นและประเภทบริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้การสรรหาข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อันเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริต การเรียกรับผลประโยชน์ และระบบอุปถัมภ์

๓) ควรเร่งรัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมดังกล่าวให้เสร็จสมบูรณ์โดยเร็ว เพื่อระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมใช้บังคับและยึดถือปฏิบัติ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการอบรมและปลูกฝังหลักคุณธรรมและจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมที่ได้จัดทำขึ้น ให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้หลักการตามประมวลจริยธรรมข้างต้นบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๔) ควรให้ความสำคัญกับการจัดอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการสนับสนุนองค์ความรู้ในด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยพัฒนาฐานข้อมูลเว็บไซต์ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ สามารถสืบค้นข้อมูลได้อย่างสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลในส่วนของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งมีช่องทางสืบค้นที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น การมี Application สำหรับสืบค้นข้อมูลผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

ข้อสรุป

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนและข้าราชการในพื้นที่ จนอาจทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์ระดับกลุ่มและระดับบุคคลได้โดยง่าย เช่น ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนสนิท มิตรสหาย และอาจทำให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างกลุ่มและบุคคลเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ทั้งในการแสวงหาผลประโยชน์และการทุจริตผ่านการเสนอโครงการการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการบริการประชาชน ซึ่งถือเป็นระบบอุปถัมภ์ที่แทรกซึมอยู่ในวิถีชุมชนอย่างแนบเนียน อีกทั้งการเมืองระดับจังหวัดมีความเชื่อมโยงกับระดับประเทศ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักมีความสัมพันธ์และรู้จักมักคุ้นกับนักการเมืองในพื้นที่ที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้ตนได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และในขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นก็จะช่วยเหลือสนับสนุนด้วยการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับประเทศด้วยเช่นกัน อันเป็นการต่างตอบแทนผลประโยชน์ร่วมกัน และทำให้ระบบอุปถัมภ์ก่อตัวขึ้นตามบทบาทของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการการเมืองระดับประเทศอย่างเป็นเงาตามตัว

ประเด็นหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นผลจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในทุกขั้นตอน การที่อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับตำแหน่ง การให้อุปถัมภ์แก่พวกพ้องหรือเครือญาติการแทรกแซงทางการเมืองหรือจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ อีกทั้งยังทำให้โครงการบริการสาธารณะต่าง ๆ ขาดการตรวจสอบที่รัดกุมเพียงพอ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

๓.๕ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise หรือ State Enterprise) ตามความหมายทั่วไป หมายความถึง กิจการที่รัฐดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม องค์การหรือหน่วยงานที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือควบคุมโดยรัฐ หรือรัฐมีหุ้นร่วมกับเอกชนมากกว่าร้อยละ ๕๐ สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศของคณะปฏิวัติ หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมไปถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ หรือความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หากแต่การพิจารณาว่าองค์การหรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นอกจากต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณข้างต้นแล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่มิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่น

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ที่สำคัญมีดังนี้

๑) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

๓) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗

๓.๕.๑ การบริหารงานบุคคลของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับใช้บังคับและให้อำนาจรัฐวิสาหกิจไปพิจารณาออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อดำเนินการบริหารจัดการภายในองค์กร ได้แก่ การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การออกจากตำแหน่ง วินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ อย่างไรก็ดี จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ประกอบด้วย

๑) คุณสมบัติสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(๑) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์คุณสมบัติของกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีความเหมาะสมเป็นไปในแนวทางเดียวกันและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน อันจะทำให้กิจการรัฐวิสาหกิจได้ผลตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยองค์การของรัฐบาลและกฎหมายว่าด้วยกิจการที่เป็นของรัฐมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่แตกต่างกัน เช่น จำนวนกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ฐานะของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ การจ้าง การแต่งตั้ง การกำหนดคุณสมบัติ การกำหนดค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นตามผลงานในการบริหาร และการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

(๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นระเบียบที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ อันจะทำให้การบริหารงานและการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจมีความโปร่งใสและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี

เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี (ด้านเศรษฐกิจ) เป็นรองประธานกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) มีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐ (๖) กล่าวคือ ในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ที่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจต่อประธานกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยให้บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจกรอกข้อความตามท้ายระเบียบ และรับรองว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อประธานกรรมการให้ความเห็นชอบแล้วให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป

กรณีตำแหน่งกรรมการที่จะแต่งตั้งเป็นผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น ให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจขอความเห็นชอบหรือขออนุมัติจากหน่วยงานต้นสังกัดของผู้แทนนั้น ก่อนเสนอประธานกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง

ให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นและมีสัดส่วนตามที่กฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจกำหนด และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจอาจมอบอำนาจให้ประธานกรรมการเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแทนคณะกรรมการได้

(๓) หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การพิจารณาแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มิใช่กรรมการโดยตำแหน่งจากบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังจัดทำขึ้นเกิดความโปร่งใส และได้มาซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่สอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

๒) วินัยและโทษ

กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดทางวินัยตามระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น เช่น

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษสำหรับพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการที่รัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์การและหน่วยงานนั้น หรือในบางกรณีได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทุนที่ได้ลงไปหรือหุ้นที่รัฐได้ถือไว้นี้เป็นทรัพย์สินของชาติและเนื่องด้วยองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานดังกล่าวไม่ต้องถูกผูกมัด

ให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยเคร่งครัด หากผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่ในข่ายการควบคุมหรือถูกลงโทษอย่างหนัก เมื่อกระทำความผิดแล้ว อาจทำให้การดำเนินงานขององค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานนั้น ประสบความล้มเหลวและเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง

(๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มิใช่ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการที่จะดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไปดำรงตำแหน่งกรรมการหรือตำแหน่งอื่นในองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่กระทรวง ทบวง กรม ร่วมทุนหรือให้เงินอุดหนุนหรือดำเนินกิจการ โดยให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และถ้าข้าราชการผู้นั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยข้าราชการให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยในหน้าที่ราชการ จะต้องรับโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ หรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยสำหรับข้าราชการนั้น ๆ

๓) จรรยาบรรณของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

กรรมการรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจว่าด้วยจรรยาบรรณ ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อให้กรรมการรัฐวิสาหกิจใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มีการกำกับดูแลกิจการและการบริหารจัดการที่ดี มีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน และมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนั้นแล้ว กรรมการรัฐวิสาหกิจยังต้องยึดถือและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เรื่อง จรรยาบรรณของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

(๑) กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับขององค์กร ตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

(๒) กรรมการต้องบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ องค์กร และพนักงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต ตลอดจนรักษาภาพลักษณ์ขององค์กร

(๓) กรรมการต้องบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยไม่ฝักใฝ่การเมืองและจะวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด เพื่อผลประโยชน์ต่อรัฐ องค์กร และพนักงาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(๔) กรรมการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่กระทำกับรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการ หรือในกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการอยู่ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๕) กรรมการพึงบริหารงานโดยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งผลประโยชน์ส่วนตนต่อผลประโยชน์ขององค์กร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

(๖) กรรมการต้องบริหารงานด้วยความระมัดระวังและไม่สร้างข้อผูกมัดที่อาจขัดแย้งกับหน้าที่ของตนในภายหลัง

(๗) กรรมการต้องไม่แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการทำงานไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(๘) กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

(๙) กรรมการต้องไม่เป็นผู้ประกอบการหรือเป็นผู้ถือหุ้นสำคัญ หรือมีบุคคลในครอบครัวเป็นกรรมการหรือเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการหรือธุรกิจการค้าใดอันมีสภาพอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันหรือทำธุรกิจกับรัฐวิสาหกิจที่ตนเองเป็นกรรมการอยู่

(๑๐) กรรมการต้องไม่กระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ ในรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะที่มีผลบั่นทอนผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการอยู่ หรือเอื้อประโยชน์ให้บุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะทำเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่น

๔) การคุ้มครองพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์สามารถร้องทุกข์หรือยื่นข้อเรียกร้องความเป็นธรรมโดยยื่นต่อผู้บังคับบัญชาหรือยื่นผ่านคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ สหภาพแรงงาน หรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทยก็ได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น และตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

๓.๕.๒ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

๑) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

ลักษณะโครงสร้างการบริหารจัดการประการหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ คือ การมีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการด้านบริหารหรือกระทำการตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ หากพิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร อาจแบ่งคณะกรรมการได้เป็น ๔ ประเภท คือ คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในภาพรวมของการบริหารจัดการแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการที่คณะกรรมการแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่ใดบ้างนั้นย่อมขึ้นอยู่กับกลไกในกฎหมายแต่ละฉบับ หากแต่ประเด็นที่มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันของคณะกรรมการในแต่ละรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่มักจะกำหนดให้มาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูง หรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่งตั้ง

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นคณะผู้บริหารระดับสูงขององค์กร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ขององค์กร การบริหารจัดการภายใน การตัดสินใจ การให้คำปรึกษาและมีข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนี้เอง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับอำนาจทางการเมืองและมักจะได้รับแรงกดดันจากกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เช่น นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ โดยปัจจุบันพบว่าตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการอุปถัมภ์ทางการเมืองแก่ข้าราชการระดับสูงที่เกษียณอายุราชการ หรือถูกมอบให้หรือใช้เพื่อการสร้างความสัมพันธ์แก่พวกพ้องของผู้มีอำนาจทางการเมือง

นอกจากนี้ กรรมการรัฐวิสาหกิจยังมีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ได้เสียที่เกี่ยวข้องกับกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ข้อเท็จจริงตามที่กล่าวข้างต้นย่อมต้องมีการสร้างเครือข่ายเชิงอุปถัมภ์เพื่อหวังผลในการควบคุมรัฐวิสาหกิจให้ช่วยกันผลักดันนโยบาย การสร้างเงื่อนไขเพื่อให้เกิดข้อจำกัดและอุปสรรคบางประการเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองหรือพรรคพวก และกระทำการที่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง เช่น การแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องเข้าเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเพื่อสร้างอิทธิพลในอนาคต เป็นต้น

๒) รูปแบบองค์กรและการบริหารจัดการ

รูปแบบองค์กรและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจถือว่ามีความซับซ้อนและแตกต่างจากหน่วยงานราชการ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมีวิธีการในการจัดตั้งที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารจัดการภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ การบริหารงานบุคคลในประเด็นของการแต่งตั้ง โยกย้าย สรรหาหรือคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ

(๑) กลุ่มผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ พบข้อเท็จจริงว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตามธรรมเนียมที่ผ่านมา มักมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจทั้งคณะเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล กรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้บุคคลหรือคณะบุคคลบางกลุ่มสามารถใช้เป็นช่องทางในการแต่งตั้งพวกพ้องเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจได้ โดยปราศจากการคำนึงถึงยุทธศาสตร์ขององค์กรหรือผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงตามเหตุผลทางการเมืองจะทำให้ได้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความรู้ความสามารถตรงกับงานของรัฐวิสาหกิจนั้น และส่งผลให้องค์กรรัฐวิสาหกิจขาดความเข้มแข็ง การบริหารจัดการขาดความต่อเนื่อง และกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานจนอาจส่งผลให้ต้นทุนของรัฐวิสาหกิจเพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากนี้ หากรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าหรือการประปา ความเสียหายดังกล่าวย่อมจะกระทบไปถึงประชาชนในด้านค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นตามราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคที่พ่อค้าต้องรวมไว้ในราคาต้นทุนอยู่แล้ว

(๒) กลุ่มพนักงานและลูกจ้าง พบข้อเท็จจริงว่า มีการแทรกแซงการแต่งตั้ง สรรหาหรือคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ และใช้ระบบอุปถัมภ์ในการช่วยเหลือ การบรรจุแต่งตั้งและการคัดเลือกบุคลากรโดยไม่ใช้วิธีการสอบ เช่น การให้สิทธิแก่พวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้มีอำนาจผู้บริหาร หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้สามารถเข้าทำงานได้โดยไม่ผ่านการสอบ ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจทั่วไปจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดสอบแข่งขันเพื่อรับบุคคลภายนอกเข้าทำงานก็ตาม นอกจากนี้การรับบุคคลเข้าทำงานดังกล่าวก็มักจะคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับสายงานทำให้องค์กรขาดโอกาสที่จะได้บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในตำแหน่งหน้าที่

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการบริหารงานบุคคลด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาระบบอุปถัมภ์ ซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เช่น

- การจัดสรรผลประโยชน์และสนับสนุนให้ความอนุเคราะห์แก่พวกพ้องหรือญาติมิตร ซึ่งรวมไปถึงการรับบรรจุและโยกย้ายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถและหลักคุณธรรม แต่กลับอาศัยความเป็นพรรคพวกหรือเครือญาติเป็นที่ตั้ง ทำให้คนดีที่มีความรู้ตรงกับงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ต้องท้อแท้หมดขวัญกำลังใจและออกจากงานไปในที่สุด

- การใช้ดุลพินิจในการละเว้นจากการปฏิบัติตามระเบียบราชการและการละเว้นการดำเนินการลงโทษทางวินัยด้วยการช่วยเหลือให้ได้รับโทษน้อยที่สุดจากที่กำหนดไว้ในระเบียบ

๓.๕.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหา

๑) ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางและอิสระและตัวแทนจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและการแทรกแซงจากภาคการเมือง

๒) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรให้ความสำคัญกับหลักความรู้ความสามารถ คุณวุฒิ และประสบการณ์ทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างแท้จริง และสามารถอธิบายเหตุผลในการแต่งตั้งให้สังคมรับทราบได้ รวมทั้งควรเปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนร่วมสังเกตการณ์และให้ข้อคิดเห็นในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งดังกล่าวด้วย

๓) ควรกำหนดเป็นกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมาตรการอื่นใด เพื่อเป็นข้อห้ามของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง มิให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ โดยการเปิดโอกาสให้บุตรหลาน ญาติมิตร เครือญาติ ผู้มีอุปการคุณ หรือบุคคลอื่นใดที่อาศัยอำนาจหรือเครือข่ายของกรรมการ ผู้บริหาร หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้เข้ามาปฏิบัติงานโดยอาศัยวิธีการเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นหรือฝากบรรจุไว้กับบริษัทรับจ้างของตน (Outsource) ไปพลางก่อน แล้วจึงมาบรรจุเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการสรรหาหรือคัดเลือกเป็นการภายในเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รวมทั้งต้องมิให้มีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมใด ๆ ที่จะเอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

๔) การสรรหาบุคลากรเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้ใช้ระบบเปิดในการสรรหา โดยเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในตำแหน่งที่รัฐวิสาหกิจมีความประสงค์จะรับเข้ามาปฏิบัติงานมีสิทธิในการสมัครสอบคัดเลือกได้โดยทั่วไป เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันอย่างเท่าเทียม รวมทั้งให้ยกเลิกระบบสรรหาหรือคัดเลือกพนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเป็นการภายในทั้งหมด

๕) ควรกำหนดให้มีบทลงโทษทางวินัยและทางอาญา กรณีที่กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีเจตนาชัดแจ้งเพื่อกระทำการใด ๆ ที่เป็นการจงใจฝ่าฝืน เพิกเฉย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎ ระเบียบ หรือมาตรการอื่นใด ที่กำหนดเป็นข้อห้ามในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

๖) ควรกำหนดให้มีองค์กรกลางด้านการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจลักษณะเช่น สำนักงาน ก.พ. เพื่อการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการสรรหา การคัดเลือก และการเลื่อนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีมาตรฐานอย่างเดียวกัน และป้องกันมิให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

ข้อสรุป

รัฐวิสาหกิจมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า เพราะนอกจากเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐให้เกิดเป็นรูปธรรมแล้ว รัฐวิสาหกิจยังถือเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญของภาครัฐ ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจขาดการบริหารจัดการที่ดี ขาดประสิทธิภาพ หรือขาดความโปร่งใส ก็ย่อมจะกลายเป็นช่องทางสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้แก่คนเฉพาะพวกเฉพาะกลุ่ม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะของงาน มีคุณธรรมจริยธรรมอย่างแท้จริง และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง อันถือเป็นต้นทางสำคัญที่จะช่วยยับยั้งป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาต่อไปได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน รวมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสรรหาและคัดเลือกเพื่อเอื้ออำนวยและให้สิทธิประโยชน์พิเศษในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ แก่บุตรหลาน เครือญาติ ผู้มีอุปการคุณ หรือบุคคลอื่นใด โดยอาศัยอำนาจของกรรมการ ผู้บริหาร หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยการกำหนดกฎ ระเบียบ หรือมาตรการอื่นใด เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งการกระทำในลักษณะดังกล่าว ซึ่งจะสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบบริหารงานบุคคลและการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ และประชาชนโดยส่วนรวมที่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบในด้านการบริการและค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นในที่สุด

๓.๖ สรุปผลการวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย

จากการวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลข้างต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญเห็นว่า แม้ปัจจุบันได้มีกฎหมายและกฎระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม การบริหารราชการแผ่นดินซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดระเบียบข้าราชการซึ่งต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม การให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการกำหนดกรอบควบคุมการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายทั้งในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และในรูปของกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักความเสมอภาค หลักการใช้อำนาจพอสมควรแก่เหตุ หลักความแน่นอนมั่นคงในกฎหมาย หรือหลักคุณธรรมที่ไม่อาจละเลยได้ เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้ก็ตาม

แต่ปัญหาระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยกลับยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ สรุปได้ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้าราชการที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองมากที่สุด เพราะเป็นผู้ที่จะต้องรับนโยบายโดยตรงจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญมักจะได้รับผลกระทบจากระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการอุปถัมภ์ที่เกิดจากฝ่ายการเมือง หรือที่เกิดจากข้าราชการเอง หรือที่เกิดจากความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ รวมทั้งการอุปถัมภ์ด้านการแต่งตั้งโยกย้าย การจัดซื้อจัดจ้าง การเอื้อประโยชน์เพื่อตนเองและผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนการอุปถัมภ์ที่เกิดจากการใช้ช่องว่างของกฎหมายหรือกฎระเบียบ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนเป็นผลต่อเนื่องให้การบริหารงานบุคคลภายในองค์กรเกิดปัญหาการแตกความสามัคคี ข้าราชการขาดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานและไม่แน่ใจในความก้าวหน้าในสายงาน ไม่ยึดถือหลักวิชาการ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นหลักการของระบบคุณธรรม ทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่เป็นที่ศรัทธาของประชาชน

ข้าราชการทหารมีหน้าที่พิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ของชาติ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการพัฒนาประเทศ แต่การบริหารงานบุคคลในกองทัพยังพบปัญหาที่อาจเป็นเหตุของระบบอุปถัมภ์ คือ กฎหมาย รวมทั้งกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมเรื่องการบริหารงานบุคคลในภาพรวมของทุกส่วนราชการทหารให้เกิดความเป็นธรรม และยังมีช่องว่างในทางปฏิบัติที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาในกองทัพสามารถใช้ดุลพินิจโดยขาดการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการโยกย้ายหรือพิจารณาความดีความชอบโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ ซึ่งย่อมจะส่งผลถึงขวัญกำลังใจของข้าราชการทหารที่จะต้องมีจิตเสียสละอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์รักษาความมั่นคงในพื้นที่สู้รบเสี่ยงอันตราย และส่งผลเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม บริการชุมชนให้เกิดความร่มเย็น ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย และดำเนินการเพื่อนำผู้กระทำผิดกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่กฎเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจยังมีช่องทางให้ผู้มีอำนาจหรือฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงและบิดเบือนไปจากหลักการตามกฎหมาย ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ยังเปิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชาบางคนสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้อย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นช่องทางให้เกิดการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ และเกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งแม้จะมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายจะเกิดความเป็นธรรมเท่าที่ควร เนื่องจากยังอาจมีการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จนเป็นผลให้การแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและข้าราชการในพื้นที่ จนอาจทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์ระดับกลุ่มและระดับบุคคลได้โดยง่าย เช่น ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนสนิท มิตรสหาย และอาจทำให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างกลุ่มและบุคคลเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ทั้งในการแสวงหาผลประโยชน์และการทุจริตผ่านการเสนอโครงการการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการบริการประชาชน ซึ่งถือเป็นระบบอุปถัมภ์ที่แทรกซึมอยู่ในวิถีชุมชนอย่างแนบเนียน อีกทั้งการที่อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับตำแหน่ง การให้อุปถัมภ์แก่พวกพ้องหรือเครือญาติ การแทรกแซงทางการเมืองหรือจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ อีกทั้งยังทำให้โครงการบริการสาธารณะต่าง ๆ ขาดการตรวจสอบที่รัดกุมเพียงพอ และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นบุคลากรในหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า เพราะนอกจากเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐให้เกิดเป็นรูปธรรมแล้ว หน่วยงานรัฐวิสาหกิจยังถือเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญของภาครัฐ แต่การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจบางแห่งยังขาดการบริหารจัดการที่ดี ขาดประสิทธิภาพหรือขาดความโปร่งใส จนกลายเป็นช่องทางสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้แก่คนเฉพาะพวกเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่มักพบการใช้ระบบอุปถัมภ์จากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งได้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบบริหารงานบุคคลและการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจและประชาชนโดยส่วนรวมที่ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบในด้านการบริการและค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นในที่สุด

จากสภาพปัญหาของระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ข้างต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสรุปดังนี้

๑) ควรทบทวนประเมินผลและปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท เพื่อเพิ่มความหนักแน่นและจริงจังในการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพตามขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลที่เท่าเทียมกัน เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ . ๒๕๕๑ ที่เปิดโอกาสให้มีการโยกย้ายข้ามกระทรวง หรือการอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ทางราชการ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจ อิทธิพลด้วยวิธีการอุปถัมภ์ การไม่คำนึงถึงระบบอาวุโสและการเติบโตตามลำดับสายงาน เป็นต้น หรือการที่ทหารมีข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจ อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารระดับสูงของกองทัพ รวมถึงการเพิ่มมาตรการป้องกันและลงโทษผู้ที่ละเมิดระบบคุณธรรมและใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ โดยอาจเพิ่มบทกำหนดโทษต่อการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมให้เป็นความผิดทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และหากเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นการยึดถือผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ประเทศชาติและมีผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ให้ถือว่าการกระทำดังกล่าว

เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ควรกำหนดอัตราโทษทางอาญาเมื่อมีการกระทำผิดให้สูงขึ้น

๒) ควรสร้างเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และไม่เลือกปฏิบัติ โดยเน้นให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล และมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างจริงจัง รวมทั้งสร้างกลไกควบคุมให้มีการบังคับใช้กฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์ทั้งในทางวินัยและทางอาญา

๓) ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุม กำกับดูแล และกำหนดมาตรฐานกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กับข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางที่พิจารณาความเชื่อมโยงด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งองค์กรกลางนี้ต้องมีความเป็นกลาง เป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ กระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการกลางดังกล่าวต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีความหลากหลายของผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านอย่างครอบคลุม ตลอดจนสามารถคานอำนาจซึ่งกันและกันได้อย่างแท้จริง

๔) ควรกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการและผู้บริหารในการบริหารงานบุคคล เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่ปราศจากความชอบธรรมและเลือกปฏิบัติ เช่น กำหนดให้มีการบันทึกรายละเอียดที่เป็นเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกและแต่งตั้งของคณะกรรมการและผู้บริหารไว้เป็นหลักฐานอย่างละเอียดชัดเจนและสามารถชี้แจงต่อสังคมได้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ว่าเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ พร้อมทั้งวางระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจระหว่างหน่วยงานราชการและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งเป็นที่ยุติแล้วให้ประชาชนรับทราบ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการหรือผู้บริหารในหน่วยงานราชการเป็นไปอย่างระมัดระวังและรอบคอบยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การสรรหาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงควรหลีกเลี่ยงการให้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของตัวบุคคล แต่ควรกำหนดให้เป็นการตัดสินใจในรูปแบบของคณะกรรมการ

๕) ควรกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ รวมทั้งระบบการเตรียมคนเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในกรณีตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ตลอดจนควรจัดทำหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง โยกย้าย และสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้ข้าราชการเกิดความมั่นใจในระบบบริหารงานบุคคลและสร้างศรัทธาความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นภายในองค์กร และควรจัดทำคู่มือการบริหารงานบุคคล เพื่อใช้เป็นมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อการเลื่อนตำแหน่งในทุกระดับ

๖) ควรแยกแยะบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมืองกับภาคข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนเพื่อให้ต่างฝ่ายต่างรู้ถึงข้อจำกัดในความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน โดยฝ่ายการเมืองจำเป็นที่จะต้องเข้าใจ เคารพ และยึดความถูกต้องตามหลักการของระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการบริหารงานบุคคล รวมถึงผู้มีอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบเครื่องมือและกลไกในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง ตลอดจนต้องเข้าใจว่าข้าราชการทุกคนย่อมต้องการความก้าวหน้าใน

อาชีพราชการ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงานของข้าราชการ ตลอดจนสัมฤทธิ์ผลและภาพลักษณ์ของระบบราชการโดยรวม

๗) ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในและนอกราชการ เช่น ชมรม สมาคม หรือสหภาพ ที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง เพื่อเป็นกลไกการมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและตรวจสอบเพื่อสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการบริหารงานบุคคล ช่วยให้คำแนะนำช่องทางเกี่ยวกับการร้องเรียนร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกส่วนราชการและทุกระดับ ตลอดจนต่อต้านผู้บังคับบัญชาที่ขาดคุณธรรม เช่น สหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นต้น

๘) ควรปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องแก่ข้าราชการทุกระดับอันจะส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระยะยาว โดยต้องปลูกฝังตั้งแต่เข้ารับราชการและต่อเนื่องเพื่อให้ตระหนักถึงผลเสียหาย และรู้สึกละอายต่อการกระทำความผิดและรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำ เช่น การแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออก หากเกิดปัญหาหรือถูกกล่าวหาจากสังคม ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนบุคคลที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเสียหายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองให้มีความกล้าหาญในการเรียกร้องสิทธิของตน

๙) ควรรณรงค์และส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะข้าราชการทุกประเภทมีหลักการดำรงชีวิตที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการลดละกิเลส และสร้างความรู้ความเข้าใจด้วยการชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่ถูกต้อง เริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ในทุกระดับทุกเพศ โดยใช้กลไกของครอบครัว ชุมชน องค์กร สังคม และสื่อมวลชนเป็นพลังสำคัญในการสร้างทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม มีวัฒนธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ตลอดจนสร้างพฤติกรรมในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ด้วยการทำให้เกิดความละอายใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์ และการทำให้เกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา ได้แก่ ความเกรงกลัวต่อบาป ต่อกฎหมายอาญา ต่อการถูกยึดทรัพย์สิน ต่อความผิดทางวินัย ต่อความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ และต่อการเสื่อมเสียชื่อเสียงในสังคม

๑๐) ควรเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง โดยเปิดเผยข้อเท็จจริงให้สังคมรับทราบและตรวจสอบพฤติกรรมที่เป็นระบบอุปถัมภ์ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการ ขั้นตอน ผลคำวินิจฉัยและคำพิพากษาคดีปกครองที่ถึงที่สุดแล้ว

หน้าว่าง

บทที่ ๔ : การวิเคราะห์ความเสียหายจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันระบบราชการและวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการไทยยังคงได้รับอิทธิพลจากระบบอุปถัมภ์มาโดยตลอดทำให้ข้าราชการส่วนหนึ่งทำงานเพื่อสนองผู้มีอำนาจมากกว่ารับใช้ประชาชนและประเทศชาติ ยิ่งกว่านั้นข้าราชการส่วนหนึ่งยังพร้อมจะกระทำผิด หากมั่นใจว่าผู้มีอำนาจจะสามารถปกป้องดูแลตนเองและแบ่งผลประโยชน์ให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าในหน้าที่การงานหรือผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินเงินทอง หรือสิทธิพิเศษอื่น ๆ เช่น การฝากลูกเข้าเรียน การฝากคนเข้าทำงานการช่วยเหลือพรรคพวก ญาติพี่น้องให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในวงการราชการ แม้ว่าระบบอุปถัมภ์จะทำให้ความสัมพันธ์ของคนในสังคมเป็นไปอย่างเอื้ออาทรและมีน้ำใจต่อกัน แต่เมื่อระบบอุปถัมภ์เข้ามาอยู่ในระบบราชการ กลับพบความเสียหายอยู่หลายประการ กล่าวคือ หากองค์กรหรือหน่วยงานนำระบบอุปถัมภ์มาใช้อาจไม่ได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ หรืออาจจะทำให้ระบบการบริหารขององค์กรล้มเหลวได้ และหากผู้คนในสังคมยังยึดถือแต่ระบบอุปถัมภ์เล่นพรรคเล่นพวกโดยกอบโกยเอาประโยชน์เพื่อพวกพ้องของตนแต่ฝ่ายเดียวไม่สนใจในความถูกต้องแล้ว ย่อมเป็นสาเหตุสำคัญที่สนับสนุนให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านอาชญากรรม ด้านการบังคับใช้กฎหมายและรวมถึงด้านความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในสายตาของนานาชาติ ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลสถิติอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระดับสากลที่จัดทำโดยสถาบันการจัดการนานาชาติ[๑๘] (International Institute for Management Development: IMD) และสภาเศรษฐกิจโลก[๑๙] (World Economic Forum:WEF) พบว่าอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระดับสากลที่จัดทำโดยสถาบันการจัดการนานาชาติใน พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๒๙ แต่ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ อยู่ในอันดับที่ ๓๐ มีอันดับที่ลดลงจากเดิม ส่วนอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระดับสากลที่จัดทำโดยสภาเศรษฐกิจโลกใน พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่

---

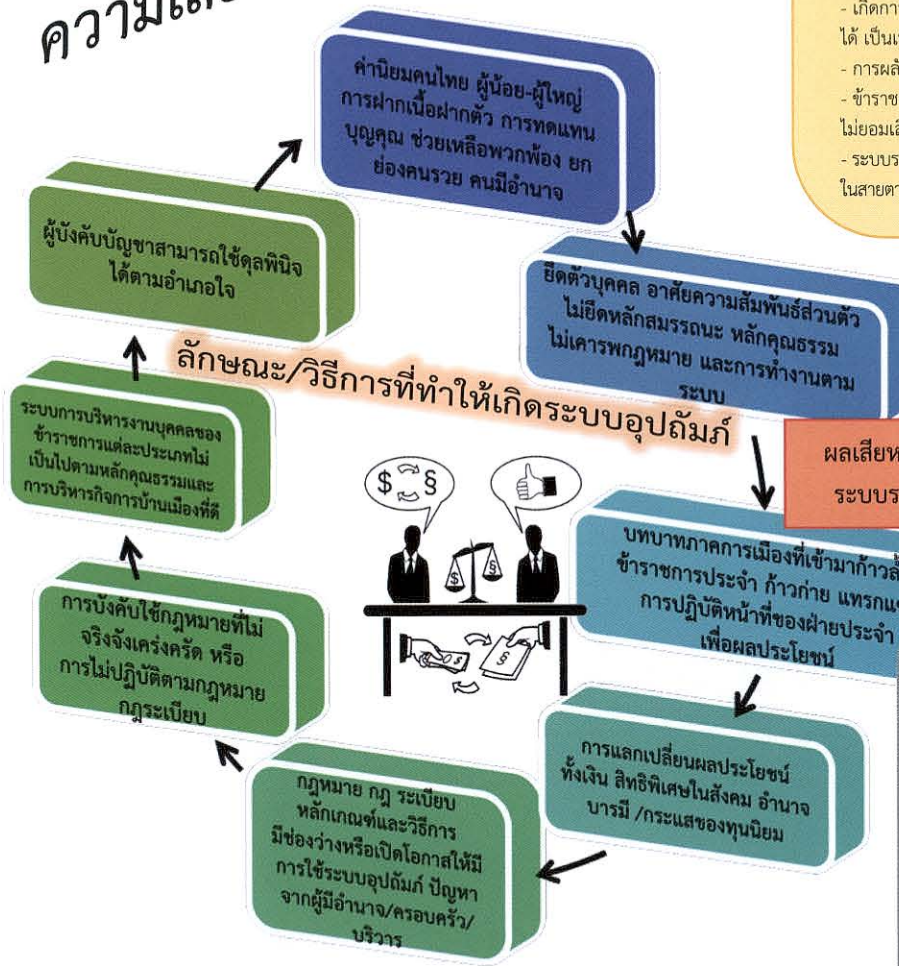
[๑๘] สถาบันการจัดการนานาชาติ หรือ IMD ดำเนินการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ จนถึงปัจจุบัน ราว ๕๓ ถึง ๖๑ ประเทศ เฉพาะประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม และประเทศตลาดเกิดใหม่หรือประเทศรายได้ปานกลาง โดยเน้นปัจจัยเชิงโครงสร้าง ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่มหลักและให้น้ำหนักกลุ่มละ ๒๕ คะแนนเท่ากัน คือ ๑) สมรรถนะทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ๒) ประสิทธิภาพภาครัฐ (Government Efficiency) ๓) ประสิทธิภาพภาคเอกชน (Business Efficiency) และ ๔) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) โดยจะนำเสนอในรายงาน "World Competitiveness Yearbook"

[๑๙] สภาเศรษฐกิจโลก หรือ WEF ได้จัดอันดับความสามารถของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกราว ๑๒๕ ถึง ๑๔๘ ประเทศ โดยเน้นปัจจัยด้านการประกอบธุรกิจเป็นหลัก WEF เริ่มต้นจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ และได้พัฒนามาเป็นดัชนีความสามารถในการแข่งขันรวม (Global Competitiveness Index: GCI) การคำนวณน้ำหนักของคะแนนแบ่งเป็น ๓ กลุ่มปัจจัย ได้แก่ ๑) ปัจจัยพื้นฐาน ๒) ปัจจัยเสริมประสิทธิภาพ และ ๓) ปัจจัยนวัตกรรมและความซับซ้อนโดยข้อมูลที่นำมาใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดของ WEF ได้มาจากสองลักษณะ คือ ข้อมูลเชิงประจักษ์ในรูปสถิติ และข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร การวิเคราะห์ของ WEF จะให้ความสำคัญกับข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารมากกว่าข้อมูลสถิติ ในสัดส่วน ๗๐ : ๓๐ โดยจะนำเสนอในรายงาน "The Global Competitiveness Report "

๓๕ และใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๓๒ มีอันดับสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยจึงสรุปได้ว่าความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระดับสากลตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมายังคงอยู่ในระดับเดิมไม่ได้มีการพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างชัดเจนแต่อย่างใด

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อระบบราชการไทย จะพบว่าได้สร้างความเสียหายในหลายมิติ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับองค์กร และระดับประเทศ โดยความเสียหายที่ประเทศชาติต้องสูญเสียไปเหล่านั้นกลับไปสร้างประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาถึงมาตรการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมคณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้วิเคราะห์ปัญหาและความเสียหายในแต่ละด้านที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติโดยรวมซึ่งจากการพิจารณาศึกษา การค้นคว้าข้อมูล รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว สามารถสรุปความเสียหายที่สำคัญได้ ๓ ด้าน ได้แก่ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการทุจริตคอร์รัปชัน และด้านการบริการประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์



- เกิดการผลักดัน สนับสนุนคนของตนเอง มากกว่าการสนับสนุนคนดี/คนมีความสามารถแต่ไม่ใช่พรรคพวกของตน การสอบบรรจุ การสอบคัดเลือกมีการวิ่งเต้น เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการในหน่วยงานราชการ คนเก่ง คนดีที่ไม่มีผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือ ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ระบบราชการไม่สามารถรักษาข้าราชการที่เป็นคนเก่งและคนดีไว้ได้ เกิดปัญหาการขาดความสามัคคีหรืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในหน่วยงานราชการ
- ทำให้เกิดค่านิยมประจบสอพลอผู้มีอำนาจที่จะสามารถช่วยผลักดันให้ตนเจริญเติบโต ก้าวหน้า มากกว่าการใช้วิธีสร้างผลงานหรือพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของตนให้สูงขึ้น
- เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวง ข้ามสายงาน หรือที่เรียกว่า การย้ายข้ามห้วย ซึ่งมีด้วยกัน ๒ รูปแบบ คือ การแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อวางตัวบุคคลที่ต้องการ และการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อกำจัดบุคคลที่ไม่ต้องการ เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลที่เป็นพรรคพวกของผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง โดยไม่ได้มีความรู้ความสามารถ/ประสบการณ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น อาจทำให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานราชการดังกล่าวเกิดความล่าช้าและเสียหายได้ ทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อเป็นค่าตอบแทนและสวัสดิการให้แก่ข้าราชการดังกล่าวโดยไม่คุ้มค่า
- เกิดการปกปิดข้อมูล ภาคประชาชนและภาคสังคมไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการได้ เป็นเหตุหนึ่งที่ให้ประชาชนเสื่อมคลายความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบราชการ
- การผลักดันให้มีออกกฎหมาย กฎและระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานราชการทำได้ยากและมักจะถูกละเลยหรือปฏิเสธ
- ข้าราชการบางส่วนมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อหลีกเลี่ยงการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในพื้นที่เสี่ยงอันตราย หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่มีความยากลำบาก ไม่ยอมเสียสละความสุขสบายของตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในภาพรวม
- ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งกระทบต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติในสายตาของต่างประเทศ

ด้านบริหารงานบุคคล

ด้านการบริการประชาชน

ด้านการทุจริตคอร์รัปชัน

- ประชาชนมีค่านิยมที่ผิดในการรับบริการจากภาครัฐ มักคิดวิธี/ช่องทางที่ต้องอาศัยเส้นสาย ความสนิทสนมความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการเสนอเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- เกิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มาติดต่อขอรับบริการ/การเรียกรับ สินบน ใต้โต๊ะ ส่วย
- การที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะของภาครัฐมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนมีค่านิยมเห็นแก่ตัวที่มักหวังพึ่งพิงและแสวงหาผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะของภาครัฐมากกว่าการพึ่งพาตนเอง ประชาชนไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่น
- เกิดการเลือกปฏิบัติ การให้บริการมีมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียม เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
- การจัดสรรทรัพยากรของรัฐมุ่งเน้นที่จะให้บริการแก่กลุ่มอภิสิทธิ์ชน โดยไม่คำนึงถึงหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค เป็นเหตุให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐเพื่อให้บริการประชาชนไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน
- มีการปกปิดข้อมูล ไม่เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายกำหนด
- ประชาชนหมดศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ และไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ

- เกิดการเรียกหรือรับเงินสินบน เงินใต้โต๊ะ ส่วย เงินทอน หรือผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกกับการดำเนินการที่ผิดกฎหมายโดยใช้อำนาจและอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ของตน ผู้มีอำนาจใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการทำทุจริตคอร์รัปชันเพื่อป้องกันมิให้มีการสอบสวนหรือขยายผลเอาผิดตนเอง
- มีการแต่งตั้งโยกย้ายหรือวางตัวข้าราชการที่เป็นพรรคพวกของผู้มีอำนาจไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเพื่อปกปิดข้อมูลการกระทำความผิดของตนเองหรือของบุคคลใกล้ชิด
- มีการประกาศใช้กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม
- เกิดการจัดสรรการใช้งบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ อย่างไม่เหมาะสม เกิดการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ/การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นธรรม นักลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศไม่อยากมาลงทุนทำธุรกิจ ประเทศชาติได้รับสินค้า/สาธารณูปโภค/การบริการที่มีคุณภาพต่ำ ราคาสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากได้มีการจ่ายเงินสินบน/เงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเสมอ เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงินและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- การทุจริตการเลือกตั้งทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารประเทศและมีโอกาสที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อถอนทุนคืนจากการซื้อสิทธิขายเสียง
- ประชาชนเสื่อมความเชื่อถือและศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ ต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการ ไม่เข้ามาลงทุน ขาดการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ

๔.๑ ด้านการบริหารงานบุคคล

สืบเนื่องจากในการวิเคราะห์บทที่ ๓ การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย ทำให้พบว่าระบบอุปถัมภ์ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระบบราชการไทย คือ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ ซึ่งยังมีการช่วยเหลือและผลักดันให้บุคคลที่เป็นพรรคพวก ญาติสนิท มิตรสหายให้มีความเจริญเติบโตก้าวหน้าในหน้าที่การงาน โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความอาวุโส ความเหมาะสม และความเป็นธรรม ซึ่งได้พัฒนาการจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลดังกล่าวข้างต้น มาเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวพัน ทั้งในรูปแบบของทรัพย์สินเงินทอง สิทธิด้านต่าง ๆ ในสังคม การให้สิทธิประโยชน์ การให้บริการ เป็นต้น

เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ศึกษาวิเคราะห์แล้ว จึงสรุปความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยได้ ดังนี้

๔.๑.๑ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อตัวบุคคล

๑) ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานราชการที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคล ส่วนใหญ่จะเติบโตมาจากระบบอุปถัมภ์และพึงพอใจในการมีผู้มาห้อมล้อมประจบสอพลอหรือทำงานในลักษณะประเภทอยู่แต่บนหอคอยงาช้าง มักจะคำนึงผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวกเป็นหลัก ทำให้เกิดการผลักดันหรือสนับสนุนคนที่ตนเองต้องการให้เจริญก้าวหน้าในอาชีพการงานมากกว่าการสนับสนุนข้าราชการที่เป็นคนดีและคนมีความสามารถซึ่งไม่ใช่พรรคพวกของตน นอกจากนี้หากข้าราชการที่เป็นพรรคพวกของตนเองกระทำผิดวินัย กฎหมายหรือทำงานบกพร่องก็จะเข้าไปช่วยเหลือเพื่อให้ไม่ถูกลงโทษตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือหน่วยงานกำหนดซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการในหน่วยงานราชการ

๒) การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานราชการเป็นสาเหตุให้ข้าราชการบางส่วนมีค่านิยมประจบสอพลอผู้มีอำนาจที่จะสามารถช่วยผลักดันให้ตนเจริญเติบโตและก้าวหน้าในอาชีพการงานมากกว่าการใช้วิธีสร้างผลงานหรือพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของตนให้สูงขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพของข้าราชการอื่น ๆ ส่วนใหญ่ที่ตั้งใจจะทำงานเพื่อตอบสนองต่อภารกิจของหน่วยงานราชการและประเทศชาติ

๓) ข้าราชการที่เป็นคนเก่งและเป็นคนดีส่วนใหญ่ซึ่งไม่ชอบการประจบสอพลอก็จะไม่มีผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือให้เจริญเติบโตก้าวหน้าในอาชีพราชการ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ภายในหน่วยงานราชการ ย่อมขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้ชาติบ้านเมืองและอาจตัดสินใจออกจากระบบราชการไปในที่สุด ส่วนข้าราชการบางส่วนที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์จะได้รับการสนับสนุนให้ได้รับงานที่สบายได้รับประโยชน์ และเฝ้าคอยโอกาสที่จะได้เติบโตก้าวหน้าด้วยระบบอุปถัมภ์ต่อไป

๔) ระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดปัญหาการขาดความสามัคคีหรืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในหน่วยงานราชการ เนื่องจากข้าราชการที่เติบโตภายใต้ระบบอุปถัมภ์และข้าราชการที่เติบโตมาจากการสร้างผลงานและพัฒนาความรู้ความสามารถของตนจะมีทัศนคติและค่านิยมการทำงานที่แตกต่างกัน

๔.๑.๒ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อระบบราชการ

๑) ระบบราชการไทยเสียโอกาสที่จะได้คนดีและคนเก่งเข้ามาอยู่ในองค์กร เนื่องจากการสอบบรรจุหรือการสอบคัดเลือกในตำแหน่งสำคัญมักจะมีการวิ่งเต้นให้ได้รับความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจและผู้มีบารมี ส่วนผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีผู้ให้การอุปถัมภ์หรือให้ความช่วยเหลือกลับขาดโอกาสในการเข้ารับราชการ

เมื่อระบบราชการได้รับบุคลากรที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม และยังอ่อนด้อยทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ จึงทำให้ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ หรือหากบุคคลใดกระทำผิดวินัย ผิดกฎหมาย หรือทุจริตต่อหน้าที่ แต่รู้จักเข้าหาผู้ใหญ่ รู้จักประจบสอพลอก็ได้รับการปกป้องให้พ้นผิดหรือได้รับการสนับสนุนค้ำชูจากระบบอุปถัมภ์ และยังมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานเป็นลำดับ

ในขณะที่ข้าราชการดี ๆ ที่ทำงานอย่างขยันหมั่นเพียร ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรับผิดชอบด้วยจิตสำนึกในการทำงานให้เกิดผลดี เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ แต่ไม่ชอบการวิ่งเต้นประจบสอพลอกลับไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือการสนับสนุนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่การงานที่สูงขึ้น ทำให้ขาดแรงจูงใจและความมุ่งมั่นในการทำงาน ซึ่งส่งผลเสียหายต่อพลังในการขับเคลื่อนของกลไกในระบบราชการ คนดีในระบบราชการเหล่านั้นจะต้องท้อแท้ขาดขวัญกำลังใจ ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานราชการตามเป้าหมายลดลง องค์กรไม่พัฒนาหรือพัฒนาไปได้ช้า

๒) หน่วยงานราชการไม่สามารถรักษาข้าราชการที่เป็นคนเก่งและคนดีไว้ได้ เนื่องจากข้าราชการที่เป็นคนเก่งและเป็นคนดีซึ่งไม่มีผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือให้เจริญเติบโตก้าวหน้าในอาชีพราชการ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ภายในหน่วยงานราชการจะรู้สึกท้อแท้หมดกำลังใจและออกจากราชการหรือถูกดึงตัวไปทำงานให้กับภาคเอกชนที่ได้รับผลตอบแทนและมีความเจริญก้าวหน้าในอาชีพที่ดีและเห็นอนาคตมากกว่า

๓) เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเพื่อสนองตอบความต้องการและผลประโยชน์ทางการเมืองและพรรคพวกของตน เช่น ปลัดกระทรวงและอธิบดีของกรมในกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น ในลักษณะการย้ายข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวง ข้ามสายงาน หรือที่เรียกว่า การย้ายข้ามห้วยด้วยการอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ทางราชการ ซึ่งมีด้วยกัน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อวางตัวบุคคลที่ต้องการ เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายต้องการให้บุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเองหรือมีแนวความคิดในการทำงานสนองนโยบายไปดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลที่ถูกแต่งตั้งโยกย้ายสามารถใช้อำนาจตามตำแหน่งที่ได้รับช่วยเหลือเกื้อกูลและแสวงหาผลประโยชน์ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย เช่น การตอบสนองนโยบายที่ต้องการเสนองานโครงการต่าง ๆ หรือการพิจารณาการดำเนินการในเรื่องสำคัญต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

(๒) การแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อกำจัดบุคคลที่ไม่ต้องการ เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายต้องการให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นพรรคพวกของตนเองหรือมีแนวความคิดในการทำงานแตกต่างกันไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นที่ไม่มีความสำคัญหรือมีความสำคัญน้อยลง เพื่อให้บุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเองหรือมีแนวความคิดในการทำงานเหมือนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตามที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายต้องการซึ่งในบางกรณีอาจเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลที่เคยมีเรื่อง

ขัดแย้งเพื่อกลั่นแกล้งมิให้บุคคลนั้นเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงานหรืออาจเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลเพื่อป้องกันมิให้มีการขัดขวางหรือเปิดเผยข้อมูลการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายที่ได้เคยกระทำไว้

ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในลักษณะการย้ายข้ามหน่วยงานทั้ง ๒ ลักษณะ มักมีการอ้างเหตุผลว่าเป็นไปเพื่อความเหมาะสมหรือประโยชน์ของทางราชการ เนื่องจากข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่โยกย้ายไป ซึ่งการที่สังคมจะยอมรับว่าข้าราชการดังกล่าวมีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่โยกย้ายไปหรือไม่นั้น ในบางกรณียังไม่มีวิธีการประเมินหรือวัดให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในลักษณะการย้ายข้ามหน่วยงานเพื่อวางตัวบุคคลที่ต้องการหรือกำจัดบุคคลที่ไม่ต้องการ โดยไม่พิจารณาถึงกฎหมาย กฎระเบียบ จริยธรรม คุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เกี่ยวข้องย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการที่อาจจะได้ข้าราชการระดับสูงที่ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งเข้ามาทำงานให้หน่วยงานราชการที่รับโอนย้ายและอาจทำให้ข้าราชการในหน่วยงานราชการที่ได้รับผลกระทบไม่เชื่อถือกระบวนการบริหารงานบุคคลและกระบวนการให้ความเป็นธรรมของระบบราชการ ขาดความศรัทธาต่อผู้บริหารที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการโดยใช้ระบบอุปถัมภ์และขาดความมุ่งมั่นที่จะอุทิศตัวเพื่อทำงานให้กับหน่วยงานราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ

๔) การแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลที่เป็นพรรคพวกของผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยไม่ได้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ทำงานที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นอาจทำให้การกำหนดนโยบายและการบริหารงานปกครองบังคับบัญชาตามภารกิจของหน่วยงานราชการดังกล่าวเกิดความล่าช้าและเสียหาย เพราะไปใช้อำนาจควบคุมสั่งการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดโดยไม่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของข้าราชการในหน่วยงานนั้นแต่อย่างใดส่งผลเสียหายต่อประสิทธิภาพและผลงานของส่วนราชการนั้น และที่ร้ายแรงที่สุด คือ การใช้อำนาจสืบทอดด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์ ย้าย แต่งตั้ง และวางคนของพวกตนไว้ในตำแหน่งที่จะได้สืบทอดอำนาจและผลประโยชน์ต่อ ๆ ไป โดยผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวก็ไม่เคยต้องมารับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองและความเสียหายจากการบริหารงานของบุคคลที่ตนได้แต่งตั้งไว้แต่อย่างใด

๕) ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานราชการที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลมักมีการปกปิดข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าว เช่น ใช้การสั่งการด้วยวาจา การไม่มีบันทึกการพิจารณา หรือการสั่งการพร้อมเหตุผลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ภาคประชาชนและภาคสังคมไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการที่จะส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของพวกเขาต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบราชการ

๖) การผลักดันให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาหรือการออกประกาศ กฎและระเบียบซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานราชการตามที่พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ กำหนดไว้ทำได้ยากและมักจะถูกละเลยหรือปฏิเสธ เนื่องจากอาจเป็นการลดทอนอำนาจความสำคัญและผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ

ในคณะกรรมการกลางดังกล่าว ทำให้การบริหารงานบุคคลที่เป็นประโยชน์ต่อข้าราชการและระบบราชการบางส่วนซึ่งยังไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาหรือการออกกฎ ประกาศและระเบียบมารองรับตามที่พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ กำหนดจึงไม่สามารถกระทำได้ตัวอย่างเช่น การไม่ผลักดันให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อรองรับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ กำหนด ทำให้การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อปกป้องดูแลความเป็นธรรมและสิทธิประโยชน์ของตนเองจึงไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น

๔.๑.๓ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติ

๑) หลักนิติรัฐถูกทำลาย เพราะข้าราชการละเลยต่อกฎหมายและภารกิจของส่วนราชการถูกจำกัดบทบาท เพื่อตอบสนองต่อฝ่ายที่มีอำนาจในการควบคุม มุ่งรับใช้บุคคลมากกว่าหน่วยงาน เน้นสนองตอบต่อผลประโยชน์ส่วนตัว มุ่งประจบประแจงผู้มีอำนาจมากกว่าคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ทำให้องค์กรไม่พัฒนาไม่ยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติจึงอาจเป็นช่องทางให้ผู้มีอำนาจใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนเองโดยอาศัยอำนาจจากการเมืองและระบบราชการ

๒) ข้าราชการบางส่วนมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อหลีกเลี่ยงการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในพื้นที่เสี่ยงอันตราย หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่มีความยากลำบากโดยไม่ยอมเสียสละความสุขสบายของตนเอง เช่น ข้าราชการทหารใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อไม่ให้ถูกโยกย้ายไปประจำการในพื้นที่เสี่ยงอันตรายและลำบากตรากตรำ ข้าราชการตำรวจใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อไม่ให้ถูกโยกย้ายไปทำหน้าที่ต่อสู้เสี่ยงชีวิตเพื่อจับกุมผู้ต้องหา ข้าราชการอื่น ๆ ใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อให้ไม่ให้ถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีความยากลำบากหรือในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ อยู่ไกลจากส่วนกลางและผู้ใหญ่ แต่มักใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อให้ได้รับแต่งตั้งโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่สามารถรับใช้ใกล้ชิดผู้มีอำนาจได้ เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม เนื่องจากเกิดค่านิยมที่ไม่ดีในระบบราชการ เพราะข้าราชการต่าง ๆ จะเห็นการได้ผลประโยชน์จาการใช้วิธีการของระบบอุปถัมภ์ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบคุณธรรมจึงเปลี่ยนแนวคิดและหลักนิยมของการรับราชการที่ไม่จำเป็นต้องสร้างความดีและสะสมผลงานที่ดีให้เกิดขึ้นอีกต่อไป แต่จะใช้วิธีการเฝ้ารอโอกาสและเส้นสาย เพื่อวันเวลาของตนที่จะมาถึง

๓) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เช่น ผู้บริหารองค์กร หน่วยงานและผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีความรู้ความสามารถหรือไม่มีประสบการณ์ทำงานเหมาะสมกับตำแหน่งในหน่วยงานราชการต่าง ๆ นั้น ย่อมทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อเป็นเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการให้กับข้าราชการดังกล่าวไปโดยไม่คุ้มค่า เนื่องจากข้าราชการระดับสูงที่ไม่มีความรู้ความสามารถหรือไม่มีประสบการณ์ทำงานเหมาะสมกับตำแหน่งย่อมไม่สามารถใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่มีอยู่เพื่อดำเนินภารกิจของหน่วยงานราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์ทำงานเหมาะสมกับตำแหน่ง รวมถึงผลการทำงานของส่วนราชการนั้น ๆ ที่ต้องเสียหายและเสียโอกาสไปในช่วงเวลาที่มีผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงเหล่านั้นที่ได้ตำแหน่งมาจากการวิ่งเต้น ประจบสอพลอด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์ทั้ง ๆ ที่ตนเองไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม แต่เมื่อเข้ามามีตำแหน่งก็จะมีอำนาจในการปกครอง

บังคับบัญชา สั่งการ บริหารงานหน่วยงานราชการนั้น ๆ ที่อาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดเสียหาย หรืออาจกระทำการใด ๆ เพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณให้กับผู้อุปถัมภ์ที่แต่งตั้งตนเข้ามาก็ได้

๔) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติในสายตาของต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ในรายงานการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันระดับโลกประจำปี ๒๕๕๘ (The Global Competitiveness Report ๒๐๑๕ – ๒๐๑๖) ตามที่สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) จัดทำขึ้น ได้มีการรายงานผลการสำรวจมุมมองความเห็นของผู้บริหารและนักธุรกิจ(Executive Opinion Survey: EOS) ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเกี่ยวกับปัจจัยที่อุปสรรคสูงสุดในการทำธุรกิจซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการบั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขันโดยหนึ่งในปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญดังกล่าว คือ ปัจจัยด้านระบบราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพและปัจจัยด้านปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ เป็นต้น

๔.๒ ด้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ทุจริต” หมายถึง “ความประพฤติชั่ว, โกง เช่น ทุจริตในการสอบ, คดโกง, ฉ้อโกง” และยังมีความหมายเกี่ยวกับการทุจริตในกฎหมายสำคัญดังนี้

คำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) หมายความว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น”

การทุจริตในวงราชการมีหลายรูปแบบ เช่น (๑) ฝ่าฝืน หลีกเลี่ยง หรือบิดเบือนระเบียบแบบแผน หรือกฎข้อบังคับ (๒) จูงใจ เรียกร้อง บังคับ ข่มขู่ หน่วงเหนี่ยว กลั่นแกล้ง หรือหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวก (๓) การสมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉย ละเว้นการกระทำในการที่ต้องปฏิบัติ หรือรับผิดชอบ ตามหน้าที่ (๔) ยักยอก เบียดบังซึ่งทรัพย์สินของราชการ (๕) ปลอมแปลง

หรือกระทำใด ๆ อันเป็นเท็จ (๖) มีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภท การทุจริตในวงราชการมีมูลเหตุหลายประการ เช่น

- เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรมและจริยธรรม
- ขาดกลไกในการลงโทษและการบังคับใช้กฎหมาย
- ขาดการตรวจสอบ และการควบคุม กำกับ ดูแล
- เจ้าหน้าที่ได้รับค่าตอบแทน/เงินเดือน ไม่พอกับการครองชีพ และมีปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือ อบายมุข
- สภาพการทำงานเปิดโอกาส เอื้ออำนวยต่อการกระทำทุจริต กระบวนการปฏิบัติงานมีช่องโหว่

ส่วน คำว่า "คอร์รัปชัน" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้นิยามความหมายไว้ว่า "โกง, เบียดบัง, ทุจริต,ฉ้อราษฎร์บังหลวง,รับสินบน"

สภาประชาคมยุโรปได้ให้คำจำกัดความคอร์รัปชันหมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะที่มิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือการให้สินบน และความประพฤติทั้งหลายของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชนประพฤติที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตนโดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชนตัวแทน หรือฐานะความสัมพันธ์อื่น ๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใด ๆ โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ให้ความหมายของคำว่า "คอร์รัปชัน" (Corruption) ไว้หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนตัว หรือการทุจริตโดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ อำนาจและอิทธิพลที่ตนมีอยู่เพื่อประโยชน์แก่ตนเองและหรือผู้อื่น โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้ระบุถึงกรณีต่าง ๆ ที่จะสามารถเกิดขึ้นในการคอร์รัปชัน ดังนี้

- การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อบิดเบือนนโยบายหรือใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ
- การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ
- การติดสินบน (Bribery) เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี
- การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในราชการ มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง
- การอุปถัมภ์ (Patronage) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมือง (Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อให้รับผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

- การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจที่มี ในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

- ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์ส่วนรวม

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า คอร์รัปชัน คือ การกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควร มิชอบ ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์ของทางราชการมาเป็นของตน หรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ เช่นเดียวกับการบอกว่าจะให้หรือรับทรัพย์สินและประโยชน์แก่เจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่โดยครอบคลุมทุกอาชีพ หน้าที่ ทั้งในส่วนกลางและในท้องถิ่น หรือราชการและเอกชน ทั้งนี้ แม้ว่าจะได้มีการให้นิยามความหมายของ “คอร์รัปชัน” ไว้มากมาย แต่ในสังคมระหว่างประเทศยังมีความเห็นและแนวคิดเกี่ยวกับ “คอร์รัปชัน” ที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป ทำให้คำว่า “คอร์รัปชัน” ยังไม่มี “นิยามร่วมกัน” (Single Definition of Corruption) อันเป็นที่ยอมรับของทุกประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีความเห็นว่าการคอร์รัปชันนั้นยากแก่การนำมากำหนดความหมาย เนื่องจากการคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลทางวัฒนธรรมเฉพาะของแต่ละท้องที่ จึงมีการโต้เถียงกันอย่างกว้างขวางในบางพฤติกรรมว่าไม่ใช่การคอร์รัปชัน ในขณะที่บางการกระทำถือเป็นการคอร์รัปชัน ดังนั้น ในสังคมระหว่างประเทศได้มีการดำเนินการมากกว่าการนิยามคำว่าคอร์รัปชัน โดยพยายามรวบรวมรูปแบบการคอร์รัปชันไว้แทน เช่น การจ่ายเงินผิดกฎหมาย (Illicit Payment) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด (Abuse of Power) การยักยอก (Embezzlement) โดยเน้นที่การอธิบายว่าอะไรคือการคอร์รัปชันบ้าง นอกจากการพยายามอธิบายความหมายของการคอร์รัปชัน ซึ่งสาเหตุที่สังคมระหว่างประเทศได้มีความพยายามที่อธิบายว่าอะไรคือการคอร์รัปชันแทนนั้น เนื่องจากการที่ได้ตระหนักดีถึงข้อเท็จจริงในการพยายามหานิยามร่วมกันอันเป็นที่ยอมรับของทุกประเทศนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้[๒๐]ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption 2003) ที่ไม่ได้มีการกำหนดนิยามความหมายของ “คอร์รัปชัน” ไว้โดยตรงแต่กำหนดให้การคอร์รัปชันเป็นความผิดทางอาญาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

๑) การให้สินบน (Bribery)

๒) การฟอกเงิน (Money Laundering)

๓) การใช้อำนาจในทางที่ผิด (Abuse of Power)

๔) การยักยอก การเบียดบัง หรือการยักยอกถ่ายเททรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Embezzlement misappropriation or other diversion of property by a public official)

๕) การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ (Trading in influence)

---

[๒๐] ปิยะดา ศิลปอาชา. (๒๕๕๑).*พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและปัญหาในการอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) (หน้า ๕๔ – ๕๕). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

๖) การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (Laundering of proceeds of crime)

ส่วนสาเหตุของคอร์รัปชันในหน้าที่มีหลายประการแต่ที่พบได้บ่อยที่สุดในหน่วยงาน สถาบัน และองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่

- คนในสังคมส่วนใหญ่ยกย่องนับถือคนร่ำรวย จึงเป็นแรงจูงใจในการแสวงหาเงินทอง
- ค่านิยมแบบนิยมพวกพ้องและเครือญาติ ความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์
- ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์สร้างลูกน้องไว้ช่วยเหลือตนในเรื่องต่าง ๆ
- ระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ขาดประสิทธิภาพ
- การแข่งขันอย่างเข้มข้นเพื่อช่วงชิงตำแหน่งและผลประโยชน์ในหน่วยงาน องค์กร และการเมืองภาครัฐ

ปัจจุบันการคอร์รัปชันในหน้าที่มีหลายรูปแบบ โดยมีให้เห็นตั้งแต่

๑) การจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่การเรียกค่านายหน้า การล็อกสเปค การฮั้วประมูล หรือการตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ในการอนุมัติคำร้องเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ

๒) การยักยอกทรัพย์ของทางราชการ หรือการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่ารักษาพยาบาล และค่าเช่าบ้าน เช่น การใช้พาหนะ โดยเบิกค่าพาหนะ หรือการเบิกเบี้ยเลี้ยงเกินวันเวลาที่ปฏิบัติงาน หรือการเบิกค่าเช่าบ้าน แต่ไม่ได้เช่าบ้านจริง

๓) การเรียกรับเงิน หรือผลประโยชน์ในการเลื่อนตำแหน่งหรือการโยกย้ายไปในพื้นที่ที่อยากไป โดยการให้ค่าตอบแทน หรือเรียกว่า การซื้อขายเสียง และหาเสียงสนับสนุน

การทุจริตและคอร์รัปชันในวงราชการนั้น จึงถือเป็นปัญหาสำคัญที่สังคมจะต้องเอาใจใส่ ดูแล และปราบปรามเป็นพิเศษ หากการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ไม่มีเงินใช้อยากได้สิ่งของก็มักจะเกิดจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงาน หรือการคอร์รัปชันขนาดเล็กน้อย (Petty Corruption) ผลเสียหายอาจไม่ร้ายแรงมากนัก แต่ถ้าการคอร์รัปชันเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการในระดับสูง หรือการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูงที่ต้องการแสวงหาหนทางเพื่อความยิ่งใหญ่แห่งตนเองแล้ว ผลเสียร้ายแรงจะเกิดขึ้น เพราะองค์ประกอบที่จะสนองตอบต่อความต้องการในระดับสูงนี้ได้ก็คือ ความสามารถในการแสวงหา อำนาจอิทธิพล และความสำเร็จในชีวิต ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมทั่วไปเห็นว่าการมีเงินมากถือว่ามีความสามารถมาก มีเงินมากถือว่ามีอำนาจอิทธิพลมาก และการมีเงินมากถือว่ามีความสำเร็จมาก ด้วยเหตุนี้ การแสวงหาเงินจากการทำทุจริตการคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นและผู้ที่จะคอร์รัปชันให้ได้ผลประโยชน์เป็นกอบเป็นกำ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจทางการเมืองนั่นเอง

การทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นปัญหาและอุปสรรคที่มีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดมาจากระบบอุปถัมภ์ทำให้การพัฒนาประเทศชาติ โดยเฉพาะส่วนราชการดำเนินไปอย่างล่าช้าไม่เจริญก้าวหน้า ทั้งที่ในระบบราชการไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต อย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แต่การทุจริตในภาครัฐก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง ผ่านวิธีการต่าง ๆ โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย

หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด และมีรูปแบบหลากหลายได้แก่การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการให้สัมปทาน การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แยบยล โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมาย นโยบายทางการเมือง มติของคณะรัฐมนตรีมติของคณะกรรมการ หรือการวางตัวบุคคลให้มีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดให้เข้ามามีอำนาจให้การอนุมัติ อนุญาตให้สัมปทานหรือใบประกอบกิจการต่าง ๆ การอนุมัติในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายซึ่งดำเนินการโดยกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก จากนั้นจะมีการเตรียมการดำเนินการรองรับโครงการหรือกิจการนั้นให้เกิดผลประโยชน์ของกลุ่มตนด้วยการอ้างถึงความชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบที่ให้ดำเนินการได้

เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ศึกษาวิเคราะห์แล้ว จึงสรุปความเสียหายด้านการทุจริตคอร์รัปชันที่สร้างผลเสียหายต่าง ๆ ได้ ดังนี้

๔.๒.๑ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อตัวบุคคล

๑) การทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เนื่องจากข้าราชการที่มีพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบให้นักการเมืองหรือผู้มีอำนาจมักจะได้รับความดีความชอบและเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงานมากกว่าข้าราชการที่เป็นคนเก่งและคนดีซึ่งทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ส่งผลให้ข้าราชการดังกล่าวรู้สึกหมดหวังต่ออนาคตและระบบราชการ

๒) ทำให้ข้าราชการบางส่วนมีค่านิยมเคยชินกับการเรียกหรือรับผลประโยชน์โดยมิชอบจากภาคเอกชนในรูปของเงินสินบน เงินใต้โต๊ะ ส่วย เงินทอน หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเพื่อแลกกับความสะดวกสบายหรือการดำเนินการที่ผิดกฎหมายโดยใช้อำนาจและอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือละเว้นไม่ดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น การเอื้อประโยชน์ให้เอกชนบางรายได้เปรียบเอกชนรายอื่นในการเสนอราคาเพื่อทำสัญญาจัดซื้อพัสดุและครุภัณฑ์กับหน่วยงานราชการหรือการไม่ไปตรวจค้นสถานที่ที่เปิดให้มีการเล่นการพนันหรือการค้าประเวณีที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

๓) ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลอาจใช้ข้าราชการที่ทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตเป็นเครื่องมือในการทำทุจริตคอร์รัปชันเพื่อป้องกันมิให้มีการสอบสวนหรือขยายผลเอาผิดตนเองได้โดยใช้วิธีซื้อตัวข้าราชการ ข่มขู่คุกคามความปลอดภัยของตัวข้าราชการเองและบุคคลใกล้ชิด หรือบีบบังคับด้วยวิธีอื่น ๆ เป็นเหตุให้ข้าราชการที่ทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตอาจเปลี่ยนความคิดหันมาทำการทุจริตคอร์รัปชันเพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือทำการทุจริตคอร์รัปชันเพราะถูกบีบบังคับได้

๔) ข้าราชการบางส่วนไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างสุจริตและถูกต้องตามระเบียบเนื่องจากผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจหรืออิทธิพลของตนแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อไม่ให้ขัดขวางการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ตัวอย่างเช่น การที่ผู้บังคับบัญชาบีบบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชา

ทำลายหลักฐานการทุจริตคอร์รัปชันของตน ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องส่งมอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินคดีเอาผิดผู้บังคับบัญชา หรือสั่งให้โยกย้ายข้าราชการบางคนไปทำงานในท้องที่อื่น โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นธรรมเป็นต้น

๕) มีการแต่งตั้งโยกย้ายหรือวางตัวข้าราชการและบุคคลที่เป็นพรรคพวกของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติและการเสนอแผนงานโครงการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้ข้าราชการหรือบุคคลดังกล่าวพิจารณาดำเนินการให้เกิดประโยชน์ตลอดจนการอนุมัติและใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานราชการโดยทุจริตที่เป็นการเอื้อผลประโยชนให้แก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายหรือบุคคลในภาคธุรกิจที่ใกล้ชิดและแบ่งปันผลประโยชน์กับผู้มีอำนาจและพวกพ้อง รวมถึงการที่ผู้มีอำนาจจะใช้วิธีการแต่งตั้ง โยกย้ายคนของตนไปดำรงตำแหน่งที่จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานโครงการที่เกิดการทุจริตดังกล่าวนั้น เพื่อเป็นการปกปิดและป้องกันมิให้ผลของการกระทำทุจริตที่ตนและพวกพ้องทำไว้ถูกเปิดเผยออกมา เป็นต้น

๔.๒.๒ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อระบบราชการ

๑) การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเหตุให้ข้าราชการบางส่วนเกิดกิเลสและค่านิยมที่ไม่ดีในการแสวงหาผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันโดยการละเลย หลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบและกฎหมายของหน่วยงานราชการทำให้การบังคับใช้กฎ ระเบียบ และกฎหมายดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลเสียหายต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ต้องสูญเสียไปและภาคราชการก็คงไม่ใช่เสาหลักที่สำคัญของการพัฒนาประเทศต่อไป

๒) ข้าราชการบางส่วนอาจอยากเข้ามารับราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันไม่ได้มีจิตมุ่งมั่นที่จะเข้ามาเพื่อทำงานให้กับประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้หน่วยงานราชการขาดบุคคลากรที่มีคุณภาพในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานราชการตามเป้าหมายซึ่งต้องเป็นไปเพื่อส่วนรวมจึงลดลงและไม่เจริญก้าวหน้า

๓) การที่ข้าราชการในหน่วยงานราชการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยการกระทำทุจริตคอร์รัปชันโดยเรียกรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เรียกรับเงินค่าวิ่งเต้น เงินสินบนจากการปฏิบัติราชการในส่วนราชการต่าง ๆย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของหน่วยงานราชการในสายตาของสังคมและเป็นเหตุให้ประชาชนเสื่อมความเชื่อถือและศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ

๔.๒.๓ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติ

๑) ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อค่านิยมของคนในสังคม ในอดีตการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นสิ่งที่คนในสังคมเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นสิ่งที่เลวร้ายต่อประเทศชาติและมักมีการประณามผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ในปัจจุบันค่านิยมของคนในสังคมเริ่มเปลี่ยนไปโดยมีบางส่วนยอมรับว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่ใคร ๆ ก็ทำกันไม่ได้เป็นเรื่องเลวร้ายแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันส่วนหนึ่งไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมืองและนักธุรกิจจะมีฐานะและความเป็นอยู่ที่ดีมีอำนาจบารมีและมีหน้าตาในสังคมมากกว่าคนดี ๆ ทั่วไปตราบใดที่กฎหมายยังไม่สามารถจัดการหรือลงโทษบุคคลเหล่านั้นได้

๒) ความเสียหายในทางเศรษฐกิจ ตามปกติการทุจริตคอร์รัปชันมักจะกระทำในรูปแบบการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ได้รับการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมอย่างมาก ทำให้นักลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศไม่ต้องการเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบให้ สังคมได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพต่ำ แต่ราคาสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากได้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะถูกนำไปบวกเพิ่มเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเสมอ ในสภาวะเช่นนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อค่าครองชีพ ระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงินและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๓) ความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินเนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวมากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณตามวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทำให้งบประมาณแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปเกิดการสูญเปล่าและทำให้รัฐได้รับความเสียหาย โดยมีตัวอย่างให้เห็นในหลายโครงการ เช่น การทุจริตในการดำเนินโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ที่มีการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และจ่ายค่าเสียหายให้กับบริษัทเอกชนผู้รับเหมาประมาณ ๙,๖๐๐ ล้านบาท แต่กลับถูกทิ้งให้รกร้างไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้การทุจริตในโครงการจัดซื้อรถและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานครที่มีวงเงินสูงถึงประมาณ ๖,๖๐๐ ล้านบาท ซึ่งแพงกว่าราคาที่มีการซื้อขายกันตามปกติเป็นเหตุให้รัฐเกิดความเสียหาย หรือการทุจริตในโครงการจัดซื้อเรือขุดแบบหัวสว่านจำนวน ๓ ลำ พร้อมเรือพี่เลี้ยงที่มีวงเงินประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาทโดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาการจ่ายเงินที่เอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทผู้ค้าเป็นเหตุให้กรมเจ้าท่าและรัฐเสียหายโดยไม่ได้เรือมาใช้ในราชการ เป็นต้น

๔) ความเสียหายทางการบริหารราชการและการปกครองประเทศ การทุจริตในการเลือกตั้งของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งต่าง ๆ โดยการใช้หัวคะแนนซื้อเสียงจากประชาชนหรือโดยใช้วิธีการทุจริตอื่นเพื่อให้ตนเองชนะการเลือกตั้งนั้น ย่อมทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถและไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่นักเมืองเหล่านี้มักจะเข้ามาแสวงหาประโยชน์เพื่อถอนทุนคืนจากการซื้อเสียง โดยการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์ เพื่อวางคนของตนไว้เพื่อการคอร์รัปชัน เพื่อสนับสนุนผลักดันนโยบายและพิจารณาการอนุมัติโครงการในการบริหารราชการแผ่นดินที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบริหารราชการและการปกครองประเทศในภาพรวม

๕) ความเสียหายต่อกระบวนการนิติบัญญัติ นักการเมืองและผู้มีอำนาจบางส่วนมักสนับสนุนผลักดันให้มีการตราและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงการออกและแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กฎ และระเบียบตามที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ กำหนดซึ่งเอื้ออำนวยผลประโยชน์ของตนเองหรือของพวกพ้องเป็นหลัก และมักจะละเลยหรือไม่สนับสนุนผลักดันให้มีการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กฎและระเบียบตามที่พระราชบัญญัติกำหนดซึ่งอาจเป็นการป้องกันแก้ไขการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของตน เป็นเหตุให้

กฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศส่วนหนึ่งไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม แต่เป็นประโยชน์ต่อนักการเมืองและผู้มีอำนาจบางกลุ่มเท่านั้น หรือการที่นักการเมืองหรือผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กฎ และระเบียบที่ออกตามที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ กำหนด เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกิจการที่ตนเองหรือพรรคพวกจะได้รับ เช่น กรณีการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. เป็นต้น

๖) ความเสียหายต่อการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายไม่มีมาตรฐาน เกิดความละหลวมและกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ทั้งหมด เนื่องจากนักการเมืองและผู้ที่มีอำนาจสามารถแทรกแซงการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องโดยใช้วิธีการของระบบอุปถัมภ์ เช่น การรู้จักกัน การวิ่งเต้นให้เกิดการทุจริตได้ เช่น การติดสินบนพนักงานเจ้าหน้าที่หรือการใช้อำนาจอิทธิพลที่มีอยู่บีบบังคับพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ช่วยเหลือตนเองและคนใกล้ชิดไม่ให้ถูกดำเนินคดีเมื่อกระทำผิด หรือการที่นักธุรกิจเข้าหานักการเมืองหรือผู้มีอำนาจเพื่อขอความช่วยเหลือมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นผลเสียต่อกิจการของตนเองหรือของคนใกล้ชิด เป็นต้น

๗) ความเสียหายจากมุมมองต่างประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ มาประเมินเป็นคะแนน CPI หนึ่งในแหล่งข้อมูลที่นำมาใช้ คือ Political Risk Services (PRS) และ International Country Risk Guide (ICRG) จัดทำโดย The PRS Group ซึ่งการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับคอร์รัปชันใน ICRG จะครอบคลุมการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมือง การรับสินบน ระบบอุปถัมภ์ การขัดกันแห่งผลประโยชน์และการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือเครือญาติ (Nepotism) ซึ่งตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ถึง ปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยได้คะแนน CPI จากแหล่งข้อมูล ICRG คงที่เท่ากันทุกปี คือ ๓๑ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน ถือเป็นคะแนนที่ค่อนข้างต่ำ โดยสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้คะแนนต่ำก็คือปัญหาเรื่อง “ระบบอุปถัมภ์” ที่ทำให้เกิดค่านิยมการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย

ทั้งนี้ จากการตรวจสอบสถิติข้อมูลดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน(Corruption Perception Index: CPI) ของประเทศไทย พบว่า ใน พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๘๕ จากการจัดอันดับทั้งหมด ๑๗๗ ประเทศ และใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๗๖ จากการจัดอันดับทั้งหมด ๑๖๘ ประเทศแสดงให้เห็นว่าอันดับใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ดีขึ้นกว่าอันดับใน พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่อย่างไรก็ตาม ในรอบสิบปีที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยได้คะแนนจากการจัดอันดับเพียงร้อยละ ๓๓ ถึงร้อยละ ๓๘ เท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาคอร์รัปชันที่มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจาก “ระบบอุปถัมภ์” ยังคงอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงและต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะเกิดผลกระทบที่เสียหายใหญ่หลวงต่อผลประโยชน์ด้านการลงทุน การประกอบธุรกิจและการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ

๔.๓ ด้านการบริการประชาชน

การให้บริการประชาชนเป็นนโยบายที่ภาครัฐให้ความสำคัญ และพยายามผลักดันให้มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้ เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตยนั้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นพันธกิจสำคัญอันดับแรกที่รัฐพึงกระทำ ยิ่งในช่วงปัจจุบันเป็นกระแสการเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกล้วนพุ่งเป้าไปสู่จุดหมายเดียวกัน คือ การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นรวมทั้งประชาชนมีการเรียกร้องการบริการที่ดีขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือองค์กรประชาชนเปิดเผยความต้องการของตนให้สังคมได้รับรู้ง่ายขึ้น ประชาชนมีระดับการศึกษาและค่านิยมประชาธิปไตยที่สูงขึ้นทำให้ต้องการภาครัฐที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบในการดำเนินงานมากขึ้น รวมถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชน และการที่ภาครัฐเองก็ตระหนักดีว่าหากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนแล้วนโยบายของรัฐก็จะไม่เกิดผลและจะกระทบถึงเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาวอีกด้วยจึงจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการให้ตอบสนองความต้องการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ง่ายนัก เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีหลากหลายและซับซ้อน ทั้งในเรื่องการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ และการประกอบอาชีพ ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินการดังกล่าวของภาครัฐต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงการบริการให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น

ตามความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีบทบัญญัติและการดำเนินงานเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดวิธีการดำเนินงานตามภารกิจ โดยจำแนกออกได้เป็น ๕ กลุ่ม โดยมีเรื่องของการพัฒนาคุณภาพในการให้บริการจัดอยู่กลุ่มภารกิจที่ทุกส่วนราชการจะต้องดำเนินการพร้อมกันในทันที ซึ่งให้เริ่มดำเนินการนับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗

การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพการให้บริการที่ดีขึ้นของหน่วยงานภาครัฐตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติมี ดังนี้

(๑) การรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติการให้เหมาะสม

(๒) ให้มาตรการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

(๓) ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือส่วนราชการด้วยกันให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ และปิดประกาศให้ประชาชนทราบ

(๔) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ส่วนราชการร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมกระทรวง ศูนย์บริการร่วมจังหวัด ศูนย์บริการร่วมอำเภอ ให้ประชาชนสามารถติดต่อในเรื่องต่าง ๆ ได้ในที่เดียวกัน

(๕) ให้ส่วนราชการทบทวนเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ

(๖) ในการบริการประชาชนหรือติดต่อระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป พร้อมกับจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย

จากมาตรการดำเนินงานภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้นหลักการสำคัญที่ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและตระหนักร่วมกัน คือ การทำงานจะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและแต่ละบุคคลควบคู่กันไป

การดำเนินการภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน อาจกล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตเป็นจำนวนมากรวมทั้งกฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลาขั้นตอน เอกสารและหลักฐานที่จำเป็นและขั้นตอนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนจึงทำให้ประชาชนนักธุรกิจและผู้ประกอบการไม่ได้รับความสะดวกในการรับบริการจากภาครัฐเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ การกำหนดให้มีพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดมาตรฐานงานบริการภาครัฐเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชน นักธุรกิจ ผู้ประกอบการ สามารถเข้าถึงข้อมูลการให้บริการภาครัฐได้ง่ายยิ่งขึ้น ตลอดจนการบริการของภาครัฐที่จะต้องมีมาตรฐานแน่นอน ชัดเจน รวมทั้งช่วยลดโอกาสและความเสี่ยงให้เกิดการเรียกรับเงินใต้โต๊ะค่าบริการต่าง ๆ ที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกทางหนึ่งด้วย

ประเด็นสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่น บทบัญญัติตามมาตรา ๗ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอและจะกำหนดให้ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้รวมทั้งในการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนให้ปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ที่กำหนดให้ยื่นคำขอและเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเมื่อประชาชนประสงค์จะได้สำเนาคู่มือดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดสำเนา

ให้โดยจะคิดค่าใช้จ่ายตามควรแก่กรณีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้ระบุค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนด้วยและให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน ว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการให้ผู้อนุญาตดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วและเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ให้ส่วนราชการจัดให้มีศูนย์บริการร่วม เพื่อรับคำขอและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตไว้ ณ ที่เดียวกัน ตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

อย่างไรก็ตาม เมื่อค่านิยมของระบบอุปถัมภ์แทรกซึมลึกอยู่ในระบบราชการไทยและสังคมไทย จึงไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าการบริการประชาชนในปัจจุบันได้รับผลกระทบที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างมากและกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ได้สร้างผลเสียหายในด้านความรู้สึกศรัทธาและความพึงพอใจจากประชาชนที่ได้รับประกอบกับประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบของราชการจึงเปิดช่องทางให้กับข้าราชการที่ไม่ดีบางส่วนและกลุ่มคนที่ต้องการแสวงหาประโยชน์ใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ โดยการนำผลประโยชน์มาล่อใจให้หลงเชื่อและยอมปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ในสิ่งที่ต้องการซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญได้วิเคราะห์ความเสียหายจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในด้านการบริการประชาชน ดังนี้

๔.๓.๑ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อประชาชน

๑) ประชาชนมีความรู้สึกที่ไม่ดีในการรับบริการที่ไม่ถูกต้อง เมื่อถึงเวลาที่ต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการ คนส่วนใหญ่มักคิดว่าขั้นตอน กระบวนการ ระยะเวลาในการติดต่อเพื่อขอรับบริการนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อน เมื่อไม่ต้องการจะเสียเวลา จึงมักคิดวิธีการหรือช่องทางเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ตนเอง โดยอาศัยระบบเส้นสาย ความสนิทสนม ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการเสนอเงินเป็นสินน้ำใจให้กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้ที่เป็นนายหน้าวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับบริการที่ดีกว่า รวดเร็ว หรือรับสิทธิประโยชน์ที่มากกว่าเดิม เมื่อเกิดขึ้นบ่อยครั้งข้าราชการและตัวประชาชนเองจะติดเป็นนิสัยกลายเป็นค่านิยมที่ผิดในการติดต่อหน่วยงานราชการ เกิดการเรียกเก็บเงินใต้โต๊ะ การติดสินบน ประกอบกับประชาชนเองก็ไม่พึ่งพาตนเอง เคยชินกับการจ่ายเงิน เพื่อแลกกับประโยชน์ส่วนตัว และไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่น จึงยอมให้วิธีการผิด ๆ มาครอบงำอยู่เสมอ ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดที่สุด คือ การขอใบอนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ ที่ภาครัฐได้มีการออกกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนจะต้องทำเรื่องขอใบอนุญาตประกอบกิจการจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจะออกใบอนุญาตได้เร็วหรือช้านั้นขึ้นอยู่กับความรวดเร็วในการพิจารณาของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานราชการกำหนดไว้มากมายให้ยุ่งยากซับซ้อนโดยใช่เหตุ จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการเอกชนบางรายมีการจ่ายเงินหรือให้ผลประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการดังกล่าวเพื่อเร่งรัดให้มีการออกใบอนุญาต หรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตบางส่วนอาจมีการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นจากผู้ประกอบการเอกชนเสียเองเพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวกรวดเร็วทั้งการออกใบอนุญาตและการบริการอื่น ๆ เป็นต้น

๒) การให้บริการประชาชนมีมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากข้าราชการบางส่วนมีค่านิยมในการให้บริการที่สะดวกรวดเร็วแก่บุคคลที่ใกล้ชิดสนิทสนมหรือบุคคลที่ให้ผลประโยชน์แก่ตนมากกว่าประชาชนที่มาขอรับบริการโดยทั่วไป ดังนั้น ประชาชนที่ไม่ได้ใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อขอรับบริการจากหน่วยงานราชการอาจถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกแซงคิว หรือได้รับการบริการที่ล่าช้าเกินกว่าเหตุ นอกจากนี้ ในบางกรณีที่ประชาชนต้องทำธุรกรรมกับส่วนราชการอาจเกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเนื่องจากเอกชนบางรายอาจผูกขาดทางการค้ากับส่วนราชการซึ่งเกิดเป็นลักษณะการเลือกปฏิบัติขึ้นได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นหน่วยงานที่ต้องให้ความเป็นธรรมตามกฎหมาย เช่น การรับการติดต่อราชการจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานปกครองพื้นที่หรือหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลเสียต่อความรู้สึกศรัทธาและความเป็นธรรมที่ประชาชนจะเกิดความไม่แน่ใจในผลการปฏิบัติที่ตนได้รับ

๓) การที่ประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะของภาครัฐที่ต้องจัดให้มาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนมีค่านิยมเห็นแก่ตัวที่มักหวังพึ่งพิงและแสวงหาผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะของภาครัฐมากกว่าการพึ่งพาตนเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ โครงการรับจำนำข้าวที่เป็นนโยบายประชานิยมเพื่อการหาคะแนนเสียงโดยภาครัฐกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าท้องตลาดโดยอ้างว่าเพื่อเป็นการช่วยเหลือและยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวนา แต่กลับมีประชาชนบางส่วนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของการที่จะได้รับสิทธิการบริการจากภาครัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การปลูกข้าวเพื่อเข้าร่วมโครงการดังกล่าวทั้งที่ไม่ได้มีอาชีพเป็นชาวนา รวมถึงการที่ชาวนาเรียกร้องให้มีโครงการรับจำนำข้าวต่อไป แม้ว่าการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินอย่างมากมายมหาศาลและเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดการค้าขายข้าวภายในประเทศก็ตาม หรือการที่กลุ่มเกษตรกรภาคอื่น ๆ ต่างต้องการได้รับการชดเชยตอบแทนจากภาครัฐในลักษณะเดียวกัน เช่น การเดินขบวน การปิดถนนประท้วงเพื่อขอให้ภาครัฐช่วยรับซื้อหรือแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ในกรณีที่ผลผลิตทางการเกษตรมีราคาตกต่ำ หรือการรวมตัวกันเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ ที่กลุ่มหรือพวกของตนต้องการได้ประโยชน์ของตนโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบของส่วนรวมและบุคคลอื่น ๆ เป็นต้น

๔.๓.๒ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อระบบราชการ

๑) ข้าราชการบางส่วนมีการปกปิดข้อมูลหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เป็นประโยชน์อันเป็นสิทธิของประชาชนที่พึงรับรู้ เนื่องจากเกรงว่าหากประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการอย่างเท่าเทียมและถูกต้อง ประชาชนจะมาอ้างสิทธิและขอรับการบริการที่สะดวกรวดเร็วจากหน่วยงานราชการโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือการให้ผลประโยชน์ใด ๆ แก่ข้าราชการในหน่วยงานราชการ

๒) การที่ข้าราชการบางส่วนให้บริการที่สะดวกและรวดเร็วแก่บุคคลที่ใกล้ชิดสนิทสนมหรือบุคคลที่เสนอผลประโยชน์แก่ตนมากกว่าให้บริการกับประชาชนทั่วไปอย่างเท่าเทียมกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและประสิทธิภาพการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานราชการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายทั้งในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ระบุไว้ให้เกิดการปฏิบัติราชการที่เกิดผลดี

ต่อประเทศชาติและประชาชน แต่เกิดผลที่เป็นเพียงนามธรรมไม่ได้ส่งผลที่เกิดการปฏิบัติที่เป็นจริงแต่อย่างใด

๓) การให้บริการประชาชนโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมของข้าราชการย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของหน่วยงานราชการในสายตาของสังคมและเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาและความพึงพอใจในระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานราชการ ซึ่งมักเลือกให้บริการที่สะดวกและรวดเร็วแก่บุคคลที่มีอำนาจ มีชื่อเสียงหรือบุคคลที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการในหน่วยงานดังกล่าวมากกว่าการให้บริการประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึงและมีมาตรฐานเดียวกัน

๔.๓.๓ ผลเสียหายที่สร้างผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติ

๑) เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติเนื่องจากบุคคลที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับข้าราชการหรือบุคคลที่สามารถให้ผลประโยชน์แก่ข้าราชการได้ซึ่งถือเป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ชน สามารถได้รับการบริการจากหน่วยงานราชการที่สะดวกรวดเร็วมากกว่าบุคคลธรรมดาโดยทั่วไป ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขป้องกันนานไปจะเกิดเป็นค่านิยมของสังคมไทยที่เป็นความรู้สึกที่เป็นแง่ลบที่ไม่ดีของประชาชนต่อระบบราชการไทยที่ฝังลึกจนอาจกลายเป็นวัฒนธรรมที่ไม่พึงประสงค์และแก้ไขได้ยากขึ้นกับประเทศชาติในอนาคตอีกนาน

๒) นักการเมืองมีการกำหนดนโยบายประชานิยมที่เป็นการให้บริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองโครงการรับจำนำข้าว เป็นต้น เพื่อเป็นการซื้อใจและเรียกความนิยมศรัทธาคะแนนเสียงจากประชาชน ทั้งที่การดำเนินนโยบายประชานิยมที่เป็นการให้บริการสาธารณะดังกล่าวต้องใช้งบประมาณมหาศาลและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงและยั่งยืน ย่อมส่งผลกระทบทำให้ภาครัฐต้องเสียหายเพราะสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปกับการดำเนินนโยบายประชานิยมโดยไม่เกิดประโยชน์ที่แท้จริง

๓) การที่ข้าราชการให้บริการประชาชนให้สะดวกและรวดเร็วแก่บุคคลที่มีอำนาจ มีชื่อเสียงหรือบุคคลที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการดังกล่าวมากกว่าการให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงและมีมาตรฐานเดียวกันนั้น ถือเป็นการให้บริการประชาชนที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและการลงทุนประกอบธุรกิจของประเทศในสายตาของชาวต่างชาติเพราะอาจมองเห็น ประโยชน์ที่จะได้จากการใช้เงินและเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการไทย เพื่อแลกกับประโยชน์ที่ตนจะได้จากการบริการของภาคราชการไทยในทุกด้านและอาจกระทบไปถึงภาพพจน์และความสัมพันธ์ที่มีต่อประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายหรือนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและต่อต้านการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในสังคม

๔) การขอรับบริการจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบธุรกิจตามที่กฎหมายกำหนด หากต้องจ่ายค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ให้แก่ข้าราชการเพื่อให้การดำเนินการเกิดความสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้นแล้ว ย่อมทำให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมีสูงมากขึ้นซึ่งนอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนประกอบธุรกิจของนักธุรกิจชาวไทยและชาวต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนแล้วยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศที่นักธุรกิจย่อมจะรวมเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนทำให้สินค้ามีราคาสูงและส่งผลเสียต่อภาวะค่าครองชีพและการบริโภคของประชาชน

๔.๔ สรุปผลการวิเคราะห์ความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ

แม้ว่าในอดีต คำว่า “อุปถัมภ์” มีบ่อเกิดที่ดีและมีเจตนาเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูล เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้ที่ด้อยกว่าหรือมีกำลังน้อยกว่า มีพัฒนาการมาจากความโอบอ้อมอารี ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และความเมตตากรุณาโดยในสมัยก่อนระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยมีข้อดีอยู่หลายด้าน เช่น ทำให้คนในองค์กรเกิดความเคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกัน สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรุ่นพี่ - รุ่นน้องเจ้านาย – ลูกน้องในสังคม รวมถึงคนในครอบครัวและญาติมิตร แต่ปัจจุบันเจตนารมณ์ของระบบอุปถัมภ์ได้เปลี่ยนแปลงไปและถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดโดยเฉพาะกับระบบราชการ โดยมีสาเหตุสำคัญจากการถูกครอบงำด้วยระบบทุนนิยมและผลประโยชน์ ทั้งในรูปแบบการตอบแทนด้วยเงิน สิทธิพิเศษ และการตอบแทนด้วยตำแหน่งสำคัญทางราชการทำให้คนไทยขาดการแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนรวมกับเรื่องส่วนตัวขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของบ้านเมืองเป็นที่ตั้ง

สำหรับปัญหาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยส่วนใหญ่มักเริ่มต้นที่กระบวนการการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาไม่ได้ใช้ “สัมมาทิฏฐิ” คือ ความคิดชอบเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่หรือประกอบการตัดสินใจ แต่มักใช้ “มิจฉาทิฏฐิ” คือ ความเห็นผิดเป็นชอบ โดยให้การช่วยเหลือแก่บุคคลที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์มากกว่าตัดสินบุคคลจากความรู้ความสามารถหรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือทำลายกฎเกณฑ์ของรัฐจนนำไปสู่การบริหารงานบุคคลในระบบราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานราชการและประเทศชาติ

ทั้งนี้ จากการที่คนในสังคมถูกครอบงำด้วยระบบทุนนิยมที่มีค่านิยมในการวัดคุณค่าของคนจากฐานะ อำนาจ ชื่อเสียงและความสำเร็จในหน้าที่การงานมากกว่าการวัดคุณค่าของคนจากการทำคุณงามความดีให้แก่สังคมและประเทศชาติ ทำให้ผู้คนในสังคมมีการแข่งขันกันเพื่อแสวงหาทรัพย์สินเงินทอง อำนาจและชื่อเสียงมาสนองความต้องการของตนเองให้เป็นที่ยอมรับของสังคมโดยไม่สนใจว่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องหรือไม่ รวมไปถึงการประจบสอพลอฝากตัวเข้าไปรับใช้ผู้ที่มีอำนาจเพื่อความเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงานแทนการสร้างผลงานหรือการพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเองส่งผลให้การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการได้ขยายไปสู่การใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ที่สร้างความเสียหายให้กับระบบราชการและประเทศชาติอย่างมากมายมหาศาล โดยรูปแบบที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่การแต่งตั้งโยกย้ายหรือวางตัวข้าราชการและบุคคลที่เป็นพรรคพวกของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานราชการเพื่อให้บุคคลที่ได้การรับแต่งตั้งดังกล่าวใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับแสวงหาผลประโยชน์โดยการทุจริตคอร์รัปชันให้แก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายหรือให้แก่บุคคลใกล้ชิดของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย เป็นต้น

ส่วนการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริการประชาชนนั้น มีจุดเริ่มต้นมาความเข้าใจของคนในสังคมที่มีมาตั้งแต่อดีตว่าข้าราชการเป็น “นายของประชาชน”ดังนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ที่การเข้าไปติดต่อราชการหรือขอความช่วยเหลือจากข้าราชการจึงมักจะมีของขวัญหรือของกำนัล

ให้กับข้าราชการเพื่อเป็นการตอบแทนที่ช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเมื่อไปติดต่อราชการ อีกทั้งการไปติดต่อราชการในสมัยก่อนมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการที่ทางราชการกำหนดจนแล้วเสร็จ ทำให้ประชาชนบางส่วนมีการใช้เส้นสาย ความสนิทสนมส่วนตัว อิทธิพลของตนเองหรือของคนใกล้ชิด รวมถึงการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการเพื่อช่วยให้การขอรับบริการจากหน่วยงานราชการเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้นกว่าการขอรับบริการตามขั้นตอนปกติจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องในการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานราชการ แม้ว่าในปัจจุบันภาครัฐจะได้มีการปรับปรุงและพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่เมื่อการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อช่วยให้การขอรับบริการจากหน่วยงานราชการเกิดความสะดวกและรวดเร็วกว่าบุคคลอื่น ๆ ได้แทรกซึมเข้าไปอยู่ในธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมไทยแล้วประกอบกับประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบของราชการย่อมทำให้การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการยังคงมีให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่องและส่งผลให้ข้าราชการบางกลุ่มมีการให้บริการประชาชนที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมโดยเลือกให้บริการที่สะดวกและรวดเร็วแก่บุคคลที่สนิทสนมใกล้ชิด หรือบุคคลที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ตนมากกว่าที่จะให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

เมื่อระบบอุปถัมภ์ได้กลายเป็นอิทธิพลที่เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งในสมัยก่อนระบบราชการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศควบคู่กับภาคเอกชน แต่หลังจาก พ.ศ. ๒๕๔๔ ภาคการเมืองได้เข้ามามีบทบาทในการชี้นำและแทรกแซงระบบราชการไทย เป็นผลให้ภาคการเมืองเกิดความเข้มแข็ง ภาคเอกชนต้องพึ่งพาภาคการเมือง โดยใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ การใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อช่วยให้การขอรับบริการจากหน่วยงานราชการเกิดความสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการขอรับบริการตามขั้นตอนปกตินั้น มีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งท้ายที่สุดผลเสียหายจึงเกิดกับภาคประชาชนและประเทศชาติ โดยบุคคลที่อยู่ในระบบอุปถัมภ์หรือมีระบบอุปถัมภ์ที่เข้มแข็งจะกลายเป็นอภิสิทธิ์ชนที่ได้เปรียบบุคคลอื่นที่มุ่งปฏิบัติตนในกรอบของกฎหมาย ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมในสังคมและเป็นที่มาของปัญหาสำคัญ เช่น

- หลักนิติรัฐถูกทำลาย เพราะระบบอุปถัมภ์จะอ้างถึงนโยบายประชานิยมซึ่งบางครั้งละเลยกฎหมายที่ประเทศได้กำหนดไว้หรือละเลยติกาที่สังคมได้บัญญัติไว้ โดยระบบอุปถัมภ์จะใช้หลักในการประพฤติปฏิบัติหรือประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นหลัก

- การอุปถัมภ์ในภาคธุรกิจที่ผ่านเส้นสายและอิทธิพลทางการเมือง ทำให้ระบบเศรษฐกิจเป็นระบบที่มีการแข่งขันน้อย เกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้า เกิดการผูกขาดทางการค้าการลงทุน ลดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้กับคนอื่นหรือนักธุรกิจใหม่ที่อยากทำธุรกิจ รวมทั้ง ขาดการจูงใจในการลงทุนจากภาคเอกชนต่างประเทศ

- เมื่อนักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบราชการเพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง นำมาสู่การบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพและการยอมรับจากสังคม เกิดการทุจริตคอร์รัปชันที่เพิ่มมากขึ้นโดยตลอด

- เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ ระบบราชการไทยไร้ประสิทธิภาพและไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

- ประชาชนขาดความศรัทธาและความไว้วางใจต่อประสิทธิภาพหน่วยงานของรัฐ โดยที่สังคมไทยจะมองภาพลักษณ์ของระบบราชการในลักษณะการทำงานแบบ “เช้าชามเย็นชาม” “ผักชีโรยหน้า” หรือคำว่า “วัวหายล้อมคอก” ที่เมื่อเกิดปัญหาหรือเหตุอันตรายใด ๆ ขึ้นในบ้านเมือง ก็จะมีการกล่าวถึงภาคราชการไทยที่จะถูกวิจารณ์ถึงการวิ่งตามหลังปัญหาและออกมาตรการปฏิบัติที่ตามหลังเหตุการณ์อยู่เสมอ

- เกิดการสูญเสียงบประมาณ และสูญเสียทรัพยากรในการพัฒนาประเทศจากการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง การให้บริการประชาชนที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือการดำเนินนโยบายประชานิยมที่เป็นการให้บริการสาธารณะซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

- ประเทศขาดเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากปัญหาคุณภาพของนักการเมืองและระบบการปกครองบ้านเมืองที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันและมุ่งแสวงหาประโยชน์จากการเมือง

- เกิดค่านิยมที่ไม่ดีต่อตัวข้าราชการในความรู้สึกของประชาชนที่กลายเป็นอุปสรรคต่อความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศในระยะยาว

- การบริหารงานราชการที่ขาดประสิทธิภาพไม่เป็นระบบตามกฎกติกาที่ดี จะส่งผลเสียระยะยาวต่อความเจริญก้าวหน้าและชื่อเสียงของประเทศชาติทำให้ขาดการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศส่งผลกระทบที่ใหญ่หลวงต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การลงทุน การประกอบธุรกิจ การท่องเที่ยว เป็นต้น

จากการที่คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาและวิเคราะห์มาทั้งหมดนั้น จึงสามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้เฉพาะกลุ่มและพวกพ้องเกิดการเลือกที่รักมักที่ชัง ขาดความเสมอภาค ความยุติธรรม และความเป็นธรรม ซึ่งการมองเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนและของกลุ่มจะทำให้มองไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวมและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นบ่อเกิดของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในระบบราชการที่ก่อความเสียหายอย่างมากทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การทุจริตคอร์รัปชัน และการบริการประชาชนให้แก่ข้าราชการ ประชาชนและระบบราชการ รวมถึงสังคมและประเทศชาติที่สมควรจะต้องมีการแก้ไขกันอย่างจริงจังให้เป็นรูปธรรม

หน้าว่าง

บทที่ ๕ : การวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่ฝังรากลึกในสังคมไทยและระบบราชการไทยมาเป็นเวลานาน ซึ่งหากพิจารณาในด้านผลเสียหายที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์โดยมิชอบแล้ว จะสะท้อนสภาพปัญหาได้ในหลายแง่มุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการไทย ที่ส่งผลให้ข้าราชการ ตลอดจนประชาชนทั่วไปได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ในวงงานราชการหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปโดยสุจริตและมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ทำให้ข้าราชการในระดับผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งประชาชนทั่วไปที่ต้องรับการบริการสาธารณะจากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับผลกระทบและสร้างความเสียหายเดือดร้อน จนต้องออกมาเรียกร้องสิทธิเพื่อขอรับความเป็นธรรมและแสวงหาความยุติธรรมทั้งจากองค์กรภาคต่าง ๆ ของส่วนราชการรวมไปถึงกระบวนการยุติธรรมในทางศาลเพื่อให้รัฐรับรองและคุ้มครองสิทธิ รวมทั้งแก้ไขปัญหาและเยียวยาผลร้ายที่เกิดจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น กระบวนการให้ความเป็นธรรมจึงต้องเป็นหลักประกันที่คุ้มครองความเป็นธรรมและเป็นที่คาดหวังว่ากระบวนการให้ความเป็นธรรมจะสามารถแก้ไขปัญหาและเยียวยาให้กับผู้ได้รับความเสียหายได้อย่างแท้จริง

กระบวนการให้ความเป็นธรรม มีกฎหมายเป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญตั้งแต่กระบวนการให้ความเป็นธรรมในชั้นการตรากฎหมาย การควบคุม การบังคับใช้ และบทลงโทษ แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายซึ่งเป็นกลไกหลักในการจัดระเบียบของสังคมและเป็นกลไกหลักของกระบวนการให้ความเป็นธรรม กลับกลายเป็นเครื่องมือเพื่อเอื้อผลประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ตามคำที่กล่าวว่า “ชนชั้นใดร่างกฎหมายก็เพื่อชนชั้นนั้น” หรือการใช้ช่องว่างของกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการตรากฎหมายที่ไม่มีความรอบคอบรัดกุมของผู้ตรากฎหมาย หรือการหลีกเลี่ยงหรือละเว้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักของกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและช่องว่างของกฎหมาย และการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง พวกพ้อง ญาติมิตร ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งใด ๆ ที่เป็นมาตรการบังคับทางสังคมไม่บรรลุวัตถุประสงค์และไม่เกิดความเป็นธรรมที่แท้จริง นั้นอาจพิจารณาได้ว่ามาจากองค์ประกอบของสังคมที่มีอยู่ โดยในด้าน Hardware คือ ระบบกฎหมาย กลไก หรือโครงสร้างระบบ มีความเพียงพอและมีประสิทธิภาพหรือไม่ กล่าวคือ การสร้างระบบการมีกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่ไม่มีความสอดคล้องกับ Software คือ วัฒนธรรมของท้องถิ่น สังคม บรรทัดฐานต่าง ๆ รวมทั้งโครงสร้าง กลไกของระบบกฎหมายดังกล่าวได้ถูกใช้ในการคุ้มครองสถานะของผู้คนในสังคมบางกลุ่ม อาทิ ผู้ที่ระบบการเมืองจัดวางไว้ให้อยู่ในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิพิเศษในทางการเมืองเนื่องจากสามารถที่จะเอื้อประโยชน์ต่อกัน รวมทั้งการสร้างระบบกลไกในทางกฎหมายภายใต้โครงสร้างระบบราชการแบบรวมศูนย์และระบบอุปถัมภ์เพื่อให้เกิด

ประโยชน์กับคนของตน ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในสังคมไทยเป็นอันมากและยากต่อการแก้ไข ดังนั้น เมื่อมีการร้องเรียนหรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมตามสิทธิหรือช่องทางต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ การจัดการกับความไม่เป็นธรรมที่ได้รับการร้องเรียนดังกล่าวจึงมักจะถูกเก็บเงียบ อีกทั้งในส่วนของกลไกภาครัฐที่ต้องแก้ปัญหาและในส่วนของสื่อมวลชนที่ไม่ได้สะท้อนสภาพเป็นจริงของความไม่เป็นธรรมที่มีอยู่ในสังคมให้ปรากฏออกมา ดังนั้น การแก้ไขปัญหาด้วยการออกกฎหมายเพื่อให้มีบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น จึงอาจไม่ใช่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุได้ และไม่ใช่ความยั่งยืน และอาจมิใช่หลักประกันคุ้มครองความเป็นธรรมอย่างแท้จริงได้ หากกฎหมายยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การปลูกฝังค่านิยมด้านคุณธรรมและจริยธรรม และต่อต้านการกระทำที่เป็นการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบ โดยเริ่มต้นจากสถาบันครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน และสังคมชุมชนจนถึงระดับประเทศ สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร ระบบ กลไกการปฏิบัติงานในด้านการแสวงหาความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ก็อาจเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาของกระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยให้เบาบาง น้อยลง หรืออาจหมดสิ้นไปได้อย่างเป็นรูปธรรม

คณะกรรมาธิการวิสามัญ จึงได้พิจารณาศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย โดยมุ่งเน้นการศึกษาและวิเคราะห์จากข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับการพิจารณากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมรวมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคของกระบวนการให้ความเป็นธรรมทั้งในด้านโครงสร้าง กลไก ระบบ และบุคลากร เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมต่อไป

๕.๑ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรม

๕.๑.๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยส่วนใหญ่ของข้าราชการพลเรือน เป็นผลมาจากการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะกรณีการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อนตำแหน่งที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ (๑) หลักคุณธรรม โดยเน้นที่ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้โอกาสทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและประโยชน์ของทางราชการ (๒) หลักความรู้ความสามารถที่จำเป็นและเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (๓) หลักผลงาน มีการให้คุณให้โทษโดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ และ (๔) หลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนนโยบายและแผนงานหรือกระบวนการที่ถือปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล ส่งผลให้ข้าราชการพลเรือน

ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมเกิดความรู้สึกท้อแท้ผิดหวังในระบบราชการ อันนำไปสู่การแสวงหาความเป็นธรรมด้วยการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองในที่สุด

สำหรับกฎหมายกฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการแสวงหาความเป็นธรรมอันเกิดจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

๑) การอุทธรณ์ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑๔)

ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

๒) การร้องทุกข์ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓)

- ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิ์ร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ค. กำหนด

- การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ตามลำดับ

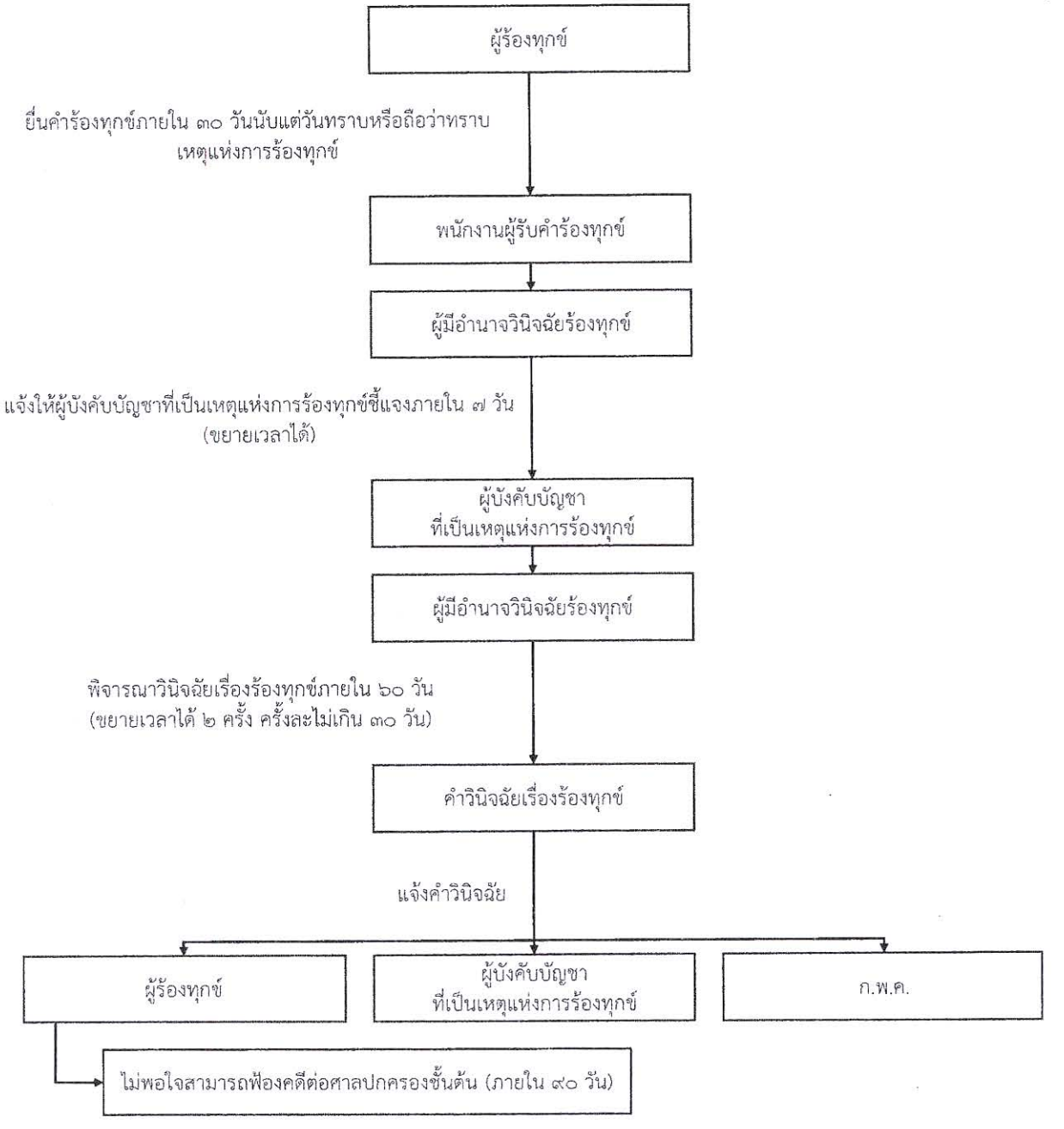
- การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

ทั้งนี้ ให้ผู้ร้องทุกข์ต้องดำเนินการร้องทุกข์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

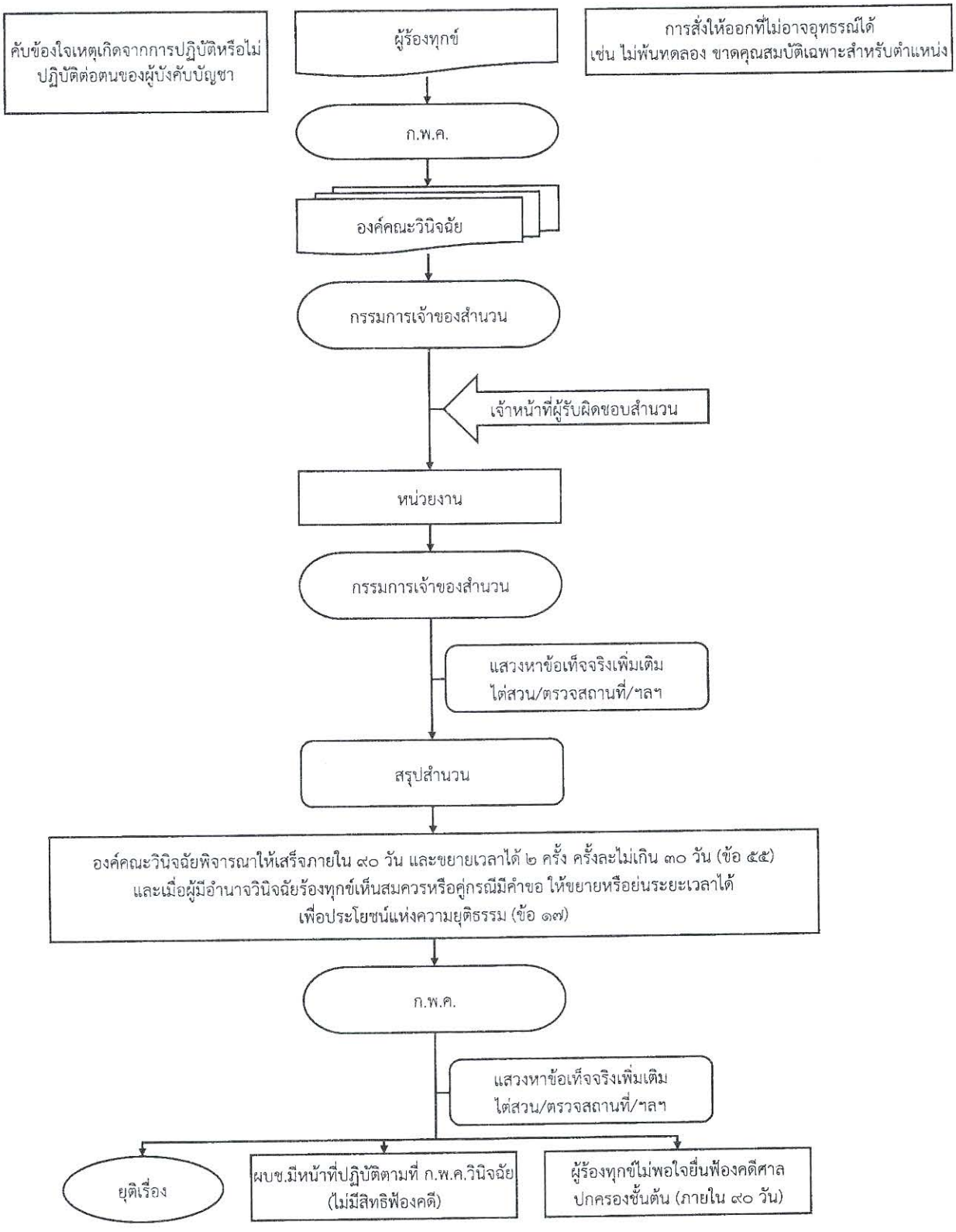
หากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์หรือคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. แล้วแต่กรณี ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยดังกล่าวนอกจากนี้ ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ยังมีสิทธิเรียกร้องความเป็นธรรมโดยนำคดีส่วนแพ่งหรือคดีส่วนอาญาเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมได้อีกทางหนึ่ง

แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

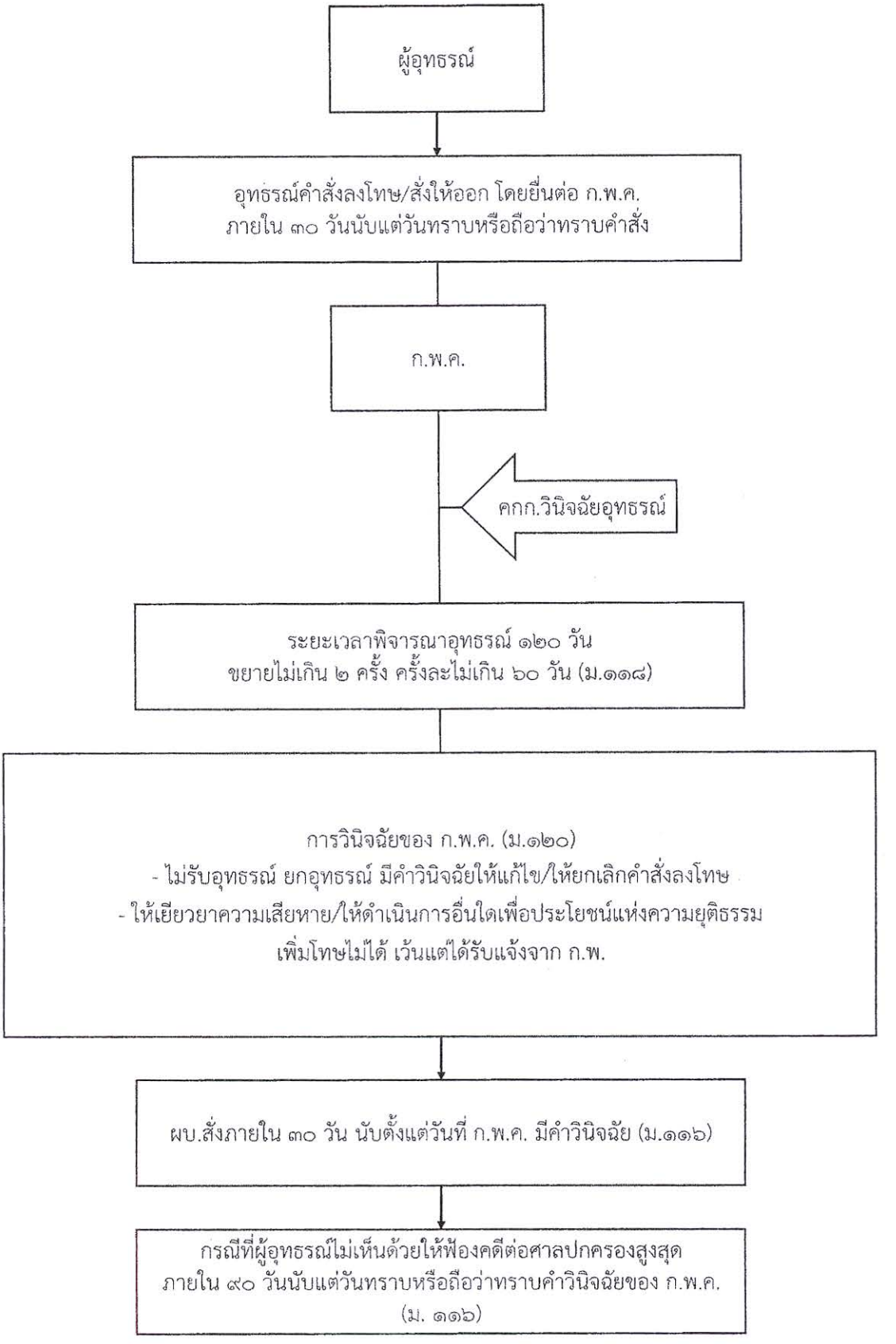
กรณีเหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น



กรณีเหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี



แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑



ปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ สรุปได้ดังนี้

<u>กรณีที่เป็นลักษณะความผิดทางปกครอง</u>

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเกี่ยวกับระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองหรือระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งให้สิทธิแก่เอกชนหรือข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ กล่าวคือ ตามความในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันเป็นระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาของตนเองและทำให้ข้อพิพาทที่จะไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือองค์กรศาลปกครอง (องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง) มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจศาลปกครองไว้ โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและความในมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดว่าในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด อีกทั้ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดเกี่ยวกับ (๑) การอุทธรณ์กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการผู้นั้นมีสิทธิ์อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และ (๒) การร้องทุกข์ กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยการร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปและการร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ดังนั้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้กรณีที่ข้าราชการพลเรือนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง) จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน (ระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองหรือระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง) จากนั้นจึงจะสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองต่อไปได้

กล่าวคือ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ส่วนผู้ร้องทุกข์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ต้องฟ้องภายใน ๙๐ วันหลังจากทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางปฏิบัติในการแสวงหาความเป็นธรรมในลักษณะกรณีทางปกครองที่เกิดจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน อันถือเป็นระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองหรือระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปรับความเข้าใจและยอมรับในผลของคำสั่งทางปกครองที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความคับข้องใจและเห็นว่าไม่เกิดความเป็นธรรม โดยปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยส่วนใหญ่ของข้าราชการพลเรือนเป็นผลมาจากการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะกรณีการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อนตำแหน่งที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้เสียหายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องอุทธรณ์ร้องทุกข์เพื่อแสวงหาความเป็นธรรมให้กับตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยและสั่งสมมาเป็นเวลาช้านานและนับวันจะมีจำนวนคดีและข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้นจึงอาจจำแนกปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในทางปฏิบัติ ได้ดังนี้

- ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วยซึ่งการขยายเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าวอาจทำให้ผู้มีอำนาจละเลยและประวิงเวลาในการพิจารณา แม้ว่าตามกฎ ก.พ.ค. ดังกล่าวจะมีบทกำหนดว่าในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีพฤติกรรมประวิงเรื่องให้ล่าช้าให้ก.พ.ค. รายงานผู้บังคับบัญชาผู้กำกับดูแลผู้ควบคุมหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ซึ่งเป็นเพียงมาตรการเร่งรัดให้กรรมการเจ้าของสำนวนเร่งดำเนินการให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดทำให้ไม่มีบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันอาจก่อให้ขาดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของกระบวนการอุทธรณ์และมีผลกระทบต่อผู้เสียหาย

- ระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ว่า

กรณีร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยต้องบันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย

กรณีร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยให้บันทึกเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วย

นอกจากนี้ เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจขยายหรือย่นระยะเวลาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น การให้อำนาจผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ในการขยายระยะเวลาในการพิจารณาออกไปได้อีก อาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการขยายระยะเวลาโดยไม่มีขีดจำกัดที่แน่นอน ซึ่งอาจทำให้เกิดการประวิงเวลาในการพิจารณาร้องทุกข์อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ร้องทุกข์ได้

(๒) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ ได้กำหนดเกี่ยวกับการประกันการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้มีความเป็นกลางความเป็นธรรมและปราศจากความลำเอียงโดยมีการแยกความไม่เป็นกลางออกเป็น๒ประเภทคือเหตุมาจากสภาพภายนอก *(มาตรา ๑๓)* ซึ่งมาจากสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่เองเช่นเป็นคู่กรณีหรือเป็นคู่สมรสญาติของคู่กรณี เป็นต้นและเหตุมาจากสภาพภายใน *(มาตรา ๑๖)* ซึ่งมีเหตุมาจากสภาพภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่เช่นความอคติความลำเอียง เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองไปจนถึงผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง แต่ในทางปฏิบัติมักจะพบปัญหาความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง โดยสายสัมพันธ์ความเกี่ยวข้องทั้งทางญาติมิตร เพื่อนพ้อง รวมทั้งอาจมีการแทรกแซงทางการเมืองได้เช่นกัน

ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จำนวน ๗ คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการ ก.พ.ค. ที่เคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๕ (๓) (จ) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งอาจจะเป็นช่องทางให้กรรมการ ก.พ.ค. เข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะญาติมิตรเพื่อนพ้องหรือความสัมพันธ์ในวงงานราชการ อันอาจจะส่งผลกระทบหรือความเอนเอียงในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือข้อร้องทุกข์ของผู้เสียหายได้ (มีหลักการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยตาม กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ ข้อ ๓๙ – ข้อ ๔๒ และ กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการร้องทุกข์ฯ ข้อ ๒๗ ข้อ ๕๘ – ข้อ ๖๑)

(๓) การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนตามหลักกฎหมายมหาชนได้เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจตามความจำเป็นและเหมาะสมภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ หากแต่ข้อเท็จจริงกลับพบปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา เช่น ๑) การใช้ดุลพินิจเกินกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนดหรือ ๒) มีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกปรับย้าย แต่กลับละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ๓) มีการใช้ดุลพินิจโดยมีมูลเหตุจูงใจแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง

ทั้งนี้ การควบคุมการใช้ดุลพินิจจำเป็นจะต้องมีกระบวนการหรือมาตรการให้เหมาะสมและเป็นธรรม ในการกำกับดูแลเช่น การให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเข้าไปตรวจสอบกระบวนการการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา การมุ่งเน้นให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งกำหนดให้มีองค์กรอิสระเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบอย่างไรก็ตาม ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ก็นับเป็นองค์กรสำคัญที่มีส่วนช่วยในการใช้อำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารให้เกิดความชอบธรรมตามกฎหมายได้

นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาที่ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือเลื่อนขั้นเงินเดือน มักจะอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าวว่ามีความเหมาะสมและเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งเป็นเหตุผลที่เป็นนามธรรมและยากต่อการตรวจสอบ อันทำให้คดีข้อพิพาททางปกครองที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองยากต่อการพิจารณาในกรณีพิสูจน์ว่าการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ซึ่งถึงแม้ว่าหลักทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาในการจัดทำคำสั่งด้วยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับละเลยไม่มีการระบุเหตุผลใด ๆ เช่น การอ้างความเหมาะสมก็ต้องระบุบันทึกไว้ให้ชัดเจนว่าด้วยปัจจัยใด กล่าวคือ ความรู้ความสามารถ ผลงาน และประสบการณ์ ฯลฯ

(๔) หลักการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในระหว่างการอุทธรณ์ การร้องทุกข์

- การคุ้มครองพยาน (ผู้เสียหาย/ผู้ใต้บังคับบัญชา) ต้องไม่ถูกข่มขู่ คุกคามหรืออาจได้รับผลร้ายจากการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์จากผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ จะต้องให้ผู้เสียหายมีโอกาสและสามารถเข้าถึงกระบวนการหรือได้รับการช่วยเหลือในกระบวนการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ที่จำเป็น รวดเร็วและเหมาะสมซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์

- ระยะเวลาการพิจารณาต้องมีความต่อเนื่อง มีกรอบกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจน ป้องกันการประวิงเวลา อันจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา

- เนื่องจากผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองอันเนื่องจากการบริหารงานบุคคล มักจะเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือตนขึ้นไปหรือร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ในกรณีที่เป็นผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในระหว่างกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมหรืออาจถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นคู่กรณีของตน ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติอย่างเสมอภาคในระหว่างการพิจารณาได้

(๕) หลักการคุ้มครองหรือเยียวยาผู้เสียหายภายหลังการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

หากคู่กรณีไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ โดยการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวน ซึ่งศาลมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาที่ใช้ในคดีทั่วไปของศาลยุติธรรม อันจะทำให้ศาลปกครองมีโอกาสในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างอิสระเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีได้อย่างเต็มที่ จึงนับเป็นองค์กร

สำคัญที่มีส่วนช่วยในการใช้อำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารให้เกิดความชอบธรรมตามกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคดีปกครองซึ่งในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดไว้ว่า "การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว" จึงไม่มีบทกฎหมายที่กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น อาจทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความล่าช้าออกไป นอกจากนี้การบังคับคดีตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองตามความในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดว่า การพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ซึ่งจากหลักกฎหมายดังกล่าว ผลในทางกฎหมายของกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งอันเป็นมูลพิพาท คำพิพากษาศาลดังกล่าว จะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งโดยศาล ซึ่งไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องไปออกคำสั่งเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอีก ดังนั้นในทางกฎหมาย จึงถือว่าคำพิพากษาลักษณะนี้มีผลทำให้คดีจบไปจากศาลโดยไม่มีกระบวนการที่ต้องบังคับคดีใด ๆ อีก อย่างไรก็ตาม ในกรณีเช่นนี้ หากผลของการเพิกถอนคำสั่งของศาลทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิใด ๆ ขึ้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ที่จะต้องไปดำเนินการเพื่อให้มีการคืนสิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป เช่น กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แม้จะไม่มีกระบวนการที่ต้องบังคับคดี แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยเร็ว แต่ปรากฏว่า มีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้า เป็นเหตุให้มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาตามสิทธิที่พึงได้รับ แม้ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการแล้ว และสำหรับกรณีที่ศาลมีคำบังคับให้หัวหน้าหน่วยทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ก็ปรากฏว่า มีกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำบังคับภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด จนต้องมีการบังคับคดี แต่ก็ยังปรากฏว่ามีบางกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามคำบังคับล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอย่างทันท่วงที

<u>กรณีที่เป็นลักษณะความผิดทางอาญา</u>

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองได้กระทำการโดยลุแก่อำนาจด้วยการใช้อำนาจกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งย้าย และการเลื่อนระดับโดยไม่เป็นธรรมและโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็ตาม หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเข้าข่ายเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต..." ***ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญาได้ทันที โดยไม่จำต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก่อนแต่อย่างใด***

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ นั้น จะต้องมีมูลเหตุจูงใจหรือมีเจตนาพิเศษ ซึ่งเป็นภาระของผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหายที่จะต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองมีเจตนาพิเศษ หรือมีมูลเหตุจูงใจอย่างไรจึงจำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อาทิเช่น ต้องการให้พรรคพวกเพื่อนพ้องของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อเข้ามาควบคุมคดีสำคัญ ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบรรดาผู้กระทำผิด ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติอาจนำสืบให้ศาลเห็นได้ค่อนข้างยาก ขึ้นอยู่กับการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานและพยานแวดล้อมเช่น การมีความเห็นขัดแย้งกันมาก่อนหลายครั้งหลายหน การสั่งการในลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบรรดาพรรคพวกเพื่อนพ้อง หรือบรรดาผู้กระทำผิด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการสั่งการด้วยวาจา จึงจำเป็นต้องบันทึกและเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเหล่านี้ไว้ให้ดี

นอกจากนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์อันเกิดจากการใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม การทุจริต และความเสียหายต่อวงราชการบางกรณียังเข้าข่ายเป็นการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมด้วย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด คงมีเพียงบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพียงฉบับเดียวเท่านั้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมและบทลงโทษที่รุนแรงไว้ด้วย

สำหรับปัญหาทางปฏิบัติในการแสวงหาความเป็นธรรม (ในทางอาญา) ที่เกิดจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย แยกพิจารณาได้ดังนี้

- ระยะเวลาในการพิจารณาคดี ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินคดีอาจล่าช้าเกินความจำเป็น

- เนื่องจากกระบวนพิจารณาในศาลอาญาเป็นระบบกล่าวหา ภาระการพิสูจน์จึงตกเป็นหน้าที่ของผู้เสียหาย (โจทก์) ที่จะต้องนำสืบให้ศาลเชื่อว่าจำเลย (ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง) เป็นผู้กระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ โดยเฉพาะการพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาพิเศษ หรือมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการนำสืบถึงข้อเท็จจริงในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ค่อยมีปัญหาเท่าใดนัก เพราะข้อเท็จจริงยุติแล้วว่ามีการออกคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่ถึงที่สุดแล้ว แต่สิ่งที่ยากกว่าก็คือการนำสืบถึงมูลเหตุจูงใจ หรือเจตนาพิเศษของการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจจนทำให้เกิดการอุปถัมภ์ขึ้น เช่น เกิดจากความใกล้ชิดหรือความเกี่ยวพันในลักษณะเครือญาติ บุคคลในครอบครัวหรือบริวารใกล้ชิดหรือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองครบองค์ประกอบความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

<u>กรณีที่เป็นลักษณะความผิดทางวินัย</u>

ตามความในมาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมและการบรรจุกลับ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. นั้น แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการย้าย การโอน การเลื่อนระดับที่ต้องออกเป็นกฎ ก.พ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการยกร่างใหม่หรือปรับปรุงหลักเกณฑ์เดิมแต่เพื่อให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎ ก.พ. หรือหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ก.พ. จึงอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๑๓๒ ประกอบมาตรา ๑๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่าในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกาหรือออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับหรือระเบียบหรือกำหนดกรณีใด ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับหรือระเบียบ หรือกรณีที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ก.พ. จึงมีมติให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือเวียนที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๓๕สำหรับเรื่องนั้น ๆ มาใช้ในการดำเนินงานหรือหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เช่น แนวทางการบรรจุแต่งตั้งที่ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้ตามหนังสือ ว ๗/๒๕๕๒ ว ๑๖/๒๕๕๒ และ ว ๙/๒๕๕๓ เป็นต้น กำหนดแนวทางดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร

๑๐๐๖/ว ๗ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๖ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๙ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗

อย่างไรก็ตาม ***ปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยส่วนใหญ่ของข้าราชการพลเรือน เป็นผลมาจากการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะกรณีการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อนตำแหน่งที่ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม*** จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การแสวงหาความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อคุ้มครองและปกป้องสิทธิในกระบวนการยุติธรรมด้วยการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมอย่างต่อเนื่องดังนั้น เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และคำนึงถึงระบบคุณธรรมในการบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๓ การสรรหา การบรรจุ และการแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจมิได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง และไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม เช่น ความในมาตรา ๖๓ วรรคสาม ที่กำหนดว่า “การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น” หากผู้บังคับบัญชากระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นความผิดวินัยร้ายแรง และอาจเป็นความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เป็นต้น

<u>กรณีที่เป็นลักษณะความผิดทางจริยธรรม</u>

เนื่องจากตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมและคุณธรรมของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองมิให้กระทำการใด ๆ ที่เป็นการลุแก่อำนาจแต่จากการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยจะเห็นได้ว่ามีหลายครั้งหลายหนที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองกระทำโดยมิชอบกลั่นแกล้งออกคำสั่งย้ายข้าราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยลุแก่อำนาจ และไม่คำนึงถึงมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประพฤติผิดจริยธรรมในเรื่องการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของประเทศชาติและมีผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งแต่เดิมให้ถือเป็นเพียงความผิดทางวินัยและถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและนักการเมืองระดับชาติกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่เนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมในเรื่องการยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น เป็นช่องทางที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ในที่สุด ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสมควรเพิ่มบทกำหนดโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมบางเรื่องให้เป็นการกระทำผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง และหากปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นการยึดถือผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ

และมีผลประโยชน์ทับซ้อน ให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย นอกจากนี้ ในเรื่องของการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ยังอาจมีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการเอื้อประโยชน์หรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดมิให้ต้องโทษด้วยการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ที่ยังมิได้กำหนดไว้ในมาตรฐานจริยธรรมฯ แต่ประการใด ซึ่งการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมเป็นอีกข้อหนึ่งของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการป้องปรามผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองมิให้ดำเนินการโดยลุแก่อำนาจ กลั่นแกล้งโยกย้ายข้าราชการเพื่อหวังผลในการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้กระทำความผิดและช่วยเหลือผู้ต้องหาไม่ให้ถูกดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง ขัดขวาง ก้าวก่ายและแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเข้าข่ายเป็นความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อสรุป

ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญนับเป็นปัญหาสำคัญที่อาจเปิดโอกาสให้มีการนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับพวกพ้อง เครือญาติ เพื่อรับประโยชน์จากการแต่งตั้ง การบรรจุ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งและการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้นดังนั้น กระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับผลกระทบเสียหายจากการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีผลประโยชน์ทางการเมืองในการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ จึงจำเป็นต้องสะท้อนความเป็นธรรมโดยยึดหลักสุจริตและเสมอภาคให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมอันเป็นหลักค่านิยมพื้นฐานของข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก แม้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายต่าง ๆ แล้ว แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดปัญหาจากสภาพการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่ให้โอกาสผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจในกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเปิดกว้างและไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาให้อยู่ในกรอบและขอบเขตภายใต้อำนาจของกฎหมายอย่างชัดเจน ประกอบกับยังไม่มีหลักการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณี ผู้เสียหายและพยานในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในช่องทางต่าง ๆ อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับความเสียหายไม่กล้าและไม่มีหลักประกันความปลอดภัยที่เพียงพอในการตัดสินใจเพื่อนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายจะมีช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลไว้หลายช่องทาง กล่าวคือ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม (ศาลอาญา/ศาลแพ่ง) แต่ในทางปฏิบัติข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ความเกรงกลัวต่อผู้บังคับบัญชา กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับยังไม่มีความเป็นเอกภาพ การบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเด็ดขาด ไม่มีบทลงโทษที่จะลงโทษแก่ผู้บังคับบัญชาที่ใช้ดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจไม่มีกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณี และพยาน รวมทั้งไม่มีองค์กรหรือสหภาพของข้าราชการที่ให้ความช่วยเหลือในด้านกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญอันเนื่องมาจากปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ จะต้องได้รับการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาทั้งในส่วนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและองค์กร

เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การปลูกฝังค่านิยมคุณธรรมและจริยธรรมให้กับข้าราชการในทุกระดับอย่างยั่งยืนการแก้ไขกฎหมายให้มีสภาพบังคับและบทลงโทษที่เด็ดขาดซึ่งจะเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการใช้ระบบอุปถัมภ์ในทางที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๑.๒ ข้าราชการทหาร

จากการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหารที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้างแต่เนื่องจากระบบข้าราชการทหารที่มักจะให้การยอมรับในการบังคับบัญชาและยึดถือหลักอาวุโสในการบริหารงานบุคคลประกอบมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เข้มงวด ทำให้ข้อพิพาทระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งยังไม่พบปัญหาที่เป็นคดีความเข้าสู่การพิจารณาของหน่วยงานในกระบวนการให้ความเป็นธรรมและศาลปกครองมากนัก และการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับสายการบังคับบัญชาก็มักจะไม่ค่อยปรากฏมากนัก จึงยังไม่มีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองมากเช่นกัน

กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทหาร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลในกองทัพ คือ (๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (๓) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (๔) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (๕) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และแนวทางอีกจำนวนหนึ่ง

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ กำหนดไว้ว่าในกรณีที่ทหารกระทำผิดต่อวินัยทหารจะต้องถูกลงทัณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ ๕ สถาน คือ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ทัณฑกรรม (๓) กัก (๔) ขัง (๕) จำขัง นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหม รวมถึงข้าราชการทหารจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม ๑๔ ประการ ซึ่งหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว ถือเป็นการกระทำผิดวินัย จะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ หรือแบบธรรมเนียมของข้าราชการกระทรวงกลาโหมประเภทนั้น ๆ

อนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้กำหนดกระบวนการร้องทุกข์ไว้ ดังนี้

(๑) ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ คือ ข้าราชการทหารผู้ได้รับผลจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา โดยเห็นว่าไม่ยุติธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือผิดแบบธรรมเนียมทหาร โดยมีผลให้มิได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิตามที่สมควร

(๒) การร้องทุกข์ ให้ยื่นร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา

(๓) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับร้องทุกข์ จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง

(๔) คณะกรรมการดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง สรุปผลการสอบสวนพร้อมหลักฐานประกอบ เสนอข้อพิจารณาต่อผู้บังคับบัญชา และแจ้งผู้ร้องทุกข์ทราบ

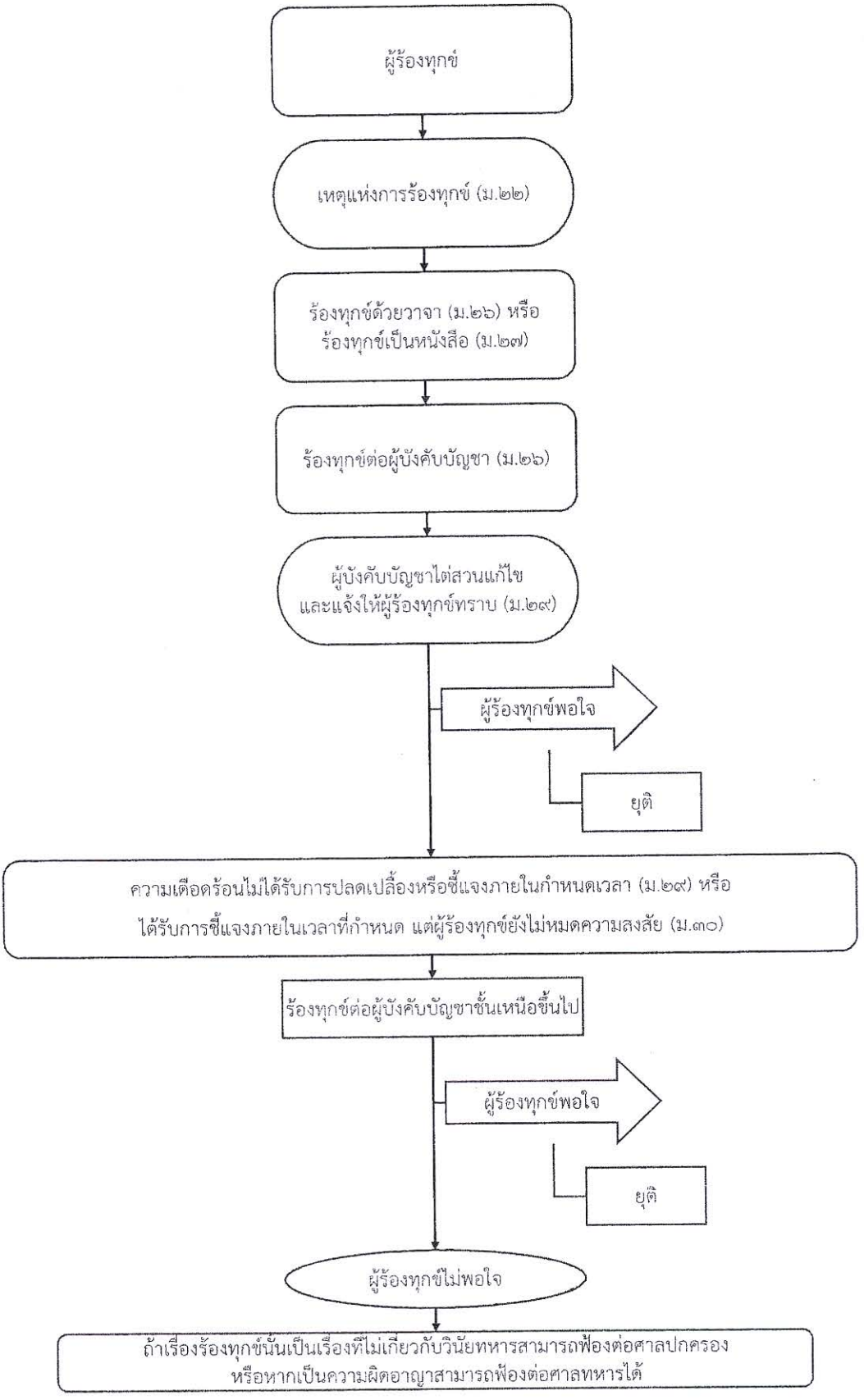
(๕) หากเห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมให้เสนอร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ

(๖) หากผู้ร้องทุกข์เห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ถ้าการร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับวินัยทหาร สามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น หรือหากเป็นความผิดทางอาญาก็สามารถฟ้องต่อศาลทหารได้

(๗) ไม่แยกการอุทธรณ์ออกจากการร้องทุกข์

อีกทั้ง ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ว่ากรณีที่ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่ถูกลงโทษหรือทัณฑ์ จากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งเห็นว่าไม่เป็นไปด้วยความเหมาะสมเป็นธรรมสามารถร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร แบบธรรมเนียม หรือวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการทหารไว้ แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการทหารที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือกระทำผิดกฎหมายหรือมิได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิตามที่ควรจะได้รับ ก็สามารถร้องทุกข์เพื่ออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาได้เช่นกันตามนัยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในท้ายที่สุด หากยังไม่พอใจในการพิจารณาวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา ก็สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองต่อไปได้ ยกเว้นกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร จะไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ หากเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจเป็นความผิดทางอาญาได้ หรืออาจจะเป็นการฟ้องคดีเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งอันเนื่องจากความรับผิดจากสัญญาทางปกครองก็กระทำได้

แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖



ปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของข้าราชการทหาร สรุปได้ดังนี้

๑) เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ (มาตรา ๒๓ – ๒๕) มีข้อห้ามเกี่ยวกับการร้องทุกข์ไว้ประกอบด้วย

- จะร้องทุกข์สำหรับตนเองเท่านั้นห้ามร้องทุกข์แทนผู้อื่น
- ห้ามมิให้ลงชื่อร่วมกัน
- ห้ามเข้ามาร้องทุกข์พร้อมกันหลายคน
- ห้ามประชุมกันเพื่อหารือเรื่องจะร้องทุกข์
- ห้ามร้องทุกข์ในเวลาที่กำลังเข้าแถว
- ห้ามร้องทุกข์ขณะกำลังทำหน้าที่ราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง
- ห้ามร้องทุกข์ก่อนเวลาล่วงไปแล้ว๒๔ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มีเหตุจะต้องร้องทุกข์เกิดขึ้น
- ห้ามร้องทุกข์ว่าผู้บังคับบัญชาลงทัณฑ์แรงเกินไปถ้าไม่ลงทัณฑ์เกินอำนาจ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าข้อห้ามดังกล่าว อาจเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการทหาร แต่อย่างไรก็ตาม อาจต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวอย่างถ่องแท้ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของกองทัพ จะต้องคำนึงถึงการบริหารงานบุคคลในลักษณะเฉพาะของทหารและด้านการบังคับบัญชาเพื่อความมั่นคงของกองทัพด้วย ซึ่งอาจจำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่รัดกุมและเคร่งครัดมากกว่าเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติ แต่อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกับหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็อาจจะต้องพิจารณาเทียบเคียงกฎหมายในลักษณะเดียวกันของนานาประเทศและกฎหมายของข้าราชการประเภทอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับทหารชั้นผู้น้อย

๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งประกาศใช้มานาน จึงอาจไม่เหมาะสมที่จะบังคับใช้ในสภาวการณ์ปัจจุบัน และอาจเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติ รวมทั้งอาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น การให้อำนาจในการลงทัณฑ์ผู้กระทำผิดวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งบางกรณีผู้บังคับบัญชาคนนั้นอาจจะเป็นคู่กรณีกับข้าราชการทหารผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยเบื้องต้นก็ได้

๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่กำหนดให้ข้าราชการทหารผู้ได้รับผลจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา โดยเห็นว่าไม่ยุติธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือผิดแบบธรรมเนียมทหาร โดยมีผลให้มิได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิตามที่สมควรให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ แต่ในบางกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุด และเป็นกรณีที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือกว่าขึ้นไปที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวต่อไปได้ กรณีดังกล่าว อาจทำให้ผู้ร้องทุกข์ ขาดหลักประกันคุ้มครองความเป็นธรรมเท่าที่ควร ดังนั้น อาจต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ หรือการให้คณะกรรมการข้าราชการทหาร (กขท.) ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ทำการทบทวนปรับปรุง ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและง่ายต่อการปฏิบัติ

๔) ขาดระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรมของข้าราชการทหาร หรือไม่มีกฎ ระเบียบอื่น ๆ ให้ข้าราชการยื่นอุทธรณ์ร้องทุกข์ในกรณีทางปกครอง ทำให้การปฏิบัติในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของข้าราชการทหารต้องยื่นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง แม้ผู้ยื่นอุทธรณ์สามารถฟ้องต่อศาลปกครองในชั้นสุดท้ายเพื่อขอความเป็นธรรมได้ แต่ส่วนใหญ่จะมีความเกรงกลัวผู้มีอำนาจจนไม่กล้ายื่นฟ้อง

๕) ขาดกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองพยาน กรณีข้าราชการทหารยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ หรือให้การเป็นพยานต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อคณะกรรมการ อันเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้าราชการทหารผู้ใดที่ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อคำสั่งทางปกครองอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่มิชอบของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงาน ควรได้รับความคุ้มครองในฐานะพยานหรือคู่กรณีด้วย แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบฉบับใดของทหารในเรื่องเหล่านี้

๖) กรณีข้อพิพาทของทหารจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลใด จะต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลเป็นอันดับแรก โดยคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยปกติจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยศาลปกครองจะสามารถพิจารณาคดีของข้าราชการทหารได้เฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเท่านั้น เช่น คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้าย เป็นต้น หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารอันเกี่ยวข้องกับความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ แม้ว่าตามลักษณะของการใช้อำนาจจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครอง แต่ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทประเภทดังกล่าว เนื่องจากเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) และวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้เรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทหารไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงเกิดประเด็นปัญหาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะอยู่ในอำนาจของศาลใด

ดังเช่น กรณีตัวอย่างคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๓/๒๕๕๗ ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่วินิจฉัยว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (ผู้ถูกฟ้อง) มีคำสั่งกระทรวงกลาโหมปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการทหารด้วยเหตุจากการกระทำผิดวินัยทหารอย่างร้ายแรง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ประกอบข้อบังคับและระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับวินัยทหาร ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม นอกจากนี้ หากเป็นคดีความผิดทางอาญา และเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำผิด ก็จะต้องฟ้องคดีต่อศาลทหาร ดังนั้น อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติที่จะต้องแยกเขตอำนาจศาลให้มีความแม่นยำเพื่อการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ของศาลแต่ละประเภท จึงควรมีหน่วยงาน

ในลักษณะที่ปรึกษาทางกฎหมายในหน่วยทหารที่จะให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการให้ความเป็นธรรม กระบวนการยุติธรรมจากปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์แก่ข้าราชการทหารที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวด้วย

ข้อสรุป

ข้าราชการทหาร มีหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่มีความชัดเจนตามลำดับขั้นของการปกครองบังคับบัญชา มีลำดับขั้นตอน มีวินัยยึดถือการปกครองบังคับบัญชาด้วยยศ ตำแหน่ง และอาวุโสอย่างเคร่งครัด ประกอบกับมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการดำเนินการในด้านการบริหารงานด้านบุคคลอยู่มาก ทำให้ปัญหาระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชามีไม่มากนัก ดังนั้น ข้อพิพาทเรื่องร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองใด ๆ ของผู้บังคับบัญชาจึงไม่ปรากฏให้เห็นบ่อยนัก แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ รวมทั้ง กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่ยึดถือปฏิบัติเป็นส่วนรวมของทุกกองทัพได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว อาจมีข้อจำกัดและอุปสรรคบางประการที่อาจเป็นการขัดขวางและไม่เอื้อต่อการแสวงหาความเป็นธรรมของข้าราชการทหารที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ จึงควรจะต้องมีการพิจารณาทบทวนปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ในด้านการบริหารงานบุคคลของทหารที่ใช้กับส่วนราชการทหารต่าง ๆ ทั้งของกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย และเหล่าทัพต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมสอดคล้องกับหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามความเหมาะสม

๕.๑.๓ ข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการตำรวจ เป็นบุคลากรต้นทางที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม แต่ในปัจจุบัน พบว่า องค์กรตำรวจ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีปัญหาการแทรกแซงกระบวนการบริหารงานบุคคลภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นเงินเดือน กล่าวคือ ปัจจัยภายในจากการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือใช้ช่องว่างของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เอื้อประโยชน์ในการวางคนของตนให้เข้ารับตำแหน่งหรือบรรจุแต่งตั้งเพื่อให้ได้เลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ประกอบกับ ปัจจัยภายนอกจากการแทรกแซงจากนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมือง นอกจากนี้ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่เชื่อมโยงให้ข้าราชการการเมืองเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลภายในขององค์กรด้วยสายการบังคับบัญชาที่เหนือกว่าข้าราชการประจำ กล่าวคือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ โดย ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ คือ การกำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ และจัดระบบราชการตำรวจให้มีความสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. ซึ่งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจและกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาการบริหารงานบุคคลของตำรวจได้อย่างชัดเจน ด้วยการให้อำนาจ

นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ (๑) กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้บังคับบัญชา (๒) กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจและกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย ในฐานะประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และ (๓) กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ในฐานะประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ดังนั้น ปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่เกิดจากโครงสร้างขององค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการจะเอื้อให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนในการบริหารงานขององค์กรตำรวจทั้งในระดับนโยบายและบุคลากรที่อาจมีการแทรกแซงของนักการเมืองต่อการบริหารงานบุคคลในการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจระดับชั้นผู้ใหญ่ที่มักจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของนักการเมือง รวมทั้งการแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่ลุแก่อำนาจและเกินขอบเขตของกฎหมายหรือใช้ช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน แม้ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่จะมีอยู่อย่างครบถ้วนแล้วก็ตาม อีกทั้ง ปัญหาอาจร้ายแรงไปถึงการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมจนทำให้เกิดความบิดเบือนและไม่มีความเป็นธรรม อันเป็นสาเหตุลำดับต้นที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยไม่ได้รับการยอมรับและขาดความน่าเชื่อถือในความรู้สึกของประชาชน ดังนั้น กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเพื่อการบริหารงานบุคคลจึงเป็นกลไกสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีสภาพบังคับ มีบทลงโทษที่ชัดเจน และป้องปรามการกระทำผิดจากการใช้ดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อบริหารงานบุคคลจนสร้างปัญหาและเกิดความเสียหายต่อข้าราชการตำรวจหรือผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งประชาชนโดยส่วนรวม

กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจ ได้แก่ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๗

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ได้กำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจไว้ ๗ สถาน คือ(๑) ภาคทัณฑ์(๒) ทัณฑกรรม(๓) กักยาม(๔) กักขัง(๕) ตัดเงินเดือน (๖) ปลดออก(๗) ไล่ออกโดยสรุปขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ได้ดังนี้

เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลหรือไม่ กรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่อง ในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ดำเนินการ ดังนี้

๑) กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชานำสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณา หากพบว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดจริงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้

๒) กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน หากพบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนตามควรแก่กรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้หากพบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก ถ้าฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยให้สั่งยุติเรื่อง

๓) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจผู้ใดแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือผู้ดำเนินการทางวินัยและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๔) กรณีผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานเห็นว่าการดำเนินการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ให้มีอำนาจสั่งดำเนินการให้ถูกต้องได้ ตลอดจนแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมให้ถูกต้องเหมาะสมได้ด้วย

๕) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการแล้ว ถ้า ก.ตร. พิจารณาเห็นสมควรที่จะต้องสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่ก็ให้ดำเนินการได้ตามความจำเป็น

การร้องทุกข์ ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดไว้ว่า กรณีที่ข้าราชการตำรวจผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือเกิดจากการปฏิบัติโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชาต่อตน ผู้นั้นสามารถร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑) ผู้ร้องทุกข์สามารถเลือกวิธีปรับความเข้าใจปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาผู้ทำให้เกิดทุกข์และผู้บังคับบัญชาผู้นั้นต้องให้โอกาสและรับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาระหว่างกัน (ข้อ ๓ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์พ.ศ. ๒๕๔๗)

๒) ผู้ร้องทุกข์สามารถเลือกร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้บังคับบัญชาผู้ทำให้เกิดทุกข์หรือ ก.ตร. แล้วแต่กรณีภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้เกิดทุกข์ (ข้อ ๔ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗)

๓) ผู้ร้องทุกข์จะร้องทุกข์กับผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือในตำแหน่งใดหรือกรณีใดจะร้องทุกข์ต่อ ก.ตร. เป็นไปตามข้อ ๕ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗

- รองผู้กำกับการหรือเทียบเท่าลงมาเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้กำกับการหรือเทียบเท่า

- รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้กำกับการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับการหรือเทียบเท่า

- รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บังคับการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าหรือ ก.ตร.

- ผู้บังคับการหรือเทียบเท่าของหน่วยขึ้นตรง ตร. เป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อ ผบ.ตร. หรือ ก.ตร.

- จตช. รอง ผบ.ตร. หรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อ ผบ.ตร. หรือ ก.ตร.

- นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ผบ.ตร. เป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.ตร.

ทั้งนี้ ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีได้รับหนังสือว่าไม่รับคำร้องทุกข์หรือยกคำร้องทุกข์และสิทธิอื่น ๆ เช่น สิทธิคัดค้านผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรือกรรมการ ก.ตร. ผู้พิจารณาสิทธิขอถอนเรื่องร้องทุกข์สิทธิร้องทุกข์คำสั่งไม่รับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ลำดับเหนือขึ้นไปหรือต่อ ก.ตร. ตามกรณีสิทธิในการจะทราบเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยไม่รับคำร้องทุกข์หรือข้อพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

สำหรับการพิจารณาคำร้องทุกข์ผู้รับคำร้องทุกข์ต้องพิจารณาและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหลักฐานกรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน

การอุทธรณ์ ตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ๒ กรณี

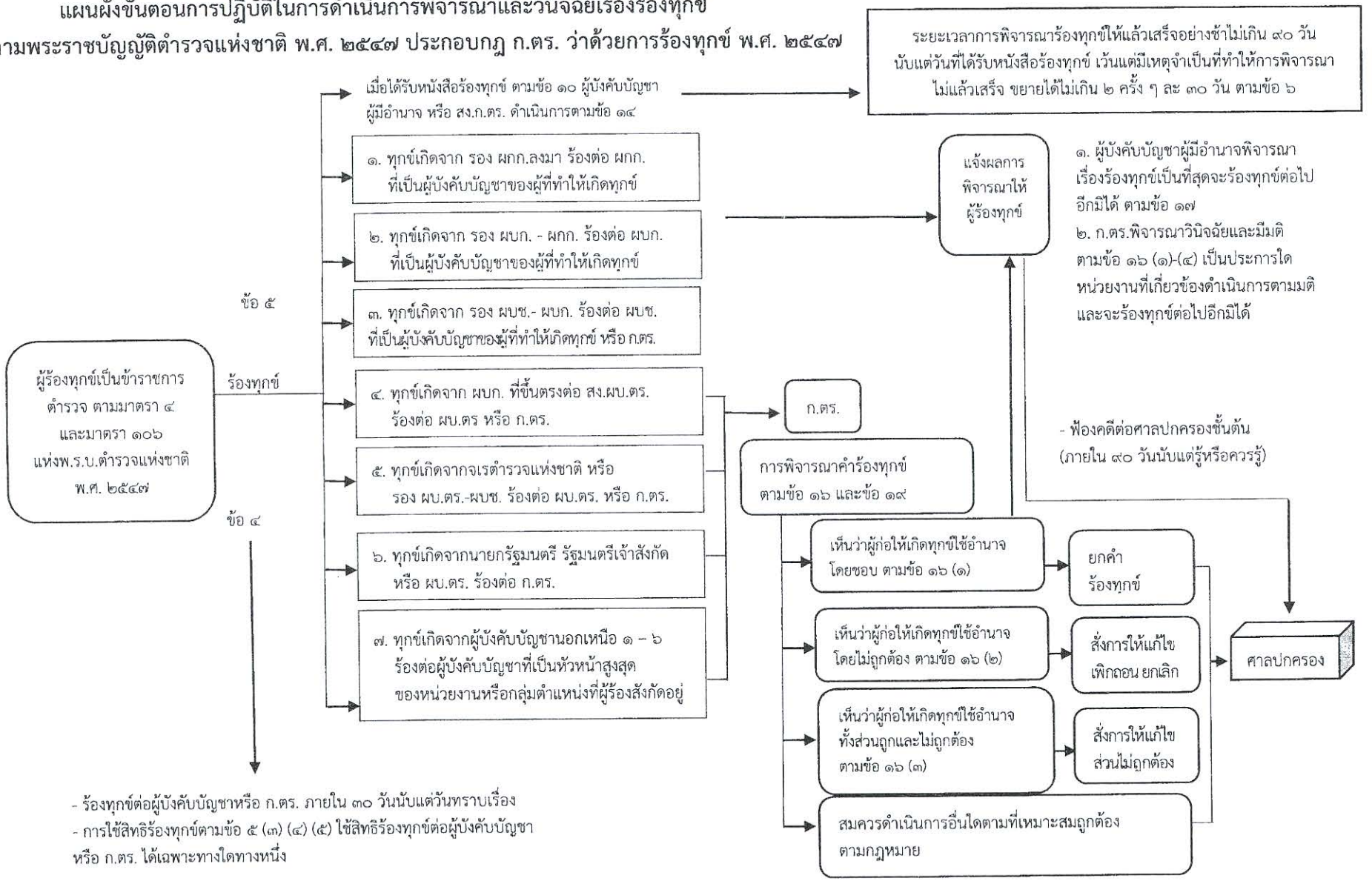
๑) กรณีถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ แต่ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

๒) กรณีถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร.

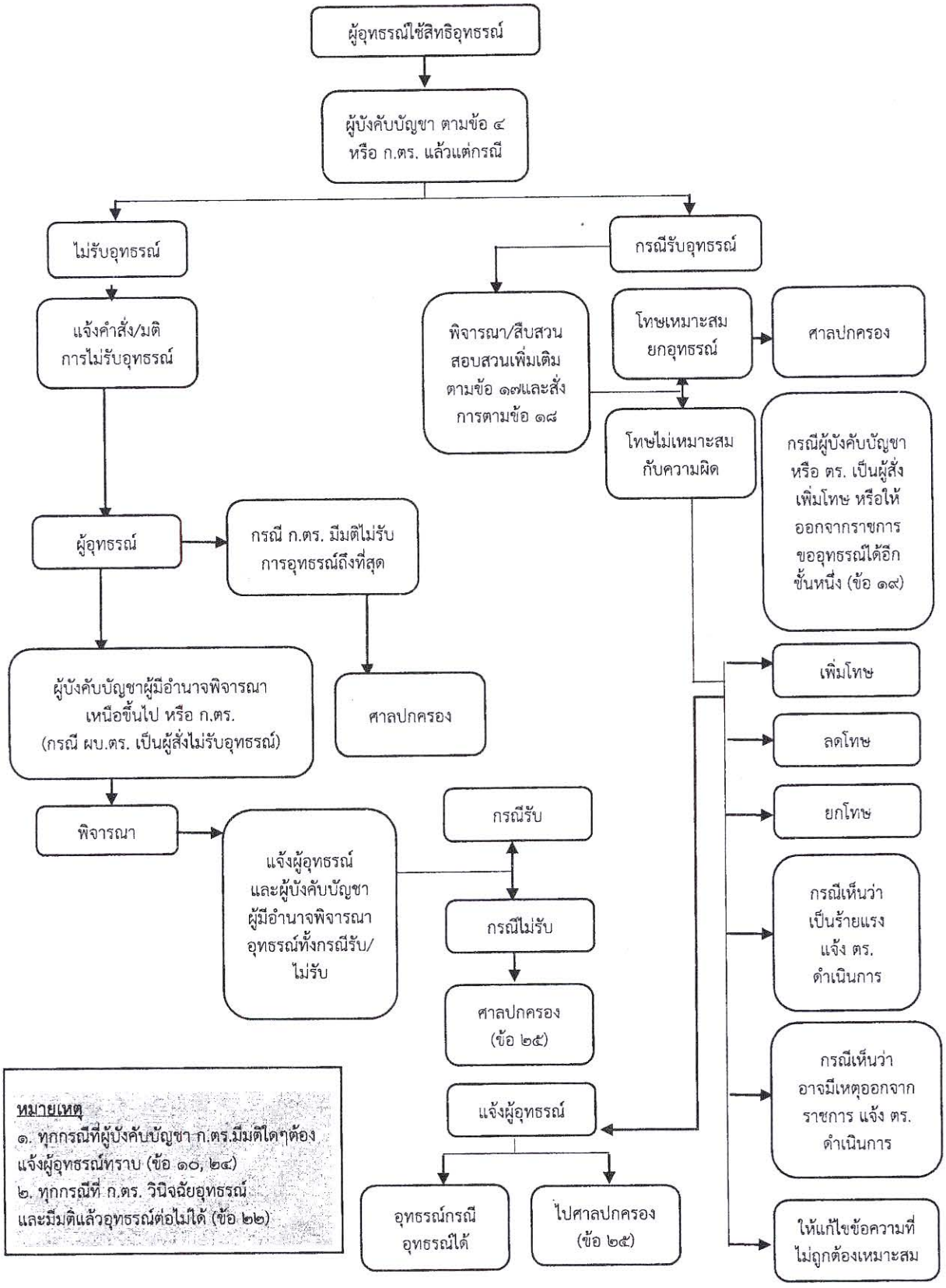
ทั้งนี้ ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้งโดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน ๖๐ วัน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ได้ตั้งอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ และอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับอุทธรณ์ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ทั้งนี้ ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจะต้องดำเนินการเสนอเรื่องไปยัง อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ดังกล่าวและหากผู้ร้องทุกข์หรือผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ก็สามารถฟ้องร้องไปยังศาลปกครองได้หากศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในเรื่องใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ก.ตร. หรือ ก.ต.ช. แล้วแต่กรณีในการสั่งการตามสมควรเพื่อเยียวยาและแก้ไขหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร

แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗



แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๗



ปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของข้าราชการตำรวจ สรุปได้ดังนี้

๑) กรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ต่อข้าราชการตำรวจผู้ใด ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.ตร. และในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือน หรือกรณีข้าราชการตำรวจถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ข้าราชการตำรวจผู้นั้นสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร. แต่เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ทำให้เกิดทุกข์หรือผู้สั่งลงโทษทางวินัยเป็นคู่กรณีของผู้ร้องทุกข์หรือผู้อุทธรณ์ อาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์อาจไม่มีความเป็นกลางและไม่มีหลักประกันคุ้มครองความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

๒) ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือ ก.ตร. ที่ต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เว้นแต่มีเหตุจำเป็นก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน อาจเป็นการใช้ระยะเวลาการพิจารณาที่ค่อนข้างยาวนานจนเกินไปโดยเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่มีระยะเวลาเพียง ๑๒๐ วันและขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาแก้ไขเงื่อนไขระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้กระชับมากขึ้นเพื่อไม่เป็นการประวิงเวลาในการพิจารณาและทำให้กระบวนการคุ้มครองความเป็นธรรมมีศักยภาพ รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

๓) กระบวนการให้ความเป็นธรรมหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการตำรวจ กรณีการพิจารณาโดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยตำแหน่ง ประกอบกับ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารที่มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทุกประเภท อาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมภายในองค์กรตำรวจมีการแทรกแซงจากนักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูง ซึ่งอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดการบิดเบือนโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้

ข้อสรุป

ข้าราชการตำรวจ เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ทำให้ในทางปฏิบัติในการบริหารราชการของตำรวจจะมีความเกี่ยวข้องกับข้าราชการการเมือง กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ และมีความเกี่ยวข้องในบทบาทของประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ รวมถึงในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจและกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย

ซึ่งจากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า แม้กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันการกระทำใด ๆ อันเป็นการขัดต่อกฎหมาย เพื่อใช้เป็นหลักคุ้มครองด้านการบริหารงานบุคลากรในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่ยังพบว่า ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ รวมทั้งนักการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องได้พยายามแสวงหาช่องทางหรือช่องว่างของกฎหมาย หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือคนของตนได้โดยแยบยล อันทำให้กระบวนการให้ความยุติธรรม รวมทั้งกระบวนการคุ้มครองความเป็นธรรมไม่สามารถสะท้อนความเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง

๕.๑.๔ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ลักษณะประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีกรณีร้องเรียนการทุจริตในกระบวนการสอบบรรจุแต่งตั้งการจ่ายเงินเพื่อแลกรับผลประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้ง มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการทุจริตในการสอบบรรจุส่วนท้องถิ่นมีลักษณะของการสมประโยชน์ทั้งสองฝ่ายอยู่ด้วย

สำหรับกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบ ๑) ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ๒) ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘ และ ๓) ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

สำหรับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการแสวงหาความเป็นธรรมอันเกิดจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในวงงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น นั้น สรุปได้ว่า

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดโทษที่จะลงแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัย โดยการลงโทษทางวินัยให้ใช้มาตรฐานเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ โทษทางวินัยมี ๕ สถาน คือ (๑) ภาคทัณฑ์ (๒) ตัดเงินเดือน (๓) ลดขั้นเงินเดือน (๔) ปลดออก (๕) ไล่ออก โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จ.) แล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นได้แก่ การคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้งการย้ายการโอนการรับโอนการเลื่อนระดับการเลื่อนขั้นเงินเดือนการสอบสวนการลงโทษทางวินัย

การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวให้ใช้บังคับกับเมืองพัทยาด้วยโดยอนุโลม อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้เองตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรงประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓(๓) มาตรา ๒๓ วรรคหก มาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด และมาตรา ๒๘ วรรคเจ็ด บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลและคณะกรรมการเมืองพัทยา แล้วแต่กรณีมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนั้น โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ได้เอง

ในส่วนของการคุ้มครองระบบคุณธรรม การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์จะมีการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้ออกประกาศ ก.ถ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซีเป็นระบบแท่ง (Broadband) ซึ่งในประกาศดังกล่าว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานกลางเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เช่น ในข้อ ๓/๑ ได้กำหนดให้การสรรหาบุคคล การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ และการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นตามบัญชีความรู้ ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นและในข้อ ๑๔ ได้กำหนดให้การเลื่อนข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น พิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ผลงาน ความรู้ความสามารถ ความประพฤติ คุณธรรมและจริยธรรม ประวัติการปฏิบัติราชการ การผ่านหลักสูตรอบรมตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด เป็นต้น

การร้องทุกข์

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน หรือกรณีที่ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ภายใน ๓๐ วันนับแต่ทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ โดยกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นที่มิใช่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ให้ร้องทุกข์ต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี แต่หากผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับคำชี้แจงจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ภายใน ๑๕ วัน หรือไม่เป็นที่พอใจ หรือกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ให้ร้องทุกข์ต่อก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ. แล้วแต่กรณี เพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ พิจารณาทำความเห็นเสนอ และ ก.จ.จ. ก.ท.จ. หรือ ก.อบต.จ. แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่เลขานุการ ก.จ.จ. ก.ท.จ. หรือ ก.อบต.จ. แล้วแต่กรณี ได้รับเรื่องร้องทุกข์ เมื่อ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ. มีมติเป็นประการใด ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นโดยพลัน และมติดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด

การอุทธรณ์

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการระดับจังหวัดกล่าวคือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จ.) แล้วแต่กรณี ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยทำเป็นหนังสือถึงประธานกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานกรรมการพนักงานเทศบาล หรือประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี และให้ ก.จ.จ. ก.ท.จ. หรือ ก.อบต.จ. แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่เลขานุการ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ. แล้วแต่กรณี ได้รับหนังสืออุทธรณ์และเอกสารหลักฐาน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวให้เป็นที่สุด

อย่างไรก็ตาม หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของคณะกรรมการดังกล่าวก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยดังกล่าวเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมต่อไปได้ อีกทั้ง ยังสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาญาได้เช่นกัน หากมีการกระทำที่เข้าข่ายความผิดทางอาญา

สำหรับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร และการคุ้มครองระบบคุณธรรม โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

กรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม ถือว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของข้าราชการและบุคลากรของกรุงเทพมหานครได้อย่างชัดเจน

การร้องทุกข์ของข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ไว้ว่าจะต้องเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีความคับข้องใจจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาให้สามารถร้องทุกข์ได้ โดยต้องร้องทุกข์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ซึ่งแยกออกเป็นดังนี้

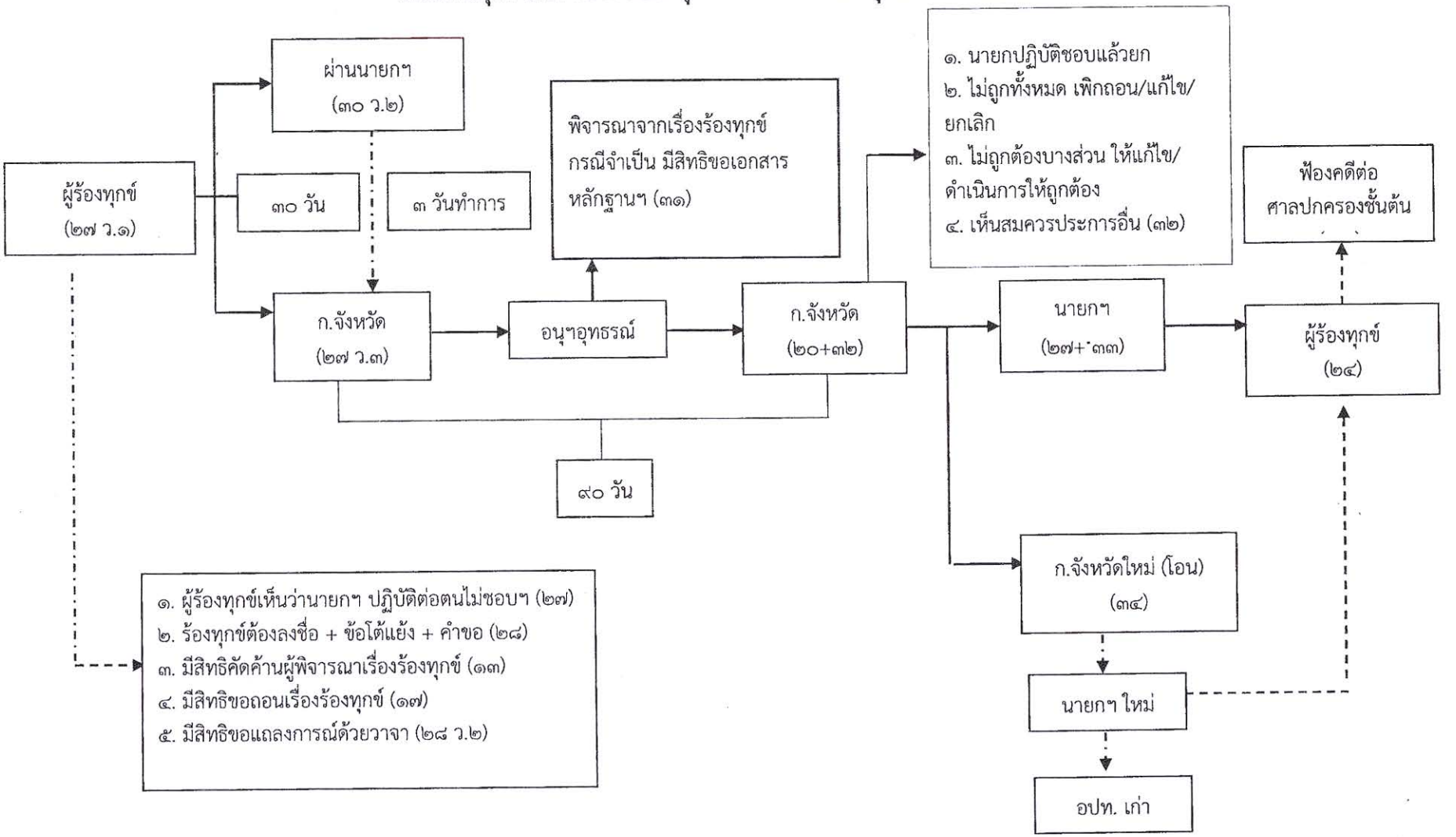
- ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน

- กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าสำนักงาน ก.ก. หรือผู้อำนวยการเขตให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน

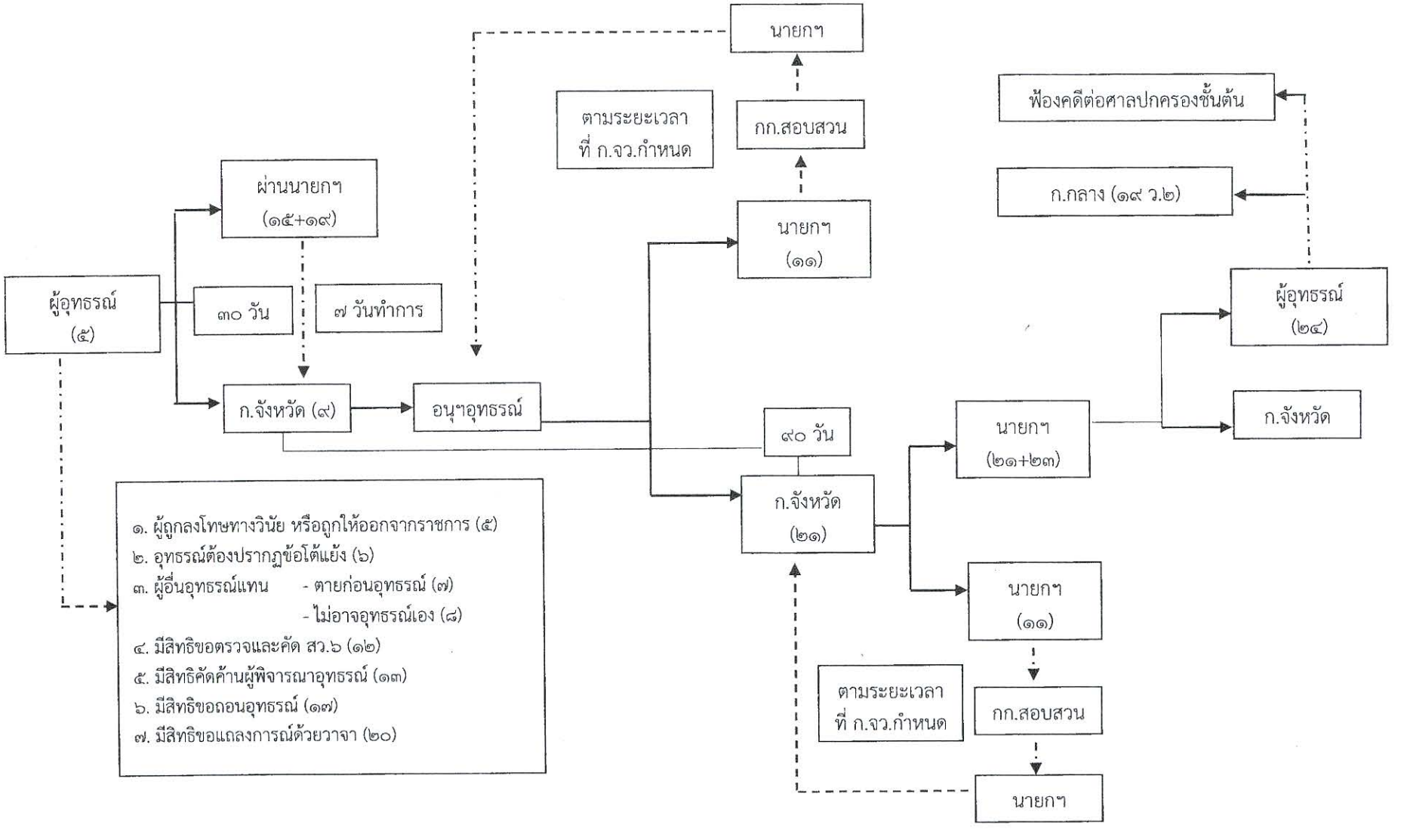
หากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหรือคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นต่อไปได้

การอุทธรณ์ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ สามารถอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อประธาน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์กรุงเทพมหานคร ต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครได้รับอุทธรณ์ และให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน ทั้งนี้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นต่อไปได้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ประกอบประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘



แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ประกอบประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘



ปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ (๓) ประกอบมาตรา ๒๓ วรรคหก และมาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้คณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้เอง แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลาง (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) กำหนด อาจทำให้มาตรฐานในการสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีความแตกต่างกันและอาจเกิดความเหลื่อมล้ำกันในทางปฏิบัติซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน เป็นช่องว่างในการเลือกปฏิบัติและเป็นปัญหาอุปสรรคหรือขีดจำกัดในการได้รับความเป็นธรรมโดยสุจริตและยุติธรรม รวมทั้งอาจเป็นการขัดขวางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เช่นกัน หากพบว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เข้าข่ายการดำเนินการเพื่อการกลั่นแกล้ง หรือเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดทางอาญาในฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้ง หากการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจเป็นมูลเหตุในการฟ้องคดีปกครองได้เช่นกัน ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักประกันการให้ความเป็นธรรมเรื่องการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ให้มีมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งควรบัญญัติในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้ช่องให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้อุทธรณ์ คู่กรณี และผู้เสียหาย ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย และกำหนดขั้นตอนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้เป็นหลักเกณฑ์กลางสอดคล้องกับหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อใช้บังคับกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นในทุกแห่ง

๒) กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลถึง ๓ ระดับ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลในภาพรวม

(๒) คณะกรรมการกลาง (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับกระทรวง มี ๓ รูปแบบแยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รวมตลอดถึงเมืองพัทยา

(๓) คณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในเขตจังหวัด

การกำหนดให้มีคณะกรรมการทั้ง ๓ ระดับดังกล่าว อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติในการกำกับดูแลมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และอุทธรณ์ที่จะเป็นการเพิ่มภาระความซับซ้อนของกระบวนการให้ความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นมักจะละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมกำกับ ดูแลด้านการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจัง ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่กระบวนการให้ความเป็นธรรมที่ขาดประสิทธิภาพด้วย

๓) กระบวนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ในคดีทุจริตของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีความล่าช้า ทำให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความเกรงกลัวต่อการกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของท้องถิ่นทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เป็นอำนาจของคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) ที่อาจจะไม่มีมาตรฐานเดียวกันและเกิดความเหลื่อมล้ำของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งควรให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของท้องถิ่นเช่นเดียวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ข้อสรุป

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีกรณีร้องเรียนการทุจริตในกระบวนการสอบบรรจุเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้เอง ได้แก่ การคัดเลือกการบรรจุและแต่งตั้งการย้าย การโอนการรับโอนการเลื่อนระดับการเลื่อนขั้นเงินเดือนการสอบสวนการลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จึงอาจเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่นักการเมืองท้องถิ่นหรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไป ทำให้อาจเกิดการแทรกแซงของนักการเมืองระดับประเทศในการแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการวางตัวคนของตนที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่นให้เข้ามาร่วมทำงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งเอื้อประโยชน์ทางการเมืองในการเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและเป็นหัวคะแนนให้กับตนได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับความน่าเชื่อถือและได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง จึงอาจแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรฐานกลางในการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรท้องถิ่นให้มีความเท่าเทียมเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการนำระบบอุปถัมภ์มาใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง ยังช่วยลดปัญหาการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ รวมถึงข้อพิพาททางปกครองเพื่อแสวงหาความเป็นธรรมจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ด้วยเช่นกัน

๕.๑.๕ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

พนักงานรัฐวิสาหกิจ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายกลางในการควบคุมการบริหารงานบุคคล และมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ(สคร.) สังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินนโยบายการบริหารและพัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล สำหรับการบริหารจัดการภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคคล รวมถึงการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และอุทธรณ์ โดยมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในแต่ละรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการมีส่วนได้เสียและผลประโยชน์ทับซ้อนของกรรมการรัฐวิสาหกิจและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดข้อห้ามมิให้ข้าราชการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานที่รัฐถือหุ้นอยู่ เกิน ๓ แห่ง ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อย่างแท้จริง ประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอาจมีการแทรกแซงจากนักการเมืองเพื่อให้คนของตนได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้กรรมการรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพเพราะขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่ง ทั้งนี้ การกระทำในเรื่องดังกล่าวข้างต้นผู้กระทำมักอาศัยช่องว่างของกฎหมายและหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้อกำหนดต่าง ๆ เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ให้อำนาจกรรมการรัฐวิสาหกิจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เองได้ ซึ่งอาจเป็นช่องว่างสำคัญที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในวงงานรัฐวิสาหกิจจนยากต่อการแก้ไข ส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกลไกของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมีความเคร่งครัด และมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน เพื่อป้องกันและป้องปรามการกระทำใด ๆ อันเป็นผลร้ายต่อระบบราชการโดยรวม

สำหรับกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการแสวงหาความเป็นธรรมอันเกิดจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในวงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ นั้น สรุปได้ว่า

พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของบริษัท หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์สามารถร้องทุกข์และยื่นข้อเรียกร้องความเป็นธรรม โดยมีขั้นตอนดังนี้

- การร้องทุกข์ผู้บังคับบัญชา จะต้องทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงลายมือชื่อตนเองยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาที่เป็นต้นเหตุของการร้องทุกข์ขึ้นไป ๑ ระดับ โดยยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบเหตุ และให้ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยแล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน หากผู้ร้องทุกข์

ไม่พอใจหรือไม่ได้รับการวินิจฉัย ให้ร้องทุกข์ต่อกรรมการผู้จัดการใหญ่ (กจญ.) ภายใน ๗ วัน โดยจะพิจารณาหรือตั้งกรรมการชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ให้ถือเป็นที่สุดและจะร้องทุกข์ต่อไปไม่ได้ แต่หากผู้ร้องทุกข์ยังไม่พอใจหรือเห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีไปยังศาลแรงงานต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

- การยื่นเรียกร้องตามสายการบังคับบัญชา เป็นการยื่นขอความเป็นธรรม โดยผ่านผู้บังคับบัญชาระดับสูงซึ่งอาจเป็นผู้บริหารในสายงานที่มีระดับสูงกว่าที่เกิดความขัดแย้งหรือยื่นโดยตรงกับฝ่ายแรงงานสัมพันธ์ โดยเจ้าหน้าที่ส่วนแรงงานสัมพันธ์จะตรวจสอบข้อมูลเอกสารหลักฐาน รวมถึงพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียน และนำเสนอผู้จัดการกรรมการ (ผจก.กก.) ให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากกรณีเข้าข่ายร้องทุกข์ก็ให้ดำเนินการตามกระบวนการหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ต่อไป

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีองค์ประกอบในส่วนต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องทุกข์หรือข้อเรียกร้องของพนักงานและลูกจ้าง ได้แก่

(๑) คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ มีอำนาจหน้าที่ปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน รวมถึงการร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

(๒) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในแต่ละรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยและมีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์เพื่อพิจารณาการร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ดังนั้น หากพนักงานและลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ ก็สามารถยื่นข้อเรียกร้องผ่านสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเพื่อหาช่องทางในการเจรจากับฝ่ายบริหารต่อไป

(๓) สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย (สพร.ท) มีอำนาจหน้าที่ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมการศึกษาและสัมพันธ์อันดีในรัฐวิสาหกิจ

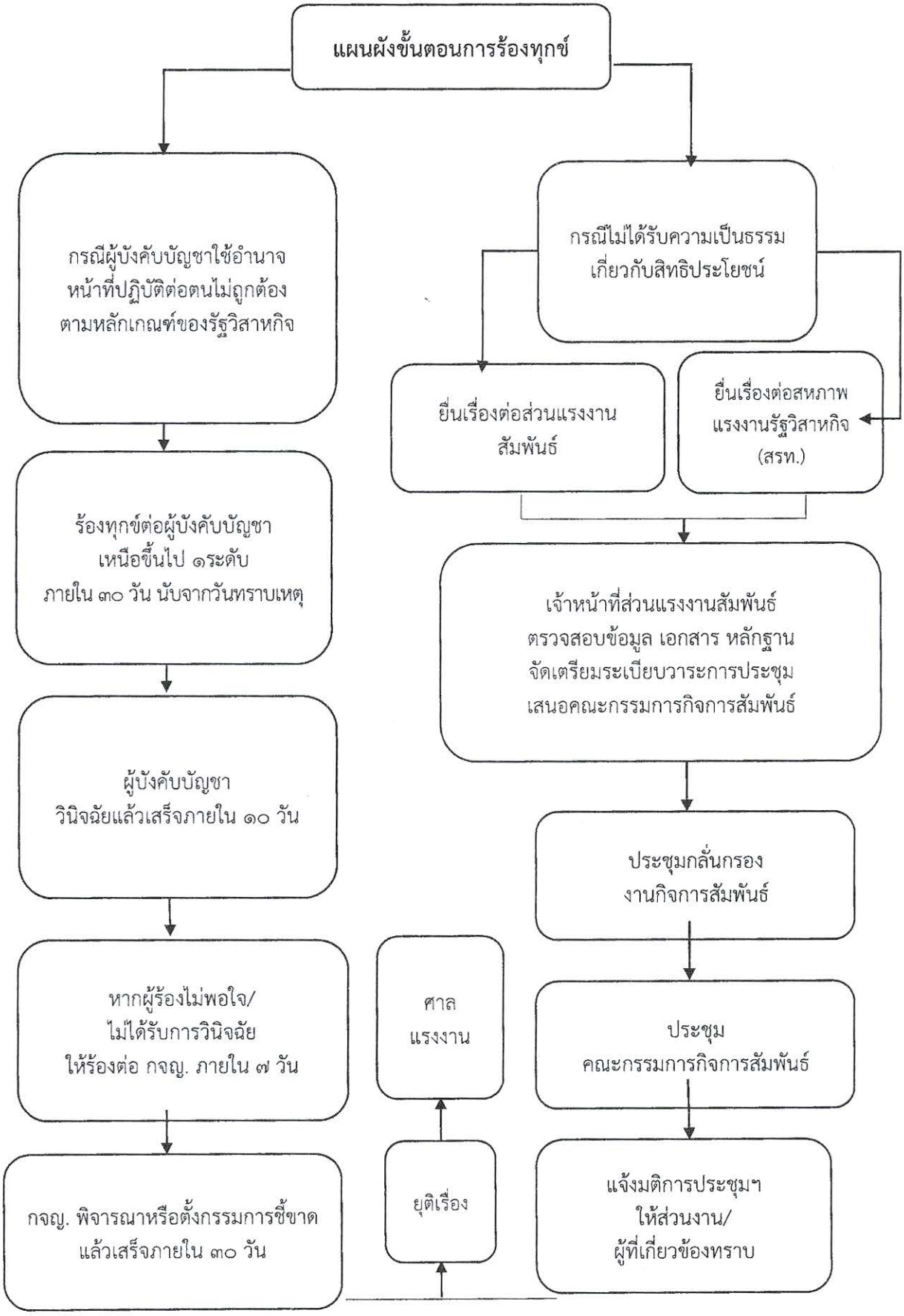
ดังนั้น หากพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ใดไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ก่อน อันเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กร จากนั้นจึงจะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแรงงานต่อไปได้

การร้องเรียน กรณีพนักงานมีความเดือดร้อนในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องร้องทุกข์ผู้บังคับบัญชาและเรื่องสิทธิประโยชน์ให้ร้องเรียนโดยตรงมาที่ส่วนแรงงานสัมพันธ์เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไข

แผนผังขั้นตอนการร้องเรียนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

โดยทั่วไปแล้วคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ยกเว้นกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการสรรหาหรือการเลิกจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

แผนผังขั้นตอนการร้องทุกข์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ



ปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ สรุปได้ดังนี้

- กรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้น การจะพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใด มีหลักพิจารณาว่าหากเป็นกรณีข้อพิพาททางการจ้าง (สภาพการจ้าง) ต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน แต่หากเป็นกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการสรรหาหรือการเลิกจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งอาจทำให้ผู้เสียหายต้องพิเคราะห์ข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงของมูลคดีอย่างรอบคอบก่อนที่นำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลตามเขตอำนาจศาลที่ถูกต้อง

ข้อสรุป

พนักงานรัฐวิสาหกิจ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ(สคร.) สังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินนโยบายการบริหารและพัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล สำหรับการบริหารจัดการภายในองค์กรรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคคล รวมถึงการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และอุทธรณ์ โดยมีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในแต่ละรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ ยังมีสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย (สพร.ท) ที่มีอำนาจหน้าที่ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมการศึกษาและสัมพันธ์อันดีในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย (สพร.ท) เป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ อย่างไรก็ตาม พนักงานรัฐวิสาหกิจก็อาจยังไม่ได้รับการคุ้มครองความเป็นธรรมอย่างถึงที่สุด ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากปัญหาการบริหารงานบุคคลภายในขององค์กรในระดับผู้บริหารหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจที่อาจจะมีกระบวนการแทรกแซงการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง ทำให้ได้ผู้บริหารหรือคณะกรรมการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา และจะร้องเรียนหรือร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งแม้จะมีข้อดีที่ทำให้การสอบสวนตรวจสอบภายในองค์กรเป็นไปได้อย่างรวดเร็วทันทีก็ตาม แต่อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมและอาจถูกผู้บริหารหรือนักการเมืองใช้อำนาจในทางมิชอบกลั่นแกล้งได้ ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือหลักเกณฑ์การสรรหา แต่งตั้งกรรมการหรือผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ตรงกับลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รวมถึงการมีคุณธรรม จริยธรรมอย่างแท้จริงและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ก็จะทำให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อการพัฒนาของประเทศชาติต่อไป

๕.๒ การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ความเป็นธรรม

องค์กรหรือหน่วยงานทั้งภายนอกและภายในมีบทบาทในการดำเนินกระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรในทุกภาคส่วนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น องค์กรหรือหน่วยงานภายใน จึงเป็นหน่วยงานในระดับต้นที่จะต้องมีบทบาทในการคุ้มครองและรับรองสิทธิในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการคุ้มครองกระบวนการให้ความเป็นธรรมหากบุคลากรได้รับผลกระทบหรือผลเสียหายจากการบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานของตน ซึ่งโดยหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในของฝ่ายปกครองไว้ คือ ระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองหรือระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ บุคคล และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหาร แต่ระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองจะมีประสิทธิภาพเพียงใด จะขึ้นอยู่กับการกำหนดกฎเกณฑ์ กล่าวคือ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน การบังคับใช้ที่จริงจังและเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง เป็นเพียงหลักประกันความยุติธรรมทางปกครองในเบื้องต้นเท่านั้น แต่หากคู่กรณีหรือผู้เสียหายไม่พอใจหรือเห็นว่าตนยังไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างถึงที่สุด ก็สามารถใช้กระบวนการตรวจสอบภายนอกองค์กร ด้วยการนำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อไปได้ อีกทั้ง หากเป็นกรณีที่เข้าข่ายการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานในฐานการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็อาจเข้าข่ายเป็นความผิดทางอาญาที่อาจเป็นมูลเหตุในการนำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาญาหรือศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อแสวงหาความเป็นธรรมจนถึงที่สุดต่อไปได้เช่นกัน

๕.๒.๑ กระบวนการให้ความเป็นธรรมโดยองค์กรหรือหน่วยงานภายใน

๑) ข้าราชการพลเรือนสามัญ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดขั้นตอนการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง โดยมีหลักว่าหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิ์ร้องทุกข์ได้ โดยการร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(๒) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดีและให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(๓) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้งนี้ ผู้ร้องทุกข์ต้องดำเนินการร้องทุกข์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยต้องบันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย

นอกจากนี้ การย่นหรือขยายระยะเวลา เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจขยายหรือย่นระยะเวลาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น **กระบวนการให้ความเป็นธรรมหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ การร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ตามลำดับสายการบังคับบัญชา และหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายในแล้วก็ยังสามารถร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือศาลปกครองได้ต่อไป**

อย่างไรก็ตาม การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.และการอุทธรณ์คำสั่งของข้าราชการพลเรือนสามัญต่อ ก.พ.ค. ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อ ๕.๒.๒ กระบวนการให้ความเป็นธรรมโดยองค์กรหรือหน่วยงานภายนอก ในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต่อไป

๒) ข้าราชการทหาร

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้กำหนดกระบวนการร้องทุกข์ไว้ว่า หากทหารได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาที่เห็นว่าไม่ยุติธรรม ผิดกฎหมายทำให้ไม่ได้รับประโยชน์หรือสิทธิที่ควรได้รับสามารถ “ร้องทุกข์”ให้ผู้บังคับบัญชารีบไต่สวนและจัดการแก้ไขความเดือดร้อน ชี้แจงให้ผู้ร้องทุกข์เข้าใจ และหากยังไม่หมดข้อสงสัยให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป หรือหากยังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือได้รับการชี้แจงใน ๑๕ วันให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นลำดับ แต่หากทหารผู้ร้องทุกข์ยังไม่หมดความสงสัย สามารถร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ดังนั้น **กระบวนการให้ความเป็นธรรมหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการทหาร คือ การร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ตามลำดับสายการบังคับบัญชาจนถึงที่สุด และหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมแล้วก็ยังสามารถร้องทุกข์ดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมจากหน่วยงานภายนอกกองทัพ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือศาลปกครองได้ต่อไป**

๓) ข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดขั้นตอนการร้องทุกข์ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง โดยมีหลักว่า ข้าราชการตำรวจที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง

ตามระเบียบ กฎหมาย หรือเกิดจากการปฏิบัติโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชาต่อตน ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้บังคับบัญชาผู้ทำให้เกิดทุกข์ หรือ ก.ตร. แล้วแต่กรณีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้เกิดทุกข์โดยหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- รองผู้กำกับการหรือเทียบเท่าลงมาเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้กำกับการหรือเทียบเท่า

- รองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้กำกับการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับการหรือเทียบเท่า

- รองผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บังคับการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าหรือ ก.ตร.

- ผู้บังคับการหรือเทียบเท่าของหน่วยขึ้นตรง ตร. เป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อ ผบ.ตร. หรือ ก.ตร.

- จตช. รองผบ.ตร. หรือเทียบเท่าลงมาถึงผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าเป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อ ผบ.ตร. หรือ ก.ตร.

- นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ผบ.ตร. เป็นผู้ทำให้เกิดทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.ตร.

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องทุกข์ต้องพิจารณาและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหลักฐานกรณีมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน

ในส่วนของการอุทธรณ์พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ๒ กรณี

(๑) กรณีถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือนให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ แต่ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร.

(๒) กรณีถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร.

ทั้งนี้ ให้อุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จและแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน

ดังนั้น **กระบวนการให้ความเป็นธรรมหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการตำรวจ คือ การร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ ตามลำดับสายการบังคับบัญชาหรือต่อ ก.ตร. แล้วแต่กรณี และหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายในแล้วก็ยังสามารถร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือศาลปกครองได้ต่อไป**

๔) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้เองตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรงประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓(๓) ประกอบมาตรา ๒๓ วรรคหก และมาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้คณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) และเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ได้เอง โดยจะมีคณะกรรมการกลาง (ก.ก. ก.ท. และ ก.อบต.) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์หรืออุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ ดังนั้น กระบวนการให้ความเป็นธรรมหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองของข้าราชการส่วนท้องถิ่น คือ การร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกลาง (ก.ก. ก.ท. และ ก.อบต.) และหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายในแล้ว ก็ยังสามารถร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือศาลปกครองได้ต่อไป

๕) พนักงานรัฐวิสาหกิจ

พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์สามารถร้องทุกข์และยื่นข้อเรียกร้องความเป็นธรรมโดยจะต้องทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงลายมือชื่อตนเองยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาที่เป็นต้นเหตุของการร้องทุกข์ขึ้นไป ๑ ระดับ โดยยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบเหตุและให้ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยแล้วเสร็จภายใน ๑๐ วันหากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจหรือไม่ได้รับการวินิจฉัย ให้ร้องทุกข์ต่อกรรมการผู้จัดการใหญ่ (กจญ.) ภายใน ๗ วัน โดยจะพิจารณาหรือตั้งกรรมการชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ให้ถือเป็นที่สุดและจะร้องทุกข์ต่อไปไม่ได้ ดังนั้น กระบวนการให้ความเป็นธรรมหรือระบบการเยียวยาภายในของพนักงานรัฐวิสาหกิจ คือ การยื่นเรียกร้องตามสายการบังคับบัญชา อันเป็นการยื่นขอความเป็นธรรมโดยผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายในแล้ว

ก็ยังสามารถร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือศาลปกครองได้ต่อไป

๕.๒.๒ กระบวนการให้ความเป็นธรรมโดยองค์กรหรือหน่วยงานภายนอก

๑) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

ตามความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จำนวน ๗ คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. โดย ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ(๑) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(๒) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (๓) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์(๔) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดขั้นตอนการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบและเป็นหลักประกันการให้ความเป็นธรรมโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้

การร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

- กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิ์ร้องทุกข์ได้ ซึ่งจะต้องเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ทั้งนี้ ผู้ร้องทุกข์ต้องดำเนินการร้องทุกข์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ และองค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยให้บันทึกเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วย

การอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.

- กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

ดังนั้น ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด่านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร เมื่อผ่านการพิจารณาวินิจฉัยจาก ก.พ.ค. แล้วหากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจ ก็สามารถ

ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น หรือหากผู้อุทธรณ์ยังติดใจสงสัย ก็สามารถไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๑) กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดว่า กรณีร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยให้บันทึกเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วยนอกจากนี้ เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจขยายหรือย่นระยะเวลาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น การให้อำนาจผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ในการขยายระยะเวลาในการพิจารณาออกไปได้อีกอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการขยายระยะเวลาโดยไม่มีขีดจำกัด ซึ่งอาจทำให้เกิดการประวิงเวลาในการพิจารณาร้องทุกข์ อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ร้องทุกข์ได้

(๒) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน แต่ยังไม่มีสำนักงานที่เป็นอิสระของตนเอง ทำให้ยังต้องใช้บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจส่งผลต่อความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์อุทธรณ์ เนื่องจากข้าราชการในระดับผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา อาจใช้อำนาจหน้าที่ในการครอบงำการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องได้

(๓) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาลและอำนาจทางการเมือง ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการทั้งงานธุรการและงานงบประมาณ จึงขาดความเป็นอิสระและไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชาและการพิจารณาวินิจฉัย ส่งผลให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ด้านความเป็นธรรมและอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การศึกษาวิจัย การให้คำแนะนำส่วนราชการในการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบด้านบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นธรรม

(๔) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่กรรมการวินิจฉัยจำกัด ขณะที่เรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ที่มาสู่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีจำนวนมาก จึงทำให้การพิจารณาวินิจฉัยเกิดความล่าช้า

(๕) กระบวนการร้องทุกข์มายังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ยากและใช้เวลานาน ซึ่งผู้ร้องทุกข์อาจถูกผู้บังคับบัญชาในขณะนั้นกลั่นแกล้งจนส่งผลให้การร้องทุกข์เกิดขึ้นได้ยาก

(๖) ขั้นตอนการพิจารณาโดยกลไกของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ใช้เวลานาน ย่อมเป็นผลเสียอย่างมากต่อผู้ที่ได้รับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผลของคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นกับผู้นั้นและบุคคลที่เกี่ยวข้องไปก่อนแล้ว

(๗) ผลการพิจารณาคดีหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เปิดเผยจำกัดแค่คู่กรณี ไม่มีการเผยแพร่ให้แก่สาธารณชนโดยทั่วไปทราบ ทำให้ยากต่อการติดตามตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสให้เป็นที่ประจักษ์และเป็นตัวอย่างของการเกรงกลัวต่อการปฏิบัติเช่นนั้นในโอกาสต่อ ๆ ไป

๒) ศาลปกครอง

ศาลปกครอง เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ และมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีฐานะเป็นองค์กรศาลเช่นเดียวกันกับศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา "คดีปกครอง" ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการทั้งนี้ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ ดังนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวศาลแรงงานศาลภาษีอากรศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศศาลล้มละลายหรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

ศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งแต่ละคดีจะมีการพิจารณาโดยองค์คณะของตุลาการ ศาลปกครองแบ่งออกเป็น ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น ศาลปกครอง จึงเป็นองค์กรตุลาการที่มีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันมีอำนาจในการพิจารณาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองอันเกิดจากการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การย้าย รวมทั้งคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ และการเลื่อนเงินเดือน เป็นต้น ทั้งนี้ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนอกจากจะต้องเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว การฟ้องคดียังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดด้วย เป็นต้นว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้วการฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย เป็นต้น

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สรุปสถานภาพคดีของศาลปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ ได้ดังนี้

- คดีข้อพิพาทของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การย้าย และการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

- คดีข้อพิพาทของข้าราชการทหาร ที่ผ่านมายังไม่มีคดีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด (เนื่องจากมีการถอนฟ้องเป็นส่วนใหญ่) อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมีข้อจำกัดในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลบางประเภท กล่าวคือ ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทหาร

- คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องทางวินัย นอกจากนี้ ยังมีคดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือโยกย้ายอีกจำนวนมาก

- คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีที่มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองมากเป็นอันดับต้น ๆ กรณีหนึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งมีการประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้แต่ไม่เรียกบรรจุแต่งตั้งตามลำดับ และคดีทางวินัย เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า โดยมากจะมีประเด็นมาสู่การพิจารณาของศาลในเรื่องของความเป็นกลางในการพิจารณาร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ อันจะมีผลต่อความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอันเป็นมูลเหตุของคดี

- คดีข้อพิพาทของพนักงานรัฐวิสาหกิจ หากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับการสรรหาหรือการเลิกจ้าง จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลแรงงาน ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง แต่หากเป็นข้อพิพาทของผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินงานของศาลปกครอง

(๑) ศาลปกครองมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการพิจารณาคดี ประกอบกับไม่มีข้อกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคดีของศาลปกครองไว้ ทำให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้า

(๒) การพิจารณาคดีปกครองคู่กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะแต่งตั้งอัยการเป็นทนายเพื่อต่อสู้คดี ซึ่งอัยการไม่ใช่คู่กรณีโดยตรง จึงไม่ทราบข้อมูลความเป็นมาเบื้องต้นของส่วนราชการนั้น ทำให้อัยการต้องใช้เวลาในการพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงของคู่กรณีเป็นเวลานาน ส่งผลต่อการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ต้องใช้เวลายืดเยื้อออกไป

(๓) การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งทางปกครอง มักจะไม่แสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนหรือไม่มีการบันทึกแสดงเหตุผลในการออกคำสั่ง ทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งทางปกครองว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทำได้ค่อนข้างยาก

(๔) โดยที่ตามปกติแล้ว การฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งหากศาลมีคำพิพากษาตามคำขอให้เพิกถอนคำสั่ง กรณีจะไม่ต้องมีการบังคับคดี เนื่องจากถือว่ากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับศาลสิ้นสุดลงแล้วตามรูปคดี แต่โดยผลของกฎหมาย อาจมีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการใด ๆ ต่อไป เช่น กรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ ในทางกฎหมายถือว่าไม่มีคำสั่งดังกล่าวอีกต่อไปแล้ว แต่ในการกลับเข้ารับราชการใหม่จะต้องมีขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องดำเนินการ (ไม่ถือเป็นการบังคับคดี) แต่ปรากฏว่าคงมีกรณีที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เพิกเฉยหรือดำเนินการล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ชนะคดีไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอย่างเป็นรูปธรรมภายในเวลาอันสมควร หรืออาจมีการดึงเรื่องไว้จนผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการก่อน ดังนั้น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เร่งดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องวินัยของข้าราชการในทุกประเภท โดยอาจกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจเพิกเฉยหรือละเลยมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในเวลาที่เหมาะสมโดยอาจกำหนดให้ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

๓) ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นศาลยุติธรรมมี ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลจังหวัดศาลแขวง และศาลยุติธรรมอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดให้เป็นศาลชั้นต้น เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัวศาลแรงงานศาลภาษีอากรศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศศาลล้มละลาย

สำหรับมูลความผิดของคดีที่เกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม นั้น แยกการพิจารณาได้ดังนี้

คดีอาญา

(๑) กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางอาญาในความผิดฐานทุจริตหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้อาจอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคดี ศาลจะใช้รายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

(๒) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกคำสั่ง โยกย้าย หรือเลื่อนระดับซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใดก็ตาม หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อาจเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้

ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดทางอาญาดังกล่าวอาจถูกผู้เสียหายที่ถูกกระทำจากพฤติการณ์นั้นดำเนินคดี โดยฟ้องต่อศาลอาญาได้

คดีแพ่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดต่อความเสียหายในทางละเมิดต่อผู้เสียหาย ก็ต่อเมื่อได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้เสียหายได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชามักจะไม่ฟ้องคดีแพ่งเพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับผิดต่อความเสียหายในทางละเมิดที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด เนื่องจากมูลความผิดของคดีมักจะเข้าข่ายเป็นความผิดต่อตัวของผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายจนทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครองเสียส่วนใหญ่

คดีแรงงาน

ศาลแรงงาน เป็นศาลชำนัญพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมหรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(๓) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(๔) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมหรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(๕) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานทั้งนี้ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

(๖) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

(๗) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

ดังนั้น คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับปฏิบัติการ จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลแรงงาน

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินงานของศาลยุติธรรม

- ระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลอาญายังไม่มีความรวดเร็วมากนักและไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ชัดเจน ทำให้คดีมีความล่าช้า

- ศาลอาญาจะดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาคดีอาญาโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือตามคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง (กระบวนการตรวจสอบหรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง) หรือองค์กรหรือหน่วยงานตรวจสอบภายนอก เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นต้น ทำให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอาญาที่จะต้องนำสืบพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่ามูลเหตุแห่งคดีอาญาดังกล่าว เป็นข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานราชการ โดยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

๔) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ทำหน้าที่พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจดังนั้น การยื่นข้อเรียกร้องผ่านสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งของพนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เนื่องจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ จึงทำให้การดำเนินการใด ๆ ของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีผลคุ้มครองตามกฎหมาย และการเรียกร้องยังครอบคลุมพนักงานที่เป็นสมาชิกทุกคน โดยกระบวนการเจรจาของสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหาร

๕) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย คือ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นรวมถึงไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง (ระดับซี ๘ ขึ้นไป) ร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันรวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันอันสืบเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์อาจถูกผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนชี้มูลความผิดทางอาญาและสรุปสำนวนส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี รวมทั้งชี้มูลความผิดทางวินัย ส่งผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเพื่อลงโทษทางวินัย

ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบ รวมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม จึงนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญองค์กรหนึ่งในการตรวจสอบกลไกการดำเนินการของภาครัฐให้เกิดความสุจริต เที่ยงธรรม และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม

๖) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ฝ่ายบริหาร) ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิด ทั้งทางวินัยและอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง (ระดับซี ๘) ลงมา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนข้าราชการและพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบพิเศษอื่น รวมทั้งสิ้นประมาณ ๑๐,๐๐๐ หน่วยงาน

ซึ่งหากข้าราชการดังกล่าวกระทำการทุจริตในภาครัฐ กล่าวคือ การทุจริตต่อหน้าที่ด้วยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น รวมทั้งการประพฤติมิชอบด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยหาก ๑) มีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ ๒) ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อให้ดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ๓) ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ป.ป.ท. ก็สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดตามอำนาจหน้าที่ได้ซึ่งหากเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ท. ส่งสรุปสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามที่ ป.ป.ท. กำหนดให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรืออาญา และหากคดีมีมูลความผิดทางอาญา ป.ป.ท. จะส่งสรุปสำนวนคดีไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม ป.ป.ท. ยังมีปัญหาข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ ซึ่งทำให้มีข้อแตกต่างจากอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้ ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของ ป.ป.ท. ให้มากยิ่งขึ้น ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๙) เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้ ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ท. ที่ยังมีความล่าช้าโดยเฉลี่ยจะใช้เวลาดำเนินการประมาณ ๑ ปี – ๑ ปี ๖ เดือน เนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอต่อภารกิจงานและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

ดังนั้น ป.ป.ท. จึงนับเป็นองค์กรของภาครัฐที่สำคัญที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต้น ให้เป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส ปราศจากการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการยุติธรรม อันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติทุจริตมิชอบในวงงานราชการได้อีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งอาจช่วยลดปัญหาหรือเป็นการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงงานราชการ รวมทั้งการกระทำทุจริตในภาครัฐ อันเนื่องจากระบบอุปถัมภ์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนหรือพวกพ้องได้อย่างเป็นรูปธรรมด้วย นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตในภาครัฐยังสามารถมีส่วนร่วมแจ้งพฤติการณ์การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้ทางโทรศัพท์สายด่วนและเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ท. โดย ป.ป.ท. จะพัฒนาให้สามารถส่งข้อมูลผ่านแอพพลิเคชั่นของโทรศัพท์ติดตามตัวในอนาคตด้วย

ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตดังกล่าว จะได้รับการปกปิดข้อมูลและมีกฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยในการให้ข้อมูลต่อ ป.ป.ท.

๗) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ ๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี ๑.๑) ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ๑.๒) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และ ๑.๓) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาการพิพากษาอรรถคดีของศาล ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน จะใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการตามข้อ ๑.๑) – ๑.๓) ได้ต้องมีการร้องเรียน เว้นแต่กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ ๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า ๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และ ๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณา

ดังนั้น จะเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งที่ให้ความเป็นธรรมกับผู้ร้องเรียนและประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม ซึ่งจะช่วยให้มีการควบคุม ป้องปรามการกระทำผิดของบุคลากรของรัฐ เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายและพึงระวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้มีความสุจริต เที่ยงธรรม และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

๘) สภาทนายความ

สภาทนายความ เป็นองค์กรนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีนายกและกรรมการสภาทนายความที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกทนายความทั่วประเทศเป็นผู้บริหาร โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในด้านการช่วยเหลือประชาชน สังคม เพื่อผดุงความยุติธรรมทางกฎหมายด้วยการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย ซึ่งจะรับให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ แก่ประชาชนทั่วไป เช่น การรับให้คำปรึกษาด้านกฎหมายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการให้ความช่วยเหลือในการฟ้องคดี เป็นต้น จึงถือเป็นองค์กรผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งสถาบันหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย และมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการช่วยเหลือสังคม

ในด้านกระบวนการยุติธรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมได้เป็นที่ประจักษ์และเป็นที่พึ่งให้กับประชาชนทั่วไป ตลอดจนข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

สำหรับข้อมูลสถิติกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายต่อสภาทนายความ เฉพาะในส่วนของคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ จนถึงปี ๒๕๕๙ จำนวน ๒๔๒ ราย และเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว จำนวน ๘ เรื่อง ดังนี้

๑. คดีที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (คดีถึงที่สุด) จำนวน ๒ เรื่อง

๒. คดีที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาฟังขึ้น (คดีถึงที่สุด) จำนวน ๒ เรื่อง

๓. คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาฟังขึ้น (คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด) จำนวน ๑ เรื่อง

๔. คดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น จำนวน ๓ เรื่อง

๕.๒.๓ องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภาครัฐ

๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของส่วนราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานของส่วนราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด ซึ่งหากปรากฏว่าส่วนราชการ หรือหน่วยงานราชการดังกล่าว มีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติการตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการมีอำนาจเสนอข้อสังเกตและความเห็นพร้อมทั้งพฤติการณ์ของส่วนราชการ หรือหน่วยงานราชการนั้นต่อประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมาธิการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณ รายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป อีกทั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อ ๑) พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และ ๒) แจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าว หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยงานราชการกำหนดไว้ โดยให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย นอกจากนี้ พนักงานสอบสวน หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าว หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ จะต้องแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ

ทราบภายในทุกเก้าสิบวัน หากผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ปัจจุบันปัญหาความเสียหายจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าไปตรวจสอบบางส่วนเป็นความเสียหายจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ และระบบอุปถัมภ์เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ เช่น ผู้มีอำนาจจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐต้องการจัดซื้อจัดจ้างกับภาคเอกชนที่เป็นพรรคพวกของตนเองหรือการที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคนของตนด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์ไปอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอโครงการหรือการตั้งกรรมการที่เป็นกลุ่มของพวกตนให้ทำหน้าที่กรรมการในการพิจารณาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอน เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเอาผิดบุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนทำให้การจัดซื้อจัดจ้างระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเกิดความไม่สุจริตและเกิดความเสียหายขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่ได้ให้ถ้อยคำแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลสำคัญที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้นไว้เป็นพยานได้โดยไม่ดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวยังเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ส่วนมาตรการป้องกันการกระทำทุจริตที่มีเหตุมาจากระบบอุปถัมภ์อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุนั้น ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนตัวอย่างเช่น การไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ควบคุมการเข้าไปทำงานให้กับภาคเอกชนของอดีตข้าราชการระดับสูงที่เกษียณอายุราชการแล้ว ทำให้อดีตข้าราชการดังกล่าวสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลที่ยังคงมีอยู่ในหน่วยงานราชการที่ตนเคยสังกัดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับภาคเอกชนที่ตนเข้าไปทำงานหลังเกษียณได้ หรือการที่ยังไม่เคยมีการกล่าวหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดมูลฟ้องในลักษณะการล็อกสเป็คหรือการฮั้วประมูลที่เกิดจากบุคคลที่เป็นกรรมการดำเนินการและมาจากการแต่งตั้งกันด้วยระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการทุจริตนั้น เห็นควรแก้ไขโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดลงโทษผู้กระทำผิดให้เป็นแบบอย่างเพื่อป้องกันข้าราชการไม่ให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระที่มีความสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการด้านการใช้งบประมาณของภาครัฐเพื่อให้การใช้เงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงหลัก ๒ ประการ คือ ๑) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และ ๒) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อป้องกันและป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงงานราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่บทบาทอำนาจหน้าที่ของ สตง. ในด้านการตรวจสอบการทุจริตจากการใช้เงินงบประมาณของภาครัฐจะเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาภายหลังจากการตรวจสอบจนพบสภาพปัญหาความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นแล้ว และรายงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เพื่อให้รับทราบปัญหาและดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ไม่มีอำนาจในการยับยั้งโครงการหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่เห็นว่าอาจมีความเสี่ยงจะทำให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดินได้ ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นเพียงหน่วยงานที่ป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดต่อการบริหารงบประมาณของแผ่นดินที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเท่านั้น แต่มิได้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในเชิงบังคับปฏิบัติทางกฎหมายแต่อย่างใด

๒) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการแจ้งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนและมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าในเรื่องทางแพ่งหรืออาญา หรือทางปกครอง แก่ผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเพื่อการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ประการหนึ่ง คือ การสืบสวน สอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีผู้ร้องหรือไม่มีผู้ร้อง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาการทุจริตและซื้อสิทธิขายเสียงทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเพื่อช่วยเหลือพวกพ้อง เครือญาติ ให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นปัญหาที่พบอยู่อย่างต่อเนื่องและยากต่อการแก้ไข

ดังนั้น ก.ก.ต. จึงเป็นองค์กรที่ควบคุม ตรวจสอบดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ อาจเป็นช่องทางที่เอื้อให้เกิดปัญหาระบบอุปถัมภ์ในลักษณะการค้ำจุนสนับสนุนช่วยเหลือ และกระทำการหรือละเว้นการกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง พรรคพวก เพื่อนพ้อง และญาติมิตร โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีมาช้านานและยังเป็นปัญหาที่สั่งสมและแทรกซึมอยู่ในระบบการเมืองและราชการไทยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เพราะการก้าวเข้าสู่อำนาจด้วยค่านิยมและวิธีการของระบบอุปถัมภ์แล้ว ก็จะได้ผู้มีอำนาจที่มาจากระบบการคัดสรรที่ไม่ดีและจะนำวิธีการของระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบริหารงานต่อไป ทำให้ส่งผลเสียหายในด้านต่าง ๆ ต่อประเทศชาติมาโดยตลอด

๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการกำหนดนโยบาย ควบคุมและถ่วงดุลอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการ ปปง. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ ๑) เสนอมาตรการ

ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายต่อคณะรัฐมนตรี ๒) กำกับดูแลติดตามและประเมินผลการปฏิบัติของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ๓) กำกับดูแลและควบคุมให้คณะกรรมการธุรกรรมสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งระงับหรือยับยั้งการกระทำใดของคณะกรรมการธุรกรรม สำนักงานและเลขาธิการที่เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่อาจเกิดจากการทำธุรกรรมของหน่วยงานของรัฐหรือกิจการบางประเภทที่ไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้และเสนอแนะแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว ๕) ออกระเบียบข้อบังคับประกาศคำสั่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมรวมตลอดทั้งออกระเบียบหรือประกาศอื่นใดที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือหลักเกณฑ์ใดที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนจึงจะใช้บังคับได้

สำหรับความผิดมูลฐานที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ในวงงานราชการ คือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ดังนั้น คณะกรรมการ ปปง. จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดจากการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ได้ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เช่น ข้าราชการการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่มีการทำธุรกรรม นิติกรรม หรือสัญญาหรือการดำเนินการใด ๆ กับผู้อื่นทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวด้วยการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทรัพย์สินดังกล่าวถือว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และหากบุคคลใดก็ตาม ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าวโดยรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินดังกล่าว บุคคลนั้นก็จะเข้าข่ายการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปัญหาความผิดฐานฟอกเงินส่วนใหญ่ที่เป็นต้นเหตุจากระบบอุปถัมภ์พบว่า การที่ผู้มีอำนาจทางการเมือง ผู้มีอิทธิพล ผู้บริหารระดับสูง หรือผู้บังคับบัญชาจะมีการดำเนินการในลักษณะที่เอื้อประโยชน์และให้การช่วยเหลือเพื่อนพ้อง ญาติมิตร คนใกล้ชิดหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อช่วยปกปิดความผิดมูลฐานเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้กระทำความผิดด้วยการโอน จำหน่าย จ่าย แจก แปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด นั้น เพื่อไม่ให้พวกพ้องของตนได้รับโทษหรือได้รับโทษน้อยลงจากฐานความผิดดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันพบว่าลักษณะการกระทำความผิดฐานฟอกเงินดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในสังคมและมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักการเมือง

ทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น ผู้บริหารระดับสูง หรือผู้มีอำนาจและอิทธิพลทางสังคมและการเมือง รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีบารมีในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้กระทำความผิดที่เป็นพวกพ้องของตน จนทำให้เกิดการทำธุรกรรมต่าง ๆ ที่อาจมีผลผูกพันกับหน่วยงานของรัฐเพื่อปกปิด ซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้รัฐเกิดความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ซึ่ง ปปง. นับเป็นองค์กรของรัฐที่สำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน รวมทั้งกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการทำธุรกรรมของหน่วยงานของรัฐเพื่อไม่ให้เข้าข่ายเป็นการกระทำผิดฐานฟอกเงิน รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งยึดอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ปปง. ยังมีมาตรการในการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการธุรกรรม โดยคณะกรรมการธุรกรรมจะแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวโดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ คณะกรรมการธุรกรรมสามารถเสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญที่คุ้มครองและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจมีสาเหตุเบื้องต้นมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ของหน่วยงานราชการได้อีกทางหนึ่ง

๕.๓ จำนวน ประเภทของคดี ผลของคดี และการร้องทุกข์

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สรุปข้อมูลจากการเชิญหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม สามารถสรุปสถิติ จำนวน ประเภทของคดี ผลของคดี และการร้องทุกข์ ได้ดังนี้

๕.๓.๑ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

ข้อมูลสถิติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (นับจากปี ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๙) เกี่ยวกับการร้องทุกข์และอุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นลักษณะปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ รวม ๒,๒๙๓ เรื่อง โดยแยกออกเป็น การร้องทุกข์ จำนวน ๑,๓๗๐ เรื่อง และการอุทธรณ์ จำนวน ๙๒๓ เรื่อง

๑) การร้องทุกข์

● เรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจ ก.พ.ค. จำนวน ๗๘๔ เรื่อง แล้วเสร็จ ๗๕๑ เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ ๓๓ เรื่อง โดยเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจของ ก.พ.ค. แต่พิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน ๗๕๑ เรื่อง ดังนี้

ปี ๒๕๕๑	เสร็จ	๑	เรื่อง
ปี ๒๕๕๒	เสร็จ	๑๕๓	เรื่อง

ปี ๒๕๕๓ เสร็จ ๑๓๒ เรื่อง
ปี ๒๕๕๔ เสร็จ ๑๒๒ เรื่อง
ปี ๒๕๕๕ เสร็จ ๗๘ เรื่อง
ปี ๒๕๕๖ เสร็จ ๖๖ เรื่อง
ปี ๒๕๕๗ เสร็จ ๕๘ เรื่อง
ปี ๒๕๕๘ เสร็จ ๑๐๒ เรื่อง
ปี ๒๕๕๙ เสร็จ ๓๙ เรื่อง

●เรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจ ก.พ.ค. จำนวน ๕๘๖ เรื่อง แล้วเสร็จ ๕๐๗ เรื่อง อยู่ระหว่างดำเนินการ ๗๙ เรื่อง โดยเรื่องร้องทุกข์ที่ ก.พ.ค. พิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน ๕๐๗ เรื่อง ดังนี้

ปี ๒๕๕๒ เสร็จ ๓๔ เรื่อง
ปี ๒๕๕๓ เสร็จ ๔๙ เรื่อง
ปี ๒๕๕๔ เสร็จ ๖๙ เรื่อง
ปี ๒๕๕๕ เสร็จ ๕๗ เรื่อง
ปี ๒๕๕๖ เสร็จ ๘๕ เรื่อง
ปี ๒๕๕๗ เสร็จ ๙๖ เรื่อง
ปี ๒๕๕๘ เสร็จ ๑๐๒ เรื่อง
ปี ๒๕๕๙ เสร็จ ๑๕ เรื่อง

เรื่องที่แล้วเสร็จ จำนวน ๕๐๗ เรื่อง มีผลดำเนินการ ดังนี้

๑. ยกคำร้องทุกข์ ๒๒๘ เรื่อง
๒. ฟังขึ้น ๖๐ เรื่อง
๓. จำหน่าย ๑๙๗ เรื่อง
๔. ขอถอนคำร้องทุกข์ ๒๒ เรื่อง

นอกจากนี้ จำนวนสถิติคดีที่มีการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (ช่วงเดือนมกราคม – ธันวาคม ๒๕๕๘) เรื่องร้องทุกข์ จำนวน ๑๗๐ เรื่อง อยู่ในอำนาจจำนวน ๘๒ เรื่อง และไม่อยู่ในอำนาจจำนวน ๘๘ เรื่อง

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของ ก.พ.ค. จำนวน ๘๒ เรื่อง แบ่งตามประเภทเรื่องร้องทุกข์ได้ ดังนี้

๑. การแต่งตั้ง (เลื่อน/ย้าย) ๕๕ เรื่อง
๒. การเลื่อนเงินเดือน/การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ๔ เรื่อง
๓. ไม่มอบหมายงาน ๑ เรื่อง
๔. ถูกว่ากล่าวตักเตือน ๑ เรื่อง
๕. ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน ๓ เรื่อง
๖. การกำหนดตำแหน่ง/เกลี่ยอัตรากำลัง/ตัดโอนตำแหน่ง ๑๘ เรื่อง

๒) การอุทธรณ์

● เรื่องอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในอำนาจ ก.พ.ค. จำนวน ๑๗ เรื่อง แล้วเสร็จ ๑๗ เรื่อง

ปี ๒๕๕๓	เสร็จ	๔	เรื่อง
ปี ๒๕๕๔	เสร็จ	๓	เรื่อง
ปี ๒๕๕๕	เสร็จ	๑	เรื่อง
ปี ๒๕๕๖	เสร็จ	๕	เรื่อง
ปี ๒๕๕๗	เสร็จ	๑	เรื่อง
ปี ๒๕๕๘	เสร็จ	๓	เรื่อง

●เรื่องอุทธรณ์ที่อยู่ในอำนาจ ก.พ.ค. จำนวน ๙๐๖ เรื่อง แล้วเสร็จ ๖๘๕ เรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการ ๒๒๑ เรื่อง โดยเรื่องอุทธรณ์ที่ ก.พ.ค. พิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน ๖๘๕ เรื่อง แยกออกเป็นรายปี ดังนี้

ปี ๒๕๕๒	เสร็จ	๒๙	เรื่อง
ปี ๒๕๕๓	เสร็จ	๖๐	เรื่อง
ปี ๒๕๕๔	เสร็จ	๗๐	เรื่อง
ปี ๒๕๕๕	เสร็จ	๑๐๑	เรื่อง
ปี ๒๕๕๖	เสร็จ	๑๐๓	เรื่อง
ปี ๒๕๕๗	เสร็จ	๘๗	เรื่อง
ปี ๒๕๕๘	เสร็จ	๒๐๔	เรื่อง
ปี ๒๕๕๙	เสร็จ	๓๑	เรื่อง

เรื่องที่แล้วเสร็จ จำนวน ๖๘๕ เรื่อง มีผลดำเนินการดังนี้

๑. ยกอุทธรณ์	๔๐๑	เรื่อง
๒. ฟังขึ้น	๒๐๘	เรื่อง
๓. จำหน่าย	๕๓	เรื่อง
๔. ขอถอนอุทธรณ์	๒๓	เรื่อง

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสถิติเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่ง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการแต่งตั้ง (เลื่อน/ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการกระทำเพื่อเอื้อให้เกิดประโยชน์กับตนเองหรือพวกพ้องก็ตาม ย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการไทยอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

๕.๓.๒ ศาลปกครอง (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙)

ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๗ ระบบฐานข้อมูลของสำนักงานศาลปกครองไม่มีการจำแนกประเภทเรื่องย่อย ๆ ของคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยทุกประเภทเรื่องของคดีเกี่ยวกับการบริหารบุคคลจะเก็บข้อมูลรวมไว้ในหัวข้อคดีการบริหารงานบุคคล ซึ่งนอกจากจะมีทั้งคดีเกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน และการย้ายแล้ว

ยังรวมถึงคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ด้วย เช่น คดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ คดีเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งสถิติคดีบริหารงานบุคคลในภาพรวมจนถึงปี ๒๕๕๙ เป็นดังนี้

ประเภทเรื่อง	ศาลปกครองชั้นต้น		ศาลปกครองสูงสุด	
	คดีรับเข้า	คดีแล้วเสร็จ	คดีรับเข้า	คดีแล้วเสร็จ
การบริหารงานบุคคล (ก่อนเปิดแผนกคดีบริหารงานบุคคล)	๘,๓๕๒	๗,๙๙๖	๓,๐๖๙	๒,๓๗๔

ภายหลังจากศาลปกครองเปิดแผนกคดีบริหารงานบุคคล เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ สำนักงานปกครองได้พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีการจำแนกประเภทเรื่องย่อยของคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยสรุปได้ดังนี้

ประเภทเรื่อง	ศาลปกครองชั้นต้น		ศาลปกครองสูงสุด	
	คดีรับเข้า	คดีแล้วเสร็จ	คดีรับเข้า	คดีแล้วเสร็จ
การบริหารงานบุคคล : การบรรจุ	๒๐๑	๙๑	๓๒	๑๒
การบริหารงานบุคคล : การแต่งตั้ง	๒๗๕	๑๑๖	๑๐๔	๓๓
การบริหารงานบุคคล : การโอน	๓๐	๑๕	๗	๒
การบริหารงานบุคคล : การย้าย	๑๔๘	๙๓	๑๘	๗

ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

สถิติจำแนกตามผลคดีเฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด เฉพาะคดีเรื่องของการบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน และการย้าย ตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี จำแนกได้ดังนี้

การบริหารงานบุคคล : การบรรจุ	จำนวน	๗	คดี
การบริหารงานบุคคล : การแต่งตั้ง	จำนวน	๒๘	คดี
การบริหารงานบุคคล : การโอน	จำนวน	๒	คดี
การบริหารงานบุคคล : การย้าย	จำนวน	๑๒	คดี
รวมทั้งสิ้น	จำนวน	๔๙	คดี

ทั้งนี้ คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นลักษณะจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ส่วนใหญ่จะเกิดกับข้าราชการตำรวจและข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมาก รวมทั้งข้าราชการพลเรือน แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาศาลปกครองยังไม่เคยมีคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวของข้าราชการทหารแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มีคดีอยู่ในศาลปกครอง ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ส่วนใหญ่ คือ การบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาการใช้ดุลพินิจในการบรรจุ และแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เกินกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนด หรือใช้ช่องว่างของกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง คนสนิท และ

ผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นคนของตน ดังนั้น อาจจะต้องกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจไว้อย่างชัดเจนและเคร่งครัด และให้ระบุแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ไว้เสมอ ซึ่งจะเป็นการช่วยควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และคำนึงถึงหลักคุณธรรมให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์โดยรวมของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และเป็นประโยชน์ต่อการที่ศาลปกครองจะสามารถใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาถึงกรอบการใช้ดุลพินิจที่เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานราชการได้

๕.๓.๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

จำนวนสถิติคดีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย สถิติการร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และสถิติเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิด

๑) ภาพรวมปริมาณคดีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๘๒๓ เรื่อง ประกอบด้วย

เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ	**๑,๔๑๔**	**เรื่อง**
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด	๕๓	เรื่อง
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับ/ยุติเรื่อง	๑,๓๖๑	เรื่อง
เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	**๑,๔๐๙**	**เรื่อง**
อยู่ระหว่างดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง	๑,๑๙๓	เรื่อง
อยู่ระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง	๒๑๖	เรื่อง

๒) โดยสรุปแล้วขณะนี้มีเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยที่อยู่ระหว่างการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง (๒๑๖ เรื่อง จำแนกตามประเภทของเรื่องกล่าวหา) มีรายละเอียดดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	๑๙	เรื่อง
ความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ	๒๐	เรื่อง
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์	๔	เรื่อง
ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ	๗๘	เรื่อง
ความผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง	๗๔	เรื่อง
ความผิดเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ	๑๐	เรื่อง
ความผิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง	๑	เรื่อง
ความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์บุคคลและประโยชน์ส่วนร่วม	๑	เรื่อง

๓) จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด (๕๓ เรื่อง จำแนกตามลักษณะชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีรายละเอียดดังนี้

ความผิดทางอาญา	๒๔	เรื่อง
ความผิดทางวินัย	๕	เรื่อง
ความผิดทางวินัยและอาญา	๒๔	เรื่อง

นอกจากนี้ จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จำนวน ๔ เรื่อง

๕.๓.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

สถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สรุปได้ดังนี้

๑. จำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ (การแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๙ ดังนี้

ปีงบประมาณ	จำนวน
พ.ศ. ๒๕๕๒	๒
พ.ศ. ๒๕๕๓	๓
พ.ศ. ๒๕๕๔	๑
พ.ศ. ๒๕๕๕	๕
พ.ศ. ๒๕๕๖	๕
พ.ศ. ๒๕๕๗	๗
พ.ศ. ๒๕๕๘	๓๓
พ.ศ. ๒๕๕๙ (๑ ต.ค. ๒๕๕๘ – ๓๑ ก.ค. ๒๕๕๙)	๑๓
รวม	๖๙

๒. จำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ (การจัดซื้อจัดจ้าง) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙ ดังนี้

ปีงบประมาณ	จำนวน
พ.ศ. ๒๕๕๖	๗๖๓
พ.ศ. ๒๕๕๗	๗๑๗
พ.ศ. ๒๕๕๘	๑,๒๖๒
พ.ศ. ๒๕๕๙ (๑ ต.ค. ๒๕๕๘ – ๓๐ มิ.ย. ๒๕๕๙)	๒๖๕
รวม	๓,๐๐๗

กลุ่มงานคณะกรรมการ ณ วันที่ ๒ ส.ค. ๒๕๕๙

อย่างไรก็ตาม พบว่า ข้อมูลพฤติการณ์เรื่องร้องเรียนด้านบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ส่วนใหญ่ของ ป.ป.ท. ได้แก่ การสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างประจำ การเรียกรับผลประโยชน์ในการโอนหรือโยกย้ายตำแหน่งของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปรับฐานเงินเดือน เงินค่าตอบแทนพิเศษ หรือเงินประจำตำแหน่งที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

๕.๔ ตัวอย่างของคดี และการร้องทุกข์

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทยมาโดยตลอดและสร้างความเสียหายต่อวงงานราชการนานัปการ กล่าวคือ การอุปถัมภ์ค้ำจุน เครือญาติ พวกพ้อง บริวาร ให้ได้รับประโยชน์จากการแทรกแซงกระบวนการบริหารงานบุคคล กระบวนการยุติธรรม ทำให้จำนวนข้อมูลสถิติของผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายจากการกระทำการอันละเมิดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องของผู้มีอำนาจในทางบริหารราชการแผ่นดินหรือผู้บังคับบัญชามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมีการดิ้นรน เพื่อหาแนวทางในการขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายและเรียกร้อง แสวงหาความเป็นธรรมให้กับตนเองด้วยการร้องทุกข์และนำข้อพิพาทต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมผ่านทางองค์กรภาครัฐ องค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ องค์กรนิติบุคคล และองค์กรภาคประชาชน จำนวนมากขึ้นอย่างเป็นเงาตามตัวเช่นกัน ซึ่งตัวอย่างคดีข้อพิพาทและการร้องทุกข์ที่เกิดจากปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ที่สำคัญและเป็นที่สนใจของสังคมไทยมีดังนี้

๑) กรณีที่เป็นความผิดทางปกครอง

๑.๑) กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายอดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ

มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยการใช้อำนาจดุลพินิจที่มิชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายอดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้นำมูลเหตุพฤติการณ์ในร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาใน ๓ ประเด็น คือ (๑) ขั้นตอนการย้ายไม่เป็นไปตามกฎหมาย (๒) การย้ายเพื่อสนองตอบผลประโยชน์ทางการเมืองของตนและพรรคพวก (๓) การย้ายไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ซึ่ง ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ โดยวินิจฉัยว่า "ไม่ปรากฏหลักฐานชี้ชัดว่าเป็นการกลั่นแกล้งหรือมีข้อตกลงเพื่อเปิดช่องให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง เพื่อย้ายบุคคลอื่นมาแทน และแม้จะมีข้อตกลงเช่นว่านั้น นายกรัฐมนตรีก็สามารถทำได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน"(รวมระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ๖ เดือน ๒๘ วัน) จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยขอให้ศาล (๑) เพิกถอนคำสั่งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ และคืนตำแหน่ง (๒) เพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ที่ได้ยกคำร้องทุกข์

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับและเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ***กระบวนการโอนย้ายไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับโอนข้าราชการและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมเหตุสมผล ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย*** (ระยะเวลาการพิจารณาของศาลปกครองกลางใช้ระยะเวลา ๑ ปี ๑ เดือน ๑ วัน)

จากนั้น อดีตนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด โดยให้เหตุผลว่าการออกคำสั่งโอนย้ายจากตำแหน่งเลขาธิการการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีวัตถุประสงค์ให้ผู้โอนย้ายซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความมั่นคงได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่สูงขึ้นด้านนโยบายความมั่นคงตามที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา นอกจากนี้ ยังได้ตั้งประเด็นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางว่า การที่ศาลปกครองกลางรับคดีการโอนย้ายตำแหน่งไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งโอนย้าย โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่พ้นจากตำแหน่งนั้น ถือเป็นการที่ศาลปกครองก้าวล่วงไปถึงการใช้ดุลพินิจในการโอนย้ายข้าราชการของฝ่ายบริหาร ***ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลว่าการใช้อำนาจดุลพินิจในการโอนย้ายดังกล่าว นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย*** นอกจากนี้ การใช้อำนาจดุลพินิจในการโอนผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือระดับกระทรวงไปดำรงตำแหน่งอื่น ก็จะต้องมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า***"ศาลปกครองย่อมไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความเหมาะสมของการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้ แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายได้"*** ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนเฉพาะประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและไม่ถือว่าพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาก่อน (ระยะเวลาการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดใช้ระยะเวลา ๘ เดือน ๑๒ วัน)

นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวยังเป็นเหตุให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรค ๑ (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยศาลเห็นว่าการกระทำของอดีตนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้อง เป็นการกระทำที่ก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการให้ข้าราชการดังกล่าว พ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำที่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑) และ (๓) ถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใด ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของอดีตนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว และรัฐมนตรีทุกคนที่ประชุมและร่วมลงมติในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเรื่องการย้ายผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าว ซึ่งมีส่วนร่วมในการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรค ๑ (๗)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ล่าช้าย่อมเป็นโทษต่อผู้ที่ได้รับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างมาก เนื่องจากผลของคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นกับผู้ที่ได้รับคำสั่งและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว

๑.๒) กรณีนายกรัฐมนตรีมีมติย้ายอดีตเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจในการย้ายอดีตเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรม และขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องแต่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ***การย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ*** กฎหมายไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลา และเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้การย้ายผู้ฟ้องคดีจะเป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับ ๑๐ เช่นเดียวกัน และยังคงได้รับสิทธิประโยชน์จากทางราชการเช่นเดิม แต่ก็เป็นการย้ายจากตำแหน่งในสายงานการบริหารไปสู่สายงานการตรวจราชการ ซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมีนัยสำคัญ และการปรับย้ายยังเป็นการปรับย้ายนอกฤดูกาลโยกย้ายปกติประจำปีและกระทำอย่างเร่งรีบ ***ดังนั้น การสับเปลี่ยนหน้าที่ โอนหรือย้าย และแต่งตั้งข้าราชการผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอ ทั้งจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ*** และจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรอย่างยิ่งและมีความชัดเจนเพียงพออันแสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุผลการย้ายดังกล่าว ยังไม่มีความชัดเจนหรือไม่มีเหตุอันสมควรเพียงพอ ถือว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น คำสั่งย้ายอดีตเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิพาทดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ต้องไม่มีผลกระทบต่อสิทธิในตำแหน่งรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือตำแหน่งอื่นซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งทางปกครองใหม่ในภายหลัง

มูลเหตุแห่งคดีเกิดขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีได้รับความเป็นธรรมจากศาลปกครองสูงสุด เมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ปี ๒๕๕๙ รวมระยะเวลาประมาณ ๘ ปี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้วเป็นเวลา ๕ ปี *โดยอดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นคู่ความได้เสียชีวิตไปแล้ว* ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมที่มีความล่าช้า ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวนั้น ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีได้อย่างทันท่วงทีและไม่มีทางใด ๆ ที่จะเยียวยาได้อีกเลย

๑.๓) กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยการใช้อำนาจดุลพินิจที่มิชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ยืนตามศาลปกครองกลางโดยเห็นว่า กรณีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น การโอนดังกล่าวไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับการพิจารณาตกลงยินยอมการโอนดังกล่าว มิได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวและสั่งให้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วย แต่พิพากษาแก้ให้การเพิกถอนประกาศดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ และให้คืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ตามตำแหน่งดังกล่าวภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา

๑.๔) กรณีปลัดกระทรวงการคลังได้พิจารณาคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับรองอธิบดี (ระดับ ๙) ของกรมสรรพากร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การดำเนินการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก) ในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ของกรมสรรพากร ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้มีการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมนักบริหารระดับสูง แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีหนังสือยกเว้นให้ผู้ที่ไม่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมนักบริหารระดับสูง ผู้ที่ไม่ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของนักบริหารระดับสูง และผู้ที่ไม่มีรายชื่อในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลัก สามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้ และยังยกเว้นให้ส่วนราชการเสนอชื่อบุคคลเพื่อเข้ารับการคัดเลือกได้ด้วย อันเป็นการเปิดโอกาส*ให้คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (กระทรวงการคลัง)* สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ จนนำไปสู่การออกคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารระดับรองอธิบดี (ระดับ ๙) ของกรมสรรพากร โดยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ยื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (กระทรวงการคลัง) ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการคัดเลือกดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักเกณฑ์

วิธีการ และขั้นตอนในการคัดเลือก ตลอดจนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวของปลัดกระทรวงการคลัง ไม่ถูกต้องตามมติของคณะรัฐมนตรีและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ จึงฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาล(๑) มีคำสั่งยกเลิกหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ (๒) เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังเกี่ยวกับแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) กรมสรรพากร และ (๓) ให้มีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากรใหม่

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า (๑) คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) กรมสรรพากร ตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๒๒๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ และคำสั่งที่ ๑๐๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (๒) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกดังกล่าว

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาว่า *กรณีที่คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (กระทรวงการคลัง)* คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จนนำไปสู่การออกคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารระดับรองอธิบดี (ระดับ ๙) ของกรมสรรพากร โดยปลัดกระทรวงการคลังเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ยื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามประกาศของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (กระทรวงการคลัง) ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการคัดเลือกดังกล่าว จึงเชื่อว่าการดำเนินการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร ๙) ครั้งนี้ได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว อันไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครด้วยตัวเองรายอื่น ดังนั้น เมื่อการดำเนินการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร ๙) ของ*คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (กระทรวงการคลัง)* ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากรของปลัดกระทรวงการคลังตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๒๒๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ และคำสั่งที่ ๑๐๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และการที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ กรมสรรพากร ตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๒๒๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ และคำสั่งที่ ๑๐๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่งแต่งตั้ง จึงชอบแล้ว

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีมติชี้มูลความผิดอดีตเลขาธิการ ก.พ. ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว โดยเห็นว่าผลจากการกระทำของอดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สร้างความเสียหายแก่คณะรัฐมนตรีและระบบราชการในด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคลอย่างร้ายแรง ส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงในด้านข้อกฎหมาย

ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริการ ๙ (กระทรวงการคลัง) ซึ่งประกอบด้วย อดีตปลัดกระทรวงการคลัง อดีตรองปลัดกระทรวงการคลัง อดีตอธิบดีกรมสรรพากร อดีตที่ปรึกษาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. และอดีตผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง ดำเนินการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (กระทรวงการคลัง) และพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร จำนวน ๔ อัตรา โดยมีผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกจำนวน ๑๐ ราย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า *คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ (กระทรวงการคลัง)* ดำเนินการคัดเลือกไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. อีกทั้ง ไม่เป็นไปตามกระบวนการเลือกสรรนักบริหารเพื่อการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี และมีการกระทำในลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สมัครจนได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร จากพฤติการณ์ดังกล่าว เชื่อว่าการดำเนินการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร ๙) ดังกล่าว ได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว อันไม่เป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของอดีตปลัดกระทรวงการคลัง อดีตรองปลัดกระทรวงการคลัง อดีตอธิบดีกรมสรรพากร อดีตที่ปรึกษาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. มีมูลความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ นอกจากนี้ อดีตอธิบดีกรมสรรพากร ยังมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย และในส่วนของอดีตผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง ซึ่งในขณะกระทำผิดได้พ้นจากราชการไปแล้ว ไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน มีมูลเป็นความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๖ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย และไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วแต่กรณีต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องในการคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับรองอธิบดี (ระดับ ๙) ของกรมสรรพากร โดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการหลีกเลี่ยงการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนและการดำเนินการในการคัดเลือกที่สุจริต โปร่งใส และเป็นธรรม ดังนั้น การมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง อันมีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรในภาพรวม จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติกลับ พบว่า ยังมีการดำเนินการที่เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายเสียแล้ว ทั้งนี้ อาจจะเป็นไป

เพื่อการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่ก็ตาม ก็ย่อมสร้างผลกระทบในด้านลบและสร้างความเสียหายให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง องค์กร และประเทศชาติในภาพรวมด้วย

๑.๕) กรณีการโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดี สรุปได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๗ ไปดำรงตำแหน่งระดับเดิมในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๙ ซึ่งการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องขอหรือสมัครใจ ไม่ได้อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำความตกลงกันเองโดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกมาก่อน อันเป็นการกระทำที่ไม่โปร่งใสและไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม จึงเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๔ (๒) ข้อ ๓๑ และข้อ ๓๗ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ และมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีหาได้ใช้ระบบคุณธรรมแต่อย่างใดไม่ ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกิดปัญหา และเกิดช่องว่างให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ทำตามอำเภอใจ ขาดจิตสำนึกที่ดี ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ข้าราชการตำรวจต้องวิ่งหาผู้มีอำนาจ และผลสุดท้าย คือ การเรียกรับสินบน การทุจริตและประพฤติมิชอบต่าง ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ ว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจในการจัดสรรข้าราชการตำรวจให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เหมาะสมกับงาน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ทางราชการ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การมีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจจึงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามหลักนิติรัฐ กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจเท่าที่ไม่มีกฎหมายผูกพันไว้ ซึ่งกฎหมายที่ผูกพันการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้น อาจอยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักกฎหมายปกครองทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักการใช้อำนาจพอสมควรแก่เหตุ หลักความแน่นอนมั่นคงในกฎหมาย หรือหลักคุณธรรมที่ไม่อาจละเลยได้ เป็นต้น ดังนั้น ***การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง จึงถูกจำกัดอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ผูกพันการใช้ดุลพินิจ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ*** นั่นเอง

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คำสั่งโยกย้ายผู้ฟ้องคดี มีสาเหตุเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีมีความประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจนายหนึ่งมาดำรงตำแหน่งแทนผู้ฟ้องคดีจึงมีการสับเปลี่ยนตำแหน่งดังกล่าวขึ้นกรณีจึงเป็นที่เห็นได้ว่า ***สาเหตุของการย้ายผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และมิได้เป็นไปตามระบบคุณธรรม***ในการแต่งตั้งโยกย้ายที่จะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ คุณสมบัติของบุคคล และการจัดคนให้เหมาะสมกับงานเป็นสำคัญ ***ซึ่งหากไม่รักษาระบบคุณธรรมดังกล่าวไว้ก็จะถูกแทนที่ด้วยระบบอุปถัมภ์*** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งโยกย้ายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อหลักคุณธรรม และขัดหรือแย้งต่อกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒) กรณีที่เป็นความผิดทางอาญา

๒.๑) กรณีการย้ายอดีตผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษกรมสอบสวนคดีพิเศษ

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอาญา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชารับผิดในฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ โดยมีมูลเหตุในการฟ้องคดีอาญา ประกอบด้วย

(๑) การถูกกลั่นแกล้งปรับย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ มีคำสั่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่า จากตำแหน่งผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษโดยมิได้รับความยินยอม ตามมาตรา ๖๓ วรรคสาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑

(๒) การสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๗ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่งย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือเป็นกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาส่งความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้วินิจฉัยว่าคำสั่งย้ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลอาญาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้จำคุกจำเลยที่ ๑ ในฐานะอดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นเวลา ๒ ปี โดยไม่รอลงอาญา และขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นเพื่อให้ลงโทษจำเลยในสถานที่หนักขึ้น ซึ่งสรุประยะเวลาการพิจารณาร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ที่ใช้เวลาร่วม ๒ เดือน ๒๐ วัน จนกระทั่งศาลอาญามีคำพิพากษารวมระยะเวลาในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมร่วม ๓ ปี ทำให้ผู้ร้องทุกข์/โจทก์ ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ซึ่งสามารถสรุปสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมได้ดังนี้

(๑) ขณะผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ในขณะที่ตนยังคงดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ อันเป็นผลมาจากคำสั่งโยกย้ายโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น ก.พ.ค. ไม่มีวิธีการชั่วคราวเพื่อยับยั้งหรือบรรเทาผลเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งไม่มีวิธีการเยียวยาผู้ร้องทุกข์ที่เหมาะสม

(๒) กรณีการใช้อำนาจหรือดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจของผู้บังคับบัญชา ยังไม่มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษทางวินัยหรือทางอาญาไว้ ทำให้ผู้บังคับบัญชาขาดคุณธรรม จริยธรรมในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

(๓) การแทรกแซงทางการเมืองหรือการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ ทำให้การพิจารณาคำร้องทุกข์หรือคดีอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมสูงสุดหรือเกิดการประวิงเวลาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด

๒.๒) กรณีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทางบริหารไม่เลื่อนตำแหน่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอาญา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชารับผิดในฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๑

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ที่จะเสนอต่อคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการอัยการ นอกจากตำแหน่งอัยการผู้ช่วยโดยจำเลย อดีตอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการอัยการทั่วประเทศ ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล และยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในการเสนอตารางประวัติการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธาน ก.อ. รวมทั้งมีอำนาจจัดทำตารางประวัติการปฏิบัติราชการเสนอที่ประชุม ก.อ. เพื่อพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการอัยการ

การแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่าย จะต้องพิจารณาความมีอาวุโสประกอบ ซึ่งในขณะนั้นโจทก์ดำรงตำแหน่งอัยการพิเศษประจำกรม แต่จำเลยเสนอตารางประวัติการปฏิบัติราชการแก่ประธาน ก.อ. ในการประชุมคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๓ เพื่อแต่งตั้งอัยการพิเศษฝ่ายโดยเสนอชื่อบุคคลที่มีอาวุโสต่ำกว่าโจทก์ไว้เป็นอันดับสูงกว่าโจทก์ถึงสามครั้งเพราะถือเอาสาเหตุส่วนตัวที่จำเลยมีเหตุโกรธเคืองกับโจทก์มาก่อน การกระทำของจำเลยเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบดังกล่าว จำเลยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ดังนั้น ในฐานะที่จำเลยเป็นเจ้าพนักงาน จำเลยจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๑ ซึ่งในขณะที่มีการพิจารณาคดีดังกล่าว ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง โจทก์จึงฟ้องคดีต่อศาลอาญา และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อปี ๒๕๔๓ ให้จำคุกจำเลย แต่ให้รอการลงอาญา ซึ่งเป็นการกลับคำพิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่พิพากษายกฟ้องโจทก์

๒.๓) กรณีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอาญา เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ชี้มูลความผิดกรณีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับพวก เป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตฐานเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารกรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น และฐานปลอมและใช้เอกสารราชการปลอม รวมทั้งฐานสนับสนุนเจ้าพนักงานในการกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙, ๑๕๗, ๑๖๑, ๒๖๔, ๒๖๕ และ ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๖

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับพวกดำเนินการเพื่อเรียก รับสินบนในการช่วยเหลือให้ผู้สมัครสอบแข่งขันพนักงานส่วนตำบลสามารถสอบข้อเขียนผ่าน ด้วยวิธีการแก้ไขกระดาษคำตอบโดยร่วมมือกับกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน และกรรมการตรวจข้อสอบบางรายลักลอบนำกระดาษคำตอบของผู้เข้าสอบแข่งขันที่ประสงค์จะช่วยเหลือมาทำการแก้ไขในข้อที่มีการระบายคำตอบผิดเป็นระบายคำตอบถูก เพื่อทำให้คะแนนของผู้เข้าสอบดังกล่าวสูงขึ้น และผ่านการสอบข้อเขียนอีกทั้ง กรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน และกรรมการตรวจข้อสอบบางราย รวมทั้งบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ได้มีการเรียก รับเงิน เพื่อช่วยเหลือผู้สมัครสอบแข่งขันในครั้งนี้ด้วยจำนวนหลายรายโดยมีวงเงินที่เรียกรับรายละประมาณตั้งแต่ ๑๑๐,๐๐๐- ๔๐๐,๐๐๐ บาทและมีผู้ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพบว่ามีมูลความผิดทั้งทางวินัย อาญา และทางแพ่ง และได้ใช้อำนาจในฐานะประธานก.อบต.จังหวัด โดยแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ดำเนินการประกาศยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขัน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน ก.อบต. จังหวัด จึงชอบที่จะใช้อำนาจประกาศยกเลิกการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ หารือเกี่ยวกับอำนาจในการยกเลิกประกาศดังกล่าวไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ ก.อบต. และฝ่ายเลขานุการ ก.อบต. ได้ให้ความเห็นว่า การสอบแข่งขันเป็นการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงต้องอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนั้น การที่จังหวัดได้ตรวจสอบพบการทุจริตในการสอบแข่งขัน ก็ให้นำเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไปซึ่งเป็นการตอบข้อหารือของฝ่ายเลขานุการ ก.อบต. ในกรณีข้อเท็จจริงที่ยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนจาก ก.อบต. มาก่อน นอกจากนี้ ฝ่ายเลขานุการ ก.อบต. ก็มิได้นำหนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวเสนอ ก.อบต. รับทราบตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ อีกทั้งยังได้ส่งมอบสำเนาหนังสือตอบหารือฉบับดังกล่าวให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคู่กรณีทราบเป็นเหตุให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำข้อความในหนังสือไปใช้เป็นเหตุอ้างว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล

ยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวนำบัญชีผู้สอบแข่งขันได้กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ไต่สวนและมีมติว่า การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับพวกรวม ๒๖ คน เป็นการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีมูลเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง แล้วแต่กรณี และมีมูลเป็นความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้น จะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่ ฐานปลอมและใช้เอกสารราชการปลอม และฐานสนับสนุนเจ้าพนักงานในการกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙, ๑๕๗, ๑๖๑, ๒๖๔, ๒๖๕ และ ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๖ และส่งรายงานไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒มาตรา ๙๒และมาตรา ๙๗ แล้วแต่กรณีต่อไป นอกจากนี้ มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรงต่อฝ่ายเลขานุการ ก.อบต. ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๓ ให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๒.๔) กรณีอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแทรกแซงการแต่งตั้งประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมิชอบ

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีอาญา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต เป็นเหตุให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความเสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแทรกแซงการแต่งตั้งประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมิชอบ ด้วยการแต่งตั้งบุคคล ๓ ราย ให้เป็นคณะกรรมการคัดเลือกประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งบางรายมีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเคยถูกผู้ตรวจการแผ่นดินชี้มูลความผิดไปแล้ว กล่าวคือ คณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าว จำนวน ๓ ราย เป็นกรรมการบริหารธนาคารทหารไทย กรรมการอิสระและกรรมการตรวจสอบธนาคารทหารไทย และรองประธานกรรมการและกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย ซึ่งธนาคารดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลนโยบายทางการ

เงินและเสถียรภาพการเงินของประเทศ ดังนั้น การที่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจงใจแต่งตั้งบุคคลทั้ง ๓ ราย เพื่อให้เลือกบุคคลที่ต้องการให้เข้าไปเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงอาจมีส่วนได้ส่วนเสียในอนาคตกับกับธนาคารที่อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ การกระทำดังกล่าวจึงขัดกับพระราชบัญญัติธนาคาร แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙ ที่ถือว่าบุคคลทั้ง ๓ ราย เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการคัดเลือกคณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทย ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาว่าอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ให้ลงโทษจำคุก ๑ ปี ปรับ ๒ หมื่นบาท แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี

๓) ลักษณะความผิดทางจริยธรรม

๓.๑ กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมโดยมิชอบ

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่าก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมโดยมิชอบ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) และ (๒) และเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เสนอชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรแต่งตั้งให้เป็นปลัดกระทรวงกลาโหมให้ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหมพิจารณา โดยไม่ได้ถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และขั้นตอนในข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๘ ที่กำหนดว่าการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ให้หัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวงกลาโหม) โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการของส่วนราชการที่มีปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน เสนอรายชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหมพิจารณา ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน ให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและในฐานะประธานกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหม กลับใช้อำนาจที่มิชอบด้วยกฎหมายในการเสนอชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรแต่งตั้งให้เป็นปลัดกระทรวงกลาโหมต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของกระทรวงกลาโหมพิจารณา ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและถือว่าเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการในหน้าที่ประจำของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และการแต่งตั้งโยกย้าย โอนเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมืองของกระทรวงกลาโหม เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นหรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) และ (๒) และเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕ การกระทำดังกล่าว จึงมีมูลเป็นการส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่เป็นเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๔ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และได้ส่งรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง พร้อมทั้งเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดวันแถลงเปิดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้กล่าวหา และการแถลงคัดค้านของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้ถูกกล่าวหา ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ และคาดว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีการประชุมเพื่อลงมติถอดถอนอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในต้นเดือนกันยายน ๒๕๕๙

๓.๒ กรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้สถานะหรือตำแหน่งรัฐมนตรีก้าวก่ายแทรกแซงการดำเนินงานของคณะกรรมการองค์การตลาด (อต.)

มูลเหตุแห่งการฟ้องคดี เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดของอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าก้าวก่ายแทรกแซงการดำเนินงานของคณะกรรมการองค์การตลาด (อต.) ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) และขัดหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐวิสาหกิจ และมีความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย มีพฤติการณ์สั่งการให้รองประธานคณะกรรมการองค์การตลาดระงับการประชุมองค์การตลาด เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่มีวาระพิจารณาเลิกจ้างอดีตผู้อำนวยการองค์การตลาด ทั้งที่ขณะนั้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลองค์การตลาดแต่อย่างใด อีกทั้งต่อมา คณะกรรมการองค์การตลาดมีมติเลิกจ้างอดีตผู้อำนวยการองค์การตลาด ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จนมีคำสั่งปลดคณะกรรมการองค์การตลาด เป็นการใช้อำนาจในการบริหารรัฐวิสาหกิจที่เป็นการล้วงลูก ทำลายระบบบริหารงานรัฐวิสาหกิจไม่ให้มีอิสระในการทำงาน ถูกฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำงานขององค์การตลาดในการพิจารณาลงโทษการทุจริตของอดีตผู้อำนวยการองค์การตลาด จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) (๒) ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต่อมา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้ถอดถอนอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๖ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ประกอบมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นผลให้อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องถูกตัดสิทธิ์ในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐหรือในการรับราชการเป็นเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ การที่อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

๕.๕ สรุปผลการวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์

หากพิจารณากระบวนการให้ความเป็นธรรมในข้าราชการแต่ละประเภท พบว่ากระบวนการโดยทั่วไปมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ เริ่มต้นที่การเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นภายในส่วนราชการ เพื่อแก้ไขข้อพิพาทในหน่วยงานตนเอง หากไม่ได้ข้อยุติหรือเป็นที่พอใจ ก็ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนความแตกต่างที่ต้องปรับปรุงให้เหมาะสมและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ระยะเวลาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการแต่ละประเภท การให้คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน เพื่อลดภาระของศาลปกครอง เป็นต้น

กระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดขั้นตอนการร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบและเป็นหลักประกันการให้ความเป็นธรรมโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ ผู้นั้นมีสิทธิ์ร้องทุกข์ได้ซึ่งจะต้องเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ และให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยให้บันทึกเหตุผลความจำเป็นไว้ด้วยสำหรับการอุทธรณ์เป็นกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน และหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ส่วนผู้ร้องทุกข์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

กระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการทหาร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการอุทธรณ์แต่อย่างใด มีเพียงกระบวนการร้องทุกข์ ซึ่งผู้มีสิทธิร้องทุกข์คือ ข้าราชการทหารที่ได้รับผลจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา โดยเห็นว่าไม่ยุติธรรม หรือผิดกฎหมาย หรือผิดแบบธรรมเนียมทหาร หรือมีผลให้มิได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิตามที่สมควร การร้องทุกข์ให้ยื่นร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับการร้องทุกข์จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง สรุปผลการสอบสวนพร้อมหลักฐานประกอบเสนอข้อพิจารณาต่อผู้บังคับบัญชา และแจ้งผู้ร้องทุกข์ทราบ หากผู้ร้องทุกข์เห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมให้เสนอร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ ถ้าการร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและไม่เกี่ยวกับวินัยทหาร เช่น คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้าย เป็นต้น สามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารอันเกี่ยวข้องกับความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือหากเป็นความผิดทางอาญาก็สามารถฟ้องต่อศาลทหารได้

กระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ประกอบ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.๒๕๔๗และ กฎ ก.ตร.ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๗ ในการอุทธรณ์ ข้าราชการตำรวจผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ได้ใน ๒ กรณีคือกรณีถูกลงทัณฑ์ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ตร. และกรณีถูกถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.ตร.โดยกำหนดให้อุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๖๐ วันสำหรับการร้องทุกข์ข้าราชการตำรวจที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย หรือเกิดจากการปฏิบัติโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชาต่อตน ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือ ก.ตร.แล้วแต่กรณีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันทราบเรื่อง โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร้องทุกข์ ให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ หากมีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วันหากผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ถึงที่สุด แต่ยังไม่เป็นที่พอใจของผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ ก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในเรื่องใดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ ก.ตร. หรือ ก.ต.ช. แล้วแต่กรณี สั่งการเพื่อเยียวยาและแก้ไขหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร

กระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ดังกล่าว อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการระดับจังหวัด ภายใต้มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลาง (ก.จ. ก.ท. หรือ ก.อบต.) แล้วแต่กรณีกำหนด หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นใดไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระดับจังหวัด ก็สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมได้

กระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๕๔ การร้องทุกข์ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๕๕ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ไว้ว่า จะต้องเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีความคับข้องใจจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาให้สามารถร้องทุกข์ได้ โดยร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ กรณีเหตุเกิดจากผู้ว่ากรุงเทพมหานครและผู้บริหารระดับสูง ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และให้ขยายระยะเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน สำหรับการอุทธรณ์ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.๒๕๕๕ ที่กำหนดว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ สามารถอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อประธาน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์กรุงเทพมหานคร ต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน และขยายเวลาได้อีก ๒ ครั้งครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน กรณีผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นต่อไปได้

กระบวนการให้ความเป็นธรรมของของพนักงานรัฐวิสาหกิจ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรมของพนักงานรัฐวิสาหกิจคือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.๒๕๒๒ โดยพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ สามารถร้องทุกข์หรือยื่นข้อเรียกร้องความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้บังคับบัญชาที่เป็นต้นเหตุของการร้องทุกข์ขึ้นไปหนึ่งระดับภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบเหตุ และให้ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วัน หากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจให้ร้องทุกข์ต่อกรรมการผู้จัดการใหญ่ โดยพิจารณาหรือแต่งตั้งกรรมการชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และให้ถือเป็นที่สุดจะร้องทุกข์ต่อไปไม่ได้ หากผู้ร้องทุกข์ยังไม่พอใจหรือเห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ยังมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ส่วนกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการสรรหาหรือการเลิกจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จากการพิจารณากระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการทุกประเภทแล้ว จะเห็นว่า ระบบการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมีประสิทธิภาพมากที่สุด มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิจากภาค

ส่วนต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน อีกทั้งการทำงานของ ก.พ.ค. นั้น มีเจตนารมณ์ที่มุ่งให้เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ โดยมีขั้นตอนการทำงานในลักษณะศาลปกครอง เช่น

(๑) มีการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์โดยใช้ระบบไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับที่ตุลาการศาลปกครองดำเนินการ

(๒) มีการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้มีการถ่วงดุลขององค์คณะวินิจฉัยในการพิจารณาอุทธรณ์โดยจัดให้มีนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนควบคู่ไปกับการพิจารณาขององค์คณะวินิจฉัย เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเช่นเดียวกับการมีตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครอง

(๓) มีหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมคือหลักประกันความเป็นมืออาชีพ กรรมการ ก.พ.ค.ทำงานเต็มเวลา มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน เสมือนเช่นตุลาการศาลปกครอง

(๔) มีหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากคณะกรรมการ ก.พ.ค.ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง และไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง กรรมการ ก.พ.ค.จึงมีความเป็นกลางและมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ ทำให้วินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นธรรม

(๕) มีหลักการรับฟังความสองฝ่าย คือการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอ หรือกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ

(๖) มีหลักประกันความเป็นธรรม มีการกำหนดระยะเวลาให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน สามารถขอขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๖๐ วัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. จะเป็นผู้มาดูแลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมขั้นตอนสุดท้ายของฝ่ายบริหาร และหากผู้ร้องทุกข์หรือผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจหรือติดใจสงสัยก็สามารถไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น มีอยู่เฉพาะในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ มิได้ครอบคลุมข้าราชการประเภทอื่น ทำให้กระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการทุกประเภทไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญยิ่งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ การยังไม่มีสำนักงานที่เป็นอิสระของตนเอง ต้องใช้บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งอยู่ในการควบคุมของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจส่งผลต่อความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์และอุทธรณ์ เนื่องจากข้าราชการในระดับผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจหน้าที่ครอบงำการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ ประกอบกับ ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีการเผยแพร่คำวินิจฉัยร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ให้ทราบโดยทั่วไป ทำให้ยากต่อการติดตามตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคมและใช้เป็นคดีตัวอย่างที่ป้องปรามมิให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจในทางที่ผิดให้เกิดขึ้นอีก อันจะทำให้ระบบราชการโดยส่วนรวมมีการปรับสภาพและเกิดค่านิยมที่ดีที่จะนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ กระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทุกประเภท ยังสามารถพึ่งพาองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกต่าง ๆ ในการช่วยเหลือสนับสนุน ส่งเสริม และขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ ศาลปกครอง จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีฐานะเป็นองค์กรทางตุลาการเช่นเดียวกันกับศาลยุติธรรมและมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองแตกต่างจากศาลยุติธรรม คือ เป็นศาลที่ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งแต่ละคดีมีการพิจารณาโดยองค์คณะของตุลาการ ศาลปกครอง แบ่งออกเป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

ข้อจำกัดในการดำเนินงานของศาลปกครอง คือ ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอต่อการพิจารณาคดีประกอบกับไม่มีข้อกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคดี ทำให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้า อีกประการหนึ่งคือ การพิจารณาคดีปกครอง คู่กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะแต่งตั้งอัยการเป็นทนายเพื่อต่อสู้คดี ซึ่งอัยการต้องใช้เวลาในการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริงของคู่กรณี ทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องใช้เวลายืดเยื้อออกไป นอกจากนั้น กรอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งทางปกครอง มักจะไม่แสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาไว้ให้ชัดเจน หรือไม่บันทึกแสดงเหตุผลในการออกคำสั่ง ทำให้เป็นปัญหาต่อการวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งทางปกครองว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ ยังมีช่องทางในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางศาลตามเขตอำนาจศาลที่เกี่ยวข้อง โดยข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งเป็นผู้เสียหาย อาจยื่นฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นความผิดทางอาญา ในกรณีผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ ใช้อำนาจที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งโยกย้าย หรือเลื่อนระดับ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ทั้งอาจเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยสามารถยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมหรือศาลทหารได้ แล้วแต่กรณี สำหรับความรับผิดทางแพ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดต่อความเสียหายต่อรัฐในทางละเมิด ก็ต่อเมื่อได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้เสียหายได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้

อีกทั้ง องค์กรหรือหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการระดับผู้บริหารและข้าราชการระดับต่ำกว่าระดับบริหาร กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ผู้เสียหาย อาจยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนชี้มูลความผิดทางอาญา โดยสรุปสำนวนส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี รวมทั้งชี้มูลความผิดทางวินัยส่งผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเพื่อลงโทษทางวินัยและกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ท. หากคดีมีมูลเป็นความผิดทางอาญา ป.ป.ท. จะส่งสรุปสำนวนคดีไปยังพนักงานอัยการ และหากชี้มูลเป็นความผิดทางวินัย ก็จะส่งสรุปสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ ผู้ตรวจการ

แผ่นดิน เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนให้กับผู้ร้องเรียนและประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

สภาทนายความ เป็นองค์กรนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไป รวมถึงข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ซึ่งตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ – ๒๕๔๙ สภาทนายความได้ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่และผลเสียหายจากการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจที่ใช้อำนาจดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๒๔๒ เรื่อง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว จำนวน ๘ เรื่อง ทำให้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้รับการแก้ไขช่วยเหลือ บรรเทา และเยียวยาตามกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

สำหรับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภาครัฐที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของส่วนราชการหน่วยงานภาครัฐในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงงานราชการอันเกิดจากระบบอุปถัมภ์ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐที่มักมีการจัดซื้อจัดจ้างกับภาคเอกชนที่เป็นพรรคพวกของตน หรือการที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคนของตนด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์ให้อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอโครงการหรือการจัดตั้งกรรมการที่เป็นกลุ่มของพวกตนให้ทำหน้าที่กรรมการในการพิจารณาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอน ทำให้รัฐได้รับความเสียหาย ซึ่งหากผู้เสียหายหรือประชาชนทั่วไปที่พบเห็นพฤติการณ์ที่เข้าข่ายการกระทำผิดทุจริตคอร์รัปชันในวงงานภาครัฐก็สามารถแจ้งข้อมูลเบาะแสไปยังสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบการกระทำผิดดังกล่าว และรายงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ อาจเป็นช่องทางที่เอื้อให้เกิดปัญหาระบบอุปถัมภ์ในลักษณะการค้ำจุน สนับสนุนช่วยเหลือ และกระทำการหรือละเว้นการกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง พรรคพวก เพื่อนพ้อง และญาติมิตร โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการเข้าสู่อำนาจด้วยค่านิยมและวิธีการของระบบอุปถัมภ์ จะทำให้ได้ผู้มีอำนาจที่มาจากระบบการคัดสรรที่ไม่ดีและจะนำวิธีการของระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบริหารงานต่อไป ซึ่งผู้เสียหายหรือประชาชนทั่วไปก็สามารถมีส่วนร่วมในการแจ้งเหตุทุจริตเลือกตั้งต่อตำรวจในพื้นที่ หรือเจ้าหน้าที่ กกต. ประจำท้องถิ่นหรือจังหวัด หรือโทรแจ้งเบาะแสได้ทางสายด่วนเลือกตั้งได้เช่นกัน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) มีหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งความผิดตามกฎหมายดังกล่าวที่อาจเข้าข่ายเป็นปัญหาของระบบอุปถัมภ์ในวงงานราชการ คือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินอันมิชอบด้วยกฎหมาย และมีการปกปิดจำหน่าย จ่ายโอน หรือแปลงทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อประโยชน์กับตนเองหรือพรรคพวกของตนหรือคนใกล้ชิด ทั้งนี้ เพื่อปกป้องไม่ให้พวกพ้องของตนได้รับโทษหรือได้รับโทษน้อยลงจากฐานความผิดดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันพบว่าลักษณะการกระทำความผิดฐานฟอกเงินดังกล่าวจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในสังคมและมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักการเมืองทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น ผู้บริหารระดับสูง หรือผู้มีอำนาจและอิทธิพลทางสังคมและการเมือง รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีบารมีในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้กระทำความผิดที่เป็นพวกพ้องของตนในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น คณะกรรมการ ปปง. จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดจากการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ได้ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนี้ คณะกรรมการ ปปง. ยังมีมาตรการในการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่จะมีกลไกด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินกระบวนการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้ค่อนข้างชัดเจน รวมถึงมีช่องทางในการแสวงหาความเป็นธรรมจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรภาครัฐ องค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ องค์กรนิติบุคคล และองค์กรภาคประชาชน ที่ให้ความช่วยเหลือ รับรอง และคุ้มครองสิทธิความเป็นธรรมให้กับข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมอาจยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจยังมีการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม กระบวนการให้ความเป็นธรรม จากผู้มีอำนาจ ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอิทธิพล หรือนักการเมือง รวมทั้งการช่วยเหลืออุปถัมภ์เครือญาติพวกพ้องให้ไม่ต้องรับผิดหรือให้รับผิดจากกระบวนการยุติธรรมน้อยลง นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ และบทลงโทษที่ไม่รุนแรง ประกอบกับไม่ค่อยเกิดเป็นคดีตัวอย่างให้สังคมได้เห็นมากนัก ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย รวมทั้งองค์กรที่พิทักษ์และคุ้มครองความเป็นธรรมอาจไม่มีเสถียรภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้ง อีกทั้ง มาตรฐานการคุ้มครองความเป็นธรรมของแต่ละองค์กรที่อาจยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกัน ทำให้ไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรมอย่างทัดเทียมกันได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สถานที่ รวมถึงงบประมาณในการบริหารงานที่เหมาะสม เป็นต้น

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ข้อมูลจำนวน ประเภทของคดี ผลของคดี และการร้องทุกข์ รวมถึงตัวอย่างของคดีที่เกิดจากปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยยังมีอยู่เป็นจำนวนมากและมิได้มีแนวโน้มที่ลดลง แต่กลับกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่พบอยู่อย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญ มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมของข้าราชการแต่ละประเภทเพื่อแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย ดังนี้

(๑) กระบวนการให้ความเป็นธรรมสำหรับข้าราชการแต่ละประเภท มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการปฏิบัติ ความยากง่าย รวมทั้งระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครองของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน ซึ่งควรกำหนดให้มีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน

(๒) กระบวนการใช้ดุลพินิจของผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาข้าราชการแต่ละประเภทไม่มีขอบเขตชัดเจนจนอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ดังนั้นส่วนราชการแต่ละประเภทควรจัดทำหลักเกณฑ์ด้านปัจจัยการพิจารณาและวิธีการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน คือ อยู่บนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรม และประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของผู้บริหารอยู่ภายใต้กรอบดังกล่าว รวมทั้งควรมีข้อกำหนดให้ผู้บริหารและคณะกรรมการพิจารณาบันทึกรายงานผลการประชุมแสดงเหตุผลของการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาขององค์กรที่จะให้ความเป็นธรรมได้

(๓) ควรให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นอิสระมีสำนักงานที่แยกออกจากสำนักงาน ก.พ. โดยควรจัดตั้งสำนักงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนงานของ ก.พ.ค. ทั้งด้านการวินิจฉัย ด้านวิจัยและพัฒนา และการรณรงค์ป้องกันและเสริมสร้างระบบคุณธรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๔) ควรแยกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ออกนอกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และควรศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอพระราชบัญญัติเพื่อการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ โดยให้มีบุคลากรและงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทเว้นข้าราชการตุลาการ อัยการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นธรรม ปราศจากการกลั่นแกล้งและครอบงำจากผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาและการแทรกแซงทางการเมือง มีความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์อย่างแท้จริง นอกจากนั้น ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ควรมีวิธีการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย เพื่อทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวคล้ายวิธีการในศาลปกครอง และควรเปิดเผยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สาธารณชนได้รับทราบ

(๕) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการ ไม่ได้กำหนดบทลงโทษกรณีผู้บริหารใช้ดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจและมิชอบด้วยกฎหมาย ควรกำหนดให้พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากบทกำหนดโทษทางอาญาในฐานเจ้าหน้าที่จงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้รวมถึงกรณีผู้บริหารละเลยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ของคณะกรรมการ

พิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งอาจจะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องวินัยของข้าราชการทุกประเภท เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจเพิกเฉยหรือละเลยมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อไปภายหลังจากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใด ๆ ภายในเวลาที่เหมาะสม โดยให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๖) ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาลปกครองประการหนึ่ง คือ ศาลปกครองมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการพิจารณาคดี ควรขยายอัตราและเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองให้มีความเหมาะสมกับภารกิจ และอีกประการหนึ่งคือ การพิจารณาคดีของศาลปกครองคู่กรณีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะแต่งตั้งอัยการเป็นทนายเพื่อต่อสู้คดี ซึ่งอัยการไม่ใช่คู่กรณีโดยตรงต้องใช้เวลานานในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเอกสารยื่นต่อศาลปกครอง ทำให้คดีมีความยืดเยื้อ ควรกำหนดให้ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นต้นเหตุของการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เป็นผู้รวบรวมข้อมูลเอกสารแก้ต่างยื่นต่อศาลปกครองเอง ดังนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขกระบวนการพิจารณาคดีปกครองให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาคดีปกครอง ควรมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ควรกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และไม่เกิดการประวิงเวลาที่จะเป็นผลเสียต่อผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๗) ปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการร้องทุกข์หรือกระบวนการให้ความเป็นธรรมของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงกระบวนการได้โดยง่ายสะดวกและรวดเร็วและควรมีองค์กรหรือสหภาพข้าราชการ ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสมาชิกด้านกฎหมาย และอำนวยความสะดวกในการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองรวมทั้งการแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนควรมีกฎหมายหรือมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุ้มครองพยาน ผู้เสียหาย หรือผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งระหว่างกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ในกรณีที่มีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชา พร้อมทั้งควรมีกลไกภายในองค์กรเพื่อให้เกิดการตรวจสอบหรือสอดส่องพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อระบบอุปถัมภ์

(๘) กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่มีระบบคณะกรรมการแต่ละระดับในการพิจารณา นั้น ประธานกรรมการของข้าราชการแต่ละประเภทควรเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากข้าราชการในแต่ละองค์กรและควรเป็นข้าราชการเก่าที่มาจากการคัดสรรหรือจากการเลือกตั้งและจากตัวผู้บริหารของข้าราชการประเภทนั้น ๆ โดยส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อลดการแทรกแซงของระบบอุปถัมภ์จากภาคการเมือง

(๙) ควรมีกฎหมายเพื่อการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลและกระบวนการให้ความเป็นธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกองค์กร และมีมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการแต่ละประเภทอื่น ๆ

(๑๐) ส่วนราชการต่าง ๆ ควรมีมาตรการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองหรือการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ร้องทุกข์

ซึ่งทำให้การพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือคดีอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมสูงสุดหรือเกิดการประวิงเวลาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น การเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

(๑๑) สร้างช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ข้าราชการระดับปฏิบัติที่ได้รับผลกระทบได้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มประสิทธิภาพ ขั้นตอน วิธีการ กลไก หรือกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง อีกทั้งต้องไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายการดำเนินการ และรัฐควรเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองให้บังเกิดผลจริงและเป็นรูปธรรม

หน้าว่าง

บทที่ ๖: แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

การพิจารณาศึกษา เรื่อง การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมนั้น สิ่งที่คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ตระหนักและให้ความสำคัญ คือ "ความเป็นรูปธรรม" ในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย ซึ่งเป็นความท้าทายในการดำเนินงานอย่างยิ่ง เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าในสังคมไทยและระบบราชการไทยยังคงคุ้นเคยกับคำว่า "ระบบอุปถัมภ์" จนกลายเป็นระบบหนึ่งที่มีความเป็นมาอย่างยาวนานจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีความเป็นไทย แม้เนื้อแท้ของคำว่าอุปถัมภ์นั้น จะมีพัฒนาการจากความโอบอ้อมอารี ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การแบ่งปันจากผู้ที่มีมากกว่าให้กับผู้ที่มีน้อย แต่ปัจจุบันการอุปถัมภ์ได้เกิดเป็นค่านิยมและถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ในระบบราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายอยู่หลายด้านตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๔ กล่าวคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการทุจริตคอร์รัปชัน และด้านการบริการประชาชน ซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ดังนั้น หากปัญหาระบบอุปถัมภ์นี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังลึกจนไม่สามารถแก้ไขได้และสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติตลอดไป

สำหรับเนื้อหาในบทที่ ๖ จะเป็นการกล่าวถึงความหมายของคำว่ารูปธรรมทั้งในส่วนของหลักวิชาการที่ใช้กันทั่วไป และการให้ความหมายของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อใช้ในการพิจารณาศึกษา รวมทั้งหนทางสู่ความเป็นรูปธรรม ซึ่งในชั้นนี้ได้นำหลักทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ (Knowledge) ทัศนคติ (Attitude) และพฤติกรรม (Behavior) มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ อันจะนำไปสู่แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดกรอบแนวคิดลักษณะเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขและวาระแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติเกิดขึ้นจริงและนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๖.๑ ความหมายและหนทางสู่ความเป็นรูปธรรม

๖.๑.๑ ความหมายของคำว่ารูปธรรม

ในเบื้องต้น เพื่อที่จะนำไปสู่ความเป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์นั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาความหมายของคำว่า "รูปธรรม" ให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนเสียก่อน ทั้งนี้ ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า *"รูปธรรม" คือ สิ่งที่รู้ได้ทางตา หู จมูก ลิ้น กาย อันได้แก่ รูปเสียง กลิ่น รส และสิ่งที่สามารถสัมผัสได้ด้วยกาย คู่กับนามธรรม คือสิ่งที่รู้ได้เฉพาะทางใจเท่านั้นสิ่งที่สามารถแสดงออกมาให้ปรากฏเป็นจริงเป็นจังมิใช่เป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น สิ่งที่สามารถปฏิบัติได้*

ส่วนวิกิพีเดียสารานุกรมเสรี ให้ความหมายคำว่า *"รูปธรรม" ว่าหมายถึงความรู้ที่ชัดแจ้ง เป็นความรู้ที่สามารถรวบรวม ถ่ายทอดได้โดยผ่านวิธีต่างๆ เช่น การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ทฤษฎีคู่มือต่างๆและบางครั้งเรียกว่าเป็นความรู้แบบรูปธรรม*

ดังนั้น การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ จึงกำหนดความหมายคำว่า "รูปธรรม" คือ

"สิ่งที่สามารถแสดงออกมาให้ปรากฏเป็นจริงเป็นจัง สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดประโยชน์และมีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ ทั้งในเชิงสาธารณะที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อระบบราชการ เป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในเชิงนโยบายที่สามารถนำมาประกอบเป็นข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นกฎหมาย มาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศ ตลอดจนในเชิงค่านิยมวัฒนธรรม โดยมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น"

๖.๑.๒ หนทางสู่ความเป็นรูปธรรม

คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นว่า การที่จะเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่มีความคุ้นเคยกับระบบอุปถัมภ์ให้กลับมายึดถือระบบคุณธรรม โดยต่อต้านการใช้ระบบอุปถัมภ์ สนับสนุนยกย่องคนดีคนเก่ง มีความรู้ความสามารถ มากกว่ายกย่องผู้มีเงิน มีอำนาจบารมีนั้น เป็นกระบวนการที่จะทำให้องค์กรเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพปัจจุบัน ไปสู่สภาพในอนาคตที่เพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการไทยให้ดียิ่งขึ้นที่กล่าวมานั้น เป็นสิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลและองค์กร โดยอาศัยหลักการสำคัญในการเปลี่ยนพฤติกรรมตามหลักทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

๑) การละลายพฤติกรรม (Unfreezing) : กระตุ้นให้บุคคลละทิ้งพฤติกรรมเดิมด้วยการแก้ไขปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่

๒) การเปลี่ยนสู่สภาพใหม่ (Moving) : ปรับความคิดความรู้สึกเพื่อให้เกิดทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมใหม่ โดยการจัดโปรแกรมฝึกอบรม เพื่อสร้างความพร้อมให้กับพนักงาน

๓) การสร้างพฤติกรรมใหม่ (Refreezing) : การเสริมแรงเพื่อให้ทุกคนมีความมั่นใจว่าระบบการให้รางวัล ความดีความชอบจะพิจารณาจากพฤติกรรมใหม่ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

ซึ่งหากพิจารณาแล้ว จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในองค์กรจำเป็นต้องอาศัยตัวแปรสำคัญ คือ ความรู้ และทัศนคติ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้นำแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม (Knowledge Attitude Behavior : KAB) มาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในแต่ละตัวแปร และเชื่อมโยงไปสู่พฤติกรรม ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม (Knowledge Attitude Behavior : KAB)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับตัวแปร ๓ ตัว คือ ความรู้ (Knowledge) ทัศนคติ (Attitude) และพฤติกรรม (Behavior) การเปลี่ยนแปลงทั้ง ๓ ประเภทนี้ จะเกิดขึ้นในลักษณะต่อเนื่องกัน กล่าวคือ เมื่อผู้รับข้อมูลได้รับข้อมูลก็จะทำให้เกิดความรู้ เมื่อเกิดความรู้ขึ้นก็จะมีผลทำให้เกิดทัศนคติ และขั้นสุดท้าย คือ การก่อให้เกิดการกระทำซึ่งมีลักษณะสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่โดยหลักการดังกล่าวได้นำมาอธิบายและนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัย โดยอาศัย

การสื่อสารเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการเพิ่มพูนความรู้ สร้างทัศนคติที่ดีและเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่เหมาะสมทั้งนี้ ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของทั้ง ๓ คำไว้ดังนี้

"ความรู้ (Knowledge)"

Carter V.Good (อ้างใน โสภิตสุดา มงคลเกษม, ๒๕๓๙) กล่าวว่า ความรู้เป็นข้อเท็จจริง (Facts) ความจริง (Truth) เป็นข้อมูลที่มนุษย์ได้รับและเก็บรวบรวมจากประสบการณ์ต่างๆ การที่บุคคลยอมรับหรือปฏิเสธสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้อย่างมีเหตุผล บุคคลควรจะต้องรู้เรื่องเกี่ยวกับสิ่งนั้นเพื่อประกอบการตัดสินใจ นั่นก็คือ บุคคลจะต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อมูลต่างๆ ที่สนับสนุนและให้คำตอบข้อสงสัยที่บุคคลมีอยู่ ชี้แจงให้บุคคลเกิดความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมทั้งเกิดความตระหนัก ความเชื่อ และค่านิยมต่าง ๆ ด้วย

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (๒๕๒๐) กล่าวว่า ความรู้ เป็นพฤติกรรมขั้นต้น ซึ่งผู้เรียนเพียงแต่จำได้ อาจจะโดยการนึกได้หรือโดยการมองเห็นหรือได้ยิน จำได้ ความรู้ขั้นนี้ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับคำจำกัดความ ความหมาย ข้อเท็จจริง ทฤษฎี กฎ โครงสร้าง และวิธีการแก้ปัญหาเหล่านี้

"ทัศนคติ(Attitude)"

Rokealth Milton (๑๙๗๒) ได้ให้ความหมายว่าทัศนคติเป็นการผสมผสานและจัดระเบียบความเชื่อของคนเราที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานภาพใดสถานภาพหนึ่ง ภาพรวมของความเชื่อเป็นส่วนประกอบในตัวบุคคลซึ่งอาจรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ได้ แต่สามารถรู้ได้จากคำพูด การกระทำ ไม่ว่าความเชื่อจะออกมาในรูปใดก็ตาม ก็จะเป็นส่วนที่กำหนดแนวโน้มของบุคคลในการที่จะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

Sciffman and Kanuk (๑๙๙๗) ให้ความหมายของ ทัศนคติ หมายถึง ความโน้มเอียงที่เรียนรู้เพื่อให้มีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับลักษณะที่พึงพอใจหรือไม่พึงพอใจที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรืออาจหมายถึง การแสดงความรู้สึกภายในที่สะท้อนว่าบุคคลมีความโน้มเอียง พอใจหรือไม่พอใจต่อบางสิ่งต่อเนื่องจากเป็นผลของกระบวนการทางจิตวิทยา ทัศนคติไม่สามารถสังเกตเห็นได้โดยตรง แต่ต้องแสดงว่าบุคคลกล่าวถึงหรือทำอะไร

"พฤติกรรม (Behavior)"

นิยะดา ชุณหะวงศ์ และนินนาท โอฬารวรวุฒิ (อ้างในสุชัญญา ลิ่มสกุล, ๒๕๔๑) ให้ความหมายว่า พฤติกรรมคืออากัปกริยาของคนเราที่แสดงออกบ่งถึงความชอบและไม่ชอบต่อกิจกรรมบางอย่างที่สามารถสังเกตได้ พฤติกรรมจึงเป็นสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแสดงออกโดยผู้อื่นสามารถสังเกตเห็นได้ง่าย เช่น กริยาอาการทั่วไป ได้แก่ การเดิน การพูด การยิ้ม หรืออาจเป็นอาการแสดงออกที่สังเกตเห็นได้ยากต้องมีเครื่องมือช่วย เช่น การเต้นของหัวใจ พฤติกรรมทุกอย่างที่บุคคลแสดงออกนั้นมีผลมาจากการเลือกปฏิกิริยาตอบสนองที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดตามสถานการณ์นั้น ๆ

ประจวบ อินอ๊อด (๒๕๒๘) ได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับพลังที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ ไว้ดังนี้

๑) มนุษย์แต่ละคนมีแรงขับและพลังที่จะประพฤติปฏิบัติเพื่อความอยู่รอดและความมั่นคงแห่งชีวิตอันเป็นความจำเป็นพื้นฐานของสัตว์ทั้งหลาย

๒) มนุษย์แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่หล่อหลอมรอบตัวจึงมักจะต้องปฏิบัติไปตามครรลองของสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดประสานกับเป้าหมายส่วนตัว

๓) พลังของสังคมที่มีอิทธิพลมากที่สุด ได้แก่ ครอบครัว เพื่อนบ้าน กลุ่มเพื่อน

๔) ความจำเป็นเบื้องต้นของชีวิตมนุษย์ และประสบการณ์ได้หล่อหลอมให้เกิดเป็นรูปแบบของมนุษย์แต่ละคนที่เรียกว่า บุคลิกภาพ

๕) แม้ว่ามนุษย์แต่ละคนจะมีบุคลิกภาพของตนเองก็ตาม เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน มีผลประโยชน์ร่วมกันภายในสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ก็ย่อมเกิดเป็นบุคลิกภาพของกลุ่มขึ้นได้ ซึ่งจะมีผลต่อการแสดงออกของกลุ่มด้วย

๖) มนุษย์จะมีสัญลักษณ์ในการสื่อความหมายที่เขามีต่อโลกรอบตัวออกมาในรูปต่าง ๆ ซึ่งสามารถสืบไปถึงพลังภายในที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมนั้น ๆ ได้

เมื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม พบว่า ทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของคนเราจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับการรับรู้ของผู้นั้น กล่าวคือ ถ้าผู้ใดมีความรู้ดีทัศนคติต่อสิ่งนั้นก็มักจะดีตามไปด้วย เมื่อมีทัศนคติดีแล้วก็มีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ผู้นั้นแสดงพฤติกรรมไปในทางที่ดี ความรู้ ทัศนคติ และการแสดงพฤติกรรมจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดังนั้น พฤติกรรมของมนุษย์จึงเป็นการแสดงออกซึ่งทัศนคติที่ดีซึ่งส่งผลมาจากประสบการณ์ การรับรู้ ความคิด ความเชื่อ และการเรียนรู้ รวมถึง ภูมิหลังของบุคคล เมื่อภูมิหลังของแต่ละคนต่างกัน จึงทำให้การประพฤติต่อสิ่งเดียวกันในลักษณะที่แตกต่างกัน เมื่อเป็นเช่นนั้น การจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่ได้เข้ามาสร้างความเสียหายในระบบราชการ ก็ควรเริ่มจากการเสริมสร้างความรู้และปลูกฝังให้คนในระบบราชการมีความเข้าใจตรงกันเสียก่อน เมื่อคนในระบบมีความรู้ในสิ่งที่ถูกที่ควรแล้วก็ย่อมแสดงออกผ่านทางความคิดหรือทัศนคติ สุดท้ายก็จะส่งผลต่อการแสดงออกทางพฤติกรรม ดังนั้น เพื่อเป็นหนทางสู่ความเป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงจะใช้กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาผ่านตัวแปรทั้ง ๓ ประเภท ดังนี้

- การสร้างความรู้ความเข้าใจ ด้วยการชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่ถูกต้อง เริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ ในทุกระดับทุกเพศ โดยใช้กลไกของครอบครัว ชุมชน องค์กร สังคม และสื่อมวลชน เป็นพลังสำคัญ

- การรณรงค์ในการสร้างทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม มีวัฒนธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ

- การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม จนถึงพฤติกรรมระดับองค์กร โดยการสร้างพฤติกรรมในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ด้วยการทำให้เกิดความละอายใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์ (การควบคุมจากภายใน) และการทำให้เกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา อันได้แก่ ความเกรงกลัวต่อบาป ต่อกฎหมายอาญา ต่อการถูกยึดทรัพย์สิน ต่อความผิดทางวินัย ต่อความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ และต่อการเสื่อมเสียชื่อเสียง โดยการกำหนดเป็นมาตรการหรือกฎหมายในด้านต่าง ๆ (การควบคุมจากภายนอก)

แนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ

คำว่า “ประชารัฐ” เกิดจากคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชน รวมกับคำว่า “รัฐ” ซึ่งหมายถึง “รัฐบาล” ความหมาย คือ การประสานพลังจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมทั้งภาคส่วนย่อยอื่น ๆ ขับเคลื่อนประเทศในแต่ละด้านอย่างสร้างสรรค์ พัฒนานำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

นอกจากหนทางสู่ความเป็นรูปธรรมที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจ การสร้างทัศนคติ และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมดังกล่าวแล้ว การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ยังจำเป็นต้องอาศัยการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชาชนมีส่วนร่วมหรือที่เรียกว่า "ประชารัฐ" ซึ่งเป็นแนวทางในการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคมไทย โดยไม่แยกฝักแยกฝ่ายและไม่กันบุคคลใดออกไป ทุกคนจะต้องร่วมมือกันในการปกป้องแผ่นดิน และร่วมกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติ ให้เจริญก้าวหน้ามั่นคงและยั่งยืน โดยรัฐจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สนับสนุน เปิดช่องทางให้ภาคราชการ ภาคการเมือง ภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล ตามกระบวนการประชาธิปไตย โดยลักษณะสำคัญของประชารัฐมีดังนี้

๑) ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ

๒) การบริหารจัดการและพัฒนาประเทศโดยภาครัฐ ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง ในทุกระดับ

๓) การดำเนินงานของภาครัฐ มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิผล คุณภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

๔) ทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ร่วมเป็น "ภาคีการพัฒนา" โดยร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

เมื่อวิเคราะห์คำว่า "ประชารัฐ" กับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ คณะกรรมาธิการวิสามัญพบว่า ประชารัฐจะมีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหาเป็นรูปธรรมและประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่ง กล่าวคือ การสร้างเครือข่ายประชารัฐจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เมื่อทุกฝ่ายเข้ามารับรู้ ตรวจสอบ สอดส่องพฤติกรรมที่เป็นพิษภัยต่อระบบราชการ และร่วมกันแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ ก็ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ได้ เป็นผลให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และประชาชนเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่น

โดยสรุป การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยนั้น หากจะเริ่มต้นจากการบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจจะสำเร็จได้ เพราะเป็นเพียงการสร้างกติกาเพื่อให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้อุปถัมภ์เท่านั้น ซึ่งในท้ายที่สุดคนในสังคมจะหาช่องทางหรือโอกาสก้าวข้ามผ่านอุปสรรคนั้นไปได้ สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ทุกภาคส่วนต้องยอมรับในปัญหาร่วมกัน และเห็นพ้องกันว่าการนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ในระบบราชการในทางที่ผิดเป็นสิ่งที่สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศ ซึ่งเมื่อทุกภาคส่วนและทุกคนในระบบมีความเห็นร่วมกันแล้วว่าเป็นสิ่งไม่ดี ก็จะปลูกฝังความรู้ และทัศนคติใหม่ที่เป็นการต่อต้านระบบอุปถัมภ์ขึ้น จนก่อเกิดเป็นพฤติกรรมระดับบุคคลและระดับกลุ่มหรือองค์กร จากนั้นก็จะช่วยกันป้องกันและป้องปรามเพื่อไม่ให้บุคคลใดมาใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยสร้างกฎเกณฑ์หรือมาตรการทางสังคม (Social Sanction) ซึ่งเป็นมาตรการอย่างไม่เป็นทางการขึ้นมาใช้ รวมทั้งการตรวจสอบกันเองภายในองค์กร จนพัฒนาไปสู่การกำหนดมาตรการอย่างเป็นทางการขึ้น ได้แก่ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง เป็นต้น ซึ่งหากบุคคลใดที่ยังยึดติดกับการอุปถัมภ์ ไม่พึ่งพาความรู้ความสามารถของตนในการปฏิบัติงานราชการก็จะถูกลงโทษทั้งทางสังคมและทางกฎหมาย

เพื่อเป็นเยี่ยงอย่างให้ผู้อื่นเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำผิดอีกต่อไป และในท้ายที่สุด การใช้ระบบอุปถัมภ์ก็จะลดลงและอาจหมดไปจากระบบราชการไทยในที่สุด

๖.๒ แนวความคิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า ปัญหาระบบอุปถัมภ์เป็นปัญหาที่หลายประเทศได้เคยประสบปัญหามาก่อน แต่ได้ก้าวข้ามผ่านมาได้ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ทั้งจากการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มาตรการทางสังคม รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ของประเทศไทยคงไม่สามารถนำต้นแบบของประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้ได้ทั้งหมด เพราะแต่ละประเทศต่างก็มีวัฒนธรรม ค่านิยม ทัศนคติที่แตกต่างกัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ของไทยนั้น จึงจำเป็นต้องออกแบบให้เหมาะสมกับความเป็นไทย มีองค์ประกอบครบทุกด้านทุกมิติอย่างสมดุลจากนั้นแปรไปสู่ทัศนคติที่ถูกต้องเข้าสู่การประยุกต์ใช้เป็นตัวบทกฎหมายโดยออกแบบให้เหมาะสมกับพฤติกรรมของประชาชน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ความหมายของคำว่ารูปธรรม และหนทางสู่ความเป็นรูปธรรม คณะกรรมาธิการวิสามัญได้จึงได้กำหนดแนวคิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมออกเป็น ๘ ด้านที่สำคัญ ดังนี้

๖.๒.๑ ด้านค่านิยมและวัฒนธรรม

๑) ควรรณรงค์ ปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนไทยอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อให้รู้จักแยกแยะระหว่างการอุปถัมภ์ที่ดี มีที่มาจากการมีน้ำใจ ช่วยเหลือ เอื้ออาทรกันในสังคม กับระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ดีหรือที่ถูกนำมาใช้เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

๒) ควรรณรงค์และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยชี้ให้เห็นผลเสียหายของระบบอุปถัมภ์ ต้องสร้างค่านิยมหรือทัศนคติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ด้วยการทำให้เกิดความละอายใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์และการทำให้เกิดความเกรงกลัวผลเสียหายที่จะตามมา และการกำหนดเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติและสิ่งที่ไม่ควรปฏิบัติ (Do & Don't) ไว้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อสร้างมาตรฐานร่วมกันในการปฏิบัติงานของส่วนราชการทุกแห่ง

๓) ควรรณรงค์และปลูกฝังให้ประชาชนและข้าราชการรู้จักการพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาบุคคลอื่นเป็นสำคัญ ให้ยึดถือตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ลดละกิเลส ความโลภ โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล ความรู้ และคุณธรรมเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต เพื่อลดผลกระทบที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ

๔) การสนับสนุนบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในระบบราชการ โดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการยกย่องชมเชยผลจากการประกอบคุณงามความดี และเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับบุคคลอื่น ๆ ในองค์กรได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง สร้างแรงบันดาลใจให้เป็นคนดี เมื่อเป็นคนดีก็ควรได้รับแต่สิ่งที่ดี โดยไม่จำเป็นต้องไปประจบสอพลอ พึ่งพาอำนาจบารมีจากบุคคลใด

๕) ควรรณรงค์และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบให้ประชาชนได้รับรู้ มีส่วนร่วม และรับทราบหน้าที่ของตนเอง เพื่อการตรวจสอบและป้องกันแก้ไขการประพฤติมิชอบต่าง ๆ เช่น การทำประชามติในแต่ละโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่ที่อาจมีการทุจริต โดยเป็นผลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เติบโตมาจากระบบอุปถัมภ์

๖) ควรรณรงค์ สร้างค่านิยมและแนวคิดอย่างต่อเนื่องในสังคมด้วยการใช้สื่อและการประชาสัมพันธ์ทุกประเภท เพื่อการปรับเปลี่ยนทัศนะ ค่านิยมเกี่ยวกับลักษณะ วิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมในทุกกรณีให้เป็นไปตามทัศนะที่พึงประสงค์

ทั้งนี้ ค่านิยมหรือวัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องที่ต้องใช้วิธีการปลูกฝังอบรมผ่านการพูดคุยและปฏิบัติในหลากหลายช่องทาง เพื่อกระตุ้นเตือนอย่างต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในสังคมเป็นเวลานาน โดยใช้กระบวนการเรียนรู้ คือ ***"รับรู้ เข้าใจ ทำได้ ลงมือทำ สม่ำเสมอ เกิดประสิทธิผล"*** สำหรับการผลักดันให้เกิดค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรให้รวดเร็วได้นั้น ต้องอาศัยตัวผู้บริหารระดับสูงเพื่อกำหนดนโยบายและทำตัวเป็นแบบอย่างในการนำสิ่งที่ดี ถูกต้องมาบริหาร ปกครอง เพื่อบังคับบัญชาให้เกิดขึ้น

๖.๒.๒ ด้านลักษณะของการเกิดระบบอุปถัมภ์

๑) การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของทุกส่วนราชการให้มีขอบเขตที่ต้องยึดถือปฏิบัติอย่างชัดเจน เพื่อเป็นการกำกับ ควบคุมและเป็นข้อพึงระวังต่อการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง โดยเฉพาะควรเน้นด้านหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่ไม่ควรใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของตัวบุคคลที่มีอำนาจมาพิจารณา แต่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจในรูปแบบของคณะกรรมการ เพราะถ้าการได้ผู้บริหารระดับสูงที่ดีมาจากผลการแต่งตั้งที่ดีย่อมจะเกิดตัวอย่างและผลการปฏิบัติที่ดีให้เกิดขึ้นกับส่วนราชการ

๒) กำหนดมาตรการควบคุมการใช้ดุลยพินิจในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการและผู้บริหารในหน่วยงานราชการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจที่ปราศจากความชอบธรรมและเลือกปฏิบัติ เช่น กำหนดให้มีการบันทึกรายละเอียด ข้อคิดเห็น ข้อพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลยพินิจในการคัดเลือกและแต่งตั้งของคณะกรรมการและผู้บริหารไว้เป็นหลักฐานอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้ว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎระเบียบ

๓) ควรสร้างกลไกให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อการตรวจสอบให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสระหว่างภาคราชการ ภาคการเมือง ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจจากฝ่ายใดโดยเฉพาะภาคราชการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของของการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐที่ดี

๔) ควรนำระบบคุณธรรม ประมวลจริยธรรม กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ครบทุกหน่วยงาน เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับการบังคับใช้กฎหมายของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องให้สามารถนำมาใช้ปฏิบัติให้ได้อย่างเป็นรูปธรรมมีประสิทธิภาพ

๕) การลดโอกาสของการเกิดและใช้ระบบอุปถัมภ์ในสังคมข้าราชการด้วยการลดละการประจบสอพลอ การห้อมล้อมใกล้ชิด ทั้งต่อตัวข้าราชการ ครอบครัว ญาติมิตร และบริวาร รวมถึงความใกล้ชิดที่ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ลักษณะอื่น ๆ ในเชิงอุปถัมภ์ เช่น การศึกษาร่วมกันในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการที่มีอยู่มากมายในปัจจุบัน ที่ต้องพึงให้มีการอบรมปลูกฝังและป้องกัน มิให้มีการใช้ประโยชน์จากการรู้จักสนิทสนมที่นำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบร่วมกัน

๖) การสร้างค่านิยมให้เกิดขึ้นกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มุ่งเน้นการทำงานโดยยึดถือประโยชน์ของส่วนราชการและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ลดพฤติกรรมที่เป็นต้นเหตุให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ เช่น การให้ของขวัญของกำนัล การประจบสอพลอ การห้อมล้อม อันเป็นการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยมีเป้าหมายเพื่อตำแหน่งหน้าที่หรือผลประโยชน์ในอนาคต ทั้งนี้ ข้าราชการและประชาชนจะต้องปฏิเสธการคบหาสมาคมกับผู้ที่มีพฤติกรรมดังกล่าว (Social Sanction) เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานที่ดีให้เกิดขึ้นในระบบราชการ

๖.๒.๓ ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง

๑) ควรกำหนดบทลงโทษ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมให้ถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หากสันนิษฐานได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นการยึดถือผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ และมีผลประโยชน์ทับซ้อนให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งถือเป็นลักษณะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อป้องปรามการกระทำที่อาจเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง ขัดขวางการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม และการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องถูกดำเนินการเอาผิดทางกฎหมายได้

๒) กรณีข้าราชการที่เป็นผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจและมิชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ จนทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหายจากผลการแต่งตั้งที่ได้คนไม่เหมาะสม จนเกิดผลเสียหายต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น ๆ ให้ถือว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากบทลงโทษทางอาญาในฐานะเจ้าหน้าที่จงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นจะต้องมีส่วนรับผิดชอบ ทั้งนี้รวมถึงกรณีผู้บังคับบัญชาที่ละเลย ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม หรือคำพิพากษาของศาลปกครองด้วย

๓) ควรกำหนดบทลงโทษไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากเกิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมาย เช่น การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการผู้นั้น ซึ่งถ้าหากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย อาจกำหนดให้เป็นความผิดวินัยร้ายแรง และอาจเป็นความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เป็นต้น

๔) ควรกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐของทุกส่วนราชการไว้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดชัดเจนที่เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังเช่นกฎเกณฑ์ของต่างประเทศที่ส่งผลการปฏิบัติอย่างได้ผล เช่น การรับของขวัญหรือรับเลี้ยงจากผู้อื่น การรับสินบนจากผู้อื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน การเล่นกอล์ฟร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลภายนอกที่อาจเอื้อต่อธุรกิจ การใช้ทรัพย์สมบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การไม่ให้ข้าราชการบำนาญเข้ามาเกี่ยวข้องหรือรับจ้างบริษัทเอกชนในลักษณะเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในสายงานที่ตนเคยมีอำนาจในการบริหารอยู่เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสองปีหลังจากเกษียณอายุ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อิทธิพลและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๕) ควรแก้ไขความหมายของคำว่า "ทุจริต" ในกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความหมายเป็นสากลเทียบเท่ากับคำว่า "คอร์รัปชัน" ของสหประชาชาติ เนื่องจากคำว่า "ทุจริต" ตามความหมายของประเทศไทยหมายความเพียงการเอาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะเรื่องทรัพย์สินเท่านั้น แตกต่างจากคำว่า "คอร์รัปชัน" ของสหประชาชาติที่หมายความรวมถึงการทุจริตที่ขัดกับคุณธรรมและจริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการซื้อสิทธิขายเสียงด้วย ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและลงโทษผู้ที่ละเมิดระบบคุณธรรมและใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทั้งระบบราชการและประเทศชาติ

๖) ควรมีการศึกษาถึงประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด โดยเน้นให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักคุณธรรมและจริยธรรมด้วยการกำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลอย่างจริงจัง รวมทั้งควรสร้างกลไกควบคุมกำกับดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์ทั้งในทางวินัยและทางอาญาด้วย

๗) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกลั่นกรองการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เช่น ระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีให้มีแนวทางและหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่มีความเหมาะสมตามระบบคุณธรรม เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจการเลือกปฏิบัติ เช่น การใช้ระบบคณะกรรมการในการคัดเลือกที่เป็นกลางและอิสระ และสำหรับตำแหน่งระดับสูงที่สำคัญต่อบ้านเมือง ควรมีการเสนอมายังรัฐสภาเพื่อพิจารณาตรวจสอบเช่นเดียวกับการเสนอแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น โดยกำหนดให้มีการตรวจ สอบประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งด้วย

๘) ควรปรับปรุงกฎหมายในเรื่องวินัยของข้าราชการทุกประเภท เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ เพิกเฉยหรือละเลย มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองภายในเวลาที่เหมาะสม โดยให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดว่า คำพิพากษาของศาลปกครองย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จึงเป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติการบังคับคดีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะลงโทษ

แก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจดังกล่าว ละเลยและมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองภายในเวลาที่เหมาะสม

๙) ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและมาตรฐานต่างกันของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาการสรรหาบุคลากรเพื่อมาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่โปร่งใส และมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบคัดเลือก ปัญหาการได้บุคคลไม่ตรงกับสาขามาปฏิบัติงาน ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยุ่งยากในการโอน (ย้าย) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาการขาดดุลยภาพการบังคับบัญชาในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและอิทธิพลในการบริหารงานบุคคลทั้งกระบวนการ และมีการใช้อำนาจโดยมิชอบขาดการตรวจสอบถ่วงดุลและความโปร่งใสมาโดยตลอด

๖.๒.๔ ด้านนโยบายการปฏิบัติราชการ

๑) ผู้นำประเทศผู้นำองค์กรในระดับสูง และผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมแทนการใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยการแสดงพฤติกรรมการเป็นตัวอย่างที่ดี มีการบริหารงานราชการด้วยกลไกที่เป็นระบบ ลดภาระงานที่ไม่จำเป็นลง เช่น งานสังคมพิธีการ หรืองานที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่โดยตรงเพราะจะมีผลกระทบต่อการที่จะต้องหาคนมาช่วยงานเพิ่มมากขึ้นในลักษณะผู้ติดตาม ผู้ช่วยงานหน้าห้องหรือในสำนักงาน และสุดท้ายก็จะเกิดผลทางระบบอุปถัมภ์ที่จะต้องหาตำแหน่งที่ดี ๆ ให้กับคนใกล้ชิด หรือช่วยคนที่ช่วยงานของตน ส่งผลเสียต่อขวัญกำลังใจและเกิดค่านิยมที่ไม่ดีของสังคมข้าราชการนั้นที่ย่อมหันมาเลือกใช้วิธีการวิ่งเต้นให้ได้ตำแหน่งหน้าที่ช่วยงานใกล้ชิดด้วยวิธีการของระบบอุปถัมภ์มากกว่าการที่จะคิดทำงานตามระบบและขั้นตอนที่กำหนด

๒) การยกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ให้เป็นนโยบายหรือวาระแห่งชาติในการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคุณธรรม ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของหน่วยงานรัฐ โดยจัดทำมาตรฐานกำหนดแนวทางในการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลัก ๖ ประการ ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าและเมื่อกำหนดเป็นนโยบายแล้วจะต้องมีการประเมินผล ตรวจสอบ และมีดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติอย่างเป็นระบบที่เป็นรูปธรรม

๓) กำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมืองกับภาคข้าราชการประจำให้มีความเหมาะสมชัดเจน เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างรู้ถึงข้อจำกัดในความสัมพันธ์ด้านการปฏิบัติงานที่มีระหว่างกัน แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองในฐานะผู้รับผิดชอบต่อนโยบายเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและข้อสั่งการของฝ่ายการเมือง เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนก็ตาม แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและจริยธรรม

๔) ควรกำหนดให้มีกระบวนการในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันทั้งระบบ และต้องมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปตรวจสอบอันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนอีกทางหนึ่งจากปัญหาที่มาจากระบบอุปถัมภ์ที่นำไปสู่ความเสียหาย เช่น การจัดเก็บภาษี การจัดซื้อจัดจ้าง ตามนโยบายบริหารราชการแผ่นดินแบบ “ประชารัฐ”

๖.๒.๕ ด้านการบริหารงานบุคคล

๑) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นกลาง เป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายการเมืองหรืออยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยตรง เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ อาจเริ่มต้นจากกระบวนการพิจารณาคัดเลือกในตำแหน่งสำคัญตั้งแต่ระดับอธิบดีและปลัดกระทรวงก่อนแล้วจึงขยายไปยังตำแหน่งอื่น ๆ ที่สำคัญในส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม กระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการกลางชุดดังกล่าวต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีความหลากหลายของผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านอย่างครอบคลุม ตลอดจนสามารถคานอำนาจซึ่งกันและกันได้อย่างแท้จริง

๒) ควรมีการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) รวมทั้งระบบการเตรียมบุคลากร เพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูง และควรจัดทำคู่มือด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อใช้ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ที่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและการกำหนดมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่สามารถวัดผลได้เป็นรูปธรรม เพื่อการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายในทุกระดับและทุกชั้นยศ

๓) ควรปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการให้มีคณะกรรมการพิจารณาในทุกระดับ โดยเฉพาะส่วนราชการที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องใกล้ชิดให้การบริการและความเป็นธรรมกับประชาชนควรให้มีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประธานคณะกรรมการของข้าราชการแต่ละประเภทควรเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งได้รับการยอมรับจากข้าราชการภายในองค์กร หรือเป็นข้าราชการเก่าที่มาจากการคัดสรรหรือเลือกตั้งจากสังคมในส่วนข้าราชการนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อลดการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองและจากระบบอุปถัมภ์

๔) การพิจารณาทบทวนลักษณะปัจจัยของกระบวนการคัดเลือกหรือสรรหาหรือแต่งตั้ง โยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมุ่งเน้นด้านความรู้ความสามารถ ความอาวุโสและปัจจัยการพิจารณาอื่น ๆ ตามกฎเกณฑ์เป็นสำคัญ ตลอดจนปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานให้สามารถวัดได้ทั้ง“คนเก่ง” และ “คนดี” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจกำหนดให้มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกเป็น ๒ กระบวนการ กล่าวคือ กระบวนการคัดเลือกด้วยปัจจัยตามกฎเกณฑ์ และกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมและคุณลักษณะที่พึงประสงค์เพื่อเป็นมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมในการดำรงตำแหน่ง และควรมีการประเมินคุณสมบัติดังกล่าวก่อนเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งโยกย้าย

๕) การแต่งตั้ง โยกย้าย และการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งต่าง ๆ ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม ลดการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวให้น้อยที่สุด

ผู้มีอำนาจหรือคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่ง ต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจหรือเหตุผลในการตัดสินใจเป็นลายลักษณ์อักษรโดยละเอียดที่จะสามารถชี้แจงต่อสังคมได้ถึงผลการพิจารณาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งเป็นที่ยุติแล้ว ให้สังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้

๖) ควรส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการโดยอาจเป็นจัดตั้งสหภาพข้าราชการที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง โดยให้องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้กระบวนการยุติธรรม ตลอดจนให้คำแนะนำ เสนอแนะช่องทางเกี่ยวกับการร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องคดีให้กับข้าราชการ

๗) ควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน โดยยุบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ./ก.จ./ก.ท./ก.อบต.) ซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เหลือเพียงคณะเดียว คือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง นโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำหรับคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.จ.จ./ก.ท.จ./ก.อบต.จังหวัด) ยุบให้เหลือเพียงคณะเดียว คือ คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.ถ.จังหวัด) เพื่อทำหน้าที่ในการให้ทิศทาง นโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่ ก.ถ. กำหนด

๘) การพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงกฎ ระเบียบในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาที่ต้องเป็นไปตามหลักวิชาการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่สังคมทั่วไปยอมรับ โดยเฉพาะปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการตัดสินใจพิจารณาของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของอาวุโส ความรู้ ความสามารถ ประวัติการรับราชการ ผลงาน ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมประกอบกัน ซึ่งจะสามารถสรุปความหมายของปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาเหล่านี้ได้ ดังนี้

- ความอาวุโส ได้แก่ อายุ อายุราชการ เวลาที่ได้รับยศ/ตำแหน่ง/ระดับและระยะเวลาดำรงตำแหน่งก่อนหน้านั้น

- ความรู้ ได้แก่ การศึกษาระดับต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ ผลการศึกษา การฝึกอบรมเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่จะพิจารณา

- ความสามารถ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับงาน ทักษะในการทำงาน แรงจูงใจ ทัศนคติ อุปนิสัย และสมรรถนะ

- ประวัติการรับราชการ ได้แก่ เส้นทางหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาและที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่จะพิจารณา รวมถึงระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

- ผลงาน ได้แก่ ประสิทธิภาพการทำงาน ประสิทธิผลของผลงาน และชื่อเสียงจากการทำงาน

- ความประพฤติ ได้แก่ ความดีทั้งในและนอกราชการ ศีลธรรม คุณธรรม

- พฤติกรรมทางจริยธรรม ได้แก่ คุณสมบัติและจิตสำนึกทางจริยธรรมที่พึงมี

ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถทราบข้อมูลของบุคคลที่พิจารณาได้จากประวัติส่วนตัวและประวัติการรับราชการที่ต้องมีเก็บไว้ที่หน่วยบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงปัจจัยบางอย่างที่อาจไม่สามารถบันทึกรวบรวมไว้ได้ เช่น ทักษะในการทำงาน แรงจูงใจ อุปนิสัย ประสิทธิผลของผลงาน ความประพฤติ คุณธรรม จริยธรรมต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถรู้ได้จากแบบฟอร์มประเมินบุคคลและผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้วิธีการสัมภาษณ์ สังเกต และติดตามสอบถามพฤติกรรมจากบุคคลต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ ได้

สำหรับปัจจัยบางอย่างที่มักจะใช้อ้างเพื่อการใช้ระบบอุปถัมภ์กับการแต่งตั้งคนของตน เช่น การอ้าง "ความเหมาะสม" หรือการอ้าง "เพื่อประโยชน์ทางราชการ" นั้น มิใช่เป็นปัจจัยที่ใช้วัดหรือประเมินบุคคลด้วยข้อมูลใด ๆ ได้ และมิใช่เป็นปัจจัยตามหลักวิชาการ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ เป็นปัจจัยที่ไม่ได้ยอมรับกันในสังคมที่ดีแต่อย่างใด โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาที่นำมากล่าวอ้างเช่นนี้ ส่วนใหญ่มักจะเติบโตขึ้นมาด้วยระบบอุปถัมภ์เช่นกัน จึงไม่ต้องการที่จะใช้ปัจจัยตามหลักเกณฑ์เหล่านี้มาพิจารณา เพราะจะทำให้ตนเองขาดความสำคัญ ไม่มีโอกาสที่จะใช้ดุลพินิจ ความรู้สึกส่วนตัว เพื่อการแต่งตั้งคนของตนเองได้ จึงมักเป็นการกล่าวอ้างของคนที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์ที่จะมองว่าทุกคนนั้นถือว่ามีคุณสมบัติเท่ากัน โดยไม่ต้องการเปรียบเทียบความแตกต่างจากปัจจัยใด ๆ จะได้เลือกเอาเฉพาะคนของตนมาดำรงตำแหน่งและใช้การอ้างเหตุผล ๒ ประการนี้กันอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม หากระบบราชการยังมีความจำเป็นต้องใช้คำว่า "ความเหมาะสม" หรือ "เพื่อประโยชน์ทางราชการ" ก็ต้องอธิบายได้ว่าใช้ปัจจัยที่นำมาพิจารณาตามหลักกฎหมาย กฎเกณฑ์และหลักวิชาการอย่างใดที่สังคมจะยอมรับและสามารถตรวจสอบได้

๙) การพิจารณา "คนเก่ง" และ "คนดี" ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการแต่ละครั้งนั้น มักจะมีการพูดถึง วิจารณ์ กล่าวอ้างกันในสังคมอยู่เสมอว่าจะวัดกันได้อย่างไร เช่น การที่บางคนเรียนหนังสือดีสอบได้ลำดับที่ดีก็เห็นว่าเป็น "คนเก่ง" เสียแล้ว โดยไม่ได้พิจารณาคุณสมบัติด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย จึงควรพิจารณาความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในคุณสมบัติของ "คนเก่ง" ดังนี้

"คนเก่ง" หมายถึง เก่งคิด เก่งคน เก่งงาน

เก่งคิด คือ ความรอบรู้ ความมีไหวพริบปฏิภาณ สติปัญญา ความนึกคิด ความเฉลียวฉลาด ความเข้าใจในปัญหา การแก้ปัญหา การมีวิสัยทัศน์

เก่งคน คือ การปกครองบังคับบัญชา ดูแลทุกข์สุข ให้ความเป็นธรรม เป็นที่รักใคร่ ยอมรับจากบุคคลทุกระดับ

เก่งงาน คือ ความสามารถ สมรรถนะในการทำงาน ผลงานที่ปฏิบัติ ความสำเร็จของงาน ชื่อเสียงที่เกิดจากผลงาน

"คนดี" หมายถึง ภูมิรู้ ภูมิทำ และภูมิฐาน

ภูมิรู้ กับ ภูมิทำ มีความหมายทางคุณสมบัติเช่นเดียวกับ เก่งคิด เก่งคน และเก่งงานรวมกัน แต่การที่จะยอมรับ "คนเก่ง" นั้น ๆ ว่าเป็น "คนดี" ด้วยแล้ว จะต้องเพิ่มการมีคุณสมบัติด้านภูมิฐาน ที่หมายถึง ความประพฤติ คุณธรรม จริยธรรม อุปนิสัย บุคลิกภาพ การเข้าสังคม ครอบครัว วงศ์ตระกูล ต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

แม้ว่าปัจจัยการพิจารณา "คนเก่ง" และ "คนดี" จะไม่สามารถวัดกันได้ออกมาเป็นตัวเลขหรือปริมาณ แต่หากการพิจารณาแต่งตั้งของหน่วยราชการได้มีการพิจารณาคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ

เหล่านี้ได้ครบถ้วนหรือได้มากที่สุดแล้ว การพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายครั้งนั้น ๆ ก็จะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่ผ่านการพิจารณาด้วยหลักคุณธรรมและปัจจัยต่าง ๆ ที่สังคมยอมรับก็จะสามารถรักษาส่งเสริม “คนเก่ง” และ “คนดี” ไว้ เพื่อประสิทธิภาพ ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและประเทศชาติได้

๑๐) ควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการทุกประเภทให้มีประสิทธิภาพการบังคับใช้ที่เหมาะสม เกิดผลและประโยชน์ในทางปฏิบัติที่ดีต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการส่วนใหญ่ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีผลบังคับกับข้าราชการส่วนใหญ่เกือบทุกกระทรวงที่ให้อำนาจในการย้ายข้ามกระทรวงหรือการอ้างเหตุผล “เพื่อประโยชน์ทางราชการ” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ของพวกตน

๑๑) ส่วนราชการควรมีตำแหน่งส่วนกลางหรือตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานเพื่อรองรับปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลในกรณีที่มีปัญหาการปฏิบัติตนมีบุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมหรือบุคคลที่อยู่ระหว่างการถูกสอบสวนหรือถูกชี้มูลความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

๖.๒.๖ ด้านกระบวนการให้ความเป็นธรรม

๑) ควรมีการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติโดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นธรรมและอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลทุกด้าน

๒) ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติ ในกระบวนการให้ความเป็นธรรมและการเยียวยาของข้าราชการแต่ละประเภท ให้มีมาตรฐานการปฏิบัติเท่าเทียมกัน สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงกระบวนการได้โดยง่าย สะดวกและรวดเร็ว

๓) ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุ้มครองพยานในกรณีที่มีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชา เพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง อันเป็นผลจากการร้องเรียน พร้อมทั้งควรมีกลไกภายในองค์กรเพื่อให้เกิดการตรวจสอบหรือสอดส่องพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อระบบอุปถัมภ์

๔) ควรปรับปรุงแก้ไขกระบวนการพิจารณาคดีปกครองให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาคดีปกครองควรมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ควรกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีความรวดเร็วยิ่งขึ้นและไม่เกิดการเสียเวลาที่จะเป็นผลเสียต่อผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕) การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองต้องได้รับความรวดเร็วในทางปฏิบัติให้ทันต่อสถานการณ์ และความเป็นธรรมที่ควรได้รับกลับคืนมา เพื่อเกิดประโยชน์แก่ผู้ได้รับความเสียหายและเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไป

๖) ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมกการพิทักษ์ระบบคุณธรรมควรมีวิธีการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย เพื่อทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและการบรรเทา

ทุกข์ชั่วคราวคล้ายวิธีการในศาลปกครอง และควรเปิดเผยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สังคมได้รับทราบ เพื่อความโปร่งใสและเป็นกรณีตัวอย่าง

๗) ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นระดับผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา และเป็นต้นเหตุของการถูกฟ้องคดีหรือร้องทุกข์จะต้องเป็นผู้รวบรวมข้อมูลเอกสารแก้ต่างต่อศาลปกครองเอง แทนการขอพนักงานอัยการเป็นทนายต่อสู้คดี เพราะเป็นการฟ้องต่อบุคคล มิใช่หน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อลดเวลาในการรวบรวมข้อมูลเอกสารการศึกษาความเป็นมาและการไต่สวนในคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากพนักงานอัยการไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่เป็นต้นเหตุที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทำให้ต้องใช้เวลานานในการดำเนินการ ส่งผลให้การพิจารณาคดีล่าช้าและค้างสะสมเป็นจำนวนมาก

๖.๒.๗ ด้านสังคม

๑) สร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการบริหารงานภาครัฐตามเจตนารมณ์ของ “ประชารัฐ” โดยมีวัตถุประสงค์ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการ ขั้นตอน ผลคำวินิจฉัยและคำพิพากษาคดีทางปกครองที่ถึงที่สุดแล้ว

๒) ควรมีการสร้างผู้นำต้นแบบและผู้นำทางความคิดของประชาชน โดยสะท้อนบทบาทการรับรู้ให้กับสังคมเพื่อกระตุ้นและสร้างค่านิยมที่ถูกต้องให้กับภาคประชาสังคม เช่น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควร ให้มีการปลูกฝังค่านิยมความเป็นเจ้าของทรัพยากรของชาติร่วมกัน เช่น การก่อสร้างถนน หรือสร้างระบบสาธารณูปโภคส่วนรวม เป็นต้น โดยประชาชนจะต้องสามารถมีส่วนร่วมแสดงความเห็นหรือคัดค้านได้

๓) การส่งเสริมภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐ สร้างความตระหนักต่อหน้าที่ในการตรวจสอบในลักษณะการบริหารบ้านเมืองแบบ “ประชารัฐ” เพื่อเป็นกระจกเงาสะท้อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้มากที่สุด เพื่อการติดตามตรวจสอบที่โปร่งใส และปกปิดข้อมูลให้น้อยที่สุด ยกเว้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ อีกทั้งควรให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว

๔) ควรสร้างช่องทางในการแจ้งเบาะแสการกระทำผิด การทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้ระบบอุปถัมภ์ภาครัฐให้ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และสื่อมวลชน รวมทั้งต้องมีมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ดังเช่นกฎหมาย Whistleblower ของประเทศอังกฤษ

๕) สื่อมวลชนควรนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชัน ผลเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติ ผลของคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การลงโทษผู้กระทำผิดให้สาธารณชนได้รับรู้ รวมทั้งเผยแพร่เรื่องคุณธรรมจริยธรรม การประกอบคุณงามความดี หรือบุคคลต้นแบบในสังคมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้สังคมเกิดการตื่นตัว รับรู้ เข้าใจในสิ่งที่ดีงาม และปฏิเสธบุคคลที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ที่เข้ามามีอิทธิพลและอำนาจตักตวงผลประโยชน์จากส่วนรวมไปเป็นของพวกตน

๖.๒.๘ ด้านวิชาการ

๑) ควรจัดทำหลักสูตรการอบรมปลูกฝังในวิชาคุณธรรมจริยธรรม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าที่พลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับของการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ด้วยความมุ่งหมาย ดังนี้

- หลักสูตรสำหรับชั้นประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นมัธยมศึกษา“วัยรุ่นไทยเรียนไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นอุดมศึกษา “บัณฑิตไทยรู้ไปไม่โกง”

ทั้งนี้ หลักสูตรทั้ง ๓ ระดับ ต้องมีเนื้อหาที่สอดรับเชื่อมโยงกันจากคุณธรรมขั้นพื้นฐานไปจนถึงคุณธรรมเฉพาะในแต่ละวิชาชีพ เพื่อให้เป็นการปลูกฝังคุณธรรมไปตลอดชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการฝึกปฏิบัติและกิจกรรมการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ชีวิต

๒) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาชนและองค์กรภาคีเครือข่ายภาคประชาชน โดยภาครัฐต้องเปิดโอกาสหรือสร้างช่องทางให้องค์กรภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตรวจสอบองค์กรภาครัฐตามหลักการ “ประชารัฐ” นอกจากนี้ รัฐต้องจัดหลักสูตรการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจหลัก ๖ ประการของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า รวมทั้งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพึ่งพาตนเองตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงให้กับองค์กรภาคประชาชน เพื่อขยายความรู้ความเข้าใจไปสู่ประชาชน

๓) สถาบันการศึกษาระดับสูงของทางราชการ เช่น สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่มีบทบาทในการจัดหลักสูตรสำหรับอบรมปลูกฝังนักการเมือง นักบริหาร และข้าราชการระดับสูง ควรจัดหลักสูตร กิจกรรม และวางกรอบของหลักสูตรเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะอย่างแท้จริง โดยเน้นที่การปลูกฝังค่านิยมหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักธรรมาภิบาลและหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตนให้กับนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและภาคเอกชนที่ร่วมเข้าศึกษาอบรมเพื่อการสร้างจิตสำนึกที่ดีที่ไม่ควรใช้โอกาสของความใกล้ชิดสนิทสนมที่จะนำไปสู่การแสวงประโยชน์ในทางมิชอบร่วมกัน

๔) การจัดฝึกอบรม ปลูกฝังให้กับส่วนราชการทั่วไปนั้น ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลัก เช่น สำนักงาน ก.พ. หรือการอบรมภายในส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องเน้นการสร้างจิตสำนึกที่ดีในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และผลเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการและประเทศชาติที่ทำให้เกิดการรับรู้ เข้าใจ และพึงปฏิบัติได้จริง

๕) การจัดฝึกอบรม ปลูกฝังให้กับข้าราชการของรัฐในทุกภาคส่วนให้มีส่วนรับรู้ถึงกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติในด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการตนอยู่เสมอ เพื่อให้ยึดถือความถูกต้องและรับรู้ในผลการปฏิบัติหน้าที่ที่ข้าราชการควรจะมีสิทธิได้รับอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

๖.๓ การเสนอให้เป็นวาระแห่งชาติและการดำเนินการในวาระเร่งด่วน

ในอดีตระบบราชการไทยจะปกครองบังคับบัญชาและบริหารงานบุคคล โดยอาศัยอำนาจและหลักธรรมของผู้ปกครองประกอบกับจารีตประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชา ซึ่งผู้ปกครองแต่ละคนมีคุณธรรมประจำใจและมาตรฐานที่ต่างกัน จึงทำให้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในอดีตมักเป็นไปในลักษณะของการอุปถัมภ์ที่ไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลและอาศัยเหตุผลทางการเมือง ความไว้วางใจและความพอใจเป็นเกณฑ์ เมื่อผู้มีอำนาจปกครองยึดแนวทางปฏิบัติทำนองดังกล่าว และมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารงานของรัฐ จึงอาจเป็นเพื่อประโยชน์ของพรรคพวกของตนซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาคุ้มครองเท่าที่ควร

ต่อมาระบบราชการไทยมีความพยายามจัดระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยยึดหลักความเสมอภาคในโอกาส หลักความสามารถ หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน หลักความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการให้มีความมั่นคงในการรับราชการ และส่งเสริมให้ข้าราชการทำงานไปได้ด้วยดีเนื่องด้วยตระหนักถึงความเป็นธรรมที่ตนได้รับจากการทำงาน ที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการกำหนดสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมายอีกหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้หน่วยราชการได้ยึดถือและปฏิบัติตามระบบคุณธรรมเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ อีกมากออกมาใช้บังคับ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้มีอำนาจในระบบราชการกลับไม่ยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังเคร่งครัด ดังนั้น เพื่อเป็นการขจัดระบบอุปถัมภ์ให้หมดไปจากระบบราชการไทยอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงเห็นควรเสนอให้เป็น “วาระแห่งชาติ” โดยมีการกำหนดกรอบแนวคิดยุทธศาสตร์และการดำเนินการวาระเร่งด่วน เพื่อให้ได้รับการตอบสนองทั้งในทางระดับกฎหมายลงสู่ภาคนโยบายและภาคปฏิบัติ อันจะเกิดผลดีแก่ประชาชนและประเทศชาติต่อไป

๖.๓.๑ การเสนอให้การแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์เป็นวาระแห่งชาติ

ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาจะพบว่าหากมีปัญหาในเรื่องใดที่มีผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในประเทศไทยและเป็นปัญหาระดับมหภาคอันส่งผลกระทบทั้งต่อประชาชน ประเทศชาติ และสังคมในวงกว้าง และเกิดขึ้นซ้ำ ๆ หลายครั้ง มักจะมีผู้เสนออยู่เสมอว่าต้องการให้รัฐบาลกำหนดเรื่องนั้นเป็น “วาระแห่งชาติ” เพราะเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่รัฐบาล ทุกภาคส่วน และประชาชนต้องร่วมมือกันทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา การส่งเสริม การวางนโยบาย การดำเนินการในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนจากส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้มาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ การจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งการทบทวนข้อมูลวรรณกรรมและข่าวสารที่ปรากฏ ก็พบว่า ปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการที่เป็น

ต้นเหตุของการเกิดทุจริตคอร์รัปชัน เป็นสิ่งที่หลายฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นปัญหารุนแรงและสร้างความเสียต่อประเทศชาติอย่างใหญ่หลวงดังที่คณะกรรมาธิการวิสามัญได้วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ผ่านมา ที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเป็นระบบ

การที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จด้วยดีนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคสื่อมวลชน ในลักษณะประชารัฐ ดังนั้น เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบผลสำเร็จด้วยดี คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ ***"การกำหนดให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ เป็น วาระแห่งชาติ"*** ซึ่งเมื่อกำหนดเป็นวาระแห่งชาติแล้ว ก็จะทำให้เกิดผลกระตุ้นให้เกิดสำนึกในการนำไปปฏิบัติทั้งในทางระดับกฎหมายลงสู่ภาคนโยบายและภาคปฏิบัติ ผลดีจะเกิดแก่ข้าราชการ ประชาชน และประเทศชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะเมื่อระบบราชการปราศจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ ก็จะทำให้ระบบราชการมีข้าราชการที่เป็นทั้งคนเก่งและคนดีในระบบ ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ผู้มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้นำองค์กรและผู้บริหาร ซึ่งจะทำให้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศชาติได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม นานาประเทศเกิดความเชื่อมั่น ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และประเทศชาติจะมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยการกำหนดเป็นวาระแห่งชาตินั้น มีวาระที่ต้องดำเนินการต่าง ๆ คือ

- การปลูกฝังและสร้างค่านิยมให้ประชาชนมีจิตสำนึกความรับผิดชอบ มีคุณธรรม จริยธรรม รู้จักหน้าที่ตอบแทนคุณแผ่นดิน มีระเบียบ วินัย เสียสละ และยึดถือหลักเศรษฐกิจพอเพียง และประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไม่เมินเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ เพื่อทำให้เด็กเติบโตขึ้นเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ และมีค่านิยมที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นรากฐานเบื้องต้นที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่ได้ผลดีที่สุด

- การปฏิรูประบบราชการให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ปราศจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง โดยกำหนดเป็นนโยบาย มาตรการ หรือรณรงค์อย่างจริงจังต่อเนื่องในเรื่องเกี่ยวกับค่านิยมที่ดีเกี่ยวกับข้าราชการ ที่ให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งมั่นอยู่ในคุณธรรมจริยธรรม ยึดแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงาน ทุกขั้นตอนของระบบราชการต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ไม่เอื้อประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

- การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามกฎระเบียบที่ถูกต้องโดยระบบการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้าย และพัฒนาบุคลากรของรัฐต้องโปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และมีหลักฐานในการพิจารณาที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนเปิดเผยได้ เพื่อให้ระบบราชการสามารถคัดสรรได้ทั้งคนดี คนเก่ง มีคุณธรรม และศักยภาพสูงเข้ามาทำงาน

- การเชิดชูบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการยกย่องผลจากการประกอบคุณงามความดี และเพื่อเป็นตัวอย่างที่ให้กับบุคคลอื่น ๆ ในองค์กรได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง สร้างแรงบันดาลใจให้เป็นคนดี เมื่อเป็นคนดีก็ย่อมได้รับแต่สิ่งที่ดี โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจบารมีจากบุคคลใด ตลอดจนเพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน

- การเร่งรัดปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทให้มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและให้มีมาตรการป้องกันการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการและเกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเคร่งครัด

- การเร่งรัดปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการ กำหนดบทลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ หากมีการใช้ดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจและมิชอบด้วยกฎหมายทำให้ระบบราชการเสียหาย เพิกเฉยหรือละเลยมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองภายในเวลาที่เหมาะสม หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดย ให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

- การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมและการให้ความเป็นธรรมให้เข้าถึงได้ง่าย มีมาตรฐานตามหลักสากล ทันสมัย และลดระยะเวลา เพื่อให้กระบวนการเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ตลอดจนปรับปรุงระบบการช่วยเหลือและเยียวยาให้เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที มีกลไกในการคุ้มครองพยาน ปราศจากการแทรกแซงหรือการใช้อำนาจเพื่อขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

- การยกระดับการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มข้น จริงจัง และเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดอย่างจริงจัง หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องมีบทลงโทษที่สมควรต่อความผิด รวมทั้งต้องเผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการทุจริตในระบบราชการที่เกิดขึ้นให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้น

- การอำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนและสื่อมวลชนได้มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบการทำงานและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อดำเนินงานของภาครัฐ โดยส่วนราชการต้องจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ

- การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน โดยกำหนดให้วิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าที่พลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตนเป็นวิชาบังคับเรียนทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา โดยเน้นการปฏิบัติอบรมปลูกฝังให้เข้าใจยอมรับโดยไม่เน้นการท่องจำและควรมีกิจกรรมเสริมที่หลากหลาย ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้ หลักสูตรทั้ง ๓ ระดับ ต้องมีเนื้อหาในทุกเรื่องที่สอดรับเชื่อมโยงกัน

๖.๓.๒ กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหา

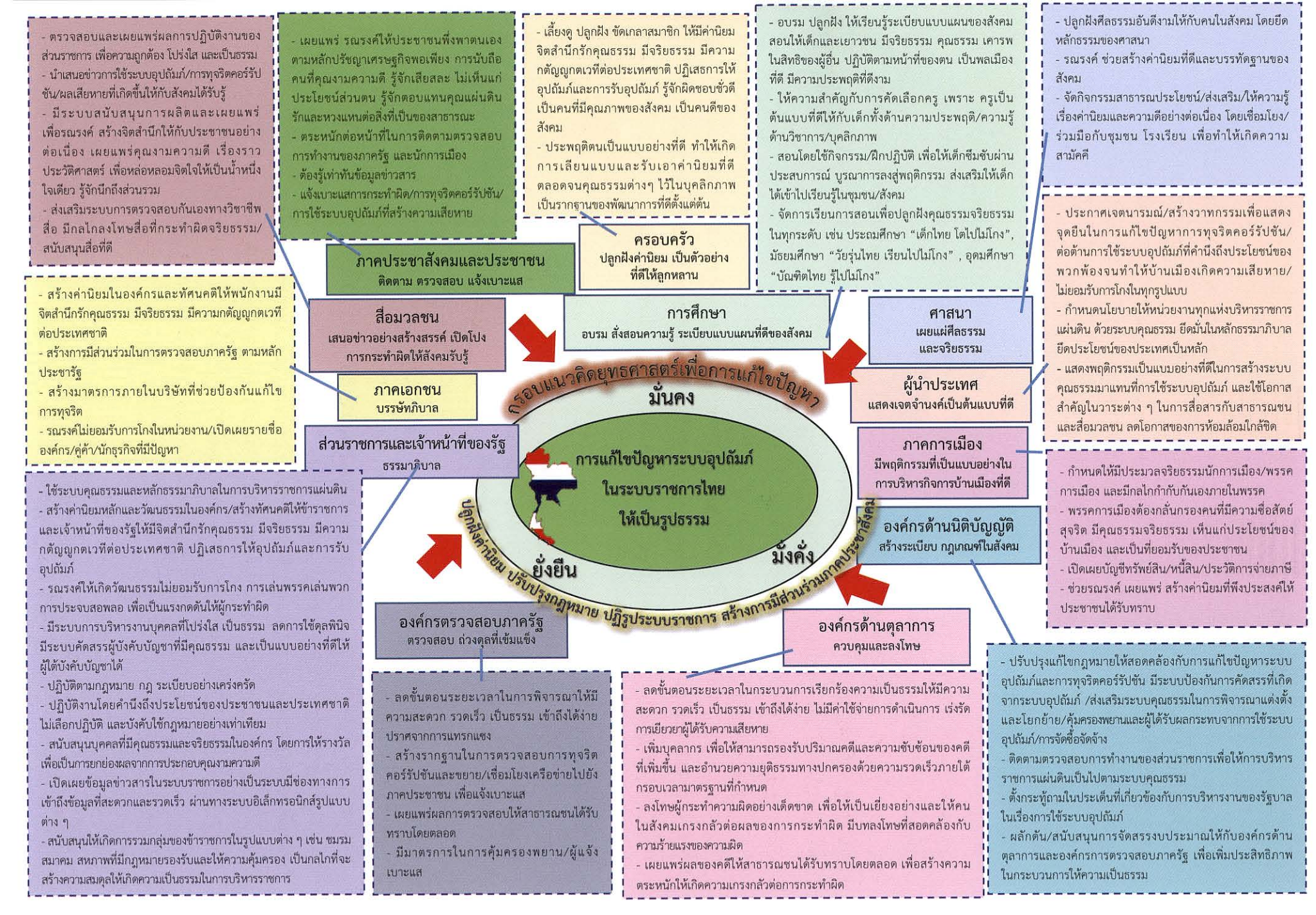
ผลจากค่านิยมระบบอุปถัมภ์ของไทยที่เป็นค่านิยมดั้งเดิม และเป็นค่านิยมที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว ทำให้คนไทยได้รับการปลูกฝังให้เห็นแก่ประโยชน์พวกพ้อง มากกว่าการยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องและประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การใช้เส้นสายเพื่อให้สิทธิพิเศษ การเลือกปฏิบัติ การใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

การป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ให้เกิดผลสำเร็จนั้น ตัวแปรสำคัญจึงขึ้นอยู่กับ “คน” ซึ่งเป็นผู้ให้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ดังนั้น “คน” จึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยป้องกันการใช้อุปถัมภ์อย่างยิ่ง เพราะการปลูกฝังค่านิยมที่ดีและคุณธรรมจริยธรรมในตัวคนจะเป็นเครื่องมือในการป้องกันได้อย่างแท้จริง เพราะถ้า “คน” ไม่ยอมรับและปฏิเสธการใช้ระบบอุปถัมภ์ รวมทั้งยึดมั่นในหลักคุณธรรม ก็จะส่งผลให้การใช้เส้นสาย การเลือกปฏิบัติ การใช้อำนาจโดยมิชอบต่าง ๆ เหล่านี้ลดลงและหมดไปในที่สุด

ในทางสังคมจิตวิทยา Max Weber ได้อธิบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไว้ว่า อิทธิพลของความคิด ความเชื่อ และบุคลิกภาพของคนในสังคมภายใต้สังคมที่ใช้ความมีเหตุผลจะทำให้บุคคลมีความน่าเชื่อถือ ซื่อสัตย์ สุจริต ยอมรับสิ่งใหม่และสามารถเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สภาวะแวดล้อมใหม่ ๆ มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามมา หรือ Everett E. Hagen ก็ได้มีแนวคิดที่สอดคล้องกับ Max Weber ว่า บุคลิกภาพของคนในสังคมดั้งเดิมมีลักษณะตายตัวที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มสังคม ต้องมีการสั่งการด้วยการบังคับบัญชา ไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการประดิษฐ์คิดค้น เพราะคนเหล่านั้นมองโลกตามยถากรรมมากกว่าที่จะมองโลกแบบวิเคราะห์ และต้องการควบคุมให้เป็นไปตามที่คิด ซึ่งเป็นผลทำให้สังคมแบบดั้งเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ส่วนบุคลิกภาพของคนในสังคมใหม่มีความสร้างสรรค์ อยากรู้อยากเห็น เปิดรับประสบการณ์ใหม่ ๆ มองโลกที่อยู่รอบตัวอย่างมีเหตุมีผล เป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง บุคลิกภาพของคนในสังคมดั้งเดิมสามารถที่จะเปลี่ยนไปสู่บุคลิกภาพของคนในสังคมใหม่ได้โดยใช้วิธีการถอดถอนสถานภาพ (Status Withdrawal) ด้วยการนำเอาปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจจากสังคมสมัยใหม่เข้าไปแทรกหรือแทนที่ในสังคมดั้งเดิม และยังได้เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงของสังคมอาจทำได้จากการเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพของคนในสังคม โดยเริ่มจากการพัฒนาบุคลิกภาพตั้งแต่วัยเด็ก

เมื่อวิเคราะห์จากหลักทฤษฎีสังคมจิตวิทยาแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงพบว่าการแก้ไขปัญหาด้วยการเปลี่ยนแปลงและแทนที่ค่านิยมและพฤติกรรมของคนที่มีอยู่ดั้งเดิมที่เกิดจากความคุ้นชินกับการใช้ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก การใช้เส้นสาย ทั้งจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐหรือการบริการประชาชนก็ตาม จะเป็นวิธีการที่ตรงจุดและยั่งยืนมากที่สุด

เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขและเห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้พิจารณาและจัดทำกรอบแนวคิดด้านสังคมจิตวิทยา เพื่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย โดยผ่านกระบวนการ ***“ปลูกฝังค่านิยม ปรับปรุงกฎหมาย ปฏิรูประบบราชการ สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม”*** โดยได้วิเคราะห์ว่ามีตัวแปรใดในสังคมที่ส่งผลต่อการรับรู้ ความคิดความรู้สึก และพฤติกรรมต่าง ๆ ของคน ในสังคมบ้าง มีอะไรที่จะโน้มน้าวสร้างค่านิยมพึงประสงค์และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมคนให้ยึดมั่นในหลักคุณธรรมจริยธรรม โดยต้องสร้างให้กลไกมีระบบที่ประสานสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในการทำหน้าที่ และพบว่ากลไกทางสังคมที่จะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมมีอยู่ ๑๒ ด้าน โดยมีแนวทางในการขับเคลื่อน ดังนี้


กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหา
มั่นคง
การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์
ในระบบราชการไทย
ให้เป็นรูปธรรม
ยั่งยืน
มั่งคั่ง
ปลูกฝังค่านิยม ปรับปรุงกฎหมาย ปฏิรูประบบราชการ สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคม
ภาคประชาสังคมและประชาชน
ติดตาม ตรวจสอบ แจ้งเบาะแส
- เผยแพร่ รณรงค์ให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การนับถือคนที่คุณงามความดี รู้จักเสียสละ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน รู้จักตอบแทนคุณแผ่นดิน รักและหวงแหนต่อสิ่งที่เป็นของสาธารณะ
- ตระหนักต่อหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และนักการเมือง
- ต้องรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสาร
- แจ้งเบาะแสการกระทำผิด/การทุจริตคอร์รัปชัน/การใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหาย
- ตรวจสอบและเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เพื่อความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรม
- นำเสนอข่าวการใช้ระบบอุปถัมภ์/การทุจริตคอร์รัปชัน/ผลเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับสังคมได้รับรู้
- มีระบบสนับสนุนการผลิตและเผยแพร่เพื่อรณรงค์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง เผยแพร่คุณงามความดี เรื่องราวประวัติศาสตร์ เพื่อหล่อหลอมจิตใจให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว รู้จักนึกถึงส่วนรวม
- ส่งเสริมระบบการตรวจสอบกันเองทางวิชาชีพสื่อ มีกลไกลงโทษสื่อที่กระทำผิดจริยธรรม/สนับสนุนสื่อที่ดี
ครอบครัว
ปลูกฝังค่านิยม เป็นตัวอย่าง
ที่ดีให้ลูกหลาน
- เลี้ยงดู ปลูกฝัง ขัดเกลาสมาชิก ให้มีค่านิยม จิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ รู้จักผิดชอบชั่วดี เป็นคนที่มีคุณภาพของสังคม เป็นคนดีของสังคม
- ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทำให้เกิดการเลียนแบบและรับเอาค่านิยมที่ดีตลอดจนคุณธรรมต่างๆ ไว้ในบุคลิกภาพเป็นรากฐานของพัฒนาการที่ดีตั้งแต่ต้น
การศึกษา
อบรม สั่งสอนความรู้ ระเบียบแบบแผนที่ดีของสังคม
- อบรม ปลูกฝัง ให้เรียนรู้ระเบียบแบบแผนของสังคม สอนให้เด็กและเยาวชน มีจริยธรรม คุณธรรม เคารพในสิทธิของผู้อื่น ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน เป็นพลเมืองที่ดี มีความประพฤติที่ดีงาม
- ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกครู เพราะ ครูเป็นต้นแบบที่ดีให้กับเด็กทั้งด้านความประพฤติ/ความรู้ด้านวิชาการ/บุคลิกภาพ
- สอนโดยใช้กิจกรรม/ฝึกปฏิบัติ เพื่อให้เด็กซึมซับผ่านประสบการณ์ บูรณาการลงสู่พฤติกรรม ส่งเสริมให้เด็กได้เข้าไปเรียนรู้ในชุมชน/สังคม
- จัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับ เช่น ประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”, มัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทย เรียนไปไม่โกง” , อุดมศึกษา “บัณฑิตไทย รู้ไปไม่โกง”
ศาสนา
เผยแผ่ศีลธรรม
และจริยธรรม
- ปลูกฝังศีลธรรมอันดีงามให้กับคนในสังคม โดยยึดหลักธรรมของศาสนา
- รณรงค์ ช่วยสร้างค่านิยมที่ดีและบรรทัดฐานของสังคม
- จัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์/ส่งเสริม/ให้ความรู้เรื่องค่านิยมและความดีอย่างต่อเนื่อง โดยเชื่อมโยง/ร่วมมือกับชุมชน โรงเรียน เพื่อทำให้เกิดความสามัคคี
สื่อมวลชน
เสนอข่าวอย่างสร้างสรรค์ เปิดโปง
การกระทำผิดให้สังคมรับรู้
- สร้างค่านิยมในองค์กรและทัศนคติให้พนักงานมีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ
- สร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ ตามหลักประชารัฐ
- สร้างมาตรการภายในบริษัทที่ช่วยป้องกันแก้ไขการทุจริต
- รณรงค์ไม่ยอมรับการโกงในหน่วยงาน/เปิดเผยรายชื่อองค์กร/คู่ค้า/นักธุรกิจที่มีปัญหา
ภาคเอกชน
บรรษัทภิบาล
ผู้นำประเทศ
แสดงเจตจำนงค์เป็นต้นแบบที่ดี
- ประกาศเจตนารมณ์/สร้างวาทกรรมเพื่อแสดงจุดยืนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน/ต่อต้านการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่คำนึงถึงประโยชน์ของพวกพ้องจนทำให้บ้านเมืองเกิดความเสียหาย/ไม่ยอมรับการโกงในทุกรูปแบบ
- กำหนดนโยบายให้หน่วยงานทุกแห่งบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยระบบคุณธรรม ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ยึดประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก
- แสดงพฤติกรรมเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมมาแทนที่การใช้ระบบอุปถัมภ์ และใช้โอกาสสำคัญในวาระต่าง ๆ ในการสื่อสารกับสาธารณชนและสื่อมวลชน ลดโอกาสของการห้อมล้อมใกล้ชิด
ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ธรรมาภิบาล
- ใช้ระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน
- สร้างค่านิยมหลักและวัฒนธรรมในองค์กร/สร้างทัศนคติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์
- รณรงค์ให้เกิดวัฒนธรรมไม่ยอมรับการโกง การเล่นพรรคเล่นพวก การประจบสอพลอ เพื่อเป็นแรงกดดันให้ผู้กระทำผิด
- มีระบบการบริหารงานบุคคลที่โปร่งใส เป็นธรรม ลดการใช้ดุลพินิจ มีระบบคัดสรรผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้
- ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัด
- ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ไม่เลือกปฏิบัติ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม
- สนับสนุนบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการยกย่องผลจากการประกอบคุณงามความดี
- เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในระบบราชการอย่างเป็นระบบมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ
- สนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม สหภาพที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง เป็นกลไกที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ
ภาคการเมือง
มีพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างใน
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมนักการเมือง/พรรคการเมือง และมีกลไกกำกับกันเองภายในพรรค
- พรรคการเมืองต้องกลั่นกรองคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมจริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ของบ้านเมือง และเป็นที่ยอมรับของประชาชน
- เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน/หนี้สิน/ประวัติการจ่ายภาษี
- ช่วยรณรงค์ เผยแพร่ สร้างค่านิยมที่พึงประสงค์ให้ประชาชนได้รับทราบ
องค์กรด้านนิติบัญญัติ
สร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ในสังคม
องค์กรตรวจสอบภาครัฐ
ตรวจสอบ ถ่วงดุลที่เข้มแข็ง
- ลดขั้นตอนระยะเวลาในการพิจารณาให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย ปราศจากการแทรกแซง
- สร้างรากฐานในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและขยาย/เชื่อมโยงเครือข่ายไปยังภาคประชาชน เพื่อแจ้งเบาะแส
- เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด
- มีมาตรการในการคุ้มครองพยาน/ผู้แจ้งเบาะแส
องค์กรด้านตุลาการ
ควบคุมและลงโทษ
- ลดขั้นตอนระยะเวลาในกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย ไม่มีค่าใช้จ่ายการดำเนินการ เร่งรัดการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย
- เพิ่มบุคลากร เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณคดีและความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้น และอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความรวดเร็วภายใต้กรอบเวลามาตรฐานที่กำหนด
- ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างและให้คนในสังคมเกรงกลัวต่อผลของการกระทำผิด มีบทลงโทษที่สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด
- เผยแพร่ผลของคดีให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน มีระบบป้องกันการคัดสรรที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ /ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้าย/คุ้มครองพยานและผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์/การจัดซื้อจัดจ้าง
- ติดตามตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามระบบคุณธรรม
- ตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องการใช้ระบบอุปถัมภ์
- ผลักดัน/สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรด้านตุลาการและองค์กรการตรวจสอบภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม

๑) ครอบครัว

บทบาท

ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานทางสังคมที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนโดยตรง เพราะการที่คนจะเติบโตมีพัฒนาการที่สมวัย มีความมั่นคงทางอารมณ์ จิตใจ และสติปัญญา เป็นคนที่มีคุณธรรมจริยธรรมนั้น ขึ้นอยู่กับบทบาทการเลี้ยงดูและการขัดเกลาจากครอบครัว หากครอบครัวทำหน้าที่ได้เป็นอย่างดี คุณภาพคนในสังคมก็จะมีจุดเริ่มต้นที่ดีด้วย

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- เลี้ยงดู ปลูกฝัง สมาชิกในครอบครัวด้วยความรัก ความอบอุ่น และเอาใจใส่ สอนทักษะการใช้ชีวิตอยู่กับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

- อบรมสมาชิกในครอบครัวให้มีค่านิยมจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ รู้จักผิดชอบชั่วดี เป็นคนที่มีคุณภาพของสังคม และเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม

- พ่อ แม่ ผู้ปกครองต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการเลี้ยงดู สร้างพื้นฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมให้แก่เด็ก เพื่อให้เกิดการเลียนแบบและรับเอาค่านิยมและพฤติกรรมที่ดี ซึ่งจะเป็นรากฐานของพัฒนาการที่ดีตั้งแต่ต้น

๒) การศึกษา

บทบาท

สถาบันการศึกษามีอิทธิพลต่อการหล่อหลอมความคิดและพฤติกรรมของคนในสังคมโดยเฉพาะตั้งแต่ในวัยเด็ก รวมทั้งบทบาทของครู เพื่อน สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน เนื้อหาการเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ก็จะมีผลต่อความคิดและการซึมซับพฤติกรรมของนักเรียนจนกลายเป็นวิธีคิด วิถีชีวิต และอุปนิสัยด้วย

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- อบรม ปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนได้เรียนรู้ระเบียบแบบแผนของสังคม สอนให้ มีจริยธรรม คุณธรรม มีวินัย เคารพในสิทธิของผู้อื่น ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน เป็นพลเมืองที่ดี และมีความประพฤติและพฤติกรรมที่ดีงาม

- ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน โดยให้ความสำคัญกับเนื้อหาด้านคุณธรรมจริยธรรม เน้นการอบรมปลูกฝัง เพื่อให้เด็กซึมซับผ่านประสบการณ์ และส่งเสริมป้องกันมิให้เกิดพฤติกรรมในการปฏิเสธการใช้ระบบอุปถัมภ์ในทางที่เสียหายและการยกย่องคนดีมีคุณธรรมเป็นแบบอย่าง รวมทั้งส่งเสริมให้เด็กได้เข้าไปเรียนรู้ในชุมชนและสังคม

- พัฒนาสื่อการเรียนการสอนด้านคุณธรรมจริยธรรมให้มีความน่าสนใจและทันสมัย ผลิตสื่อการเรียนการสอนที่มีรูปแบบหลากหลายและเหมาะสมกับช่วงวัยเรียน

- ให้ความสำคัญกับกระบวนการในการคัดเลือกครูและบุคลากรทางการศึกษา เพราะ ครูเป็นต้นแบบที่ดีให้กับเด็กทั้งด้านความประพฤติ ความรู้ด้านวิชาการ และบุคลิกภาพ

- สถาบันการศึกษาต้องสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างครอบครัว วัด โรงเรียน และชุมชน

- จัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับ เช่น ระดับประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”, ระดับมัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทย เรียนไปไม่โกง” , ระดับอุดมศึกษา “บัณฑิตไทย รู้ไปไม่โกง”

๓) ศาสนา

บทบาท

ศาสนา เป็นสถาบันในสังคมที่มีบทบาทอย่างมากต่อการหล่อหลอมความคิดคนในสังคมไทย เป็นศูนย์รวมจิตใจที่ช่วยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม รวมทั้งเป็นแหล่งเรียนรู้และถ่ายทอดคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรมแก่คนในสังคม แต่ปัจจุบันกลับพบเห็นคนไปเพื่อทำพิธีกรรมต่าง ๆ ให้สิ่งศักดิ์สิทธิ์ดลบันดาลเรื่องโชคลาภ อำนาจบารมี วาสนา ซึ่งเป็นการสร้างค่านิยมที่ผิดให้แก่คนในสังคม ดังนั้น ศาสนาจะต้องสอนอบรมคนให้เชื่อในหลักธรรมะ การทำดีได้ดี เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีของชุมชนอย่างถูกต้องตรงตามหลักของแต่ละศาสนาอย่างแท้จริง และกลับมาเป็นกลไกในการโน้มน้าวจิตใจคนในสังคมให้นำหลักศาสนามาเป็นหลักในการดำรงชีวิต

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- ปลูกฝังความเชื่อในศีลธรรมอันดีงามให้กับคนในสังคม สอนคนด้วยหลักเหตุผลหลักธรรมะที่เป็นแก่นแท้ของศาสนา

- รณรงค์ สร้างค่านิยมที่ดี ชักนำให้คนใช้หลักศาสนามาเป็นแนวทางในการดำรงชีวิต

- จัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ส่งเสริมให้ความรู้เรื่องค่านิยมในผลการประพฤติปฏิบัติที่ดีอย่างต่อเนื่อง โดยเชื่อมโยงหรือร่วมมือกัน ระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน

๔) ผู้นำประเทศ

บทบาท

ผู้นำประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนเพื่อสร้างค่านิยมใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นในสังคม การกำหนดนโยบาย การประกาศวาระแห่งชาติ รวมทั้งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จึงมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำที่มีอำนาจในการสั่งการ เพราะองค์กรที่สามารถบริหารให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับการมีผู้นำที่ดี น่าเชื่อถือศรัทธา มีความรู้ความสามารถ เป็นแบบอย่างที่ดี สร้างแรงบันดาลใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างสร้างสรรค์และยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- ประกาศเจตนารมณ์ สร้างวาทกรรมเพื่อแสดงจุดยืนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การต่อต้านการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่คำนึงถึงประโยชน์ของพวกพ้องจนทำให้บ้านเมืองเกิดความเสียหาย และนโยบายไม่ยอมรับการโกงในทุกรูปแบบ

- กำหนดนโยบายของรัฐที่สอดคล้องและสนับสนุนค่านิยมที่พึงประสงค์ การยึดถือหลักคุณธรรม จริยธรรม และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- เป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมมาแทนที่การใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยการแสดงพฤติกรรมตัวอย่างที่ดีและใช้โอกาสสำคัญในวาระต่าง ๆ ในการสื่อสารกับสาธารณชนและ

สื่อมวลชน รวมทั้งการป้องกันมิให้ครอบครัว ญาติมิตร และผู้ใกล้ชิดแสวงประโยชน์ ใช้อิทธิพลที่ทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ จนทำให้ระบบราชการและประเทศชาติเสียหาย

๕) การเมือง

บทบาท

นักการเมือง พรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศและการกำหนดทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของระบบราชการ ในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หากพรรคการเมืองใดทำหน้าที่ได้ดีมีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นก็จะบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ โดยทั่วไปแล้วภาคการเมืองมีบทบาทที่สำคัญในการให้ศึกษาทางด้านการเมืองแก่ประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตามหลักประชารัฐ โดยผ่านกิจกรรมหลายลักษณะ เช่น จัดอบรม จัดสัมมนา ประชาสัมพันธ์ แจกจ่ายเอกสารหรือให้ความรู้ผ่านทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งยังเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานระหว่างประชาชน กลุ่มประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เกิดความเข้าใจและประสานการทำงานในสังคมร่วมกัน ตลอดจนการปลุกเร้าประชาชนให้เกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- พรรคการเมืองต้องกลั่นกรองและเลือกใช้คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมจริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ของบ้านเมือง และเป็นที่ยอมรับของประชาชน สร้างนักการเมืองที่มีคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งมีกลไกกำกับดูแลกันเองภายในพรรค

- มีการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับนักการเมืองและพรรคการเมือง และมีกลไกในการบังคับใช้อย่างจริงจังเคร่งครัด

- สร้างช่องทางให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบจริยธรรมนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ จัดทำฐานข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลผ่านเว็บไซต์

- เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน และประวัติการจ่ายภาษีให้สาธารณชนได้รับรู้

- รณรงค์ ปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนได้ตระหนักในหน้าที่ของตนเองในการตรวจสอบ ติดตามผลงาน และพฤติกรรมนักการเมือง เพื่อเป็นข้อมูลของการใช้สิทธิ หน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย

๖) องค์กรนิติบัญญัติ

บทบาท

องค์กรนิติบัญญัติ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล ให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบ การสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติกับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน มีระบบป้องกันการบริหารงานบุคคลที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ ส่งเสริม

ระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้าย การคุ้มครองพยานและผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์

- ติดตามตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามระบบคุณธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- ตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องการแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ และยึดถือปฏิบัติตามหลักคุณธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- ผลักดันและสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรด้านตุลาการและองค์กรการตรวจสอบภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม

๗) องค์กรให้ความเป็นธรรม

<u>บทบาท</u>

ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในฐานะองค์กรให้ความเป็นธรรม ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทที่ต้องดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม หรือตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ดังนั้น การอำนวยความยุติธรรมจึงมีบทบาทสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองเป็นอย่างยิ่ง

<u>แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์</u>

- การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพิจารณาคดีมีความรวดเร็ว สามารถแก้ไขความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ข้าราชการและประชาชนได้เหมาะสม

- ลดขั้นตอนวิธีการในกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวกรวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย ไม่มีค่าใช้จ่ายการดำเนินการ เร่งรัดการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย

- เพิ่มบุคลากร ทั้งจำนวนตุลาการและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณคดีและความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้น และอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความรวดเร็วภายใต้กรอบเวลาที่ชัดเจน

- ลงโทษและบังคับคดีให้เกิดผลตามคำพิพากษา ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งการเยียวยาและคืนความเป็นธรรมให้กับผู้เสียหาย

- เผยแพร่ผลของคดีให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด มิให้ถือเป็นแบบอย่าง

๘) องค์กรตรวจสอบภาครัฐ

<u>บทบาท</u>

องค์กรตรวจสอบภาครัฐ อันได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) และผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต้นเหตุมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น การ

ทำงานขององค์กรอิสระต่าง ๆ เหล่านี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการให้ความเป็นธรรม โดยปราศจากความรู้สึกที่เอนเอียง หรือการใช้อิทธิพลแทรกแซง เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจเป็นไปโดยชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- การพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบไต่สวนขององค์คณะเกิดความเป็นธรรม มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ข้าราชการและประเทศชาติได้ทันเวลา

- การพัฒนาระบบการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การรับเรื่องให้มีความชัดเจนโดยมีการกำหนดระยะเวลาการทำงาน และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ได้ การติดตามตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณา ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

- การสนับสนุนและส่งเสริมการเรียนรู้แก่ประชาชนด้านกฎหมายและการอำนวยความยุติธรรมที่มีมาตรฐานระดับสากล สร้างรากฐานในการตรวจสอบ ป้องกันและปฏิเสธการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันและขยายหรือเชื่อมโยงเครือข่ายไปยังภาคประชาชน เพื่อให้ช่วยตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐหรือแจ้งเบาะแสการกระทำผิด

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบ และผลการตรวจสอบ รวมทั้งข้อยุติของคดีความให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อการสร้างจิตสำนึกมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง

- ควรมีมาตรการในการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแส เพื่อให้ข้าราชการทั่วไปและสังคมมีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรมที่ได้รับ

๙) ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทบาท

ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกในการขับเคลื่อนระบบบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญที่สุด การบริหารราชการเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนได้นั้น ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนระบบราชการ การที่ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในระบบราชการ จนเกิดผลเสียหายและเกิดการทุจริตคอร์รัปชันนั้น จึงจำเป็นต้องยกระดับมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผ่านกลไกที่สำคัญ ได้แก่ การปลูกฝังค่านิยมและสร้างวัฒนธรรมที่ดีขององค์กร การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- ส่วนราชการต้องใช้ระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเคร่งครัด มีประสิทธิภาพ

- สร้างค่านิยมหลักและวัฒนธรรมในองค์กร สร้างทัศนคติให้ข้าราชการในการทำงานให้เป็นระบบและปลูกฝังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก

- ปรับปรุงกระบวนการและระบบการบริหารงานบุคคลที่โปร่งใส เป็นธรรม ยึดถือกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นหลักในการปฏิบัติ ไม่ใช้ดุลยพินิจและความรู้สึกส่วนตัว โดยเฉพาะการคัดสรรผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

- รณรงค์ให้เกิดวัฒนธรรมไม่ยอมรับการโกง การเล่นพรรคเล่นพวก การประจบสอพลอ เพื่อสร้างความรู้สึกละอายและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดและผลที่จะติดตามมา

- ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัด ปฏิบัติงานอย่างสุจริต โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ไม่เลือกปฏิบัติ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

- สนับสนุนบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการยกย่องผลจากการประกอบคุณงามความดี

- เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในผลการปฏิบัติงานของระบบราชการที่สมควรเปิดเผยอย่างเป็นระบบมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ

- สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม สหภาพที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ

๑๐) ภาคเอกชน

<u>บทบาท</u>

ภาคเอกชนเป็นพลังในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของสังคม ในภาคเอกชนจะประกอบด้วยผู้ประกอบการ บริษัท ห้างร้าน พนักงานเอกชน เมื่อพิจารณาถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจและบุคลากรในภาคเอกชนด้วยแล้ว การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจึงมีส่วนสำคัญกับมาตรการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งภาคเอกชนก็ย่อมต้องติดต่อกับส่วนราชการและได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวด้วยเช่นกัน

<u>แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์</u>

- สร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ ตามหลักประชารัฐ

- รณรงค์ร่วมกันในการไม่ยอมรับการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการเรียกรับสินบน ค่าวิ่งเต้นในหน่วยงานราชการ เปิดเผยรายชื่อหน่วยราชการและนักธุรกิจที่มีปัญหาหรือไม่ซื่อสัตย์สุจริตในการประกอบธุรกิจกับราชการ

- สร้างเครือข่ายภาคเอกชน และจัดทำระบบฐานข้อมูลการทำธุรกิจที่เชื่อมโยงกับภาครัฐ เพื่อความโปร่งใสและใช้เป็นประโยชน์ในการตรวจสอบ และป้องกันการกระทำทุจริตทุกรูปแบบในระบบราชการ

๑๑) สื่อมวลชน

<u>บทบาท</u>

ปัจจุบันสื่อมวลชนมีบทบาทและอิทธิพลต่อความคิด ค่านิยม และพฤติกรรมของคนในสังคมอย่างยิ่ง โดยการนำเสนอผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ รวมทั้ง สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงได้อย่างง่ายดายและรวดเร็ว ดังนั้น สื่อมวลชนจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะมีผลในการขับเคลื่อนแนวคิดต่าง ๆ โดยผ่านการสื่อสารอย่างสร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ตลอดจนใช้ช่องทางของสื่อในการส่งเสริม รณรงค์ สร้างค่านิยมที่พึงประสงค์ นำเสนอเรื่องคุณธรรม

จริยธรรม การทำความดี เพื่อให้ประชาชนได้เกิดจิตสำนึกและนำไปปฏิบัติ จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีในสังคมได้

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- ตรวจสอบและเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เพื่อความถูกต้องโปร่งใส และเป็นธรรม

- นำเสนอข่าวปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชันและผลเสียหายต่าง ๆ ผลของคดีความที่เกิดขึ้นให้กับสังคมได้รับรู้อย่างต่อเนื่อง

- มีระบบสนับสนุนการผลิตและเผยแพร่ที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงเพื่อรณรงค์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง เผยแพร่คุณงามความดี เรื่องราวประวัติศาสตร์เพื่อหล่อหลอมจิตใจให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว รู้จักนึกถึงและเสียสละเพื่อส่วนรวม

- ส่งเสริมระบบการตรวจสอบกันเองทางวิชาชีพสื่อ มีกลไกลงโทษสื่อที่กระทำผิดจริยธรรม และสนับสนุน ยกย่อง ชมเชยสื่อที่ดี

๑๒) ภาคประชาสังคมและประชาชน

บทบาท

ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนเป็นกลไกหนึ่งในสังคมที่ไม่ใช่องค์กรภาครัฐและไม่ใช่ภาคเอกชน ดังนั้น บทบาทของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและวิถีชีวิตของตนเอง โดยมีบทบาททั้งการทำงานร่วมกับภาครัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และในขณะเดียวกันก็สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานภาครัฐได้เช่นกัน การเกิดภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งก็จะเป็นการสนับสนุนให้การบริหารบ้านเมืองแบบประชารัฐเป็นไปด้วยดี

แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

- เผยแพร่ รณรงค์และปลูกฝังให้บุคคลในครอบครัวยึดหลักการพึ่งพาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อลด ละกิเลสและแสวงหาประโยชน์ส่วนตน การส่งเสริมยกย่องนับถือคนที่คุณงามความดี รู้จักเสียสละ รู้จักตอบแทนคุณแผ่นดิน รักและหวงแหนต่อสิ่งที่เป็นของสาธารณะร่วมกัน

- ต้องรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารและสนใจติดตามข้อมูลข่าวสารของบ้านเมืองที่เกิดขึ้นอย่างมีวิจารณญาณ และความนึกคิดที่เห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

- ให้ความร่วมมือกับทางราชการในการพัฒนาประเทศ เช่น การเสียภาษี การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ของบ้านเมือง การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี การสำนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตนและพวกพ้อง

- คัดค้านนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม โดยศึกษาข้อเท็จจริงให้ถี่ถ้วน นำเสนอปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ชุมนุมคัดค้านโดยไม่ละเมิดกฎหมายและสิทธิของผู้อื่น

- ตรวจสอบการทำงานของภาคราชการและการเมือง แจ้งเบาะแสการกระทำผิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหายให้กับบ้านเมือง

- อบรม ปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกและค่านิยมที่ดี มีวินัย ยึดถือกฎ กติกาของบ้านเมือง การทำงานที่เป็นระบบมากกว่าการเห็นแก่ประโยชน์ตนเองและพวกพ้องที่เป็นการสร้างความเสียหายกับประเทศชาติจากลักษณะปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นมากในระบบราชการและภาคอื่น ๆ

๖.๓.๓ วาระเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

๑) ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อการแก้ไขระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน ให้สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยเร็ว รวมทั้งควรมีกลไกในการติดตามตรวจสอบการออกกฎหมายในลำดับรอง เพื่อให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพทันเวลา ทั้งนี้ จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พบว่า การเปลี่ยนแปลงค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กร สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ตัวผู้นำองค์กร เพราะผู้นำจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการแสดงออกของผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา อีกทั้งเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญที่จะนำไปสู่ค่านิยมที่พึงประสงค์ คือ คุณธรรมและจริยธรรมที่ดี ดังนั้น หากจะเริ่มปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของภาครัฐให้ได้ผลดีที่สุด ควรจะต้องเริ่มจากกระบวนการคัดเลือกบุคคลในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเสียก่อน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า อันจะเป็นการลดการใช้ดุลพินิจและความรู้สึกส่วนบุคคลให้อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ สร้างกลไกให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างภาคราชการกับภาคการเมือง โดยไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ ควรกำหนดให้การแต่งตั้งเป็นไปตามกำหนดเวลาเพื่อความชัดเจนและสะดวกในการพิจารณาและวางแผนเพื่อแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่ควรมีการแต่งตั้งนอกฤดูกาลหรือเป็นกรณีพิเศษเพราะอาจก่อให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้

๒) ปรับคำนิยามของคำว่า “ทุจริต” ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เพื่อให้เป็นสากลที่นานาชาติใช้ปฏิบัติ โดยให้มีความหมายสอดคล้องกับ คำว่า “คอร์รัปชัน” ของสหประชาชาติ ซึ่งหมายรวมถึง การทุจริตที่ขัดกับคุณธรรมและจริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารงานที่มีพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์ และการซื้อสิทธิขายเสียงด้วย

๓) ส่วนราชการทุกแห่งต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารงานบุคคลให้อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง โดยยึดหลักคุณธรรม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตลอดจนพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยให้มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ต้องใช้เพื่อการพิจารณา เช่น ความอาวุโส ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ผลงาน ฯ ให้ชัดเจน รวมถึงขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่ต้องกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการผู้พิจารณาจะต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน และต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

๔) รัฐควรส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ โดยอาจจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการที่มีกฎหมายรองรับและเป็นกลไกคานอำนาจต่อพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์ และความเสียหายอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในส่วนราชการนั้น ๆ โดยองค์กรดังกล่าวควรมีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ระบบ

อุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้กระบวนการยุติธรรม ตลอดจนให้คำแนะนำ เสนอแนะช่องทางเกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องคดีให้กับข้าราชการ

๕) รัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบาย เรื่อง การปลูกฝังค่านิยมที่พึงประสงค์ให้แก่ข้าราชการทุกระดับทุกหน่วยงานและภาคประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระยะยาว โดยการปลูกฝังข้าราชการนั้น ต้องปลูกฝังตั้งแต่เข้ารับราชการและต่อเนื่องให้ซึมซับรู้สึกละอายต่อการกระทำความผิดและรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำ โดยในระยะเร่งด่วนนี้ เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นในระบบราชการ รัฐบาลควรจัดทำเป็นคู่มือ “สิ่งที่ต้องปฏิบัติและสิ่งที่ต้องไม่ปฏิบัติ” (Do & Don’t) ให้ข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองได้ถือปฏิบัติ

๖) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรผลักดันและสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรด้านตุลาการและองค์กรการตรวจสอบภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม รองรับกับปริมาณงาน ปริมาณบุคลากร และปริมาณคดีที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนเป็นการปรับลดระยะเวลาให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

๗) หน่วยงานและองค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมควรปรับปรุงกระบวนการให้ความเป็นธรรม และระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายและค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยให้เข้าถึงความเป็นธรรมโดยง่าย รวดเร็ว และเยียวยาผู้บริสุทธิ์หรือได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นธรรมให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างทันท่วงที

๘) รัฐบาลควรมีการกำหนดมาตรการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุ้มครองพยานเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้คนดีอยู่ได้ เพื่อไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง อันเป็นผลจากการร้องทุกข์ รวมทั้งการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลภายในขององค์กรเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการทุจริต เพื่อให้มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือนำมาใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง

๙) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตรวจสอบเรื่องการทุจริตในระบบราชการและการให้ความเป็นธรรม ควรเผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการกระทำผิดในระบบราชการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อเป็นคดีตัวอย่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดและเกิดจิตสำนึกที่ดีต่อหลักคุณธรรมและการทำดี

๑๐) รัฐบาลควรสร้างและสนับสนุนให้เกิดกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม ภาคประชาชนและสื่อมวลชนให้มีความเข้มแข็ง โดยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในระบบราชการอย่างเป็นระบบ มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบอันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนตามหลักประชารัฐได้อีกทางหนึ่ง

๑๑) รัฐบาลควรรณรงค์และส่งเสริมให้ประชาชนใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการลดละกิเลส รวมทั้งการพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาบุคคลอื่น ซึ่งถือเป็นหนทางนำไปสู่การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม เน้นการสร้างความรู้ที่ดีต่อนักการเมืองด้วยการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย การยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตนด้วยการชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ สร้างทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก

รักคุณธรรม มีจริยธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมที่ดีและสร้างสรรค์ให้เกิดความกตัญญูกตเวทีต่อประเทศชาติรวมทั้งชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่ถูกต้อง เริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ในทุกระดับทุกเพศ โดยใช้กลไกของครอบครัว ชุมชน องค์กรภาคส่วนต่าง ๆ และสื่อมวลชนเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ

๑๒) รัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาธิการ ควรจัดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอนปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม ยึดถือกฎระเบียบของบ้านเมือง ยึดถือประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าส่วนตัวและพวกพ้อง ปฏิเสธการใช้ระบบอุปถัมภ์ในทางที่ไม่ดีที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและผลเสียหายอื่น ๆ ต่อบ้านเมือง ให้เป็นส่วนหนึ่งในวิชาของการศึกษาทั้งระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกและส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชน เพื่อให้เด็กได้ซึมซับผ่านประสบการณ์ลงสู่พฤติกรรมและการประพฤติปฏิบัติได้ในที่สุด

วาระแห่งชาติ
วาระเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

- ✓ **ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล** การแก้ไขระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยเร็ว มีกลไกในการติดตามตรวจสอบการออกกฎหมายในลำดับรอง**ปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง** โดยรัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคลและองค์กร คือ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลระดับชาติ
- ✓ **ปรับคำนิยามของคำว่า "ทุจริต"** ให้มีความหมายสอดคล้องกับ คำว่า "คอร์รัปชัน" ของสหประชาชาติ **หมายรวมถึง** การทุจริตที่ขัดกับคุณธรรมและจริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารงานที่มีพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์และการซื้อสิทธิขายเสียงด้วย
- ✓ ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการ**การบริหารงานบุคคลให้อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง โดยยึดหลักสมรรถนะ หลักผลงาน ตลอดจนพฤติกรรมทางจริยธรรม** กำหนดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจ ต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนได้
- ✓ **ส่งเสริมการรวมกลุ่มของข้าราชการ**โดยอาจจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการที่มีกฎหมายรองรับและเป็นกลไกคานอำนาจต่อพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์
- ✓ กำหนดเป็นนโยบายการปลูกฝังค่านิยมที่พึงประสงค์ให้แก่ข้าราชการทุกระดับทุกหน่วยงาน จัดทำเป็นคู่มือ "สิ่งที่ต้องปฏิบัติและสิ่งที่ต้องไม่ปฏิบัติ" (Do & Don't)
- ✓ ผลักดันสนับสนุนการ**จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรด้านตุลาการและองค์กรตรวจสอบภาครัฐ** เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม รองรับกับปริมาณงาน ปริมาณบุคลากร และปริมาณคดีที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ปรับลดระยะเวลาให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
- ✓ **ปรับปรุงกระบวนการให้ความเป็นธรรม** ระบบการช่วยเหลือทางกฎหมาย ค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม **ให้เข้าถึงโดยง่าย รวดเร็ว และเยียวยาอย่างทันท่วงที** และกำหนดมาตรการ**สร้างเสริมการมีส่วนร่วมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่**ของรัฐหรือคุ้มครองพยานเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้คนดีอยู่ได้
- ✓ **เผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการทุจริต**ในระบบราชการให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อเป็นอุทาหรณ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักและเกรงกลัวต่อการกระทำผิด
- ✓ **สร้างและสนับสนุนกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และสื่อมวลชนให้มีความเข้มแข็ง เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร**ในระบบราชการอย่างเป็นระบบ มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ
- ✓ รัฐบาลควรรณรงค์และ**ส่งเสริมให้ประชาชนใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง** เพื่อการลดละกิเลส รวมทั้งการพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาบุคคลอื่น **สร้างค่านิยมทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม** และจัดให้มี**หลักสูตรการเรียนการสอนปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม**ให้เป็นส่วนหนึ่งในวิชาบังคับเรียนในทุกระดับ เน้นการฝึกปฏิบัติ ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชน เพื่อให้เด็กได้ซึมซับผ่านประสบการณ์ ลงสู่พฤติกรรมและบุคลิกภาพในที่สุด
- ✓ ผู้นำระดับสูงทุกระดับทุกภาคส่วนต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างและถือปฏิบัติตามระบบคุณธรรมใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหารบ้านเมือง ยกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นนโยบาย หรือวาระแห่งชาติ
- ✓ รัฐบาลควรให้ส่วนราชการทุกประเภททุกหน่วยงานมีการ**จัดทำกฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักคุณธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** รวมถึงการมีประมวลจริยธรรมที่ต้องมีสำนึกและปฏิบัติอย่างจริงจัง
- ✓ รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานบุคคล คือ **สำนักงาน ก.พ. ศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอจัดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ**
- ✓ รัฐบาลควรเน้นและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างเคร่งครัด ถูกต้อง เป็นธรรม

บทที่ ๗ : ข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งได้มีการวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลที่ยังเอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในแต่ละส่วนราชการ รวมทั้งพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาของข้าราชการแต่ละประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ การวิเคราะห์ความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ รวมทั้งการวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรม กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผลการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา รูปแบบ ลักษณะของคดีและการร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ จนนำไปสู่การเสนอแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมทั้ง ๘ ด้าน รวมทั้งการเสนอให้เป็นวาระแห่งชาติ การกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และการดำเนินการในระยะเร่งด่วนในบทที่ ๖ นั้น

การที่จะดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดประโยชน์ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อระบบราชการและประเทศชาติ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันสำคัญและเป็นอำนาจสูงสุด ๑ ใน ๓ ของการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบ การสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น ได้มีความมุ่งมั่นและมุ่งหวังที่จะให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหายให้กับระบบราชการไทยและประเทศชาติบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นรูปธรรม จึงได้มีข้อเสนอแนะการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติต่อการนำไปปฏิบัติใน ๔ ด้านที่สำคัญ อันประกอบด้วย ด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร ด้านตุลาการและกระบวนการให้ความเป็นธรรม และด้านสังคมและการรับรู้ ดังนี้

๗.๑ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านนิติบัญญัติ

๑) รัฐสภาควรมีการศึกษาเชิงวิจัยและวิเคราะห์ถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากถึงผลในทางปฏิบัติที่จะเกิดประสิทธิภาพเพียงใดในสภาพของสังคมและค่านิยมของคนไทยที่มักจะมีปัญหาในการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกติกาของบ้านเมืองและของทางราชการ ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมาย กฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานราชการ การบริหารงานบุคคลที่แม้จะกำหนดออกมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดการบริหารงานราชการที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรมเกิดผลดีต่อประเทศชาติเพียงใด แต่ก็ยังคงมีเหตุการณ์เรื่องราวต่าง ๆ ของการฝ่าฝืน ละเลยไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากมาโดยตลอด

๒) รัฐสภาควรมอบหมายให้คณะกรรมาธิการประจำสภาที่เกี่ยวข้องหรือคณะบุคคลที่ตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมาธิการด้านกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองท้องถิ่น หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อทบทวนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

ทุกประเภท รวมทั้งผลการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากเห็นว่ากฎหมายฉบับใดมีช่องว่างให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ เปิดโอกาสให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรม ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยและให้มีการป้องกันการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการและเกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเคร่งครัด เช่น

- ควรมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือผู้เกี่ยวข้องศึกษาและประสานหน่วยราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติจากการเสนอแนะต่าง ๆ ของการศึกษาโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญครั้งนี้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙, พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑, พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

- ควรมอบหมายคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือผู้เกี่ยวข้องศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย การทุจริต ประพฤติมิชอบในลักษณะต่าง ๆ เช่น มอบหมายให้คณะกรรมาธิการด้านกฎหมาย พิจารณาศึกษาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ถึงความเป็นไปได้ในการเสนอขอปรับคำนิยามของคำว่า “ทุจริต” ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต โดยให้มีความหมายสอดคล้องกับ คำว่า “คอร์รัปชัน” ของสหประชาชาติ ซึ่งหมายรวมถึง การทุจริตที่ขัดกับคุณธรรมและจริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารงานที่มีพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์ และการซื้อสิทธิขายเสียงด้วย เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและป้องปรามต่อการกระทำผิดโดยเฉพาะการใช้วิธีการ ลักษณะระบบอุปถัมภ์เพราะเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายต่าง ๆ

๓) ควรมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือผู้เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษาและเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ให้เกิดผลตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งผลักดันให้เกิดการตรากฎหมาย เช่น

- เสนอแก้ไขเพิ่มกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการให้ความเป็นธรรม เช่น การลดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณา การสร้างช่องทางให้เข้าถึงได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว การเพิ่มจำนวนตุลาการและเจ้าหน้าที่สำนักงานให้เพียงพอ เป็นต้น

- เสนอการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นธรรมและอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลทุกด้าน

- เสนอการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นกลาง เป็นหน่วยงานอิสระ เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- เสนอการออกกฎหมายหรือมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ เพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งอันเป็นผลจากการร้องเรียน รวมถึงการแทรกแซงและขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

- เสนอการออกกฎหมายเพื่อให้เกิดช่องทางในการแจ้งเบาะแสการกระทำผิดกฎหมาย การทุจริตคอร์รัปชัน หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่าง ๆ ในบ้านเมืองในลักษณะ เช่น กฎหมาย Whistle Blower ของประเทศอังกฤษ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการตรวจสอบและแจ้งข้อมูลให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสของระบบราชการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติได้อย่างมาก

ทั้งนี้ หากการพิจารณาศึกษาได้นำไปสู่การตรากฎหมายมาบังคับใช้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องติดตามตรวจสอบผลการบังคับใช้กฎหมาย การตรากฎหมายรองรับ และผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๔) ควรมอบหมายคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือผู้เกี่ยวข้องศึกษาปัญหา ผลักดันและสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรด้านตุลาการและองค์กรการตรวจสอบภาครัฐให้เพียงพอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรมรองรับกับปริมาณงาน ปริมาณบุคลากร และปริมาณคดีที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนเป็นการปรับลดระยะเวลาให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

๕) การตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ถึงรัฐบาลและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้เสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ และยังจะเป็นการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง

๖) การให้ความเห็นชอบและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น คณะกรรมการองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะด้านพฤติกรรมและจริยธรรม เพราะเป็นต้นทางนำไปสู่การควบคุมส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติที่ดีมีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นตัวอย่างของสังคมที่ดี

๗.๒ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านบริหาร

๑) รัฐบาลควรให้ความสำคัญในทางปฏิบัติอย่างจริงจังที่จะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ด้วยการที่ผู้นำระดับสูงทุกระดับทุกภาคส่วนต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างและถือปฏิบัติตามระบบคุณธรรมใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหารบ้านเมือง ยกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นนโยบาย หรือวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องร่วมมือร่วมใจกันและการกำหนดเป็นแนวความคิดที่ต้องปฏิบัติไว้

ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ด้านสังคมจิตวิทยาที่จะต้องเริ่มการพัฒนา ปลูกฝัง สร้างค่านิยม และวัฒนธรรมที่ดีของสังคมไทยให้เกิดขึ้น เพื่ออนาคตที่ดีของประเทศชาติและประชาชน

๒) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการ ก.พ. กระทรวงต่าง ๆ พิจารณาทบทวน ปรับปรุง แก้ไขหรือเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรในกฎหมายต่าง ๆ ที่มีและถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันกับข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ของเอกสารผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ครั้งนี้ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในด้านการมีส่วนรับรู้ การตรวจสอบและการรับบริการจากส่วนราชการทุกประเภท ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดผลในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ต่อไป

๓) รัฐบาลควรมีการศึกษา วิเคราะห์ทบทวนถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการทำงานของผู้ที่มีอำนาจระดับสูงทั้งในภาคการเมืองและราชการ ที่บุคคลเหล่านั้นจะต้องรับหน้าที่การเป็นประธาน หรือกรรมการต่าง ๆ กันมากมายตามที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือในกฎ ระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ที่มากเกินกว่าที่บุคคลใด ๆ จะสามารถบริหารเวลาและความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อบ้านเมืองได้ และนับว่าจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี เพราะงานราชการต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องมีการประชุมปรึกษาเพื่อกำหนดนโยบายหรือการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เกิดขึ้นตามห้วงเวลาที่ต้องการก็ไม่สามารถกระทำได้ หรือการที่ต้องมอบหมายผู้แทนมาร่วมประชุมและก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอข้อคิดเห็นหรือการตกลงใจใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ได้ ซึ่งในหลักการบริหารองค์กรใด ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่ดีนั้น องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีการขับเคลื่อนที่เป็นระบบที่ดีด้วยกลไกที่มีอยู่ในองค์กรนั้น ๆ มิใช่การบริหารงานแบบสังคมราชการไทยในปัจจุบันที่มักจะนิยมรอคอยการปฏิบัติตามการสั่งการจากผู้มีอำนาจเบื้องบนในลักษณะที่เรียกว่า Top Down ประกอบกับข้อจำกัดของผู้มีอำนาจด้านภาระหน้าที่และเวลาที่กล่าวแล้ว ย่อมจะเกิดผลเสียด้านการบริหารราชการที่ควรจะมีการทบทวนแก้ไขในทางปฏิบัติกันต่อไป

๔) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายหรือกฎ ระเบียบในการปฏิบัติราชการให้ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงต่าง ๆ ที่ควรพึงระวังในการลดการมีผู้ติดตามหรือการช่วยงานกรณีพิเศษต่าง ๆ เช่น การช่วยงานหน้าห้องหรือสำนักงานให้เหลือน้อยลงเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการลดโอกาสของการใช้ความใกล้ชิด ประจบสอพลอให้เกิดการอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบด้านลบต่อความรู้สึกแบ่งแยกและความเป็นธรรมของคนส่วนใหญ่ที่ทำงานอยู่ในระบบปกติ

๕) รัฐบาลควรให้ความสำคัญและมีมาตรการในการสร้างกลไกให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส ระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มิให้เกิดการผูกขาดอำนาจอิทธิพลจากฝ่ายใดมากเกินไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแบบประชารัฐ

๖) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการทุกประเภททุกหน่วยงานมีการจัดทำกฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักคุณธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงการมีประมวลจริยธรรมที่ต้องมีสำนึกและปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังเช่น กฎเกณฑ์ของบางประเทศที่มีมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การห้ามรับของขวัญ รับเลี้ยง รับสินบน หรือเล่นกอล์ฟกับผู้มีส่วนได้ประโยชน์หรือการห้ามข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้วเข้าไปรับทำงานเป็นที่ปรึกษาให้กับภาคธุรกิจเอกชนที่ข้าราชการผู้นั้นเคยมีอำนาจอยู่ในหน่วยราชการนั้น ๆ ในระยะเวลาอย่างน้อย ๒ ปี หลังจากเกษียณอายุราชการ

๗) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและควบคุม กำกับ ดูแลให้ทุกส่วนราชการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อใช้ในระบบการบริหารงานบุคคลให้อยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรม และมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและประเมินผลที่เป็นรูปธรรม มีศูนย์ข้อมูลกลางในการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ และควรเป็นข้อมูลปัจจัยพื้นฐานเบื้องต้นที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เช่น ข้อมูลลำดับอาวุโส ประวัติบุคคล ประวัติการรับราชการ และข้อมูลประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี เป็นต้น ที่ข้าราชการทั่วไปสามารถเข้าดูและใช้ข้อมูลได้ โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องออกกฎระเบียบรองรับให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยที่ต้องใช้เพื่อประกอบการพิจารณาที่เป็นไปตามหลักคุณธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ได้ผลการพิจารณาที่ถูกต้องเป็นธรรมจากปัจจัยคุณสมบัติด้านต่าง ๆ เช่น อาวุโส ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ รวมถึงการแยกแยะความเป็น “คนเก่ง” และ “คนดี” ที่นำมาใช้พิจารณา รวมทั้งการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการผู้พิจารณาจะต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน และต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ และหากเกิดการใช้ดุลพินิจโดยลุแก่อำนาจมิชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการใช้อิทธิพลในการบังคับหรือแทรกแซงการบริหารงานบุคคลด้วยแล้วให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้

๘) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคลและองค์กร คือ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นกลางเกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการทบทวนปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น อ.ก.พ. กระทรวง คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์อย่างไร เป็นต้น

๙) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานบุคคล คือ สำนักงาน ก.พ. ศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอจัดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นธรรม ปราศจากการกลั่นแกล้ง และการแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งควรกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและแยกออกจากสำนักงาน ก.พ.

๑๐) รัฐบาลควรเน้นและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างเคร่งครัด ถูกต้อง เป็นธรรม โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่จะมีผลกระทบอย่างมากต่อผลการปฏิบัติงานและขวัญกำลังใจของบุคลากรในส่วนราชการ เช่น ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหาร - ตำรวจระดับสูงที่จะต้องคัดสรรคนดี มีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมเป็นที่ชื่นชม ยอมรับของสังคมในหน่วยราชการนั้น ๆ ตลอดมาถึงผลงานและชื่อเสียงจากความสามารถในการปฏิบัติงาน (เก่งคิด เก่งคน เก่งงาน) และความดีที่ปรากฏ (ภูมิรู้ ภูมิทำ ภูมิฐาน) เพื่อนำมาซึ่งแบบอย่างและค่านิยมในทางปฏิบัติที่ดีต่อคนส่วนรวม ดังคำกล่าวที่ว่า "นำดีและตามดี" จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลงานที่ดีต่อส่วนราชการและประเทศชาติ

๑๑) รัฐบาลควรส่งเสริม สนับสนุน และยอมรับให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม และสหภาพที่เป็นกลไกที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ โดยให้มีหน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการบริหารงานบุคคล ช่วยให้คำแนะนำช่องทางเกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องคดี

๑๒) การพิจารณาเพิ่มหน่วยงานหรือส่วนราชการ รัฐบาลต้องประเมินภารกิจให้เหมาะสมกับขนาดองค์กรไม่ปล่อยให้ขนาดขององค์กรเติบโตอย่างไม่สมเหตุสมผล จนเกิดปัญหา "คนล้นงาน" "คนมีมากกว่าตำแหน่ง" เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่ง ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรเนื่องจากที่ผ่านมาส่วนราชการระดับกรมขอกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังใหม่ โดยที่ไม่พิจารณาทบทวนให้ถ่องแท้ถึงปัญหาการเกิดหน่วยงานใหม่และอัตรากำลังคน ภารกิจงาน โครงสร้าง และอัตรากำลังเดิมที่มีอยู่ จนทำให้ภาครัฐมีแต่การขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยไม่คิดที่จะใช้วิธีแก้ไขอื่น ๆ แทน เช่น การสำรวจปริมาณงานที่ปฏิบัติอยู่กับโครงสร้าง และจำนวนข้าราชการที่มี ระบบการบริหารงานที่ปฏิบัติอยู่ปัจจุบัน การปรับเปลี่ยนหรือลดภารกิจที่ไม่จำเป็นลง การใช้องค์กรภายนอก (Outsource) ปฏิบัติงานแทน เป็นต้น

๑๓) รัฐบาลควรกำกับดูแลและมีนโยบายให้ส่วนราชการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาเป็นระบบมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ เช่น ข้อมูลด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการบริหารราชการด้านอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบ เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแบบ "ประชารัฐ" ตลอดจนมีบทลงโทษอย่างเด็ดขาดแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

๑๔) รัฐบาลควรจัดให้มีการอบรม ปลูกฝังการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการป้องกันแก้ไขปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ด้วยการชี้ให้เห็นถึงลักษณะ วิธีการ โอกาสและปัจจัยส่งเสริมต่าง ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์อันเป็นค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ในระบบราชการไทย ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับส่วนราชการ ประชาชนและประเทศชาติ สร้างจิตสำนึกที่ดีให้มีความกตัญญูต่อแผ่นดิน ปฏิเสธและละอายใจต่อการที่ให้หรือรับการอุปถัมภ์ เกรงกลัวต่อผลเสียหายที่จะตามมา ยึดถือและปฏิบัติสิ่งที่ควรและไม่ควร (Do & Don' t) โดยส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักที่ให้การอบรม เช่น สำนักงาน ก.พ. ควรเน้นการอบรมที่เป็นลักษณะหวังผลทางใช้การมากกว่าการสอนให้รู้

ทางทฤษฎี มีการติดตาม ประเมินผลของผู้เข้ารับการอบรมในการนำไปใช้ปฏิบัติที่เกิดผลดีต่อหน่วยราชการของตน

๑๕) รัฐบาลควรกำกับดูแลและกำหนดมาตรการให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมให้กับส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้ปรับปรุงการปฏิบัติราชการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้อยู่จากข้อเสนอแนะของเอกสารการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญครั้งนี้ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ส่วนราชการทุกประเภทนำผลการศึกษาไปใช้ปฏิบัติให้เกิดประโยชน์โดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคลที่หากสามารถปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้จริงก็จะเกิดข้าราชการที่ดีมีจิตสำนึกและความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติราชการให้ดีเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับส่วนราชการประเภทที่ต้องมีส่วนปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชน ทั้งในการบริการต่าง ๆ และการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

๗.๓ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านตุลาการและกระบวนการให้ความเป็นธรรม

๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และคดีความ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควรปรับปรุงด้านบทบัญญัติของกฎหมายรวมถึงกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งต้องไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายการดำเนินการ นอกจากนี้ ควรเร่งรัดการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองโดยเร็วเมื่อผลการพิจารณาคดีเสร็จสิ้นลง รวมถึงผลการปฏิบัติจากการบังคับคดีตามคำบังคับของศาลปกครองให้เกิดขึ้นโดยเร็ว อีกทั้งควรเปิดเผยคำวินิจฉัยคดีและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้คู่กรณีและสังคมได้รับทราบ เพื่อความโปร่งใสตรวจสอบ และใช้เป็นกรณีตัวอย่างมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก

๒) ศาลปกครองควรพิจารณาเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองและบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณคดีและความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้นตลอดจนเพื่อให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความยุติธรรมทางปกครองด้วยความรวดเร็วภายใต้กรอบเวลาที่เหมาะสมชัดเจน โดยรัฐต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้เพียงพอเพื่อให้กระบวนการให้ความเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้เสียหายและต่อบุคคลทั่วไป

๓) หน่วยงานต่าง ๆ ทุกประเภทควรกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดที่มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมและระบบคุ้มครองพยานให้กับข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้เสียหายในกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อป้องกันการถูกแทรกแซงหรือถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจเหนือกว่าในลักษณะเช่นเดียวกับการคุ้มครองพยานในคดีอาญา รวมทั้งระบบคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือบุคคลผู้ให้ข้อมูลภายในขององค์กรเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ และการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือนำมาใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง

๔) ควรมีการกำหนดมาตรการป้องกันและระวังการแทรกแซงทางการเมืองหรือการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ร้องทุกข์ทำให้การพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือคดีอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมสูงสุดหรือเกิดการประวิงเวลา

เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น การเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

๕) กรณีที่ข้าราชการระดับสูงถูกร้องเรียนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และจากการไต่สวนในเบื้องต้นหากพบว่ามีมูลความจริงตามที่มีการร้องเรียนดังกล่าว ควรให้ข้าราชการผู้นั้นยุติการปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าจะมีการวินิจฉัยให้แล้วเสร็จครบทุกขั้นตอนกระบวนการ เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซง ขัดขวางกระบวนการยุติธรรมและทำให้บุคคลทั่วไปได้เห็นถึงแนวโน้มจากผลการกระทำผิดที่ไม่ควรยึดถือเป็นแบบอย่าง

๖) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกับการทุจริตลักษณะต่าง ๆ ในระบบราชการอาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ควรเผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการทุจริต ประพฤติมิชอบในระบบราชการในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดและเกิดผลต่อการปฏิเสธบุคคลเหล่านั้นของสังคม (Social Sanction) อันจะเป็นการป้องปรามการทุจริตและการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย กฎระเบียบของหน่วยงานได้อีกทางหนึ่ง

๗.๔ ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านสังคมและการรับรู้

๑) ผู้นำประเทศ ผู้นำองค์กรในระดับสูง และผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการเสริมสร้างระบบคุณธรรมมาแทนที่การใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยออกมาแสดงวิสัยทัศน์ กำหนดนโยบายและสะท้อนบทบาทการรับรู้ที่ชัดเจนให้กับสังคมเพื่อกระตุ้นและสร้างค่านิยมสร้างทัศนคติที่ดีให้ข้าราชการและประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมของสังคมไทยที่ดีในการยึดหลักกฎหมาย การทำงานที่เป็นระบบ การยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน เป็นต้น

๒) สถาบันทางสังคมทุกระดับ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันการปกครอง สถาบันเอกชน และสถาบันสื่อสารมวลชนต้องมีส่วนในการปลูกฝังและสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนด้วยวิธีการสื่อสารเผยแพร่จัดการฝึกอบรมให้มีจิตสำนึกความรับผิดชอบรู้จักหน้าที่ตอบแทนคุณแผ่นดินชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติในด้านต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ในทุกระดับทุกเพศ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและฝ่ายการเมืองตามหลักประชารัฐ

๓) ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องสร้างพฤติกรรมองค์กรในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ด้วยการทำให้เกิดความละอายใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์ (ควบคุมจากภายใน) และการทำให้เกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา อันได้แก่ ความเกรงกลัวต่อบาป ต่อกฎหมายอาญา ต่อการถูกยึดทรัพย์สิน ต่อความผิดทางวินัย ต่อความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ และต่อการเสื่อมเสียชื่อเสียงในสังคม (ควบคุมจากภายนอก)

๔) องค์กรต่าง ๆ ในทุกภาคส่วน ทั้งภาคราชการและภาคประชาชน ควรรณรงค์และเผยแพร่แนวคิดการพึ่งพาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยส่งเสริมให้ประชาชนยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต สร้างค่านิยมที่ดีของสังคมไทย เป็นการลดละกิเลสที่ก่อให้เกิดการโลภและการแสวงผลประโยชน์ในทางมิชอบด้วยวิธีการต่าง ๆ

๕) สังคมของส่วนราชการต่าง ๆ ควรยกย่อง สนับสนุนบุคคลที่เป็นคนดี มีคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยการให้รางวัล ยกย่องชมเชยผลจากการประกอบคุณงามความดีและเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับบุคคลอื่น ๆ ในองค์กรได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง สร้างแรงบันดาลใจให้เป็นคนดี เมื่อเป็นคนดีก็ย่อมได้รับแต่สิ่งที่ดี โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจบารมีจากบุคคลใดตลอดจนเพื่อลดแรงจูงใจของการเกิดระบบอุปถัมภ์และนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

๖) ภาครัฐบาลควรให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน โดยภาครัฐต้องเปิดโอกาสหรือสร้างช่องทางให้องค์กรภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับทราบและมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารราชการต่าง ๆ ตามหลักการ “ประชารัฐ” โดยเฉพาะด้านนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาจเกิดการแสวงผลประโยชน์โดยมิชอบจากอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

๗) ภาคสื่อมวลชนควรนำเสนอข่าวผลเสียหายจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งผลเสียหายและผลของคดีความที่เกิดขึ้นให้กับสังคมได้รับรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนได้ตระหนักถึงคุณงามความดี การไม่กระทำผิดกฎหมาย กฎ ระเบียบของนักการเมืองและข้าราชการ รวมถึงการปฏิเสธบุคคลที่มีอำนาจ ร่ำรวยที่มาจากระบบอุปถัมภ์และเข้ามากอบโกยผลประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ

๘) ภาคประชาชนต้องรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารและสนใจติดตามข้อมูลข่าวสารของบ้านเมืองอย่างมีวิจารณญาณ ปลูกฝังค่านิยมการเห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ การเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ตลอดจนต้องตระหนักต่อหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและนักการเมือง รวมทั้งแจ้งเบาะแสการกระทำผิดการทุจริตคอร์รัปชันการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหาย และคัดค้านนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ซึ่งเป็นไปตามแนวทางหลักประชารัฐ

๙) กระทรวงศึกษาธิการต้องจัดให้มีการอบรมการเรียนการสอนในหลักคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าที่พลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับเรียนของการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา โดยใช้วัตถุประสงค์ของหลักสูตร ดังนี้

- หลักสูตรสำหรับชั้นประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นมัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทย เรียนไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นอุดมศึกษา “บัณฑิตไทย รู้ไปไม่โกง”

การให้ความสำคัญกับการฝึกปฏิบัติ ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชน เพื่อให้เด็กได้ซึมซับผ่านประสบการณ์ ลงสู่พฤติกรรมและการปฏิบัติตนที่ดีในที่สุด

๑๐) สถาบันการศึกษา ฝึกอบรมระดับสูงทั้งของภาคราชการและเอกชนที่มีบทบาทในการจัดหลักสูตรสำหรับอบรมปลูกฝังนักการเมือง นักบริหาร และข้าราชการระดับสูง ควรจัดอบรมปลูกฝัง และวางกรอบของหลักสูตรเพื่อประโยชน์แก่บ้านเมืองอย่างแท้จริง โดยเน้นที่การปลูกฝังค่านิยมของสังคมไทยที่ดีหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักธรรมาภิบาลและหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตนรวมถึงการคัดเลือกบุคคลที่เข้าศึกษาอบรมที่ควรเกี่ยวข้องและนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองอย่างแท้จริง มิใช่ประเภทที่หวังเข้ามาศึกษาอบรมเพราะต้องการมีคนรู้จัก สนิทสนมในแวดวงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรของหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่ต้องพึงระมัดระวังอย่างมากไม่ให้มีการใช้โอกาสของความใกล้ชิดสนิทสนมของการเป็นเพื่อนร่วมรุ่นของหลักสูตรอบรมต่าง ๆ มาแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดการอุปถัมภ์กันในลักษณะต่าง ๆ ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน การแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันหรือการเลือกปฏิบัติที่เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้นได้

โดยสรุป จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญตั้งแต่บทที่ ๑ - บทที่ ๗ นั้น ได้ชี้ให้เห็นถึง ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์กับวัฒนธรรมแบบไทย ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ค่านิยมสังคมไทย ระบบราชการไทยกับความสัมพันธ์กับระบบอุปถัมภ์ในแง่มุมต่าง ๆ กฎเกณฑ์และหลักวิชาการที่ควรนำมาปฏิบัติในระบบราชการ ลักษณะและวิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย ผลเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อสังคมไทย ตลอดจนแนวคิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการของต่างประเทศมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการแก้ไขปัญหาของระบบราชการไทย

ในส่วนเนื้อหาของการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญได้วิเคราะห์ข้อมูลไว้ในบทที่ ๓ บทที่ ๔ และบทที่ ๕ โดยได้วิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย โดยได้หยิบยกกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทมาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ยังเอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในแต่ละองค์กร วิเคราะห์ถึงความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่มีผลต่อระบบราชการไทย ซึ่งพบว่าได้สร้างความเสียหายในหลายมิติ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับองค์กร และระดับประเทศ โดยความเสียหายที่ประเทศชาติต้องสูญเสียไปเหล่านั้นกลับไปสร้างประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเกิดความไม่เป็นธรรม และวิเคราะห์กระบวนการให้ความเป็นธรรมจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย ประกอบกับการพิจารณากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเป็นธรรม รวมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคของกระบวนการให้ความเป็นธรรมทั้งในด้านโครงสร้าง กลไก ระบบ และบุคลากร ซึ่งจากการวิเคราะห์ทั้ง ๓ บทนั้นได้นำไปสู่การเสนอแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมทั้ง ๘ ด้าน การเสนอให้เป็นวาระแห่งชาติ และควรกำหนดเป็นแนวคิดการแก้ไขด้านสังคมจิตวิทยาไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านค่านิยมในสังคมไทยและระบบราชการไทย ซึ่งต้องใช้เวลาการสร้างจิตสำนึกและปรับพฤติกรรมกันอีกนาน รวมทั้งการดำเนินการในระยะเร่งด่วน ตลอดจนข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติต่อการนำไปปฏิบัติใน ๔ ด้านที่สำคัญอันประกอบด้วย การดำเนินการด้านนิติบัญญัติ การดำเนินการด้านบริหาร การดำเนินการด้านตุลาการ

และกระบวนการให้ความเป็นธรรม และการดำเนินการด้านสังคมและการรับรู้ ซึ่งได้ปรากฏรายละเอียดอยู่ในบทที่ ๖ และบทที่ ๗ แล้ว

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เนื้อหารายงานการพิจารณาศึกษาฉบับนี้ ที่คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลมาตลอด ๑๘๐ วันนั้น จะมีคุณค่าและคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้จริง สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นกฎหมาย มาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งในระดับหน่วยงานราชการและระดับประเทศที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทุกด้านของคนในสังคมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น เมื่อข้าราชการในทุกระดับทุกภาคส่วนได้รับทราบถึงผลการพิจารณาศึกษาในครั้งนี้อย่างทั่วถึงแล้ว ก็จะเกิดจิตสำนึกการปฏิเสธพฤติกรรมการรับและการให้อุปถัมภ์ ส่วนราชการต้องยึดถือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักคุณธรรมจริยธรรม หลักผลงาน และความรู้ความสามารถเป็นที่ตั้ง ส่งเสริม และรักษา “คนเก่ง” และ “คนดี” ให้คงอยู่ในระบบราชการและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้บังคับบัญชา ผู้นำองค์กร ข้าราชการผู้ปฏิบัติจะไม่กล้าที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์ เกิดจิตสำนึกที่ดี ยึดถือระบบคุณธรรม จริยธรรมและหลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินชีวิต เมื่อพ้นจากหน้าที่ราชการแล้ว คุณงามความดีก็คงยังปรากฏและจารึกอยู่ในหัวใจของผู้ใต้บังคับบัญชาและสังคมโดยทั่วไป เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับข้าราชการรุ่นหลังที่จะเกิดความหวังและแรงจูงใจที่จะทำความดีเพื่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยราชการและประเทศชาติโดยรวมสืบต่อไป

“พฤษภกาสร *อีกกุญชรอันปลดปลง*
โททนต์เสน่งคง *สำคัญหมายในกายมี*
นรชาติวางวาย *มลายสิ้นทั้งอินทรีย์*
สถิตทั่วแต่ชั่วดี *ประดับไว้ในโลกา*
ความดีก็ปรากฏ *กิติยศฤาชา*
ความชั่วก็นินทา *ทุรยศยินขจร”*

หน้าว่าง

ภาคผนวก

หน้าว่าง

ภาคผนวก ก
ทฤษฎี หลักวิชาการ และประมวลกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล คุณธรรมและจริยธรรม

หน้าว่าง

ทฤษฎี หลักวิชาการ และประมวลกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล คุณธรรมและจริยธรรม

หลักคุณธรรมและจริยธรรม

ความเป็นมาของ "ระบบคุณธรรม" ในราชการเริ่มจากเดิมที่ประเทศต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับการรับราชการ ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคล โดยอาศัยอำนาจและหลักธรรมของผู้ปกครองประกอบกับจารีตประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชาและโดยที่ผู้ปกครองแต่ละคนมีธรรมประจำใจและมาตรฐานที่ต่างกัน จึงทำให้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการอุปถัมภ์ถือพรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลและอาศัยเหตุผลทางการเมือง ความไว้วางใจและความพอใจเป็นเกณฑ์ เมื่อผู้มีอำนาจปกครองยึดแนวทางปฏิบัติทำนองดังกล่าว และมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารงานของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพรรคพวกของตนซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาคุ้มครองเท่าที่ควร ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามจัดระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ความหมายของคำว่า "คุณธรรม" และ "จริยธรรม"

คำว่า "จริยธรรม" และ "คุณธรรม" มักมีการพูดถึงและนำไปใช้ในความหมายที่แยกกันไม่ออกบางครั้งก็เรียกควบกันไปเป็นคุณธรรมจริยธรรม อีกทั้ง ปัจจุบันนี้คนในสังคมไทยนิยมนำมาเป็นประเด็นในการพูดคุยกันมากคือ คุณธรรมและจริยธรรมในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเมืองการปกครองมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของมนุษย์ดังนั้น คุณธรรมและจริยธรรมของคนในสังคมจึงมีบทบาทสำคัญกับระบบการเมืองการปกครองที่สังคมนั้น คุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลที่พึงมีต่อสังคมจึงหมายถึง การมีคุณงามความดีในการทำหน้าที่พลเมืองของสังคมประชาธิปไตย ความสำคัญของประเด็นนี้อยู่ที่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีไม่ใช่ขึ้นอยู่กับการมีผู้ปกครองที่ดีมีคุณธรรม การทำหน้าที่ให้บริการประชาชน บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับ การทำหน้าที่ต่อประเทศชาติของประชาชนด้วยคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลที่มีต่อสังคม

นอกจากนี้ ในสังคมประชาธิปไตยยังมีรูปแบบความคิดสร้างสรรค์ทางบวกในการแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการร่วมพัฒนา และแก้ไขปัญหาของสังคมด้านต่าง ๆ เช่น

๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประเด็นสาธารณะอย่างแข็งขัน

๒. การมีส่วนร่วมในการกระทำเพื่อส่วนรวมด้วยความเต็มใจ

๓. การสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

๔. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง/เคารพในกฎกติกาของสังคม

๕. การติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้การมีบทบาทดังกล่าวหากทำด้วยความไม่มีคุณธรรมจริยธรรมก็ก่อให้เกิดความวุ่นวายเดือดร้อนและทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม จนถึงการล้มล้างระบบการเมืองการปกครอง

กลายเป็นอนาธิปไตยแทนประชาธิปไตยได้ ในบางกรณีก็อาจกลายเป็นเครื่องมือของคนที่ไม่หวังดีต่อประเทศชาติ

คุณธรรม (Morality/Virtue) และจริยธรรม (Ethics)เป็นคำศัพท์ที่มีความหมายใกล้เคียงกันทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ตามที่บัญญัติไว้ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒

"คุณธรรม" หมายถึง สภาพคุณงามความดี เป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น ๒ ความหมาย คือ

๑. ความประพฤติดีงาม เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนและสังคม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมทางศาสนา ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณี หลักกฎหมาย จรรยาบรรณวิชาชีพ

๒. การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำ ไม่ควรทำ และอาจกล่าวได้ว่า คุณธรรม คือ จริยธรรมแต่ละข้อที่นำมาปฏิบัติจนเป็นนิสัย เช่น เป็นคนซื่อสัตย์ เสียสละ อดทนมีความรับผิดชอบ ฯลฯ

"จริยธรรม" แปลว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติศีลธรรม กฎศีลธรรม ซึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ความเป็นผู้มีปรีชาญาณ (ปัญญาและเหตุผล) ทำให้มนุษย์มีมโนธรรม รู้จักแยกแยะความถูก ผิด ควร ไม่ควร โดยจริยธรรมมีลักษณะ ๔ ประการ คือ

๑. การตัดสินทางจริยธรรม (Moral Judgments) บุคคลจะมีหลักการของตนเองเพื่อตัดสินการกระทำของผู้อื่น

๒. หลักการของจริยธรรมและการตัดสินตกลงใจเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลก่อนที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ ลงไป

๓. หลักการทางจริยธรรมเป็นหลักการสากลที่บุคคลใช้ตัดสินใจในการกระทำสิ่งต่าง ๆ

๔. ทัศนะเกี่ยวกับจริยธรรมได้มาจากความคิดของบุคคลหรืออุดมคติของสังคมจนเกิดเป็นทัศนะในการดำรงชีวิตของตนและของสังคมที่ตนอาศัยอยู่

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้กำหนดความหมายของ **"คุณธรรม"**ว่า หมายถึง สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประคับประคองใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดีมีความสงบเย็นภายในเป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย และคำว่า **"จริยธรรม"** ก็หมายถึง กรอบหรือแนวทางอันดีงามที่พึงปฏิบัติ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยงดงาม ความสงบร่มเย็นเป็นสุข ความรักสามัคคี ความอบอุ่น มั่นคงและปลอดภัยในการดำรงชีวิต

(จรวยพร ธรณินทร์. ความหมายและหลักการของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ และธรรมาภิบาล. http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=5375831&Ntype=6)

แนวคิดทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมและจริยธรรม

ลอเรนซ์ โคลเบิร์ก (Lawrence Kohlberg) ได้ศึกษาวิจัยพัฒนาการทางจริยธรรมตามแนวทฤษฎีของพีอาเจต์ แต่โคลเบิรก์ได้ปรับปรุงวิธีวิจัย การวิเคราะห์ผลรวมและได้วิจัยอย่างกว้างขวางในประเทศอื่นที่มีวัฒนธรรมต่างไปวิธีการวิจัยจะสร้างสถานการณ์สมมติปัญหาทางจริยธรรมที่ผู้ตอบยากที่จะตัดสินใจได้ว่า “ถูก” “ผิด” “ควรทำ” “ไม่ควรทำ” อย่างเด็ดขาด เพราะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง การตอบจะขึ้นกับวัยของผู้ตอบเกี่ยวกับความเห็นใจในบทบาทของผู้แสดงพฤติกรรมในเรื่องค่านิยม ความสำนึกในหน้าที่ในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมความยุติธรรมหรือหลักการที่ตนยึดถือซึ่งโคลเบิร์กให้คำจำกัดความของ “จริยธรรม” ว่า เป็นความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความถูกผิดและเกิดขึ้นจากขบวนการทางความคิดอย่างมีเหตุผล ซึ่งต้องอาศัยวุฒิภาวะทางปัญญา โดยโคลเบิร์ก เชื่อว่า พัฒนาการทางจริยธรรมเป็นผลมาจากพัฒนาการของโครงสร้างทางความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมนอกจากนั้น โคลเบิร์ก ยังพบว่า ส่วนมากการพัฒนาทางจริยธรรมของเด็กจะไม่ถึงขั้นสูงสุดในอายุ ๑๐ ปี แต่จะมีการพัฒนาขึ้นอีกหลายขั้นจากอายุ ๑๑ - ๒๕ ปี การใช้เหตุผลเพื่อการตัดสินใจที่จะเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความเจริญของจิตใจของบุคคล การใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของสังคมใดสังคมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการใช้เหตุผลที่ลึกซึ่งยากแก่การเข้าใจยิ่งขึ้นตามลำดับของวุฒิภาวะทางปัญญา (ขนิฏฐา กาญจนรังษีนนท์. คุณธรรมจริยธรรม.http://www.dmsc.moph.go.th/cleangov/knowledge/Ethics.stm)

ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมสำหรับคนไทยเป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาทฤษฎีแรกของนักศึกษาไทยที่สร้างขึ้นบุคคลผู้รวบรวมเขียนเป็นทฤษฎี คือ ศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือนพันธุมนาวิน กรอบแนวคิดที่เป็นจุดเด่นของทฤษฎีนี้มีความว่าลักษณะพื้นฐานและองค์ประกอบทางจิตใจซึ่งจะนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงปรารถนาเพื่อส่งเสริมให้บุคคลเป็นคนดีและคนเก่ง ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุพฤติกรรมของคนดีและคนเก่ง โดยได้ทำการประมวลผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สาเหตุของพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนไทยทั้งเด็กและผู้ใหญ่อายุตั้งแต่ ๖ – ๖๐ ปี ว่า พฤติกรรมเหล่านั้นมีสาเหตุทางจิตใจอะไรบ้าง และได้นำมาประยุกต์เป็นทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมสำหรับคนไทยขึ้น โดยแบ่งต้นไม้จริยธรรม ออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ ดอกและผลไม้บนต้น ทีแสดงถึงพฤติกรรมการทำดีละเว้นชั่วและพฤติกรรมการทำงานอย่างขยันขันแข็งเพื่อส่วนรวม ซึ่งล้วนแต่เป็นพฤติกรรมของพลเมืองดีพฤติกรรมที่เอื้อเฟื้อต่อการพัฒนาประเทศ

ส่วนที่สอง ได้แก่ ส่วนลำต้นของต้นไม้ แสดงถึงพฤติกรรมการทำงานอาชีพอย่างขยันขันแข็ง ซึ่งประกอบด้วยจิตลักษณะ ๕ ด้าน คือ

๑. เหตุผลเชิงจริยธรรม
๒. มุ่งอนาคตและการควบคุมตนเอง
๓. ความเชื่ออำนาจในตน
๔. แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์
๕. ทัศนคติ คุณธรรม และค่านิยม

ส่วนที่สาม ได้แก่ รากของต้นไม้ ที่แสดงถึงพฤติกรรมการทำงานอาชีพอย่างขยันขันแข็งซึ่งประกอบด้วยจิตลักษณะ ๓ ด้าน คือ

๑. สติปัญญา

๒. ประสบการณ์ทางสังคม

๓. สุขภาพจิต

จิตลักษณะทั้งสามนี้อาจใช้เป็นสาเหตุของการพัฒนาจิตลักษณะ ๕ ประการ ที่ลำต้นของต้นไม้ก็ได้ กล่าวคือ บุคคลจะต้องมีลักษณะพื้นฐานทางจิตใจ ๓ ด้าน ในปริมาณที่สูงพอเหมาะกับอายุ จึงจะเป็นผู้ที่มีความพร้อมที่จะพัฒนาจิตลักษณะทั้ง ๕ ประการ ที่ลำต้นของต้นไม้ โดยที่จิตลักษณะทั้งห้านี้จะพัฒนาไปเองโดยอัตโนมัติ ถ้าบุคคลที่มีความพร้อมทางจิตใจ๓ ด้านดังกล่าวและอยู่ในสภาพแวดล้อมทางบ้าน ทางโรงเรียน และสังคมที่เหมาะสม นอกจากนั้นบุคคลยังมีความพร้อมที่จะรับการพัฒนาจิตลักษณะบางประการใน ๕ ด้านนี้โดยวิธีการอื่น ๆ ด้วย ฉะนั้น จิตลักษณะพื้นฐาน ๓ ประการ จึงเป็นสาเหตุของพฤติกรรมของคนดีและของคนเก่งนั้นเอง นอกจากนี้จิตลักษณะพื้นฐาน ๓ ประการที่รากนี้อาจเป็นสาเหตุร่วมกับจิตลักษณะ ๕ ประการ ที่ลำต้น

ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมนี้เกิดจากผลการวิจัยพฤติกรรมและจิตลักษณะของคนไทย โดยเมื่อสร้างขึ้นแล้วทฤษฎีนี้ก็ได้ชี้แนวทางการตั้งสมมติฐานการวิจัยเพื่อหาหลักฐานใหม่ ๆ มาเพื่อเติมในทฤษฎีนี้อีก เช่น การวิจัยที่เกี่ยวกับจิตลักษณะพื้นฐาน ๓ ประการ ที่สามารถจำแนกคนเป็น ๔ ประเภท เหมือนบัวสีเหล่ากับความสามารถในการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมของบุคคล โดยพบว่าคนที่เป็นบัวเหนือน้ำเท่านั้น (มีจิตลักษณะพื้นฐาน ๓ ด้านนี้ในปริมาณสูงเหมาะสมกับอายุ) เป็นผู้ที่จะสามารถรับการพัฒนาเหตุผลเชิงจริยธรรมได้อย่างเหมาะสมกับอายุตามทฤษฎีของโคลเบิร์ก

การสอน/การปลูกฝัง/การพัฒนา “คุณธรรม/จริยธรรม” เป็นความต้องการที่คนรุ่นหนึ่งจะชี้นำคนอีกรุ่นหนึ่ง โดยผู้สอนมีความเชื่อว่าประสบการณ์ของตนอาจสร้างความเข้าใจเรื่อง คุณธรรม/จริยธรรม (หรือความดี ความถูกต้อง ความเหมาะสม) อย่างถองแท้ในระดับหนึ่ง และต้องการให้เยาวชนเชื่อและเป็น “คนดี” ซึ่งสำคัญกว่าและต้องมาก่อนการเป็น “คนเก่ง” เพื่อให้มีจิตใจที่ยึดมั่นในหลักคุณธรรม/จริยธรรม และทำให้มนุษย์มีความสุข ความสวย และความงาม โดยทีความสุขนั้นควรเป็นความสุขแบบเรียบง่ายและยั่งยืน

ในสังคมประชาธิปไตย ลักษณะการเมืองการปกครองเน้นหนักในทางที่สะท้อนความหวัง ความปรารถนาของมวลมนุษยชาติ มีการปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจจำกัดตามกฎหมาย เน้นความเสมอภาคเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ความสงบสุขและความมั่นคงของการดำรงอยู่ของรัฐจึงขึ้นอยู่กับคุณธรรมและจริยธรรมของคนในสังคม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติในมาตรา ๗๗ ว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมนับเป็นการปฏิรูปและเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่น่าชื่นชมอย่างยิ่ง ซึ่งการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมนั้นมีความลึกซึ้งและละเอียดอ่อนยิ่งไปกว่าตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับต่อบุคคลทุกคนโดยทั่วไป และจากบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้นนี้นับเป็นกลไกหนึ่งของการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยการจัดวางระเบียบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานขึ้นใหม่ที่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกรอบแห่งความประพฤติปฏิบัติร่วมกัน การพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงเป็นธรรมภาระที่บุคคลสามารถปฏิบัติได้ควบคู่กับการดำเนินชีวิตประจำวันแต่มิใช่เป็นการกระทำในลักษณะเสร็จสิน ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องจนเป็นนิสัย เพราะจิตใจของมนุษย์เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เฉกเช่น กระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (ศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือน พันธุมนาวิน. ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม : การวิจัยและการพัฒนาบุคคล, สำนักพิมพ์บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สถาบัน. พิมพ์ลักษณ์ : กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๓, พิมพ์ครั้งที่ ๓.)

อย่างไรก็ตาม การนำระบบคุณธรรมมาเป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการของประเทศไทยย่อมมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่จะจัดบริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ

ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยใช้การสอบรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประเมินความรู้ ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

<u>การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามระบบคุณธรรมยึดหลักการ ๔ ประการ ได้แก่</u>

๑) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้สมัครที่มีคุณสมบัติ ประสบการณ์ และพื้นความรู้ตามที่ระบุไว้ โดยไม่มีข้อกีดกันอันเนื่องจากฐานะ เพศ ผิว และศาสนา กล่าวคือ ทุกคนที่มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์จะมีสิทธิในการถูกพิจารณาเท่าเทียมกันความเสมอภาคในโอกาสจะครอบคลุมถึง

๑.๑.๑ ความเสมอภาคในการสมัครงาน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ตรงตามที่กำหนดไว้ได้สมัครและเข้าสอบแข่งขัน

๑.๑.๒ ความเสมอภาคในเรื่องค่าตอบแทน โดยยึดหลักการที่ว่างานเท่ากันเงินเท่ากันและมีสิทธิ์ได้รับโอกาสต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานเปิดให้พนักงานทุกคน

๑.๑.๓ ความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันโดยใช้ระเบียบและมาตรฐาน เดียวกันทุกเรื่อง อาทิ การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม

๒) หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุดโดยจะบรรจุ แต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมตามเกณฑ์มากกว่า เพื่อให้ได้คนที่เหมาะกับงานจริง ๆ (Put the right man to the right job) หากจะมีการแต่งตั้งพนักงานระดับผู้บริหาร ก็จะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานขีดความสามารถหรือศักยภาพของการบริหารงานในอนาคต

๓) หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on Tenure) หมายถึง หลักประกันการปฏิบัติงานที่องค์การให้แก่บุคลากรว่าจะได้รับการคุ้มครอง จะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิดไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมืองช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมั่นคงในหน้าที่ หลักการที่ผู้บริหารใช้ในเรื่องของความมั่นคงในอาชีพการงาน คือ

๓.๑) การดึงดูดใจ (Attraction) โดยพยายามจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานกับองค์การ

๓.๒) การธำรงรักษา (Retention) โดยการธำรงรักษาพนักงานที่มีความสามารถเหล่านั้นให้ทำงานอยู่กับองค์การ เพราะมีความก้าวหน้ามั่นคง

๓.๓) การจูงใจ (Motivation) โดยกระตุ้นให้พนักงานมีความมุ่งมั่นในอาชีพที่ทำอยู่

๓.๔) การพัฒนา (Development) โดยเปิดโอกาสให้ได้พัฒนาศักยภาพและมีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ

๔) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงในกิจการงาน หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ

ประโยชน์ของการบริหารบุคคลโดยใช้ Merit System

๑) เป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของข้าราชการหรืออาชีพรับราชการ ทำให้งานราชการได้รับความสนใจจากผู้มีความรู้ความสามารถสูง ราชการก็จะได้คนดีเข้ามาทำงาน

๒) สนับสนุนแนวคิดและแนวทางปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปผู้มีความรู้ความสามารถ ได้มีสิทธิเท่าเทียบกันในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ

๓) ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการเพื่อให้มีความมั่นคงในการรับราชการ

๔) ส่งเสริมให้ข้าราชการทำงานไปได้ด้วยดีเนื่องด้วยตระหนักถึงความเป็นธรรมที่ตนได้รับจากการทำงาน

ตารางเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความหมายและลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประเด็นและนัยต่าง ๆ ในสังคมไทย		
	ความหมาย	**ประเด็นเกี่ยวกับความเหมือน ความแตกต่าง และความเกี่ยวพันต่าง ๆ**
๑. คุณธรรม (Virtue)	- คุณงามความดีที่เป็นธรรมชาติ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคม - สภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ - ความดีที่เป็นธรรมชาติที่เกิดในจิตใจของคนทีเป็นคุณสมบัติอันดีงาม - สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประคับประคองใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดีมีความสงบเย็นภายใน เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้นและเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย (อ้างถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี)	๑.๑ เป็นลักษณะความรู้สึกนึกคิดทางจิตใจ ๑.๒ คุณธรรมเป็นมุมมองแง่หนึ่งของจริยธรรม ซึ่งคำนึงถึง สิ่งที่ถูกและผิด โดยมีหลักใหญ่ ๓ ประการ ได้แก่ - ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีในแต่ละบุคคล - ระบบยุติธรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ประวัติศาสตร์ทางสังคม และธรรมเนียมปฏิบัติ - สภาพคุณความดีหรือคุณลักษณะที่แสดงออกของความดีทีแสดงออกด้วยการปฏิบัติและเป็นที่ประจักษ์แก่คนทั่วไป ๑.๓ จริยธรรมที่ฝึกฝนจนเป็นนิสัย
๒. จริยธรรม (Ethics)	- ความประพฤติที่เป็นธรรมชาติ เกิดจากคุณธรรมในตัวเอง ซึ่งสรุปได้ว่า คือ ข้อควรประพฤติปฏิบัติหรือกริยาที่ควรประพฤติที่สอดคล้องกับหลักธรรมชาติ หรือความถูกต้องดีงาม - การกระทำทั้งทางกาย,วาจา,ใจ อันเป็นพฤติกรรมที่คนดีควรกระทำอยู่เสมอ ๆ	๒.๑ เป็นลักษณะการแสดงออกของร่างกายทางการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งสะท้อนคุณธรรมภายในให้เห็นเป็นรูปธรรม ๒.๒ จริยธรรมมาจากคุณธรรมในตัวเองของแต่ละบุคคล

ตารางเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความหมายและลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประเด็นและนัยต่าง ๆ ในสังคมไทย		
	ความหมาย	**ประเด็นเกี่ยวกับความเหมือน ความแตกต่าง และความเกี่ยวพันต่าง ๆ**
	- สิ่งที่มีอยู่แล้วในตัวมนุษย์ โดยธรรมชาติ ซึ่งจะต้องพัฒนาขึ้นโดยอาศัยกฎเกณฑ์ความประพฤติที่มนุษย์ควรประพฤติที่ได้ จากหลักการทางศีลธรรม หลักปรัชญา วัฒนธรรม กฎหมายหรือจารีตประเพณี เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคมนอกจากนี้จริยธรรมยังใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจเลือกความประพฤติ/การกระทำที่ถูกต้องเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ด้วย ซึ่งเมื่อสังคมสลับซับซ้อนขึ้นมีการแบ่งหน้าที่กันออกเป็นหน้าที่ต่าง ๆ จึงมีข้อกำหนดที่เรียกว่า “จรรยาวิชาชีพ” (Codes of Conduct) ขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติของคนในอาชีพนั้น ๆ - กรอบหรือแนวทางอันดีงามที่พึงปฏิบัติ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยงดงาม ความสงบร่มเย็นเป็นสุข ความรักสามัคคี ความอบอุ่น มั่นคงและปลอดภัยในการดำรงชีวิต (อ้างถึงระเบียนสำนักนายกรัฐมนตรี)	๒.๓ ผู้ที่มีจริยธรรม คือ ผู้ที่เลือกจะแสดงออกทางกายที่ถูกต้องและเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ ๒.๔ องค์ประกอบของจริยธรรม ได้แก่ ความประพฤติ การสะท้อนความนึกคิดและจิตสำนึก การเกิดการกระทำดีไม่มุ่งให้เกิดผลร้าย และการสร้างผลดีแก่ตนเองและผู้อื่น ๒.๕ ความหมายของคำอื่นที่ใกล้เคียงเกี่ยวข้องด้วย คือ จริยศาสตร์, จริยศึกษา และศีลธรรม โดย“จริยศาสตร์” หมายถึง วิชาที่มีเนื้อหาเรื่องความประพฤติ หรือสิ่งที่ความประพฤติ จึงมีเนื้อหาที่พาดพิงเกี่ยวข้องกับจริยธรรมและศีลธรรมด้วย และจะเน้นที่อุดมคติ ส่วน“จริยศึกษา” หมายถึง การเล่าเรียนฝึกอบรมเรื่องความประพฤติเพื่อประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในแนวทางของศีลธรรมและวัฒนธรรม ตลอดจนระเบียบกฎหมายของบ้านเมืองแห่งชุมชนและประเทศนั้น ๆ และจะเน้นที่การเล่าเรียน กระบวนการเรียนรู้และ “ศีลธรรม” หมายถึง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนหลักปฏิบัติทางศาสนาที่บุคคลพึงปฏิบัติเพื่อพัฒนา

ตารางเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความหมายและลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประเด็นและนัยต่าง ๆ ในสังคมไทย		
	ความหมาย	ประเด็นเกี่ยวกับความเหมือน ความแตกต่าง และความเกี่ยวพันต่าง ๆ
		คุณภาพชีวิตให้ประกอบด้วยคุณธรรม ทั้งนี้ ความเป็นคนดีมีศีลธรรมก็เป็นอุดมการณ์ อุดมคติของชีวิต และเป็นสิ่งที่ทุกคนควรศึกษาเล่าเรียนให้เกิดผลแก่ชีวิตอย่างจริงจัง ๒.๖ จริยธรรมจะมีความหมายกว้างกว่าศีลธรรม เพราะศีลธรรมเป็นหลักคำสอนทางศาสนาที่ว่าด้วยความประพฤติปฏิบัติชอบ แต่จริยธรรม หมายถึงหลักแห่งค่วามประพฤติปฏิบัติชอบ อันวางรากฐานอยู่บนหลักคำสอนของศาสนา ปรัชญาและขนบธรรมเนียมประเพณี ๒.๗ จริยธรรมมิใช่กฎหมาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายเป็นสิ่งบังคับให้คนทำตาม และมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ดังนั้น สาเหตุที่คนเคารพเชื่อฟังกฎหมายเพราะกลัวถูกลงโทษ ในขณะทีจริยธรรมไม่มีบทลงโทษ ดังนั้น คนจึงมีจริยธรรมเพราะมีแรงจูงใจ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับจริยธรรมในฐานะเป็นแรงหนุนจากภายนอกเพื่อให้คนมีจริยธรรม

ตารางเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความหมายและลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประเด็นและนัยต่าง ๆ ในสังคมไทย		
	ความหมาย	**ประเด็นเกี่ยวกับความเหมือน ความแตกต่าง และความเกี่ยวพันต่าง ๆ**
๓. จรรยาบรรณ / จรรยาวิชาชีพ **(Professional Ethics / Codes of Conduct)**	- ประมวลกฎเกณฑ์ความประพฤติ/มารยาทที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียง ฐานะของสมาชิก และประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ยอมรับว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ก็ได้ ตลอดจนเป็นหลักความประพฤติที่เป็นเครื่องยึดเหนียวจิตใจให้มีคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลในแต่ละกลุ่มวิชาชีพ เช่น จรรยาบรรณของแพทย์ ก็คือ ประมวลความประพฤติที่วงการแพทย์กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้เป็นแพทย์ยึดถือปฏิบัติ - จริยธรรมในทางวิชาชีพเป็นข้อประพฤติปฏิบัติสำหรับกลุ่มวิชาชีพ - จริยธรรมของกลุ่มชนผู้ร่วมอาชีพ ร่วมอุดมการณ์ เป็นหลักประพฤติ หลักจริยธรรม มารยาทที่ทุกคนเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ควรจะร่วมกันรักษาไว้เพื่อดำรงเกียรติและศรัทธาจากประชาชน ละเมียด	๓.๑ คุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลในคณะ/กลุ่มวิชาชีพนั้น ๆ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของจรรยาบรรณ/จรรยาวิชาชีพ ๓.๒ ผู้ที่มีจริยธรรม หรือผู้ที่มีความประพฤติ/มารยาทที่ถูกต้องดีงาม ก็คือ ผู้ที่มีจรรยาบรรณ/จรรยาวิชาชีพ ๓.๓ จรรยาวิชาชีพใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพ ๓.๔ จรรยาวิชาชีพ มีจุดประสงค์เพื่อธำรงเกียรติและศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพ และเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจในการประกอบวิชาชีพนั้น ๓.๕ จรรยาวิชาชีพบังคับในระดับ “พึง” ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องมีจิตสำนึกในความเป็นผู้ประกอบวิชาชีพนั้น เป็นการบังคับทั้งทาง “จิตใจ” และ “การกระทำ” ๓.๖ การพิจารณาวินิจฉัยว่าทำผิดหรือไม่ จรรยาวิชาชีพถือ “จิตสำนึก” เป็นหลัก

ตารางเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความหมายและลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประเด็นและนัยต่าง ๆ ในสังคมไทย		
	ความหมาย	**ประเด็นเกี่ยวกับความเหมือน ความแตกต่าง และความเกี่ยวพันต่าง ๆ**
	ละไมกว่ากฎระเบียบ ลึกซึ้งกว่าวินัย สูงค่าเทียบเท่าอุดมการณ์ สรุปได้ว่า จรรยาบรรณจึงเป็นหลักความประพฤติเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจให้มีคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลในแต่ละกลุ่มวิชาชีพซึ่งเรียกว่าจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ (Professional code of ethics) เมื่อประพฤติแล้วจะช่วยรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียงทั้งของวิชาชีพและฐานะของสมาชิก ทำให้ได้รับความเชื่อถือจากสังคม	๓.๗ ผู้กระทำผิดจรรยาบรรณ ย่อมรู้อยู่แก่ใจว่าได้กระทำผิดหรือไม่ จึงย่อมมีความละอายเมื่อคิดจะหลบเลี่ยง อีกทั้ง สังคมจะเป็นผู้ร่วมวินิจฉัยว่าทำผิดหรือไม่ โดยพิจารณาจากพฤติกรรมไม่ต้องอาศัยพยานหลักฐานประกอบ
๔. ศีลธรรม (Moral)	- กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนหลักปฏิบัติทางศาสนาที่บุคคลพึงปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ประกอบด้วยคุณธรรม หลักความประพฤติที่ดีที่ชอบสำหรับบุคคลพึงปฏิบัติ หรือธรรมในระดับศีล หรือกรอบปฏิบัติที่ดี เกี่ยวกับความรู้สึก รับผิดชอบเกี่ยวกับจิตใจ	๔.๑ หลักปฏิบัติ/หลักความประพฤติที่ดี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้มีจริยธรรม ๔.๒ คนที่มีศีลธรรม จะเห็นได้ชัดเจน คือ ความหมายในแง่ปฏิบัติ และผลของการปฏิบัติ
๕. มโนธรรม (Conscience)	- ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ความรู้สึกว่าอะไรควรทำไม่ควรทำ นักจริยศาสตร์เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีมโน	- ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้มีคุณธรรม

ตารางเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความหมายและลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประเด็นและนัยต่าง ๆ ในสังคมไทย		
	ความหมาย	**ประเด็นเกี่ยวกับความเหมือน ความแตกต่าง และความเกี่ยวพันต่าง ๆ**
	ธรรม เนื่องจากบางขณะเราจะเกิดความรู้สึกขัดแย้งในใจระหว่างความรู้สึกต้องการสิ่งหนึ่ง และรู้ว่าควรทำอีกสิ่งหนึ่ง เช่น ต้องการไปดูภาพยนต์กับเพื่อน แต่ก็รู้ว่าควรอยู่เป็นเพื่อนคุณแม่ซึ่งไม่ค่อยสบาย	
๖. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม (Virtue and Ethical Standard)	- สิ่งที่ต้องถือเอาเป็นหลักเทียบทางสภาพคุณงามความดีทั้งที่ อยู่ภายในจิตใจ และที่แสดงออกทางกิริยาที่ควรประพฤติปฏิบัติที่คนในสังคม องค์การหรือส่วนราชการได้ยอมรับนับถือกันมา หรือได้กำหนดร่วมกันขึ้นมาใหม่ และประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ยอมรับร่วมกันว่า ข้อประพฤติอะไรเป็นสิ่งดี, อะไรเป็นสิ่งชั่ว, อะไรถูก, อะไรผิด, อะไรควรทำและอะไรไม่ควรทำ	- คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ เป็นเรื่องเดียวกัน เพราะหมายถึง การนำจริยธรรมหรือความประพฤติที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่อยู่ในอาชีพใดอาชีพหนึ่ง/หมู่/คณะ(องค์กร) มาประมวลเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้บุคคลในกลุ่มอาชีพ/หมู่/คณะ (องค์กร) เดียวกันได้ปฏิบัติตาม เพื่อเป็นการสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์สำหรับ ผู้ที่อยู่ในกลุ่มอาชีพ/หมู่/คณะ (องค์กร) นั้น ๆ - เป็นเรื่องเดียวกันกับจรรยาบรรณ
๗. ระเบียบวินัย (Discipline)	กฎข้อบังคับที่ทุกคนต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง	๗.๑ วินัยใช้กับผู้ทำงานทั่ว ๆ ไป ๗.๒ วินัยมีจุดประสงค์เพียงเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของงานที่ทำนั้น โดยไม่ได้มุ่งโดยตรงถึงการธำรงเกียรติและศักดิ์ศรีของผู้ทำงาน

ตารางเปรียบเทียบความหมายของคำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีความหมายและลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประเด็นและนัยต่าง ๆ ในสังคมไทย		
	ความหมาย	ประเด็นเกี่ยวกับความเหมือน ความแตกต่าง และความเกี่ยวพันต่าง ๆ
		๗.๓ วินัยบังคับในระดับ “ต้อง” ซึ่งเป็นการบังคับ “การกระทำ” ไม่ได้บังคับ “จิตใจ” ๗.๔ การพิจารณาวินิจฉัยว่าทำผิดหรือไม่ วินัยถือ “การกระทำ” เป็นหลัก ๗.๕ วินัยพิจารณาความผิดจากการกระทำ ซึ่งต้องอาศัยพยานหลักฐานประกอบ จึงอาจจะมีช่องโหว่ให้หลบเลี่ยงความผิดได้

ที่มา : กิตติยา โสภณโภไคย จาก http://www.ombudsman.go.th/10/ethical/ethical0

อย่างไรก็ดี การนำระบบคุณธรรม ๔ ประการ มาใช้กับการบริหารงานบุคคลก็ส่งผลกระทบต่อปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามหลักคุณธรรมในยุคต้น ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล เนื่องจากระบบคุณธรรมเน้นการทำงานตามกฎหมายและกฎระเบียบมากกว่าการบรรลุสัมฤทธิ์ผล การปฏิบัติงานขาดความยืดหยุ่นไม่สามารถปรับตัวตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความมั่นคงของการจ้างงาน ทำให้พฤติกรรมการทำงานของข้าราชการโดยรวมเฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเองเพื่อให้มีขีดความสามารถเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งต่อต้านการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาตนเองของข้าราชการส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองต่อความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนเองมากกว่าความมุ่งมั่นในการทำให้ส่วนราชการของตนบรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้ และการปฏิบัติราชการ โดยภาพรวมด้อยประสิทธิภาพ อาทิ การให้บริการประชาชนทั่วไป การแก้ไขปัญหาของประเทศ การพัฒนาประเทศ จึงได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงจากหลักคุณธรรมมาเป็นหลักการ Do & Don't โดยเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่กำหนดให้ภาครัฐต้องดำเนินการและห้ามกระทำการอย่างละ ๙ ประการซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตราเป็นกฎหมายการปฏิรูประบบราชการพลเรือน (Civil Service Reform Act of ๑๙๗๘: CSRA) หลัก Do & Don't ๙ ประการ ได้แก่

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ต้องดำเนินการ ๙ ประการ ดังนี้

๑) สรรหาข้าราชการจากทุกภาคส่วนของสังคมเปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

๒) การบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

๓) การกำหนดค่าตอบแทนยึดหลักตามค่างาน ใช้ค่าตอบแทนเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการมีผลการปฏิบัติเป็นเลิศ

๔) ยึดหลักคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และประโยชน์สาธารณะ

๕) การใช้อัตรากำลังข้าราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๖) การธำรงรักษาข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานดีไว้พัฒนาข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยและปลดถ่ายข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน

๗) ใช้กระบวนการศึกษาและเรียนรู้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน

๘) ปกป้องข้าราชการจากการคุกคามของฝ่ายการเมือง

๙) ปกป้องข้าราชการที่เปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ห้ามกระทำการ ๙ ประการ ดังนี้

๑) ห้ามเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการหรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ

๒) ห้ามนำข้อมูลจากการร้องเรียนหรือจากการฝากฝังของพวกพ้องมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการบริหารงานบุคคล ยกเว้นข้อมูลเหล่านั้นจะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ความสามารถ ความถนัด คุณลักษณะโดยทั่วไป ความซื่อสัตย์ และความเหมาะสม

๓) ห้ามใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ ไปบีบบังคับให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง มีส่วนร่วมทางการเมือง หรือลงโทษข้าราชการที่ปฏิเสธที่จะกระทำในสิ่งที่ต่าง ๆ ดังกล่าว

๔) ห้ามปิดกั้นหรือหลอกลวงบุคคลเกี่ยวกับสิทธิของพวกเขาในเรื่องการแข่งขันสอบบรรจุเข้ารับราชการ

๕) ห้ามใช้อิทธิพลใด ๆ บีบบังคับให้บุคคลที่สมัครเข้ารับราชการถอนตัวออกจากกระบวนการแข่งขันเพื่อสอบบรรจุเข้ารับราชการ

๖) ห้ามปฏิบัติต่อผู้สมัครสอบแข่งขันบรรจุเข้ารับราชการและข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดด้วยความลำเอียงเป็นกรณีพิเศษที่แตกต่างจากบุคคลอื่น ๆ โดยไม่เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมาย

๗) ห้ามบรรจุแต่งตั้ง จ้างงาน เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้กับเครือญาติในหน่วยงานที่ตนเองเป็นผู้บริหาร

๘) ห้ามดำเนินการ หรือไม่ให้ดำเนินการต่อข้าราชการเพื่อเป็นการลงโทษในการที่ข้าราชการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ปฏิเสธการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง หรือเปิดเผยอย่างถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การใช้จ่ายเงินอย่างไม่คุ้มค่า หรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสาธารณะ

๙) ห้ามดำเนินการหรือไม่ให้ดำเนินการต่อข้าราชการอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักคุณธรรมของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ต่อมาประเทศไทยได้นำหลักคุณธรรมที่ปรับปรุงใหม่ดังกล่าวในข้างต้นมาประมวลสรุปไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด ๑ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้ (๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาคความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ (๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพและความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้ (๔) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ (๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ระบบราชการตามแนวความคิดแบบ Bureaucracy ได้สร้างปัญหาต่อระบบราชการในการบริหารงานภาครัฐ เช่น ระบบเดิมล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการเปลี่ยนแปลงของสังคม มีองค์การปฏิบัติงานกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางซับซ้อน จนไม่อาจจัดระบบควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการใช้อำนาจของข้าราชการทุกคนเป็นการเฉพาะรายได้ การมีระเบียบข้อบังคับจำนวนมากได้สร้างความเคยชินกับข้าราชการว่าต้องเน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบราชการจากรูปแบบ Bureaucracy เป็นแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำหลักแนวความคิดดังกล่าวมาใช้กับระบบราชการไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยวัดผลสัมฤทธิ์และมีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมโปร่งใส มีการบริหารงานที่รวดเร็วและคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

โดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักเรื่องธรรมาภิบาลที่ใช้บังคับกับหน่วยราชการไทยในปัจจุบัน

หลักธรรมาภิบาล

บทบาทของการเป็นบรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของกลุ่มบรรษัทและกิจการธุรกิจ (Good Corporate and Corporate Social Responsibility) มีความสำคัญมากขึ้นทั้งในแง่ของการเป็นแนวคิด กลไก และเครื่องมือที่สำคัญของการพัฒนาองค์กรธุรกิจและการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างยั่งยืน เช่น การใช้หลักธรรมาภิบาล การผลิตสินค้าและบริการที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม เป็นการสร้าง "คุณค่า" ให้กับองค์กรธุรกิจนอกจาก "มูลค่า"ทางธุรกิจที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจแล้วแนวคิดดังกล่าว ยังสนับสนุนการเติบโตทางธุรกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทางสังคมที่เต็มไปด้วย "ความเก่ง" และ "ความดี" ความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัทและกิจการธุรกิจ (Corporate Social Responsibility : CSR) มุ่งเน้นให้องค์กรธุรกิจดำเนินกิจการทางธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรและสังคมโดยส่วนรวมเพื่อชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่ เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับชุมชน เป็นต้น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจที่องค์กรดำเนินการและเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร เป็นการดำเนินกิจกรรมภายในและภายนอกในอันที่จะส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งและการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปกติสุขฐานความคิดและที่มาของ CSR สร้างความตื่นตัวให้แก่บรรดากลุ่มธุรกิจและให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจ CSR ในองค์กรอย่างจริงจังมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคม และสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาสังคม ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับ CSR ครั้งแรกเกิดจากการประชุมระดับโลกที่กรุงเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการกล่าวถึงทิศทางใหม่ของการพัฒนาที่เรียกว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืน" (Sustainable Development) มีการเรียกร้องให้เกิดการพัฒนาที่เอาใจใส่ในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมนอกเหนือจากการมุ่งเน้นแต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว ต่อมาองค์กรความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้บรรจุเรื่อง CSR ไว้ในแนวทางปฏิบัติสำหรับวิสาหกิจข้ามชาติในปี ๒๐๐๐ เสนอให้วิสาหกิจข้ามชาติคำนึงถึง CSR ในองค์กรและติดต่อค้าขายและทำธุรกรรมกับเฉพาะคู่ค้าที่มี CSR เช่นเดียวกัน ธุรกิจใดที่ไม่มี CSR อาทิ การผลิตที่สร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อม การใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม ฯลฯ จะไม่สามารถติดต่อค้าขายกับวิสาหกิจที่มีถิ่นฐานในประเทศสมาชิก OECD ได้อีกต่อไปและในเดือนมกราคม ค.ศ.๑๙๙๙ ในการประชุม World Economic Forum ที่เมืองดาวอส ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ (Mr.Kofi Annan) ได้เรียกร้องให้ธุรกิจแสดงความเป็นพลเมืองที่ดีของโลก (Good Global Citizenship) ในทุกที่และในทุกประเทศที่ตนทำมาหากินอยู่ ด้วยการเคารพต่อหลักต่าง ๆ ที่เป็นข้อตกลงนานาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องมาตรฐานแรงงานและเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยได้เสนอบัญญัติ ๙ ประการ เรียกกันว่า "The Global Compact" หรือ "The UN Global Compact" และต่อมาได้เพิ่มเป็นบัญญัติ ๑๐ ประการสำหรับธุรกิจ ซึ่งต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.๒๐๐๐ ได้มีประกาศเรื่องนี้อย่างเป็นทางการที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก The UN Global compact นี้ มีลักษณะเป็นกรอบที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยความเป็นพลเมืองดีของธุรกิจที่มีผู้นำที่สร้างสรรค์ และยอมรับพันธะสัญญาของ Global Compact ด้วยความสมัครใจ ซึ่งธนาคารโลกและธนาคารเพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank = ADB) ก็ได้นำหลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมมาเป็น

เงื่อนไขในการปล่อยกู้แทนประเด็นตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบได้ (accountability) ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา ซึ่งธนาคารโลกได้แยกหลักธรรมาภิบาลออกจากแนวคิดประชาธิปไตย โดยเน้นในเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ถือว่าหลักธรรมาภิบาลกับหลักประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ไปด้วยกัน เนื่องจากลักษณะหลายอย่างของธรรมาภิบาล เช่น ความรับผิดชอบและความโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ และการถูกตรวจสอบโดยสาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตย และเป็นส่วนสำคัญของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา และการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ควรจะมีจิตสำนึกต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมและถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในการปล่อยเงินกู้ให้แก่ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) โดยกำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง (ซึ่งไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และ ADB) และกลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์การสหประชาชาติต้องการให้เกิดขึ้นในระบบบริหารจัดการภาครัฐด้วย

หลักธรรมาภิบาลสากล

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ ๘ ประการ ๑) การมีส่วนร่วม (Participation) ๒) นิติธรรม (Rule of Law) ๓) ความโปร่งใส (Transparency) ๔) การตอบสนอง (Responsiveness) ๕) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ๖) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และ ๘) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ต่อมาใน ค.ศ. ๑๙๙๗ United Nations Development Programmer : UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม ๙ ประการ ดังนี้

๑) การมีส่วนร่วม (Participation)ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิ์มีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอิงอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

๒) นิติธรรม (Rule of Law)กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

๓) ความโปร่งใส (Transparency)ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

๔) การตอบสนอง (Responsiveness)สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

๕) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented)มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

๖) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๘) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

๙) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

หลักธรรมาภิบาลไทย

สำหรับในประเทศไทยมีการนำแนวความคิด (Corporate Social Responsibility : CSR) และการกำหนดมาตรฐาน ISO ในด้านต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในภาครัฐและภาคเอกชน ประกอบกับแนวคิดที่มีอยู่ดั่งเดิม คือ การช่วยเหลือแบ่งปันและการทำบุญให้ทาน จึงได้มีกลุ่มธุรกิจและองค์กรต่าง ๆ ร่วมกันผลักดันแนวคิด CSR ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดตั้งเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social Venture Network Asia (Thailand)) สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility Institute : CSRI) ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ฯลฯ ได้ร่วมสร้างกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมผ่านการจัดทำกิจกรรมการพัฒนาชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศรวมไปถึงโฆษณาในเชิงสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance)เมื่อเข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ อาทิเช่น ธรรมาภิบาล ประชารัฐ ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น

ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๒ ให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ธรรมาภิบาลให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างจากบรรษัทภิบาล (Corporates Governance) ซึ่งความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบโครงสร้างกระบวนการต่าง ๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์กรรวมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในภาคราชการเกิดจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงของไทยในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนตระหนักในสิทธิ์และหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤติย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (TDRI) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจและต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงาน ก.พ. นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกหรือเรียกได้ว่าเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปและพัฒนาการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้

๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ๖ ประการ คือ

(๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

(๓) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(๔) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

(๕) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(๖) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ วรรคแรก (ปัจจุบันเป็นฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้กำหนดว่า“..ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี..”

๓) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ เป็นเพียงข้อมูลกำหนดที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการ แต่ยังขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการ และข้าราชการที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายหลัก โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้ สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

- วัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๑) เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

๓) มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

๔) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น

๕) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

๖) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

- ประโยชน์ที่จะได้รับจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ

๑) รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไป

๒) ส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้

๓) ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ

- สรุปเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งมีบทบัญญัติรวม ๙ หมวด ดังนี้

หมวด ๑ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate Goals) ดังนี้

(๑) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

(๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

(๓) มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

(๔) การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ (และกระจายอำนาจการตัดสินใจ)

(๕) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ (รวมการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น)

(๖) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน (รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดเผยข้อมูล)

(๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

หมวด ๒ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม โดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้

(๓) กรณีที่ภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น

(๔) ข้าราชการต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้ดีขึ้น

(๕) กรณีพบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขโดยเร็ว

หมวด ๓ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัด (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้ รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์โดยให้ส่วนราชการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงานได้ ดังนี้

(๑) การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน

(๒) การบริหารราชการแบบบูรณาการ

(๓) การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

(๔) ความตกลงในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง

(๕) การกำหนดแผนบริหารราชการ กำหนดให้จัดทำแผนต่าง ๆ ดังนี้ แผนบริหารราชการแผ่นดิน, แผนนิติบัญญัติ, แผนปฏิบัติราชการที่แปลงจากแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดทำเป็น ๒ ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี และความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่

หมวด ๔ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ โดยกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส, หลักความคุ้มค่า, หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

หมวด ๕ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

(๑) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

(๒) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

หมวด ๖ การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

(๑) การทบทวนภารกิจ

(๒) การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

หมวด ๗ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

(๑) การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

(๒) การจัดระบบสารสนเทศ

(๓) การรับฟังข้อร้องเรียน

(๔) การเปิดเผยข้อมูล

หมวด ๘ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

(๑) การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

(๒) การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

(๓) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ (ส่วนเฉพาะตัวกับส่วนประโยชน์ของหน่วยงาน)

(๔) หากผลการประเมินของส่วนราชการดีให้มีการจัดสรรเงินเป็นรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ

หมวด ๙ บทเบ็ดเตล็ดเป็นเรื่องทั่วไป เช่น ให้อำนาจ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัตินอกเหนือพระราชกฤษฎีกานี้ก็ได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ วรรคแรก และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้วางแนวทางกรอบธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลขึ้น พร้อมทั้งมีการทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการและท้ายที่สุดประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

การจัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย

สำนักงาน ก.พ. ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ได้พิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วเห็นว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ราชการแผ่นดินในส่วนที่ตนรับผิดชอบเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม ดังนั้น การใช้อำนาจเพื่อให้หน้าที่ที่ตนรับผิดชอบลุล่วงข้าราชการพลเรือนทั้งปวงจึงต้องมีคุณธรรม ซึ่งเป็นการอันพึงทำ เพราะนำประโยชน์ให้เกิดแก่ส่วนรวมและตนเอง และศีลธรรมซึ่งเป็นการอันพึงเว้น เพราะเป็นโทษแก่ส่วนรวมและตนเองประกอบกันขึ้นเป็นจริยธรรมข้าราชการพลเรือนอันเป็นความประพฤติที่ดีงาม สมกับความเป็นข้าราชการ

อนึ่ง มาตรา ๒๘๐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ ดังนั้น บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติ มีความเป็นกลางทางการเมือง อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

(๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ

(๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

(๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย

(๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

(๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

(๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

(๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

เพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบค่านิยมหลักสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันผู้ตรวจการแผ่นดินได้ให้คำแนะนำให้หน่วยงานทั้งหลายถือปฏิบัติ ก.พ. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ข้าราชการทั้งหลายเกิดสำนึกลึกซึ้งและเที่ยงธรรมในหน้าที่ ผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีข้าราชการ ควรแก่ความไว้วางใจและเชื่อมั่นของปวงชน และดำรงตนตั้งมั่นเป็นแบบอย่างที่ดีงาม สมกับความเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงเป็นตัวอย่างแห่งธรรมจรรยาอันสูงสุดเพื่อใช้บังคับเป็นมาตรฐานกลางไว้ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน หมวด ๒ จริยธรรมข้าราชการพลเรือน ดังนี้

หมวด ๒ จริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ข้อ ๓ ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรมโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา และไม่กระทำการเลี่ยงประมวลจริยธรรมนี้ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีผู้ทักท้วงว่าการกระทำใดของข้าราชการอาจขัดประมวลจริยธรรม ข้าราชการต้องไม่กระทำการดังกล่าว หรือหากกำลังกระทำการดังกล่าว ต้องหยุดกระทำการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดประมวลจริยธรรม ข้าราชการจะกระทำการนั้นมิได้

(๒) เมื่อรู้หรือพบเห็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมนี้ ข้าราชการมีหน้าที่ต้องรายงานการฝ่าฝืนดังกล่าวพร้อมพยานหลักฐาน (หากมี) ต่อหัวหน้าส่วนราชการและหรือคณะกรรมการจริยธรรมโดยพลัน

ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมต้องรายงานต่อปลัดกระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของหัวหน้าส่วนราชการนั้นแล้วแต่กรณี และหรือคณะกรรมการจริยธรรม

(๓) ต้องรายงานการดำรงตำแหน่งทั้งที่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ได้รับค่าตอบแทนในนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ และกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ต่อหัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรม ในกรณีที่การดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อาจขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่หรืออาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่เสียหาย

ความในข้อนี้ให้ใช้บังคับกับการเป็นลูกจ้าง การรับจ้างทำของ การเป็นตัวแทน การเป็นนายหน้าและการมีนิติสัมพันธ์อื่นในทำนองเดียวกันด้วย

(๔) ในกรณีที่ข้าราชการเข้าร่วมประชุมและพบว่ามีการกระทำซึ่งมีลักษณะตาม (๒) ของข้อนี้หรือมีการเสนอเรื่อง ซึ่งมีลักษณะตาม (๒) ของข้อนี้ผ่านข้าราชการ ข้าราชการมีหน้าที่ต้องคัดค้านการกระทำดังกล่าว และบันทึกการคัดค้านของตนไว้ในรายงานการประชุมหรือในเรื่องนั้นแล้วแต่กรณี

ข้อ ๔ ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) อุทิศตนให้กับการปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และเต็มกำลังความสามารถที่มีอยู่ ในกรณีที่ต้องไปปฏิบัติงานอื่นของรัฐด้วย จะต้องไม่ทำให้งานในหน้าที่เสียหาย

(๒) ละเว้นจากการกระทำทั้งปวงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือของข้าราชการอื่น ไม่ก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอื่นโดยมิชอบ

(๓) ใช้ดุลพินิจและตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรู้ ความสามารถเยี่ยงที่ปฏิบัติในวิชาชีพ ตรงไปตรงมา ปราศจากอคติส่วนตน ตามข้อมูลพยานหลักฐานและความเหมาะสมของแต่ละกรณี

(๔) เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ต้องรีบแก้ไขให้ถูกต้อง และแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการทราบโดยพลัน

(๕) ไม่ขัดขวางการตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายหรือประชาชนต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายหรือประชาชนในการตรวจสอบโดยให้ข้อมูลที่เป็นจริงและครบถ้วน เมื่อได้รับคำร้องขอในการตรวจสอบ

(๖) ไม่สั่งราชการด้วยวาจาในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ในกรณีที่สั่งราชการด้วยวาจาในเรื่องดังกล่าว ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาบันทึกเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษรตามคำสั่งเพื่อให้ผู้สั่งพิจารณาสั่งการต่อไป

ข้อ ๕ ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูง หรือผู้มีบุญคุณส่วนตัว มาประกอบการใช้ดุลพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้นหรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่นเพราะชอบหรือชัง

(๒) ไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัวซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่

ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัย ให้ข้าราชการผู้นั้นยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการ และคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาเมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

(๔) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่นในราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

ข้อ ๖ ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มิชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่เรียก รับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียก รับ หรือยอมจะรับซึ่งของขวัญแทนตนหรือญาติของตน ไม่ว่าก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือเป็นการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(๒) ไม่ใช้ตำแหน่ง หรือกระทำการที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลใด เพราะมีอคติ

(๓) ไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการ การดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญาซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่นจะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

ข้อ ๗ ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมาโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่ละเมิดรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีมีข้อสงสัย หรือมีข้อทักท้วงว่าการกระทำไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการต้องแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา และจะดำเนินการต่อไปได้ต่อเมื่อได้ข้อยุติจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แล้ว

(๒) ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือการดำเนินการใดที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต้องทักท้วงเป็นลายลักษณ์อักษรไว้

(๓) ในกรณีที่เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องทำเรื่องเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณา และส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้ข้อยุติทางกฎหมายต่อไป

(๔) ไม่เลี่ยงกฎหมาย ใช้หรือแนะนำให้ใช้ช่องว่างของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น และต้องเร่งแก้ไขช่องว่างดังกล่าวโดยเร็ว

(๕) ไม่ยอมให้บุคคลอื่นอาศัยชื่อตนเองถือครองทรัพย์สิน สิทธิ หรือประโยชน์อื่นใดแทนบุคคลอื่นอันเป็นการเลี่ยงกฎหมาย หรือใช้ชื่อบุคคลอื่นถือครองสิ่งดังกล่าวแทนตนเพื่อปกปิดทรัพย์สินของตน

(๖) เมื่อทราบว่ามีการละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนราชการของตน หัวหน้าส่วนราชการต้องดำเนินการที่จำเป็น เพื่อให้เกิดการเคารพกฎหมายขึ้นโดยเร็ว

(๗) เมื่อได้รับคำร้อง หรือคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่นว่า กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการของตน สร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน หรือสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น ต้องดำเนินการทบทวนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าวโดยเร็ว

ข้อ ๘ ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วง โดยไม่หลีกเลี่ยง ละเลย หรือละเว้นการใช้อำนาจเกินกว่าที่มีอยู่ตามกฎหมาย

(๒) ปฏิบัติหน้าที่ หรือดำเนินการอื่น โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของบุคคล ไม่กระทำการให้กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือก่อภาระหรือหน้าที่ให้บุคคลโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

(๓) ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดี ปราศจากอคติและไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลผู้มาติดต่อโดยไม่เป็นธรรมในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา อบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะดำเนินการตามมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผล เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

(๔) ละเว้นการให้สัมภาษณ์ การอภิปราย การแสดงปาฐกถา การบรรยาย หรือการวิพากษ์วิจารณ์อันกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง เว้นแต่เป็นการแสดงความเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา

(๕) ไม่เอื้อประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่ญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด

(๖) ไม่ลอกหรือนำผลงานของผู้อื่นมาใช้เป็นของตนเองโดยมิได้ระบุแหล่งที่มา

ข้อ ๙ ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่ใช้ข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินงานไปเพื่อการอื่น อันไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น

(๒) ชี้แจง แสดงเหตุผลที่แท้จริงอย่างครบถ้วนในกรณีที่กระทำการอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบุคคลอื่น ไม่อนุญาต หรือไม่อนุมัติตามคำขอของบุคคล หรือเมื่อบุคคลร้องขอตามกฎหมาย เว้นแต่การอันคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดยกเว้นไว้ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันทำการ นับแต่กระทำการดังกล่าวหรือได้รับการร้องขอ

ข้อ ๑๐ ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ปฏิบัติงานโดยมุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานให้เกิดผลดีที่สุดจนเต็มกำลังความสามารถ

(๒) ใช้งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิและประโยชน์ที่ทางราชการจัดให้ ด้วยความประหยัดคุ้มค่า ไม่ฟุ่มเฟือย

(๓) ใช้ความรู้ความสามารถ ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ตามคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพโดยเคร่งครัด

ข้อ ๑๑ ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่แสดงการต่อต้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือสนับสนุนให้นำการปกครองในระบอบอื่นที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในประเทศไทย

(๒) จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และไม่ละเมิดองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระรัชทายาทไม่ว่าทางกาย หรือทางวาจา

ข้อ ๑๒ ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่ละเมิดหลักสำคัญทางศีลธรรม ศาสนา และประเพณี ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างประมวลจริยธรรมนี้กับหลักสำคัญทางศีลธรรม ศาสนา หรือประเพณี ข้าราชการต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาวินิจฉัย

(๒) หัวหน้าส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการทุกระดับชั้นต้องปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยความเที่ยงธรรม โดยไม่เห็นแก่ความสัมพันธ์หรือบุญคุณส่วนตัว และควบคุมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมโดยเคร่งครัด

(๓) หัวหน้าส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการทุกระดับชั้นต้องสนับสนุนส่งเสริมและยกย่องผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีความซื่อสัตย์ มีผลงานดีเด่น มีความรู้ความสามารถและขยันขันแข็ง ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และยึดมั่นในระบบคุณธรรม

(๔) ไม่กระทำการใดอันอาจนำความเสื่อมเสียและไม่ไว้วางใจให้เกิดแก่ส่วนราชการหรือราชการโดยรวม

การจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

โดยที่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๔ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (โดยมีกำหนดครบ ๑ ปี เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้คำแนะนำ ตลอดจนเร่งรัดติดตามผลการดำเนินการจัดทำประมวล

จริยธรรมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมที่ยังไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้แล้วเสร็จโดยมีองค์ประกอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเร็ว และจัดส่งมาเก็บไว้ในฐานข้อมูลประมวลจริยธรรมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป แม้ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะถูกยกเลิกตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยังทำหน้าที่ในการติดตามการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทต่อไป ซึ่งผลการดำเนินการสรุปได้ดังนี้

ผลการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเภท	จำนวนหน่วยงาน	ส่งประมวลจริยธรรม	
		ส่งแล้ว	ยังไม่ส่ง
๑. ข้าราชการพลเรือน (กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ซึ่งมีฐานะเทียบเท่า)	๑	๑	-
๒. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์	๒	๒	-
๓. ข้าราชการตำรวจ	๑	๑	-
๔. ข้าราชการฝ่ายตุลาการ	๖	๖	-
๕. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	๑	-	๑
๖. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	๑	๑	-
๗. ข้าราชการทหาร	๑	๑	-
๘. ข้าราชการรัฐสภา	๑	๑	-
๙. ข้าราชการฝ่ายอัยการ	๑	๑	-
๑๐. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น			
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๗๖	๗๖	-
- เทศบาล	๒,๒๖๖	๒,๑๓๓	๑๓๓
- องค์การบริหารส่วนตำบล	๕,๕๐๙	๕,๒๕๗	๒๕๒
- กรุงเทพมหานคร	๑	๑	-
- เมืองพัทยา	๑	๑	-
๑๑. พนักงานองค์กรอิสระ/องค์กรอื่นของรัฐ	๒๔	๒๒	๒
๑๒. พนักงานรัฐวิสาหกิจ	๕๗	๕๖	๑
๑๓. พนักงานองค์การมหาชน	๗๓	๖๖	๗
รวม	**๘,๐๒๒**	**๗,๖๒๖**	**๓๙๖**

ผลการจัดทำประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเภท	จำนวนหน่วยงาน	ส่งประมวลจริยธรรม	
		ส่งแล้ว	ยังไม่ส่ง
๑. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ			
- สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการ	๑	๑	-
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการ	๑	๑	-
- ข้าราชการการเมือง	๑	๑	-
๒. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น			
- ฝ่ายบริหาร			
องค์การบริหารส่วนจังหวัด			
เทศบาล	๗๖	๗๕	๑
องค์การบริหารส่วนตำบล	๒,๒๖๖	๑,๙๖๑	๓๐๕
กรุงเทพมหานคร	๕,๕๐๙	๕,๒๖๔	๒๔๕
เมืองพัทยา	๑	๑	-
- ฝ่ายสภา	๑	๑	-
องค์การบริหารส่วนจังหวัด			
เทศบาล	๗๖	๗๕	๑
องค์การบริหารส่วนตำบล	๒,๒๖๖	๑,๙๖๑	๓๐๕
กรุงเทพมหานคร	๕,๕๐๙	๕,๒๖๔	๒๔๕
เมืองพัทยา	๑	๑	-
	๑	๑	-
รวม	**๑๕,๗๐๙**	**๑๔,๖๐๖**	**๑,๑๐๓**

ที่มา: รายงานประจำปี ๒๕๕๘ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนที่ ๕ ผลการดำเนินงานด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

เพื่อให้ได้ข้อมูลการจัดทำประมวลจริยธรรมที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้กำหนดแนวทางในการจำแนกกลุ่มเป้าหมายเพื่อติดตามรายงานการจัดทำประมวลจริยธรรมออกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

๑. กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จำแนกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลการจัดทำประมวลจริยธรรมดังนี้

๑.๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ มีการจัดทำและส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินครบ ๓ ส่วน คือ สมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมาธิการ และข้าราชการการเมือง

๑.๒ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น มีการจัดทำและจัดส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วจำนวน ๑๔,๖๐๖ ฉบับ (ฝ่ายบริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น) และยังไม่จัดส่งมาอีกจำนวน ๑,๑๐๓ ฉบับ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ๕๕๑ แห่ง และฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร ๑ ฉบับ ซึ่งปัจจุบันสภากรุงเทพมหานคร ยังไม่มีการจัดทำประมวลจริยธรรม เนื่องจากไม่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ประสานไปยังกรุงเทพมหานครและได้รับแจ้งว่าอยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรม

๒. กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จำแนกเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลการจัดทำประมวลจริยธรรมดังนี้

๒.๑ ข้าราชการ จำแนกตามประเภทของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๐ ประเภท ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีหน่วยงานที่ยังไม่ได้จัดส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาการศึกษา ปัจจุบันได้จัดทำเป็นร่างและดำเนินการทำประชาพิจารณ์เสร็จสิ้น มีการดำเนินการสรุปและประมวลผลการประชาพิจารณ์ดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว และจะนำเสนอในที่ประชุมอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ซึ่งทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒.๒ พนักงานองค์กรอิสระ องค์กรอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนมีการปรับและจัดกลุ่มประเภทของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งจากเดิมมี ๗ ประเภทเหลือเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ พนักงานองค์กรอิสระ องค์กรอื่นของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การมหาชน ทั้งนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ได้จัดส่งร่างประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานที่ยังไม่ส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ องค์การมหาชน

- ได้ส่งเป็นร่างประมวลจริยธรรม จำนวน ๒ แห่ง ได้แก่

(๑) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

(๒) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- จัดส่งประมวลจริยธรรมแล้วแต่มีองค์ประกอบไม่ครบถ้วนจำนวน ๒ แห่ง ได้แก่

(๑) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

(๒) สถาบันอนุญาโตตุลาการ

- ยังไม่ได้จัดส่งประมวลจริยธรรม จำนวน ๗ แห่ง ได้แก่

(๑) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

(๒) สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน)

(๓) สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา

(๔) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

(หน่วยงานตั้งใหม่มีผลเมื่อ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘)

(๕) มหาวิทยาลัยขอนแก่น

(หน่วยงานตั้งใหม่มีผลเมื่อ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘)

(๖) มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

(หน่วยงานตั้งใหม่มีผลเมื่อ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘)

(๗) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(หน่วยงานตั้งใหม่มีผลเมื่อ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๘)

หมายเหตุ : หน่วยงานตั้งใหม่ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวออกนอกระบบ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบราชการหรือไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ณ วันที่ระบุ)

๒.๒.๒ พนักงานองค์กรอิสระ/องค์กรอื่นของรัฐ

- ยังไม่ได้จัดส่งประมวลจริยธรรม จำนวน ๒ แห่ง

(๑) องค์กรอิสระด้านส่งแวดล้อมและสุขภาพ

(๒) สภาเกษตรกรแห่งชาติ (หน่วยงานตั้งใหม่)

๓. พนักงานรัฐวิสาหกิจ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีการควบรวมหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง เข้าด้วยกัน คือ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (สกย.) และองค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) รวมทั้งสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร (หน่วยงานราชการ) มีผลให้เกิดรัฐวิสาหกิจใหม่ คือ การยางแห่งประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา ทำให้ประมวลจริยธรรมทั้ง ๒ หน่วยงานถูกยกเลิกไปตามภารกิจ และการยางแห่งประเทศไทยได้ประสานงานมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอคำแนะนำ

และแจ้งว่าอยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานขึ้นมาใหม่ ทำให้ปัจจุบันหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีจำนวน ๕๗ หน่วยงาน มีประมวลจริยธรรมขององค์กรแล้วทั้งสิ้น ๕๖ หน่วยงาน (รายงานประจำปี ๒๕๕๘ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนที่ ๕ ผลการดำเนินงานด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘)

หน้าว่าง

ภาคผนวก ข
กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
กับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการทุกประเภท

หน้าว่าง

เอกสารอ้างอิง

<u>กฎหมายที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. กฎหมายแม่บท

๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

๑.๓ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ)

๑.๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๑.๖ ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๒.๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

๒.๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑.๒ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๑.๓ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑.๔ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อไป พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑.๕ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑.๖ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑.๗ กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๑.๘ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖

๒.๑.๙ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ กรณีขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือมีลักษณะต้องห้าม กรณีหย่อนความสามารถ บกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม กรณีมีมลทินหรือมัวหมอง และกรณีต้องรับโทษจำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล พ.ศ. ๒๕๕๖

๒.๑.๑๐ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ พ.ศ. ๒๕๕๖

๒.๑.๑๑ กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัย และการสั่งลงโทษ กรณีไม่ปฏิบัติตามมติ ก.พ. ตามมาตรา ๙ พ.ศ. ๒๕๕๔

๒.๑.๑๒ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ประจำส่วนราชการเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๔

๒.๑.๑๓ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑.๑๔ กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑.๑๕ กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑.๑๖ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ
พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑.๑๗ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีทางราชการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑.๑๘ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพัฒนาข้าราชการที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑.๑๙ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรับเงินเดือนในอัตรากำลังทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๑.๒๐ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๑.๒๑ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๑.๒๒ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒ ข้าราชการทหาร

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๓ พระราชบัญญัติยศทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๕ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๖ พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗

๒.๒.๗ ประมวลกฎหมายอาญาทหาร

๒.๒.๘ พระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๙ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารและการให้ได้รับเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๕
และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๐ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ ปลด ย้าย เลื่อน และลดตำแหน่งข้าราชการกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๑ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศทหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๒ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒.๑๓ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการลงทัณฑ์ทหารขาดหนีราชการ พ.ศ. ๒๕๒๘

๒.๒.๑๔ ข้อบังคับทหาร ที่ ๑๑/๑๖๕๓๖ ๒๔๘๒ ว่าด้วยการแบ่งประเภทนายทหารสัญญาบัตร และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๕ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยทหารหญิง พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๖ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเหล่าทหาร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๗ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการ พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๘ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งการและประชาสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๑๙ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศและการเลื่อนยศของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๒๐ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๗

๒.๒.๒๑ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒.๒๒ ระเบียบกองทัพบกว่าด้วยการประเมินค่าการปฏิบัติงานของกำลังพล พ.ศ. ๒๕๕๖

๒.๒.๒๓ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยผู้ซึ่งไม่สมควรจะดำรงอยู่ในยศทหารและบรรดาศักดิ์ พ.ศ. ๒๕๐๗

๒.๒.๒๔ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๒๕ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยสภากลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒.๒๖ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุหรือแต่งตั้งข้าราชการทหารให้ดำรงตำแหน่งประจำหน่วย พ.ศ. ๒๕๕๖

๒.๒.๒๗ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙

๒.๒.๒๘ ระเบียบทหารอากาศว่าด้วยการรับสมัครการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๒.๒๙ ระเบียบทหารอากาศว่าด้วยการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๑

๒.๒.๓๐ คำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๓๑๙/๕๗ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ เรื่องมอบอำนาจให้ สรอ., ผบ.ทสส., ผบ.ทบ., ผบ.ทร., และ ผบ.ทอ. ทำการแทนและสั่งการในนามของ รมว.กห.

๒.๒.๓๑ คำสั่งกองทัพไทย (เฉพาะ) ที่ ๓๗๖/๕๖ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ เรื่อง มอบอำนาจให้ ผบ.ทบ., ผบ.ทร., และ ผบ.ทอ. ทำการแทนและสั่งการในนาม ผบ.ทสส.

๒.๒.๓๒ คำสั่งกองทัพบก ที่ ๘๒๓/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๐ เรื่องกำหนดแนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร

๒.๒.๓๓ คำสั่งกองทัพบก ที่ ๑๗๖/๒๕๐๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๐๘ เรื่อง การหมุนเวียนกำลังพล

๒.๒.๓๔ คำสั่งกองทัพบก ที่ ๕๘๖/๒๕๓๒ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนายทหารสัญญาบัตร อัตรา พ.ต. – พ.อ. และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๒.๓๕ คำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๓๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ เรื่อง มอบอำนาจช่วงให้ รอง ผบ.ทอ., ผช.ผบ.ทอ. และรอง เสธ.ทอ. ทำการแทนและสั่งการในนามของ รมว.กห. และ ผบ.ทสส.

๒.๒.๓๖ คำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๑๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๐๔ เรื่อง การย้ายหมุนเวียนข้าราชการทหารอากาศ

๒.๒.๓๗ คำสั่งกองทัพอากาศ (เฉพาะ) ที่ ๖๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๒ เรื่อง กำหนดแนวทางการย้ายข้าราชการเข้าสำรองราชการและพักราชการ

๒.๒.๓๘ คำชี้แจงทหาร ที่ ๒/๗๘๔๐ ๒๔๗๖ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๗๖ เรื่อง การร้องเรียน

๒.๒.๓๙ คำชี้แจงทหาร ที่ ๑๑/๒๔๓๓๘ ๒๔๘๕ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๘๕ เรื่อง การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา

๒.๓ ข้าราชการตำรวจ

๒.๓.๑ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๒ พระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๓.๓ พระราชกฤษฎีกาข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๓.๔ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๕ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๖ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนหรือชั้นพลตำรวจเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๗ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำของข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจ ชั้นประทวน และชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๘ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๙ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๙

๒.๓.๑๐ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๖

๒.๓.๑๑ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการตำรวจประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือส่วนราชการใด หรือสำรองราชการในส่วนราชการใด พ.ศ. ๒๕๔๘

๒.๓.๑๒ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๑๓ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๑๔ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ อัตราโทษ และการลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง หรือตัดเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๑๕ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๑๖ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้ผู้ถูกลงโทษตามคำสั่งเดิมรับโทษที่เพิ่มขึ้นหรือกลับคืนสู่ฐานะเดิม พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๑๗ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งยศตำรวจชั้นประทวนเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๑๘ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๑๙ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยกรณีที่เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๒๐ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาการประเมินผล การปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๒๑ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๒๒ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการโอนข้าราชการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตำรวจหรือการโอนพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๒๓ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๒๔ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๒๕ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการตำรวจหรือการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งออกจากราชการหรือออกจากงานไปแล้ว กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๒๖ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งยศ พ.ศ. ๒๕๕๔

๒.๓.๒๗ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๒๘ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๒๙ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๓๐ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๓๑ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของผู้บัญชาการในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓.๓๒ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๙

๒.๓.๓๓ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๙

๒.๓.๓๔ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นและองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๓.๓๕ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๔ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

๒.๔.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๔.๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔

๒.๔.๓ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

๒.๔.๔ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการองค์การริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๕ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการย้ายพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๖ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการย้ายพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๗ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๘ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๙ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๐ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๑ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๒ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๓ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๔ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๕ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๖ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๗ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๘ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๑๙ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดโควตาและวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนพิเศษสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๐ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดโควตาและวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนพิเศษสำหรับพนักงานเทศบาล และลูกจ้างประจำของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๑ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดโควตาและวงเงินการเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนพิเศษสำหรับพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๒ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๓ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๔ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๕ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประมวลผลการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๖ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๗ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานตำบล พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๔.๒๘ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๔.๒๙ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๔.๓๐ กฎ ก.ก. ว่าด้วยการสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ พ.ศ. ๒๕๕๙

๒.๔.๓๑ กฎ ก.ก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูง พ.ศ. ๒๕๕๗

๒.๔.๓๒ กฎ ก.ก. ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๔.๓๓ กฎ ก.ก. ว่าด้วยการให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๔

๒.๕ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

๒.๕.๑ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๕.๒ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

๒.๕.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗

๓. กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการให้ความเป็นธรรม

๓.๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๓ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓.๔ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓.๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๓.๖ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๓.๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๘ ประมวลกฎหมายอาญา

๔. กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

๔.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๔.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๔.๓ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๔.๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐพ.ศ. ๒๕๔๒

๔.๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐพ.ศ. ๒๕๐๒

๔.๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มิใช่ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔

๔.๗ ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ....

๔.๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๔.๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

๔.๑๐ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e- market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e - bidding)

๕. กฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน

๕.๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๕.๒ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

หน้าว่าง

ภาคผนวก ค
รายชื่อองค์กรอิสระที่มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ

หน้าว่าง

รายชื่อองค์กรอิสระที่มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ

ลำดับ	ชื่อหน่วยงาน	ที่อยู่/หมายเลขโทรศัพท์
๑	คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน	๔๐๙ อาคารมูลนิธิอาสาสมัคร เพื่อสังคม ซอยโรหิตสุข ถนนประชาราษฎร์บำเพ็ญ เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐ โทรศัพท์ ๐๒ ๖๙๑ ๑๒๑๖ โทรสาร ๐๒ ๖๙๑ ๑๒๑๖
๒	สำนักงานคณะกรรมการภาคีเครือข่ายต่อต้าน การทุจริตคอร์รัปชั่นของชาติ (ภตช.)	๔๓๙ ชั้น ๒ ถนนบอนด์สตรีท ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐ โทรศัพท์ ๐๒ ๙๖๑ ๐๓๘๔-๕ โทรสาร ๐๒ ๙๖๑ ๐๓๘๖
๓	มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด	๔๗/๑๐๑ ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐ โทรศัพท์ ๐๒ ๕๔๗ ๑๗๑๑ โทรสาร ๐๒ ๕๔๗ ๑๓๗๒
๔	มูลนิธิต่อต้านการทุจริต	สำนักงาน ป.ป.ช. เลขที่ ๓๖๑ ถนนนนทบุรี (สนามบินน้ำ) ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
๕	องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)	๔๔ อาคารศรีจุลทรัพย์ ถนนพระราม ๑ แขวงรองเมือง เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ ๑๐๓๓๐ โทรศัพท์ ๐๒ ๖๑๓ ๘๘๖๓-๖๖ โทรสาร ๐๒ ๖๑๓ ๖๖๐๐
๖	มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย	อาคารสยามบรมราชกุมารี ชั้น ๑๕ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๑๘ ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ ๑๐๒๔๐

ลำดับ	ชื่อหน่วยงาน	ที่อยู่/หมายเลขโทรศัพท์
		โทรศัพท์ ๐๒ ๓๗๗ ๗๒๐๖ และ ๐๒ ๓๗๘ ๑๒๘๔
๗	องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ภาคประชาชน)	เลขที่ ๗๗ ถนนสายไหม แขวงสายไหม เขตสายไหม กรุงเทพ ๑๐๒๒๐ โทรศัพท์ ๐๒-๙๙๖-๓๗๐๐-๑๐ โทรสาร ๐๒-๙๙๖-๓๖๗๗
๘	สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย	๗๓๖/๑ ซอยเศรษฐสุนทร ถนนพระราม ๕ กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐๒-๒๔๓-๑๕๒๑ , ๒๔๓-๒๗๕๐ โทรสาร ๐๒-๒๔๑-๓๘๓๙
๙	สมาคมข้าราชการและพนักงานจ้างท้องถิ่น	เลขที่ ๒๑๒ หมู่ ๒ ตำบลบงตัน อำเภอดอยเต่า จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๖๐
๑๐	สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	๑๓/๘ ถ.บรมราชชนนี แขวงฉิมพลี เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ ๑๐๑๗๐
๑๑	สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ๕๕๕ ถนนวิภาวดีรังสิต อาคารอเนกประสงค์ ชั้น ๑ แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐
๑๒	สมาคมตำรวจ	๘๙ หมู่ ๓ ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
๑๓	สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย	๑๙/๑-๓ หมู่ ๔ ตำบลคลองข่อย อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐
๑๔	สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย	๒๒ หมู่ ๔ (องค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด) ตำบลอ้อมเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐
๑๕	มูลนิธิพัฒนาข้าราชการ	๗๓๖/๑ ซอยเศรษฐสุนทร พระราม ๕ แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐๒ ๒๔๓ ๒๗๕๐

ลำดับ	ชื่อหน่วยงาน	ที่อยู่/หมายเลขโทรศัพท์
๑๖	สมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย	เลขที่ ๗๓ อาคารธุรกิจบัณฑิตย์ ถนนพระราม ๖ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๖๑๘ ๒๑๕๙ ๐ ๒๖๑๘ ๗๔๙๐ โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๒๑๕๙
๑๗	คณะกรรมการแนวร่วมปฏิบัติของภาคเอกชนไทย ในการต่อต้านการทุจริต (CAC)	สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย อาคาร วตท. อาคาร ๒ ชั้น ๓ ๒/๙ หมู่ที่ ๔ (โครงการนอร์ธปาร์ค) ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐๒ ๙๕๕ ๑๑๕๕ โทรสาร ๐๒ ๙๕๕ ๑๑๕๖-๕๗
๑๘	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัด สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล เขต ดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ ส่วนบริหารกลาง โทร ๐๒-๒๘๓-๔๖๓๒ โทรสาร ๐๒-๒๘๓-๔๖๔๐-๒
๑๙	มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย	บ้านมนังคศิลา ๕๑๔ ถนนหลานหลวง เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐๙๑ ๗๓๔ ๔๑๒๕
๒๐	ศูนย์ประชาสังคมและการจัดการองค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์ (ศปส.)	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น อาคาร HS ๐๒ ชั้น ๔ ห้อง ๒๔๐๕-๒๔๐๖ เลขที่ ๑๒๓ ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ๔๐๐๐๒ โทร. ๐๔๓-๒๐๓-๔๓๓
๒๑	สหพันธ์ปลัดอำเภอแห่งประเทศไทย	๒๙๘/๑๘ หมู่ที่ ๕ ตำบลดอนแก้ว อำเภอ แม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๑๘๐

หน้าว่าง

ภาคผนวก ง
บทความและข่าวที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

หน้าว่าง

มติชน
Matichon
Circulation: 900,000
Ad Rate: 1,100

Section: First Section/การเมือง
วันที่: ศุกร์ 5 กุมภาพันธ์ 2559
ปีที่: 39 ฉบับที่: 13844 หน้า: 11(ขวา)
Col.Inch: 20.20 Ad Value: 22,220 PRValue (x3): 66,660 คลิป: ขาว-ดำ
หัวข้อข่าว: สนช.ตั้งกมธ.แก้ระบบ'ขรก.'เล่นพวกชงเป็น'วาระแห่งชาติ'เร่งรื้อใน120วัน

สนช.ตั้งกมธ.แก้ระบบ'ขรก.'เล่นพวกชงเป็น'วาระแห่งชาติ'เร่งรื้อใน120วัน

เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ที่รัฐสภา ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่มีนายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธาน สนช. ทำหน้าที่ประธานการประชุม ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ 170 เสียง เห็นชอบญัตติให้ตั้งคณะกรรมาธิการ (กมธ.) วิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ที่ พล.ร.อ.ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง สมาชิก สนช. ได้เสนอว่าระบบราชการประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ จำนวนกว่า 2 ล้านคน เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองให้สำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิภาพ และตั้งแต่ปี 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ได้มีกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมายเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีคุณธรรม แต่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจในระบบราชการกลับไม่ได้ยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังเคร่งครัด ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติ ทั้งนี้ ผลการวิจัยของธนาคารโลกในปี 2556 พบว่าประสิทธิผลของรัฐบาล ปัญหาคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทยตกฮวบลงไปจากเดิม ขณะที่ผลการสำรวจของนักธุรกิจของเวิลด์ อีโคโนมิค ฟอรั่ม ได้จัดอันดับระบบเล่นพรรคเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการไทยอยู่ที่อันดับ 93 จาก 148 ประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของความไร้ประสิทธิภาพระบบราชการไทย

พล.ร.อ.ศักดิ์สิทธิ์กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์เกิดจากสภาพปัญหาของสังคมไทย และคนไทยที่นิยมยกย่องนับถือคนรวย นิยมการเคารพยกย่องและห้อมล้อมผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอชอบยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ซึ่งระบบอุปถัมภ์อยู่คู่สังคมไทยมานานหลายร้อยปี จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย ระบบนี้อาจมีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น ระบบชุบเลี้ยง ระบบเล่นพรรคเล่นพวก นอกจากนี้ ระบบอุปถัมภ์ยังเอื้อประโยชน์ให้นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชั่นที่เพิ่มมากขึ้นในระบบราชการไทย ดังนั้น สนช.จึงควรศึกษาว่าระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการจะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติและระบบราชการอย่างไร และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมนำไปสู่วาระแห่งชาติ ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันตระหนักและแก้ไขอย่างจริงจังโดยใช้เวลาศึกษาเป็นเวลา 120 วัน

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

กรุงเทพธุรกิจ
Krungthep Turakij
Circulation: 200,000
Ad Rate: 1,450

Section: First Section/การเมือง
วันที่: ศุกร์ 5 กุมภาพันธ์ 2559
ปีที่: 29 ฉบับที่: 9997 หน้า: 14(บนซ้าย)
Col.Inch: 18.37 Ad Value: 26,636.50 PRValue (x3): 79,909.50 คลิป: ขาว-ดำ
หัวข้อข่าว: สนช.ตั้งทีมศึกษารื้อระบบอุปถัมภ์ ใน'วงราชการ'

สนช.ตั้งทีมศึกษา รื้อระบบอุปถัมภ์ ใน'วงราชการ'

สนช.มีมติตั้งกมธ.ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ เหตุทำให้ประเทศเสียหาย

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(สนช.) ที่มีนายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสนช.เป็นประธาน ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ 170 เสียงเห็นชอบญัตติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ที่พล.ร.อ.ศักดิ์สิทธิ์ เจิดบุญเมือง สมาชิกสนช.เป็นผู้เสนอว่า ระบบราชการประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ จำนวนกว่า 2 ล้านคน เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองให้สำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิภาพ และตั้งแต่ปี 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ได้มีกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ มากมายเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีคุณธรรม

แต่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจในระบบราชการกลับไม่ได้ยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังเคร่งครัด ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติ

พล.ร.อ.ศักดิ์สิทธิ์ กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์เกิดจากสภาพปัญหาของสังคมไทยและคนไทยที่นิยมยกย่องนับถือคนรวย นิยมการเคารพยกย่องและห้อมล้อมผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอชอบยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ซึ่งระบบอุปถัมภ์อยู่คู่สังคมไทยมานายหลายร้อยปี จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย

นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ยังเอื้อประโยชน์ให้นำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชันที่เพิ่มมากขึ้นในระบบราชการไทย ในขณะที่ข้าราชการไทยขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีทำหน้าที่เพียงตอบแทนบุญคุณผู้มีอำนาจ อีกทั้งต่างประเทศขาดความเชื่อถือต่อประเทศไทย จะส่งผลเสียต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติในระยะยาว

ดังนั้นสนช.จึงควรศึกษาว่าระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการจะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติและระบบราชการอย่างไร และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมนำไปสู่วาระแห่งชาติ ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันตระหนักและแก้ไขอย่างจริงจัง โดยใช้เวลาศึกษา 120 วัน

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/การศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: พฤหัสบดี 3 มีนาคม 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21226 หน้า: 12(ขวา)
Col.Inch: 32.83 Ad Value: 52,528 PRValue (x3): 157,584 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: แก้ระบบอุปถัมภ์

มุม
ข้าราชการ
'ซี.12'

แก้ระบบอุปถัมภ์

สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาอยู่ในปัจจุบันได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งที่น่าสนใจ เพราะมีความเกี่ยวพันกับระบบราชการของเราโดยตรง

เรียกว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

คณะกรรมาธิการชุดนี้ประกอบด้วย เ.พลเรือเอกศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็น ประธานคณะกรรมาธิการ 2.พลเอกมารุต ปัชโชตะสิงห์ เป็น รองประธานคนที่หนึ่ง 3.นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เป็น รองประธานคนที่สอง 4.พลโทอำพน ชูประทุม เป็นรองประธานคนที่สาม 5.พลเรือเอกพิจารณ์ ธีรเนตร เป็น เลขานุการ 6.นาวาเอกพิสุทธิ์ แดงเผือก เป็น รองเลขานุการคนที่หนึ่ง 7.พันเอกสมโชค แดงบรรจง เป็น รองเลขานุการคนที่สอง 8.ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์ เป็น โฆษก 9.รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สูทกาหิน เป็น รองโฆษก 10.นายสีมา สีมานันท์ เป็นประธานที่ปรึกษา 11.นางจรวยพร ธรณินทร์ เป็น ที่ปรึกษา 12.นายสิริพล ยอดเมืองเจริญ เป็น ที่ปรึกษา 13.นายวิสูตร ประสิทธิ์สิริวงศ์ เป็น ที่ปรึกษา 14.นายบุณเกียร บุญตัน เป็น กรรมาธิการ 15.พลเอกสุภาวุฒิ อุดมมะ เป็น กรรมาธิการ 16.พลเอกอรุณ สมตน เป็น กรรมาธิการ 17.นายฉลองศ์ บุญโญ เป็น กรรมาธิการ 18.พลเอกวิสุทธิ์ นาเงิน เป็น กรรมาธิการ 19.นายสรรเสริญ พลเจียก เป็น กรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการชุดนี้นอกจากคนที่เป็น สนช.อยู่แล้วยังได้เชื้อเชิญข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขป้องกันปัญหาดังกล่าวมาร่วมคิดร่วมศึกษาด้วยเช่น นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายวิสูตร ประสิทธิ์สิริวงศ์ เลขาธิการ ก.พ. นายสรรเสริญ พลเจียก เลขาธิการ ป.ป.ช. เป็นต้น

สำหรับตัวประธานคณะกรรมาธิการ คือ พลเรือเอกศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง -ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอญัตติต่อสภานิติบัญญัติเพื่อทำการศึกษาเรื่องนี้ภายใน 120 วันนั้น เป็นที่รู้จักกันดีในฐานะนายทหารที่มีแนวคิดก้าวหน้า สนใจในปัญหาเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง

เคยมีผลงานรายงานวิชาการส่วนบุคคลดีเด่น เรื่อง การแต่งตั้งและย้ายบรรจุกำลังพลในกองทัพด้วยระบบคุณธรรม ที่เสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการหลักสูตรการบริหารจัดการด้านความมั่นคงชั้นสูง สมาคมวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร มาแล้ว

เหตุผลสำคัญที่มีการเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมาธิการศึกษาเรื่องนี้นั้น พลเรือเอกศักดิ์สิทธิ์ ระบุว่า ระบบราชการถือเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

มีกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆออกมาใช้บังคับ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีคุณธรรม แต่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจในระบบราชการที่ผ่านมากลับไม่ได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่างๆอย่างจริงจังเคร่งครัด ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติโดยรวม อีกทั้งยังส่งผลเสียต่อขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของข้าราชการภาคส่วนต่างๆมาโดยตลอด

จึงถึงเวลาที่จะต้องศึกษาหาทางแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง.

"ซี.12"

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/การศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: ศุกร์ 4 มีนาคม 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21227 หน้า: 15(ซ้าย)
Col.Inch: 32.74 Ad Value: 52,384 PRValue (x3): 157,152 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: แก้ระบบอุปถัมภ์(2)

มุม ข้าราชการ ซี.12

แก้ระบบอุปถัมภ์ (2)

จากการติดตามการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ได้พบข้อมูลที่น่าสนใจหลายประการที่น่าจะต้องนำมาถกแถลงกัน

โดยในการเสนอญัตติตั้งคณะกรรมาธิการระบุว่าในการสำรวจความเห็นของนักธุรกิจของ World Economic Forum ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551-2556 พบว่าความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการของประเทศไทย เป็น 1 ใน 5 ของปัจจัยที่เป็นปัญหาในการทำธุรกิจในประเทศไทย ผลการสำรวจที่สำคัญคือ ได้มีการจัดอันดับเรื่องการเล่นพรรคเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการไทยอยู่ที่อันดับ 93 จาก 148 ประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งของความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทยที่ไม่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศ ส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์ และชื่อเสียงของประเทศชาติ

ทั้งนี้ระบบอุปถัมภ์เกิดมาจากสภาพปัญหาของสังคมไทยและคนไทยที่นิยมยกย่องเทิดทูนคนรวย นิยมการเคารพยกย่องและห้อมล้อมผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอ ชอบปิดทองหลังพระมากกว่าหลักการ ระบบอุปถัมภ์จึงอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย

เมื่อเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในระบบราชการไทยแล้ว ก็จะทำให้การบริหารบ้านเมืองไม่เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจเท่านั้น โดยระบบอุปถัมภ์อาจมีชื่อเรียกหลายอย่างที่มีความหมายทำนองเดียวกัน เช่น ระบบชุบเลี้ยง ระบบเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งไม่ว่าจะเรียกอย่างไร แต่เมื่อเกิดขึ้นในระบบราชการแล้วก็จะส่งผลให้การบริหารงานในระบบราชการขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้ายเพื่อต้องการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ไว้เพื่อค้ำจุนพรรคพวกตนเอง ก่อให้เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพของระบบราชการ

เพราะระบบราชการจะไม่สามารถรักษาคนดี คนเก่ง และคนเสียสละเพื่อส่วนรวมไว้ได้เพราะพวกเขาเหล่านั้นย่อมจะท้อแท้ขาดขวัญกำลังใจและความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่รับใช้ชาติบ้านเมืองไปในที่สุด

นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ยังเอื้อประโยชน์ให้นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่เพิ่มมากขึ้นในระบบราชการ การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือและขาดความศรัทธาต่อระบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการก็จะขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดี แต่ปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อตอบแทนบุญคุณผู้มีอำนาจ อีกทั้งประเทศต่างๆ ก็จะขาดความเชื่อมั่นต่อประเทศไทย เนื่องจากการบริหารงานราชการที่ขาดประสิทธิภาพไม่เป็นระบบที่ดี และจะส่งผลเสียระยะยาวต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติต่อไปในอนาคต

ปัญหาระบบอุปถัมภ์นี้หากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังและสร้างความตระหนักให้กับราชการและประชาชนโดยเฉพาะเยาวชนรุ่นใหม่ว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่ส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง แล้วก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังลึกจนแก้ไขไม่ได้ และสร้างความเสียหายต่อประเทศตลอดไป

ทราบว่าขณะนี้ทางคณะกรรมาธิการกำลังศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาทั้งหมดอย่างเข้มข้นด้วยวิธีการอันหลากหลาย เมื่อได้ผลสรุปอย่างไรจะติดตามบอกกล่าวกันต่อไป.

"ซี.12"

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อิมโพเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/การศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: พุธ 4 พฤษภาคม 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21288 หน้า: 12(ขวา)
Col.Inch: 32.51 Ad Value: 52,016 PRValue (x3): 156,048 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: แก้ระบบอุปถัมภ์(3)

มุม ข้าราชการ 'ซี.12'

แก้ระบบอุปถัมภ์ (3)

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีพลเรือเอกสักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็นประธานได้ศึกษาเรื่องราวเหล่านี้อย่างลึกซึ้ง

ในประเด็นที่ 2 การวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย พบว่ากฎหมาย กฎระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ รวมทั้งนโยบายและแผนงานหรือกระบวนการที่ถือปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลมีช่องว่างหรือเปิดโอกาสให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์

โดยมีความหลากหลายของรูปแบบและวิธีการ เช่น

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่ยังไม่แสดงให้เห็นถึงความเป็นธรรมได้อย่างชัดเจน ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการได้อย่างครบถ้วน ซึ่งในบางครั้งมีช่องว่างให้เกิดการเลือกปฏิบัติเกิดการผลเลี่ยงการเปิดเผยหรือการชี้แจงรายละเอียดที่เชื่อต่อการใช้ระบบอุปถัมภ์

มีการกำหนดให้ส่วนราชการสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางเพิ่มเติมได้ เช่น การกำหนดให้ส่วนราชการพิจารณากำหนดองค์ประกอบในการพิจารณาความเหมาะสมและแนวทางการคัดเลือกได้เอง ที่อาจทำให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจได้ตามอำเภอใจและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของระยะเวลาอย่างชัดเจนในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคล

ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น ผู้ใช้อำนาจ ปัญหาของระบบอุปถัมภ์ที่เข้ามาแทรกซึมอยู่ในกระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นผลมาจากการเปิดช่องว่างให้ผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งผู้ใช้อำนาจมักเข้าใจว่าตนเองสามารถใช้อำนาจโดยอิสระอย่างไรก็ได้ ซึ่งแท้จริงแล้วการใช้อำนาจนั้น ต้องเป็นการใช้อย่างเหมาะสม มีเหตุผล และต้องคำนึงถึงประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ

ประกอบกับผู้มีอำนาจไม่ยึดหลักคุณธรรม หลักความสมเหตุสมผล หรือแม้กระทั่งผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่มีความสนใจหรือไม่ใส่ใจในเรื่องของหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ไม่ได้ศึกษาทำความเข้าใจในหลักการหรือเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์และวิธีการที่แท้จริง จนทำให้การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเกิดการเบี่ยงเบนหลักการของกฎระเบียบต่างๆ

ยังมีปัญหาเกิดจากคณะกรรมการสัดเลือกไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบ วิธีการหรือขั้นตอนที่กำหนด อีกทั้ง คณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดเดียวกันที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดยผู้บริหารระดับสูงนั้นอาจได้รับการชี้นำหรือเสนอแนะจากผู้บริหารระดับสูงจึงไม่มีอิสระอย่างแท้จริงในการพิจารณา หรือในกรณีกรรมการจากภายนอกราชการก็อาจไม่ทราบข้อมูลหรือไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับคุณลักษณะความรู้ ความสามารถ ศักยภาพของผู้ดำรงตำแหน่งที่จะได้รับแต่งตั้ง

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงอธิบดี จึงมีความจำเป็นที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและอาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง

ระบบบริหารงานบุคคลขาดกลไกในการพิจารณาประเมินผลและมาตรการโทษในกรณีที่เกิดผลเสียหายภายหลังจากการแต่งตั้งโยกย้าย เช่น การพิจารณาแต่งตั้งหรือโยกย้ายทำให้เกิดผลเสียต่อทางราชการก็ไม่มีบทลงโทษหรือกำหนดให้บุคคลใดเป็นผู้รับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม

ที่จริงข้อสังเกตในประเด็นที่ 2 นี้มีอีกมากแต่ขอสรุปมาให้จบได้ในรันเดียวเพื่อว่าพรุ่งนี้จะได้ว่ากันในประเด็นต่อไป.

"ซี.12"

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนหลาชา ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/การศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: พฤหัสบดี 5 พฤษภาคม 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21289 หน้า: 12(ขวา)
Col.Inch: 32.60 Ad Value: 52,160 PRValue (x3): 156,480 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: แก้ระบบอุปถัมภ์(4)

มุม ข้าราชการ 'ซี.12'

แก้ระบบอุปถัมภ์ (4)

มาถึงประเด็นที่ 3 ผลเสียด้านต่างๆ เช่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการทุจริตคอร์รัปชันและด้านบริการประชาชน ที่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ที่มี พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็นประธานนั้นพบว่า

ข้าราชการถูกใช้ไปในทางส่วนตัว ไม่ยึดที่ประโยชน์ของประเทศชาติ แต่มุ่งแต่ที่การประจบผู้มีอำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว จึงเป็นช่องทางให้นักการเมืองใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือของตนในการประพฤติมิชอบ เกิดการย้ายข้ามห้วย หรือการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในลักษณะการย้ายข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวง ข้ามสายงาน

โดยการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวเป็นการวางตัวบุคคลจัดสรรตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งที่ฝ่ายการเมืองต้องการ โดยมักอ้างเหตุผลว่าเป็นไปเพื่อความเหมาะสมเป็นผลต่อเนื่องให้การบริหารงานภายในองค์กรเกิดปัญหาแตกความสามัคคีภายในองค์กร ข้าราชการขาดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานและไม่แน่ใจในความก้าวหน้าในสายงาน ไม่มีหลักเกณฑ์ราชการกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นหลักการของระบบคุณธรรมในการพิจารณา

การบริหารงานบุคคลไม่มีหลักประกันว่าจะได้คนที่มีความรู้ความสามารถมาทำงาน เนื่องจากการคัดเลือกคนยึดหลักความพึงพอใจมากกว่าการเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถ ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

เนื่องจากระบบอุปถัมภ์มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับ ระบบคุณธรรม การนำเอาระบบนี้มาใช้หรือปล่อยให้แทรกซึมเข้าไปในหน่วยงานใดแล้ว จะทำให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า "อาณาจักรแห่งอิทธิพล" ซึ่งจะมีผลในทางเสื่อมของระบบคุณวุฒิหรือระบบคุณธรรม การพิจารณาการเลือกสรรคนเข้าทำงาน รวมทั้งการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง มักจะไม่คำนึงถึงหลักคุณวุฒิและความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ บุคคลทำงานไม่ตรงกับความสามารถของตนเอง ผู้ที่มีความสามารถไม่ก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ก่อให้เกิดการเสียขวัญกำลังใจในการทำงาน

การนำระบบอุปถัมภ์ไปใช้ย่อมทำให้ศรัทธาเชื่อถือของประชาชนเสื่อมคลาย ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับราชการไทย และเป็นบ่อเกิดของการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ หรือเกิดจากเจตนาที่จะทุจริตตั้งแต่ต้นและใช้ระบบอุปถัมภ์นำทาง โดยเป็นผลมาจากการวางตัวบุคคลให้มีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด มีอำนาจให้คำอนุมัติอนุญาตให้สัมปทานหรือใบประกอบกิจการต่างๆ การอนุมัติในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะพบการทุจริตในลักษณะดังกล่าวอย่างมากมายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

หลักนิติรัฐถูกทำลาย และคนในสังคมละเลยต่อหลักคติของสังคม ภารกิจของส่วนราชการถูกจำกัดบทบาท เพราะต้องคอยสนองต่อฝ่ายที่ควบคุม โดยเน้นสนองตอบต่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ระบบราชการขาดการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศ ส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อการลงทุน ภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ

พรุ่งนี้เป็นวันสุดท้ายที่จะนำเสนอในประเด็นที่ 4 แนวความคิดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม.

"ซี.12"

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารบางกอกทูนทาวเวอร์ ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/ภารศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: ศุกร์ 6 พฤษภาคม 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21290 หน้า: 15(ซ้าย)
Col.Inch: 32.74 Ad Value: 52,384 PRValue (x3): 157,152 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: แก้ระบบอุปถัมภ์(5)

มุม ข้าราชการ 'ชี.12'

แก้ระบบอุปถัมภ์ (5)

มาถึงประเด็นที่ 4 แนวความคิดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มี พลเรือเอกศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็นประธานระบุว่า

นโยบายของรัฐต้องกำหนดเป็นนโยบายหรือวาระแห่งชาติในการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคุณธรรมยกเลิกระบบอุปถัมภ์ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของหน่วยงานรัฐโดยจัดทำมาตรฐานกำหนดแนวทางในการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

กำหนดเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนโดยละเอียด เช่น ห้ามรับของขวัญหรือรับเลี้ยงจากผู้อื่น ห้ามรับสินบนจากผู้อื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน ห้ามการเล่นกอล์ฟร่วมกันระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจ ห้ามใช้หรือยึดสมบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ห้ามไม่ให้ข้าราชการบำนาญเข้ามาเกี่ยวข้องหรือรับจ้างบริษัทเอกชน ในลักษณะเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาเป็นระยะเวลาอย่างน้อยสองปีหลังจากเกษียณอายุเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ รวมถึงต้องกำหนดมาตรการและดำเนินการตามกฎหมายกรณีที่มีการทำผิดกฎหมายจริยธรรม

จัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นกลางเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารหรืออยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยตรงเกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ กระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการกลางชุดดังกล่าวต้องมีความโปร่งใสเป็นธรรมและมีความหลากหลายของผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้าน

กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของทุกส่วนราชการให้มีขอบเขตอย่างชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการกำกับ ควบคุม และเป็นข้อพึงระวังต่อการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาหรือแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงควรหลีกเลี่ยงการให้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของตัวบุคคลแต่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจในรูปแบบของคณะกรรมการ

กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการผู้พิจารณาจะต้องบันทึกรายงานการประชุมถึงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจหรือเหตุผลในการตัดสินใจแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งต้องมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกของคณะกรรมการ

ระบบราชการจะต้องกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ รวมทั้งระบบการเตรียมคนเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตลอดจนต้องยึดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง การโยกย้าย และการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งที่ชัดเจน โปร่งใสและเป็นธรรม

จะทำให้ข้าราชการเกิดความมั่นใจในระบบการบริหารงานบุคคลและสร้างศรัทธาความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นภายในองค์กร และควรจัดทำคู่มือด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อใช้เป็นมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนตำแหน่งในทุกระดับ/ทุกชั้นยศ

ถึงวันนี้ยังจบไม่ลงกองต้องต่อหรุ่งนี้อีกวัน.

"ชี.12"

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,500

Section: First Section/การศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: เสาร์ 7 พฤษภาคม 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21291 หน้า: 12(ขวา)
Col.Inch: 32.98 Ad Value: 52,768 PRValue (x3): 158,304 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: แก้ระบบอุปถัมภ์ (6)

มุม ข้าราชการ ซี.12

แก้ระบบอุปถัมภ์ (6)

ประเด็นที่ 4 แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ซึ่งมี พลเรือเอก สักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็นประธาน ได้ศึกษาไว้คือ

ต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินให้สามารถวัดได้ทั้งความแก่งและความดีของข้าราชการแต่ละคนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจกำหนดให้มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกเป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถและกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมและคุณลักษณะที่พึงประสงค์เพื่อเป็นมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมในการดำรงตำแหน่ง และมีการประเมินผลก่อนเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้ง

ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงกระบวนการได้โดยง่าย สะดวกและรวดเร็วตลอดจนต้องกำหนดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุ้มครองพยานในกรณีที่มีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาเพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง

พร้อมทั้งมีกลไกภายในองค์กรเพื่อให้เกิดการตรวจสอบหรือสอดส่องพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อระบบอุปถัมภ์ เพิ่มบทกำหนดโทษต่อการไม่ปฏิบัติดังกล่าว หากสันนิษฐานได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นการขัดกันผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ และมีผลประโยชน์กับข้อมูลให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้

นอกจากนี้ต้องเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเพื่อป้องปรามการกระทำที่อาจเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง ขัดขวาง และแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องถูกดำเนินการได้

จัดตั้งองค์กรกลางในลักษณะ เช่น สภาพข้าราชการฯ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้กระบวนการยุติธรรมตลอดจนให้คำแนะนำ เสนอแนะช่องทางเกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์หรือร้องคดีให้กับข้าราชการทั่วไป

จัดทำเป็นหลักสูตรการเรียนการสอนในวิชาคุณธรรมจริยธรรม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าที่พลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับเรียนของการศึกษาทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา และต้องมีเนื้อหาที่สอดรับเชื่อมโยงกันทั้ง 3 ระดับ จากคุณธรรมขั้นพื้นฐานไปจนถึงคุณธรรมเฉพาะในแต่ละวิชาชีพ เป็นการปลูกฝังคุณธรรมตลอดชีวิต

ให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาชนและองค์กรภาคีเครือข่ายภาคประชาชน โดยการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจหลัก 6 ประการของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ก่อตั้งสถาบันการศึกษาหรือหลักสูตรเฉพาะสำหรับนักการเมืองและข้าราชการ (Political Academy) เพื่ออบรมและปลูกฝังหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะให้กับนักการเมืองและข้าราชการ

ทั้งหลายทั้งปวงที่นำเสนอมานี้คือต้นทางของการปฏิรูประบบคุณธรรมในวงราชการโดยการร่วมกันปฏิเสธระบบอุปถัมภ์โดยสิ้นเชิง.

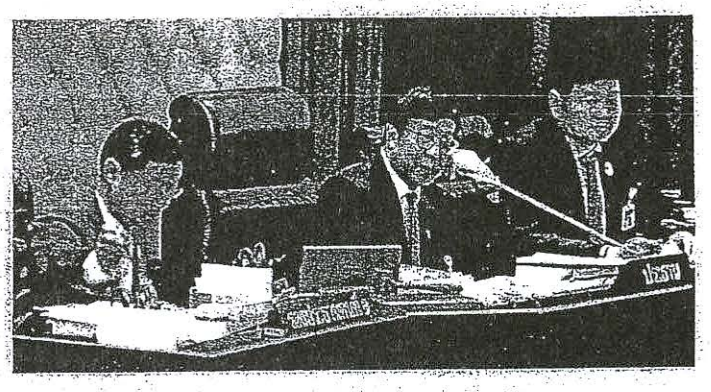
"ซี.12"

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ฐานเศรษฐกิจ
Thansettakij
Circulation: 120,000
Ad Rate: 1,250

Section: Real Estate/เศรษฐกิจการเมือง
วันที่: อาทิตย์ 7 - พุธ 10 กุมภาพันธ์ 2559
ปีที่: 36 ฉบับที่: 3129 หน้า: 38(กลาง)
Col.Inch: 52.51 Ad Value: 65,637.50 PRValue (x3): 196,912.50 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ตั้งกมธ.ศึกษาระบบอุปถัมภ์ในราชการเพิ่มความเชื่อมั่นให้ภาคธุรกิจ

ตั้งกมธ.ศึกษาระบบอุปถัมภ์ในราชการ เพิ่มความเชื่อมั่นให้ภาคธุรกิจ



เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ที่ผ่านมา ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่มี ศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นประธานการประชุม มีมติเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ(กมธ.)สามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ตามที่ พล.ร.อ. ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง สมาชิก สนช. เป็นผู้เสนอ ด้วยคะแนนเสียง 170 เสียง และงดออกเสียง 1 เสียง โดยตั้งกรรมาธิการสามัญฯ พิจารณาเรื่องดังกล่าว จำนวน 19 คน กรอบระยะเวลาดำเนินงาน ภายใน 120 วัน

พล.ร.อ. ศักดิ์สิทธิ์ ได้ชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลในการตั้ง กมธ. สามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย ว่า ระบบราชการถือเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า นอกเหนือจากภาคการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน นับเป็นพลังที่สำคัญในการขับเคลื่อนตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาล ในการบริหารบ้านเมืองให้สำเร็จลุล่วง

แต่สำหรับระบบราชการไทยที่ผ่านมา กลับไม่ได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่กำหนดไว้ การพัฒนาระบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี 2545 ด้วยการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลให้มีกระบวนการพัฒนาคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อขจัดระบบอุปถัมภ์ แม้จะมีพระราชบัญญัติ(พ.ร.บ.)ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้หน่วยงานราชการยึดถือปฏิบัติ แต่กลับมีผู้ใช้อำนาจในระบบราชการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศ

ทั้งยังชี้ให้เห็นผลเสียที่เกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยว่า ระบบดังกล่าวเอื้อประโยชน์ให้นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นในระบบราชการ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติโดยรวม ประชาชนไม่เชื่อถือและขาดความศรัทธาต่อระบบราชการ ดังนั้นจึงสมควรมีการพิจารณาศึกษาปัญหาของระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการดังกล่าวว่าสร้างผลกระทบและผลเสียหายต่อประเทศชาติและระบบราชการอย่างไร และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารเพชรบูรพาทาวเวอร์ ชั้น 17 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ฐานเศรษฐกิจ
Thansettakij
Circulation: 120,000
Ad Rate: 1,250

Section: Real Estate/เศรษฐกิจการเมือง
วันที่: อาทิตย์ 7 - พุธ 10 กุมภาพันธ์ 2559
ปีที่: 36 ฉบับที่: 3129 หน้า: 38(กลาง)
Col.Inch: 52.51 Ad Value: 65,637.50 PRValue (x3): 196,912.50 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ตั้งกมธ.ศึกษาระบบอุปถัมภ์ในราชการเพิ่มความเชื่อมั่นให้ภาคธุรกิจ

วาระแห่งชาติให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันตระหนักและร่วมมือกันแก้ไข เพื่ออนาคตที่ดีของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป

"ระบบอุปถัมภ์เกิดจากสภาพปัญหาของสังคมไทยและคนไทยที่นิยมยกย่องนับถือคนรวย นิยมการเคารพยกย่องและห้อมล้อมผู้ใหญ่ ผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอ ชอบยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ซึ่งระบบอุปถัมภ์อยู่คู่สังคมไทยมานานหลายร้อยปี จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย ซึ่งระบบนี้อาจมีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น ระบบซุบเลี้ยง ระบบเส่นพรรคเส่นพวก"

พล.ร.อ. ศักดิ์สิทธิ์ ยังได้หยิบยก ผลวิจัยธนาคารโลกปี 2556 พบว่าประสิทธิผลของรัฐบาลไทยอยู่อันดับที่ 74 จาก 196 ประเทศ ตกลงจากอันดับ 65 เมื่อ 10 ปีก่อน รวมถึงในการสำรวจความเห็นของนักธุรกิจของเวิลด์อีโคโนมิกฟอรัม (World Economic Forum) ตั้งแต่ปี 2551-2556 พบว่าความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทย เป็น 1 ใน 5 ปัจจัยการทำธุรกิจ ส่งผลเสียต่อความเชื่อมั่นของประเทศ จึงเห็นว่าต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาให้หมดไป

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท ซีนีไทเลขที่ 1 ถนน 1 ชั้น 17 อาคารนานาทุนธุรกิจ ชั้น 17 ถนนเพชรบุรี แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 โทรสาร 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

แนวหน้า
Naew Na
Circulation: 800,000
Ad Rate: 900

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: ศุกร์ 5 กุมภาพันธ์ 2559
ปีที่: 36 ฉบับที่: 12708 หน้า: 1(ล่างซ้าย), 7
Col.Inch: 96.62 Ad Value: 86,958 PRValue (x3): 260,874 คลิป: ขาว-ดำ
หัวข้อข่าว: ไทยโกงไม่หยุดบี้รัฐเอาจริงบังคับใช้กม.สนช.ล้อมคอกราชการจ้องล้างระบบอุปถัมภ์สปท....

ไทยโกงไม่หยุด บี้รัฐเอาจริงบังคับใช้กม.

สนช.ล้อมคอกราชการ จ้องล้างระบบอุปถัมภ์ สปท.ร้องรบ.ทบทวน ร่างพรบ.จัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(สนช.) ที่มีนายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธาน สนช. ทำหน้าที่ประธาน ซึ่งในวาระพิจารณาญัตติเสนอขอให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหา

➡ ต่อ : โกง -หน้า 7

โกง

ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ที่ พล.ร.อ.ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง สมาชิกสนช.เป็นผู้เสนอ โดยให้เหตุผลว่าระบบราชการของไทยประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหารและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ จำนวนกว่า 2 ล้านคน ถือเป็นเสาหลักสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2545 ได้มีปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ มีกฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมายให้มีกระบวนการพัฒนาคุณธรรมในระบบราชการเพื่อขจัดระบบอุปถัมภ์ แต่ผู้มีอำนาจในระบบราชการกลับไม่ได้ยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังเคร่งรัด จนเกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติ

จ้องรื้อระบบอุปถัมภ์ขรก.

พล.ร.อ.ศักดิ์สิทธิ์ยังระบุว่า จากผลสำรวจของนักธุรกิจของเวิลด์ อีโคโนมิก ฟอรั่ม จัดอันดับระบบเล่นพรรคเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ข้าราชการไทยอยู่ ที่อันดับ 93 จาก 148 ประเทศ เป็นสาเหตุความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทยโดยระบบอุปถัมภ์เกิดจากสภาพปัญหาสังคมไทยและคนไทยที่นิยมยกย่องนับถือคนรวย นิยมเคารพยกย่องและห้อมล้อมผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอ ชอบยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ซึ่งระบบอุปถัมภ์ อยู่คู่สังคมไทยมานานหลายร้อยปีกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย

"ระบบนี้ ยังเอื้อประโยชน์ให้นำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชั่นเพิ่มมากขึ้นในระบบราชการไทย ขณะที่ข้าราชการยังขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีทำหน้าที่เพียงตอบแทนบุญคุณ ผู้มีอำนาจจนต่างประเทศขาดความเชื่อถือต่อประเทศไทยส่งผลเสียต่อความเจริญก้าวหน้าประเทศในระยะยาว ดังนั้น สนช.จึงควรศึกษาว่าระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติและระบบราชการอย่างไรและนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมนำไปสู่วาระแห่งชาติเพื่อ ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันตระหนักและแก้ไขอย่างจริงจัง" พล.ร.อ.ศักดิ์สิทธิ์ ย้ำ

ในที่สุดที่ประชุม สนช.ได้ลงมติเสียงเอกฉันท์ 170 เสียง เห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมาธิการ(กมธ.)วิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย พร้อมมีมติตั้งคณะกรรมาธิการฯจำนวน19 คน กำหนดเวลาศึกษา 120 วัน

พบดัชนีโกงไทยยังเพิ่มต่อเนื่อง

วันเดียวกัน องค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น (ประเทศไทย) จัดงานเสวนาหัวข้อ"ชนะแน่ หรือแพ้แท้จริง กับการโกงชาติ"ที่โรงแรมดุสิตธานี โดย นางจุรี วิจิตรวาทการ เลขาธิการองค์กรเพื่อความโปร่งใส กล่าวถึงดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชั่นปี 2558 ขององค์กรเพื่อความโปร่งใส พบว่า ประเทศไทยได้ 38 คะแนน จาก 100 คะแนน ซึ่งยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ควรจะได้มากกว่านี้โดยเสนอนำว่า ประเทศไทย จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังให้มีประสิทธิภาพ

นางเสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กล่าวว่า ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชั่นของประเทศไทย (ซีเอสไอ) พบว่า เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 2556 ประเทศไทยได้ 39 คะแนน จาก 100 คะแนน ปี 2557 ได้ 49 คะแนน และปี 2558 ที่ผ่านมาได้สูงถึง 55 คะแนน โดยซีเอสไอยังชี้ถึงสาเหตุสำคัญการทุจริตในประเทศไทยช่วงที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งมาจากผลประโยชน์ทางการเมือง การเล่นพรรคเล่นพวก ใช้ตำแหน่งทางการเมืองเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง กระบวนการตรวจสอบ เป็นอุปสรรคและการรับสินบน

นางเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(ทีดีอาร์ไอ)เห็นว่าประเด็นการต่อสู้กับคอร์รัปชั่น สิ่งที่เกิดขึ้น สะท้อนได้ออกมาชัดเจนว่ายังมีอีกหลายภาคส่วนที่ขาดการประสานงานสนับสนุน แม้ตอนนี้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนกำลังมีความก้าวหน้า เหลือแต่ภาครัฐกับประชาชน จำเป็นจะต้องมีองค์กรเป็นตัวกลางที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือได้กับทุกฝ่าย

จี้ปลุกฝังไม่ยอมรับโกง

จากนั้น วงเสวนาได้ร่วมวิเคราะห์บทเรียนเป็นแนวทางการขับเคลื่อนการต่อต้านคอร์รัปชั่น ปี 2559 โดย นายประมนต์ สุธีวงศ์ ประธานองค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น(ประเทศไทย) กล่าวว่า การต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยจะต้องมีการปลูกฝังจิตสำนึกของรัฐและของประชาชนไม่ยอมรับการคอร์รัปชั่น ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันได้สนับสนุนให้เกิดการป้องกันการทุจริตอย่างจริงจัง ด้วยการออกกฎหมายและมาตรการต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและใช้บังคับทุกหน่วยงานทั่วประเทศ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/การศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: พฤหัสบดี 9 มิถุนายน 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21324 หน้า: 15(ซ้าย)
Col.Inch: 31.05 Ad Value: 49,680 PRValue (x3): 149,040 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: คดีตัวอย่าง

มุม ข้าราชการ 'ซี.12'

คดีตัวอย่าง

คดีในศาลปกครองทั้งมีอยู่สม่ำเสมอที่เป็นการโยกย้ายข้าราชการโดยไม่เป็นธรรมและลงเอยด้วยคำพิพากษาว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่เมื่อผลแห่งคดีปรากฏออกมาส่วนใหญ่มักจะช้าเกินกาลและไม่สามารถจะเยียวยาผู้เสียหายได้ทันท่วงที

กรณีที่เกิดขึ้นกับ นพ.สิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งซึ่งน่าจะหยิบยกมาพินิจพิจารณาเป็นกรณีศึกษา

เมื่อต้นปี 2551 นพ.สิริวัฒน์ ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ถูกรัฐบาลสมัยนั้นย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข เป็นการย้ายนอกฤดูกาลและไม่มีเหตุผลรองรับชัดเจนว่าเลขาธิการ อย. ขัดคำสั่งหรือไม่สนองนโยบายประการใด

นพ.สิริวัฒน์ จึงฟ้องศาลปกครองโดยมีคณะรัฐมนตรีที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งสมัยนั้นคือ นายไชยา สะสมทรัพย์ และ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อันได้แก่ นพ.ปราชญ์ บุณยวงศ์วิโรจน์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมเป็นการลดสักดิ์ศรีที่ย้ายจากอธิบดีไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวง ขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นเสีย

ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นยกฟ้อง นพ.สิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยโดยละเอียดซึ่งน่าจะยกมาเป็นกรณีศึกษาในบางมุมบางตอนดังนี้

แม้การย้ายผู้ฟ้องคดีครั้งนี้ผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งในระดับ 10 และยังคงได้สิทธิประโยชน์จากทางราชการดังเดิม แต่ก็เป็นการย้ายจากตำแหน่งในสายงานนักบริหารไปสู่สายงานการตรวจราชการซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมีนัยสำคัญ ฯลฯ

นอกจากนี้การปรับย้ายผู้ฟ้องคดีครั้งนี้ยังเป็นการปรับย้ายนอกฤดูกาล โยกย้ายปกติและกระทำอย่างเร่งรีบ ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าการสับเปลี่ยนหน้าที่ โอนหรือย้าย และแต่งตั้งข้าราชการผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเหมาะสม และมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอ

ทั้งจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ และจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งโอน ย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ข้าราชการนอกฤดูกาลหรือนอกช่วงเวลาแต่งตั้ง โอน ย้ายปกติประจำปี หรือนอกเหนือหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่มีกฎหมายหรือกฎที่ส่วนราชการนั้นๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้

ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรอย่างยิ่ง เหตุผลนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอ อันแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ศาลปกครองสูงสุดปูพื้นฐานของการตัดสินเอาไว้เช่นนี้ ในวันพรุ่งนี้จะเป็นคำพิพากษาที่ออกมาชัดแจ้งตรงไปตรงมาโปรดติดตาม.

"ซี.12"

บริษัท คินโฟเดอะท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/การศึกษา-ศาสนา-สาธารณสุข
วันที่: ศุกร์ 10 มิถุนายน 2559
ปีที่: 67 ฉบับที่: 21325 หน้า: 15(ซ้าย)
Col.Inch: 31.35 Ad Value: 50,160 PRValue (x3): 150,480 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: มุมข้าราชการ: คดีตัวอย่าง (2)

มุม ข้าราชการ 'ซี.12'

คดีตัวอย่าง (2)

นี่เป็นตอนที่สองของคดีตัวอย่างซึ่ง นพ.ศิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ถูกรัฐบาลสมัยนั้นย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขเมื่อปี 2551

นพ.ศิริวัฒน์ จึงฟ้องศาลปกครองโดยมีกณะรัฐมนตรี ที่มี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งสมัยนั้นคือ นายไชยา สะสมทรัพย์ และปลัดกระทรวงสาธารณสุข อันได้แก่ นพ.ปราชญ์ บุณยางศ์วิโรจน์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นธรรม เป็นการลดศักดิ์ศรีที่ย้ายจากอธิบดีไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวง ขอให้เพิกถอนคำสั่งทั้งสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ยกฟ้องแต่ศาลปกครองสูงสุด กลับเห็นตรงกันข้ามและมีคำวินิจฉัยอีกตอนหนึ่งว่า

การปรับย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นมูลกรณีพิพาทในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างเพียงว่า เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ กฎหมายไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลา และได้พิจารณาแล้วเห็นว่าทางราชการจะได้ประโยชน์มากกว่าการที่ให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งเดิม เห็นว่าเป็นเหตุผลที่ยังไม่มีความชัดเจนหรือไม่มีเหตุอันสมควรเพียงพอ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏกรณีจึงน่าจะเกิดจากการลาดตะแนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าผู้ฟ้องคดีน่าจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาโดยลำดับนั้น เท่ากับว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีมติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เสนอ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2551 ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิพาทดังกล่าวได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ 1) เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2551 ที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่วันที่มีคำสั่งเป็นต้นไป 2) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 215/2551 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่วันที่มีคำสั่งเป็นต้นไป ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต้องไม่มีผลกระทบต่อสิทธิในตำแหน่งรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือตำแหน่งอื่นซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งทางปกครองใหม่ในภายหลัง

จากเดือนกุมภาพันธ์ 2551 นพ.ศิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล ได้รับความเป็นธรรมคืนมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 ทิ้งช่วงห่างมาเป็นเวลา 8 ปีเต็ม

เป็น 8 ปีที่เกษียณอายุราชการไปแล้วโดยที่หลายโอกาสเป็นตัวเลือกให้ขึ้นสู่ตำแหน่งปลัดกระทรวงด้วย.

"ซี.12"

MCOT NewsClip บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

ไทยโพสต์
Thai Post
Circulation: 450,000
Ad Rate: 975

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: เสาร์ 8 มีนาคม 2557
ปีที่: 18 ฉบับที่: 6332 หน้า: 1(บน), 12
Col.Inch: 73.57 Ad Value: 71,730.75 PRValue (x3): 215,192.25 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ใช้ดุลพินิจมิชอบสั่งคืนเก้าอี้ถวิล

ใช้ดุลพินิจมิชอบสั่งคืนเก้าอี้ถวิล

ไทยโพสต์ ● ศาลปกครองสูงสุดสั่ง "ปู" คืนเก้าอี้เลขาฯ สมช. "ถวิล" ใน 45 วัน มีผลย้อนหลัง 30 ก.ย.54 เจ้าตัวลั่นพร้อมทำงานหลังทวงความยุติธรรมมา 2 ปี 6 เดือน "ภราดร" ยังรั้งตำแหน่งเดิม อ้างต้องรอโปรดเกล้าฯ รัฐบาลยันน้อมรับคำสั่งศาล ยื้อหาวิธีกฤษฎีกา-ก.พ.ก่อน เพื่อไทยชัดก้าวล่วงอำนาจฝ่ายบริหาร

เมื่อวันที่ 7 มีนาคม เวลา 13.00 น. ศาลปกครองกลางได้อ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ.992/2556 หมายเลขแดงที่ อ.33/2557 กรณีนายถวิล เปลี่ยนศรี อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ยื่นฟ้อง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าเป็นการออกคำสั่งจากสำนักนายกรัฐมนตรี ย้ายนายถวิล จากเลขาธิการ สมช. มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 ก.ย.2554 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 ก.ย.2554 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

อ่านต่อหน้า 12

ใช้ดุลพินิจ

เลขาธิการ สมช. โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับกับเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ต่อมานายกฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด

โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การ

ถวิล เปลี่ยนศรี

บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม

"ได้ตรวจสอบเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อ้างในการโอนผู้ฟ้องคดีแล้ว ปรากฏว่ามิได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้าง ซึ่งเท่ากับฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการโอนผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้นการโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการ สมช.ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกฯ ฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 ก.ย.2554 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย" ศาลปกครองสูงสุดระบุ

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (14 เสียง) พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย จึงให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกฯ มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือ วันที่ 30 ก.ย.2554 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการ สมช.ภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีคำพิพากษานี้

นายถวิลกล่าวภายหลังศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาออกมาว่า การใช้ดุลยพินิจของนายกฯ ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ถือเป็นดุลยพินิจที่ไม่ชอบต่อฝ่ายข้าราชการประจำ และศาลชี้ให้เห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการ สมช. เป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงกับนายกฯ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกฯ เป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงกับเลขาธิการนายกฯ จึงไม่สามารถให้คำปรึกษาเสนอนโยบายด้านความมั่นคงต่อนายกฯ ได้เหมือนเดิม ซึ่งการย้ายตนนั้นไม่ได้มีเหตุผลตามสมควร แต่ต้องการให้ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผบ.ตร.สมัยนั้น มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สมช. แล้วให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นญาตินายกฯ มาดำรงตำแหน่ง ผบ.ตร.

"ผมได้ต่อสู้มา 2 ปี 6 เดือน ไม่ใช่สู้เพื่อตัวเอง แต่เป็นการสู้เพื่อความยุติธรรม ซึ่งในวันนี้ถือว่าได้รับความกรุณาจากศาล แม้ว่าเวลาจะผ่านไปนานก็ตาม และหากฝ่ายการเมืองมีการเคารพศักดิ์ศรีของฝ่ายข้าราชการประจำอย่างเท่าเทียมกัน ก็เชื่อว่าจะสามารถทำงานร่วมกันได้ ทั้งนี้ ฝากเตือนถึงนายกฯ ว่าอย่าให้ระบบอุปถัมภ์แล่นพวกพ้องที่ใช้กันในฝ่ายการเมืองมาใช้กับพวกผมที่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งผมเจ็บปวดมามากพอแล้ว ข้าราชการก็เดือดร้อนกันทุกกระทรวง" นายถวิลระบุ

นายถวิลกล่าวว่า พร้อมที่จะกลับไปทำงานตลอดเวลา ที่ผ่านมาได้ช่วยงานรัฐสภาและมูลนิธิต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานราชการอื่นๆ อย่างเป็นประจำอยู่แล้ว ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องคือนายกฯ จะต้องดำเนินการให้ตนกลับไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สมช.เหมือนเดิมตามคำพิพากษาของศาล แต่หากครบกำหนด 45 วัน ตามที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว นายกฯ ยังไม่ดำเนินการตามคำพิพากษา เป็นเรื่องระหว่างนายกฯ กับศาล

ทางด้าน พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการ สมช. กล่าวว่า น้อมรับคำพิพากษาของศาล ซึ่งหลังจากนี้อยู่ที่นายกฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไร แต่การที่ตนจะพ้นจากตำแหน่งได้ต่อ

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารวานิชพลาซา ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยโพสต์
Thai Post
Circulation: 450,000
Ad Rate: 975

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: เสาร์ 8 มีนาคม 2557
ปีที่: 18 ฉบับที่: 6332 หน้า: 1(บน), 12
Col.Inch: 73.57 Ad Value: 71,730.75 PRValue (x3): 215,192.25 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ใช้ดุลพินิจมิชอบสั่งคืนเก้าอี้ถวิล

เมื่อมีพระบรมราชโองการลงมาก่อน เพราะเป็นตำแหน่งโปรดเกล้าฯ ทั้งนี้ นายกฯ จะนำเรื่องนี้ไปหารือทางออกกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการกฤษฎีกา จากนั้นเมื่อได้ข้อสรุปแล้วจะต้องส่งเรื่องไปถามคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ด้วย เพราะอยู่ในช่วงรัฐบาลรักษาการ

"ไม่ท้อ เพราะเราเป็นข้าราชการก็ต้องทำงาน ผมจบโรงเรียนนายร้อยฯ มาก็เลือกได้แค่ครั้งเดียว หลังจากนี้ผู้บังคับบัญชาจะให้ไปอยู่ที่ไหนก็ทำงานได้ทุกแห่ง" พล.ท.ภราดร กล่าว และว่า ยังทำงานตามปกติจนกว่าจะมีคำสั่งจากนายกฯ ให้เปลี่ยนแปลงไปอยู่ในตำแหน่งอื่น และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ลงมา ส่วนจะไปอยู่ตรงไหนสามารถทำได้ เพราะเกษียณอายุราชการในปี 2558

นายสุรนันทน์ เวชชาชีวะ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โพสต์ข้อความผ่านเฟซบุ๊กส่วนตัวว่า รัฐบาลน้อมรับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยพร้อมที่จะปฏิบัติตาม โดยจะดำเนินการให้นายถวิลกลับไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สมช.ย้อนหลังตั้งแต่วันที่มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเดือน ก.ย.2554 อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งย้อนหลังดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สมช.ในช่วงเวลาที่ผ่านมา คือ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งคนปัจจุบัน คือ พล.ท.ภราดร ซึ่งจะต้องพิจารณาย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม และไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่นกัน

"ในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว นอกจากจะต้องมีคำสั่งสำนักนายกฯ เพื่อยกเลิกคำสั่งเดิมที่ให้นายถวิลมาปฏิบัติราชการสำนักนายกฯ และยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ให้โอนนายถวิลมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำแล้ว จะต้องดำเนินการแก้ไขคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นทั้งของ พล.ต.อ.วิเชียร, พล.ท.ภราดร และนายถวิล ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบ จะได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปตามคำพิพากษาต่อไป" นายสุรนันทน์ระบุ

นายพิชิต ชื่นบาน ฝ่ายกฎหมายพรรคเพื่อไทย กล่าวว่า การสั่งให้นายถวิลกลับเข้ารับตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลว่านายถวิลสนองตอบกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เพราะตำแหน่งเลขาฯ สมช.ต้องเป็นคนที่มีความเหมาะสม ซึ่งมีเรื่องปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ เมื่อมีคำสั่งนี้ออกมา ต้องมาคิดกันว่าการใช้อำนาจของศาลอาจมีปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินต่อฝ่ายบริหารหรือไม่

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ รีเสิร์ช จำกัด 888/178 ตึกซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น 17 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทร 0-2953-5000 โทรสาร 0-2951-1000 ฝ่ายขาย 0-2953-5001 โทรสาร 0-2951-1001 อีเมล์ sales@infoquest.co.th

กรุงเทพธุรกิจ
Krungthep Turakij
Circulation: 145,530
Ad Rate: 2,400

Section: First Section/บทนำ-บทวิเคราะห์
วันที่: เสาร์ 8 มีนาคม 2557
ปีที่: 27 ฉบับที่: 9298 หน้า: 1(ขวา), 2
Col.Inch: 103.08 Ad Value: 247,392 PRValue (x3): 742,176 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ศาลสั่งคืนตำแหน่งเลขาฯสมช.อีกบทเรียนของ'การใช้อำนาจ'

ศาลสั่งคืนตำแหน่ง เลขาฯสมช. อีกบทเรียนของ 'การใช้อำนาจ'

ศาลสั่งคืนตำแหน่งเลขาฯสมช. อีกบทเรียนของ'การใช้อำนาจ'

ศาลปกครองสูงสุดอ่านคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 635/2555 ระหว่างนายถวิล เปลี่ยนศรี (ผู้ฟ้องคดี) กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 ก.ย. 2554 ให้นายถวิลพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมานายถวิลไม่เห็นด้วยจึงยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อก.พ.ค.ตามคำร้องลงวันที่ 12 ก.ย. 2554 แต่ ก.พ.ค.มีหนังสือแจ้งยกคำร้องทุกข์ทำให้นายถวิลได้รับความเสียหาย มีรายละเอียดโดยย่อดังนี้

คดีนี้นำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากนายกรัฐมนตรียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งนายกฯลงวันที่ 7 ก.ย. 2554 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 30 ก.ย. 2554 ให้นายถวิลจากเลขาสมช.ไปเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำโดยศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและรับฟังข้อเท็จจริงจากทุกฝ่ายแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนเพื่อให้กลับไปเป็นเลขาสมช.ตามเดิม โดยให้เพิกถอนคำสั่งสำนักนายกที่สั่งให้โอนย้ายจากเลขาสมช.ไปเป็นที่ปรึกษานายกฯ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งสำนักนายกฯที่ 152/2555 มีผลทำให้นายถวิลพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เลขาสมช.เป็นการชั่วคราว โดยต่อมามีประกาศสำนักนายกฯลงวันที่ 30 ก.ย. 2554 ให้นายถวิลพ้นจากตำแหน่งเลขาสมช.ไปเป็นที่ปรึกษานายกฯคำสั่งนายกฯที่ 152/2554 จึงสิ้นผลโดยปริยายตามประกาศสำนักนายกลงวันที่ 30 ก.ย. 2554 ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว

สำหรับประกาศสำนักนายกฯลงวันที่ 30 ก.ย. 2554 เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2554 มาตรา 7 บัญญัติว่าทั้งสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสมช.ต่างเป็นส่วนราชการในสังกัดนายกรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อนายกฯ

ส่วนพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 13 บัญญัติว่า สำนักเลขาธิการนายกฯมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการนายกฯเป็นผู้บังคับบัญชา ขณะที่พ.ร.บ.สภาความมั่นคงแห่งชาติ 2502 บัญญัติว่า สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสมช.มีเลขาสมช.เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีภารกิจเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศเป็นที่ปรึกษาเสนอแนะนโยบาย

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัทรับตัดโฆษณา จำกัด 888/178 อาคารนานาพานิชย์ ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-9700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-9701 อีเมล์ info@iqnewsclip.com

กรุงเทพธุรกิจ
Krungthep Turakij
Circulation: 145,530
Ad Rate: 2,400

Section: First Section/บทนำ-บทวิเคราะห์ ,
วันที่: เสาร์ 8 มีนาคม 2557
ปีที่: 27 ฉบับที่: 9298 หน้า: 1(ขวา), 2
Col.Inch: 103.08 Ad Value: 247,392 PRValue (x3): 742,176 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ศาลสั่งคืนตำแหน่งเลขาฯสมช.อีกบทเรียนของ'การใช้อำนาจ'

มาตรการและแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงของชาติ อำนวยการประสานงานให้เป็นไปตามนโยบายรวมทั้งการจัดทำแผน เตรียมความพร้อมแห่งชาติต่อ สมช.และคณะรัฐมนตรี เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ผู้ที่รักษาตำแหน่งนี้จึงสามารถเสนอนโยบายความมั่นคงของประเทศต่อนายกฯได้โดยตรง ขณะที่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกฯไม่อาจเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงต่อนายกฯได้โดยตรง แต่ต้องเสนอผ่านเลขาธิการนายกฯ

ทั้งนี้ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังมีคำสั่งย้ายนายถวิล ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ปรึกษานายกฯนายกฯก็ไม่ได้มอบหมายงานให้ปฏิบัติตามที่อ้างถึงความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนตามที่มีคำสั่งโยกย้าย เหตุผลจึงฟังได้ว่าการมีคำสั่งโอนย้ายนายถวิลไม่ได้เป็นไปตามที่นายกฯกล่าวอ้างในคำให้การที่ยื่นไว้ในศาลปกครองชั้นต้นและที่ยื่นไว้ในคำอุทธรณ์ที่ระบุเหตุผลของการย้าย ว่ารัฐบาลได้แถลงนโยบายด้านความมั่นคงแห่งรัฐต่อรัฐสภา จึงเร่งรัดให้เห็นผลภายใน 1 ปี และมีความจำเป็นต้องมีบุคลากรและยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม

ส่วนประเด็นที่นายกฯระบุว่าเป็นหัวหน้ารัฐบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการหมุนเวียนสับเปลี่ยนข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาแต่การใช้ดุลยพินิจยังต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ และต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม เช่น ความรู้ ความสามารถ ผลงาน ศักยภาพ ปราศจากอคติและเป็นกลางทางการเมือง

แต่ปรากฏว่าในการโอนย้ายดังกล่าวไม่มีเหตุผลที่ชัดแจ้งมีเพียงคำอธิบายกว้างๆว่า โอนย้ายตามความเหมาะสม และประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายถวิลปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพมีข้อบกพร่อง หรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งเท่ากับฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นการโอนนายถวิลจากเลขาสมช.มาเป็นที่ปรึกษานายกฯฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกฯลงวันที่ 30 ก.ย. 54 จึงเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดยังได้กำหนดมาตรการบังคับตามคำพิพากษาเพื่อเยียวยาความเสียหายของนายถวิล โดยสั่งเพิกถอนประกาศสำนักนายกฯ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 30 ก.ย. 2554 ซึ่งเป็นเหตุต่อการฟ้องคดีนี้และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้นายกฯพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายให้นายถวิลได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการสมช.ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษานี้

อย่างไรก็ตามตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดเสียงข้างน้อยในที่ประชุมใหญ่ 8 เสียง ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคำบังคับ

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) 178 อาคารซันทาวเวอร์ส ชั้น 7 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000 โทรสาร 0-2253-5001 http://www.infoquest.co.th

แนวหน้า
Naew Na
Circulation: 600,000
Ad Rate: 900

Section: First Section/วิเคราะห์
วันที่: จันทร์ 24 มีนาคม 2557
ปีที่: 35 ฉบับที่: 12029 หน้า: 3(กลาง)
Col.Inch: 165.38 Ad Value: 148,842 PRValue (x3): 446,526 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: เจิมศักดิ์ ขอคิดด้วยคน: ช้ำรอยสมัคร ยิ่งลักษณ์กระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญความ...

ช้ำรอยสมัคร

ยิ่งลักษณ์กระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง?

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองกลาง กรณียิ่งลักษณ์ ชินวัตร โยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ และมีคำสั่งให้คืนตำแหน่งเลขาธิการ สมช. แก่นายถวิล เปลี่ยนศรี ภายใน 45 วัน นับแต่มีคำพิพากษาอีกด้วย

ภาพจาก โรงเรียนไอ-ซีที/เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง

1) ในการโยกย้ายดังกล่าวยิ่งลักษณ์ได้ใช้อำนาจย้ายนายถวิลออกไปเสียจากตำแหน่งเลขาธิการ สมช. เพียงเพื่อจะเปิดทางให้สามารถโยก พล.ต.อ.วิเชียร พจน์ไพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ข้ามมาเป็นเลขาธิการ สมช. ตามเงื่อนไขข้อตกลงว่าจะต้องมีตำแหน่งที่มีศักดิ์และสิทธิ์ไม่น้อยไปกว่าเดิม ทั้งหมดนั้นก็เพื่อจะเปิดทางสะดวกสำหรับการแต่งตั้ง พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ พี่ชายคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อดีตภริยาทักษิณ ชินวัตร ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ กระทำการเพื่อให้บุคคลที่เป็นเครือญาติของตนเองได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งสำคัญ ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมและนิติธรรม โดยศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาไว้โดยละเอียดแล้ว

ยิ่งกว่านั้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ยังชี้ชัดว่า การโยกย้ายดังกล่าวเป็นการกระทำมิชอบ เพราะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุผลบางตอนระบุว่า

"ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาท หรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวนอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม

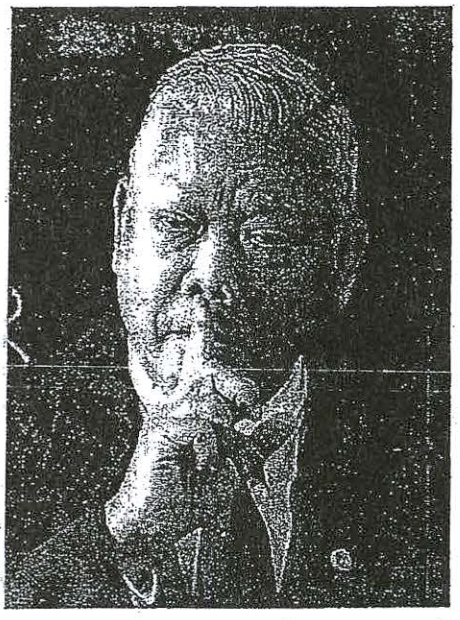
ได้ตรวจสอบเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อ้างในการโอนผู้ฟ้องคดีแล้ว ปรากฏว่ามิได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้าง ซึ่งเท่ากับฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการโอนผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการ สมช.ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกฯ ฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 ก.ย.2554 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย..."

2) หลังจากศาลปกครองสูงสุดพิพากษาชี้ขาดว่าการโยกย้ายดังกล่าวเป็นการกระทำมิชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภา 27 คน นำโดยนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ได้เข้ายื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ใน

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/76-77 อาคารพหลโยธินเพลส ชั้น 12 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทร 0-2273-5000 ต่อ 251 หรือ 700 โทรสาร 0-2273-5001 หรือ 0-2273-4703 อีเมล info@iqnewsclip.com

แนวหน้า
Naew Na
Circulation: 600,000
Ad Rate: 900

Section: First Section/วิเคราะห์
วันที่: จันทร์ 24 มีนาคม 2557
ปีที่: 35 ฉบับที่: 12029 หน้า: 3(กลาง)
Col.Inch: 165.38 Ad Value: 148,842 PRValue (x3): 446,526 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: เจิมศักดิ์ ชอคิดด้วยคน: ช้ำรอยสมัคร ยิ่งลักษณ์กระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญความ...



ฐานะประธานรัฐสภา ผ่านนพ.อนันต์ อริยชัยพานิชย์ รองประธานวุฒิสภา คนที่ 2 เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ายิ่งลักษณ์ ชินวัตร รักษาการนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จากกรณีก้าวก่ายแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตัวเองและผู้อื่นในการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี อดีตเลขาธิการ สมช. อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาชี้ขาดถึงที่สุดแล้ว

การก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายโดยมิชอบ เป็นการกระทำต้องห้ามของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตามมาตรา 268 และ 266 ไม่ว่าจะเป็น การแต่งตั้งโยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ รวมถึงการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น เรื่องพวกนี้จะไปก้าวก่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตนไม่ได้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญคุ้มครองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัติมาตรา 268 จึงระบุว่า *"นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

แต่ข้อเท็จจริงแห่งพฤติกรรมของยิ่งลักษณ์ในการโยกย้ายนายถวิลนั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังปรากฏในคำพิพากษาของศาลปกครองกลางชี้ชัดไว้เลยว่า

"...ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ากระบวนการโอนผู้ฟ้องคดีก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็น

iQNewsClip www.iqnewsclip.com

แนวหน้า
Naew Na
Circulation: 600,000
Ad Rate: 900
Section: First Section/วิเคราะห์
วันที่: จันทร์ 24 มีนาคม 2557
ปีที่: 35 ฉบับที่: 12029 หน้า: 3(กลาง)
Col.Inch: 165.38 Ad Value: 148,842 PRValue (x3): 446,526 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: เจิมศักดิ์ ขอคิดด้วยคน: ซ้ำรอยสมัคร ยิ่งลักษณ์กระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญความ...

ที่มาของการเปลี่ยนแปลงผู้ฟ้องคดีจากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลง เพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน <u>เหตุผลตามข้ออ้างข้างต้นดังกล่าวไม่เพียงพอจะรับฟังว่าการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา</u> จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 34 ประกอบมาตรา 42...”

พูดง่ายๆ ว่า ศาลปกครองกลางได้พิพากษามัดตราสังเอาไว้เรียบร้อยแล้ว

3) เมื่อนายกรัฐมนตรีกระทำการต้องห้ามดังกล่าว ความเป็นรัฐมนตรีก็จะสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อตาย หรือลาออก หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 267 <u>มาตรา 268</u> หรือมาตรา 269 เป็นต้น

เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดตามมาตรา 182 ก็เป็นผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 180 บัญญัติให้ *“รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (1) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 182...”*

พูดง่ายๆ ว่า รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วยโดยทันที

4) สภาพการณ์เช่นนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 180 ก็ได้มีบทบัญญัติเป็นทางออกไว้ โดยระบุว่า ให้ดำเนินการตามมาตรา 172 และมาตรา 173 โดยอนุโลม ทำอย่างไร?

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเลือกนายกรัฐมนตรี แต่ขณะนี้ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่มี สส.เลย แม้แต่คนเดียว ส่วนการเลือกตั้งก็ไม่เห็นหนทางที่จะได้มา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรภายในเร็ววัน คงมีแต่วุฒิสภา จึงต้องให้วุฒิสภาทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภา

รัฐธรรมนูญเปิดช่องทางไว้ แม้ว่าลงคะแนนครั้งแรกไปแล้ว ไม่มีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

โอกาสนี้ หากมวลมหาประชาชนจะรวมตัวกันแสดงพลังครั้งสำคัญ ประกาศเจตนารมณ์ของประชาชนในการเสนอบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติ ย่อมจะเป็นทางออกสำคัญของบ้านเมือง

> การดำเนินการโดยอนุโลม ตามบัญญัติรัฐธรรมนูญ บนพื้นฐานอารีครประเพณีการปกครอง ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยนั้น ในสถานการณ์วิกฤติ คับขัน ถึงทางตันของระบบรัฐสภา บุคคลที่ประธานวุฒิสภาจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น จึงอาจไม่เป็น สส.ก็ได้
>
> ดังจะเห็นได้จากยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ขณะเป็นรักษาการนายกรัฐมนตรีเวลานี้ ก็สิ้นสภาพความเป็น สส.ไปแล้ว ตั้งแต่ยุบสภา หากยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้

และในความเป็นจริง ข้อกำหนดที่ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็น สส. เป็นธรรมเนียมข้อปฏิบัติที่เพิ่งจะมีการกำหนดขึ้นมาในปี 2535 นี่เอง มิใช่จารีตการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยเราแต่เดิม

5) วันพุธที่จะถึงนี้ คาดว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาว่า จะรับหรือไม่รับคำร้องว่าการกระทำของยิ่งลักษณ์ในการโยกย้ายนายกวิล เป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่

หากศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณา เชื่อว่าคงจะใช้เวลาไม่นาน เพราะประเด็นข้อเท็จจริงทั้งหมด ได้ผ่านการพิพากษาชี้ขาดถึงที่สุดโดยศาลปกครองสูงสุดไปแล้ว คงมีแต่เพียงประเด็นข้อกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาชี้ขาดให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต่อไป

6) กรณีนี้ อาจเทียบเคียงกับการวินิจฉัยสถานภาพของนายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะกระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไปรับค่าจ้างทำรายการโทรทัศน์

กรณีของยิ่งลักษณ์มีการกระทำความผิดชัดแจ้ง

iQNewsClip www.iqnewsclip.com

แนวหน้า
Naew Na
Circulation: 600,000
Ad Rate: 900
Section: First Section/วิเคราะห์
วันที่: จันทร์ 24 มีนาคม 2557
ปีที่: 35 ฉบับที่: 12029 หน้า: 3(กลาง)
Col.Inch: 165.38 Ad Value: 148,842 PRValue (x3): 446,526 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: เจิมศักดิ์ ขอคิดด้วยคน: ช้ำรอยสมัคร ยิ่งลักษณ์กระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญความ...

ยิ่งกว่า เพราะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ระบุถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้ดุลพินิจขัดต่อกฎหมาย ไม่มีเหตุผล โดยยิ่งลักษณ์ไม่อาจอ้างว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาด้วย

สุดท้าย... ยิ่งลักษณ์จะต้องรับผลกรรมที่ตนเองได้กระทำไว้ นั่นคือการใช้อำนาจโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมช่วยเหลือเครือญาติของตนเอง กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรมและนิติธรรม

หากยิ่งลักษณ์จะต้องพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นสภาพตามไปด้วย ระบอบทักษิณและบริวารสิ้นล้อก็ไม่ควรจะไปกล่าวโทษใครอื่น นอกจากย้อนกลับไปมองพฤติกรรมการใช้อำนาจของตนเองว่าเหตุใดจึงลุแก่อำนาจซ้ำแล้วซ้ำเล่า ไม่เคารพกฎหมาย ไม่คำนึงถึงความถูกต้องเป็นธรรม เล่นพรรคเล่นพวกช่วยเหลือเครือญาติของระบอบทักษิณ ไม่ประพฤติปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติ และนำพาบ้านเมืองมาสู่สถานการณ์ความขัดแย้ง เกิดความสูญเสียเข้าสู่ทางตัน

ถึงเวลาที่คนไทยจะต้องรวมพลังกัน ก้าวข้ามทักษิณเพื่อออกจากวิกฤติของชาติ เดินหน้าปฏิรูปประเทศเพื่อผลประโยชน์ของคนไทยทุกคนอย่างแท้จริง

ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง
คาสตราภิชาน มหาวิทยาลัยรังสิต

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 3,000

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: พุธ 12 สิงหาคม 2558
ปีที่: 66 ฉบับที่: 21022 หน้า: 1(ล่างขวา), 15, 19
Col.Inch: 71.90 Ad Value: 215,700 PRValue (x3): 647,100 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: สั่งจำคุก'ธาริต'2ปีย้ายไม่เป็นธรรมปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ

สั่งจำคุก'ธาริต'2ปี ย้ายไม่เป็นธรรม ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ

ศาลตัดสินจำคุก 2 ปี ไม่รอลงอาญา "ธาริต เพ็งดิษฐ์" อดีตอธิบดีดีเอสไอ ★ มีต่อหน้า 15

⚠ คุก 2 ปี นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อดีตอธิบดีดีเอสไอ เดินหน้าเศร้าหลังศาลสั่งจำคุก 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา กรณีย้าย พ.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาฯ โดยไม่เป็นธรรม ก่อนใช้เงินสด 2 แสนบาท ยื่นคำร้องขอประกันตัว โดยศาลอนุญาตตามคำร้อง.

สั่งจำคุก ☆ ต่อจากหน้า 1

ฐานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ กรณีโยกย้าย "พ.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ" อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา ไปเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษดีเอสไอโดยไม่เป็นธรรมเมื่อปี 55 ส่วนจำเลยที่ 2 ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ที่รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น ลาออกก่อนหลังคำพิพากษา ธาริตยื่นเงินสด 2 แสนบาท ประกันตัวสู้คดี

คุก 2 ปี ธาริต เพ็งดิษฐ์ ปฏิบัติหน้าที่มิชอบย้ายผู้กล่าวหาไม่เป็นธรรม โดยเมื่อเวลา 10.00 น. วันที่ 11 ส.ค. ที่ห้องพิจารณา 803 ศาลอาญา ถนนรัชดาภิเษก ศาลนัดอ่านคำพิพากษาคดีที่ พ.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาฯ กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นโจทก์ฟ้อง พ.ต.ท.ธาริต เพ็งดิษฐ์ อดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดีเอสไอ และนายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันเป็นจำเลยในความผิดฐานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ ระหว่างวันที่ 30 มี.ค.55-8 ส.ค.55 ต่อเนื่องกัน จำเลยทั้งสองร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำหนังสือโยกย้ายโจทก์จาก ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาฯ ดีเอสไอ ไปเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะคดีมีระดับสำคัญต่ำกว่าตำแหน่งเดิมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานของคู่ความแล้วฟังได้โดยสรุปว่า เมื่อวันที่ 30 มี.ค. จำเลยที่ 1 ผู้บังคับบัญชาสูงสุดโจทก์มีคำสั่งย้ายโจทก์จากตำแหน่ง ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา ไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษดีเอสไอ ต่อมานายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งเมื่อวันที่ 18 เม.ย.55 ให้จำเลยที่ 1 ชี้แจงเหตุผลขอย้ายโจทก์เพิ่มเติม ก่อนที่นายกิตติพงษ์จะเดินทางไปต่างประเทศ จำเลยที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 19 เม.ย.55 ชี้แจงเพิ่มเติมไปว่า โจทก์ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ถูกตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ถูกร้องทุกข์กล่าวโทษ และถูกร้องเรียนเรื่องการทำหน้าที่ควบคุมคดี รวมทั้งเรื่องของโจทก์ไปให้ผลประโยชน์ทับซ้อน ปรากฏการกระทำดังกล่าวขัดต่อประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (ปปช.) ตามมาตรา 96 โดยคำสั่งที่ 2 ให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในขณะนั้น ส่วนนายคำรบ ลิ้มปานานนท์ ลงวันที่ 20 เม.ย.55 โจทก์ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งย้าย ให้ ก.พ.ร. พิจารณาตามมาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ประกอบมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก.พ.ร. พิจารณาแล้วมีมติว่าคำสั่งย้ายโจทก์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปลัดกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งย้าย ให้โจทก์กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมในเวลาต่อมา

☆ มีต่อหน้า 19

สั่งจำคุก ☆ ต่อจากหน้า 15

โจทก์นำสืบว่าการมีคำสั่งย้ายโจทก์ไม่ชอบ จำเลยที่ 1 จะมีมูลความขัดแย้งเรื่องการสั่งคำนวณคดีพิเศษหลายคดี ที่โจทก์กับจำเลยที่ 1 มีความเห็นไม่ตรงกัน โดยเฉพาะคดีแชร์สลากกินแบ่งรัฐบาล โจทก์ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน มีคำสั่งให้อายัด

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินฟินิเทรดดิ้ง จำกัด 888/179 อาคารอาคารสาธารณสุข ชั้น 12 ถนนเจริญกรุง แขวงวัดพระยาไกร เขตบางรัก กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 3,000

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: พุธ 12 สิงหาคม 2558
ปีที่: 66 ฉบับที่: 21022 หน้า: 1(ล่างขวา), 15, 19
Col.Inch: 71.90 Ad Value: 215,700 PRValue (x3): 647,100 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: สั่งจำคุก"ธาริต"2ปีย้ายไม่เป็นธรรมปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ

ทรัพย์สินผู้เกี่ยวข้องที่ถูกเป็นผู้ต้องหาหลายราย มูลค่าทรัพย์สินหลายล้านบาท ต่อมาผู้ต้องหาบางรายยื่นหนังสือถึงจำเลยที่ 1 ขอให้ยกเลิกอายัดทรัพย์สิน เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่จำเลยที่ 1 เสนอขอให้ย้ายโจทก์ หลังจากจำเลยที่ 2 ลงนามสั่งย้ายโจทก์ไม่กี่วัน จำเลยที่ 1 ได้มีคำร้องยกเลิกการอายัดทรัพย์สินผู้ต้องหารายนั้น จำเลยที่ 1 นำสืบพยานต่อสู้ว่าการเสนอขอให้ย้ายโจทก์ไม่มีเจตนาจะกลั่นแกล้ง และไม่เกี่ยวกับการทำสำนวนคดี การเสนอขอให้ย้ายเป็นไปตามเหตุผลที่แจ้งต่อปลัดกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ จำเลยที่ 1 เป็นอธิบดีดีเอสไอ มีอำนาจสั่งสำนวนสอบสวนได้ทุกคดีอยู่แล้ว หากจำเป็นต้องแทรกแซงการปฏิบัติงานของโจทก์ ทั้งคำสั่งย้ายโจทก์เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงยุติธรรม

ศาลเห็นว่าช่วงระยะเวลาที่เสนอขอให้ย้ายโจทก์กับการอายัดและยกเลิกการอายัดทรัพย์สินในคลิปเชื่อมโยงสอดคล้องกัน เชื่อว่าการเสนอขอให้ย้ายโจทก์มาจากความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ แม้คำสั่งย้ายจะเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงยุติธรรม แต่ปลัดกระทรวงยุติธรรมต้องพิจารณาความเห็นของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของดีเอสไอ และจำเลยที่ 1 เป็นผู้เสนอขอให้ย้ายโจทก์ ย่อมถือว่าการที่จำเลยที่ 1 เสนอขอให้ย้ายโจทก์ มีมูลเหตุจากความไม่พอใจหรือขัดแย้งจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่มิชอบ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ตามที่โจทก์ฟ้อง ข้อต่อสู้จำเลยที่ 1 ฟังไม่ขึ้น ส่วนจำเลยที่ 2 โจทก์ไม่มีพยานหลักฐานใดมานำสืบให้เห็นว่ามีเจตนากลั่นแกล้งหรือจงใจให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อย่างไรบ้าง พยานหลักฐานโจทก์ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังว่าจำเลยที่ 2 ร่วมกับจำเลยที่ 1 กระทำความผิด พิพากษาว่าจำเลยที่ 1 มีความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ให้จำคุก 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และยกฟ้องจำเลยที่ 2

ภายหลังนายธาริตยื่นหลักทรัพย์เป็นเงินสด 200,000 บาท ขอศาลปล่อยชั่วคราว ศาลพิเคราะห์คำร้องแล้วอนุญาต

ด้าน พ.ต.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ กล่าวว่า ขอขอบคุณและชื่นชมคำพิพากษาของศาล โดยส่วนตัวมีความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของศาลว่าเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนได้เสมอ สำหรับคำวินิจฉัยว่าการย้ายข้าราชการต้องให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกย้าย เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรมนั้นจะเป็นบรรทัดฐานให้กับผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาย้ายข้าราชการต่อไปว่าต้องคำนึงถึงขวัญกำลังใจ และการให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการที่ถูกสั่งย้ายด้วย ส่วนตัวได้รับมอบหมายมาแล้วแต่เป็นช่วงเวลาที่ตัดสินใจยากมีทั้งจะออกมาเผชิญกับการเคลื่อนไหวของเพราะมั่นใจเป็นการย้ายมิชอบ และไม่เคยมีการย้ายลักษณะนี้มาก่อนในกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งข้าราชการคนไหนในกระทรวงใดก็ไม่เคยมีการย้ายในลักษณะนี้ ดังนั้น ตนเชื่อมั่นในคำวินิจฉัยของ ค.ร.ม. ที่ระบุว่าเป็นการย้ายที่มิชอบด้วยกฎหมาย ตัดสินใจถูกออกมาต่อสู้คดีด้วยตนเอง เพราะการที่ยังอยู่ในราชการคงจะไม่สะดวกที่จะไปฟ้องผู้บังคับบัญชา

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) 178 อาคารบรรทุมพรวิชา ชั้น 37 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

มติชน
Matichon
Circulation: 900,000
Ad Rate: 1,550

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: พุธ 12 สิงหาคม 2558
ปีที่: 38 ฉบับที่: 13667 หน้า: 1(ล่าง), 12
Col.Inch: 72.64 Ad Value: 112,592 PRValue (x3): 337,776 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: สั่งจำคุก2ปี'ธาริต'ปมย้าย'ปิยะวัฒก์'ยกฟ้องรองปลัดยธ.

สั่งจำคุก2ปี'ธาริต' ปมย้าย'ปิยะวัฒก์' ยกฟ้องรองปลัดยธ.

ศาลอาญาสั่งจำคุก'ธาริต' 2 ปีไม่รอลงอาญา ยกฟ้องรองปลัดกระทรวงยุติธรรม คดีโยกย้าย'ปิยะวัฒก์'ไม่เป็นธรรม (อ่านต่อหน้า 12)

ต่อจากหน้า 1

ธาริต

เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ที่ห้องพิจารณา 803 ศาลอาญา ถนนรัชดาภิเษก ศาลอ่านคำพิพากษาให้จำคุกนายธาริต เพ็งดิษฐ์ อดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) เป็นเวลา 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และให้ยกฟ้องนายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม (ขณะฟ้อง) ในคดีที่ พ.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ อดีตผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา ดีเอสไอ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องว่า การสั่งย้าย พ.อ.ปิยะวัฒก์ไปเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ เป็นการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้ คำฟ้องระบุว่า ระหว่างวันที่ 30 มีนาคม 2555 ถึงวันที่ 8 ตุลาคม 2555 ต่อเนื่องกัน นายธาริต จำเลยที่ 1 ขณะนั้นเป็นอธิบดีดีเอสไอ และนายชาญเชาวน์ จำเลยที่ 2 ขณะนั้นเป็นรองปลัดกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยการทำหนังสือโยกย้ายโจทก์ขณะนั้นเป็นผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา ไปเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะคดี มีระดับต่ำกว่าตำแหน่งเดิมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งชั้นไต่สวนมูลฟ้องศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่า คดีไม่มีมูลให้ยกฟ้อง แต่ภายหลังโจทก์ยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ศาลอาญาประทับฟ้อง

ต่อมาศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายแล้วสรุปว่า เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2555 นายธาริตมีคำขอเสนอให้ย้ายโจทก์จากตำแหน่งผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา ไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษต่อนายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งนายกิตติพงษ์มีคำสั่งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2555 ให้นายธาริตชี้แจงเหตุผลขอย้ายโจทก์ ก่อนที่นายกิตติพงษ์จะเดินทางไปต่างประเทศ นายธาริตจึงมีหนังสือลงวันที่ 19 เมษายน 2555 ชี้แจงเหตุเพิ่มเติมกลับไป โดยระบุว่าโจทก์ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ถูกตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ถูกร้องทุกข์กล่าวโทษ และถูกร้องเรียนเรื่องการทำหน้าที่ควบคุมคดี รวมถึงมีการส่งเรื่องของโจทก์ไปให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สอบสวน

จากนั้นนายชาญเชาวน์ ในฐานะรองปลัดกระทรวงยุติธรรม รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น ได้ลงนามคำสั่งย้ายโจทก์เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2555 โจทก์จึงยื่นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายโจทก์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนายกิตติพงษ์มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งย้ายโจทก์ ให้โจทก์กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม ในเวลาต่อมา

ศาลเห็นว่าแม้คำสั่งย้ายโจทก์จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่นายธาริตเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดของดีเอสไอ ต้องยึดหลักคุณธรรมในการให้ความเป็นธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับ ยิ่งการขอให้ย้ายโจทก์ที่เป็นข้าราชการระดับสูง ยิ่งต้องใช้ความระมัดระวังและมีความรอบคอบ การกล่าวอ้างระเบียบข้อบังคับตามกฎหมาย ต้องยึดหลักตามแนวทางคำวินิจฉัยที่ถือปฏิบัติกันมา เพราะมิฉะนั้นแต่ละหน่วยงานต่างก็จะวินิจฉัยหรือตีความไปตามอำเภอใจ

"โจทก์นำสืบว่า การเสนอขอให้ย้ายโจทก์น่าจะมีมูลความขัดแย้งเรื่องการสั่งสำนวนคดีหลายคดีที่โจทก์กับนายธาริตมีความเห็นไม่ตรงกัน โดยเฉพาะคดีแชร์สลากกินแบ่งรัฐบาล ที่โจทก์ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าชุดหนักงานสอบสวน และโจทก์มีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินของผู้เกี่ยวข้องที่ตกเป็นผู้ต้องหาหลายรายมูลค่าทรัพย์สินหลายล้านบาท ต่อมาผู้ต้องหาบางรายยื่นหนังสือถึงนายธาริตขอให้ยกเลิกการอายัดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกับที่นายธาริตเสนอขอให้ย้ายโจทก์ แต่หลังจากนายชาญเชาวน์ลงนามคำสั่งย้ายโจทก์ไม่กี่วัน นายธาริตได้มีคำร้องยกเลิกการอายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหารายนั้น" คำพิพากษาระบุ

คำพิพากษาศาลระบุอีกว่า ช่วงระยะเวลาที่มีการเสนอขอให้ย้ายโจทก์กับการอายัดและ

อุทธรณ์สู้ - นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อดีตอธิบดีดีเอสไอ เดินทางไปฟังคำพิพากษาคดีที่ พ.ต.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาฯ ดีเอสไอ ฟ้องว่าโยกย้ายไม่เป็นธรรม โดยศาลตัดสินจำคุกนายธาริต 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา แต่อนุญาตให้ประกันตัวเพื่ออุทธรณ์สู้คดี ที่ศาลอาญา เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ รีสิตช์ (1998) จำกัด 888/178 อาคารนานาทาวเวอร์ส ชั้น 17 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 โทรสาร 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

มติชน
Matichon
Circulation: 900,000
Ad Rate: 1,550

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: พุธ 12 สิงหาคม 2558
ปีที่: 38 ฉบับที่: 13667 หน้า: 1(ลาง), 12
Col.Inch: 72.64 Ad Value: 112,592 PRValue (x3): 337,776 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: สั่งจำคุก2ปี'ธาริต'ปมย้าย'ปิยะวัฒก์'ยกฟ้องรองปลัดยธ.

ยกเลิกการอายัดทรัพย์สินดังกล่าวเชื่อมโยงสอดคล้องกัน เชื่อว่าการเสนอขอให้ย้ายโจทก์มาจากความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ การเสนอขอให้ย้ายโจทก์เช่นนั้น และมีมูลเหตุจากความไม่พอใจหรือขัดแย้งจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ตามที่โจทก์ฟ้อง ข้อต่อสู้ของนายธาริตจึงฟังไม่ขึ้น

ในส่วนของนายชาญเชาวน์ โจทก์ไม่มีพยานหลักฐานใดมานำสืบให้เห็นว่ามีเจตนากลั่นแกล้งหรือจงใจให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ หรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตเกี่ยวกับคำสั่งย้ายโจทก์อย่างไรบ้าง และทั้งโจทก์กับนายชาญเชาวน์ไม่มีมูลเหตุขัดแย้งหรือเหตุผลอื่นใดที่จะให้ร้ายแก่กัน พยานหลักฐานของโจทก์จึงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังว่านายชาญเชาวน์ร่วมกับนายธาริตกระทำความผิดตามฟ้อง จึงพิพากษาว่านายธาริตมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ให้จำคุก 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และยกฟ้องนายชาญเชาวน์

ต่อมานายธาริตยื่นหลักทรัพย์เป็นเงินสด 200,000 บาท ขอปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างยื่นอุทธรณ์ต่อสู้คดี ศาลอาญาพิเคราะห์คำร้องแล้ว อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว ตีราคาประกัน 200,000 บาท จากนั้นนายธาริตให้สัมภาษณ์ว่าหลังจากนี้จะยื่นอุทธรณ์คดีเพื่อต่อสู้ตามระบบกระบวนการยุติธรรม ส่วนตัวไม่รู้สึกหนักใจและมั่นใจแนวทางในการต่อสู้คดี เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอน

ขณะที่ พ.อ.ปิยะวัฒก์กล่าวว่า ขอบคุณและชื่นชมคำพิพากษาของศาล โดยคำวินิจฉัยที่ระบุว่าการย้ายข้าราชการต้องให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกย้าย เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการ ต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรม จะเป็นบรรทัดฐานให้กับผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการต่อไปว่า ต้องคำนึงถึงขวัญกำลังใจ และการให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการที่ถูกสั่งย้ายด้วย

นายสงกานต์ อัจฉริยะทรัพย์ ทนายความโจทก์ เปิดเผยว่า ในฐานะทนายความโจทก์จะอุทธรณ์คดีเช่นกัน เนื่องจากเห็นว่าศาลลงโทษนายธาริตเพียงแค่ 2 ปี ถือว่าโทษเบาเกินไป เพราะความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการนั้นเป็นเรื่องร้ายแรง และตามกฎหมายอัตราโทษสูงสุดถึง 10 ปี ส่วนประเด็นที่ศาลยกฟ้องนายชาญเชาวน์นั้น จะยื่นอุทธรณ์เช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การพิจารณาต่างๆ จะต้องใช้ความรอบคอบให้มากขึ้น

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/179 อาคารนานาพรมพาซ่า ชั้น 17 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

คม ชัด ลึก
Khom Chad Luek
Circulation: 900,000
Ad Rate: 2,200

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: พุธ 12 สิงหาคม 2558
ปีที่: 14 ฉบับที่: 5044 หน้า: 1(ล่าง), 11
Col.Inch: 107.01 Ad Value: 235,422 PRValue (x3): 706,266 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ดุกธาริต2ปีย้ายขรก.มิชอบ ศาลให้ประกันตัว2แสนโจทก์อุทธรณ์โทษเบาไป

ดุกธาริต2ปีย้ายขรก.มิชอบ

ศาลให้ประกันตัว2แสน โจทก์อุทธรณ์โทษเบาไป

"ธาริต" งานเข้า ศาลอาญาสั่งจำคุก 2 ปี ไม่รอลงอาญา เหตุโยกย้ายอดีตข้าราชการดีเอสไอไม่เป็นธรรม เจ้าตัวยื่นเงินสด 2 แสนบาทขอประกันตัวสู้คดี ด้านทนายโจทก์จ่อยื่นอุทธรณ์ชี้โทษยังเบาเกินไป

อ่านต่อหน้า 11

ธาริต

เมื่อเวลา 10.00 น. วันที่ 11 สิงหาคม ที่ห้องพิจารณา 803 ศาลอาญา ถนนรัชดาภิเษก ศาลนัดฟังคำพิพากษาคดีปฏิบัติหน้าที่มิชอบ หมายเลขดำ อ.3873/55 ที่ พ.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) เป็นโจทก์ฟ้องนายธาริต เพ็งดิษฐ์ อดีตอธิบดีดีเอสไอ และนายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันเป็นจำเลยในความผิดฐานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 83 ศาลใต่สวนมูลฟ้องแล้ว ศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่าคดีไม่มีมูลให้ยกฟ้อง แต่ภายหลังโจทก์ยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ประทับฟ้อง

คดีนี้โจทก์ยื่นฟ้องระบุพฤติการณ์ว่า ระหว่างวันที่ 30 มีนาคม-8 ตุลาคม 2555 นายธาริต เพ็งดิษฐ์ จำเลยที่ 1 ขณะนั้นในฐานะอธิบดีดีเอสไอ และจำเลยที่ 2 ในฐานะรองปลัดกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำหนังสือโยกย้ายโจทก์ ซึ่งขณะนั้นเป็น ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา ดีเอสไอ ไปเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะคดี โดยตำแหน่งที่ย้ายไปมีระดับต่ำกว่าตำแหน่งเดิมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายแล้วฟังได้โดยสรุปว่า เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2555 จำเลยที่ 1 ขณะรับราชการตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของโจทก์ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีคำขอเสนอให้ย้ายโจทก์จากตำแหน่งผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษของดีเอสไอ ต่อมานายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2555 ให้จำเลยที่ 1 ชี้แจงเหตุผลขอย้ายโจทก์เพิ่มเติม ก่อนที่นายกิตติพงษ์จะเดินทางไปต่างประเทศ จำเลยที่ 1 จึงมีหนังสือลงวันที่ 19 เมษายน 2555 ชี้แจงเหตุเพิ่มเติมกลับไป โดยระบุว่า โจทก์ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ถูกตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ถูกร้องทุกข์กล่าวโทษ และถูกร้องเรียนเรื่องการทำหน้าที่ควบคุมคดี รวมถึงการส่งเรื่องของโจทก์ไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สอบสวน

ต่อมาจำเลยที่ 2 ในฐานะรองปลัดกระทรวงรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงยุติธรรม ลงนามคำสั่งย้ายโจทก์เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2555 หลังจากนั้นโจทก์ยื่นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายโจทก์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปลัดกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งย้ายโจทก์ ให้โจทก์กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม ในเวลาต่อมา ศาลเห็นว่า แม้คำสั่งย้ายโจทก์จะเป็นคำสั่งตามปกครอง แต่จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดของดีเอสไอ ต้องยึดหลักคุณธรรมในการให้ความเป็นธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับ ต้องเป็นขวัญและกำลังใจต่อเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่

ทั้งนี้ การเสนอขอให้ย้ายโจทก์ดังกล่าว

■ ดุก 2 ปี ■ *นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มาฟังคำพิพากษาที่ศาลอาญา ถ.รัชดาภิเษก ในคดีที่ พ.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา เป็นโจทก์ฟ้องข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ศาลสั่งจำคุก 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา และให้ประกันตัว เมื่อวันที่ 11 ส.ค.*

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารเทาทุมพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์ info@iqnewsclip.com

คม ชัด ลึก
Khom Chad Luek
Circulation: 900,000
Ad Rate: 2,200

Section: First Section/หน้าแรก
วันที่: พุธ 12 สิงหาคม 2558
ปีที่: 14 ฉบับที่: 5044 หน้า: 1(ล่าง), 11
Col.Inch: 107.01 Ad Value: 235,422 PRValue (x3): 706,266 คลิป: สี่สี
หัวข้อข่าว: ดุกธาริต2ปีย้ายชรก.มิชอบ ศาลให้ประกันตัว2แสนโจทก์อุทธรณ์โทษเบาไป

จำเลยที่ 1 อ้างว่ามีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถกระทำได้ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยในเวลาต่อมาว่าคำสั่งย้ายโจทก์ตามเหตุผลที่จำเลยที่ 1 เสนอไป เป็นการไม่ชอบ และไม่มีเหตุผลเพียงพอ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการอย่างใด ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีผลให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 123 วรรคสาม บัญญัติไว้ แม้จำเลยที่ 1 จะต่อสู้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเกิดขึ้นในภายหลังก็ตาม แต่จำเลยที่ 1 เสนอขอให้ย้ายโจทก์ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูง ยิ่งต้องใช้ความระมัดระวังและมีความรอบคอบเพียงพอในการเสนอขอให้ย้ายดังกล่าว

นอกจากนี้การกล่าวอ้างระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายต้องยึดหลักตามแนวทางคำวินิจฉัยที่ถือปฏิบัติกันมา เพราะมิฉะนั้นแต่ละหน่วยงานต่างจะวินิจฉัยหรือตีความไปตามอำเภอใจ โจทก์นำสืบว่า การเสนอขอให้ย้ายโจทก์นำจะมีมูลความขัดแย้งเรื่องการสั่งสำนวนคดีหลายคดีที่โจทก์กับจำเลยที่ 1 มีความเห็นไม่ตรงกัน โดยเฉพาะคดีแชร์สลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งโจทก์ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าชุดพนักงานสอบสวน และโจทก์มีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินของผู้เกี่ยวข้องที่ตกเป็นผู้ต้องหาหลายราย มูลค่าทรัพย์สินหลายล้านบาท ต่อมาผู้ต้องหาบางรายยื่นหนังสือถึงจำเลยที่ 1 ขอให้ยกเลิกการอายัดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกับที่จำเลยที่ 1 เสนอขอให้ย้ายโจทก์ หลังจากจำเลยที่ 2 ลงนามสั่งย้ายโจทก์ไม่กี่วัน

จากนั้นจำเลยที่ 1 ได้มีคำร้องยกเลิกการอายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหารายนั้น จำเลยที่ 1 นำสืบพยานคดีสู้ว่า การเสนอขอให้ย้ายโจทก์ไม่มีเจตนาจะกลั่นแกล้ง และไม่เกี่ยวกับการทำสำนวนคดี ซึ่งการเสนอขอให้ย้ายเป็นไปตามเหตุผลที่แจ้งต่อปลัดกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้จำเลยที่ 1 เป็นอธิบดีดีเอสไอ มีอำนาจสั่งสำนวนสอบสวนได้ทุกคดีอยู่แล้ว หากจำเป็นต้องแทรกแซงการปฏิบัติงานของโจทก์ ทั้งคำสั่งย้ายโจทก์เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงยุติธรรม ศาลเห็นว่า ช่วงระยะเวลาที่เสนอขอให้ย้ายโจทก์กับการอายัดและยกเลิกการอายัดทรัพย์สินในคดีแชร์สลากกินแบ่งรัฐบาลเชื่อมโยงสอดคล้องกัน เชื่อว่าการเสนอขอให้ย้ายโจทก์มาจากความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ แม้คำสั่งย้ายจะเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงยุติธรรม แต่ปลัดกระทรวงยุติธรรมต้องพิจารณาความเห็นขอให้ย้ายของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของดีเอสไอ และจำเลยที่ 1 เป็นผู้เสนอขอให้ย้ายโจทก์ด้วยตนเอง การที่จำเลยที่ 1 เสนอขอให้ย้ายโจทก์เช่นนั้น และมีมูลเหตุจากความไม่พอใจหรือขัดแย้งจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ตามที่โจทก์ฟ้อง ข้อต่อสู้ของจำเลยที่ 1 ฟังไม่ขึ้น

ส่วนจำเลยที่ 2 โจทก์ไม่มีพยานหลักฐานใดมานำสืบให้เห็นว่ามีเจตนากลั่นแกล้งหรือจงใจให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ หรือมีพฤติการณ์ต่อไปในทางทุจริต เกี่ยวกับคำสั่งย้ายโจทก์อย่างไรบ้าง คงได้ความเพียงว่า ขณะจำเลยที่ 2 ลงนามในคำสั่งย้ายโจทก์ จำเลยรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเดินทางไปราชการต่างประเทศ แม้จะพบความผิดปกติก่อนและขณะลงนามในคำสั่งว่าเป็นไปโดยเร่งรีบ และไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนที่น่าจะต้องรอปลัดกระทรวงยุติธรรมเดินทางกลับมาเสียก่อนก็ตาม แต่จำเลยที่ 2 นำสืบพยานอ้างว่า ได้ใช้ความรอบคอบตรวจสอบเอกสาร และเรียก น.ส.ฉวีวรรณ แสนทวี นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งรักษาราชการแทน ผอ.กองการเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้นำเสนอหนังสือขอให้ย้ายโจทก์เข้าไปสอบถามแล้ว น.ส.ฉวีวรรณชี้แจงยืนยันว่ากระทำได้ ไม่ขัดต่อกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่

ศาลเห็นว่าจำเลยที่ 2 ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงยุติธรรมอาวุโสอันดับ 1 และมิได้รับผิดชอบดูแลงานของดีเอสไอโดยตรง จึงไม่อาจรู้ถึงปัญหาและความขัดแย้งภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อได้รับหนังสือการเสนอขอย้ายโจทก์ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรายงานให้ทราบว่าไม่มีปัญหา สามารถลงนามได้ ไม่ขัดต่อกฎหมาย จึงได้ลงนามในคำสั่งย้ายก็เป็นได้ ทั้งโจทก์กับจำเลยที่ 2 ไม่มีมูลเหตุขัดแย้งหรือเหตุผลอื่นใดที่จะให้ร้ายแก่กัน พยานหลักฐานของโจทก์จึงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังว่าจำเลยที่ 2 ร่วมกับจำเลยที่ 1 กระทำความผิดตามฟ้อง

เมื่อพิเคราะห์หลักฐาน ศาลจึงพิพากษาว่า จำเลยที่ 1 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ให้จำคุก 2 ปี โดยไม่รอลงอาญา ส่วนจำเลยที่ 2 มีคำสั่งให้ยกฟ้อง

ภายหลังศาลมีคำพิพากษา นายธาริตได้ยื่นหลักทรัพย์เป็นเงินสดจำนวน 2 แสนบาท ขอปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างยื่นอุทธรณ์ต่อสู้คดี ศาลอาญาพิเคราะห์คำร้องแล้ว อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว จำเลยที่ 1 โดยตีราคาประกันจำนวน 2 แสนบาท โดยไม่กำหนดเงื่อนไขการปล่อยชั่วคราว หลังจากได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวนายธาริตได้เดินทางกลับทันทีโดยไม่ให้สัมภาษณ์ใดๆ

ด้าน พ.อ.ปิยะวัฒก์ อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา กล่าวภายหลังศาลสั่งจำคุก 2 ปี ไม่รอลงอาญานายธาริตว่า ขอขอบคุณและชื่นชมคำพิพากษาของศาล โดยส่วนตัวมีความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของศาลว่าเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนได้เสมอ คำวินิจฉัยว่า การย้ายข้าราชการต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกย้ายเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการ ต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรมนั้น จะเป็นบรรทัดฐานให้ผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาย้ายข้าราชการต่อไปว่า ต้องคำนึงถึงขวัญกำลังใจและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกสั่งย้ายด้วย

"ผมได้รับคืนตำแหน่งกลับมาแล้ว แต่เป็นช่วงเวลาที่ตัดสินใจเออร์ลี่รีไทร์ออกมาแล้ว เหมือนกับการเกษียณอายุราชการ ที่ผ่านมามั่นใจว่า เป็นการย้ายมิชอบและไม่เคยย้ายลักษณะนี้มาก่อนในกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งข้าราชการพลเรือนกระทรวงใดก็ไม่เคยมีการย้ายในลักษณะนี้ ดังนั้นผมเชื่อมั่นในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ที่ระบุว่าเป็นการย้ายที่มิชอบด้วยกฎหมาย จึงตัดสินใจลาออกมาต่อสู้คดีด้วยตนเอง เพราะการที่ยังอยู่ในราชการคงจะไม่สะดวกที่จะไปฟ้องผู้บังคับบัญชา" พ.อ.ปิยะวัฒก์ กล่าว

นายสงกานต์ อัจฉริยะทรัพย์ ทนายโจทก์กล่าวว่า คดีนี้นายธาริตอุทธรณ์สู้คดี และในฐานะทนายความโจทก์จะอุทธรณ์คดีเช่นกัน เนื่องจากเห็นว่าศาลลงโทษนายธาริตเพียงแค่ 2 ปี ถือว่าโทษยังเบาเกินไป เพราะความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการนั้นเป็นเรื่องร้ายแรง และตามกฎหมายนั้นมีอัตราโทษสูงสุดถึง 10 ปี ทั้งนี้เพื่อจะให้เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่าผู้บังคับบัญชาที่จะโยกย้ายข้าราชการควรต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรม และจริยธรรม ปราศจากอคติ ต้องไม่กลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา

ส่วนประเด็นที่ยกฟ้องจำเลยที่ 2 นั้น จะยื่นอุทธรณ์เช่นเดียวกัน ในประเด็นว่าจำเลยที่ 2 เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การพิจารณาต่างๆ จะต้องใช้ความรอบคอบความระมัดระวังให้มาก อีกทั้งในการสืบพยานก็นำหลักฐาน เช่น คำสั่งต่างๆ มาแสดงให้ศาลเห็นทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้ว ซึ่งจะขอให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาอีกครั้ง แต่อยู่ที่ดุลพินิจของศาล

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารเทพารักษ์ ชั้น 17 ถนนเทพารักษ์ แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ 10150
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2255-5001, 0-2651-4701 อีเมล์ help@iqnewsclip.com

ไทยโพสต์
Thai Post
Circulation: 450,000
Ad Rate: 850

Section: First Section/ในประเทศ
วันที่: พุธ 27 กรกฎาคม 2554
ปีที่: 15 ฉบับที่: 5380 หน้า: 2(ซ้าย)
Col.Inch: 59.42 Ad Value: 50,507 PRValue (x3): 151,521 คลิป: ขาว-ดำ
หัวข้อข่าว: คืนเก้าอี้ 'วงศ์ศักดิ์-จาดุร' อุทาหรณ์เตือนสติ 'รัฐบาลปู'

ไทยโพสต์
อิสรภาพแห่งความคิด

คืนเก้าอี้ 'วงศ์ศักดิ์-จาดุร' อุทาหรณ์เตือนสติ 'รัฐบาลปู'

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 กันยายน 2551 ที่ให้นายจาดุร อภิชาตบุตร รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2551 โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า การโอนนายจาดุรไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วย ตามที่ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และสั่งให้ดำเนินการให้นายจาดุรกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 และให้นายจาดุรกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และคืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ควรได้ภายใน 30 วัน

น่าจะเป็นความสำเร็จอีกครั้งหนึ่งของข้าราชการประจำ (ขรก.) ที่ได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เป็นธรรมที่ฝ่ายการเมืองกระทำ โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่เข้ามาดำเนินการในลักษณะลุแก่อำนาจจนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ได้คำนึงถึงความถูกต้อง ชอบธรรม หรือทำให้ระบบราชการต้องได้รับผลกระทบ เกิดความเสียหายอย่างมากจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งครั้งนั้นอยู่ในช่วงที่มีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายจุลยุทธ หิรัณยะวสิต เป็นปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นายพงศ์โพยม วาศภูติ เป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย

ก่อนหน้านี้ไม่กี่เดือน ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายวิเชียร ชวลิต ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ก็เพิ่งมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทย ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ พ้นจากตำแหน่ง อธิบดีกรมการปกครอง และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็เห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งนายวงศ์ศักดิ์กลับไปดำรงตำแหน่งตามเดิม เพราะการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2552 ข้อ 7 วรรคสอง (1) และเป็นการขัดต่อนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เนื่องจากผลการสอบสวนไม่มีเหตุผลอันควรที่จะมีการโยกย้าย ตามที่กระทรวงมหาดไทยอ้าง ทั้งเรื่องโครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ การทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ โครงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอิเล็กทรอนิกส์แบบอเนกประสงค์ หรือสมาร์ทการ์ด

ชัยชนะของข้าราชการประจำทั้ง 2 ราย ที่เกิดขึ้นจากการถูกคำสั่งโยกย้ายที่ไม่ถูกต้องตามระบบคุณธรรม ในเวลาไล่เลี่ยกัน สะท้อนให้เห็นว่าข้าราชการประจำไม่ได้เป็นลูกไล่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเหยียบย่ำ ก้มหน้ารับสภาพ โดยไม่มีเสียงอื้อหือรือเหมือนสมัยก่อน เพราะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีความทันสมัย มีการตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องข้าราชการประ

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารนครหลวงธนาคารเก่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยโพสต์
Thai Post
Circulation: 450,000
Ad Rate: 850

Section: First Section/ในประเทศ
วันที่: พุธ 27 กรกฎาคม 2554
ปีที่: 15 ฉบับที่: 5380 หน้า: 2(ซ้าย)
Col.Inch: 59.42 Ad Value: 50,507 PRValue (x3): 151,521 คลิป: ขาว-ดำ
หัวข้อข่าว: คืนเก้าอี้ 'วงศ์ศักดิ์-จาดุร'อุทาหรณ์เตือนสติ 'รัฐบาลปู'

จำมากขึ้น

ยิ่งในช่วงนี้การเมืองมีการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้ารัฐบาล จากพรรคประชาธิปัตย์ มาเป็นพรรคเพื่อไทย เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล และมีแนวโน้มที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ซึ่งมีข่าวลือมาตลอดว่า เมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ตั้งไข่ได้เป็นที่เรียบร้อย ภารกิจลำดับต้นๆ ที่จะมีการดำเนินการ คือ การโยกย้ายข้าราชการประจำในตำแหน่งหลักๆ ที่มีผลงานไม่เข้าตา และไม่ใช่พวกพ้องของตัวเอง อย่างตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ของนายธาริต เพ็งดิษฐ์ หรือ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)

ทั้ง 2 กรณีที่เกิดขึ้น น่าจะเป็นอุทาหรณ์เตือนสติในการเข้ามาบริหารประเทศไทยของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ไม่ให้เกิดความรู้สึกลุแก่อำนาจ จนมองไม่เห็นระบบ ระเบียบข้อบังคับกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเราไม่ปฏิเสธเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายประจำปีตามระบบข้าราชการ เพราะถือเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงตามปกติ แต่การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์สำคัญที่ควรดำเนินการให้หน่วยงานเจริญก้าวหน้า และการบริการประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด รวมทั้งต้องโปร่งใส เป็นธรรม ตามระเบียบขั้นตอน ไม่ใช่เพียงแค่การเข้ามาช่วยเหลือพวกพ้องให้เติบโต ดำรงตำแหน่งสำคัญเพียงเพื่อประโยชน์ของตัวเอง จนทำลายระบบราชการให้เสื่อมถอยลงไป.

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

ไทยรัฐ
Thai Rath
Circulation: 1,000,000
Ad Rate: 1,600

Section: First Section/-
วันที่: พุธ 27 กรกฎาคม 2554
ปีที่: 62 ฉบับที่: 19545 หน้า: 19(บนซ้าย)
Col.Inch: 15 Ad Value: 24,000 PRValue (x3): 72,000 คลิป: ขาว-ดำ
คอลัมน์: ข่าวสั้นทันโลก: คืนตำแหน่ง

ข่าวสั้นทันโลก

● **คืนตำแหน่ง :** เมื่อวันที่ 26 ก.ค. ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองกลางไม่คดีที่นายจาตุร อภิชาตบุตร อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ฟ้องนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรี กรณีออกประกาศสำนักงานรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 ก.ย. 51 ให้นายจาตุรพ้นจากตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร 10) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค. 51 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ก.ย. 51 โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การโอนนายจาตุรไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจฯนั้นไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับการพิจารณาตกลงยินยอมการโอนนายจาตุรมิได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว และสั่งให้ดำเนินการให้นายจาตุรกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกฯให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยแต่พิพากษาแก้ให้การเพิกถอนประกาศฯดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับคือวันที่ 1 ต.ค. 51 โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 4 ร่วมกันดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามขั้นตอนแห่งกฎหมายเพื่อให้นายจาตุรกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และให้คืนสิทธิประโยชน์ต่างๆที่นายจาตุรพึงมีพึงได้ตามตำแหน่งดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา.

iQNewsClip
www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารมหาทุนพลาซ่า ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์: help@iqnewsclip.com

โพสต์ทูเดย์
Post Today
Circulation: 320,000
Ad Rate: 1,100

Section: First Section/การเมือง
วันที่: อังคาร 26 กรกฎาคม 2554
ปีที่: 9 ฉบับที่: 3092 หน้า: A5(ขวา)
Col.Inch: 11.13 Ad Value: 12,243 PRValue (x3): 36,729 คลิป: สีสี
คอลัมน์: ร่อนตะแกรงการเมือง: สั่งจาตุรกลับสำนักนายกฯ

ร่อนตะแกรง
การเมือง

สั่งจาตุรกลับสำนักนายกฯ

ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ให้นายจาตุร อภิชาตบุตร รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ก.ย. 2551 และสั่งให้ดำเนินการให้นายจาตุรกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จใน 15 วัน

ศาลพิจารณาว่าการโอนนายจาตุรไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการนั้น ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ขณะที่นายจาตุร กล่าวว่า รู้สึกดีใจที่ได้รับชัยชนะ และการโยกย้ายที่ไม่ถูกต้องตามระบบคุณธรรมได้จบสิ้นลงเสียที และขอฝากถึงรัฐบาลใหม่ให้นำกรณีนี้ไปเป็นตัวอย่างในการโยกย้ายข้าราชการ ทั้งนี้นายจาตุรถูกโยกย้ายในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท ไอคิวไทเมสส์ จำกัด 808/178 อาคารนานาชาติทาวเวอร์ ชั้น 17 ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5001, 0-2651-4701 อีเมล์ info@iqnewsclip.com

สยามรัฐ
Siam Rath
Circulation: 900,000
Ad Rate: 1,050

Section: First Section/ประเด็นลึก
วันที่: จันทร์ 15 กุมภาพันธ์ 2559
ปีที่: 66 ฉบับที่: 22939 หน้า: 3(ล่างซ้าย)
Col.Inch: 50.87 Ad Value: 53,413.50 PRValue (x3): 160,240.50 คลิป: สี่สี
คอลัมน์: ผีเสื้อกระพือปีก: ภาพลักษณ์ความโปร่งใส

ผีเสื้อกระพือปีก

บุญส่ง ชเลธร
รองคณบดีฯ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต

ภาพลักษณ์ความโปร่งใส

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ประกาศค่าคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2558 ไปเมื่อเดือนที่แล้ว ผลคือประเทศไทยได้ 38 คะแนนจาก 100 คะแนนเหมือนเดิม ถือเป็นลำดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก และลำดับที่ 3 จาก 9 ประเทศในอาเซียน

องค์กรดังกล่าวเอาข้อมูลมาจาก 8 แหล่งที่ติดตามปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยที่ต่างก็มองไทยในลักษณะต่างๆ กันไป มีทั้งที่เห็นว่าสถานการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยดีขึ้น เลวลง และเหมือนเดิม แต่ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่าช่วงเวลาในการจัดหาข้อมูลและมุมมองที่นำมาใช้เป็นบรรทัดฐานมีแตกต่างกัน บางแหล่งเอาเรื่องเศรษฐกิจการลงทุนเป็นตัวชี้วัด บางแหล่งมองเรื่องสถานการณ์การเมือง ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

การตีความคำว่าคอร์รัปชันของไทยและต่างชาติก็มีแตกต่างกัน

พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า "การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานที่ผู้กระทำสังกัดอยู่และประชาชน

แต่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติมองความหมายของการคอร์รัปชันกว้างกว่าคนไทย เขาเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่หาผลประโยชน์ใส่ตัวเป็นการคอร์รัปชันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนการติดสินบนการยักยอกการอุปถัมภ์การเลือกที่รักมักที่ชัง ก็ล้วนเป็นการคอร์รัปชัน

ถ้ายึดถือตามมาตรฐานสากล การแต่งตั้งลูกเมียให้เข้ามากินตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ ทั้งๆ ที่ไม่ได้มีความรู้ หรือลูกเรียนอยู่ต่างประเทศ แต่มีชื่อรับเงินเดือนหรือการเอาทุนของหน่วยงานให้กับลูกหลานไปเรียนต่อต่างประเทศ ก็เป็นการคอร์รัปชันอย่างหนึ่งเหมือนกัน

หมอฟันหนีทุนก็ต้องมองว่าจริงๆ คือการคอร์รัปชัน

ไม่ใช่แค่การผิดสัญญาที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสถาบันการศึกษาเจ้าสังกัดที่อนุมัติให้ลาออกไปได้อย่างน่าสงสัยในความรับผิดชอบทั้งๆ ที่ยังค้างทุนอยู่

ตอนหลังมาแถลงหลบๆ เลี่ยงๆ แบบกระดากกระเดื่องที่ฟังไม่ขึ้น

ผู้บังคับใช้กฎหมายก็ละเลยการติดตามทวงหนี้ แต่ที่เด็กนักเรียนยากจนที่กู้เงิน กยศ. (กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา) ขาดชำระ ขาดส่ง กลับถูกไล่ล่าแบบเอาเป็นเอาตาย ตามจิกตามกัดแบบไม่ปรานี

มาตรฐานการจัดการคนรวยหนีทุนไปอเมริกา ช่างแตกต่างกันราวฟ้ากับดิน กับเด็กนักเรียนยากจนที่หนีทุนในประเทศไทย

สองมาตรฐาน หรือไม่มีมาตรฐาน

ถ้าเราเอาจริงจังทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายกับกระบวนการยุติธรรมของไทยมีการกระทำที่เชื่อถือได้แล้ว คนฉ้อฉลจะคิดคุกกันระนาว

แต่ไม่ว่าอะไรก็ตามในสายตาของต่างชาติแล้ว ประเทศไทยที่ผ่านมาคือยังสอบตกอยู่

เป็นนักศึกษาก็น่าจะโดนเชิญออกแต่เพราะเป็นหนึ่งชาติในสังคมโลก ไปไหนไม่ได้ก็นั่งมองตากันต่อไป เพียงแต่บ่อยครั้งที่ต้องนั่งหลบตาคนอื่น หรือใส่ปีบคลุมหัวเดินบ้าง เวลาถูกตำหนิติเตียนแล้วก็คิดแต่ว่าจะต้องปรับปรุงตัว ทำตัวให้ดีขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ปกครองประเทศเป็นสำคัญ เพราะผู้ปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นต้นแบบที่จะเป็นแบบอย่างให้กับคนอื่นในสังคม

ซึ่งถ้าผู้ปกครองเอาจริง ไม่คอร์รัปชันเสียเอง สถานการณ์ของประเทศ การล้างผลาญเงินภาษีอากรของชาติก็คงจะมีสภาพที่ดีขึ้น แต่ถ้าผู้ปกครองเป็นเสียเอง หรือเป็นตัวการใหญ่ในการโกงชาติ ฉกฉวยประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้องอย่างฉ้อฉลจากการมีอำนาจอยู่ในมือ สถานการณ์ก็มีแต่เลวลงหรือไม่ดีขึ้นแน่นอน

ซึ่งบ่อยครั้ง หลายครั้ง หรือทุกครั้ง

ตัวผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจ มีตำแหน่ง มักเป็นตัวการใหญ่ที่ทำการฉ้อฉลเสียเอง

และเมื่อตนเองเป็นตัวปัญหา ปัญหาก็ไม่จบ สถานการณ์ก็มีแต่เลวร้ายลงทุกที

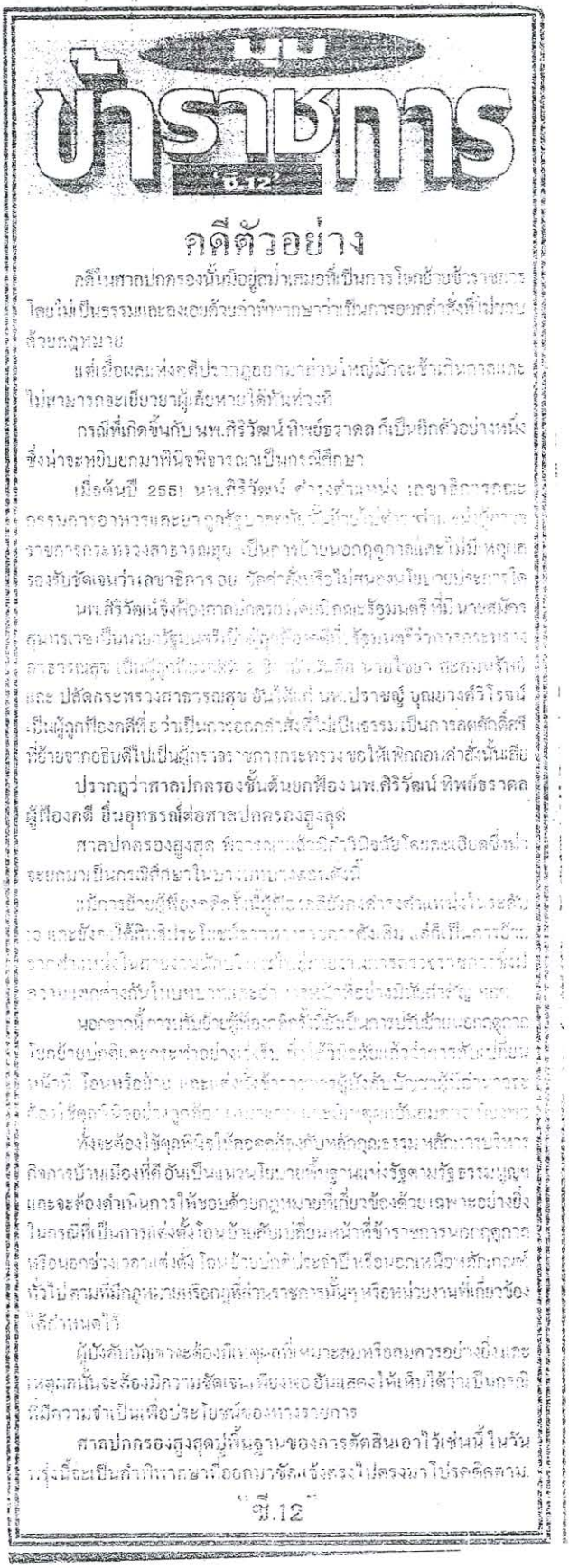
เรามักพูดกันในวงสนทนาว่าให้หลีกเลี่ยงอยู่ 2 เรื่อง คือการพูดเรื่องการเมืองและศาสนา ถ้าไม่อยากทะเลาะกันจนขาดมิตร

ตอนหลังๆ มีอีกเรื่องคือเรื่องการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะพูดกับข้าราชการในทุกระดับชั้น ไม่ว่าตัวใหญ่ตัวเล็ก เพราะพูดไปแล้วก็ยิ้มกันเฝื่อนๆ อ้อมๆแอ้มๆ

หยิกเล็บก็เจ็บเนื้อ

สงสารประเทศไทย

iQNewsClip www.iqnewsclip.com
บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด 888/178 อาคารพหลโยธินเพลส ชั้น 17 ถนนเทอดดำริ แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10330
โทร 0-2253-5000, 0-2651-4700 แฟกซ์ 0-2253-5007, 0-2651-4701 อีเมล์ info@iqnewsclip.com



ข้าราชการ

ฉ.12

คดีตัวอย่าง

คดีในศาลปกครองนั้นมีอยู่ค่อนข้างมากที่เป็นการโยกย้ายข้าราชการโดยไม่เป็นธรรมและลงเอยด้วยคำพิพากษาว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่เมื่อผลแห่งคดีปรากฏออกมาส่วนใหญ่มักจะเข้าทำนองสายเกินแก้ไม่สามารถจะเยียวยาผู้เสียหายได้ทันท่วงที

กรณีที่เกิดขึ้นกับ นพ.สิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งซึ่งน่าจะหยิบยกมาพินิจพิจารณาเป็นกรณีศึกษา

เมื่อต้นปี 2551 นพ.สิริวัฒน์ ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ถูกรัฐบาลขณะนั้นย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาราชการกระทรวงสาธารณสุข เป็นการโยกย้ายนอกฤดูกาลและไม่มีเหตุผลรองรับชัดเจนว่าเลขาธิการ อย. ขัดคำสั่งหรือไม่สนองนโยบายประการใด

นพ.สิริวัฒน์จึงฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ที่อนุมัติตามคำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายไชยา สะสมทรัพย์ และ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยมีเนื้อหาสำคัญ คือ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ย้ายจากอธิบดีไปเป็นที่ปรึกษาราชการกระทรวง

ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นยกฟ้อง นพ.สิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล ผู้ฟ้องคดี ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยโดยละเอียดซึ่งน่าจะยกมาเป็นกรณีศึกษาในบางแง่มุมดังต่อไปนี้

[illegible] ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งศาลเห็นว่า [illegible] ซึ่งเป็นการย้าย [illegible] ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองใดมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ [illegible]

นอกจากนี้ การสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีครั้งนี้ยังเป็นการปรับย้ายนอกฤดูกาลโยกย้ายบ่อยเกินจำเป็นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งยังไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกสั่งย้ายก่อนมีคำสั่งย้าย ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ข้าราชการนอกฤดูกาลเหมือนอย่างกรณีแต่งตั้งโยกย้ายปกติประจำปีหรือนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่มีกฎหมายหรือกฎที่ฝ่ายราชการนั้นๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้

ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรอย่างยิ่งและเหตุผลนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ศาลปกครองสูงสุดมีพื้นฐานของการตัดสินเอาไว้เช่นนี้ ในวันหน้าหรือวันนี้จะเป็นคำพิพากษาออกมาชัดเจนอย่างไรคงต้องรอติดตามกันต่อไป

ข้าราชการ
ปีที่ 12

คดีตัวอย่าง (2)

นี่เป็นตอนที่สองของคดีตัวอย่างซึ่ง นพ.สิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ถูกรัฐบาลสมัยนั้นย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขเมื่อปี ๒๕๔๙

นพ.สิริวัฒน์ ซึ่งฟ้องศาลปกครองโดยมีคณะรัฐมนตรีที่มี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งคนนั้นคือ นายไชยา สะสมทรัพย์ และปลัดกระทรวงสาธารณสุข อันได้แก่ นพ.ปราชญ์ บุณยวงศ์วิโรจน์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นธรรม เป็นการลดสิทธิ์ที่ได้มาจากอันดับที่เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวง [illegible]

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด [illegible] เห็นตรงกันข้ามและมีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้ว่า

การโยกย้ายผู้ที่ฟ้องคดีซึ่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ [illegible] เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี [illegible] การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้อำนาจดังกล่าวโยกย้ายผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการแพทย์ [illegible] ระดับ ๙ ในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานใดๆ ทั้งสิ้น ทั้งยังเป็นตำแหน่งที่ไม่มีความก้าวหน้าในสายงานวิชาชีพเวชกรรมอีกด้วย ย่อมเป็นการลดทอนศักดิ์ศรีและเกียรติยศของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงที่ได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามาเป็นเวลาถึง ๕ ปีเศษ [illegible] ซึ่งเป็นเหตุผลที่ยังไม่มีความชัดเจนหรือไม่มีเหตุอันสมควรเพียงพอจากฝ่ายปกครองที่ปรากฏกรณีจึงน่าจะเกิดจากการคาดคะเนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีน่าจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาโดยลำดับนั้น เท่ากับว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข [illegible] ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอ [illegible] ต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมครั้งที่ ๒ กุมภาพันธ์ 2551 ที่ประชุมมีมติให้ [illegible] ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ [illegible] ปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญ [illegible] ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้ [illegible] ไปนั้นไม่ชอบ

ที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งนั้น ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๒ เมษายน 2551 ที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่วันที่มีคำสั่งเป็นต้นไป ๒) เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ [illegible] ที่ 216/2551 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่วันที่มีคำสั่งเป็นต้นไป ทั้งนี้ โดยคำพิพากษาดังกล่าวให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวข้างต้นไม่มีผลกระทบต่อสิทธิในตำแหน่งรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในภายหลัง

จากเดือนกุมภาพันธ์ 2551 นพ.สิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล ได้รับการแต่งตั้งเป็นรองปลัดกระทรวงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2552 จึงอ่านคำพิพากษาเป็นเวลา ๑ ปีเศษ

เป็น ๑ ปีที่ [illegible] ใช้อำนาจบริหารโดยมิชอบ [illegible] ต้องใช้เวลาถึงหนึ่งปีกว่าจึงจะได้รับการแต่งตั้งกลับสู่ตำแหน่งปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ภาคผนวก จ
ญัตติ เรื่อง ขอเสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
(พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็นผู้เสนอ)

หน้าว่าง

สำนักงานเลขาธิการรัฐ
ปฏิบัติหน้าที่
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขรับ ๒๕๖
วันที่ ๒๗ มี.ค. ๒๕๕๙
เวลา ๑๑.๑๗ น.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๗๕/๕๙ วันที่ ๒๗ ม.ค. ๕๙
เวลา ๑๓๓๐ น.
สำนักการประชุม

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ระบบราชการถือเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า นอกเหนือจากภาคการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยระบบราชการมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ จำนวนกว่า ๒ ล้านคน เป็นพลังที่สำคัญในการขับเคลื่อนตามนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองให้สำเร็จลุล่วงและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ โดยมีแผนงานประการหนึ่งคือการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล โดยมีมาตรการพัฒนากลไกและกระบวนการในการรักษาคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อขจัดปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ให้หมดสิ้นไป และต่อมาได้มีการกำหนดเป็นสาระสำคัญในการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อการบริหารบุคคลภาครัฐไว้ในมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้หน่วยงานราชการได้ยึดถือและปฏิบัติ รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ อีกมากออกมาใช้บังคับ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีคุณธรรม แต่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจในระบบราชการที่ผ่านมาโดยตลอดกลับไม่ได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น อย่างจริงจังเคร่งครัด ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติโดยรวม อีกทั้งยังส่งผลเสียต่อขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของข้าราชการภาคส่วนต่าง ๆ มาโดยตลอด

นอกจากนี้ ยังปรากฏในผลการวิจัยของธนาคารโลกปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่า ความมีประสิทธิผลของรัฐบาลไทยอยู่อันดับ ๗๔ จาก ๑๙๖ ประเทศ ตกลงจากเดิมอันดับ ๖๕ เมื่อสิบปีก่อน ส่วนปัญหาคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทยอยู่อันดับ ๙๘ จาก ๑๙๖ ประเทศ ตกลงจากเดิมอันดับ ๙๑ เมื่อสิบปีก่อน ดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชั่น ตกลงจากอันดับ ๗๐ ไปอยู่อันดับที่ ๑๐๒ จาก ๑๗๔ ประเทศ และในการสำรวจความเห็นของนักธุรกิจของ World Economic Forum ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ พบว่าความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการของประเทศไทยเป็น ๑ ใน ๕ ของปัจจัยที่เป็นปัญหาในการทำธุรกิจในประเทศไทย นอกจากนี้ผลการสำรวจที่สำคัญคือ ได้มีการจัดอันดับเรื่องการเล่นพรรคเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการไทยอยู่ที่อันดับ ๙๓ จาก ๑๔๘ ประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งของความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทยที่

ไม่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ

ระบบอุปถัมภ์ เกิดมาจากสภาพปัญหาของสังคมไทยและคนไทยที่นิยมยกย่องนับถือคนรวย นิยมการเคารพยกย่องและห้อมล้อมผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอ ชอบยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ระบบอุปถัมภ์จึงอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี จนกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทย และเมื่อเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในระบบราชการไทยแล้ว ก็จะทำให้การบริหารบ้านเมืองไม่เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจเท่านั้น ซึ่งระบบอุปถัมภ์อาจมีชื่อเรียกหลายอย่าง ที่มีความหมายทำนองเดียวกัน เช่นระบบซุบเลี้ยง ระบบเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งไม่ว่าจะเรียกอย่างไร แต่เมื่อเกิดขึ้นในระบบราชการแล้วก็ จะส่งผลให้การบริหารงานในระบบราชการ ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้าย เพื่อต้องการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ไว้เพื่อค้ำจุนพรรคพวกตนเอง ก่อให้เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพของระบบราชการ เพราะระบบราชการจะไม่สามารถรักษาคนดี คนเก่งและคนเสียสละเพื่อส่วนรวมไว้ได้เพราะพวกเขาเหล่านั้นย่อมจะต้องท้อแท้ขาดขวัญกำลังใจและความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่รับใช้ชาติบ้านเมืองไปในที่สุด

นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ยังเอื้อประโยชน์ให้นำไปสู่การทุจริต คอรัปชั่นที่เพิ่มมากขึ้นในระบบราชการ การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือและขาดความศรัทธาต่อระบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการก็จะขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีแต่ปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อตอบแทนบุญคุณผู้มีอำนาจ อีกทั้งประเทศต่างๆ ก็จะขาดความเชื่อมั่นต่อประเทศไทย เนื่องจากการบริหารงานราชการที่ขาดประสิทธิภาพไม่เป็นระบบที่ดี และจะส่งผลเสียระยะยาวต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติต่อไปในอนาคต ปัญหาระบบอุปถัมภ์นี้หากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังและสร้างความตระหนักให้กับข้าราชการและประชาชนโดยเฉพาะเยาวชนรุ่นใหม่ว่าระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่ส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงแล้ว ก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังลึกจนแก้ไขไม่ได้และสร้างความเสียหายต่อประเทศตลอดไป ดังนั้นจึงสมควรที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้มีการพิจารณาศึกษาปัญหาของระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการดังกล่าวว่าสร้างผลกระทบและผลเสียหายต่อประเทศชาติและระบบราชการอย่างไร และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่วาระแห่งชาติให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันตระหนักและร่วมมือกันแก้ไขอย่างจริงจังเพื่ออนาคตที่ดีของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ข้าพเจ้าจึงขอเสนอญัตติตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ เพื่อให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม โดยมีกำหนดเวลาพิจารณาศึกษา ๑๒๐ วัน

กลุ่มงานพระราชบัญญัติ
รับที่ ๒ / ๒๕๕๙
วันที่ ๒๗ / ม.ค. / ๕๙
เวลา ๐๙.๕๑ น.

สำนักการประชุม
สำหรับเหตุผลและรายละเอียดเพิ่มเติมจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ต่อไป

กลุ่มงานกระเบียบ ปรามิตตะสมัย
(น.ส. ปฏิพร ยี่วันนา)
๒๗ ม.ค. ๕๙

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง ผู้เสนอญัตติ
(ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง) ✓
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ผู้รับรองญัตติ

๑. .....
(พล.ร. ศิรชัย .....)
หมายเลขสมาชิก ๒๔๗ ✓

๒. พล.อ. .....
(ประวิตร วงษ์สุวรรณ)
หมายเลขสมาชิก ๒๑๒ ✓

๓. พล.อ. .....
(สิทธิ ศิริมหาสาคร)
หมายเลขสมาชิก ๑๓๑ ✓

๔. .....
(อนุพงษ์ เผ่าจินดา)
หมายเลขสมาชิก ๒๑๖ ✓

๕. .....
(พลโทหญิง เกียรติกมล)
หมายเลขสมาชิก 153 ✓

๖. พล.อ.อ. .....
(ทรงกลด ปรีชาสวัสดิ์)
หมายเลขสมาชิก ๑๑๐ ✓

๗. พล.ท. .....
(อรรถพล อรุณหะ)
หมายเลขสมาชิก ๔๒ ✓

๘. .....
(อิสระ .....)
หมายเลขสมาชิก ๑๑๒ (๑๓๑) ✓

๙. .....
(สาธิต เนตบุตร)
หมายเลขสมาชิก ๑๓๕ ✓

๑๐. .....
(พลตำรวจเอก วัชรเชษฐ)
หมายเลขสมาชิก ๑๑๒ ✓

๑๑ พล.อ.อ. ไพบูลย์ สัมฤทธิ์
(ไพบูลย์ สัมฤทธิ์)
หมายเลขสมาชิก 100 ✓

๑๒ .....
(สมชาย แสวง) (๑๕๐) ✓
หมายเลขสมาชิก 15

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
พิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑. นางสาวจุฑามาศ พุทธังกุโร	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน
๒. นางศศิธร ธรรมธินโน	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ
๓. นางสาวอริษา ทองทับทิม	นิติกรชำนาญการ
๔. นางกรรณิกา สิงห์ศก เทย์เลอร์	นิติกรปฏิบัติการ
๕. นายธนิสร เปสตันยี	วิทยากรปฏิบัติการ
๖. นางสาวสว่างจิต มนตรีพิลา	วิทยากรปฏิบัติการ
๗. นายคมสัน นุ่มพินิจ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๘. นางสาวอมรรัตน์ ทองเชื้อ	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๙. นายสันติภาพ เหมพิจิตร	นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ ด้านกฎหมาย
๑๐. นางสาวรัชนก กันทาไชย	นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ ด้านกฎหมาย
๑๑. นายลภน ทองพบ	นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ ด้านวิชาการ

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกรรมาธิการ ๓
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๓๑-๒ โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๐๖

ออกแบบและพิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๕

ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ
ISO 9001:2008
QUALITY MANAGEMENT SYSTEM