

การเพิ่มประสิทธิภาพการแจ้งเบาะแสตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และ ความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 :
กรณีศึกษาหน่วยงานท้องถิ่น กรุงเทพฯ

นายพีรพล ธนทวี

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564

หัวข้อเอกัตศึกษา การเพิ่มประสิทธิภาพการแจ้งเบาะแสตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และ
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 : กรณีศึกษา หน่วยงานท้องถิ่น
กรุงเทพฯ

โดย นายพีรพล ธนทวี

รหัสประจำตัว 638 00270 34


หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัชพล จิตติรัตน์

ปีการศึกษา 2564

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตาม
หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัชพล จิตติรัตน์)

บทคัดย่อ

เอกัตศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ ให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน ผ่านรูปแบบการจ้างเบาะแส เมื่อพบผู้กระทำความผิด บนทางเท้าของเขตกรุงเทพฯ ผ่านวิธีการศึกษาและวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยทางเอกสาร ผ่านการค้นคว้า ศึกษา สืบค้น รวบรวมข้อมูล จาก หนังสือ บทความที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งยังศึกษาถึงข้อจำกัดภายใต้กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศไทย ตลอดจนข้อจำกัดต่าง ๆ ที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจ้างเบาะแสให้ดียิ่งขึ้น การที่ผู้จ้างเบาะแส ได้รับเงินรางวัล จากการจ้างเบาะแส นั้น จะเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาเมืองให้เติบโตไปอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังมีการปฏิบัติที่ไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอและยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้จ้างเบาะแสโดยตรง ซึ่งผู้วิจัย เห็นว่าการดำเนินการของผู้จ้างเบาะแส ในปัจจุบัน ยังมีช่องว่างที่จะสามารถทำให้เกิดพัฒนาการที่ดีขึ้นได้ผ่านมิติของกฎหมาย ดังนั้นบทสรุปของการศึกษานี้ พิจารณาได้ว่าเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการจ้างเบาะแสมากขึ้น การให้เงินรางวัล กับผู้จ้างเบาะแส จึงเป็นช่องทางหนึ่ง ที่สามารถให้กลไกทางการมีส่วนร่วมและการร่วมกันตรวจสอบของทุกภาคส่วน ไปขับเคลื่อนให้สังคมดีขึ้นได้

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษานับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความอนุเคราะห์และความเมตตา เป็นอย่างสูงจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฏพล จิตติรัตน์ ที่ได้รับความเมตตา อนุเคราะห์ ในการเป็น อาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้ง ได้ สละเวลา ให้ข้อคิด กำลังใจ แนะนำแนวทางในการเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ผ่านความรู้และ ประสบการณ์ อันมีค่า ทำให้สามารถถลั่นกรอง จนออกมาเป็นงานวิจัยฉบับนี้ได้อย่างสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบคุณท่านอาจารย์ และคณาจารย์ทุกท่านที่ถ่ายทอด บ่มเพาะ ความรู้ มุมมอง ทางด้านกฎหมาย และอื่นๆ จนทำให้ ผู้เขียนสามารถนำมาใช้ในการดำเนินการศึกษาเอกัตศึกษา ฉบับนี้ จนผ่านพ้นช่วงเวลาแห่งความยากลำบากไปได้ด้วยดี มาในโอกาสนี้

รวมทั้ง ขอขอบพระคุณ บิดา มารดา วงศาคณาญาติ เพื่อนร่วมงาน มิตรสหาย ผู้สนับสนุนต่าง ๆ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยช่วยประสาน เรื่องราว ข่าวด่วน อยู่เสมอตลอดระยะเวลาของหลักสูตร รวมทั้ง แพทย์ เพื่อนฝูง ที่ให้ข้อคิดและกำลังใจ ที่มีประโยชน์ โดยเฉพาะคำปลอบประโลมใจ ในช่วงเวลา แห่งความยากลำบาก ท้อแท้ สิ้นหวัง หมดหนทาง รวมถึงปัญหาสุขภาพ ในช่วงการทำวิจัย ตลอดจนความช่วยเหลือต่าง ๆ จนทำให้มีแรงผลักดันสามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ ได้ด้วยดี และ สนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ ด้านด้วยดีมาโดยตลอด อีกทั้งต้องขอบคุณตนเองในการใช้ประสบการณ์จาก อดีตทำให้มีกำลังใจในการฝ่าฟันอุปสรรคเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกัตศึกษานับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ หรือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางใดทางหนึ่ง และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขออภัย มา ณ โอกาสนี้ด้วย

พีรพล ธนทวี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ก
กิตติกรรมประกาศ.....	ข
สารบัญ.....	ค
สารบัญตาราง.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย	4
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส และการรักษาความสะอาด	
 และเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	5
2.1 แนวคิดและทฤษฎีในการแจ้งเบาะแส	5
2.1.1 ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส	6
2.1.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่มาจากความแตกต่าง	
ของระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law).....	7
2.1.1.2 แนวความคิดที่เกี่ยวกับกฎหมายที่มาจากบริบทสังคมที่	
เปลี่ยนแปลง	8
2.1.1.3 แนวความคิดที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย.....	8
2.1.2 ความหมายของการแจ้งเบาะแส.....	9
2.1.2.1 การปราศจากความหมายในทางนิติศาสตร์ที่ชัดเจน	9
2.1.2.2 การให้ความหมายโดยองค์กรระหว่างประเทศและหน่วยงานที่มี	
ความชำนาญพิเศษต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม	
กับการแจ้งเบาะแส	9
2.1.2.3 การกระทำที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการแจ้งเบาะแส	10

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.3 ความหมายของเบาะแส	10
2.1.3.1 ความหมายของเบาะแสจากมุมมองทางเศรษฐกิจ	10
2.1.3.2 ความหมายของเบาะแสจากมุมมองความปลอดภัยต่อสาธารณะ ส่วนรวม: การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง.....	11
2.1.3.3 ความหมายของเบาะแสจากการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่ โปร่งใสอื่น ๆ	11
2.1.4 ความหมายของผู้แจ้งเบาะแส.....	12
2.1.5 ประเภทของข้อมูลที่ต้องแจ้งเบาะแส	13
2.1.6 กระบวนการแจ้งเบาะแส	13
2.1.7 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส	13
2.1.8 การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส.....	14
2.2 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับจริยธรรม.....	14
2.2.1 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance).....	15
2.2.1.1 หลักนิติธรรม (Equity).....	15
2.2.1.2 หลักคุณธรรม (Ethics).....	15
2.2.1.3 หลักความโปร่งใส (Transparency).....	16
2.2.1.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation).....	16
2.2.1.5 หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability).....	17
2.2.1.6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money).....	17
2.2.2 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR).....	18
2.2.3 หลักสุจริต	19
2.2.3.1 ประวัติและความเป็นมา.....	20
2.2.3.2 ความหมายของหลักสุจริต.....	20
2.2.3.3 บทบาทหน้าที่ของหลักสุจริต.....	20
2.2.4 หลักการรับฟังพยานหลักฐาน	22
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง.....	22
2.3.1 หลัก 5ส.....	23

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.1.1 ประวัติและความเป็นมา.....	23
2.3.1.2 องค์ประกอบของ 5ส	23
2.3.2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization).....	25
2.3.2.1 ประวัติและความเป็นมา.....	25
2.3.2.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ.....	26
2.3.3 หลักความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน	27
2.3.3.1 ประวัติและความเป็นมา.....	27
2.3.3.2 ความหมายของหลักความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชน	27
2.3.4 หลักการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing)	28
2.3.4.1 ประวัติและความเป็นมา.....	28
2.3.4.2 ความหมายของสัญญาจ้างภายนอก.....	28
2.3.4.3 ประโยชน์ของการทำสัญญาจ้างภายนอก	29
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแส และการรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และ ประเทศไทย)	30
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสภายใต้กฎหมายรักษาความสะอาดของประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	30
3.1.1 ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส.....	31
3.1.1.1 Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012: WPEA.....	32
3.1.1.2 California Labor Code of 1937.....	32
3.1.2 ผู้แจ้งเบาะแส.....	32
3.1.3 เบาะแส.....	32
3.1.4 กระบวนการแจ้งเบาะแส	33
3.1.5 การคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส.....	33
3.1.5.1 ผู้ได้รับการคุ้มครอง.....	33
3.1.5.2 ประเภทของการคุ้มครอง.....	33

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.6 มาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง	34
3.1.6.1 มาตรการที่เป็นคุณ (การให้รางวัล).....	34
3.1.6.2 มาตรการป้องกันการแจ้งเบาะแสอันเป็นเท็จ	34
3.1.7 กฎหมายอื่น ๆ	34
3.1.7.1 California Penal Code of 1872 (CPC).....	34
3.1.7.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน	35
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสภายใต้กฎหมายรักษาความสะอาดของประเทศ	
สหราชอาณาจักร	36
3.2.1 ความทั่วไป.....	36
3.2.2 ผู้แจ้งเบาะแส.....	37
3.2.3 เบาะแส.....	37
3.2.3.1 คุณสมบัติของเบาะแส.....	37
3.2.3.2 ความน่าเชื่อถือของเบาะแส	37
3.2.4 กระบวนการแจ้งเบาะแส	38
3.2.4.1 การเปิดเผยต่อนายจ้าง.....	38
3.2.4.2 การเปิดเผยต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ นายจ้าง.....	38
3.2.5 การคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส.....	38
3.2.6 กฎหมายอื่น ๆ	39
3.2.6.1 The Environment Protection Act 1990 (EPA).....	39
3.2.6.2 Local Government (Contracts) Act 1997 (LGA)	41
3.2.6.3 Government Resources and Accounts Act 2000 (GRAA)....	42
3.2.6.4 Perjury Act 1911 (PA).....	42
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสภายใต้กฎหมายรักษาความสะอาดของประเทศไทย	42
3.3.1 ประวัติและความเป็นมา.....	43
3.3.2 ปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย	43
3.3.2.1 การแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานของรัฐ.....	44
3.3.2.2 มาตรการป้องกันการแจ้งเบาะแสอันเป็นเท็จ	48
3.4 การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน	48

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.5 ความแตกต่างระหว่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร กับประเทศไทย.....	48
3.6 การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร.....	49
3.6.1 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส	49
3.6.2 การให้เงินรางวัล	50
3.6.3 ช่องทางการแจ้งเบาะแส	50
3.6.4 ฐานความผิด	50
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ของการแจ้งเบาะที่มีผลต่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง ในเขตกรุงเทพมหานคร	51
4.1 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส	52
4.2 การให้เงินรางวัล	52
4.3 ช่องทางการแจ้งเบาะแส	53
4.4 ฐานความผิด.....	54
4.5 ประเด็นมุมมองการแก้ไขปัญหา.....	55
4.6 ปัจจัยในการสร้างประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส	56
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	58
5.1 บทสรุป.....	58
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	60
บรรณานุกรม.....	63

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 การให้เงินรางวัลกับผู้แจ้งเบาะแสในแต่ละประเทศ	52
ตารางที่ 4.2 ช่องทางการผู้แจ้งเบาะแสในแต่ละประเทศ	53
ตารางที่ 4.3 ฐานความผิดในแต่ละประเทศ	54

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่หน่วยงานส่วนกลาง ไปจนถึงหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่จะต้องดูแล พื้นที่สาธารณะ สถานสาธารณะ ถนน ทางน้ำ อาคาร สิ่งปฏิภูล มูลฝอย ซากรถยนต์ ให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจาก บทบาทหน้าที่ของรัฐแล้ว ประชาชนยังมีหน้าที่และมีส่วนร่วมในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดการความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาอย่างยาวนาน โดยมีการออก พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่ ในปัจจุบันการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ยังประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ทางเท้า ความสะอาด การขับขี้นกตมูจรรจร เป็นต้น ขณะเดียวกัน ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นจำนวนมาก (ในปี พ.ศ. 2562 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาประเทศไทย จำนวน 40 ล้านคน)¹ โดยกรุงเทพฯ ได้รับการจัดอันดับเป็นเมืองที่เป็นจุดหมายปลายทางจากนักท่องเที่ยวทั่วโลก² (ปี 2562) จากนักท่องเที่ยวประมาณ 22.78 ล้านคน ยิ่งทำให้ กรุงเทพฯ กลายเป็นแหล่งดึงดูดที่จะทำให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

กรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงของประเทศ และเป็นศูนย์กลางราชการ เศรษฐกิจ และ สังคม ของประเทศมาอย่างยาวนาน ทำให้มีประชากรอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ มากที่สุดในประเทศประมาณ 5.6 ล้านคน³ (เฉพาะที่มีทะเบียน) ยังไม่รวมกับประชากรแฝง และประชากรที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชวล ที่ในแต่ละวันจะต้องเดินทางสัญจรเข้ามาใน กรุงเทพฯ ไม่ว่าจะเป็นการเรียนหนังสือ หรือทำงาน ด้วยเหตุที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองใหญ่ และผู้คนจำนวนมาก ทำให้มีปัญหาด่าง ๆ เช่น ปัญหาจรรจร ปัญหามลพิษ ปัญหาขยะ เป็นต้น ปัจจุบันกรุงเทพฯ แบ่งเขตทั้งสิ้น 50 เขต เพื่อควบคุม ดูแล ในเรื่องต่าง ๆ ที่ทาง กรุงเทพฯ รับผิดชอบ ให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยจำนวน

¹ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, จำนวนและรายได้นักท่องเที่ยวต่างชาติ รายเดือน ปี 2558-2563 [ออนไลน์]. 2564, แหล่งที่มา https://www.mots.go.th/more_news_new.php?cid=625 [20 สิงหาคม 2564].

² Diana Munoz Robino, *Global Destination Cities Index 2019*, p. 4. [Online]. 2019, Available from: <https://mstr.cd/3erpTWW> [20 August 2021].

³ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียนจำนวนตามอายุเพศและจังหวัด พ.ศ. 2563 [ออนไลน์]. 2564, แหล่งที่มา <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx> [20 สิงหาคม 2564]

ประชากรที่มาก และ การขาดวินัย และจิตสำนึกที่ดีพอ ทำให้ปัญหาหลายอย่างแม้จะมีกฎหมายที่มีบทลงโทษที่ชัดเจน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ จนกลายเป็นสภาพปัญหาเรื้อรัง

ปัญหาทางเท้าในเขตกรุงเทพฯ นับเป็นปัญหาที่เป็นมาทุกยุคสมัย ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งขยะ การขับขีบนทางเท้า การขายของบนทางเท้า ฯลฯ ทำให้ผู้ใช้ทางเท้า ไม่มีความสะดวก และความปลอดภัยเพียงพอ จากผู้กระทำความผิดเหล่านี้ รวมถึง ข้อจำกัดทางด้านบุคลากรที่จำกัดของ กรุงเทพฯ ในการดูแลได้อย่างทั่วถึง ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่ทางกรุงเทพฯ เผชิญมาอย่างยาวนาน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการที่เข้ามาช่วยเสริมการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากอาศัยหน่วยงานรัฐ คือ สำนักงานเขตเป็นผู้ดูแลเพียงฝ่ายเดียว ก็จะเป็นการยากที่จะทำให้ปัญหาทางเท้า ได้รับการแก้ไขจนประสบความสำเร็จ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแก้ปัญหานี้ จึงเป็นเป็นเรื่องสำคัญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะการเป็นหุ้นส่วนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งจำเป็น หากประชาชนทุกคนมีแนวคิดและปฏิบัติเสมือนว่าเป็นเจ้าของบ้าน จะทำให้การพัฒนาของเมืองนั้นเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะทำให้กระบวนการต่าง ๆ เกิดความโปร่งใสมากขึ้น และหากทุกฝ่ายร่วมมือกันอย่างจริงจัง รวมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายที่เคร่งครัด จะทำให้ กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่น่าอยู่และยั่งยืนในระยะยาว

เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับรักษาความสะอาด และ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมีปริมาณมากเกินกว่าขีดความสามารถของเจ้าพนักงานในการตรวจจับการกระทำความผิด ผู้แจ้งเบาะแสจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้รัฐได้ทราบและปราบปรามการกระทำความผิดได้โดยง่าย และหากประชาชนจำนวนมากจึงเลือกที่จะเพิกเฉย หากพบเจอผู้กระทำความผิดสภาพสังคมก็จะมีปัญหาเหมือนเดิม ไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

ด้วยเหตุนี้เอง ภาครัฐจึงควรส่งเสริมการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแจ้งเบาะแส และขยายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสไปสู่วงกว้าง โดยให้ประชาชนทุกคน ไม่จำกัดว่าจะมี เพศ สถานะทางสังคม แตกต่างกัน สามารถร่วมกันทำประโยชน์ให้กับสังคมได้ อันจะก่อให้เกิดสังคมมีความโปร่งใสและมีการตรวจสอบที่ดีขึ้นด้วย ในอดีตกรุงเทพฯ มีการรณรงค์การแจ้งเบาะแสภายใต้ กฎหมายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งเปิดโอกาสให้ หน่วยงานฯ สรรหา หน่วยงานเอกชนภายนอกมาช่วยในการบริหารได้ แต่ที่ผ่านมาหน่วยงานฯ ยังมิได้มีการสรรหา หน่วยงานภายนอกเข้ามาดูแลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนอกจากนี้ ปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส ทั้งในแง่แรงจูงใจ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

และช่องทางในการแจ้งเบาะแสก็ยังมีข้อบกพร่อง ทำให้ที่ผ่านมาการแจ้งเบาะแสมีจำนวนที่ไม่มากนัก เมื่อเทียบกับการกระทำความผิด

สำหรับในต่างประเทศนั้น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ นานาประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ให้ความสำคัญของการมีผู้แจ้งเบาะแสมายาวนาน และมีกลไกที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส ซึ่งควรนำมาใช้เป็นต้นแบบในการศึกษา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย

2. เพื่อวางกรอบในการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดและความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดำพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ยังมีข้อบกพร่องในเรื่อง การสร้างแรงจูงใจ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และช่องทางในการแจ้งเบาะแส จึงควรนำต้นแบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรมาใช้ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาทำโดยวิจัยเอกสารทางวิชาการ และ การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องโดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528
2. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
3. ระเบียบ กรุงเทพฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ ตาม กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2560
4. Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA)
5. California Penal Code of 1872 (CPC)
6. Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA)
7. The Environment Protection Act 1990 (EPA)
8. กฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

ศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การสัมภาษณ์ (Interview) และการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ในรูปแบบของการค้นหา สืบค้น ค้นคว้า รวมทั้งรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากหนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. เพื่อทราบถึงแนวทางการใช้กฎหมายการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในต่างประเทศและประเทศไทย
2. เพื่อเสนอกรอบแนวความคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส และการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

การแจ้งเบาะแส (Whistleblower) เป็นกระบวนการหนึ่งที่ภาคสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชน ส่งเสริมให้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่โปร่งใส การไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่น กับภาครัฐ มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ผ่านการแจ้งเบาะแส เพื่อที่จะนำการแจ้งเบาะแสไป ดำเนินการทางด้านกฎหมายต่อไป ทางด้านภาคเอกชนสามารถใช้การแจ้งเบาะแส เป็นมาตรการที่เป็น การส่งเสริมถึง หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) และยังเป็น ส่วนสำคัญในการบริหารกับผู้มีส่วนได้เสียในด้านต่าง ๆ (Stakeholders) อีกทั้งยังเป็นหลักสำคัญ ที่ผู้ประกอบการคำนึงถึงในการประกอบธุรกิจในยุคปัจจุบัน

ในอดีตประเทศไทยมีปัญหาที่หน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกลาง หรือ หน่วยงาน ท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ อีกทั้งปัญหาการรักษา ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ปัญหาความสะอาดฯ) ในปัจจุบันพบว่า ปัญหาเหล่านี้ได้ก่อตัวและฝังรากอยู่กับทุกพื้นที่ที่มานานและกำลังเผชิญความรุนแรงมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ เป็นปัญหาที่ประชาชนพบเห็นในขณะสัญจรไปมาในแต่ละวัน สะท้อนให้เห็นว่าระบบการป้องกันและ การรักษาความสะอาดของประเทศไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

การแจ้งเบาะแสนั้นมีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนานในการเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ทำให้ ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเป็น ผู้เป่านกหวีด หากพบการกระทำผิดต่อผลประโยชน์องค์กร หรือประโยชน์สาธารณะได้ โดยได้มีการศึกษา แนวคิดการแจ้งเบาะแส หลักธรรมาภิบาล หลัก ความรับผิดชอบต่อสังคม และแนวความคิดที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยแนวความคิดเหล่านี้จะสามารถใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้ง เบาะแสที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีในการแจ้งเบาะแส

แนวความคิดการแจ้งเบาะแสนั้นมีประวัติมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ราวปี ค.ศ. 1777 ที่ประเทศ สหรัฐอเมริกา และได้มีการแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายเพื่อให้เข้ากับสภาพบริบทในปัจจุบัน รวมทั้งยังให้ ความสำคัญกับผู้เป่านกหวีดในการแจ้งเบาะแสของผู้กระทำผิด โดยผู้แจ้งเบาะแสมารถร้องเรียน ความผิดได้ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด แล้วแต่กรณี หากพบว่ามีกรกระทำผิดต่อองค์กร หรือกระทบ ต่อผลประโยชน์สาธารณะ จากการศึกษาแนวคิดและสามารถแยกประเด็น คือ ความหมายของการจาก เบาะแส ที่ไม่มีความหมายในทางนิติศาสตร์ชัดเจน การกระทำที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการแจ้งเบาะแส

รวมถึง บุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแส ประเภทของการแจ้งเบาะแส กระบวนการแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

2.1.1 ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส

การแจ้งเบาะแส เริ่มต้นและถือกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงสมัยสงครามกลางเมือง ในปี ค.ศ. 1777 ระหว่างกองทัพแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา และ กองทัพแห่งประเทศอังกฤษ โดยมี คำร้องจาก กัปตันแห่งกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา (Marine Captain) นามว่า “John Grannis” ไปถึง สภาองเกรส (Continental Congress) ว่า ผู้บังคับบัญชาแห่งกองทัพเรือ (Continental Navy) นามว่า “Commodore Esek Hopkins” ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลและมีอำนาจมากในขณะนั้นอีกทั้งยังมี ครอบครัวที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองอีกด้วย ได้กระทำการไม่เหมาะสมและมีพฤติกรรมที่ป่าเถื่อนในการทรمانนักโทษชาวอังกฤษ อย่างไร้มนุษยธรรม ภายหลังจากได้รับ จดหมายคำร้อง ถึงสภาองเกรส จึงได้มีสอบสวน ไล่สวน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทางผู้บังคับบัญชาแห่งกองทัพเรือโดนตัดสินว่ามีความผิดจริงจากเหตุการณ์นี้⁴ หลังจากเหตุการณ์นี้ ทางสภาองเกรส ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการแจ้งเบาะแส จึงมีประกาศเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ว่าบุคคลทุกคนในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ แม้แต่ผู้ไม่ได้มีถิ่นฐาน หรือ พักอาศัยในประเทศนี้หากพบพฤติกรรมที่ร้ายแรง ไม่เหมาะสม หลอกลวง สามารถนำส่งข้อมูลเหล่านี้ได้ถึง สภาองเกรส ได้โดยตรงจึงสามารถนับได้ว่าเป็น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแส (The Whistle-Blower Protection Law of 1777) ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา⁵ หลายปีต่อมา ได้มีคดีอื้อฉาวระดับโลก เช่น คดี Watergate เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ได้มีเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แจ้งต่อนักข่าวจากหนังสือพิมพ์ Washington Post ว่ามีการดักฟังคู่แข่งทางการเมืองจากพรรคการเมืองฝั่งตรงข้ามและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวใกล้ถึงระยะเวลาในการเลือกตั้งประธานาธิบดี เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลความเคลื่อนไหวของฝั่งตรงข้าม จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ผู้มีส่วนร่วมต่าง ๆ โดนจับกุม และสามารถสืบสาวไปถึง ประธานาธิบดี Richard Nixon จากเหตุการณ์นี้ทำให้ ประธานาธิบดี Richard Nixon ต้องลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีในเวลาต่อมา⁶ และภายหลังจากได้มีการนำแนวความคิดในการพัฒนาทางด้านการแจ้งเบาะแส ที่จะให้พนักงานหรือบุคคลที่ได้ทำการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส จะต้องได้รับการคุ้มครองจากการเปิดเผยข้อมูล ที่พบว่ามีกรกระทำที่ผิดกฎหมาย

⁴ Christopher Klein, **US Whistleblowers First Got Government Protection in 1777** [Online], 2019, Available from: <https://bit.ly/3mu3lmM> [22 August 2021].

⁵ Stephen M. Kohn, **The Whistle-Blowers of 1777** [Online], 2011, Available from: <https://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html> [22 August 2021]

⁶ History, **Watergate Scandal** [Online], 2009, Available from: <https://www.history.com/topics/1970s/watergate> [22 August 2021].

การบริหารงานอย่างผิดพลาด ในการพัฒนากลายเป็น Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA)⁷ นอกเหนือจากกลไกที่บังคับตามกฎหมายแล้ว การที่จะทำให้ระบบกลไกการแจ้งเบาะแสเข้มแข็ง จะต้องทำให้ประชาชนกล้าที่จะออกมา แจ้งเบาะแส เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ และจำเป็นที่จะต้อง มีกลไกต่าง ๆ ในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ภายหลัง สภาคองเกรส ได้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติ Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA)⁸ ออกมาใช้ เพื่อเป็นการที่จะให้เจ้าหน้าที่ สามารถแจ้งเบาะแสหากพบว่า มีเหตุการณ์ผิดปกติจากการละเมิดกฎหมาย กฎ ระเบียบ การบริหาร ที่ผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหายทางด้านทรัพย์สินตามมา

2.1.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่มาจากความแตกต่างของระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

ราวปี ค.ศ. 1970 ได้มีนักเคลื่อนไหวทางการเมืองชาวอเมริกัน (Legal Activist) ชื่อ Ralph Nader⁹ ได้ให้แนวคิด การแจ้งเบาะแส ผ่านการรณรงค์เรียกร้องมาอย่างยาวนานว่า การเป่า นกหวีด (Whistleblowing) เป็นการรณรงค์ให้สังคมยอมรับถึงความไม่ยุติธรรม ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะ ลูกจ้าง หัวหน้างาน อดีตพนักงาน หากพบการกระทำที่ไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้อง ผิดพลาด และมีผลกระทบต่อลูกจ้าง หรือผู้เกี่ยวข้อง เช่น ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม ให้ออกมาเตือนถึงเรื่องราวต่าง ๆ ในฐานะ ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อที่จะสามารถปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและตรงไปตรงมา เพื่อ ผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับการแจ้งเบาะแสมิต้นกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรกที่มีการผลักดัน การแจ้งเบาะแส ให้เป็นกฎหมายจากเหตุการณ์ต่างๆในอดีต ทำให้มีการวิวัฒนาการจนถึง ปัจจุบัน

สำหรับอีกประเทศที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส คือ สหราชอาณาจักร เนื่องจากในอดีต สหราชอาณาจักร มีอาณาเขตกว้างใหญ่ทั่วโลกและได้มีการใช้ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ในหลาย ๆ ประเทศจนถึงปัจจุบัน โดยสหราชอาณาจักร ให้ความสำคัญกับการแจ้งเบาะแส เพื่อให้ประชาชนในทุก ๆ ภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในดูแลรักษาผลประโยชน์ ร่วมกันผ่านการแจ้งเบาะแสโดยสุจริต ฉะนั้นถึงแม้ว่าในหลาย ๆ ประเทศจะมีระบบกฎหมายที่ต่างกัน

⁷ ซีรสุวัฒน์ ศรีสุวิทย์ และพรชัย เลื่อนฉวี, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยและกระบวนการร้องทุกข์ ตามระเบียบสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2566,” วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 5, 1(สิงหาคม-พฤศจิกายน 2559): 274-275.

⁸ U.S. Securities and Exchange Commission, **Information on Whistleblower Protection Act and Whistleblower Protection Enhancement Act** [Online], 2016, Available from: <https://www.sec.gov/eeoinfo/whistleblowers.htm> [22 August 2021].

⁹ New Haven Register, **Ralph Nader talks whistleblowers and national security at Yale** [Online], 2014, Available from: <https://bit.ly/3sDd3fJ> [22 August 2021].

แต่การเปิดเผยข้อมูลที่กระทำผิด เพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส จากสถานการณ์ต่าง ๆ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญเช่นเดียวกัน

2.1.1.2 แนวความคิดที่เกี่ยวกับกฎหมายที่มาจากบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลง

ในอดีตที่ผ่านมาสังคมให้ความสำคัญในเรื่องการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ประกอบการจำนวนมากคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์โดยมิได้เป็นเป้าหมายสูงสุด ทำให้เกิดการเอาเปรียบแรงงานในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ การกดขี่แรงงาน การทำงานที่ไม่ปลอดภัย สถานที่ทำงานไม่ถูกสุขลักษณะอนามัยที่ตีพอ การไม่ดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อม จนเกิดการลุกขึ้นต่อสู้ เรียกร้องให้มีการปรับปรุงค่าแรง สวัสดิการ และความปลอดภัยต่อการทำงานให้ดีขึ้น เพื่อสร้างความพึงพอใจกับแรงงาน โดยไม่ให้นายจ้างมองแต่เพียงผลประโยชน์เพียงด้านเดียว แต่จะต้องมองถึงความถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งทางด้านจริยธรรมอีกด้วยทำให้ผู้ประกอบการเริ่มมีการตื่นตัวและมีการปรับข้อเรียกร้องต่าง ๆ ผ่านการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสภายในองค์กรเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทำให้กลไกของการแจ้งเบาะแสเริ่มเข้ามามีส่วน เป็นแนวคิดสำคัญในการขับเคลื่อน มิใช่เพียงแต่นายจ้างหรือลูกจ้าง เท่านั้น แต่ยังได้ขยายขอบเขตไปถึง คู่ค้าของบริษัท และผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ จนครอบคลุมมากขึ้น ทำให้ทุกภาคส่วนเริ่มหันมาให้ความสำคัญและใส่ใจของภาคสังคมมากยิ่งขึ้น จุดนี้เองทำให้วิวัฒนาการของ การแจ้งเบาะแส ได้เปลี่ยนแปลงไปถึงภาครัฐ ภาคสังคม อันจะทำให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาบ้านเมืองต่อไป

2.1.1.3 แนวความคิดที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

การแจ้งเบาะแสในการบังคับใช้กฎหมายนั้น แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการแจ้งเบาะแสอีกทางหนึ่ง โดยภาคธุรกิจนั้นจะมีความคล่องตัวที่สูงกว่าการดำเนินการของภาครัฐ ฉะนั้นการริเริ่มนโยบายสามารถทำได้ง่ายจากผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ นอกเหนือจากมี ระบบการตรวจสอบภายในและการบริหารที่เข้มแข็งแล้ว การมี ผู้ตรวจสอบภายใน ผู้สอบบัญชี คณะกรรมการตรวจสอบ ที่มีความเชี่ยวชาญจะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ป้องกัน ในด้านต่าง ๆ นอกเหนือจากนี้คุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบ จะต้องอิสระ จากการแทรกแซงจากบุคคลที่มีอำนาจในองค์กรธุรกิจด้วย โดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบนั้น จะมี “หมาเฝ้าบ้าน” (Watchdog)¹⁰ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ตรวจสอบตราและทำการแจ้งเตือนหากพบเห็นประเด็นที่ผิดปกติ เพื่อไม่ให้บุคคลใด หรือกลุ่มคน ดำเนินการหาผลประโยชน์ใด ๆ จากองค์กรธุรกิจได้ แต่ปัจจุบันการที่จะเข้มแข็งแต่ภายในองค์กรธุรกิจอย่างเดียวเริ่มไม่เพียงพอ

¹⁰ ThaiPublica, องค์กรตรวจสอบกับการต่อต้านคอร์รัปชัน (ตอนที่ 1): Watch Dog Organization กับ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน [ออนไลน์], 2557, แหล่งที่มา <https://thaipublica.org/2014/05/watch-dog-organization/> [22 สิงหาคม 2564].

การนำแนวคิด หมาเฝ้าบ้าน ไปใช้กับภาคสังคม จึงเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ ทำให้ทั้งภาคธุรกิจและภาคสังคม หันมาให้การแจ้งเบาะแสเป็นหนึ่งในพื้นที่สำคัญในการเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในปัจจุบัน

2.1.2 ความหมายของการแจ้งเบาะแส

การแจ้งเบาะแส หมายถึงการที่บุคคลหนึ่งได้พบการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในองค์กร และได้แจ้งการกระทำความผิดแก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยความหมายของการแจ้งเบาะแส ได้จำแนกออกเป็นหัวข้อย่อย ๆ คือ การปราศจากความหมายในทางนิติศาสตร์ที่ชัดเจน การให้ความหมายจากองค์กรระหว่างประเทศ และการกระทำที่มีลักษณะการใกล้เคียงกับการแจ้งเบาะแส

2.1.2.1 การปราศจากความหมายในทางนิติศาสตร์ที่ชัดเจน

แนวคิดการแจ้งเบาะแส คือ หากบุคคลในองค์กรพบเห็นสิ่งผิดปกติ การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ละเมิดศีลธรรม ละเมิดคุณธรรม ละเมิดจริยธรรม ละเมิดกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรหรือบ้านเมือง แล้วมีการแจ้งข้อมูลที่พบเห็น แก่ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข ตรวจสอบ ป้องกันเรื่องผิดปกติต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้กฎ กติกา อย่างถูกต้องและเหมาะสม เพื่อผลประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่ถึงแม้คำนิยาม ของการแจ้งเบาะแสจะยังไม่แน่ชัดแต่หากยึดถือปฏิบัติตามทำนองคลองธรรม ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการแจ้งเบาะแสเช่นกัน

2.1.2.2 การให้ความหมายโดยองค์กรระหว่างประเทศและหน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับการแจ้งเบาะแส

ปัจจุบันองค์กรจำนวนมากทั้งในและต่างประเทศได้ให้ความสำคัญของ การแจ้งเบาะแส นอกเหนือจากภายในองค์กรแล้ว แต่อีกหนึ่งประเด็นที่ไม่สามารถมองข้ามได้เลยและช่วงหลังภาคสังคม ภาครัฐ ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะมากขึ้น สำหรับหน่วยงานทางด้านความปลอดภัยของสหรัฐอเมริกา (Occupational Safety and Health Administration: OSHA) สังกัดกระทรวงแรงงาน (United States Department of Labor: USDL) ได้วางหลักไว้ว่าเป็นการปกป้องลูกจ้างจากการตอบโต้จากการที่ลูกจ้างได้รายงานสิ่งที่ผิดปกติ การละเมิดในสถานที่ทำงานเกี่ยวกับสุขลักษณะอนามัยและความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม การพอกเงินหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง จากการแจ้งเบาะแส¹¹ การส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม สร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบและครอบคลุมในทุกระดับ ลดการทุจริตในหน้าที่และการรับสินบนทุกรูปแบบ เป็นหนึ่งใน

¹¹ United States Department of Labor, Whistleblower Law Enforced by OSHA [Online], n.d., Available from: <https://www.whistleblowers.gov/> [24 August 2021].

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)¹² ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ฉะนั้น ผู้แจ้งเบาะแส จึงเป็นหนึ่งในฟันเฟืองสำคัญที่จะทำให้สังคมปราศจากคอร์รัปชันในทุกระดับได้โดยความร่วมมือจากประชาชนทุกคน

2.1.2.3 การกระทำที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการแจ้งเบาะแส

นอกจากการแจ้งเบาะแสแล้ว ยังมีลักษณะบางคำที่คล้ายคลึงกันกับการแจ้งเบาะแสดังเช่น “การร้องเรียน” หากพบการกระทำทุจริตหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ สามารถร้องเรียนได้ ในหน่วยงานหรือองค์กร แต่หากเป็น “การแจ้งเบาะแส” จะมีผลกระทบต่อสังคมมากกว่าหรือ “การร้องทุกข์”¹³ จากผู้มีผลกระทบ เช่น ไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการทำงาน ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา หรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานที่ละเมิดตามระเบียบของบริษัท หน่วยงานต่าง ๆ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ แนวความคิด การแจ้งเบาะแส เชื่อว่าต้องทำด้วยหลักสุจริตแต่อย่างไรก็ดี ยังพบว่าบางครั้งยังมีแนวความคิดว่าหากข้อมูลเบาะแสที่แจ้งนั้นเป็นการแจ้งเบาะแสที่มีเจตนาโดยไม่สุจริต แบบนี้เรียกว่า “ผู้ทรยศ” (Traitor) เพื่อหวังผลประโยชน์บางอย่าง ทำให้การแจ้งเบาะแส ในเรื่องนั้น ๆ บางครั้งจะมีคำถามว่า เป็นการแจ้งเบาะแสหรือ ผู้ทรยศ แต่ถึงกระนั้น การแจ้งเบาะแส ยังคงมีความสำคัญต่อระบบผลประโยชน์สาธารณะในภาพรวม

2.1.3 ความหมายของเบาะแส

เบาะแส มีความคาดหวังว่าจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในวงกว้าง มากกว่าที่จะเป็นข้อมูลที่เป็นเพียงผลประโยชน์ส่วนตน โดยมีกรอบความคิดในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัยสาธารณะส่วนรวม การทุจริตคอร์รัปชันและการไม่โปร่งใสอื่น ๆ

2.1.3.1 ความหมายของเบาะแสมุมมองทางเศรษฐกิจ

ในอดีตมีเหตุการณ์มากมายที่เกิดจากความตั้งใจของผู้บริหารในองค์กรต่าง ๆ ที่ละเมิดบิดเบือน ข้อเท็จจริง กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือขององค์กรเอง แต่อย่างไรก็ตามกลับกลายเป็นการสร้างความเสี่ยงให้กับผลประโยชน์ของสังคมในวงกว้าง ถึงแม้องค์กรธุรกิจ จำนวนมากจะมี การตรวจสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชี หรือแม้แต่ฝ่ายตรวจสอบภายใน ที่เข้ามาตรวจสอบต่าง ๆ ถึงแม้ว่าจะสามารถตรวจสอบเจอได้ และสามารถตรวจสอบจนถึงผู้เกี่ยวข้อง

¹² องค์การสหประชาชาติ ประเทศไทย, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง, 2562), หน้า 151-155.

¹³ การบินไทย จำกัด (มหาชน), “ร้องเรียน และการร้องทุกข์ แตกต่างกันอย่างไรร,” TG รวมพลัง ป้องกันภัยทุจริต, 7, 6 (มีนาคม 2561): 1-3.

ทั้งหมด แต่ได้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจมหาศาล ดังเช่น เหตุการณ์ Barings Bank¹⁴ WorldCom¹⁵ Enron¹⁶ หรือ Arthur Andersen¹⁷ ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบในวงกว้าง เช่น ผู้ถือหุ้น ผู้สอบบัญชี และกลายเป็นสาเหตุสำคัญสู่ความล้มละลายของบริษัทยักษ์ใหญ่ โดย ข้อมูลของเบาะแส ที่ได้รับนั้น กลายเป็นหลักฐานสำคัญที่ทำให้เหตุการณ์นี้ได้รับการคลี่คลาย

2.1.3.2 ความหมายของเบาะแสจากมุมมองความปลอดภัยต่อสาธารณะส่วนรวม: การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ความปลอดภัยสาธารณะส่วนรวมเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของประชาชนในสังคม ถึงแม้เมืองจะมีประชากรเพิ่มขึ้นแต่ไม่สามารถละเลยความปลอดภัยได้ ในทางกลับกันยิ่งประชากรมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ จะมีมากขึ้นควบคู่กันไปด้วย เช่น การขับขีรถจักรยานยนต์บนทางเท้าทำให้เกิดอุบัติเหตุกับผู้สัญจรบนทางเท้า การขายของบนทางเท้ากีดขวางการสัญจรของประชาชนในบางพื้นที่ ยากจะสัญจร ประชาชนต้องหลบไปสัญจรบนถนนซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ การรักษาความสะอาดบนพื้นที่สาธารณะยังคงไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จ ฉะนั้นเพื่อความปลอดภัยต่อสาธารณะส่วนรวม การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ข้อมูลเบาะแส จากผู้แจ้งเบาะแสวิงเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการร่วมกันแก้ไขปัญหาจากภาคประชาชน เมื่อประชาชนพบเห็น เหตุการณ์ หรือสิ่งผิดปกติใด ๆ สามารถที่จะแจ้งเบาะแสต่าง ๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1.3.3 ความหมายของเบาะแสจากการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใสอื่น ๆ

การทุจริตคอร์รัปชันเปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่กัดกร่อนทำลายกระบวนการยุติธรรมในองค์กร ให้อ่อนแอลงซึ่งไม่เป็นผลดีต่อองค์กรในระยะยาวและสะท้อนถึงปัญหาประเทศในภาพรวม ฉะนั้นการจะทำให้องค์กรมีความโปร่งใส จำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบและกลไกต่าง ๆ ที่สามารถเข้ามาเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาทุจริตได้ โดยข้อมูลของเบาะแส จึงเป็นอีกหนึ่งกระบวนการในการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทุจริตให้ลดลงต่อไป

¹⁴ Chen J. and Potters C., **Barings Bank** [Online], 2020, Available from: <https://www.investopedia.com/terms/b/baringsbank.asp> [24 August 2021].

¹⁵ ลงทุนแมน, **กรณีศึกษา WorldCom จากบริษัทมูลค่า 5 ล้านล้าน สู่อการล้มละลาย** [ออนไลน์], 2563, แหล่งที่มา <https://www.longtunman.com/26612> [24 สิงหาคม 2564].

¹⁶ หลักทรัพย์บัวหลวง, **กรณีศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล กับบริษัท Enron** [ออนไลน์], 2017, แหล่งที่มา <https://knowledge.bualuang.co.th/knowledge-base/enron-casestudy/> [24 สิงหาคม 2564].

¹⁷ Segal T., Mansa J. and Reeves M., **Enron Scandal: The Fall of a Wall Street Darling**, **Investopedia** [Online], 2021, Available from: <https://www.investopedia.com/updates/enron-scandal-summary/> [24 August 2021].

2.1.4 ความหมายของผู้แจ้งเบาะแส

การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็น พนักงาน เจ้าหน้าที่ พบเห็นว่า มีบุคคล หรือ กลุ่มบุคคล กำลังดำเนินการฝ่าฝืน กฎ ระเบียบ กฎหมาย เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ โดยผู้แจ้งเบาะแสจะทำการแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ โดยได้มีผู้ได้ให้คำจำกัดความดังตัวอย่าง ดังนี้

Merriam-Webster เป็นผู้ให้บริการทางด้านพจนานุกรมทางด้านภาษา ได้ให้คำนิยาม ผู้แจ้งเบาะแส หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่เปิดเผยความผิดปกติของบุคคลอื่น¹⁸

ศูนย์รวบรวมข้อมูลทางราชการของสหราชอาณาจักร (Government of United Kingdom) ได้ให้คำนิยามของ ผู้แจ้งเบาะแส หมายถึง การที่พนักงานได้พบเห็นการกระทำที่ผิดปกติในสถานที่ทำงาน แล้วได้รายงานความผิดปกติเหล่านี้แก่ผู้รับผิดชอบ¹⁹

National Whistleblower Center (NWC) ศูนย์กลางของผู้แจ้งเบาะแสแห่งชาติ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้คำนิยามของ ผู้แจ้งเบาะแส หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งได้รายงานความเสียหาย การฉ้อโกง การกระทำความผิด การคอร์รัปชัน หรือ ภัยอันตราย ไปสู่สาธารณะ ผ่านบุคคลในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด และโดยปกติบุคคลผู้แจ้งเบาะแสนั้นจะทำงานอยู่ในองค์กรนั้น²⁰

ตรีนูช อิงคุทานนท์ นักเขียนเกี่ยวกับการเมือง ได้ให้คำนิยามของ ผู้แจ้งเบาะแส หมายถึง ส่วนสำคัญที่ทำให้องค์กรต่าง ๆ สามารถแก้ปัญหาการทุจริตหรือการละเมิดกฎหมาย โดยให้คนองค์กรช่วยกันสอดส่องความผิดปกติ²¹

จากคำนิยามจากองค์กรต่าง ๆ นั้นได้อธิบายในเบื้องต้น ว่าการแจ้งเบาะแสการกระทำผิดต่าง ๆ มักจะเริ่มจากผู้แจ้งเบาะแส ที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรที่กระทำความผิด และยังรวมถึงบุคคลภายนอกองค์กรที่พบเห็นและสามารถเปิดเผยการกระทำผิดนั้นได้

¹⁸ Merriam-Webster, **Definition of whistleblower** [Online], n.d., Available from: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/whistleblower> [25 August 2021].

¹⁹ Government of United Kingdom, **Whistleblowing for employees** [Online], n.d., Available from: <https://www.gov.uk/whistleblowing> [25 August 2021].

²⁰ National Whistleblower Center, **What is a Whistleblower?** [Online], n.d., Available from: <https://www.whistleblowers.org/what-is-a-whistleblower/> [25 August 2021].

²¹ ตรีนูช อิงคุทานนท์, **Whistleblower กฎหมายไทยช่วยอะไรผู้เปิดโปงความจริง** [ออนไลน์], 2564, แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2135651> [25 August 2021]

2.1.5 ประเภทของข้อมูลที่ต้องแจ้งเบาะแส

ข้อมูลที่ต้องแจ้งเบาะแสนั้นจะต้องเป็นข้อมูลที่ทำให้ผู้กระทำเจตนาที่จะละเมิดกฎหมาย กฎต่าง ๆ โดยมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น หรือส่วนร่วมและข้อมูลนั้นจะต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องสุจริต

1) ข้อมูลที่แจ้งเบาะแส เป็นข้อมูลที่เจตนาละเมิดกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การ การออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง การใช้อำนาจในทางที่ผิดและไม่เหมาะสม อันมีผลกระทบต่อจริยธรรม

2) ข้อมูลที่กระทบต่อความปลอดภัยต่อบุคคล ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ต่อองค์กรและประโยชน์สาธารณะ

3) ข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสังคมทำให้กระทบต่อความปลอดภัย ชีวิต และทรัพย์สินในวงกว้าง

4) ข้อมูลที่ถูกต้องสุจริตไม่เป็นการใช้ความคิดเห็นส่วนตัวจะต้องเป็นข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือได้

ข้อมูลที่น่ามาใช้ในการแจ้งเบาะแสนั้นจะต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องสุจริตหากพบว่าองค์กรที่กระทำ ความผิดนั้นกระทำความผิดต่าง ๆ โดยมีขอบ

2.1.6 กระบวนการแจ้งเบาะแส

การแจ้งเบาะแสนั้นเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารองค์กรให้โปร่งใส ฉะนั้นเพื่อให้องค์กรมี กระบวนการแจ้งเบาะแสที่เหมาะสม นอกเหนือจาก เบาะแส และผู้แจ้งเบาะแส แล้วยังมีช่องทางที่ใช้ ในการแจ้งเบาะแส ได้แก่ การแจ้งเบาะแสผ่านทางจดหมาย โทรศัพท์ หรือ Hotline ผ่าน Call Center สื่อออนไลน์ตามช่องทางต่าง ๆ การแจ้งเบาะแสโดยตรงฝ่ายหน่วยงานตรวจสอบ หรือแจ้งไปยังองค์กรที่มีหน้าดูแลเรื่องดังกล่าวโดยตรงช่องทางแจ้งเบาะแสจึงเป็นช่องทางสำคัญที่เปิดโอกาสให้ผู้แจ้งเบาะแส สามารถที่จะแจ้งเบาะแสในเรื่องผิดปกติผ่านช่องทางต่าง ๆ ฉะนั้นหากมีช่องทางที่หลากหลาย จะทำให้ ข้อมูลการแจ้งเบาะแสมีมากขึ้น

2.1.7 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากผู้แจ้ง เบาะแสเป็นผู้ให้ข้อมูลในการกระทำผิดของผู้กระทำผิด จึงมีโอกาสมากที่ผู้กระทำผิด จะใช้อำนาจในทาง มิชอบ กระทำต่อผู้แจ้งเบาะแส ให้เสียหายทางทรัพย์สินหรือความปลอดภัยต่อชีวิต ฉะนั้น จึงต้องมีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอย่างเหมาะสมและรัดกุม โดยเฉพาะหากเรื่องกระทำผิดนั้นเป็นเรื่องที่กระทบ ต่อสังคมในวงกว้างและมีมูลค่าความเสียหายจำนวนมาก สามารถที่จะปกปิดผู้แจ้งเบาะแสได้ เพื่อ ความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแส หรือส่งพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐมาให้ความคุ้มครองได้หากมีความเสี่ยง ที่จะเกิดอันตรายต่อผู้แจ้งเบาะแส²² ขณะเดียวกันในภาคเอกชน หากมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับคดีที่เกิด จากการแจ้งเบาะแส กฎหมายมีการคุ้มครองไม่ให้ผู้บังคับบัญชาถ่วงถ่วง ไล่ ออก ปลดออกจากงาน

²² California Labor Code Section 1102.5

ได้จนกว่าทราบถึงผลของคดีถึงที่สุด และผู้แจ้งเบาะแสในฐานะพนักงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนสามารถที่จะเรียกร้อง ค่าเสียหายค่าชดเชยจากการสูญเสียผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้

2.1.8 การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส

การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส เป็นสิ่งสำคัญเพราะได้เสียสละในการให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่สำคัญในการเอาผิดผู้กระทำผิด ทำให้มีโอกาสเกิดการกลั่นแกล้งจากผู้กระทำความผิด เช่น โดนผู้บังคับบัญชา กลั่นแกล้ง ไล่ออก ทำให้สูญเสียงาน หรือ การแก้แค้นต่อผู้แจ้งเบาะแส ทำให้บาดเจ็บ สูญเสียอวัยวะ มีผลกระทบต่อชีวิต จิตใจ และทรัพย์สิน ฉะนั้นกระบวนการเยียวยาจึงมีความสำคัญต่อผู้แจ้งเบาะแส กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ลูกจ้าง หรือผู้แจ้งเบาะแส สามารถฟ้องร้อง ค่าเสียหาย ค่าชดเชย ค่าเสียโอกาส ในสิ่งที่ลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับ และ หากลูกจ้างโดนให้ออกจากงาน ศาลสามารถสั่งให้ลูกจ้างกลับเข้าไปทำงานได้หากต้องการ²³

2.2 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับจริยธรรม

จริยธรรม เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนและมีการส่งต่อจริยธรรมไปสู่องค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน หากมี จริยธรรมที่ดีและองค์กรมีบุคคลเหล่านี้จะทำให้องค์กรขับเคลื่อนไปด้วยความสงบเรียบร้อย โปร่งใส สะท้อนไปถึงหลักแนวคิดต่าง ๆ ทางด้านจริยธรรม เช่น หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Corporate Responsibility) และหลักสุจริต เป็นต้น โดยประชาชนตระหนักถึงการช่วยกันดูแลสอดส่องและร่วมมือในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยสามารถพบเห็นปัญหาได้ ปัญหาทางเท้าในพื้นที่กรุงเทพฯ เป็นอีกหนึ่งปัญหา หากภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ใช้หลักธรรมาภิบาล และ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีเจตนาที่ดีในการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง สังคมผ่านการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การส่งเสริมผู้นำ นายจ้าง ผู้บังคับบัญชา พนักงาน ลูกจ้าง คู่ค้า ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย มีจริยธรรมจะทำให้องค์กรและสังคมมีภูมิคุ้มกันจากการดำเนินกิจกรรมที่ละเมิดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ได้ โดยมีการแจ้งเบาะแสผ่านการร่วมมือของภาคประชาชน เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมีหลักและแนวคิดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

²³ California Labor Code Section 1106

2.2.1 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)²⁴

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสิ่งที่องค์กรในปัจจุบันทั้งภาครัฐและเอกชนล้วนให้ความสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้การบริหารเป็นอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้ โดยการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นจากความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยทางภาครัฐเป็นผู้ส่งเสริมและมีบทบาทในการรณรงค์ วางรากฐานและรักษา กฎระเบียบต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องต้องอาศัยระบบการจัดการของภาครัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย โปร่งใส ตรวจสอบได้ สำหรับภาคเอกชนและภาคประชาชนให้การสนับสนุนร่วมมือกันต่อต้านการประพฤติมิชอบ และทุจริตในทุกรูปแบบ โดยสามารถแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.2.1.1 หลักนิติธรรม (Equity)

การที่บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ โดยไม่คำนึงถึง ยศถาบรรดาศักดิ์ นักธุรกิจเศรษฐีแสนล้าน ดารา นักแสดง นายทหารชั้นสูง นักการเมืองระดับประเทศ ข้าราชการชั้นสูง หรือจะเป็นบุคคลโดยทั่วไป จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ไม่กระทำการละเมิดกฎหมาย และไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น รวมทั้ง คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรม หากพบว่า มีการกระทำผิดของกฎหมาย จะต้องถูกพิจารณา ลงโทษตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายจะไม่มีข้อยกเว้นสำหรับบุคคลที่กระทำความผิด²⁵

2.2.1.2 หลักคุณธรรม (Ethics)

การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต กตัญญู ชยัน อดทน ไม่ออกนอกกลุ่ม นอกทาง ประพฤติตนให้อยู่ในทำนองคลองธรรม มีวินัย มีน้ำใจ โดยใช้หลักคุณธรรมเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ จนก่อให้เกิดจิตสำนึกที่ดี ละอายในบาปและเกรงกลัวต่อการกระทำชั่ว หากจิตที่เกิดคุณธรรมแล้วจะ สามารถทำให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างครบถ้วนและประพฤติปฏิบัติตนตามกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย²⁶

²⁴ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, **หลักธรรมาภิบาลและการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม องค์กร** [ออนไลน์], 2563, แหล่งที่มา <https://www.ksp.or.th/ksp2018/wp-content/uploads/2020/06/O38-หลักธรรมาภิบาล-คุรุสภา.pdf> [25 สิงหาคม 2564], หน้า 2-4.

²⁵ นิยม รัฐอมฤต, **ธรรมาภิบาล** [ออนไลน์], ม.ป.ป., แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล> [25 สิงหาคม 2564].

²⁶ สำนักงานเลขาธิการกรมกลุ่มคุ้มครองจริยธรรม, **9 คุณธรรมพื้นฐาน** [ออนไลน์], 2559, แหล่งที่มา <https://ethics.nso.go.th/index.php/moral/28-2016-10-31-09-20-14> [25 สิงหาคม 2564]

2.2.1.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)

การเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ทั้งในระดับของภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้บุคคลภายในและภายนอกองค์กร สามารถเข้าถึงการตัดสินใจต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางในการดำเนินงานของผลประโยชน์สาธารณะ หลักความโปร่งใสจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อสามารถตรวจสอบการทำงานได้อย่างชัดเจนถูกต้อง อีกทั้งยังนำไปสู่การไว้วางใจ ในส่วนของภาคประชาชนหากได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วน ตรงไปตรงมา จะทำให้ภาคประชาชนสามารถร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้²⁷

2.2.1.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)²⁸

หลักความมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ชุมชน สังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรม ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ และเมื่อเปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จะทำให้ปัญหาหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ สามารถบริหารด้วยความเข้าใจมากขึ้นผ่านมุมมองที่หลากหลายมิติ และยังเป็นการรวมพลังของประชาชนเพื่อพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างยั่งยืนต่อไป

2.2.1.4.1 ลักษณะการมีส่วนร่วม

สามารถแบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมโดยสังเขป ได้ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ภายในชุมชน และร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการและลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ
- 3) การมีส่วนร่วมการดำเนินโครงการ ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เช่น ทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการเพื่อที่จะทราบได้ว่าสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่

²⁷ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทุ่ม อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี, ความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล [ออนไลน์], ม.ป.ป., แหล่งที่มา http://nkt.go.th/public/list_upload/backend/list_323/files_default_644_1.pdf [25 สิงหาคม 2564].

²⁸ สมบัติ นามบุรี, “ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในงานรัฐประศาสนศาสตร์,” วารสารวิจัยวิชาการ 2, 1 (มกราคม-เมษายน 2562): 185-195.

2.2.1.4.2 ปัจจัยในการมีส่วนร่วม

- 1) ปัจจัยทางสภาพแวดล้อม เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความปลอดภัย เป็นปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดแนวทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป สภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลง เพื่อวางแผนและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแต่ละสถานการณ์
- 2) ปัจจัยจากผู้อื่น โดยที่มีบุคคลอื่นเข้ามาเสนอ กระตุ้น หนุนแรงค์ และมีอิทธิพลในการร่วมมือกันเปลี่ยนแปลงหรือขับเคลื่อนนโยบายบางอย่างที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะในชุมชน หรือต่อสังคมในวงกว้าง
- 3) ปัจจัยที่ได้รางวัลเป็นผลตอบแทน เน้นการขับเคลื่อนด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยนำรางวัลเป็นแรงจูงใจในการผลักดัน แต่หากเป็นการผลักดันด้วยเงินหรือรางวัลอื่น รางวัลประเภทนี้จะอยู่ได้ไม่นาน เพราะอาจขาดแรงจูงใจที่ดีพอในอนาคต แต่หากเป็นการขับเคลื่อนจากภายใน อันเกิดมาจาก ความคิด ความสนใจ ความตั้งใจ ที่ต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น เป็นตัวขับเคลื่อนจะทำให้ประชาชนตระหนักและมีส่วนร่วมเพื่อที่จะทำให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหา ได้ดีกว่าในระยะยาว
- 4) ปัจจัยภายในตัวบุคคล เป็นแรงกระตุ้นที่เกิดจากภายในที่เกิดจากตัวบุคคลเอง โดยมาจากการคาดหวัง และต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ผ่านแนวคิด ประสบการณ์ที่ผ่านมา และคิดว่าตัวเองสามารถมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ดีขึ้น ทำให้เกิดความคาดหวังในการมีส่วนร่วม

2.2.1.5 หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability)

การปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบในการบรรลุวัตถุประสงค์โดยมีความคิดว่าทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผน แสดงความคิดเห็น และปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ จนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยความอาศัยความร่วมมือกันของทุกฝ่าย ไม่เป็นภาระเพียงบางบุคคลหรือบางกลุ่มเท่านั้น ทุกคนจะต้องตระหนักถึงปัญหาส่วนรวมของชุมชนเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

2.2.1.6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money)²⁹

เป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างคุ้มค่า เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยที่ประชาชน หรือ ชุมชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การคำนึงถึงความคุ้มค่าในแต่ละโครงการจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

²⁹ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, หน้า 6-7.

2.2.2 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)

ปัจจุบันหลากหลายองค์กรได้ให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ แนวคิดเรื่องนี้ พัฒนาค้นพื้นฐานในการคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชน เช่น การให้ความช่วยเหลือชุมชนในด้านต่าง ๆ เป็นการผสมผสาน การดำเนินการผ่านความห่วงใยทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนไปด้วย และ ปฏิบัติสัมพันธ์ต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเหมาะสมยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของสังคมโดยรวม เดิมทีในประเทศที่พัฒนาแล้วนำโดยประเทศตะวันตก ให้ความสำคัญในการมุ่งหากำไรสูงสุด จนละเลยด้านคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ทำให้ต้องกลับมาตั้งทบทวนว่า ธุรกิจ กับสังคม จะต้องสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย โดย CSR นั้นสามารถแบ่งความหมายออกได้เป็น 3 องค์ประกอบ³⁰ คือ

1) ภาคธุรกิจ (Corporate) หมายถึง กิจกรรมที่แสวงหาผลกำไรจากการประกอบธุรกิจภายใต้องค์กรธุรกิจ

2) ภาคสังคม (Social) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในองค์กร ได้แก่ การส่งเสริมให้มีการกำกับกิจการที่ดี มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ และบริหารด้วยความโปร่งใส มีการเปิดเผยรายงานต่าง ๆ อย่างถูกต้องครบถ้วน การจ่ายค่าจ้าง ค่าแรง อย่างถูกต้องและตรงเวลา การจัดการผลประโยชน์พนักงาน สวัสดิการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด การคำนึงถึงความปลอดภัยสุขภาพและอนามัยในสถานประกอบการ และผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กร ได้แก่ การให้บริการลูกค้าอย่างตรงไปตรงมา การขายสินค้าที่มีคุณภาพราคาเหมาะสม การไม่เอาเปรียบผู้บริโภค การไม่จ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับผลประโยชน์ การระมัดระวังในสิ่งที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และ ยังมีผู้มีส่วนได้เสียภายนอกองค์กรอีกกลุ่ม คือ ภาคประชาชนที่ตัวองค์กรจะต้องมีความร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนโดยรวม ไม่ว่าจะ สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจขององค์กร เช่น ชยะ อากาศ น้ำ ที่จะมีปัญหา และสามารถแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร เพื่อที่จะป้องกันจะเกิดปัญหาอีกในอนาคต³¹

3) การรับผิดชอบต่อสังคม (Responsibility) หมายถึง การรับผิดชอบต่อสิ่งที่องค์กรได้กระทำลงไป ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้บางครั้งอาจจะทำให้เกิดผลที่ไม่ดี ดังนั้นฐานะองค์กรจะต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำให้เสียหาย รวมถึงหามาตรการปรับปรุงแก้ไขเพื่อไม่ให้ปัญหาเหล่านั้นเกิดขึ้นซ้ำ การรับผิดชอบนั้นมีขอบเขตตั้งแต่ความรับผิดชอบต่อทางด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น การทำกำไรอย่างยั่งยืนแข่งขันอย่างเป็นธรรม ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย โดยองค์กรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง ความรับผิดชอบต่อทางด้านสาธารณะประโยชน์ นอกเหนือจากการทำธุรกิจให้ผลกำไรแล้ว ธุรกิจจะต้องมีการ

³⁰ กังสดาล เชาว์วัฒนกุล, “พัฒนาการทางแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ ในบริบทของศาสตร์ต่าง ๆ,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 39, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2556): 28-31.

³¹ Thinkaboutwealth, ความรับผิดชอบต่อธุรกิจต่อสังคม (CSR) เทรนด์ที่ทุกองค์กรต้องใส่ใจ [ออนไลน์], 2564, แหล่งที่มา <https://www.thinkaboutwealth.com/csr/> [26 สิงหาคม 2564].

ช่วยเหลือสังคมตามกำลังของตน โดยชุมชนบริเวณใกล้เคียงกับสถานประกอบการตั้งอยู่ เพื่อยกระดับให้คุณภาพในชุมชนดีขึ้น

การดำเนินการเพื่อสังคมนั้นนอกเหนือจากการดำเนินการทางธุรกิจแล้ว สิ่งที่เขาไม่ได้ในอีกมุมคือ การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ จริยธรรม และ กิจกรรมเพื่อสังคมด้วย โดยทฤษฎีนี้ นั้น จะต้องมีการกำหนดนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดคุณค่าทางสังคม

1) ทฤษฎีการดำเนินธุรกิจเพื่อสังคม (Corporate Social Performance: CSP) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าองค์กรธุรกิจเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ดังนั้นองค์กรธุรกิจจึงมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจควบคู่กับการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม บทบาทของธุรกิจมีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่งคั่งให้สังคม แต่องค์กรธุรกิจหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากองค์กรธุรกิจ นอกจากความรับผิดชอบต่อทางด้านเศรษฐกิจภายใต้กฎหมายแล้ว ความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นยังรวมถึงความรับผิดชอบต่อการเสียสละเพื่อสังคมด้วย

2) ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่ได้รับประโยชน์ หรือ ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมขององค์กรธุรกิจ โดยองค์กรธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียด้วยความสมัครใจ ความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียในทุกกลุ่ม

3) ทฤษฎีองค์กรธุรกิจในฐานะพลเมือง (Corporate Citizenship Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจด้วยการเสียสละเพื่อสังคม เป็นหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี โดยการมุ่งเน้นกิจกรรมการเสียสละเพื่อสังคม³²

2.2.3 หลักสุจริต

หลักสุจริต หมายถึงความซื่อสัตย์ ความซื่อตรง ไร้อคติ หลีกเลี่ยงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หลักสุจริตถือเป็นหลักกฎหมายขั้นพื้นฐานที่เป็นการนำความถูกต้องและเป็นธรรมเข้ามาใช้ในการควบคุมดูแล เพื่อให้ทุกคนในสังคมยึดหลักนี้ โดยหลักสุจริตเปรียบเสมือน หลักพื้นฐานสำคัญที่ครอบคลุมกฎหมายต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการอย่างซื่อสัตย์สุจริตและให้ความไว้วางใจ อีกทั้งยังเป็นส่วนประกอบของศีลธรรมและคุณงามความดีที่จะกระทำอย่างตรงไปตรงมา และมีความน่าเชื่อถืออันจะทำให้สังคมอยู่ด้วยความสงบสุขเรียบร้อย³³

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

³³ กมล ตันจินวัฒน์กุล, “หลักสุจริต,” วารสารกระบวนการยุติธรรม 5, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2555): 81-84.

2.2.3.1 ประวัติและความเป็นมา

Bona Fides หมายถึงความซื่อสัตย์ เป็นหลักกฎหมายสมัยโรมัน โดยพัฒนามาจากกฎหมายในอดีตที่มีลักษณะเคร่งครัดและตายตัว มีการปรับใช้เพื่อให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยหลักกฎหมายนี้ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ราว 450 ปีก่อนคริสต์ศักราช กฎหมายนี้มีหลักว่า จำเลยมีสิทธิที่จะใช้ข้อโต้แย้ง หากโจทก์มีการฟ้องร้องคดีในศาลต่อจำเลย หากพบว่า ขาดความชอบธรรม หรือแสดงเจตนาอันเป็นเท็จ หรือกระทำการใด ๆ โดยมีชอบ ทำให้ภายหลังศาลได้ให้การยอมรับ ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อตกลงใด ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ก็สามารถใช้หลักสุจริต ในการฟ้องคดีที่กฎหมายไม่ได้มีการรับรองได้ และได้มีการพัฒนาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสุจริต ไปแนวทางที่ว่า “สัญญาย่อมก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างกันตามที่ตกลงกัน และ ตามผลธรรมดาของสัญญาประเภทนั้น ตามบังคับแห่งกฎหมายและปกติประเพณี ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสุจริตด้วย” ทำให้ภายหลังหลักสุจริต ได้ถูกนำไปใช้ในหลากหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ได้มีบทบัญญัติ ในมาตรา 5 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการรับรองหลักสุจริตในบทเบ็ดเสร็จทั่วไป หลักสุจริต จึงเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นพื้นฐานไปครอบคลุมในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ³⁴

2.2.3.2 ความหมายของหลักสุจริต

หลักสุจริตถึงแม้ว่าจะไม่สามารถที่จะให้คำนิยามได้อย่างตรงไปตรงมา แต่หากว่าบุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้โดยไม่ต้องตีความมากถึงแม้จะไม่ใช้บุคคลที่เคยผ่านการเรียนกฎหมายมาก็ตาม ซึ่งหากตีความในภาษาอย่างง่าย คือ การกระทำที่ดีตั้งอยู่บนความดีงามอย่างซื่อสัตย์สุจริตตรงไปตรงมา และแนวคิดนี้ยังคงแทรกลงไปในตัวบทกฎหมายประมวลแพ่งและพาณิชย์

หลักสุจริตมีหลักว่าการกระทำใด ๆ ที่บุคคลมีสภาพจิตใจที่ประกอบไปด้วยความซื่อสัตย์ในความเชื่อหรือวัตถุประสงค์ ความซื่อตรงต่อหน้าที่โดยไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือหลอกลวงในการหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบ³⁵

2.2.3.3 บทบาทหน้าที่ของหลักสุจริต

หลักสุจริตมีลักษณะที่เป็นนามธรรม หากจะมีการนำไปใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมแล้วนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของหลักสุจริตที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ออกมาอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

³⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, เอกสารประกอบการสอนเรื่อง หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ (Good Faith & Supervening Events) ในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส แองโกลอเมริกัน และไทย [ออนไลน์], 2554, แหล่งที่มา <https://www.law.tu.ac.th/wp-content/uploads/2014/02/BonaFide-Supervening-Events.pdf> [26 สิงหาคม 2564], หน้า 14-65.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

2.2.3.3.1 ใช้เพื่อให้ช่องว่างในทางกฎหมายมีเนื้อหาที่สมบูรณ์มากขึ้น

ในการเขียนสัญญานั้นหากว่าสัญญาข้อนั้น ๆ ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขแต่กลายเป็นช่องว่างของสัญญาที่จะทำให้แต่ละฝ่ายตีความกันไปเพื่อไปเสริมเนื้อหาตรงจุดนั้น ๆ และจะต้องคำนึงถึงการทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์อย่างตรงไปตรงมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ทั้งสองฝ่าย รวมถึงจะต้องคุ้มครองให้คู่สัญญาสามารถปฏิบัติตามสัญญาได้อย่างถูกต้องครบถ้วน นอกจากนี้จะต้องมีการใช้ความระมัดระวังต่อชีวิต ทรัพย์สินของคู่สัญญาอีกฝ่าย เพื่อมิให้คู่สัญญาที่มีความเสียหายจากสัญญาหากมีการปฏิบัติตามสัญญาอย่างครบถ้วน รวมทั้งยังต้องมีความร่วมมือ ถ้อยทีถ้อยอาศัย การช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และแนะนำอย่างเปิดเผย ชี้แจงข้อประเด็นสำคัญในสัญญาให้คู่สัญญารับทราบ³⁶

2.2.3.3.2 ใช้แก้ไขเนื้อหาให้สัญญาให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงมาจากบริบทในสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ขณะนั้นได้เปลี่ยนแปลงถึงแม้ว่าจะเกิดการตกลงร่วมกันเข้าทำสัญญาทั้ง 2 ฝ่ายแล้ว แต่ภายหลังพบว่าสัญญาหรือข้อตกลงฉบับดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงมีเหตุให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้บนเงื่อนไขของความซื่อสัตย์ สุจริต ตรงไปตรงมา

2.2.3.3.3 ใช้เพื่อการจำกัดการใช้สิทธิ หลักสุจริต เป็นเสมือนเครื่องมือที่ใช้

เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดที่ประสงค์จะกระทำการใดที่ละเมิดสิทธิในทางที่ผิด เช่น ห้ามฝ่าฝืนในการทิ้งขยะลงในพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

2.2.3.3.4 ใช้ในการตีความข้อสัญญา การตีความในสัญญาต่าง ๆ โดยใช้กฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หลักสุจริต จึงมีความสำคัญในการตีความสัญญาดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่บนพื้นฐานของซื่อสัตย์ สุจริต และศีลธรรมอันดีงาม

2.2.3.3.5 ใช้ตีความเจตนา ในการเข้าทำสัญญา ในบางครั้งไม่สามารถที่เข้าใจ

ในเจตนาที่แท้จริงในสัญญาได้ แต่หากใช้หลักสุจริตเป็นตัวช่วยในการตีความเจตนาโดยสุจริต จะทำให้การทำสัญญาทำได้อย่างยุติธรรมเพียงพอ³⁷

หลักสุจริตจึงเสมือนระบบศีลธรรมที่มีความสำนึก รู้ดีรู้ชั่ว เป็นความตรงไปตรงมา ไว้เนื้อเชื่อใจ อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของบ้านเมือง

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

2.2.4 หลักการรับฟังพยานหลักฐาน

การนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในรูปคดี จะต้องสามารถนำไปใช้โดย ไม่ขัดต่อหลักพื้นฐานของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลด้วย การแจ้งเบาะแสที่มีความน่าเชื่อถือจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูล ที่มีน้ำหนักเพียงพอ และ กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลหรือเบาะแสต่าง ๆ ต้องชอบด้วยกฎหมาย ทำให้หลักการรับฟังพยานหลักฐาน เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพิจารณาความผิดทั้งแพ่งและอาญา ตามหลักการแล้วการรับฟังพยานจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการพิจารณาตัดสินคดีความ และพบว่ากรณีพิพาทดังกล่าวเกิดประเด็นอันเป็นปัญหาข้อเท็จจริง จึงจำเป็นต้องหาข้อยุติเสียก่อนแล้วจึงจะวินิจฉัยตามคู่พิพาทตามกฎหมายได้ ในการพิจารณาข้อเท็จจริงเหล่านี้จำเป็นต้องมีการสืบพยานทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ เป็นต้น

การสืบพยานจะมีรายละเอียดค่อนข้างซับซ้อน ตั้งแต่การกำหนดหน้าที่สืบ การรับฟังพยาน การตัดพยาน วิธีการนำสืบ การชั่งน้ำหนักคำพยาน ในส่วนของคดีแพ่งเองยังมีความแตกต่างกับการสืบพยานในคดีอาญาในบางประเด็นอีกด้วย ในคดีแพ่ง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานที่กฎหมายไม่อนุญาตให้ใช้ คือ การสืบพยานบุคคลแก้ไขพยานเอกสาร พยานเอกสารที่ไม่ปิดอากรแสตมป์ เป็นต้น และพยานที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อไม่รับ ได้แก่ พยานหลักฐานไม่เกี่ยวกับประเด็น พยานหลักฐานที่ทำให้เวลาล่าช้า แต่ในส่วนของคดีอาญานั้น มีหลักต้องห้ามรับฟังพยานหลักฐานเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ได้แก่ การรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นโดยมิชอบ รวมถึง คำรับสารภาพของผู้ถูกจับในชั้นจับกุมหรือรับมอบตัวผู้จับกุม ที่ยังมีได้มีการแจ้งสิทธิด้วย สำหรับการหลอกลวงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หากผู้ให้ข้อมูลมีความใกล้ชิดกับข้อมูล เป็นการยากที่บุคคลอื่นจะเข้าถึงข้อมูล แม้จะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ แต่หากได้มาโดยไม่สมควรใจ จะถือว่าเป็นพยานที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยสมควรใจ จะทำให้ข้อมูลการแจ้งเบาะแสไม่อาจรับฟังได้ และไม่มีน้ำหนักในการนำไปใช้เท่าใดนัก หลักการห้ามรับฟัง เพราะข้อมูลไม่ได้เกิดขึ้นขึ้นด้วยความสมควรใจเป็นหลักทั่วไปที่ทุกฝ่ายนำไปใช้ เช่น เจ้าพนักงานของรัฐในการค้นหาหลักฐาน³⁸

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

หากบ้านเมืองไร้ซึ่งกฎระเบียบจะทำให้บ้านเมืองไม่น่าอยู่ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ มีประชาชนอาศัยร่วมกันอยู่ในเมืองเป็นจำนวนมาก การมีกฎหมาย กฎระเบียบ เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของบ้านเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนในการดำเนินชีวิตร่วมกัน แต่ถึงจะมีกฎหมาย ที่เอื้อต่อการดูแลความสะอาดของเมืองแล้ว แต่หากพบว่าการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ

³⁸ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, ปิติ เอี่ยมจรรย์อุลลาภ, ณัชพล จิตติรัตน์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์, รายงานการวิจัยเรื่องการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560)

ขาดการดูแลอย่างใกล้ชิดที่ตีพอ ทำให้กลไกในการดูแลของเมืองนั้นไม่คล่องตัว แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นจึงเข้ามามีบทบาทและเป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้ดียิ่งขึ้น และอีกหนึ่งแนวคิดคือความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยปฏิเสธไม่ได้เลยว่าภาคเอกชนที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ เช่น เงินทุน เทคโนโลยี สามารถร่วมมือกันกับภาครัฐในการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จึงมีการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร คือ แนวคิดเกี่ยวกับหลัก 5ส แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

2.3.1 หลัก 5ส

5ส เป็นแนวคิดพื้นฐานในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบโดยปัจจุบันมีการใช้หลัก 5ส ไปทั่วโลกในการบริหารงานในหลากหลายองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานควบคู่ไปกับความปลอดภัย ประกอบไปด้วย สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ สร้างนิสัย โดยทุกคนจะต้องปฏิบัติจนกลายเป็นเรื่องปกติ เป็นกิจวัตรประจำวัน และเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร

2.3.1.1 ประวัติและความเป็นมา

หลัก 5ส (5s) ถูกคิดและพัฒนาต่อยอด ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและความปลอดภัย เช่น การลดระยะเวลาในการทำงาน การพัฒนาปรับปรุงการทำงานต่าง ๆ และระบบคุณภาพ ในประเทศญี่ปุ่น มีการริเริ่มมาจากแนวความคิดในการลดการสูญเสียเวลา การเพิ่มผลผลิต การพัฒนาระบบคุณภาพ การสร้างและให้ตระหนักถึงความปลอดภัย ในโรงงานอุตสาหกรรม โดยมี บริษัท โตโยต้า (Toyota)³⁹ เป็นผู้ริเริ่ม โดย Hiroyuki Hirano เป็นวิศวกร และ Sakichi Toyoda ผู้ก่อตั้งบริษัท ในการพัฒนาระบบ และหลังจากนั้น มีการปรับปรุงและพัฒนาจนกลายเป็น 5ส ในปัจจุบัน⁴⁰

2.3.1.2 องค์ประกอบของ 5ส

5ส เป็นแนวคิดการจัดระเบียบเรียบร้อยภายในองค์กร สถานที่ทำงาน สถานประกอบการ ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ปลอดภัย และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน มีองค์ประกอบดังนี้

³⁹ Bharambe V., *History of 5S* [Online], 2020, Available from: https://www.linkedin.com/pulse/history-5s-vaibhav-bharambe/?trk=read_related_article-card_title [27 August 2021].

⁴⁰ Toolshero, *History of 5S System* [Online], n.d., Available from: <https://www.toolshero.com/quality-management/5s-system/> [27 August 2021].

2.3.1.2.1 สะสาง (Seri) สะสาง เป็นการสำรวจสิ่งของและแยกของที่จำเป็นหรือยังต้องการออกมา โดยเป็นการจัดให้เป็นหมวดหมู่ และคัดสิ่งของที่ไม่ต้องการ และหลังจากนั้นมีการกำจัดหรือทิ้งไป ให้คงเหลือแต่สิ่งจำเป็น โดยมีการกำหนดวันทำความสะอาดครั้งใหญ่ (Big Cleaning Day) ในทุก ๆ เดือน เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดจุดหรือสถานที่ที่ต้องการทำการสะสาง โดยมีการสำรวจในทุกพื้นที่ที่ถูกกำหนด และกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน สิ่งที่ได้หลังจากการสะสาง จะทำให้ลดความแออัดกับสิ่งของที่ไม่จำเป็นในสถานที่ทำงาน องค์กร สถานประกอบการ เป็นการประหยัดทรัพยากร และทำให้สภาพแวดล้อมในการทำงานน่าอยู่ขึ้น

2.3.1.2.2 สะดวก (Seiton) สะดวก เป็นการจัดการเก็บสิ่งของ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ให้เหมาะแยกจัดระเบียบเป็นหมวดหมู่เพื่อให้สังเกตเห็นง่ายและพร้อมใช้งานได้ทันที โดยมีหลักคิด คือ สิ่งของแต่ละชิ้นควรจะวางไว้ตรงไหน ถึงจะมีความเหมาะสมเพื่อลดเวลาในการทำงาน และสะดวกต่อการใช้งาน มีป้ายชี้บ่ง เช่น รูปภาพ หรือ ข้อความ เมื่อสามารถปฏิบัติได้ตรงตามขั้นตอนแล้ว จะทำให้ ลดการเสียเวลา ในการค้นหา ทำให้สามารถนำเวลา ที่ได้กลับคืนไปเพิ่มปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนอื่นต่อไป⁴¹

2.3.1.2.3 สะอาด (Seiso) สะอาด เป็นการทำความสะอาดโดยการกำจัดสิ่งสกปรกต่าง ๆ ฝุ่นละออง ขยะ สิ่งสกปรก กลิ่นต่าง ๆ ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ รวมถึงการทำความสะอาด ตรวจสอบดูแลวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ ให้สะอาดและพร้อมใช้งานอยู่เสมอ โดยสามารถกำหนดการทำความสะอาดเป็นตารางประจำในการทำงานที่แน่นอน โดยให้พนักงานทุกคนมีส่วนร่วมในการดูแลความสะอาดพื้นที่ เครื่องมือ ทั้งก่อนและหลังใช้งาน เพื่อความสะอาดในทุกพื้นที่

2.3.1.2.4 สุขลักษณะ (Seiketsu) ภายหลังที่มีการทำ 3ส แรกแล้ว คือ สะสาง สะดวก สะอาด การที่จะให้มีมาตรฐานในระดับที่ดี มีความเป็นระเบียบ เรียบร้อย สะดวก สะอาด ในองค์กร สถานที่ทำงาน ให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานตลอดเวลา เป็นการส่งเสริมบรรยากาศในการทำงานให้ดีขึ้น อีกทั้งยังต้องมีคู่มือในการทำงาน อย่างชัดเจน มีตารางเวลาในการดำเนินกิจกรรมอย่างเหมาะสม อีกทั้งเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่องค์กร โดยอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย ตั้งแต่ ผู้บริหาร ระดับสูงไปจนถึงพนักงานระดับล่าง ที่ต้องช่วยกันดูแล ปฏิบัติ ให้เกิดพฤติกรรม สะสาง สะดวก สะอาด เป็นประจำต่อเนื่อง จนสามารถปลูกฝังเป็นนิสัยให้เกิดสุขลักษณะที่ดี และมั่นใจว่าทุกคนสามารถทำ 5ส ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีคนมาคอยกระตุ้น

2.3.1.2.5 สร้างนิสัย (Shitsuke) ส ตัวสุดท้ายเป็นการมุ่งไปในการสร้างระเบียบ วินัยที่ดี การทำ 5ส เป็นการทำต่อเนื่องไม่ใช่ทำเพียงไม่กี่ครั้งแต่ต้องอาศัยในการทำต่อเนื่อง ซ้ำ ๆ กัน

⁴¹ กองการบริหารงานบุคคล สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยนเรศวร, คู่มือกิจกรรม 5ส [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา https://www.personnel.nu.ac.th/home/index.php?option=com_content&view=article&id=510&Itemid=125 [26 สิงหาคม 2564], หน้า 4-6.

โดยไม่มีการเลิก เพราะหากคิดว่าเพียงพอแล้ว จะทำให้กลับไปสู่สภาพที่ไม่น่ามอง ฉะนั้นในการสร้างนิสัยให้ทุกคนในองค์กรร่วมมือกัน ทุกคนจะต้องทำเป็นนิสัย โดยในการสร้างให้พนักงานมีระเบียบวินัยนั้น จะต้องมีการฝึกอบรมและใส่ใจต่อมาตรฐานในการทำงาน และฝ่ายจัดการ จะต้องย้ำถึงความสำคัญของ 5ส อย่างต่อเนื่อง และยังคงพยายามหาเทคนิคหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น⁴²

ฉะนั้น 5ส จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างนิสัย เพื่อให้ทุกคนรู้จักการ สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะนิสัย จนกลายเป็นนิสัยและเป็นการลด เลิก การใช้ทรัพยากรที่ไม่จำเป็น แล้วให้คงเหลือแต่สิ่งของที่จำเป็น อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้สภาพแวดล้อมต่าง ๆ น่าอยู่มากขึ้น

2.3.2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งในปัจจุบัน เป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นที่มีเข้าใจกับปัญหาและบริบทหลากหลายมิติในชุมชน ได้มีโอกาสในการบริหารและปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ในชุมชนให้น่าอยู่มากขึ้น

2.3.2.1 ประวัติและความเป็นมา

แนวคิดการกระจายอำนาจได้รับความนิยมเนื่องจากการปกครองในอดีตนิยมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลาง แต่ขณะเดียวกันการบริหารแบบศูนย์รวมอำนาจมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถเข้าใจถึงปัญหาและบริบทตามความต้องการของประชาชนในท้องที่ได้แท้จริงและยังเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องของประชาชนจากการแสดงความคิดเห็น ทำให้มีแนวความคิดในการลดการรวมศูนย์ของอำนาจจากส่วนกลาง แต่ต้องการกระจายอำนาจและการตัดสินใจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการกระจายอำนาจเริ่มตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มมีการจัดสรรแบ่งอำนาจตามโครงสร้างการบังคับบัญชาของรัฐบาลเป็นไปตามการกระจายอำนาจทางการเมือง การขยายความเป็นประชาธิปไตย การขยายตลาดโดยการเปิดเสรี และขยายการศึกษาให้ครอบคลุมถึงสังคมส่วนใหญ่ ถัดมาช่วง ทศวรรษที่ 1990 หลาย ๆ ประเทศในประเทศตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา เริ่มมีการปรับรูปแบบในการบริหารโดยการกระจายอำนาจเพื่อลดข้อจำกัดในรูปแบบการบริหารแบบเดิม

ภายหลังโลกได้เข้าสู่ยุคกระแสของโลกาภิวัตน์ (Globalization)⁴³ ที่เปิดโอกาสให้มีตลาดเสรี รวมถึงการมาของยุคข้อมูลข่าวสารผ่านระบบการสื่อสารที่ทันสมัย ทำให้ประชาชนในหลายประเทศได้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ จึงเริ่มมีการกระจายอำนาจมากขึ้นเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงาน จวบจนปัจจุบันที่ Social Media ได้เข้ามาเป็นช่องทางข่าวสารหลักในการบริโภคของ

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-10.

⁴³ วุฒิสสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 11-12.

ประชาชน ทำให้โอกาสการเข้าถึงข่าวสารได้ง่ายกว่าในอดีตอย่างมาก ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นตัวขับเคลื่อนให้สังคมต้องการอำนาจที่กระจายไปให้กว้างขวางมากขึ้น

2.3.2.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นการลดบทบาทการบริหารแบบรวมศูนย์จากส่วนกลาง และมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลบริหารงานตามวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของชุมชนนั้น ๆ อย่างแท้จริง โดยได้มีผู้ให้คำนิยาม ของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2544) มองว่าการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะ และมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ แต่การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจบางส่วน แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในเขตที่ตนปกครองโดยปราศจากการแทรกแซง ผ่านการโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบเด็ดขาด⁴⁴

ปธาน สุวรรณมงคล (2554) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคม⁴⁵

อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555) มองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของการสร้างสถาบันอันเป็นกฎ กติกาที่ดี คือการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎที่ดีเนื่องจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักของการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น ซึ่งสำคัญต่อการสร้างสถาบันทางสังคม⁴⁶

การกระจายอำนาจเพื่อให้มีความเข้าใจสภาพปัญหาในทุกมิติจากหน่วยงานในท้องถิ่น และลงมือแก้ไขปัญหาการบริหารงานส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากอำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง

⁴⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2554), หน้า 290-291.

⁴⁵ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ:แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 6.

⁴⁶ อภิชาติ สถิตนิรามัย, รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (เชียงใหม่: แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันบัณฑิตศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 12.

2.3.3 หลักความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นการอาศัยจุดแข็งของแต่ละฝ่ายที่มีความชำนาญในสาขาที่ตนเชี่ยวชาญภายใต้ การประสานความร่วมมือ ผ่านเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อไขปัญหาที่องค์กรเดิยวันนั้นไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ตนเองและใช้ทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมีอย่างจำกัดเพื่อผลประโยชน์สูงสุด

2.3.3.1 ประวัติและความเป็นมา

การบริหารการเมืองการปกครองในกลุ่มประเทศยุโรปนั้น ประกอบไปด้วยเหล่าประเทศสมาชิกที่มีความหลากหลายกันมากมายหลายประเทศ ทำให้การปกครองมีทั้งในส่วนที่เหมือนกันและต่างกัน แต่เนื่องจากกลุ่มประเทศยุโรปมีเป้าหมายร่วมกัน ทำให้แต่ละประเทศจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบไปด้วยมลรัฐต่าง ๆ ในแต่ละมลรัฐล้วนมีกฎหมายเป็นของตนเอง ทำให้การปกครองแบบประสานความร่วมมือเพื่อคอยผลักดันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มีมากขึ้นเป็นลำดับ

จากสถานการณ์ทั่วโลกที่เกิดเหตุการณ์วินาศภัยบ่อยครั้งทั่วโลก รวมถึงข้อตกลงการค้าต่าง ๆ ทั่วโลก (Free Trade Agreement) ต่าง ๆ ทำให้มีการส่งสินค้าไปยังสู่ประเทศปลายทางทั่วโลกได้อย่างง่ายดายมากขึ้น และจากข้อตกลงต่าง ๆ ทำให้ภาคเอกชนมีการลงทุนควบคู่กับภาครัฐในมิติของเศรษฐศาสตร์ หรือ ในช่วงเกิดภัยพิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชนล้วนอาศัยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

2.3.3.2 ความหมายของหลักความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

หลักความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน คือการที่ทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าใช้เครือข่าย ทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมี เข้ามาร่วมกันในการแก้ไข ปัญหา ส่งเสริมกันในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข ภายใต้เป้าหมายร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในสังคม

Frederickson (2007)⁴⁷ ได้มีความเห็นในการแบ่ง กรอบแนวความคิดออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 เป็นการประสานงานกันระหว่างองค์กรที่เกิดขึ้นทั้งในระดับแนวตั้ง (Vertical) และระดับแนวราบ (Horizontal)

ส่วนที่ 2 เป็นการขยายความร่วมมือจากภาครัฐในการทำสัญญาจ้างเหมาบริการ หรือ ให้เงินสนับสนุน เช่น ภาคเอกชน หรือ ภาคประชาชน ในการจัดการบริการสาธารณะ

⁴⁷ Frederickson, H. G., "Whatever Happened to Public Administration?: Governance, Governance Everywhere," In *The Oxford handbook of public management*, Ferlie E., Lynn L. E. Jr, and Pollitt C, eds. (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 282-304.

ส่วนที่ 3 เป็นรูปแบบของกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายและการนำไปสู่ภาคปฏิบัติ การบริหารในการอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน จะต้องมีการแบ่งภารกิจบนพื้นฐานในความชำนาญของแต่ละฝ่ายและให้สอดคล้องกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

2.3.4 หลักการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing)

ในปัจจุบันทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ได้มีการใช้รูปแบบของสัญญาจ้างในการว่าจ้างงานภายนอก เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับความต้องการของผู้ว่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็น การบริการรักษาความปลอดภัย บริการรักษาความสะอาด เป็นต้น และรูปแบบของการว่าจ้างงานภายนอก เริ่มมีการขยายขอบเขตการให้บริการมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทุก ๆ ด้าน เช่น การแก้ไขในเรื่องทรัพยากรที่จำกัด กฎระเบียบต่าง ๆ และมีความสะดวกที่จะเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

2.3.4.1 ประวัติและความเป็นมา

ในราวทศวรรษ 1980 ในหลายประเทศเริ่มมีการปฏิรูประบบราชการ โดยเริ่มมาจากกลุ่ม The Five Eyes (FVEY) ประกอบไปด้วย ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร และในเวลาใกล้เคียงกันไปมีแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา เสนอถึงการปฏิรูประบบราชการและการบริหารภาครัฐ เพื่อแก้ปัญหาความยากจน และการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ได้เริ่มมีการแปรรูปองค์กรของรัฐมาเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นบริษัทเอกชน มากขึ้น และทำให้เกิดมีการลดขนาดองค์กรภาครัฐและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้มีการใช้ การทำสัญญาจ้าง โดยภาครัฐ ในการที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาให้บริการเพิ่มมากขึ้น ยิ่งผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันกันมากขึ้น จะทำให้มีการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นการลดต้นทุนของภาครัฐ และง่ายในการบริหารจัดการ⁴⁸

2.3.4.2 ความหมายของสัญญาจ้างภายนอก

สัญญาจ้างภายนอก คือ การจ้างบุคคลหรือองค์กรภายนอก เพื่อเข้ามาให้บริการในกิจกรรมบางกิจกรรมให้กับองค์กรของผู้ว่าจ้าง เพื่อที่จะลดปัญหาการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องของทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ทักษะในงานที่รับผิดชอบ และเป็นการบริหารงบประมาณได้

⁴⁸ กฤษณา ธีระโกศลพงศ์, “การจัดการภาครัฐใหม่ (NPM): ความสัมพันธ์ตามสัญญาในรูปแบบใหม่ของการว่าจ้างภายนอกและเศรษฐกิจแบ่งปัน,” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 10-12.

อย่างเหมาะสม⁴⁹ โดยเนื้องานนั้นจะมีการตกลงในสัญญาเพื่อตกลงขอบเขตและระยะเวลาในการให้บริการระหว่างองค์กรผู้ว่าจ้างและผู้ให้บริการ⁵⁰

2.3.4.3 ประโยชน์ของการทำสัญญาจ้างภายนอก

รูปแบบการทำสัญญาจ้างภายนอก หลายองค์กรได้หันมาให้ความสำคัญกับการบริหารลักษณะนี้มากขึ้น เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้ดีขึ้น ภายใต้งบประมาณที่จำกัด โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

1) การจ้างงานภายนอกเปิดโอกาสให้ผู้บริหารขององค์กรสามารถดำเนินการในลักษณะของเชิงกลยุทธ์ได้มากขึ้น ทำให้ผู้บริหารมีเวลาในการจัดการสิ่งที่ต้องการให้ความสำคัญในช่วงเวลานั้นได้ดี

2) เกิดความยืดหยุ่นในการบริหาร เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถยืดหยุ่นตามลักษณะของการให้บริการตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

3) ได้รับทักษะการบริการมากกว่าทักษะเดิมที่มีอยู่ บางครั้งบุคลากรผู้รับผิดชอบที่องค์กรมีอยู่นั้นไม่มีทักษะที่เพียงพอในยุคปัจจุบัน แต่หากมีการว่าจ้างบุคคลภายนอกเข้ามา จะทำให้ทักษะส่วนที่ขาดหายไป ได้เติมเต็มทักษะใหม่จากบุคลากรภายนอก

4) จัดสรรงบประมาณภายใต้งบประมาณที่จำกัด แต่คงไว้ซึ่งความมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนมากมาย แต่หากใช้การจ้างงานภายนอกได้ จะทำให้สามารถลดต้นทุนส่วนนี้ได้ และทำให้งานบริการจากภายนอกมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) การปรับปรุงผลปฏิบัติงาน ในการทำงานลักษณะเดิมเนื่องจากบุคลากรส่วนหนึ่งขาดทักษะสมัยใหม่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายขององค์กรได้แต่หากใช้บุคลากรภายนอกจะสามารถนำทักษะที่ได้รับการฝึกฝนอย่างดีมาตอบสนองเป้าหมายขององค์กรได้ดีมากขึ้นภายใต้งบประมาณที่จำกัด⁵¹

⁴⁹ Greedisgoods, **Outsourcing คืออะไร? Outsourcing มีข้อดี-ข้อเสียอะไรบ้าง** [ออนไลน์], 2561, แหล่งที่มา <https://greedisgoods.com/ข้อดี-ข้อเสีย-outsourcing-คือ/> [27 สิงหาคม 2564].

⁵⁰ Al Fern, **Outsourcing คืออะไร? มีประโยชน์อย่างไรต่อธุรกิจของคุณ ASCGroup** [ออนไลน์], 2563, แหล่งที่มา <https://www.ascg.co.th/en/content/outourcing-คืออะไร-มีประโยชน์อย่างไรต่อธุรกิจของคุณ> [27 สิงหาคม 2564].

⁵¹ ศิริรัตน์ แจ่มรักษ์สกุล และผ่องใส เพ็ชรรักษ์, รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาองค์กรประกอบที่มีผลต่อการตัดสินใจจ้างงานภายนอก (Outsourcing) ด้านโลจิสติกส์ ในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559), หน้า 17-18.

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส และการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง (สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และ ประเทศไทย)

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่หากพบการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สาธารณะ เช่น ถนน คู คลอง ทางเท้า เป็นต้น สามารถที่จะดำเนิน เปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้ และ เมื่อการกระทำผิดเกิดขึ้นในท้องที่ใด เจ้าหน้าที่ท้องที่นั้นทุกคนต้องร่วมขจัดปัญหา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอีกต่อไป และยังให้เจ้าหน้าที่ทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนในสังคมให้ร่วมมือกันรักษาความสะอาดเรียบร้อย สอดคล้องกับข้อปฏิบัติ ข้อห้ามต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุผลนี้ทางกรุงเทพฯ จึงได้มีการส่งเสริม การแจ้งเบาะแส ผ่านประชาชนในสังคม เพื่อที่หากผู้แจ้งเบาะแส พบผู้กระทำความผิดต่าง ๆ สามารถส่งข้อมูล หลักฐาน ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับระเบียบ กรุงเทพฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่า ด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งความนำจับและหากเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้จะได้รับเงินรางวัลกึ่งหนึ่ง

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการใช้การแจ้งเบาะแสมาช่วยในการสร้างความโปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลสังคม มีเป้าหมายสำคัญเพื่อที่จะให้ประชาชนได้ผลประโยชน์ สาธารณะสูงสุด ผู้แจ้งเบาะแส จึงเป็นฟันเฟืองสำคัญในการแจ้งพฤติกรรมที่ล่อแหลม ไม่เหมาะสม เพื่อดำเนินการเอาผิดได้ โดยมีแนวคิดการแจ้งเบาะแสดังเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ ศตวรรษที่ 17 การแจ้งเบาะแสเป็นกระบวนการสำคัญที่ประชาชนสามารถกระทำได้หากเกิดความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้น และสหราชอาณาจักรเป็นประเทศ ที่เคยมีอิทธิพลอยู่ทั่วโลกทำให้เป็นหนึ่งในประเทศแม่แบบ ของอดีตประเทศสมาชิกของสหราชอาณาจักร จึงถือได้ว่า สองประเทศนี้เป็นต้นแบบสำคัญในการพัฒนา กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสมีการปรับปรุง กฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้เข้าสู่ยุคสมัยในปัจจุบัน

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสภายใต้กฎหมายรักษาความสะอาดของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในการให้ความสำคัญเกี่ยวกับ การแจ้งเบาะแสเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงมีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistle Protection) จากการให้ข้อมูลเป็นประโยชน์แก่ สาธารณะการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน แก้อาย เหยี่ยวยา แก่ผู้แจ้งเบาะแส หากเกิดการแก้แค้นจากผู้เสียประโยชน์ สหรัฐอเมริกา จึงเป็นประเทศที่มีการคุ้มครองผู้แจ้ง

เบาะแส ภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012: WPEA)

3.1.1 ประวัติและความเป็นมาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส

สหรัฐอเมริกามีพัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เพื่อมีให้มีอิสระในการแจ้งเบาะแส หากพบเหตุการณ์ผิดปกติสามารถแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป และยังสามารถมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสมาโดยตลอด นับว่าเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส มีหลักว่าต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการช่วยการทำหน้าที่ และหากพบว่ามีกรกระทำผิดหรือละเมิดกฎหมายที่ทำให้ผลประโยชน์ของสาธารณะเสียหาย ให้แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังมีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ภายใต้กฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส คือ Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) เป็นการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหากมีการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือละเมิดกฎหมาย การบริหารงานที่ผิดพลาดทำให้เสียหาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่กระทบต่อสาธารณประโยชน์ ทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายนี้มาอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2012 สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมาย Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และปรับปรุงกระบวนการให้ความคุ้มครองของผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากภัยคุกคามจากผู้หวังแก้แค้นกลับต่อผู้แจ้งเบาะแส รวมทั้งยังมีกรอบความร่วมมือกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-Operation and Development: OECD) ในการพัฒนาปรับปรุงการแจ้งเบาะแสอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับบทกฎหมาย

สหรัฐอเมริกาคือประเทศประกอบไปด้วยมลรัฐจำนวน 50 รัฐ มีการปกครองด้วยระบบในแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) จึงมีการออกกฎหมายตั้งแต่จากระดับในรัฐบาลกลางไปจนถึงกฎหมายที่ออกโดยมลรัฐ หนึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสนั้นจะเน้นไปที่กฎหมายของรัฐบาลกลาง และศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองผ่านกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ในการดูแลในเขตที่รับผิดชอบ

สหรัฐอเมริกามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ประกอบไปด้วย การให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส การคุ้มครองและการเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส และการอำนวยความสะดวกในการแจ้งเบาะแส

3.1.1.1 Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012: WPEA⁵²

กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ออกมาเปิดเผยพร้อมหลักฐาน หากพบเห็นบุคคลใดกระทำความผิด เช่น การทำให้เกิดความสูญเสีย การฉ้อโกง โดยกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้แจ้งเบาะแสรายการอำนวยความสะดวกผ่านช่องทางในการแจ้งเบาะแสรายการ เช่น ไปรษณีย์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อสารสนเทศ การแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ การแจ้งผ่านโทรศัพท์ หรือวิธีการอื่นใด เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสรายการแจ้งเบาะแสรายการ อีกทั้งยังเป็นการยกระดับการเพิ่มประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแสรายการอีกด้วย

3.1.1.2 California Labor Code of 1937

กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองทางด้านแรงงานของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) กฎหมายให้ความคุ้มครองลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างภาครัฐหรือภาคเอกชน จากนายจ้างในการใช้อำนาจกดขี่ ข่มเหง กลั่นแกล้งในทางที่ผิด ที่อาจเกิดอันตรายต่อความปลอดภัย ชีวิต และทรัพย์สินในองค์กร จากการออกมาแจ้งเบาะแสรายการกระทำผิดภายในองค์กร หรือต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁵³

3.1.2 ผู้แจ้งเบาะแสรายการ

ผู้แจ้งเบาะแสรายการ หมายถึง ผู้ที่เปิดเผยมการกระทำผิด กฎหมาย กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ละเมิดคำสั่ง หรือทำให้เสียหาย พร้อมด้วยหลักฐานแก่หน่วยงานของรัฐ หากเป็นกรณีของเจ้าหน้าที่รัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นผู้แจ้งเบาะแสรายการนั้น มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองกับผู้แจ้งเบาะแสรายการ คือ Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA) ได้ให้หลักกว่า มาตรา 2302 โดยกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสรายการ ต้องได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

3.1.3 เบาะแสรายการ

เบาะแสรายการ หมายถึง ข้อมูลเป็นการกระทำหรือการละเมิดที่ผิดกฎหมาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ การบริหารที่ผิดพลาดแล้วเกิดความเสียหาย และมีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ

⁵² The United States Department of Justice, **Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012** [Online], 2018 Available from: <https://www.justice.gov/pardon/whistleblower-protection-enhancement-act> [1 September 2021].

⁵³ California Labor Code, Section: 1102.5

3.1.4 กระบวนการแจ้งเบาะแส

เจ้าหน้าที่รัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่รัฐ หากพบการกระทำผิดผู้แจ้งเบาะแส สามารถแจ้งเบาะแส ได้โดยตรงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงตามฐานความผิดนั้น ๆ ว่าอยู่ในการกำกับของหน่วยงานใด อย่างไรก็ตามผู้แจ้งเบาะแสต้องพิจารณาถึงข้อมูลดังกล่าวนั้นสามารถที่จะนำไปแจ้งเบาะแสได้

กระบวนการแจ้งเบาะแสดตาม WPEA นั้นเป็นกระบวนการที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายเปิดเผยโดยการแจ้งเบาะแส จะเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดข้อกำหนด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การบริหารผิดพลาดอย่างร้ายแรงที่ก่อให้เกิดการสูญเสียในทรัพยากรจำนวนมาก กิจกรรมใด ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับลักษณะของการเปิดเผยเบาะแสดจะต้องมีหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า เชื่อถือได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งข้อมูลที่ได้รับนั้นจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย

3.1.5 การคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส

บุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสมีโอกาสที่จะถูกผู้เสียหายผลประโยชน์ก่อกวนหรือแค้น ภายหลังจากมีการแจ้งเบาะแสดไปแล้ว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสด ตามประเด็นดังต่อไปนี้

3.1.5.1 ผู้ได้รับการคุ้มครอง

ตามกฎหมายของ WPEA นั้น ได้กำหนดเงื่อนไขของผู้แจ้งเบาะแสดจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออดีตเจ้าหน้าที่รัฐ และ บุคคลผู้เคยสมัครเข้าทำงานในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของรัฐ⁵⁴ แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของกฎหมายท้องถิ่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) California Labor Code ที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างไม่เจาะจงว่าจะเป็นเฉพาะเจ้าหน้าที่ภาครัฐแต่มีความคุ้มครองถึงภาคเอกชนด้วย

3.1.5.2 ประเภทของการคุ้มครอง

สำหรับผู้แจ้งเบาะแสดหากได้ทำการแจ้งเบาะแสดไปแล้ว จะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมาย หากว่าข้อมูลนั้นมีความเกี่ยวข้องเป็นหลักฐานในการกระทำผิด ซึ่งนายจ้างจะไม่สามารถไล่ออกจากงานได้ หรือปฏิบัติแก่ลูกจ้างโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ลูกจ้าง สามารถเรียกฟ้องค่าเสียหายได้

⁵⁴ United States Consumer Product Safety Commission, **Whistleblower Protection** [Online], n.d., Available from: <https://bit.ly/3sAOj7U> [1 September 2021].

3.1.6 มาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกายังได้กำหนด มาตรการอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้แจ้งเบาะแส และให้โทษ ด้วยกัน

3.1.6.1 มาตรการที่เป็นคุณ (การให้รางวัล)

สหรัฐอเมริกา มีการให้เงินรางวัลนำจับแก่ผู้แจ้งเบาะแสที่สามารถให้ข้อมูลผู้กระทำความผิด ต่อหน่วยงานที่กำกับดูแล โดยจะได้รับเงินรางวัลนำจับ ระหว่าง 500-1,000\$ ของเงินนำจับ ที่มีผลมาจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าวจากผู้แจ้งเบาะแส เป็นกฎหมายของเมืองซาคramento มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Sacramento City Code)⁵⁵

3.1.6.2 มาตรการป้องกันการแจ้งเบาะแสนับเป็นเท็จ

สหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย False Claim Act 1863 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ยื่นร้องเรียนจะต้องรับผิดชอบต่อการแจ้งเบาะแสนับเป็นเท็จ หากว่าผู้แจ้งเบาะแสรู้ว่าการให้เบาะแสนับเป็นเท็จ ในขณะที่ยื่นร้องเรียน หากพบว่ามีความผิดจากการแจ้งเบาะแสนับเป็นเท็จจะต้องรับผิดชอบไม่น้อยกว่าสองเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น และในขณะเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาจะสามารถฟ้องร้องต่อผู้แจ้งเบาะแสไปยังศาลกรณีหมิ่นประมาททางแพ่งเพื่อขอรับค่าเสียหายได้ ความน่าเชื่อถือของหลักฐานจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาและถูกต้องในการนำไปสู่การจับตัวผู้กระทำความผิด⁵⁶

3.1.7 กฎหมายอื่น ๆ

3.1.7.1 California Penal Code of 1872 (CPC)

CPC เป็นประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในการดูแลเกี่ยวกับความสะอาด โดยมีการกำหนดโทษไม่ว่าบุคคลใด มีการฝ่าฝืนการทิ้งขยะไม่ว่าจะเป็นขยะในรูปแบบใด ในสถานที่สาธารณะไม่ว่าจะเป็น ถนน ทางเท้า ลำน้ำ คูคลอง แม่น้ำ เป็นต้น⁵⁷

3.1.7.1.1 ปัญหาในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นเมืองใหญ่ที่มีประชากรอาศัยหนาแน่น และผู้คนในเมืองไม่ได้ตระหนักถึงความสะอาดของบ้านเมือง จึงมี

⁵⁵ Sacramento City Code: 13.10.130

⁵⁶ Legal Information Institute, Cornell Law School, U.S. Code 3729 – False Claims, [Online], n.d., Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/3729> [20 January 2022]

⁵⁷ California Penal Code 374

ขยะจำนวนมากที่ถูกทิ้งไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้สภาพบ้านเมืองนั้นไม่น่าอยู่ สกปรก มีกลิ่นเหม็น จึงได้มีการปรับแก้ไข เพิ่มเติม เนื้อหาของกฎหมายเข้าไป ในส่วนของการทิ้งขยะให้ถูกสุขลักษณะ⁵⁸

3.1.7.1.2 พัฒนาการของกฎหมาย California Penal Code of 1872 นั้นได้มีการร่างโดย คณะกรรมาธิการมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Code Commissioners: CPC) แบ่งออกเป็นหมวดหมู่ที่ทำผิดต่อสาธารณะและมีผลเสียหายต่อรัฐ โดยกฎหมายจะมีมาตรการป้องปรามและการลงโทษหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในรัฐ ในส่วนของที่เกี่ยวกับขยะมูลฝอย ถือเป็นความผิดทางอาญา ในมาตรา 374 ของ CPC นั้นได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมเนื้อให้เข้ากับยุคสมัย⁵⁹

3.1.7.1.3 การบังคับใช้กฎหมาย ห้ามมิให้บุคคลใดไม่ว่าจะทำโดยตั้งใจ หรือไม่ตั้งใจ หรือประมาทเลินเล่อ ในการทิ้งขยะต่าง ๆ นอกเหนือจากถังขยะหรือภาชนะที่ได้จัดเตรียมไว้ให้ทิ้งบนถนน ทางเท้า รวมทั้งในพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ส่วนตัว⁶⁰

3.1.7.1.4 บทลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดจะมีโทษปรับ ไม่ต่ำกว่า 250 – 1,000\$ ในความผิดครั้งแรก และหากมีความผิดครั้งที่ 2 จะมีโทษปรับ ไม่ต่ำกว่า 500 – 1,500\$ และ หากมีความผิดหลังจากนี้ จะมีโทษปรับตั้งแต่ 750 – 3,000\$ และหากพบว่าการทำผิดจากทิ้งขยะนั้นทำให้เดือดร้อนศาลอาจมีคำสั่งให้ปรับเพิ่มขึ้นได้ 2 เท่า ในบางกรณีที่มีการทิ้งจำนวนมากหรือมาจากผู้ประกอบการอาจมีการจับกุมเป็นระยะเวลา 6 เดือน และมีโทษปรับที่รุนแรงกว่าบุคคล⁶¹

สหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยตรง แต่ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้นำกฎหมายมลรัฐ California Penal Code 1872 มาใช้ควบคู่กับกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส หากผู้แจ้งเบาะแสพบเจอผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด สามารถที่จะร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.7.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ปัจจุบันธุรกรรมที่เกี่ยวข้องระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีจำนวนมากขึ้น ภาครัฐได้มีการมอบสิทธิ และหน้าที่ บางอย่างให้กับภาคเอกชน ในการดูแลกิจการ หรือกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน หรือเป็นไปในลักษณะสัญญาจ้าง (Outsourcing) หรือลักษณะร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership)

⁵⁸ Santa Clarita Bail Bond Store, **What are the Littering Laws Here in California?** [Online], 2020, Available from: <https://santa-clarita-bailbonds.com/what-are-the-littering-laws-here-in-california/> [1 September 2021].

⁵⁹ Legislative Intent Service, **California Penal Code Statutory History** [Online], n.d., Available from: <http://www.legintent.com/california-penal-code-statutory-history/> [1 September 2021].

⁶⁰ California Penal Code 374

⁶¹ California Penal Code 374.3

3.1.7.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดจ้างภายนอก (Outsourcing)

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายลักษณะการจัดจ้างภายนอก⁶² ที่ครอบคลุมทั้งประเทศ แต่ให้สิทธิที่แต่ละมลรัฐสามารถที่จะออกกฎหมายการจัดจ้างภายนอกได้เองตามอำนาจที่ตนมี เพื่อที่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดของภาครัฐ โดยเป็นการให้การบริหารสาธารณะบางอย่างแก่ภาคเอกชนในการดำเนินการ

ซาคราเมนโต (Sacramento) ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ได้มีการร่วมมือกับหลาย ๆ หน่วยงาน เช่นภาคเอกชน ในการขับเคลื่อนเมืองให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด โดยเมืองได้มีบริการการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การจ่ายค่าปรับ การร้องเรียนต่าง ๆ ฯลฯ ผ่านช่องทางร้องเรียนต่าง ๆ และมีทีมงานที่ร่วมมือกับสถาบันการศึกษา และภาคเอกชน ในการช่วยพัฒนาเมือง เช่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ทำให้มีผู้ร้องเรียน หรือต้องการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ติดต่อกันผ่านช่องทางนี้ได้สะดวกขึ้น⁶³

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสภายใต้กฎหมายรักษาความสะอาดของประเทศสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร มีกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส คือ กฎหมายการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Interest Disclosure Act 1998 : PIDA) ที่ใช้ใน การแจ้งเบาะแส เป็นพื้นที่องสำคัญในการดูแลผลประโยชน์ขององค์กรหรือผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากสังคมที่มีการขยายตัวมากขึ้น ทำให้มีการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดังนี้

3.2.1 ความทั่วไป

สหราชอาณาจักร เป็นประเทศแรกในทวีปยุโรปที่มีการใช้ กฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และเป็นประเทศที่สองของโลกตามหลังประเทศสหรัฐอเมริกา⁶⁴ ในการผ่านกฎหมายฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย The Employment Right Act 1996: ERA) โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมให้บุคคลที่พบ

⁶² The White House, **State and Local Government** [Online], n.d., Available from: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/state-local-government/> [1 September 2021].

⁶³ Macgunigal M., **Sacramento: The Best Managed City in California**, City of Sacramento [Online], n.d., Available from: <http://www.cityofsacramento.org/-/media/Corporate/Files/IT/SacCityDigitalStrategy.pdf> [1 September 2021].

⁶⁴ Worth M., **After Years of Denial, UK Lawmakers Finally Acknowledge Whistleblower Protection Weaknesses** [Online], 2020, Available from: <https://bit.ly/3etTkqo> [1 September 2021].

เห็นเหตุการณ์ที่มีผู้กระทำความผิด จากการกระทำความผิดใด ๆ การละเมิดกฎหมาย ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยในการทำงาน ภายในองค์กรหรือผลประโยชน์สาธารณะเปิดเผยออกสู่สังคม กฎหมายฉบับนี้มีเจตนาที่จะคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากการเปิดเผยข้อมูล

3.2.2 ผู้แจ้งเบาะแส

ตามกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมาจากเหตุอันสมควรที่มีหลักฐานและเชื่อว่าการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้นอีกทั้งยังต้องเกิดจากเจตนาโดยสุจริตของผู้แจ้งเบาะแส โดยคุ้มครองพนักงานที่เป็นบุคคลธรรมดาที่เข้ามาทำงานกับนายจ้างในลักษณะ สัญญาจ้างงาน หรือสัญญาอื่นใด ที่พนักงานตกลงทำงานให้กับคู่สัญญา⁶⁵ และคุ้มครองคนงาน ที่ทำงานให้กับบุคคลที่ 3 หรือลักษณะการทำงานที่ไม่ได้ควบคุมโดยฝ่ายบริหาร⁶⁶

3.2.3 เบาะแส

เบาะแส ที่มีความสำคัญในระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักร ประกอบไปด้วย คุณสมบัติของเบาะแส และ ความน่าเชื่อถือของเบาะแส โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.3.1 คุณสมบัติของเบาะแส

ลักษณะของเบาะแสที่ให้กฎหมายให้ความคุ้มครองจะต้องเป็นข้อมูลที่เปิดเผยมีความน่าเชื่อถือ ประกอบไปด้วย

- 1) การกระทำความผิดทางอาญา หรือขณะถูกระงับ หรือ มีแนวโน้มที่จะทำความผิด
- 2) การไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) การตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม หรือ กำลังเกิดขึ้น หรือ มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น
- 4) อันตรายที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัย
- 5) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 6) การเปิดเผยเรื่องอื่น ๆ ที่เข้าข่ายในลักษณะเดียวกันตามข้อ 1 ถึง 5⁶⁷

3.2.3.2 ความน่าเชื่อถือของเบาะแส

เบาะแส จะต้องมีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าเบาะแสนั้นทำไปเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ใช่เป็นเพียงความเชื่อหรือข่าวลือส่วนตัวหรือผู้อื่นเท่านั้น และกระทำด้วยความสุจริต

⁶⁵ ERA 1996, Section 230 (1)(2)(3)(a)

⁶⁶ PIDA 1998, Section 43K. (1)(a)(b)(c)

⁶⁷ PIDA 1998, Section 43B

3.2.4 กระบวนการแจ้งเบาะแส

การแจ้งเบาะแสจากการกระทำผิดตามกฎหมาย PIDA นั้นจะต้องเปิดเผยต่อองค์กร หรือหน่วยงาน ที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถรับแจ้งเบาะแสนั้น มีสิทธิที่จะแจ้งเบาะแสได้โดยทั่วไป ประกอบไปด้วย การเปิดเผยต่อนายจ้าง และการเปิดเผยต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ นายจ้าง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.4.1 การเปิดเผยต่อนายจ้าง

ผู้แจ้งเบาะแส หากพบการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายจะต้องดำเนินการแจ้งสิ่งเหล่านี้ต่อ

- 1) นายจ้าง
- 2) กฎหมายยังได้เปิดช่องไว้ว่า หากลูกจ้าง มีเหตุผลที่เชื่อได้ นอกเหนือจากแจ้ง นายจ้างแล้ว ยังสามารถแจ้งไปยังหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบได้ตามกฎหมาย⁶⁸

3.2.4.2 การเปิดเผยต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ นายจ้าง

- 1) การเปิดเผยข้อมูลต่อที่ปรึกษาทางกฎหมายเนื่องมาจากการขอคำแนะนำทางด้านกฎหมาย⁶⁹
- 2) การเปิดเผยข้อมูลต่อรัฐมนตรี (Ministry of the Crown) โดยต้องเป็นลูกจ้างที่แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย⁷⁰
- 3) การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นลักษณะเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องเป็นเบาะแสที่กระทำโดยสุจริต⁷¹
- 4) อื่น ๆ เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อ สื่อมวลชน เมื่อเชื่อข้อมูลที่จะเปิดเผยนั้นเป็นความจริง เป็นการกระทำเปิดเผยข้อมูลเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ⁷²

3.2.5 การคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส

กฎหมายได้ให้การคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลที่จะคุ้มครองลูกจ้างจากผลการกระทำของนายจ้าง ซึ่งทำให้ลูกจ้างได้รับความเสียหาย โดยการเปิดเผยนั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

⁶⁸ PIDA 1998, Section 43C

⁶⁹ PIDA 1998, Section 43D

⁷⁰ PIDA 1998, Section 43E

⁷¹ PIDA 1998, Section 43F

⁷² PIDA 1998, Section 43F

- 1) ข้อตกลงหรือสัญญาใด ๆ ที่ทำขึ้นเพื่อปิดปากลูกจ้างในการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายนั้นถือว่าเป็นโมฆะ⁷³
- 2) ลูกจ้างมีสิทธิที่จะต้องไม่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากนายจ้างเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลตลอดสถานะการจ้าง การเลิกจ้างจากการเปิดเผยข้อมูลถือว่าเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรม⁷⁴
- 3) ลูกจ้างมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายจ้าง ต่อศาลแรงงานได้ หากว่าลูกจ้างได้รับความสินไหมทดแทนตาม มาตรา 47B⁷⁵
- 4) การถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ หากได้มีการนำเรื่องดังกล่าวสู่การพิจารณาของศาล และหากพบว่ามีการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมโดยมีสาเหตุจากการเปิดเผยข้อมูล ศาลจะพิจารณาว่าเป็นการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม⁷⁶
- 5) ในช่วงที่ศาลแรงงานพิจารณาคดีการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมนั้น ศาลอาจจะมีการสั่งมาตรการชั่วคราว ให้คงสถานะลูกจ้างเอาไว้ได้⁷⁷

สหราชอาณาจักรได้ใช้กฎหมายการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ PIDA โดยผู้ที่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายนี้เป็นลูกจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่ไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานทางด้านรักษาความมั่นคง สำหรับกรณีของเบาะแสนั้น เป็นข้อมูลอันแสดงถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและชีวอนามัย นอกจากนี้กฎหมายยังให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดจากการถูกนายจ้างกลั่นแกล้ง รวมถึงมีช่องทางในการแจ้งเบาะแสดไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ตามกฎหมาย

3.2.6 กฎหมายอื่น ๆ

3.2.6.1 The Environment Protection Act 1990 (EPA)

EPA เป็นกฎหมายสำหรับการจัดการและควบคุมของเสียที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักร เนื่องด้วยมีของเสียจำนวนมาก จากการทิ้งขยะจากประชาชน หรือผู้ประกอบการอย่างไม่เหมาะสม ทำให้มีมลภาวะต่าง ๆ กระทบไปกับสังคมในวงกว้าง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายในการบังคับใช้เพื่อความสะอาดเรียบร้อย

⁷³ PIDA 1998, Section 43J

⁷⁴ PIDA 1998, Section 47B

⁷⁵ PIDA 1998, Section 47B(1A)

⁷⁶ PIDA 1998, Section 103A

⁷⁷ ERA 1996, Section 128

3.2.6.1.1 ปัญหาในเมืองใหญ่

ประชากรจำนวนมากอาศัยอย่างหนาแน่นในเมืองใหญ่ เช่น ลอนดอน ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น มลพิษต่าง ๆ ทั้งจากกลิ่น คิววัน ของเสียต่าง ๆ ที่เกิดจากการทิ้งขยะไปในพื้นที่สาธารณะ ถนน คูคลอง จนทำให้ปัญหาเหล่านี้กลับกลายเป็นที่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

3.2.6.1.2 การพัฒนาของกฎหมาย EPA

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 United Nations Environment Programme (UNEP) ได้มีการประชุมนานาชาติในกรอบความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ หลังจากนั้น European Community (EC) ได้มีกรอบความร่วมมือในการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจรวมทั้งการปกป้องสิ่งแวดล้อม ภายหลังจาก EC มีนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม Environmental Action Programme⁷⁸ หลังจากนั้นทางสหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมาย Environment Protection Act 1974⁷⁹ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการควบคุมและกำจัดของเสียที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงมาเป็น Environment Protection Act 1990

3.2.6.1.3 การบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย EPA เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งมีการทิ้ง เท สาด หรือการกระทำอื่น ๆ ที่ลักษณะคล้ายกันนั้น แล้วทำให้พื้นที่นั้น ๆ สกปรกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ถือเป็นความผิด⁸⁰ กฎหมายให้ทั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบและประชาชนทุกคนในการบังคับใช้กฎหมายนี้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของพื้นที่⁸¹ จะต้องมีการดูแลรักษาความสะอาดให้เรียบร้อย และทางหน่วยงานท้องถิ่นจะดูแลพื้นที่สาธารณะ⁸² โดยจะมีแนวทางสำหรับการรักษามาตรฐานความสะอาด Code of Practice on Litter and Refuse (CPLR) เพื่อที่จะติดตามดูแลความเรียบร้อยอย่างใกล้ชิด เป็นการดูแล ตรวจสอบ ติดตามภายใต้มาตรการทางด้านกฎหมาย⁸³ โดยมาตรฐานสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 เกรด ดังนี้

- 1) Grade A สภาพเรียบร้อยไม่มีขยะ
- 2) Grade B ไม่มีขยะหรือมีขยะขึ้นเล็กน้อย

⁷⁸ Cheever F., **Environmental Law** [Online], n.d., Available from: <https://www.britannica.com/topic/environmental-law> [3 September 2021], Paragraph 7-8.

⁷⁹ Field.org.uk, **List of Environmental Laws, Environmental Protection Act** [Online], n.d. Available from: <https://bit.ly/30WQAPg> [3 September 2021].

⁸⁰ EPA 1990, Section 87

⁸¹ EPA 1990, Section 89(1)

⁸² EPA 1990, Section 89(2)

⁸³ Keep Britain Tidy, **Litter and the law a guide for the public** [Online], n.d., Available from: https://www.northwarks.gov.uk/download/downloads/id/1915/litter_and_law-encams_guide [3 September 2021], p. 5.

- 3) Grade C มีขยะหลายชิ้น
- 4) Grade D มีขยะสะสมจำนวนมาก⁸⁴

ในการพบเจอปัญหาสามารถติดต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบผ่านช่องทาง Hotline เพื่อแจ้งปัญหาและเพื่อเพิ่มความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดจะมีโทษปรับทางกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการใช้กฎหมาย Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005 (CNEA) ควบคุมเป็นการเสริมกันและกันในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น⁸⁵

3.2.6.1.4 บทลงโทษ

ผู้ใดถูกกล่าวหาภายใต้ มาตรา 89 จะต้องไปศาลเพื่อพิจารณาความผิด⁸⁶ ขณะเดียวกันหน่วยงานรับผิดชอบของรัฐ สามารถออกจดหมายให้มาเสียค่าปรับ Fixed Penalty Notice (FPN) ภายใต้มาตรา 88⁸⁷ โดยจะมีค่าปรับ 75£ สำหรับความผิดครั้งแรกและระดับสูงสุดที่ 2,500£ ในแต่ละกรณี

3.2.6.2 Local Government (Contracts) Act 1997 (LGA)

ปัจจุบันในแต่ละหน่วยงานท้องถิ่นมีการพัฒนาการบริหารในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่อย่างเหมาะสมที่สุด หน่วยงานท้องถิ่นจึงได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการกำกับ ดูแล บริหาร เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อให้กฎหมายและกฎระเบียบได้รับการออกแบบเหมาะสมกับท้องถิ่นได้มากที่สุด และสร้างความพึงพอใจกับประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด

3.2.6.2.1 ประวัติและความเป็นมา

รัฐบาลท้องถิ่นนั้นเริ่มมีมาตั้งยุคกลาง (Middle Ages) เริ่มมีบทบาทปฏิบัติในการให้อำนาจในการบริหารแก่เขตนั้น ๆ โดยมีกฎหมาย Local Government Act of 1888⁸⁸ ออกมาเพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนการให้อำนาจการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป มีการให้อำนาจให้ สภาเขต สามารถออกกฎหมายบางฉบับที่เหมาะสมกับเขตนั้น ๆ ได้ หลังจากนั้นได้มีการปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับความซับซ้อนของสังคมในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม จนถึงกฎหมาย Local Government (Contracts) Act 1997: LGA

⁸⁴ EPA 1990, Section 89(7)

⁸⁵ CNEA 2005, Section 18-27

⁸⁶ EPA 1990, Section (91) (92)

⁸⁷ EPA 1990, Section 88

⁸⁸ Birtannica, **Local Government** [Online], n.d., Available from: <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government> [4 September 2021], Paragraph 6.

3.2.6.2.2 ขอบเขตในกฎหมาย LGA

รัฐบาลท้องถิ่นได้รับอำนาจในการบริหารจัดการหลากหลายบริการและมีอำนาจที่จะตัดสินใจเพื่อที่เข้าทำสัญญากับบุคคล หรือ นิติบุคคล ทั้งในทรัพย์สินและการบริการ⁸⁹ โดยอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นครอบคลุมถึงเรื่องการเงิน การบริหารจัดการงบประมาณของตนเอง การภาคทัณฑ์ สอบสวน เป็นต้น⁹⁰ การดูแลจัดการทรัพย์สินครอบคลุมไปถึงสิ่งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ (Tangible or Intangible Assets)⁹¹ รวมถึงพื้นที่สาธารณะ และยังมีสิทธิที่จะแก้ไขในส่วนนี้⁹²

3.2.6.3 Government Resources and Accounts Act 2000 (GRAA)

กฎหมายดังกล่าวมีการกล่าวถึง การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดสรรทรัพยากรหรือบริหารร่วมกัน Public Private Partnership : PPP เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่ามาร่วมกัน เป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ในการจัดสรรงบประมาณ และยังมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากภาคเอกชนมาร่วมกันบริหารโครงการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น⁹³

3.2.6.4 Perjury Act 1911 (PA)

กฎหมายดังกล่าวมีการกล่าวถึง การที่บุคคลแฉ่แสบเป็นเท็จ จงใจส่งหลักฐานเท็จ ไม่ว่าจะเป็วิธีใด ถือว่าเป็นความผิด ความน่าเชื่อถือของหลักฐานจึงเป็นสิ่งสำคัญในการนำไปสู่ การหาความผิดต่อผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ผู้แฉ่แสบเท็จยังมีความผิดทั้งการปรับหรือจับ หรือ ทั้งจำและปรับ⁹⁴

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการแฉ่แสบภายใต้กฎหมายรักษาความสะอาดของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการแฉ่แสบโดยตรงแต่จะมีสอดแทรกอยู่ในหลาย ๆ มาตราในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นต้น ทำให้ยังไม่มีกฎหมายในการบังคับเกี่ยวกับการแฉ่แสบโดยตรง ขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ มีแนวความคิดว่า การเป่านกหวีด เป็นเรื่องไกลตัว ที่ไม่อยากรนำตนเองเข้าไปเกี่ยวข้องกับ

⁸⁹ LGA 1997, Section 1(1)

⁹⁰ LGA 1997, Section 1(3)(d)

⁹¹ LGA 1997, Section 1(4)

⁹² LGA 1997, Section 2(1)

⁹³ GRAA 2020, Section 83-87

⁹⁴ PA 1911, Section 2,5,12

การกระทำความผิดนั้น ทำให้ปัญหาหลากหลายในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับความสะอาดและความสงบเรียบร้อยบ้านเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ) นั้นมีมาอย่างช้านาน ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ยังคงมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเสมอ ๆ ฉะนั้นประชาชนเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสังคมของภาคประชาชนที่จะช่วยกันขับเคลื่อนร่วมกันแก้ปัญหาเพื่อแก้ปัญหาความสะอาดให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสามารถสะท้อนปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.3.1 ประวัติและความเป็นมา

ในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2503 สถาปัตยกรรมในเมืองในขณะนั้น มีความสกปรกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและการใช้อำนาจในขณะนั้นยังไม่เพียงพอที่จะบังคับเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยจึงได้ออก พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 (พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2503) ได้ดำเนินการใช้มาอย่างยาวนาน จนถึงปี พ.ศ. 2535 นั้นได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535) และมีการยกเลิก พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2503 เนื่องมาจากว่าสถานการณ์ในขณะนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะส่วนที่ เกี่ยวกับบ่อบาดาลและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวกับกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น ได้เริ่มราวปี พ.ศ. 2559 โดยการริเริ่มของของทีมงานผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่ากรุงเทพฯ) พล.ต.อ. อัศวิน ขวัญเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้พื้นที่ในเขตของกรุงเทพฯ นั้น มีความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สัญจรไปมาในแต่ละวันในเขตกรุงเทพฯ จำนวนมากหากพบผู้กระทำความผิดให้มีการแจ้งเบาะแสเข้าไปยังช่องทางรับการร้องเรียนต่าง ๆ เช่น สื่อออนไลน์ โทรศัพท์ เป็นต้น ผนวกเข้ากับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่สามารถเข้าถึงประชาชนทุกคนจึงสามารถที่จะแจ้งเบาะแสได้ง่ายมากขึ้น

3.3.2 ปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย

ในทุก ๆ ภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน องค์กร ภาครัฐต่าง ๆ และภาคเอกชน รวมถึง ภาคประชาชนให้ความสำคัญกับการบริหารบนหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น หลากหลายองค์กรจึงนำ การแจ้งเบาะแส เข้าไปใช้กับหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันยังคงพบปัญหาที่มาจาก การดำเนินการอันจะมีกระทบให้การแจ้งเบาะแสนั้นลดประสิทธิภาพลงไป

3.3.2.1 การแจ้งเบาะแสไปยังหน่วยงานของรัฐ

สำหรับการแจ้งเบาะแสในภาครัฐจะมีความหลากหลายของกฎหมายในการนำไปใช้ ซึ่งการแจ้งเบาะแส ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ๆ ตามเรื่องที่เกี่ยวข้องจึงเป็นช่องทางในการให้ผู้แจ้งเบาะแส สามารถให้ข้อมูลได้ และหน่วยงานสามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้

3.3.2.1.1 หน่วยงานของรัฐที่มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส:

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพฯ ได้นำหลักการแจ้งเบาะแส มาเป็นเครื่องมือในการทำให้ประชาชน ผู้พบเห็น ผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิด ตลอดจนพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม จนทำให้ไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินและพื้นที่สาธารณะ เช่น ทางเท้า ลำน้ำ คู คลอง เป็นต้น เมื่อ สำนักงานเทศกิจ ได้รับการแจ้งเบาะแสแล้ว ทางสำนักเทศกิจฯ สามารถที่จะใช้ดำเนินการ เปรียบเทียบ ค่าปรับ ต่อผู้ฝ่าฝืนต่อไป

กรุงเทพฯ ได้มีการดำเนินการตามแนวทางของ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 ตามลำดับ

1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. ความสะอาดฯ 2535)

ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยมีการกำหนด หน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาความสะอาดให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตามกฎหมายฉบับนี้โดยสามารถอธิบายได้สังเขปดังต่อไปนี้

สำหรับกฎหมายฉบับนี้นั้นกำหนดว่าขอบเขตในพื้นที่กรุงเทพฯ อยู่ในการดูแลของเจ้าพนักงานเจ้าท้องถิ่น (ผู้ว่ากรุงเทพฯ) และ พนักงานเจ้าหน้าที่ (ปลัดกรุงเทพมหานคร: ปลัดกรุงเทพฯ) โดยสถานที่สาธารณะ ไม่ว่าจะทางบก ทางน้ำ สิ่งปฏิภน มูลฝอยต่าง ๆ ซากรถยนต์ เป็นต้น อยู่ในการกำกับดูแล สอดส่องของ กรุงเทพฯ⁹⁵ ในขณะที่เดียวกันเจ้าของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้าเอง มีหน้าที่จะต้องดูแลรักษาความสะอาดบริเวณโดยรอบที่อยู่ติดกับอาคารให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อยอีกด้วย⁹⁶ และยังห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ ลงบนถนนหรือพื้นที่สาธารณะ⁹⁷ ห้ามมิให้ผู้ใดทำทางเท้าชำรุด ห้ามจอดรถ ขับขี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า แต่ขณะเดียวกันทางเจ้าพนักงาน

⁹⁵ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

⁹⁶ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 6

⁹⁷ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 9

จรรยาสามารถผ่อนปรนได้⁹⁸ รวมทั้งการห้ามมิให้ ปรุงอาหาร ขาย หรือใช้ยานพาหนะ ล้อเลื่อน จำหน่ายสินค้าบนถนนหรือสถานสาธารณะ⁹⁹

ถัดมาห้ามมิให้ผู้ใด ทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ในที่สาธารณะ หรือปล่อยปะละเลย ให้มีสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอยในที่ดินของตนเองที่ประชาชนผู้สัญจรผ่านไปมาสามารถมองเห็นได้จาก ที่สาธารณะ¹⁰⁰ ทางพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการโฆษณาให้ประชาชนรับทราบถึงหน้าที่ ตามกฎหมายฉบับนี้¹⁰¹ และต้องปฏิบัติและสอดส่อง ดูแล กวดขันเพื่อไม่ให้เกิดการฝ่าฝืน¹⁰² และ ดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิด¹⁰³ ในกฎหมายยังกำหนดว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ในท้องที่ใดเจ้าพนักงานฯ ทุกคนจะต้องร่วมกันหาแนวทางขจัดเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นอีก¹⁰⁴ ทั้งยังให้ เจ้าพนักงาน มีบทบาทในการใช้อำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้และการกระทำผิดนั้นเป็น ความผิดอาญาโดยผู้กระทำความผิดจะต้องจ่ายค่าปรับภายใน 15 วัน หากชำระค่าปรับแล้วให้ถือว่า เลิกกัน หากไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ดำเนินคดีฟ้องร้องต่อไป¹⁰⁵

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528)

ปัจจุบัน กรุงเทพฯ ได้มีอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายเฉพาะ ตาม พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 เพื่อความคล่องตัว ในการบริหารจัดการ เพราะ กรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่นโดยมีเนื้อหาโดยสังเขปดังนี้

กรุงเทพฯ เป็นนิติบุคคลเป็นหน้าที่บริหารงานส่วนท้องถิ่นในเขตกรุงเทพฯ¹⁰⁶ โดยผู้ว่ากรุงเทพฯ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย วางระเบียบ เพื่อให้งานลุล่วง และรักษาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ¹⁰⁷ กรุงเทพฯ มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง ตั้ง ยุบ การแบ่งส่วนราชการภายใน ต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพฯ โดยทำ เป็นประกาศของกรุงเทพฯ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁰⁸

⁹⁸ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 17(1)(2)

⁹⁹ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 20(1)(2)

¹⁰⁰ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 32(1)(2)

¹⁰¹ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 44(1)

¹⁰² พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 44(2)

¹⁰³ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 44(4)

¹⁰⁴ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 45

¹⁰⁵ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 48

¹⁰⁶ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 6

¹⁰⁷ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 49(1)(5)(6)

¹⁰⁸ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 60(6)

ผู้ว่ากรุงเทพฯ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะ¹⁰⁹ อีกทั้งยังมีอำนาจในการบริการแก่เอกชนโดยตราเป็นข้อบัญญัติ¹¹⁰ กรุงเทพฯ สามารถทำกิจกรรมร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นได้ หากมีวัตถุประสงค์ในสาธารณูปโภค โดยกรุงเทพฯ จะต้องถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน อีกทั้งทาง สภากรุงเทพฯ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงกึ่งหนึ่งและสุดท้ายต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹¹¹ กรุงเทพฯ มีสิทธิที่จะมอบหมายให้เอกชน ในการกระทำการกิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ กรุงเทพฯ ได้และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้แต่ต้องได้รับความเห็นจาก สภากรุงเทพฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹¹² และข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์จะต้องผ่านความเห็นของสภากรุงเทพฯ¹¹³ กรุงเทพฯ อาจมีรายได้จากสาธารณูปโภคของกรุงเทพฯ และรายได้จากการพาณิชย์จากการทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น¹¹⁴ กฎหมายยังกำหนดว่าทางกรุงเทพฯ อาจมีรายได้จากค่าตอบแทนและรายได้อื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบกรุงเทพฯ กำหนด¹¹⁵

กรุงเทพฯ เป็นองค์กรบริหารงานส่วนถิ่น ที่มีอำนาจในการดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และยังมีอำนาจในการปรับเปลี่ยน ยุบ เลิก หน่วยงานในสังกัด รวมถึงยังมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติผ่าน สภากรุงเทพฯ ได้เอง

3) ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 (ระเบียบ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2560)

ระเบียบฉบับนี้ของกรุงเทพฯ เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ.ฯ ความสะอาด พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการแจ้งความนำจับ โดยสังเขปดังนี้ ตามระเบียบของกรุงเทพฯ ฉบับนี้จะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการกับเปรียบเทียบค่าปรับให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ เมื่อพบเห็นผู้กระทำความผิดและแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹¹⁶ โดยมีช่องทางในการแจ้งความนำจับผ่าน การแจ้งด้วยตนเอง โทรศัพท์ ไปรษณีย์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือ

¹⁰⁹ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 89(4)(10)

¹¹⁰ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 92

¹¹¹ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 94(1)(2)(3)(4)

¹¹² พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 96

¹¹³ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 97(5)

¹¹⁴ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 117(2)(3)

¹¹⁵ พ.ร.บ. บริหารกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 มาตรา 118(4)(11)

¹¹⁶ ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 5

วิธีการอื่นใด¹¹⁷ ตามระเบียบนี้ผู้แจ้งความนับจำ มีสิทธิรับเงินค่าปรับ เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับเรียบร้อยแล้ว ทางผู้แจ้งจะต้องยื่นขอรับเงินต่อผู้รับแจ้งความนำจับ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากพ้นกำหนดแล้วให้ถือว่าสละสิทธิขอรับเงิน¹¹⁸ โดยการแบ่งค่าปรับ จะได้รับต่อเมื่อทางเจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องแล้วและผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับแล้วบันทึกในแบบฟอร์มและได้รับอนุมัติเรียบร้อยแล้วถึงจะมีสิทธิได้รับค่าปรับ¹¹⁹ หากเกิดมีผู้แจ้งความนำจับหลายคน ให้ผู้ที่แจ้งก่อนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือหากมีการจับพร้อมกันให้เฉลี่ยเท่ากัน¹²⁰ ในระเบียบจะระบุว่าเงินค่าปรับจะมีการแบ่งให้กับทางผู้แจ้งความนำจับกึ่งหนึ่ง¹²¹ และเมื่อได้รับส่วนแบ่งค่าปรับแล้วให้ผู้แจ้งความนำจับลงลายมือชื่อและพิมพ์นิ้วมือเป็นหลักฐาน¹²² โดยทางสำนักงานเขตในกรุงเทพฯ จะต้องรายงานผลการแบ่งค่าปรับทุกเดือน¹²³

จากระเบียบฯของ กรุงเทพฯ นี้มีอัตราค่าปรับดังนี้¹²⁴

- การขับขี่รถจักรยานยนต์บนทางเท้า	ปรับสูงสุดไม่เกิน	5,000 บาท
- การทิ้งขยะในคูคลอง	ปรับสูงสุดไม่เกิน	5,000 บาท
- การทิ้งขยะในที่สาธารณะ	ปรับสูงสุดไม่เกิน	2,000 บาท
- หาบเร่-แผงลอย	ปรับสูงสุดไม่เกิน	2,000 บาท
- จอดทิ้งซากรถ	ปรับสูงสุดไม่เกิน	10,000 บาท
- การกีดกั้นที่จอดรถ	ปรับสูงสุดไม่เกิน	10,000 บาท

วิธีการแจ้งเบาะแสตามระเบียบ กรุงเทพฯ พ.ศ. 2560

ประชาชนที่พบเห็นการกระทำผิดสามารถแจ้งเบาะแสได้หลากหลายช่องทาง เช่น โทรศัพท์สายด่วน สำนักงานเทคนิค 02-465-6644 โทรศัพท์ผ่านสำนักเขตทั้ง 50 แห่ง ไปรษณีย์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่อบริการอิเล็กทรอนิกส์ สำนักเทคนิคระบบแจ้งเบาะแสเพื่อรับส่วนแบ่งค่าปรับของประชาชน 4.0¹²⁵

¹¹⁷ ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 6

¹¹⁸ ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 8

¹¹⁹ ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 10

¹²⁰ ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 11

¹²¹ ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 12

¹²² ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 13

¹²³ ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 14

¹²⁴ TrueID, เปิดรางวัลและวิธีลงทะเบียน “แจ้งเบาะแสการกระทำผิด” รับส่วนแบ่ง 50% จาก กทม. [ออนไลน์], 2564, แหล่งที่มา <https://news.trueid.net/detail/DNznB2jYG4N> [5 กันยายน 2564].

¹²⁵ สำนักเทคนิค, ระบบแจ้งเบาะแสเพื่อรับส่วนแบ่งค่าปรับของประชาชน 4.0 [ออนไลน์], 2564, แหล่งที่มา <http://gid.bangkok.go.th/reward/default.php#> [5 กันยายน 2564].

3.3.2.2 มาตรการป้องกันการแจ้งเบาะแสอันเป็นเท็จ

กฎหมายไม่อนุญาตให้ผู้ใดแจ้งความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน โดยทำให้ผู้อื่นเสียหาย กลั่นแกล้ง ทำพยานหลักฐานเท็จ เพื่อให้พนักงานสอบสวน มีความผิด จำคุก ปรับ หรือ ทั้งจำและปรับ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 (พ.ร.บ. ประมวลอาญาฯ พ.ศ. 2499)¹²⁶ พนักงานสอบสวน จะต้องรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถทำได้ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง ที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 (พ.ร.บ. วิ. อาญาฯ พ.ศ. 2477)¹²⁷

3.4 การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจากการที่ทางภาครัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบดูแล กำกับ ได้เพียงลำพังภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ทำให้ภาครัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ช่วยสอดส่องดูแลเพื่อให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการให้เงินรางวัลนำจับผู้กระทำความผิด และภาครัฐเองยังมีการส่งเสริมให้มีผู้แจ้งเบาะแสเพิ่มมากขึ้น สืบเกิดได้จาก พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 (พ.ร.บ. บำเหน็จฯ พ.ศ. 2489) เปิดโอกาสให้ ผู้นำจับ สามารถรับเงินนำจับจากผู้กระทำความผิดได้¹²⁸ การมีเงินรางวัลนำจับสำหรับผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแสดหากพบผู้กระทำความผิด¹²⁹

3.5 ความแตกต่างระหว่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร กับ ประเทศไทย

ในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรมีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดโดยตรง ผิดกับประเทศไทยที่การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสนั้นจะไม่มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดโดยตรง แต่จะไปแฝงตัวอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น สำหรับการให้รางวัลนำจับในสหรัฐอเมริกาและของประเทศไทย จะมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน แต่สำหรับสหราชอาณาจักรจะไม่มีในส่วนของรางวัลนำจับ แต่ทั้ง 3

¹²⁶ พ.ร.บ. ประมวลอาญาฯ พ.ศ. 2499 มาตรา 137, 172-174, 179-180

¹²⁷ พ.ร.บ. วิ. อาญาฯ พ.ศ. 2477 มาตรา 131

¹²⁸ พ.ร.บ. บำเหน็จฯ พ.ศ. 2489 มาตรา 6

¹²⁹ Kapook, *ลุงนักล่าค่าปรับจรรยา เปิดสาวทุ ถ่ายรูปอย่างไร 4 ปี ได้เงิน 1 ล้านบาท ๑ บอกทุกเม็ด เส้นทางรวย* [ออนไลน์], 2564, แหล่งที่มา <https://highlight.kapook.com/view/218556> [5 กันยายน 2564].

ประเทศจะมีบทลงโทษเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่นเดียวกัน สำหรับการว่าจ้างภาคเอกชนมาบริการสาธารณะทางสหราชอาณาจักรและประเทศไทย แต่สหรัฐอเมริกาจะขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐภายใต้กฎหมายของมลรัฐ อนึ่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้นมีกฎหมายที่สามารถใช้เพื่อการว่าจ้างภายนอกได้

3.6 การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร

การกระทำความผิดที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะนั้นเกิดขึ้นหลายประเทศทั่วโลก การมีกลไกในการตรวจสอบผู้กระทำความผิดที่ขัดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นับเป็นสิ่งที่ดี และการแจ้งเบาะแสถือเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพ ฉะนั้นการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องทำการคุ้มครองจากการข่มขู่ อาฆาต ฆาตกรรม กระทบทั้งร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สิน จากผู้ต้องการแก้แค้น หากปราศจากการปกป้องที่ดี จะทำให้ ผู้แจ้งเบาะแส ไม่กล้าให้ข้อมูลเนื่องเพราะมีความหวาดวิตกในความปลอดภัย

3.6.1 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

3.6.1.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐหรืออดีตเจ้าหน้าที่รัฐ ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA) และบุคคลผู้เคยสมัครงานในตำแหน่งงานที่สูงขององค์กร แต่ขณะเดียวกันในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีกฎหมาย California Labor Code 1937 ที่ให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หากนายจ้าง มีการกลั่นแกล้ง ข่มขู่ คุกคาม ไล่ออก กฎหมายจะให้ความคุ้มครองลูกจ้าง จากการแจ้งเบาะแส รวมทั้งยังมีการห้ามเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ จากผู้แจ้งเบาะแส

3.6.1.2 สหราชอาณาจักร

การคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ได้แก่ ลูกจ้าง พนักงานสัญญาจ้าง แรงงาน บุคคลที่ 3 เช่น ผู้รับเหมา ตัวแทน พนักงานชั่วคราว ทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว โดยตามกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 1998 จะต้องคุ้มครองลูกจ้างในองค์กร เพื่อปกป้องจากการกลั่นแกล้งจากนายจ้าง ที่มีเหตุมาจากการแจ้งเบาะแส

3.6.1.3 ประเทศไทย

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยตรง แต่การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจะแฝงอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ เป็นเฉพาะเรื่องไป

3.6.2 การให้เงินรางวัล

ชาคราเมนโต มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Sacramento City Code 2013 ที่ผู้แจ้งเบาะแส สามารถได้รับส่วนแบ่ง 500-1,000\$ จากการที่เบาะแสนั้นสามารถเอาผิดไปยังผู้กระทำความผิดได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด แต่สำหรับ สหราชอาณาจักร ไม่มีกฎหมายในเรื่องการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวข้องกับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สำหรับประเทศไทยนั้นมีการใช้ระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ในการให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสดังหนึ่ง

3.6.3 ช่องทางการแจ้งเบาะแส

สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และ ประเทศไทย มีการแจ้งเบาะแสมานหลายช่องทาง เช่น โทรศัพท์ ไปรษณีย์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่ต้องการแจ้งเบาะแสด่าง ๆ

3.6.4 ฐานความผิด

สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดฯ โดยแต่ละประเทศมีฐานความผิดใกล้เคียงกันแต่จะมีความแตกต่างกันในจำนวนของค่าปรับแต่หลักการจะคล้ายเคียงกัน เช่น การขับขีบนทางเท้า การทิ้งขยะในคูคลอง การทิ้งขยะในที่สาธารณะ เป็นต้น

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ของการแจ้งเบาะที่มีผลต่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง ในเขตกรุงเทพมหานคร

ในอดีตที่ผ่านมาได้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนสังคมขึ้นมากมายหลายครั้งและทุกครั้งจะมีการตั้งคำถามถึงความเป็นระเบียบ ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเสมอมา ประกอบในปัจจุบันการสื่อสารที่รวดเร็วจากการพัฒนาของเทคโนโลยีทำให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ นั้นได้รับการเผยแพร่ออกไปในวงกว้าง ต้นตอจากเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยนั้น หลายครั้งเกิดจากการขาดธรรมาภิบาล อันเป็นปัญหาสำคัญทั่วโลก จึงจำเป็นต้องให้ภาครัฐต้องหามาตรการที่เข้ามาเป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะนับว่าเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจภาพที่ใช้ในการบริหารงาน ตรวจสอบ กำกับของภาครัฐได้เป็นอย่างดี

การบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ กำกับ ติดตามที่ดีเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเดิม ๆ เช่นในอดีต ฉะนั้นเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ ในการดูแลทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม ป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ จึงเป็นกลไกของการแจ้งเบาะแส ในการเป็นเครื่องมือของการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล การที่มีผู้แจ้งเบาะแส ได้ให้ข้อมูลไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ตกอยู่ในความเสี่ยงจากการที่จะโดนล้างแค้น ทั้งทางร่างกาย และทรัพย์สิน ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส จากการโดนทำร้าย ในต่างประเทศ ได้มีกฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เป็นการคุ้มครองผู้เป่านกหวีด จากการกระทำที่ไม่เป็นผลดี กลั่นแกล้ง ช่มชู้ คุกคาม ประทุษร้าย ก่อให้เกิดอันตรายและจิตใจ ในการรายงานการแจ้งเบาะแสดังกล่าวที่เข้าข่ายผิดปกติ ละเมิดกฎหมาย กฎ ระเบียบ องค์กร หรือการบริหารงานที่ผิดพลาดทำให้มีผลเสียหายร้ายแรง การกระทำที่มีผลต่อความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในโลกที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ในการออกกฎหมายเพื่อที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ อดีตเจ้าหน้าที่รัฐ บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

สิ่งปฏิญูล ขยะ มูลฝอย กลิ่น ในพื้นที่สาธารณะ เช่น ถนน ทางเท้า คู คลอง สวนสาธารณะนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น ในการดูแล การควบคุม กำจัด บริหาร ให้สิ่งปฏิญูลต่าง ๆ เหล่านี้ให้สามารถกำจัดได้อย่างเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หลาย ๆ ประเทศจะมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิ่งปฏิญูล การรักษาความสะอาด อยู่แล้วแต่ว่า ยังคงพบอัตราการทิ้งขยะลงในพื้นสาธารณะสูงขึ้น ฉะนั้นหน่วยงานท้องถิ่น ไม่สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายในการดูแลเมืองให้สะอาดเรียบร้อย หากขาดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่หรือต่างถิ่น ที่เข้ามาอาศัยในเมือง ทำให้ประชาชนในเมือง

เหล่านั้น มีสิทธิ และหน้าที่ในการรักษาดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ด้วยเช่นกัน หลาย ๆ เมืองทั่วโลก จึงนำการแจ้งเบาะแส หากพบผู้ฝ่าฝืนในเรื่องดังกล่าว สามารถที่จะแจ้งเบาะแส ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ทันที ผ่านช่องทางที่กำหนดในการร้องเรียน

4.1 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังโดยตรง โดยสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Whistleblower Protection Enhancement Act 2012 และ สหราชอาณาจักร มีกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 1998 มีการคุ้มครองเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแส ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้มีกฎหมาย California Labor Code 1937 ที่คุ้มครองลูกจ้าง มิให้โดนนายจ้าง กลั่นแกล้ง ไล่ออก เพื่อความปลอดภัยทั้งชีวิต จิตใจ และทรัพย์สิน ของผู้แจ้งเบาะแส หากมีการแจ้งเบาะแสการกระทำผิด นอกจากนี้ ลูกจ้าง ยังสามารถที่จะฟ้องร้องต่อศาล เพื่อที่จะบังคับให้นายจ้าง จ่ายค่าเสียหายประโยชน์ได้ และ มีการเยียวยาหากลูกจ้างเสียหายได้ หากมีการทำร้ายร่างกายถือเป็นคดีอาญา สำหรับประเทศไทย ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังโดยตรง แต่การคุ้มครองจะไปแฝงกับกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น สำหรับการคุ้มครองการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับกฎหมายการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในกฎหมายดังกล่าว

4.2 การให้เงินรางวัล

ตารางที่ 4.1 การให้เงินรางวัลกับผู้แจ้งเบาะแสในแต่ละประเทศ

ประเด็น	เงินรางวัลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายรักษาความสะอาดฯ		
	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ประเทศไทย
การได้รับเงินรางวัล	ได้รับ 500-1,000\$	ไม่มี	ได้รับกึ่งหนึ่ง
แรงจูงใจ	มีแรงจูงใจ	ไม่มี	เหมาะสม
ยอดค่าปรับจากความผิด	สูง	สูง	เหมาะสม
ความผิดซ้ำ	จ่ายค่าปรับเพิ่มขึ้น	จ่ายค่าปรับเพิ่มขึ้น	อัตราค่าปรับคงที่

การให้เงินรางวัลให้กับผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ในสหราชอาณาจักร จะไม่มีเงินรางวัลจากการแจ้งเบาะแส ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสไม่มีแรงจูงใจหากพบผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม The Environment Protection

Act 1990 ควบคู่กับกฎหมาย Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005 เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยสหราชอาณาจักรจะเน้นมาตรการที่ไม่ใช่เป็นเงินรางวัลเป็นแรงจูงใจ แต่จะมีการจัดให้มีการนับคะแนนในแต่ละพื้นที่ เช่น พื้นที่ 1 ได้เกรด A B C หรือ D โดยเกรด A เป็นคะแนนสูงสุด เพื่อแข่งขันกันในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ชุมชนตนเองสะอาดและน่าอยู่ที่สุด สหรัฐอเมริกา ใช้กฎหมาย Sacramento City Code 2013 ในการรับส่วนแบ่ง แต่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสะอาดโดยตรง โดยได้รับเงินรางวัลนำจับระหว่าง 500-1,000\$ จากรางวัลนำจับ อัตราค่าปรับอยู่ในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศไทย ดังนั้นจึงเป็นแรงกระตุ้นที่สามารถให้มีการแจ้งเบาะแสผู้กระทำความผิด เพราะมีโอกาสจะได้ค่าปรับมากขึ้น สำหรับประเทศไทย มีระเบียบกรุงเทพฯ พ.ศ. 2560 ที่ผู้แจ้งเบาะแสสามารถรับเงินรางวัลกึ่งหนึ่ง หากสามารถเปรียบเทียบปรับกับผู้กระทำความผิดได้ แต่อย่างไรก็ตาม อัตราค่าปรับที่ใช้ในปัจจุบันยังคงเป็นอัตราที่ต่ำหากผู้กระทำความผิดทำผิดในฐานความผิดเดิมเมื่อเทียบกับ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร หากมีการปรับขึ้นอัตราค่าปรับในการทำความผิดซ้ำให้สูงขึ้น มีโอกาสที่จะเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวและยังทำให้ประชาชนหันมาสนใจการแจ้งเบาะแสมากขึ้น รวมทั้งผู้แจ้งเบาะแสมีโอกาสที่จะได้เงินจากการแจ้งเบาะแสมเพิ่มขึ้น จากการกระทำความผิดซ้ำ

4.3 ช่องทางการแจ้งเบาะแส

ตารางที่ 4.2 ช่องทางการผู้แจ้งเบาะแสในแต่ละประเทศ

ประเด็น	ช่องทางการแจ้งเบาะแส		
	สหรัฐอเมริกา (Sacramento)	สหราชอาณาจักร	ประเทศไทย
โทรศัพท์	Hotline	Hotline	Hotline
เว็บไซต์	แจ้งเข้าระบบ (ทุกฐานความผิด)	แจ้งเข้าระบบ (ทุกฐานความผิด)	แจ้งเข้าระบบ 4.0 เทคโนโลยี (ทุกฐานความผิด แต่จะเน้นบางฐาน เช่น การ ขั้บขั้บนทางเท้า เป็นต้น)
สื่ออิเล็กทรอนิกส์ อื่น ๆ	APP ในการแจ้ง	มี	ไลน์ ผู้ว่า อัคริน (แจ้งได้ทุกฐานความผิด เพื่อประสานไป หน่วยงานที่รับผิดชอบ)
ความสะดวก	รวดเร็ว	รวดเร็ว	กระบวนการทำงานด้วยเอกสาร
ความร่วมมือกับ หน่วยงาน ภายนอก	มีการร่วมมือกับ หน่วยงานภายนอก	มีการร่วมมือกับ หน่วยงาน ภายนอก	มีการร่วมมือในระดับต่ำ
การรับเงิน	ผ่านระบบ	ไม่มี	ต้องไปปรับเงินด้วยตนเอง

ประเทศไทยมีช่องทางการแจ้งเบาะแสหลากหลายช่องทาง เช่น ไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ การแจ้งผ่านสื่อสังคมต่าง ๆ ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการแจ้งเบาะแส และทางกรุงเทพฯ มีระบบให้ผู้แจ้งเบาะแสในการกรอกข้อมูล หลักฐานต่าง ๆ เข้าไปในระบบ แต่จากการสัมภาษณ์จากผู้เกี่ยวข้อง พบว่า ช่องทางบางอย่าง จะมีการเน้นความผิดที่เกี่ยวกับทางเท้า เช่น ชับชึ้นบนทางเท้า จอดรถบนทางเท้า เท่านั้น ไม่สามารถครอบคลุมความผิดอื่น ๆ ได้ทั้งหมด ขณะเดียวกันหากว่า ผู้แจ้งเบาะแสใดผู้แจ้งเบาะแสนิ่ง ได้มีการแจ้งเบาะแสด้านความผิดเดียวกัน แต่แจ้งไปหลายช่องทาง ทางกรุงเทพฯ ถือว่าเป็นความผิดคนละความผิด จึงทำให้เจ้าหน้าที่ต้องมีการทำงานซ้ำซ้อนกัน ในหลายพื้นที่กำลังพลของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ อีกทั้งปัจจุบัน หากผู้แจ้งเบาะแสได้รับเงินรางวัลจะต้องเดินทางไปสำนักงานเขต เพื่อทำการขอขึ้นเงินรางวัล ถึงแม้ปัจจุบันจะสามารถโอนเงินผ่านโทรศัพท์มือถือได้ แต่ว่ากฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ยังไม่เอื้ออำนวย ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก กรุงเทพฯ สามารถประสานงานไปยังหน่วยงานภายนอก เช่น ภาคเอกชน ที่มีความชำนาญ มาช่วยบริการดังกล่าวจะทำให้การแจ้งเบาะแสมผ่านช่องทางที่หลากหลายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับเมือง ซาคราเมนโต (Sacramento) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีการวางแผนที่จะพัฒนาระบบการบริหารต่าง ๆ ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มีการพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการแจ้งเบาะแส สามารถแจ้งเบาะแส ตลอดจนรับเงินรางวัลผ่านช่องทางดังกล่าวได้ และทางเมือง มีรอบความร่วมมือกับองค์กรภายนอก เช่น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ในการร่วมกันพัฒนาระบบต่าง ๆ ให้มีทันสมัยมากขึ้น ถัดมา สหราชอาณาจักร ให้ความสำคัญในการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาเป็นช่องทางสำคัญในการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับความสะอาดเช่นเดียวกัน

4.4 ฐานความผิด

ตารางที่ 4.3 ฐานความผิดในแต่ละประเทศ

ประเด็น	ฐานความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายการรักษาความสะอาดฯ		
	สหรัฐอเมริกา (California)	สหราชอาณาจักร	ประเทศไทย
มาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย	รณรงค์ประชาสัมพันธ์	มีการทำคะแนนในแต่ละพื้นที่เพื่อแข่งขันกัน	ตักเตือน
ค่าปรับ	สูง 250-3,000\$ แล้วแต่กรณี	ครั้งแรก 75£ สูงสุด 2,500£ แล้วแต่กรณี	ค่าปรับ สูงสุด 10,000 บาท
ความผิดซ้ำ	จ่ายค่าปรับมากขึ้น	จ่ายค่าปรับมากขึ้น	เท่าเดิม
ทิ้งขยะในที่สาธารณะ	ปรับ	ปรับ	ปรับ
การขับชึ้นบนทางเท้า	ปรับ	ปรับ	ปรับ
การจอดรถในที่ห้ามจอด	ปรับ	ปรับ	ปรับ
ขายของบนทางเท้า	ปรับ	ปรับ	ปรับ มีเขตผ่อนผัน

สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และ ประเทศไทย มีฐานความผิดใกล้เคียงกัน โดยครอบคลุม ตั้งแต่การทิ้งของในที่สาธารณะ ถนน คูคลอง ทางเท้า สวนสาธารณะ การจอดรถในที่ห้ามจอด การนำสิ่งของมากีดขวางการสัญจรในพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น ซึ่งทางสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร มีโทษปรับในอัตราที่สูงกว่า ของประเทศไทย ทำให้หากผู้กระทำผิดจะต้องเสียค่าปรับจำนวนที่สูง ประชาชนทั่วไปจึงมีความตระหนักรู้ในการดูแลความสะอาดและความเป็นเรียบร้อยของบ้านเมือง เนื่องจากเกรงกลัวในการกระทำผิด

4.5 ประเด็นมุมมองการแก้ไขปัญหา

จากการสัมภาษณ์ “นายพิเศษ ยิ้มแย้ม” หัวหน้าฝ่ายเทคนิคเขตพญาไท เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมา ได้ให้มุมมองเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในส่วนของ พ.ร.บ. ความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 ไว้โดยสังเขปดังนี้

การดูแลทางด้านการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวกับ พ.ร.บ. ความสะอาด พ.ศ. 2535 จะมีหน่วยเทคนิคในแต่ละเขตเป็นผู้ดูแล โดยจะมีระบบการแจ้งเบาะแส ที่หากว่าประชาชนพบเห็นว่ามีผู้กระทำความผิดสามารถส่งหลักฐานเองได้โดยตรงผ่านระบบ ซึ่งขณะนี้ระบบการแจ้งเบาะแสนี้จะเน้นไปที่ ผู้ขับขี้อจรด บนทางเท้า โดยเบื้องต้นประชาชนผู้แจ้งเบาะแส จะต้องลงทะเบียนและยืนยัน ตนเอง หลังจากนั้นจึงส่งหลักฐานผ่านระบบ แต่ทั้งนี้ ความครบถ้วนของหลักฐาน เช่น รูปถ่าย พิกัด สถานที่ วันที่ ระยะเวลา นั้นจะต้องละเอียดที่ทางเจ้าหน้าที่ จะสามารถดำเนินการต่อได้ ภายหลังจากจะมีการตรวจสอบข้อมูล คั้นหารายชื่อตามทะเบียนบ้าน และส่งหนังสือแจ้งไปยังภูมิลำเนา โดยผู้กระทำความผิดจะต้องเข้ามาพบที่เขต ภายใน 15 วัน หากส่งหนังสือแจ้งแล้วยังไม่มาพบ จะส่งหนังสือแจ้งไปอีกครั้งหนึ่ง หากกรณีผู้แจ้งกระทำความผิดไม่เข้าพบเจ้าพนักงาน ทางเทคนิค จะส่งเรื่องไปยังสถานีตำรวจในท้องที่ ถัดไป แต่ทางตำรวจจะไม่แจ้งข้อมูลกลับมาในความลับหน้าของคดี และทางตำรวจ จะมีพระราชบัญญัติ จราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในการบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดต่อไป ในส่วนของการดูแลครอบคลุมพื้นที่ 9.5 ตารางกิโลเมตร มีประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตามทะเบียนบ้านราว 80,000 คน ยังไม่รวมถึงผู้สัญจรไปมาและประชากรแฝงในแต่ละวัน พนักงานเทคนิคทั้งสิ้น 60 คน ถือว่าจำนวนพนักงานเพียงพอกับปริมาณงานที่ดูแลตามขนาดพื้นที่ ในส่วนของระบบนั้นจะมีขั้นตอนที่มากหลายขั้นตอนและถึงแม้ว่า จะเป็นงานที่ได้ส่งเข้ามาในระบบแต่เจ้าหน้าที่ยังต้องพิมพ์เอกสารออกมาจากระบบและส่งเอกสารไป ตามขั้นตอนถัดไป แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่มีโครงการนี้ได้เปิดตัวออกไปมีผู้ร้องเรียนเข้ามามากขึ้น ในระยะแรกก็มากถึง 200 คนต่อวัน แต่ปัจจุบันผู้แจ้งเบาะแสเข้ามาผ่านช่องทางนี้ลดน้อยลงไป สำหรับ ขั้นตอนการรับเงิน ผู้แจ้งเบาะแสจะต้องไปที่สำนักงานเขต รวมทั้งลงลายมือชื่อและลงลายนิ้วมือใน เอกสารรับเงินภายใน 60 วันหลังจากได้รับหนังสือให้ไปรับเงิน ในส่วนของค่าปรับนั้นถือว่าค่อนข้างสูง เนื่องจากเป็นระเบียบของทางกรุงเทพฯ หลายครั้งที่ผู้กระทำความผิดไม่มีกำลังเพียงพอในการชำระ

ค่าปรับได้ จึงจำต้องส่งเรื่องให้กับสถานีตำรวจต่อไป ปัจจุบันหากวัดความสำเร็จที่สามารถจบกรณีการร้องเรียนอยู่ในจำนวนที่ต่ำ¹³⁰

4.6 ปัจจัยในการสร้างประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส

เนื่องจาก กรุงเทพฯ นั้นมีปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย การขับซี้ผิดกฎหมายทั้งบนทางเท้า และบนท้องถนน การขายอาหารบนทางเท้า ที่ไม่ใช่พื้นผิวนิคม มาอย่างยาวนานแล้ว แต่ปัจจุบันยังพบเห็นปัญหาต่าง ๆ ตามข้างบน ทุกวัน สะท้อนให้เห็นถึงการมีจิตสำนึกและวินัยที่ดีของประชาชน รวมทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายที่หย่อนยาน จึงควรที่จะปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะและการอยู่ร่วมกันอย่างมีวินัยในทุก ๆ ฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และ เพิ่มบทลงโทษขั้นสูงหากพบผู้กระทำความผิดเพื่อให้เด็ดและหลาบจำ อีกทั้งหากพบผู้กระทำความผิดเดิมให้ส่งเรื่องพิจารณาคดีขึ้นสู่ศาล หรือสามารถริบทรัพย์สินที่นำมาซึ่งการกระทำที่ผิดกฎหมาย การสร้างประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสผ่านมุมมอง 3 ด้าน ได้ดังนี้

1) การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสโดยตรง ทำให้หากเกิดเหตุการณ์ล้างแค้นจากผู้กระทำความผิด จะไม่มีมาตรการคุ้มครองเยียวยา อย่างชัดเจน ผิดกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร ที่จะมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน

2) การให้เงินรางวัล (Incentive) ประเทศไทยมีการให้เงินรางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้แจ้งเบาะแส สามารถแจ้งเบาะแส พร้อมหลักฐานที่ถูกต้องครบถ้วน ผ่านช่องทาง เพื่อให้พนักงานเรียกค่าปรับจากผู้กระทำความผิดได้ โดยจะได้รับเงินรางวัลจากค่าปรับ ซึ่งโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 10,000 บาท โดยผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับเงินส่วนแบ่งกึ่งหนึ่งต่อการแจ้งเบาะแส แต่หากผู้กระทำความผิดซ้ำ ๆ กันสามารถมีมาตรการเร่งในการปรับเพิ่มเติม เช่น ครั้งที่ 2 เพิ่มขึ้น 2 เท่า และ ครั้งที่ 3 เพิ่มขึ้น 3 เท่า เป็นต้น จะเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และตัวผู้กระทำความผิดเองจะเกรงกลัวและเคารพในข้อกฎหมายมากขึ้น

3) ช่องทางการแจ้งเบาะแส (Channel) ประเทศไทยนั้นมีช่องทางการแจ้งเบาะแสหลากหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็น โทรศัพท์สายด่วน โทรศัพท์ผ่านสำนักงานเขตทั้ง 50 แห่ง การส่งไปรษณีย์ ไลน์ อีเมล คลายทุกซ์ (Line_ผู้ว่าอีคิว) ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งแต่ละช่องทางนั้นทำงานแยกจากกันถึงแม้จะมีการประสานงาน แต่หากผู้แจ้งเบาะแส แจ้งไปยังทุกช่องทาง ในแต่ละช่องทางจะรับเรื่องเท่ากับจะเหมือนหลายคดี และพนักงานจะต้องสรุปในทุกช่องทาง เป็นการเพิ่มภาระงานให้กับทางเจ้าหน้าที่ จึงนับเป็นช่องโหว่ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ดีขึ้น อีกทั้ง

¹³⁰ สัมภาษณ์ พิเศษ ยิ้มแย้ม, หัวหน้าฝ่ายเทคนิคเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร, 16 ธันวาคม 2564.

ช่องการส่งหนังสือแจ้งให้ผู้แจ้งเบาะแสเข้ามารับเงินค่าปรับยังเป็นอุปสรรค หากสามารถนำเทคโนโลยีที่มีอยู่แพร่หลายในปัจจุบันในการโอนเงินเข้าบัญชีของผู้แจ้งเบาะแสโดยตรงจะเป็นการประหยัดเวลาค่าใช้จ่ายในการเดินทาง แต่ภาครัฐ จำเป็นจะต้องมีการทบทวนแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทในสังคมที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน สำหรับการว่าจ้างภายนอก (outsourcing) หากปริมาณงานมีมากเกินไปกว่าทรัพยากรที่จำกัดและไม่สามารถตอบสนองการทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ การใช้การว่าจ้างภายนอกผ่านการบริการช่องทางเหล่านี้ อาจเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับหน่วยงานและการแจ้งเบาะแสได้

4) ฐานความผิด หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการปรับเปลี่ยนฐานความผิด ให้ตรงกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงในโลกยุคปัจจุบัน เพื่อให้ฐานความผิดครอบคลุมการกระทำผิดต่าง ๆ และอาจต้องมีการปรับอัตราฐานความผิดซ้ำ ๆ ให้สูงขึ้น เพื่อให้ประชาชนหลาดก๊วในการกระทำความผิดและเป็นการส่งเสริม สิทธิ หน้าที่ ของประชาชนเพื่อให้เมืองมีความสะอาดและเป็นระเบียบ

5) มาตรการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ทางกฎหมาย ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพยายามรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเห็นประโยชน์ตรงนี้ รวมถึงการสร้างวินัยให้กับประชาชน เพื่อให้เข้าใจถึงภาพรวมของปัญหา และอาศัยความร่วมมือในการร่วมกันรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อีกทั้ง พนักงานที่เกี่ยวข้อง มีการกวดขัน ตรวจสอบ จับกุม อย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งแนะนำต่อผู้กระทำความผิดให้หลายจำพวกคู่กันไปด้วย และ การนาระบบของสหราชอาณาจักรมาใช้คือ การให้คะแนนในเขตชุมชนว่านั่นได้คะแนนเท่าไร เพื่อให้แต่เจ้าของพื้นที่ มีความแข่งขันกันในการรักษาความสะอาดของชุมชนโดยรวม

จากปัญหาต่าง ๆ ของการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการรักษาและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง นั้นผ่าน กรุงเทพฯ จากการศึกษาวิเคราะห์นี้จะไปมุ่งเน้นไปที่การให้เงินรางวัล (Incentive) เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจต่อประชาชนในการแจ้งเบาะแสต่อผู้กระทำผิด การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Protection) หากแจ้งเบาะแสไปแต่ผู้แจ้งเบาะแสดอนทำร้ายร่างกายและจิตใจจะทำให้ประชาชนไม่กล้าออกมาแจ้งเบาะแสเมื่อนั้นจะเป็นผลลบต่อชุมชน และ ช่องทางการแจ้งเบาะแส (Channel) ต่อสะดวกง่าย เข้าถึง เพื่ออำนวยความสะดวก แก่ผู้แจ้งเบาะแส เพื่อร่วมกันช่วยให้สังคมน่าอยู่มากขึ้น

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาความสะอาดเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของบ้านเมืองเป็นหนึ่งในปัญหาที่เรื้อรังอยู่คู่กับการเติบโตของเมืองอย่าง กรุงเทพฯ มาอย่างยาวนาน ที่ผ่านมาจากภาครัฐได้มีมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ แต่ปัญหาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยยังคงมีอยู่ ในขณะที่เดียวกันการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบนั้น เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ที่จะทำให้สังคมเมืองน่าอยู่ขึ้น และหากประชาชนมีโอกาสเข้ามาสัมผัสการทำงาน ดังเช่น การแจ้งเบาะแส หากพบผู้กระทำความผิด สามารถแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

ปัจจุบันกรุงเทพฯมี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่ให้อำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแล เปลี่ยนแปลง ตั้ง ยุบ ส่วนราชการ แต่ต้องได้รับความยินยอมจาก สภากรุงเทพฯ หรือ กรุงเทพฯ ยังสามารถทำกิจการร่วมทุนก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นได้แต่ต้องไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50 โดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสาธารณูปโภค ทำให้ทาง กรุงเทพฯ มีอำนาจเต็มทีในการบริหารจัดการ ถัดมา พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลที่สาธารณะ ถนน สถานสาธารณะ ให้อยู่ในสภาพที่สวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ยังมีข้อบกพร่อง ในเรื่องระเบียบวินัยของพลเมืองที่ยังมีการฝ่าฝืนการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง เช่น การขับซี้รถจักรยานยนต์บนทางเท้า การจอดรถบนทางเท้า การขายของบนทางเท้า เป็นต้น ทำให้หลายครั้งเกิดอุบัติเหตุทั้งต่อ ชีวิต จิตใจ และทรัพย์สิน กับผู้คนที่เดินทางสัญจรในแต่ละวัน ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง มีกำลังพลไม่เพียงพอในหลายพื้นที่ อีกทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ ที่ขาดแคลนจากงบประมาณที่จำกัด ทาง กรุงเทพฯ จึงมีการส่งเสริมในการแจ้งเบาะแส โดยมีระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 ที่ให้ผู้แจ้งเบาะแสแจ้งเหตุการณ์พร้อมหลักฐานของผู้กระทำความผิดผ่านช่องทางร้องเรียนของทาง กรุงเทพฯ ได้ และจะได้รับส่วนแบ่งค่าปรับกึ่งหนึ่งหาก ผู้กระทำความผิดได้เปรียบเทียบค่าปรับเรียบร้อยแล้ว แต่ถึงแม้ทาง กรุงเทพฯ จะมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขึ้นมาเพื่อเป็นหนึ่งในช่องทางการแจ้งเบาะแสและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้แจ้งเบาะแส แต่กลับพบว่า บางระบบ จะเน้นไปในบางฐานความผิดเท่านั้น เช่น ระบบ 4.0 ของเทศกิจ จะเน้นไปที่ การจอดรถบนทางเท้า และ การขับซี้บนทางเท้า เป็นต้น ระบบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดของทุกฐานความผิด และหลายๆ ระบบ เช่น โทรศัพท์

โทรสาร ไปรษณีย์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ยังทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ที่ถึงแม้ผู้แจ้งเบาะแสรายงานฐานความผิดเรื่องเดิม แต่แจ้งเบาะแสไปในหลายช่องทาง ทางระบบของฐานข้อมูลของกรุงเทพฯ จะนับว่าเป็นความผิดที่แตกต่างกัน อีกทั้งหากผู้แจ้งเบาะแส ได้รับการติดต่อจากสำนักงานเขตให้ติดต่อรับเงินรางวัลจากการแจ้งเบาะแส ทางผู้แจ้งเบาะแสจำเป็นจะต้องเดินทางไปสำนักงานเขตเพื่อแสดงตัวตนในเอกสาร เพื่อที่จะรับเงินรางวัลจากรางวัลนำจับ ในขณะที่เดียวกันประเทศไทย ไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสโดยตรง ทำให้หากผู้แจ้งเบาะแสได้รับความเดือดร้อนจากการแจ้งเบาะแส จะทำให้ตกเป็นความเสี่ยงที่จะได้รับภัยอันตรายได้

สำหรับสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส Whistle Protection Enhancement Act of 2012 ที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือ อดีตเจ้าหน้าที่รัฐ โดยได้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพบการกระทำผิดจากองค์กรอันขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ ขณะเดียวกันในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีกฎหมาย California Labor Code 1937 ในการให้ความคุ้มครองกับลูกจ้างทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน หากพบว่า นายจ้างมีการกลั่นแกล้ง และ มาตรการคุ้มครอง เยียวยา หากพบว่าผู้แจ้งเบาะแสได้รับการอาฆาต ข่มขู่ พยาบาท จากผู้เสียหายผลประโยชน์ที่ต้องการล้างแค้น โดยกฎหมายได้เข้ามาอุดช่องว่างตรงนี้

กฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมของ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย California Penal Code of 1872 ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปฏิกูล ขยะ มูลฝอย ได้มีบทบัญญัติ สิทธิ และ หน้าที่ของพลเมืองและหน่วยงานของรัฐในการดูแล สอดส่อง จัดการ ควบคุม บริหาร สิ่งเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทิ้งสิ่งปฏิกูลนั้น ผู้แจ้งเบาะแส สามารถได้รับเงินรางวัลเป็นค่าตอบแทนจากการแจ้งเบาะแสมาน กฎหมายลำดับรองของเมือง ซาคราเมนโต Sacramento Ordinance No. 2013-0009 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ระหว่าง 500-1,000\$ และกฎหมายยังเปิดช่องทางที่ทางรัฐสามารถร่วมมือกับภาคเอกชนในการร่วมมือการบริหารสาธารณะได้ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับเมืองซาคราเมนโต มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้มีกรอบความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและภาคเอกชนที่มีความชำนาญในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการพัฒนาระบบผ่าน สื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เช่น การร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ การร้องเรียนผ่าน Application จากโทรศัพท์เคลื่อนที่ และ Hotline โทรศัพท์สายตรงเพื่อร้องเรียนในฐานความผิดต่าง ๆ โดยหลักฐานต่าง ๆ จะต้องมีการตรวจสอบ ได้ง่าย เช่น ภาพถ่ายที่ระบุ ตำแหน่ง สถานที่ ถนน เป็นต้น ได้อย่างชัดเจน เพื่อความรวดเร็วและความสะดวกในการติดตามผู้กระทำผิด และระบบยังอำนวยความสะดวกให้ผู้แจ้งเบาะแสในการจ่ายเงินผ่านระบบไปยังบัญชีผู้รับเงินได้อีกด้วย

สหราชอาณาจักรมีกฎหมาย Public Interest Act 1998 สำหรับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคือลูกจ้างทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในการกระทำความผิดทั้งทางแพ่ง อาญา และการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและชีวอนามัย สำหรับวิธีการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะเปิดเผยข้อมูล

ในองค์กร หรือองค์กรตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น และมีมาตรการในการพิสูจน์หลักฐาน กลั่นกรองอย่างเพียงพอ

สำหรับกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมี The Environment Protection Act 1990 ในการดูแลสิ่งปฏิกูล นั้นได้มีการกำหนด แนวทางสำหรับการรักษามาตรฐานความสะอาด (Code of Practice on Litter and Refuse) เพื่อที่จะติดตามดูแลความเรียบร้อยอย่างใกล้ชิด โดยสามารถแบ่งมาตรฐานออกเป็น 4 เกรด คือ เกรด A มีสภาพเรียบร้อยไม่มีขยะ เกรด B ไม่มีขยะหรือขยะชิ้นเล็กเพียงเล็กน้อย เกรด C มีขยะหลายชิ้น เกรด D มีขยะสะสมจำนวนมาก เพื่อดูว่าชุมชนเหล่านั้นมีมาตรฐานระดับใด เพื่อให้หน่วยงานกำกับเร่งประสานงานไปยังชุมชน หนึ่ง ทางสหราชอาณาจักรไม่มีการให้เงินรางวัลสำหรับการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวกับการทิ้งสิ่งปฏิกูล ทำให้ขาดแรงจูงใจจากประชาชนหากพบเห็นผู้กระทำความผิด

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การให้เงินรางวัล ช่องทางการแจ้งเบาะแส และ ฐานความผิด จึงเป็นความสำคัญในเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกเหนือจากกฎหมาย และ ระเบียบแล้ว การเข้าถึงช่องทางการร้องเรียนที่สะดวก ง่าย รวดเร็ว จะเป็นการเพิ่มจำนวนให้ผู้ร้องเรียนแจ้งข้อมูลเข้ามาได้มากขึ้น แต่สิ่งที่ต้องดำเนินการคู่ไปคือการปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมหากพบผู้กระทำความผิด โดยไม่วางเฉย เพิกเฉย ต่อความผิด และปลูกฝังในเรื่องของวินัย ควบคู่ไปกับการดำเนินการของกฎหมาย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษางานวิจัยนี้ แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส ข้อมูลที่ผิดกฎหมาย ผิดปกตินั้นเป็นสิ่งสำคัญในขับเคลื่อนให้องค์กร ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เป็นการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้าใจ และตระหนัก ถึงสิทธิ และหน้าที่ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าส่วนตน แต่กฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส จำเป็นจะต้องมีความชัดเจนในการช่วยเหลือ ปกป้อง ป้องกัน ภัยอันตรายต่อผู้แจ้งเบาะแส รวมถึงมาตรการเยียวยาในกรณี มีผู้ล้างแค้น มาประทุษร้าย ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1) มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ กำหนดแนวทางในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง จากผู้เสียหาย ประโยชน์ ทั้งจากบุคคล ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชนด้วยกันเอง อันเป็นการกระทำความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมาย และการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทรัพย์สิน ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ต่อประชาชน รวมถึงมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม

2) ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ รวมทั้งครอบคลุมถึงการเปิดเผยข้อมูลและ จะต้องมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลเหล่านี้อย่างรัดกุม

3) กระบวนการแจ้งเบาะแส ผู้แจ้งเบาะแสมารถแจ้งเบาะแสดังกับหน่วยงานท้องถิ่นที่ดูแลได้โดยตรง ผ่านหลากหลายช่องทาง ที่สะดวก ง่าย รวดเร็ว และเปิดเผยข้อมูลที่แจ้งต่อสาธารณะชนได้ แต่ต้องไม่เปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส ปัจจุบันมีผู้แจ้งเบาะแสเข้ามาจำนวนมากขึ้น แต่พบว่ายังขาดความสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้แจ้งเบาะแสมักต้องเข้าไปสำนักงานเขตเพื่อที่จะรับรางวัล หากสามารถพัฒนากระบวนการแจ้งเบาะแสมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจะยิ่งดึงดูดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกันมากขึ้น

4) แนวทางปฏิบัติในการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ในการช่วยกันตรวจตรา สอดส่อง ดูแล ความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ว่าทำอะไรถึงจะได้เกรดที่ดีที่สุด

5) การให้เงินรางวัลที่มีแรงจูงใจ การปรับเงินผู้กระทำความผิดให้มากขึ้นและมีเงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อเป็นแรงจูงใจในการแจ้งข้อมูลเพื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับ และสามารถรับรางวัลสะดวกรวดเร็ว ผ่านระบบ และลดข้อจำกัดในการต้องเดินทางไปสำนักงานเขต

6) ภาครัฐร่วมมือกับภาคเอกชน กำหนดให้มีการประเมินประสิทธิภาพความพึงพอใจและผลลัพธ์ของการบริหารด้วยตนเองของหน่วยงานท้องถิ่นอย่างโปร่งใส หากไม่สามารถทำได้ สามารถร่วมมือกับภาคเอกชน องค์กรธุรกิจที่มีความพร้อมในการดูแล เพื่อให้กลไก การทำงานของกฎหมายขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จ้างภาคเอกชน บริหารงานด้านช่องทางการแจ้งเบาะแส เช่น Hotline, Call Center ต่าง ๆ ระบบ application ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแสให้กับประชาชน โดยใช้ทรัพยากร และความชำนาญที่ภาคเอกชนมาช่วยผลักดันการทำงานร่วมกัน

7) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเฉียบขาด มีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีระเบียบวินัยเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และ การส่งเสริมให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องการแจ้งเบาะแสดระดับพระราชบัญญัติโดยตรง

8) การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐจำเป็นต้องลดกระบวนการต่าง ๆ เพื่อความรวดเร็วสะดวก ให้กับการบริหารของหน่วยงานภาครัฐเอง และ ประชาชน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบต่าง ๆ หลายฉบับไม่สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสภาวะการณ์ปัจจุบัน รวมถึงการที่หน่วยงานภาครัฐ ยังคงมีการทำแบบแยกส่วน (Silo) โดยที่หน่วยงานรัฐจะทำงานเฉพาะหน่วยงานของตนเองเท่านั้น แต่หากมีการบูรณาการข้ามหน่วยงานภายใต้สังกัดเดียวกัน เช่น การใช้กล้อง CCTV เพื่อช่วยตรวจจับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดฯ โดยกล้อง CCTV ในส่วนที่เป็นสมบัติของทาง กรุงเทพฯ สามารถนำมาช่วย สอดส่อง นอกเหนือจากดูแลความปลอดภัย จะทำให้สามารถ

จับตัวผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วทันที โดยไม่ต้องรอ แต่การแจ้เบาะแสผ่านประชาชนเพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้นหากภาครัฐสามารถบริหารการแจ้เบาะแสเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในพื้นที่ กรุงเทพฯ ได้สำเร็จ ผ่านมุมมอง การคุ้มครองผู้แจ้เบาะแส การให้เงินรางวัล ช่องทางการแจ้เบาะแสผ่านการว่าจ้างภายนอก การเพิ่มฐานความผิด และการบริหาร ให้มีประสิทธิภาพ จะทำให้ กรุงเทพฯ เป็นเมืองน่าอยู่สมกับเป็นเมืองอันดับโลก อีกทั้งสามารถขยาย โมเดลลักษณะนี้ไปสู่เมืองอื่น ๆ ทั่วประเทศได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ .ศ.2528
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499
- พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ .ศ.2489
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการ
เปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ .ศ.2560 (ระเบียบ กรุงเทพฯ พ .ศ.2560)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

Law

- California Labor Code of 1937
- California Penal Code of 1872
- False Claim Act 1863
- Local Government (Contracts) Act 1997
- Perjury Act 1911
- Public Interest Disclosure Act 1998
- Sacramento City Code of 2013
- The Environment Protection Act 1990
- Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012

หนังสือภาษาไทย

ธนศวรรค์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2554.

ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.

ศิริรัตน์ แจ้งรักษ์สกุล และผ่องใส เพ็ชรรักษ์. รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาองค์ประกอบที่มีผลต่อการตัดสินใจจ้างงานภายนอก (Outsourcing) ด้านโลจิสติกส์ ในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559.

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ, ณัชพล จิตติรัตน์ และวิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์. รายงานการวิจัยเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพของการจ้างเหมาแส. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ), 2560.

องค์การสหประชาชาติ ประเทศไทย, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง, 2562.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. เชียงใหม่: แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

หนังสือภาษาต่างประเทศ

Books and Book Articles

Frederickson, H. G. Whatever Happened to Public Administration?: Governance, Governance Everywhere. In Ferlie E., Lynn L. E. Jr, and Pollitt C. (eds.), *The Oxford handbook of public management*, pp. 282-304. Oxford: Oxford University Press, 2007.

บทความวารสาร

กมล ตันจินวัฒน์กุล. หลักสุจริต. วารสารกระบวนการยุติธรรม 5, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2555): 79-89.

กฤษฏา วีระโกศลพงศ์. การจัดการภาครัฐใหม่ (NPM): ความสัมพันธ์ตามสัญญาในรูปแบบใหม่ของการว่าจ้างภายนอกและเศรษฐกิจแบ่งปัน. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 1-46.

กังสตาล เซาว์วัฒนกุล. พัฒนาการทางแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร
ธุรกิจในปีบริบทของศาสตร์ต่าง ๆ. **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์** 39, 1
(มกราคม-มิถุนายน 2556): 24-36.

การบินไทย จำกัด (มหาชน). ร้องเรียน และการร้องทุกข์ แตกต่างกันอย่างไรร, **TG รวมพลัง
ป้องกันภัยทุจริต**. 7, 6 (มีนาคม 2561): 1-3.

ธีรสวัฒน์ ศรีสุขวิทย์ และพรชัย เลื่อนฉวี. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์การลงโทษ
ทางวินัยและกระบวนการร้องทุกข์ ตามระเบียบสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิ
สารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2566. **วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย** 5, 1(สิงหาคม-พฤศจิกายน 2559): 267-283.

สมบัติ นามบุรี. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในงานรัฐประศาสนศาสตร์. **วารสารวิจัยวิชาการ** 2, 1
(มกราคม-เมษายน 2562): 3-11 183-197.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. **จำนวนและรายได้นักท่องเที่ยวต่างชาติ รายเดือน ปี 2558-2563**
[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา https://www.mots.go.th/more_news_new.php?cid=625
[20 สิงหาคม 2564].

กองการบริหารงานบุคคล สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยนเรศวร. **คู่มือกิจกรรม 5ส** [ออนไลน์].
2558, แหล่งที่มา https://www.personnel.nu.ac.th/home/index.php?option=com_content&view=article&id=510&Itemid=125 [26 สิงหาคม 2564].

กิตติศักดิ์ ปรกติ. เอกสารประกอบการสอนเรื่อง **หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายใน
การชำระหนี้ (Good Faith & Supervening Events) ในระบบกฎหมาย เยอรมัน
ฝรั่งเศส แองโกลอเมริกัน และไทย** [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา <https://www.law.tu.ac.th/wp-content/uploads/2014/02/BonaFide-Supervening-Events.pdf>
[26 สิงหาคม 2564].

ตรีบุษ อิงคุทานนท์. **Whistleblower กฎหมายไทยช่วยอะไรผู้เปิดโปงความจริง** [ออนไลน์].
2564. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2135651>
[25 August 2021]

นิยม รัฐอมฤต. **ธรรมาภิบาล** [ออนไลน์]. ม.ป.ป. แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล> [25 สิงหาคม 2564].

ลงทุนแมน. **กรณีศึกษา WorldCom จากบริษัทมูลค่า 5 ล้านล้าน สู่การล้มละลาย** [ออนไลน์].
2563. แหล่งที่มา <https://www.longtunman.com/26612> [24 สิงหาคม 2564].

- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. **หลักธรรมาภิบาลและการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม
องค์กร** [ออนไลน์]. 2563. แหล่งที่มา <https://www.ksp.or.th/ksp2018/wp-content/uploads/2020/06/O38-หลักธรรมาภิบาล-คุรุสภา.pdf> [25 สิงหาคม 2564].
- สำนักงานเลขาธิการกรมกลุ่มคุ้มครองจริยธรรม. **9 คุณธรรมพื้นฐาน** [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา <https://ethics.nso.go.th/index.php/moral/28-2016-10-31-09-20-14> [25 สิงหาคม 2564].
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **จำนวนประชากรจากการทะเบียนจำนวนตามอายุเพศและจังหวัด พ.ศ.
2563** [ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา:
<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx> [20 สิงหาคม 2564]
- สำนักเทศกิจ, **ระบบแจ้งเบาะแสเพื่อรับส่วนแบ่งค่าปรับของประชาชน 4.0** [ออนไลน์], 2564,
แหล่งที่มา <http://gid.bangkok.go.th/reward/default.php#> [5 กันยายน 2564].
- หลักทรัพย์บัวหลวง, **กรณีศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล กับบริษัท Enron** [ออนไลน์], 2017, แหล่งที่มา
<https://knowledge.bualuang.co.th/knowledge-base/enron-casestudy/>
[24 สิงหาคม 2564].
- องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทุ่ม อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี, **ความโปร่งใส ตามหลักธรร-
มาภิบาล** [ออนไลน์], ม.ป.ป., แหล่งที่มา http://nkt.go.th/public/list_upload/backend/list_323/files_default_644_1.pdf [25 สิงหาคม 2564].
- AI Fern. **Outsourcing คืออะไร? มีประโยชน์อย่างไรต่อธุรกิจของคุณ ASCGroup** [ออนไลน์].
2563. แหล่งที่มา <https://www.ascg.co.th/en/content/outsourcing-คืออะไร-มี-ประโยชน์-อย่างไร-ต่อ-ธุรกิจ-ของคุณ> [27 สิงหาคม 2564].
- Greedisgoods. **Outsourcing คืออะไร? Outsourcing มีข้อดี-ข้อเสียอะไรบ้าง** [ออนไลน์].
2561. แหล่งที่มา <https://greedisgoods.com/ข้อดี-ข้อเสีย-outsourcing-คือ/>
[27 สิงหาคม 2564].
- Kapook. **ลูกนักล่าค่าปรับจรรยาบรรณ เปิดฮาวทู ถ่ายรูปอย่างไร 4 ปี ได้เงิน 1 ล้านบาท บอกราย
เม็ดเส้นทางรวย** [ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา <https://highlight.kapook.com/view/218556> [5 กันยายน 2564].
- ThaiPublica. **องค์กรตรวจสอบกับการต่อต้านคอร์รัปชัน (ตอนที่ 1): Watch Dog
Organization กับ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน** [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา:
<https://thaipublica.org/2014/05/watch-dog-organization/> [22 สิงหาคม 2564].
- Thinkaboutwealth. **ความรับผิดชอบต่อธุรกิจต่อสังคม (CSR) เทรนด์ที่ทุกองค์กรต้องใส่ใจ**
[ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา <https://www.thinkaboutwealth.com/csr/> [26 สิงหาคม 2564].

TureID. **เปิดรางวัลและวิธีลงทะเบียน “แจ้งเบาะแสการกระทำผิด” รับส่วนแบ่ง 50% จาก กทม.** [ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา <https://news.trueid.net/detail/DNZnbB2jYG4N> [5 กันยายน 2564].

Electronic Document

Bharambe V. **History of 5S** [Online]. 2020. Available from: https://www.linkedin.com/pulse/history-5s-vaibhav-bharambe/?trk=read_related_article-card_title [27 August 2021].

Birtannica. **Local Government** [Online]. n.d. Available from: <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government> [4 September 2021].

Cheever F. **Environmental Law** [Online] n.d. Available from: <https://www.britannica.com/topic/environmental-law> [3 September 2021].

Chen J. and Potters C. **Barings Bank** [Online]. 2020. Available from: <https://www.investopedia.com/terms/b/baringsbank.asp> [24 August 2021].

Christopher Klein. **US Whistleblowers First Got Government Protection in 1777** [Online]. 2019. Available from: <https://bit.ly/3mu3lmM> [22 August 2021].

Cornell Law School. **U.S. Code 3729 – False Claims** [Online]. n.d. Available from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/3729> [20 January 2022]

Diana Munoz Robino. **Global Destination Cities Index 2019**. [Online]. 2019. Available from: <https://mstr.cd/3erpTVW> [20 August 2021].

Field.org.uk. **List of Environmental Laws, Environmental Protection Act** [Online]. n.d. Available from: <https://bit.ly/30WQAPg> [3 September 2021].

Government of United Kingdom. **Whistleblowing for employees** [Online], n.d. Available from: <https://www.gov.uk/whistleblowing> [25 August 2021].

History. **Watergate Scandal** [Online]. 2009. Available from: <https://www.history.com/topics/1970s/watergate> [22 August 2021].

Keep Britain Tidy. **Litter and the law a guide for the public** [Online]. n.d. Available from: https://www.northwarks.gov.uk/download/downloads/id/1915/litter_and_law-encams_guide [3 September 2021].

Legislative Intent Service. **California Penal Code Statutory History** [Online]. n.d. Available from: <http://www.legintent.com/california-penal-code-statutory-history/> [1 September 2021].

- Macgunigal M. **Sacramento: The Best Managed City in California, City of Sacramento** [Online]. n.d. Available from: <http://www.cityofsacramento.org/-/media/Corporate/Files/IT/SacCityDigitalStrategy.pdf> [1 September 2021].
- Merriam-Webster. **Definition of whistleblower** [Online]. n.d. Available from: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/whistleblower> [25 August 2021].
- National Whistleblower Center. **What is a Whistleblower?** [Online]. n.d., Available from: <https://www.whistleblowers.org/what-is-a-whistleblower/> [25 August 2021].
- New Haven Register. **Ralph Nader talks whistleblowers and national security at Yale** [Online]. 2014. Available from: <https://bit.ly/3sDd3fJ> [22 August 2021].
- Phillips & Cohen. **False Claims Act, 31 USC 3729-3733** [Online]. 2010. Available from: <https://www.phillipsandcohen.com/false-claims-act-history/> [1 September 2021].
- Santa Clarita Bail Bond Store. **What are the Littering Laws Here in California?** [Online]. 2020. Available from: <https://santa-clarita-bailbonds.com/what-are-the-littering-laws-here-in-california/> [1 September 2021].
- Segal T., Mansa J. and Reeves M. **Enron Scandal: The Fall of a Wall Street Darling, Investopedia** [Online]. 2021. Available from: <https://www.investopedia.com/updates/enron-scandal-summary/> [24 August 2021].
- Stephen M. Kohn. **The Whistle-Blowers of 1777** [Online]. 2011. Available from: <https://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html> [22 August 2021]
- The United States Department of Justice. **Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012** [Online]. 2018. Available from: <https://www.justice.gov/pardon/whistleblower-protection-enhancement-act> [1 September 2021].
- The White House. **State and Local Government** [Online]. n.d. Available from: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/state-local-government/> [1 September 2021].
- Toolshero. **History of 5S System** [Online]. n.d. Available from: <https://www.toolshero.com/quality-management/5s-system/> [27 August 2021].
- Total Health Care. **False Claims Act** [Online]. n.d. Available from: <https://thcmi.com/false-claims-act/> [1 September 2021].

- U.S. Securities and Exchange Commission. **Information on Whistleblower Protection Act and Whistleblower Protection Enhancement Act** [Online]. 2016. Available from: <https://www.sec.gov/eeoinfo/whistleblowers.htm> [22 August 2021].
- United States Consumer Product Safety Commission. **Whistleblower Protection** [Online]. n.d. Available from: <https://bit.ly/3sAOj7U> [1 September 2021].
- United States Department of Labor. **Whistleblower Law Enforced by OSHA** [Online]. n.d. Available from: <https://www.whistleblowers.gov/> [24 August 2021].
- Worth M. **After Years of Denial, UK Lawmakers Finally Acknowledge Whistleblower Protection Weaknesses** [Online]. 2020. Available from: <https://bit.ly/3etTkqo> [1 September 2021].

สัมภาษณ์

พิเศษ ยิ้มแย้ม. หัวหน้าฝ่ายเทคนิคเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์, 16 ธันวาคม 2564.

วิทยานิพนธ์

นิศารัตน์ ทองวัฒนา, **มาตรการทางแรงงานในการส่งเสริมให้มีความโปร่งใสในองค์กรธุรกิจ :**

ศึกษากรณีผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower), เอกัตศึกษาปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

พิชญา ศรีโรจน์, **การคุ้มครองลูกจ้างเอกชนผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ,** คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2552.