

แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครอง
ผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

โดย

นายนิติไชย เกษมมงคล
รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561 – 2562

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นายนิวัติไชย เกษมมงคล เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561 – 2562

พลโท

()

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายนิวัติไชย เกษมมงคล

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61

การทุจริตเป็นปัญหาสำคัญสำหรับทุกประเทศทั่วโลกที่นับวันจะทวีความรุนแรง และมีกระบวนการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประเทศที่มีการทุจริตสูงจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศ เป็นไปอย่างล่าช้าและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ ดังนั้นการบูรณาการการป้องกันปราบปราม การทุจริตจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ในส่วนของประเทศไทยมีการพัฒนาข้อ กฎหมายและบริบทของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาอย่างต่อเนื่องภายใต้เงื่อนไข ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การทุจริตและบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในมิติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งมีมิติกายนอกประเทศนั้นประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในสมาชิก ในอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC) ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำนวน 186 ประเทศ ในส่วนของมิติภายในประเทศนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ได้จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วม ในการรณรงค์ ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้ช่องเบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ รวมทั้งจัดให้ มีช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวสนับสนุนการขับเคลื่อน การทำงานต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชนที่ทำหน้าที่เฝ้าระวัง สอดส่องดูแล และชี้ช่องเบาะแส การทุจริต ทั้งนี้การชี้ช่องเบาะแสมอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือ การใช้ชีวิตอันเป็นปกติสุขของผู้ชี้ช่องเบาะแส งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงแนวทาง การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต และเผยแพร่ ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต อันเป็นมาตรการและกลไก ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย

Abstract

Title Guidelines for Developing Public Participation in the Prevention and Suppression of Corruption Regarding the Promotion and Protection of Whistleblower

Field Politics

Researcher Niwatchai Gaseemmongkol **Course** NDC Class 61

Corruption is a major global problem and it has been more severe and sophisticated over a period of time. It impedes the country development and undermines the quality of life. The integration of the prevention and suppression of corruption, therefore, is significant to development of the country. In Thailand, anti-corruption laws and contexts have been continuously developed under the conditions of changing corruption situation and circumstantial context from both domestic and foreign aspect. In terms of foreign aspect, Thailand has become a State Party to United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC, the constituency of which comprises 186 parties across the world. In respect of domestic aspect, Section 63 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and Section 33 of the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018) impose effective measures and mechanisms necessary to the prevention and suppression of corruption including encouragement of public participation in education campaign, fighting corruption or whistleblowing with protection scheme by the government agencies as well as making available channel for submission of information, clue, or evidence for corruption offences. The provisions facilitate the mobilization of public efforts for monitoring and reporting corruption clues. However, the submission of such information, clue or evidence may cause damage to the whistleblower's life, body, freedom or living. For this reason, this research aims to illustrate the development of participation in promoting and protecting the whistleblower and encouraging the public to better understand whistleblowers protection scheme

which is an effective measure and mechanism for the prevention and suppression of corruption and misconduct in Thailand.

คำนำ

โครงการวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิชาการเมือง ตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร โดยผู้วิจัยได้จัดทำวิจัยฉบับนี้ขึ้นเนื่องจากตระหนักถึงปัญหาและอยากหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมุ่งเน้นด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตในประเทศไทย ทั้งนี้วิจัยฉบับนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวคิดการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) ที่มีอยู่ในประเทศไทย เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิจัยฉบับนี้จะให้ความรู้และเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจ รวมถึงเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศชาติในอนาคต

(นายนิวัติไชย เกษมมงคล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

โครงการศึกษาวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจากอาจารย์ที่ปรึกษาโครงการวิจัยที่ท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัย อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ มาโดยตลอด ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้บังคับบัญชาของผู้วิจัยที่ให้ความเมตตาและส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้วิจัยมีโอกาสเข้ารับการศึกษาศึกษาที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่คอยอำนวยความสะดวกในการทำวิจัยเรื่องนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครอบครัว ที่คอยสนับสนุนอยู่เคียงข้างตลอดจนช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

(นายนิวัติไชย เกษมมงคล)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61

ผู้วิจัย

สารบัญ

| | หน้า |
|--|-----------|
| บทคัดย่อ | ก |
| Abstract | ข |
| คำนำ | ค |
| กิตติกรรมประกาศ | ง |
| สารบัญ | จ |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 3 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 3 |
| วิธีดำเนินการวิจัย | 4 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย | 4 |
| คำจำกัดความ | 4 |
| บทที่ 2 ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส | |
| การทุจริต | 5 |
| ความหมายของผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต | 5 |
| แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับจริยธรรม | 9 |
| แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย | 16 |
| ความสำคัญของพยานบุคคลและการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา | 23 |
| บทที่ 3 มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในต่างประเทศ | |
| และประเทศไทย | 28 |
| มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในต่างประเทศ | 28 |
| มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในประเทศไทย | 42 |
| บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม | |
| การทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต | 48 |
| ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ | 48 |
| ปัญหาด้านหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร | 49 |
| ปัญหาด้านกฎหมาย | 50 |
| ปัญหาในทางปฏิบัติของการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส | 57 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|------------------------------|------|
| บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ | 60 |
| สรุป | 60 |
| ข้อเสนอแนะ | 61 |
| บรรณานุกรม | 65 |
| ประวัติผู้วิจัย | 68 |

คำอธิบายคำย่อ

ภาษาไทย

| | | |
|--------|----------|---|
| ป.ป.ง. | ย่อมาจาก | คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน |
| ป.ป.ช. | ย่อมาจาก | คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ |
| ป.ป.ส. | ย่อมาจาก | คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด |

ภาษาต่างประเทศ

| | | |
|-------|----------|---|
| CA | ย่อมาจาก | Corporation Act |
| CPI | ย่อมาจาก | Corruption Perception Index |
| OSC | ย่อมาจาก | Office of Special Counsel |
| OECD | ย่อมาจาก | Organization for Economic Cooperation and Development |
| PIDA | ย่อมาจาก | The Public Interest Disclosure Act |
| SOX | ย่อมาจาก | Sarbanes-Oxley Act |
| UNCAC | ย่อมาจาก | United Nations Convention Against Corruption |
| WPA | ย่อมาจาก | Whistleblower Protection Act |

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญและได้รับความสนใจจากทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งการบูรณาการ การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศไทยในภาพรวมมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้เงื่อนไขความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การทุจริตและบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในมิติต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งมีติภายนอกประเทศนั้นประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน เข้าเป็นรัฐภาคีเป็นลำดับที่ 149 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ส่วนมิติ ภายในประเทศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตเพื่อเป็นกรอบในการผลักดันแก้ไขปัญหาการทุจริตในสังคมไทย โดยกำหนดยุทธศาสตร์จาก ข้อตกลงร่วมกัน (Commitment) กับภาคีทุกภาคส่วนเป็นข้อตกลงเพื่อใช้เป็นแนวทางร่วมกันและ สามารถสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน ซึ่งปัจจุบันมีกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564)

ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index – CPI) จากองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International – TI) ให้อยู่ ในอันดับที่ 99 จากทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และได้ 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่ง ได้อันดับต่ำลงจาก ปี พ.ศ. 2560 คืออันดับที่ 96 และได้คะแนน 37 คะแนน ดัชนีภาพลักษณ์การ ทุจริต หรือ Corruption Perceptions Index – CPI เป็นดัชนีแสดงการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อ การทุจริตของ “ภาครัฐ (Public Sector)” ในประเทศคำว่าภาครัฐในที่นี้มีความหมายรวมถึง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐทั้งนักรการเมืองและข้าราชการประจำ โดยกลุ่มตัวอย่างมีฐานข้อมูลมา จากผู้เชี่ยวชาญ และนักธุรกิจที่อาศัยอยู่ในประเทศที่ทำการสำรวจ รวมไปถึงสถาบันหน่วยงานวิจัยและ องค์กรอิสระที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกโดยทำการศึกษาแหล่งข้อมูลมาจากแหล่งต่างๆ จำนวน 8 แหล่ง ดังนี้

1. ประเมินค่าความโปร่งใสโดยใช้นิติรัฐ (World Justice Project (WJP) : Rule of Law Index)
2. ประเมินปัจจัยเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่ต้องเกี่ยวกับการทุจริต การแทรกแซงของ เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนสำหรับพิจารณาสัญญาและขอ ใบอนุญาต (Global Insight Country Risk Rating (GI))

3. สำนวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการจ่ายสินบนในเรื่องการส่งออกและนำเข้า สาธารณูปโภค ภาษี การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และคำตัดสินคดีของศาล รวมถึงการย้ายถ่ายเทเงิน จากภาครัฐไปสู่เอกชน (World Economic Forum Executive Opinion Survey 2017)

4. วัตถภาพลักษณ์เกี่ยวกับการติดสินบนและการทุจริต (IMD World Competitiveness Yearbook 2017)

5. ประเมินกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และดูความเปลี่ยนแปลง 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการจัดการของรัฐบาล (Bertelsmann Foundation Transformation Index (BF - BTI))

6. ความหลากหลายของประชาธิปไตย การเลือกตั้ง เสรีภาพ การเปิดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย (Varieties of Democracy Project)

7. ความเสี่ยงระดับประเทศ ประเมินความเสี่ยงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเงิน (International Country Risk Guide (ICRG) : Political Risk Services)

8. ความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องเผชิญ (Economist intelligence Unit (EIU) : Country Risk Rating)

ซึ่งองค์การความโปร่งใสสากลได้ให้ความหมายของคำว่า “การทุจริต”(Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนตัว

เมื่อวิเคราะห์จากดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมีปัญหาการทุจริตอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาการทุจริตยากต่อการแก้ไข คือ การตรวจสอบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่นับวันจะมีความยากยิ่งขึ้นไป เนื่องจากผู้กระทำการทุจริตได้ใช้กระบวนการและวิธีการที่แยบยลซับซ้อนมากขึ้น หากมีเพียงภาคส่วนเดียว ขับเคลื่อนงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็คงไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนั้นพบว่าสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ การสร้างเครือข่ายในการทำงานกับภาคส่วนต่างๆ ในประเทศ โดยเฉพาะภาคประชาชนซึ่งมีหน้าที่เฝ้าระวัง สอดส่องดูแล และคอยแจ้งเบาะแสการทุจริต ดังนั้น การแจ้งเบาะแส (Whistleblower) จึงเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยบุคคลในองค์กรทั้งในภาครัฐ และเอกชนที่พบเห็นการทุจริตออกมาให้เบาะแสดังกล่าวเพื่อจะนำเบาะแสดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ได้จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งเสริม

ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ รวมทั้งจัดให้มีช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงการแจ้งเบาะแสการทุจริตต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นการกระทำที่มีความเสี่ยงสูง ไม่ว่าจะต่อตนเอง ครอบครัว หรือญาติพี่น้อง เช่น การถูกข่มขู่คุกคาม ทำร้ายร่างกายกลั่นแกล้ง ในหน้าที่การงาน ทำให้ถูกเกลียดชังจากบุคคลอื่น หรือการไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ตำแหน่ง รวมไปถึงการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เพราะกลุ่มผู้ทำการทุจริตส่วนใหญ่เป็นผู้มีอำนาจเป็นข้าราชการระดับสูงและร่วมกันทำเป็นขบวนการ ซึ่งในประเทศไทย ยังไม่มีการบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีทุจริตเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ และแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 รวมถึงระเบียบของหน่วยงานนั้น ๆ พบว่ามีข้อจำกัดเฉพาะทางด้านกฎหมายซึ่งยังไม่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เช่น การกลั่นแกล้ง หรือการข่มขู่ เป็นต้น แม้กระทั่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตในกรณีที่ถูกกลั่นแกล้ง มิได้เป็นบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ ดังนั้นการชี้ช่องเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) ซึ่งเป็นแนวทางที่หลายประเทศทั่วโลกใช้ จะเป็นหนทางที่จะทำให้สามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ในการกระทำความผิด

เอกสารฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการชี้ช่องเบาะแสการทุจริตและนำมาวิเคราะห์กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไทย อีกทั้งยังเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของต่างประเทศ เพื่ออนุวัติการตามบทที่ 3 ข้อบทที่ 32 การคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย และข้อบทที่ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption – UNCAC) มาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2561 และ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือการค้นหาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้ความรู้แก่ประชาชน และสนับสนุนให้เกิดการชี้ช่องเบาะแสการทุจริต ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถเข้าถึงข้อมูลผู้กระทำการทุจริตได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวคิดการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) ที่มีอยู่ในประเทศไทย

2. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาทฤษฎีและแนวคิดการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) ในประเทศไทย

2. ศึกษาแนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC)

3. ศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบทฤษฎีและแนวคิดการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) ในประเทศไทย

2. ทำให้ทราบกฎหมายส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตของประเทศไทยและต่างประเทศ

3. ได้แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

คำจำกัดความ

| | | |
|---------------|---------|---|
| ผู้แจ้งเบาะแส | หมายถึง | บุคคลที่โดยสถานภาพมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแสการกระทำ ความผิด การไม่สุจริตโปร่งใส ซึ่งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและบุคคลนั้น ไม่ได้เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาต้องแจ้งข้อความ เช่นนั้นให้องค์กรหรือหน่วยงานใดทราบโดยตรง หากแต่แสดงเจตนาด้วยตนเองแจ้งข้อมูลอันเป็นเบาะแสออกไป โดยอาจจะแสดงหรือไม่แสดงตัวตน ต่อหน่วยงานหรือสาธารณะให้รับรู้ก็ได้ และผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตอาจ แสดงบทบาทเป็นพยานในคดีหรือไม่ก็ได้เช่นกัน |
| พยาน | หมายถึง | ผู้มาให้ข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในคดี ซึ่งอาจไม่ใช่บุคคล คนเดียวกับผู้แจ้งเบาะแส แต่เป็นผู้ที่ถูกกล่าวถึงหรือผู้รู้ข้อเท็จจริงในคดีนั้นๆ |
| การทุจริต | หมายถึง | การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น |

บทที่ 2

ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครอง ผู้ซื้อของเบาะแสการทุจริต

การศึกษาวิจัยเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผู้ซื้อของเบาะแสการทุจริต จำเป็นต้องเข้าใจความหมายของผู้ซื้อของเบาะแส แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับจริยธรรม แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งความสำคัญของพยานบุคคลและการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา

ความหมายของผู้ซื้อของเบาะแสการทุจริต

ผู้ซื้อของเบาะแส คือบุคคลที่แจ้งข้อมูล บุคคลที่มีโอกาสที่จะได้มาซึ่งข้อมูลคือผู้ที่ใกล้ชิดกับข้อมูล โดยสถานะทั้งตามกฎหมายหรือตามสัญญา และบุคคลอื่นที่มีโอกาสได้รับทราบเนื้อหาแห่งข้อมูลด้วยโอกาสพิเศษเฉพาะใด ๆ ก็อาจเป็นผู้ซื้อของเบาะแสได้เช่นกัน

1. ผู้ที่โดยสถานภาพและสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแส

ในทางสากลต่างยอมรับว่าผู้ที่โดยกฎหมายหรือโดยสัญญามีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติกรงานอย่างใด ๆ ให้กับผู้อื่น ไม่ว่าจะมีการรับค่าตอบแทนอันทำให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นมีสถานะเป็นลูกจ้าง หรือจะเป็นการทำให้เปล่าอย่างสมัครใจก็ตาม อีกทั้งลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานนั้นอาจเป็นได้ทั้งผู้ปฏิบัติงานให้กับภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในสถานะที่แตกต่างกันตามชื่อเรียก เช่น ลูกจ้างพนักงาน ข้าราชการ ฯลฯ ก็ต้องถือว่าบุคคลกลุ่มนี้คือผู้ที่โดยสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันอาจเป็นเบาะแสได้มากที่สุด และข้อมูลที่บุคคลกลุ่มนี้ได้มาหรือครอบครองมักเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างมีมูลเชื่อถือได้ โดยเฉพาะหากมีบริบทอื่นประกอบ เช่น ผู้แจ้งเบาะแสได้ปฏิบัติงานให้กับองค์กรนั้นมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรและมีโอกาสได้รับข้อมูลอันเป็นเบาะแสนั้นในลักษณะสม่ำเสมอหรือต่อเนื่องที่ไม่ใช่เป็นการรับข้อมูลเพียงครั้งเดียว อันทำให้ข้อมูลที่บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ซื้อของเบาะแสน่าจะตรงกับเรื่องและกรณีที่น่าเชื่อถือ มีน้ำหนัก อันถือเป็นองค์ประกอบที่จะสะท้อนประสิทธิภาพของข้อมูลที่ได้รับแจ้งนั้นไปเป็นเบาะแสหรือข้อพิจารณาประกอบในการดำเนินกระบวนการวินิจัยตัดสินเรื่องต่าง ๆ ต่อไป ดังปรากฏตัวอย่าง เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสวัสดิการสังคมแห่งประเทศไทย สวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งทำงานในหน่วยงานนี้มาประมาณ 10 ปี ได้พบเห็นพฤติกรรมทั้งจากข้อเท็จจริงและการตรวจสอบเอกสารถึงการสั่งจ่ายเงินเพื่อจัดทำกรสวัสดิการที่ผิดปกติของผู้บริหาร

ระดับสูง จึงได้มีการรายงานพฤติการณ์ดังกล่าวไปยังหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ครั้นต่อมาเจ้าหน้าที่รายนี้ถูกเลิกจ้างด้วยเหตุที่เปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับของนายจ้าง เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวจึงได้เข้าร้องต่อศาล และศาลมีคำตัดสินว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อหน้าที่ในการเก็บรักษาความลับของ แต่ถือว่าพฤติการณ์เป็นข้อยกเว้นที่พึงกระทำได้ เพราะเป็นการเปิดเผยซึ่งพฤติการณ์ที่ผิดปกติ อันกระทบต่อสาธารณะ¹

2. บุคคลภายนอกและบุคคลอื่น ๆ ที่มีโอกาสเกี่ยวกับข้อมูลอันเป็นเบาะแส

สำหรับผู้ที่ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างหรือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรแล้วก็อาจเป็นผู้ซึ่งช่องเบาะแสได้ หากบุคคลดังกล่าวมีโอกาสได้รับหรือสัมผัสทราบข้อมูลมาด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ผู้ถือหุ้นได้รับทราบข้อมูลจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นหรือการพิจารณาตรวจทานการบริหารงานของผู้บริหารองค์กร ผู้ค้าส่งสินค้าหรือวัตถุดิบหรือบริการใด ๆ กับองค์กรและได้ข้อมูลมาด้วยการนั้น หรือผู้เป็นคู่แข่งทางธุรกิจได้ข้อมูลของกิจการอื่นมาด้วยการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปใช้วิเคราะห์ในการบริหารองค์กรของตน เป็นต้น²

นอกจากนี้แล้วเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ให้บริการเฉพาะเรื่องและเป็นการทั่วไป เช่น ผู้ให้บริการซ่อมแซมเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ได้ให้บริการแก่กิจการทั่วไปโดยไม่เจาะจง และการให้บริการดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการให้บริการเพียงครั้งเดียวต่อองค์กรนั้น ๆ ก็ได้ และได้ทราบถึงพฤติการณ์ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรซึ่งตนได้เข้าให้บริการว่ามีการเก็บรวบรวมภาพลามกอนาจารของเด็กหญิง ซึ่งถือว่าขัดต่อหลักจริยธรรมและจรรยาบรรณที่ดี ก็ถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะของการเป็นผู้แจ้งเบาะแสที่ควรได้รับการคุ้มครองจากการกระทำต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและ/หรือเป็นการคุกคามจากผู้บริหารที่ครอบครองภาพเช่นนั้น³

ดังนั้นโดยสรุปแล้วกล่าวได้ว่าผู้ที่ได้ทราบข้อมูลอันเป็นเบาะแสไม่ว่าจะมีสถานะและความใกล้ชิดกับข้อมูลดังกล่าวในลักษณะสม่ำเสมอหรือเป็นครั้งคราวหรือเพียงครั้งเดียวก็ล้วนเป็น

¹ Transparency International Switzerland. “Margrit Zopei et Esther Wyler, service sociaux de la ville de Zürich”. (Online). Available : www.medienfreiheit.ch, 2017.

² Transparency International Switzerland. “Guide pour les “Déclencheurs d’alerte””. (Online). Available : https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/151102_Guide_Whistleblowing_FR.pdf, 2017.

³ Transparency International Switzerland. “Jorge Resende – RSR”. (Online). Available : www.ssm-site.ch, 2017.

ผู้ซื้อของเบาะแสได้ทั้งสิ้น แต่การแจ้งเบาะแสนั้นจะต้องเกิดด้วยเจตนาสุจริตไม่เป็นไปเพื่อกลั่นแกล้งผู้ที่ครอบครองหรือเกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น มิเช่นนั้นแล้วกลายเป็นว่า เจตนาธรรมในการซื้อของเบาะแสและการยอมรับในเบาะแสที่ซื้อเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรให้มีความโปร่งใส บนฐานของจริยธรรมที่ดีก็จะไม่มีอยู่เลยหากการเริ่มกระบวนการได้เกิดขึ้นด้วยเจตนาที่ไม่สุจริตเสียแล้ว

อย่างไรก็ตาม การยอมรับว่าบุคคลใดบ้างที่จะเป็นผู้ซื้อของเบาะแสนั้นจะทำให้บุคคลนั้นต้องอยู่ภายใต้กระบวนการตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการซื้อของเบาะแส อีกทั้ง หากเป็นผู้ซื้อของเบาะแสที่กฎหมายให้การรับรองแล้วก็จะได้รับการคุ้มครองอีกส่วนหนึ่งด้วย อันถือเป็นฐานความคิดที่รัฐสามารถนำมาใช้เพื่อกำหนดรายละเอียด รวมถึงระดับที่รัฐต้องการให้องค์กรต่าง ๆ แสดงออก ซึ่งจริยธรรมจรรยาบรรณและความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ถ้าองค์กรต้องแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมระดับสูงสุดก็ควรยอมรับให้ทุกคนไม่เฉพาะแต่ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในองค์กรเท่านั้นที่สามารถแจ้งเบาะแสได้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสขององค์กรที่ยอมให้ทุกฝ่ายในสังคมตรวจสอบได้ หากองค์กรต้องการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมในระดับสูง ก็อาจยอมรับเฉพาะลูกจ้างหรือบุคลากรในองค์กรเท่านั้นที่โดยสภาพเป็นผู้ใกล้ชิดกับข้อมูลเป็นผู้ซื้อของเบาะแส ในส่วนที่มีความรับผิดชอบในระดับปานกลางก็อาจยอมรับให้ลูกจ้างหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเรื่องที่จะซื้อของเบาะแสโดยตรงเท่านั้นที่เป็นผู้แจ้งซื้อของเบาะแสและสามารถซื้อของได้แต่เฉพาะเรื่องที่ตนเกี่ยวข้องกับเท่านั้น แต่หากรัฐต้องการปล่อยให้การซื้อของเบาะแสเป็นทางเลือกเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการองค์กร โดยไม่ประสงค์จะเข้าแทรกแซงเสรีภาพในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนก็อาจกำหนดให้เป็นแนวทางว่าแต่ละองค์กรควรมีการกำหนดเรื่องการแจ้งเบาะแสไว้ในข้อบังคับ แต่รายละเอียดอาจมีความแตกต่างกันตามความพร้อมและความเหมาะสมด้วยบริบทที่แตกต่างขององค์กร เช่น องค์กรภาครัฐควรมีความเข้มงวด ส่วนภาคเอกชนอาจต้องพิจารณาว่าเอกชนนั้นประกอบการเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หรือเรื่องที่จะซื้อของเบาะแสควรสัมพันธ์กับประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เป็นต้น

3. ความหมายของการทุจริต

“การทุจริต” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 และพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกัน คือ “ประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง”

ในภาษาอังกฤษ คำว่า “ทุจริต” ตรงกับคำว่า “Corruption” หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายรวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ยังหมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น

ในภาษาละติน คำว่า Corruptere มาจากคำ 2 คำ คือ To Ruin-Com (Together) และ Rumpere (to break) หมายถึง การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่า หรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

หลายประเทศเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันมาเป็นเวลานาน จนหลายๆ คนกล่าวกันว่าคอร์รัปชัน คือ สิ่งที่อยู่คู่กับประเทศด้อยพัฒนา ทั้งยังมีการมุ่งเป้าไปที่กลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสเสี่ยงในการทุจริตมากที่สุด แต่ในความเป็นจริงการทุจริตคอร์รัปชันจึงสามารถมีได้ในทุกภาคส่วน และอาจมีคำที่ใช้เรียกการทุจริตได้หลายอย่าง ดังนี้

3.1 การฉ้อราษฎร์บังหลวง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวง หรือการเบียดบังเงินหลวง การยกยอก โกงกินเงินทองหรือทรัพย์สินผลประโยชน์ต่างๆ การกระทำต่างๆ ที่เอาเปรียบ “ผู้ว่าจ้าง” คือ ประชาชน และคำว่า “ฉ้อราษฎร์” และ “บังหลวง” ยังมีความหมาย ดังนี้

“กรณีฉ้อราษฎร์” หมายถึง การกระทำใดๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องจากราษฎรเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่างๆ ให้แก่ทางราชการ

“กรณีบังหลวง” หมายถึง การกระทำ ด้วยประการใดๆ ของข้าราชการที่เป็น การนำเงินหรือประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

3.2 การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหรือ อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้รับ มอบหมายให้มีอำนาจกระทำการต่างๆ แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาประโยชน์ร่วมกัน ของมหาชน⁴ อำนาจเหล่านี้ไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มาจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴ อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546.

ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ญาติพี่น้องพรรคพวก เห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการ ต้องถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

3.3 การคอร์รัปชัน

การคอร์รัปชัน ขอบเขตของกฎหมายไทย หมายถึง พฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ไม่ว่าจะพฤติการณ์ดังกล่าวจะมุ่งที่ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือประโยชน์ทางอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน เป็นต้นว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่กลั่นแกล้งราษฎร หรือมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรหรือราชการ เช่นนี้ก็ถือว่าเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และหมายรวมถึงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจเอกชนในรูปของการให้สินบนหรือสิ่งตอบแทนแก่นักการเมืองหรือข้าราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือกำไรที่ได้

จากการได้สัมปทานผลิตหรือขายสินค้าที่ถูกจำกัดจำนวนโดยนโยบายรัฐบาลด้วย

3.4 การทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ใช้คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น⁵

3.5 ทุจริตในภาครัฐ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ใช้คำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 4

ในภาครัฐ กล่าวคือ “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

คำว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน⁶

แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับจริยธรรม

ช่วงเวลาเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา⁷ “จริยธรรม” ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนองค์กร ได้ถูกกระตุ้นความสำคัญและจำเป็นในฐานะพื้นฐานเพื่อเสริมเพื่อให้การบริหารจัดการองค์กร เป็นไปด้วยความชอบธรรมอันจะยังประโยชน์ให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจไปพร้อมกับสังคมด้วยความสุจริตโปร่งใส ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริงอย่างยั่งยืน หลักการดังกล่าวนี้เป็นที่รู้จักกันมัก เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” โดยนำหลักการทางด้านจริยธรรมมาใช้กับเรื่อง การซื้อของเบาะแส

1. หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ด้วยการเน้นย้ำถึงแนวคิด 6 ประการ ที่จะช่วยขับเคลื่อนการบริหารจัดการองค์กร ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีเสถียรภาพ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Equity) หลักคุณธรรม (Integrity) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Cost Effectiveness or Economy)⁸ หลักธรรมาภิบาล

⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3.

⁷ World Bank Report. “Sub-Sahara African : From Crisis to Sustainable Growth”. (Online). Available : <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002163/216383e.pdf>, 2017.

จึงถูกกล่าวถึงและนำไปใช้อ้างอิงอย่างแพร่หลายในมติที่ประชุมขององค์กร เพื่อการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา⁹ ในประเด็นที่ว่าหลักธรรมาภิบาลจะทำให้เกิดการฟื้นฟูของเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ ช่วยพัฒนาระดับคุณภาพชีวิตของประชากร และแก้ปัญหาภาวะความยากจนอันสะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมศักยภาพของประชาสังคม และการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ ยกระดับคุณภาพการให้บริการจากภาครัฐ การดำเนินการต่าง ๆ มีความโปร่งใสปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน เกิดการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม เพื่อการพัฒนาสูงสุด สำหรับการแพร่หลายของหลักธรรมาภิบาลในทางปฏิบัติของแต่ละประเทศนั้น มักจะเริ่มจากการที่องค์กรภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มรับแนวคิดมาศึกษา และหาวิถีการที่จะทำให้หลักการดังกล่าวแสดงออกมาอย่างเป็นรูปธรรมแท้จริง

2. การนำหลักจริยธรรมไปใช้ในการแจ้งเบาะแส

เกือบสามทศวรรษที่หลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารองค์กรเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย แต่ก็มักเกิดการตั้งคำถามว่า การบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อแสดงให้เห็นความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นต้องดำเนินการหรือมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง หลายฝ่ายตอบกระพือด้วยการอธิบายขยายความในหลักการทั้งหกประการอันเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล กระนั้น คำนิยามก็ช่วยแต่เพียงเพิ่มความกระจ่างชัดในตัวถ้อยคำ แต่ก็ยังสร้างความคลุมเครือให้กับผู้มีหน้าที่ต้องนำหลักการเช่นนั้นไปปฏิบัติว่าอย่างไรคือวิธีการที่เหมาะสมและเพียงพอเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นรูปธรรมของหลักธรรมาภิบาลและหลักความรับผิดชอบต่อสังคมแท้จริง

องค์กรได้พยายามสร้างหลักการและกรอบพื้นฐานในการนำหลักธรรมาภิบาลองค์กรมากำหนดเป็นเงื่อนไขเพื่อนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนเพื่อเป็นการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้วยวิธีที่หลากหลายตามความชำนาญเฉพาะขององค์กร ตัวอย่างเช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศแสดงจุดยืนถึงความสำคัญของเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองว่าเป็นสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิมนุษยชน การรวมกลุ่มย่อมทำให้ฝ่ายผู้ใช้แรงงานและฝ่ายผู้ประกอบการมีอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้สัดส่วนในการต่อรองเพื่อกำหนดสิทธิประโยชน์ทางแรงงานให้แก่ฝ่ายตน อันจะนำมาซึ่งความตกลงและเข้าใจกัน ไม่ทำให้เกิดข้อพิพาทแรงงานซึ่งเป็นที่มาของความเสียหายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรอีกด้วย เป็นต้น กระนั้นก็ไม่มีผู้ใดสามารถ

⁸ World Bank. “Good Governance”, (Online). Available : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. 2017.

⁹ หอการค้าไทย. “ความเป็นมาในธรรมาภิบาลของภาครัฐและเอกชน”. (online). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1219,2560>.

สรุปวิธีการที่ชัดเจนและเหมาะสมเพื่อจะทำให้หลักธรรมาภิบาลมีความเป็นรูปธรรมได้ จึงเท่ากับว่าการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีธรรมาภิบาลนั้นสามารถทำได้หลายรูปแบบวิธีตามแต่ปัจจัยและบริบทแวดล้อมในองค์กรนั้นๆ

ข้อพิจารณาที่อาจถือเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการองค์กรซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักข้อหนึ่งของธรรมาภิบาลคือ การมีมาตรการในเชิงให้สัญญาหรือตั้งกระทู้ถามต่อผู้ประกอบกิจการหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบองค์กรโดยตรงในปัญหาหรือการคาดหมายว่าอาจจะเกิดความเสียหายในมิติต่างๆขึ้นในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งจะทำให้ผู้รับผิดชอบองค์กรต้องแสวงหามาตรการ หรือเหตุผลที่เหมาะสมเพื่อสนองตอบปัญหาเหล่านั้น เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ภายใต้การบริหารจัดการองค์กรนั่นเอง แต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องประเด็นปัญหาขององค์กรนั้นจะถูกลือไปถึงผู้มีหน้าที่รับผิดชอบได้อย่างไร ก็จำเป็นต้องมีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับมามีคุณค่ามากที่สุดในการนำไปใช้ อย่างไรก็ตามกระบวนการและขั้นตอนดังว่ามานี้ จำต้องคำนึงถึงการกำหนดหลักประกันที่เหมาะสมให้กับผู้ที่มีข้อมูลมาเปิดเผย ซึ่งอาจถูกผู้ปิดบังข้อมูลกระทำการโต้ตอบด้วยการคุกคามกลั่นแกล้ง หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักแนวคิดดังกล่าวนี้ถือเป็นหัวข้อที่มีความเป็นปัจจุบัน และนานาชาติต่างให้ความสนใจด้วยการพยายามหามาตรการที่เหมาะสมในการนำแนวคิดเกี่ยวกับการให้ข้อมูลจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น เพื่อเป็นฐานในการอธิบายและแสดงซึ่งความโปร่งใสอันเป็นธรรมาภิบาลในการดำเนินกิจการ¹⁰ โดยมาตรการดังกล่าวถูกเรียกในภาษาสามัญว่า “Whistleblowing” ซึ่งอาจถอดความเป็นภาษาไทยว่า “การเป่านกหวีด” อันเป็นที่รู้จักในวงวิชาการว่า “การชี้ช่องเบาะแส” และในรายงานวิจัยฉบับนี้ก็จะใช้คำว่า การแจ้งเบาะแสเป็นคำศัพท์ในการนำเสนอ

ช่วงประมาณปี ค.ศ. 1970 “การแจ้งเบาะแส” เริ่มเป็นที่รู้จักในสังคมอเมริกาอย่างเป็นทางการ ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยความสำคัญและจำเป็นในการแจ้งเตือน โดยลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลต่างๆขององค์กรได้ทำการแจ้งข้อมูลอันมีลักษณะที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น การกระทำความผิดที่มีโทษอาญา การดำเนินกระบวนการพิจารณาตัดสินชี้ขาดเรื่องใดๆที่ขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย การทุจริตคอร์รัปชัน การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อม โดยการใช้อำนาจโดยมิชอบ การบริหารจัดการผิดพลาดอัน

¹⁰ Tristan Boyer. “Les dispositifs d’alerte dans les entreprises : whistleblowing vs. Droit d’alerte”. (Online). Available : <https://www.carin.info/revue-management-et-avenir-2013-4-page-91.htm>, 2017.

เนื่องมาจากความเลินเล่อของผู้บริหาร ฯลฯ ซึ่งการแจ้งข้อมูลเหล่านี้ถือว่าเป็นสิ่งที่พึงกระทำเพื่อการบริหารจัดการที่ดี¹¹

อีกประมาณสิบปีต่อมา ช่วงค.ศ. 1980 – 1990 การแจ้งเบาะแสได้กลายเป็นแนวคิดที่นักวิชาการของอังกฤษให้ความสนใจเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากเหตุการณ์อัปปางของเรือเฟอร์รี่ข้ามฝากจากสหราชอาณาจักรมายังเมืองซีบูร์ก (Zeebrugge) ราชอาณาจักรเบลเยียมในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตถึง 193 คน และการระเบิดของฐานขุดเจาะน้ำมันไปเปอร์อัลฟา (Piper Alpha) ในเขตทะเลเหนือในปี ค.ศ. 1998 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์นี้ถึง 160 คน¹² อีกทั้งการล้มละลายของกลุ่มแม็กซ์เวลในปี ค.ศ. 1991 อันเนื่องมาจากการฉ้อโกงเงินเป็นจำนวนกว่า 440 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง¹² เป็นแรงขับเคลื่อนให้รัฐสภาอังกฤษเห็นสำคัญและจำเป็นของการแจ้งเบาะแสว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยยับยั้งและบรรเทาความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตในทำนองเดียวกับเหตุการณ์ที่กล่าวมาทั้ง 3 ข้างต้นนี้ได้ จนกระทั่งวันที่ 29 มิถุนายน 1998 รัฐสภาสหราชอาณาจักรได้ประกาศบังคับใช้กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสโดยตรงในนามของ The Public Interest Disclosure Act 1998 (The PIDA)

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงพัฒนาการของหลักกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการชี้ช่องเบาะแสในประเทศสหรัฐอเมริกา พบได้ว่าเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นและเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจและระบบสังคมของสหรัฐล้วนแต่เป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนากฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเรื่อยมา จนกระทั่ง ค.ศ. 2001 การล้มละลายของสองบริษัทใหญ่ อันได้แก่ Enron และ WorldCom ที่เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงสาเหตุของวิกฤตการณ์ครั้งนี้ว่าเกิดขึ้นจากจรรยาบรรณวิบัติด้วยการตกแต่งบัญชี¹³ กลายเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้สภาองเกรส ประกาศใช้กฎหมายชื่อว่า Sarbanes-Oxley Act of 2002 โดยมีเนื้อหาที่เน้นถึงความสำคัญและต้องถือเป็น

¹¹ Alain-Christian Monkam. “Lanceurs d’alerte et Whistleblowing”. (Online). Available : <http://www.droit-du-travail-anglais.com>. 2017.

¹² Mail Online. “Late media tycoon Robert Maxwell's two sons face bankruptcy proceedings weeks after their sister was also made insolvent”. (Online). Available : <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3395783/Late-media-tycoon-Robert-Maxwell-s-two-sons-face-bankruptcy-proceedings-weeks-sister-insolvent.html>, 2017.

¹³ จริพร สุเมธีประสิทธิ์. “การวิเคราะห์ห้วงการเงิน บทเรียนจาก Enron และ WorldCom”, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://chirapon.wordpress.com/2011/04/12/>, 2017.

หน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่ต้องให้เบาะแสอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของบรรษัทภิบาลที่ดี (Good Corporate Governance)

ข้อคิดที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับวิวัฒนาการของแนวคิดเรื่องการแจ้งเบาะแส คือ “คุณค่าของหลักการแจ้งเบาะแสในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือกลุ่มยุโรปคอนติเนนตัล” ซึ่งแต่ละประเทศก็ปรากฏทั้งกฎข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาน้อยแตกต่างกันไป¹⁴ กระนั้นแนวคิดเรื่องการแจ้งเบาะแสไม่ได้รู้จักในกลุ่มประเทศยุโรปว่าเป็น “การเปานกหวีด” เฉกเช่นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรแต่อย่างใด แต่เป็นที่เข้าใจว่าการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็น “การส่งสัญญาณเตือน (Déclencher d’alerte)”¹⁵ ให้องค์กรรับรู้ถึงความเสี่ยงในเรื่องต่างๆที่เกิดขึ้นซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสถานะและความมั่นคงขององค์กรต่อไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือกรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศสที่แม้จะไม่ได้มีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นชัดเจน เช่นเดียวกับอเมริกาและสหราชอาณาจักรก็ตาม แต่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือเป็นเรื่องพื้นฐานที่ลูกจ้างผู้ใช้แรงงานจะมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวไปข้างหน้า ด้วยเหตุนี้ ใน ค.ศ. 1992¹⁶ รัฐสภาฝรั่งเศสจึงได้ประกาศเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแรงงาน ว่าด้วยสิทธิของคณะกรรมการลูกจ้างที่จะเป็นตัวแทนลูกจ้างในการแจ้งข้อมูลและพฤติกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นกับองค์กร อันอาจอนุมานได้ว่าเหตุการณ์เช่นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เป็นอันตราย กระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล หรือความปลอดภัยสุขภาพอนามัยทั้งร่างกายและจิตใจของลูกจ้างในองค์กร¹⁷ ต่อมาจึงได้มีการทำให้นายจ้างได้ทราบและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อทำการแก้ไขป้องกันต่อไป และเมื่อการกระทำดังกล่าวของลูกจ้างได้กระทำไปโดยเจตนาสุจริตด้วยมุ่งประโยชน์ส่วนรวมแล้วตัวลูกจ้างผู้แจ้งข้อมูลก็ย่อมจะต้องได้รับการคุ้มครองจากการถูกคุกคามและการเลือกปฏิบัติจากนายจ้างด้วย¹⁸

ช่วง ค.ศ. 2000 การศึกษาแนวคิดการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) ตามแนวทางของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ได้ถูกนำมากล่าวอ้าง

¹⁴ N. Marie Meyer. Le droit d’alerte en perspective : 50 années de débats dans le monde. France : AJDA, 2014.

¹⁵ Noëlle Lenoir, Les lanceurs d’alerte, Une innovation française venue d’outre-Atlantique, France : La semaine juridique – Entreprise et Affaires, 2015.

¹⁶ Loi n°92-1446 du 31 décembre 1992.

¹⁷ Code du Travail, L.2313-2, L.4131-1, L.4131-2

¹⁸ Code du Travail, L.1132-2, L. 1152-2 ; Cass. soc. n°97-41.995 du 14 déc 1999.

และเปรียบเทียบกับแนวคิดการส่งสัญญาเตือนซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศยุโรป ณ เวลานั้นเป็นอย่างมาก¹⁹ จนกระทั่ง ค.ศ. 2010 สภายุโรป โดยคณะมนตรียุโรปได้ออกข้อเสนอแนะ หมายเลขที่ 1916 (2010) วันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2010 ซึ่งมีเนื้อหามุ่งส่งเสริมให้รัฐสมาชิกกำหนด

มาตรการที่เหมาะสมเพื่อการคุ้มครองตัวลูกจ้างผู้ใช้แรงงานที่ส่งสัญญาเตือนด้วยการแจ้งข้อมูลใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ใช้แรงงานนั้นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน²⁰ อันถือได้ว่าข้อเสนอฉบับนี้เป็นการประสานวิธีทางและกลไกต่างๆ ของแนวคิดว่าการส่งสัญญาเตือนซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมของกลุ่มประเทศประมวลกฎหมายให้เข้ากับหลักปฏิบัติต่างๆ ที่ปรากฏในกฎเกณฑ์การแจ้งเบาะแสของกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์วั้นเอง

เมื่อพัฒนาการของหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเริ่มต้นจาก วิกฤตการณ์ทางสังคมและการเงินดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็อาจตั้งคำถามย้อนกลับถึงมาตรการทางกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่มีสภาพบังคับใช้ ณ ขณะเวลานั้นว่าไม่สามารถ ป้องกันหรือเยียวยาปัญหาดังกล่าวได้ หรือสามารถทำได้ภายใต้ข้อจำกัดและขาดประสิทธิภาพที่เพียงพอ ด้วยเหตุที่บทกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณีต่างก็ไม่ปฏิเสธถึงการมีอยู่ของบทกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นกลไก ตรวจสอบความชอบธรรมในการบริหารจัดการกิจการอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบจากภายในองค์กร เช่น การกำหนดมาตรการเรื่องความปลอดภัยต่างๆ ขึ้น และให้ถือเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องจัดเตรียมและดำเนินการตามหลักความปลอดภัยนั้นให้ครบถ้วน และหากปรากฏว่าผู้ปฏิบัติงานรายใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็สามารถพิจารณาสั่งห้ามแรงงานคนนั้นเข้าปฏิบัติงานได้ อันเป็นการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยโดยเริ่มจากบุคคลผู้ใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความปลอดภัยนั้นมากที่สุด นอกจากนี้แล้วมาตรการภายในอาจเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับการเงิน ที่ถือเป็นธรรมเนียมสากลว่าการดำเนินกิจการขององค์กรนั้นจำเป็นต้องมีการทำงานการเงิน งบดุล งบกำไร ขาดทุนและงบทางบัญชีอื่นๆ อันเป็นการแสดงสถานะของกิจการที่พร้อมจะให้ทั้งผู้บริหารองค์กร

¹⁹ Tristan Boyer, *Ibid.*

²⁰ Parliamentary Assembly, “Recommendation 1916”. (online). Available : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>, 2017.

หน่วยงานรัฐ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าตรวจสอบสถานะและความโปร่งใสในการบริหารจัดการได้

นอกจากนี้การตรวจสอบจากภายนอกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความชำนาญในเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น พนักงานตรวจแรงงานและพนักงานตรวจความปลอดภัยย่อมมีหน้าที่โดยตำแหน่งอยู่แล้วในการที่จะตรวจสอบสถานประกอบการแต่ละแห่ง ว่าได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ได้กำหนดหน้าที่ไว้ให้แก่บุคคลต่างๆหรือไม่

เรื่องการเงินของกิจการก็เป็นไปในการทำงานเดียวกัน ตัวอย่างง่ายที่สุดอาจเห็นได้จากการที่ภาคธุรกิจ ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไปว่านอกจากการจัดทำเอกสารทางการเงินภายในดังกล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว สถานะทางการเงินของกิจการต้องได้รับการสอบทานจากผู้ตรวจสอบบัญชี

อาชีพซึ่งเป็นบุคคลคนภายนอกองค์กรอีกครั้งหนึ่งด้วย กระนั้นวิกฤตการณ์ทางการเงิน และวิบัติภัยอันเนื่องมาจากความปลอดภัยในการทำงานก็ยังคงเกิดขึ้นให้เห็นประจักษ์ตลอดมา อันอาจคิดได้ว่าการดังกล่าวสืบเนื่องมาจากข้อคำถามสองประการ กล่าวคือ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีช่องว่างไม่อาจสนองตอบต่อรายละเอียดในประเด็นปัญหาเรื่องต่างๆ ได้อย่างบริบูรณ์ประการหนึ่ง และการที่บทกฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่อาจใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติอีกประการหนึ่ง ครั้นจะแก้ไขบทกฎหมายให้มีความรัดกุม เข้มงวด และมีบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ยากเท่าใดนัก แต่กฎหมายที่แก้ไขออกมานั้นอาจมีความกระด้างต่อความสมดุลย์ของเศรษฐกิจและสังคมจนทำให้เกิดเป็นปัญหาการบังคับใช้ตามมาในภายหลังด้วยเหตุนี้ นานาประเทศต่างพยายามแสวงหามาตรการอื่นที่อาจไม่ใช่ข้อกำหนดที่มีความเข้มงวด อย่างบทกฎหมาย หากแต่เป็นมาตรการที่มีสภาพบังคับอื่นในลักษณะละมุนละม่อมกว่า และเป็นที่ยอมรับของสังคมว่าต้องถือปฏิบัติอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ อันจะช่วยขับเคลื่อนให้ระบบการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปตามครรลอง

“จริยธรรม (ethics)” จึงกลายเป็นเครื่องมือที่นักวิชาการศาสตร์ต่าง ๆ หันมาให้ความสนใจและนำไปใช้เป็นตัวเชื่อมประสานในการอุดช่องว่าง อันเกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎระเบียบที่ชัดเจน²¹ เมื่อย้อนกลับมาพิจารณากรอบและคุณลักษณะของจริยธรรมในสหัฐวรรษปัจจุบัน ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าจริยธรรมไม่ใช่เรื่องใหม่ หากเป็นหลักที่ทุกสังคมต่างถือเป็นพื้นฐานใน

²¹ Paul-Henri ANTONMATTEI, *Chartes d'éthique, alerte professionnelle et droit du travail français : état des lieux et perspectives*. France : Rapport au ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, Coll. des rapports officiels, 2014.

การดำเนินชีวิตอยู่แล้ว แต่อาจมีความแตกต่างกันในส่วนของการละเอียดตามแต่วัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะ ในทางวิชาการเองก็ยอมรับว่าเรื่องของจริยธรรมเป็นเรื่องที่เป็นนามธรรม แต่เป็นหลักการที่สามารถช่วยบังคับขับเคลื่อนสังคมด้วยการปรับแต่งพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมได้ด้วยคุณค่าของความดี²² จริยธรรมจึงถูกนำมาใช้เป็นแกนกลางโครงสร้างของหลักการใหม่ ๆ เพื่อการดำเนินกิจการที่ดี เช่น หลักธรรมาภิบาล หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ฯลฯ

กระนั้นการที่ผู้บริหารองค์กรจะบริหารจัดการองค์กรให้สอดคล้องถูกต้องตามหลักการบริหารจัดการที่ดีได้ อาจต้องอาศัยเสียงสะท้อนรวมถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินกิจการทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาตัดสินใจบริหารกิจการให้ถูกต้องชอบธรรม กล่าวคือ องค์กรและส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเติบโตไปพร้อมกับความเจริญและสันติสุขของสังคมรายรอบ ซึ่งการรับรู้ข้อมูลส่วนนี้อาจถือได้ว่าเป็นบริบทที่จะทำให้ผู้บริหารองค์กรตระหนักและให้ความสำคัญกับปัจจัยรายรอบอย่างเป็นองค์รวมมากกว่าการบริหารองค์กรภายในกรอบข้อมูลที่ผู้บริหารองค์กรได้รับรู้รับทราบอยู่แล้ว

ในอีกแง่มุมหนึ่งการที่สังคมยอมรับความชอบด้วยจริยธรรมของพฤติกรรมที่สมาชิกในสังคมแจ้งข้อมูลขององค์กรใดที่ตนได้รับทราบมา อันเป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าโดยสารถยะแล้วข้อมูลนั้นน่าจะฟังสงวนไว้ใช้ แต่เฉพาะประโยชน์ขององค์กรก็ตาม ก็ย่อมสะท้อนให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม จากทุกฝ่ายเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินการ อันเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดบรรเทาการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย

การศึกษาวិชาการประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสจำเป็นต้องคำนึงถึงแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายทั้งหมด 4 ประการอันได้แก่ หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หลักสุจริต หลักการรับฟังพยานหลักฐาน และหลักการไม่ถูกคุกคามและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

1. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

หลักเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Liberté d'expression) ที่ยอมรับกันในสากลว่าเป็นกิ่งสาขาของเสรีภาพในความคิดที่ปัจเจกชนพึงแสดงออกต่อผู้อื่นซึ่งสิ่งที่ตนคิดอันเป็นการแบ่งปันเรื่องราวเพื่อให้เกิดการถกเถียงและร่วมพิจารณากันในหมู่สมาชิกของสังคม แนวคิดนี้ได้รับ

²² วิทย์ วิศทเวทย์. จริยศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2532.

การยอมรับและถูกนำมาบัญญัติให้มีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ข้อ 10 โดยแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือในส่วนแรกตามความปรากฏในข้อย่อยที่ 1²³ อันแสดงถึงหลักแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นว่าเป็น “เสรีภาพที่ปัจเจกบุคคลทุกคนพึงมีในการแสดงความคิดเห็น อันประกอบด้วยเสรีภาพในความคิดและเสรีภาพในการได้รับและสื่อสารซึ่งข้อมูลตลอดจนความคิดต่าง ๆ โดยไม่จำกัดและไม่อาจถูกแทรกแซงได้ด้วย

อำนาจรัฐ...” ส่วนที่สองตามความในข้อย่อยที่ 2 แห่งอนุสัญญา²⁴ อันเป็นการแสดงถึงข้อยกเว้นแห่งเสรีภาพว่า “...เสรีภาพดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้เงื่อนไข ข้อจำกัดหรือบทลงโทษที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามวิธีการและมาตรการที่จำเป็นภายใต้บริบทของสังคมประชาธิปไตย ความปลอดภัยของรัฐ ความบริบูรณ์ในอาณาเขตดินแดน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การคุ้มครองสุขภาพอนามัย จิตใจ ชื่อเสียง และสิทธิอันเป็นสาธารณะ

²³European Convention on Human Rights article 10 Freedom of expression
 “1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises...”

²⁴European Convention on Human Rights article 10 Freedom of expression
 “...2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

ตลอดจนเพื่อป้องกันไม่ให้เปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับ หรือการรักษาอำนาจและความยุติธรรมของตุลาการ”²⁵

เมื่อนำบทบัญญัติตามความในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป มาเทียบกับพฤติการณ์อันเป็นการแจ้งเบาะแสแล้วก็อาจเข้าใจได้ว่า การที่ปัจเจกบุคคลแสดงออกซึ่งข้อมูลต่อบุคคลอื่นยอมเป็นเสรีภาพที่เขาจะแสดงได้ และการแสดงออกนั้นยอมทำให้เกิดการถกเถียงหรือร่วมพิพากษากันในหมู่สมาชิกในสังคม²⁶ แต่กระนั้นก็ต้องยอมรับว่าการแสดงทัศนะในข้อมูลที่ได้รับมาอันมีลักษณะของการแจ้งเบาะแสนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมซึ่งอาจถูกกำหนดกรอบด้วยพันธะที่ผู้แจ้งนั้นมีหน้าที่เก็บความลับด้วยฐานทางกฎหมายทางหนึ่งทางใด แต่การเปิดเผยอันเป็นการแสดงความคิดเห็นก็อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้ความเหมาะสมของจุดมุ่งหมายในการเก็บข้อมูลและหน้าที่ในการเก็บความลับ²⁷ ด้วยเหตุนี้ปัจเจกบุคคลทั่วไปย่อมมีเสรีภาพเต็มที่ในการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มีโอกาสรับทราบมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าข้อมูลนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตามการเปิดเผยอันเป็นการแสดงความคิดเห็นย่อมต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของรัฐ และอำนาจอธิปไตยดังปรากฏในข้อยกเว้นในข้อ 10-2 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ในทางกลับกัน หากพิเคราะห์ในข้อยกเว้นตามความในข้อ 10-2 แล้วอาจเข้าใจได้ว่าปัจเจกบุคคลที่เป็นลูกจ้าง ซึ่งโดยสัญญามักจะผูกพันด้วยหน้าที่ในความซื่อสัตย์สุจริตและการต้องเก็บความลับทางการค้าของนายจ้าง อาจมีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลของนายจ้างที่ตนได้มีโอกาสทราบมาด้วยสถานะที่ใกล้ชิดกับข้อมูลนั้นๆว่าจะต้องพิจารณาถึงสัดส่วนความเหมาะสมระหว่างหน้าที่ในการเก็บรักษาความลับของเอกชนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ หากมีการเปิดเผยข้อมูลออกไปว่าอย่างไรจะได้ประโยชน์มากกว่ากัน

2. หลักสุจริต

ทุกระบบกฎหมายต่างก็ยอมรับว่า “การแสดงเจตนาที่ดี การใช้สิทธิที่ดี การชำระหนี้ที่ดี บุคคลทุกคนย่อมกระทำด้วยความสุจริต”²⁸ และ “ปัจเจกบุคคลย่อมถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่า

²⁵ Convention européen des droits de l’homme, article 10 (online). Available : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf [28 mars 2017]

²⁶ Blandine Poidevin, “Quelle légalité pour les dispositifs d’alertes professionnelles ?”. (Online). Available : <http://www.jurissexpert.net/tag/whistleblower>, 2017.

²⁷ Cass. Soc. 22 juin 2004 n°02-42446

²⁸ เทียบเคียงจาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 ; Code civil (français) article 1104 ; Code civil (suisse) article 3 alinéa 1 ; Bürgerliche Gesetzbuch 242

เป็นผู้ซึ่งสุจริต”²⁹ อันทำให้เข้าใจกันในทางสากลว่าหลักสุจริตเป็นหลักทั่วไปแห่งกฎหมายที่ใช้เพื่อกำกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และสามารถนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่ไม่มีบทกฎหมายใดๆอันอาจนำมาปรับใช้ได้ หรือกล่าวอย่างง่ายก็คือหลักสุจริตเป็นที่พึงสุดท้าย³⁰ที่จะทำให้นิติกรรมต่างๆของปัจเจกชนนั้นเป็นไปตามครรลองของกฎหมาย อันทำให้เกิดข้อนึกคิดว่ากระบวนการต่างๆในเรื่องการแจ้งเบาะแสนั้น ก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดตายตัวสักเท่าใด แม้จะมีหลักสากลกำหนดประเด็นและข้อพิจารณาที่ประเทศต่าง ๆ ควรใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์และ/หรือแนวปฏิบัติไว้สำหรับเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ แต่หากในประเด็นที่ไม่ได้มีการกำหนดหรือด้วยบริบทที่แตกต่างในแต่ละประเทศทำให้ความละเอียดของประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสนั้นมีความแตกต่างกัน อันเป็นสาเหตุที่หลักสุจริตก้าวเข้ามากำกับความชอบด้วยกฎหมายในส่วนนี้

บนพื้นฐานของความคาดหวังในประโยชน์ที่จะได้รับจากข้อมูลอันเป็นเบาะแส โดยเฉพาะในแง่ที่ว่า การนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณาหรือดำเนินกระบวนการใดๆอันจะยังให้เกิดประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม ความโปร่งใสและการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาลที่มาของข้อมูลเองก็ต้องเกิดจากเจตนาอันสุจริตของผู้นำข้อมูลนั้นมาเปิดเผยหรือให้เบาะแสมิใช่ว่าเกิดจากการกลั่นแกล้ง ใส่ความ หรือเจตนาทุจริตอื่นที่จะทำให้ผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของข้อมูลนั้นเกิดความเสียหาย อับอาย หรือการดำเนินกิจการต้องล่าช้าหยุดชะงักอันเนื่องจากเจตนาร้ายดังกล่าวนี ซึ่งประเด็นในข้อนี้อาจมองอย่างเข้าข้างฝ่ายที่เห็นชอบกับแนวคิดการแจ้งเบาะแสด้วยเหตุผลทาง “จริยธรรมพื้นฐาน” อันเป็นแก่นของการแจ้งเบาะแสด ด้วยการอธิบายว่าเหตุใดหลักการนี้ควรได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ และเป็นต้องมีการพัฒนาร่วมกัน กระนั้นจริยธรรมพื้นฐานดังกล่าวนี้ก็ต้องปรากฏในทุกส่วนของสังคมที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงตัวผู้แจ้งเบาะแสด้วยมิใช่ว่าจะเอาจริยธรรมมาเป็นเหตุบังคับเพื่อให้เจ้าของข้อมูลยอมรับในการถูกเปิดเผยอยู่แต่ฝ่ายเดียวดังนี้แล้ว บทกฎหมายบางประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส ได้ถือเอาหลักสุจริตเป็นสาระสำคัญในการการแจ้งเบาะแสด โดยการกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้แจ้งเบาะแสดที่ได้ให้ข้อมูลด้วยเจตนาที่ไม่สุจริตหรือเจตนาแอบแฝงอื่นที่มุ่งทำให้ผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองข้อมูลต้องเสียหาย³¹

²⁹ Code civil (français) article 2274 ; Code civil (suisse) article 3 alinéa 2

³⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, หลักสุจริต และ เหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ Good faith & Supervening Events. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

³¹ รัฐบัญญัติสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 2013 (Loi du 11 octobre 2013) ได้กำหนดโทษไว้สำหรับผู้ให้เบาะแสดด้วยเจตนาทุจริต ระวังโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 45,000 ยูโร ; Actualités Discrimination, La protection des lanceurs d’alerte s’étend au

ต่อมาแนวคิดนี้ก็ได้รับการยอมรับโดยอำนาจตุลาการ ด้วยการปรับเข้ากับคดีที่มีข้อเท็จจริงอันจำต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการได้มาซึ่งข้อมูลอันมีผู้แจ้งเบาะแสดังตัวอย่างเช่น “การแจ้งเบาะแสของลูกจ้างนั้นต้องมีได้เกิดจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ผิดหรือมุ่งที่จะให้โทษแก่ผู้อื่นโดยเจตนา”³² “การเลิกจ้างลูกจ้างที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสดด้วยเหตุอันสืบเนื่องจากการแจ้งเบาะแสนี้เป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้น เว้นเสียแต่ว่าการแจ้งข้อมูลอันเรียกว่าเบาะแสดต่อสาธารณชนนั้นเกิดขึ้นจากเจตนาที่ไม่ซื่อสัตย์และ/หรือทุจริตต่อผู้เป็นนายจ้าง” แม้แต่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ก็ยังถือหลักสุจริต (Good faith) นี้เป็นสาระสำคัญและจำเป็นต้องมี อันทำให้เกิดความชอบธรรมในการกำหนดกลไกเพื่อคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสที่ให้ข้อมูลด้วยเจตนาสุจริตนั่นเอง³²

อย่างไรก็ตาม เมื่อความสุจริตถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของผู้แจ้งเบาะแสแล้วตัวผู้ใช้เบาะแสหรือผู้นำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ก็อาจเป็นอีกฝ่ายหนึ่งที่พึงต้องมีความสุจริตด้วยเช่นกัน ในลักษณะที่ว่า การให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันเป็นเบาะแสนั้นต้องเป็นไปโดยชอบ มิใช่ว่าเป็นการได้ข้อมูลมาด้วยเจตนาทุจริตเพื่อนำไปใช้ในทางที่มุ่งแต่จะให้เกิดผลร้ายต่อผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองเบาะแสนั้น มากกว่าเพื่อการอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน มิเช่นนั้นแล้วก็จะกลายเป็นว่าการชี้ช่องเบาะแสเกิดภายในกระบวนการที่เกินสมควรอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกบุคคลผู้ครอบครองข้อมูลในลักษณะที่เรียกว่าเกินกว่าสัดส่วนที่เหมาะสม³³ อีกทั้งการหลอกล่อหรือล่อวงเพื่อให้ได้ข้อมูลอันจะนำไปใช้ประกอบการดำเนินกระบวนการต่างๆภายใต้ข้ออ้างเรื่องประโยชน์สาธารณะ ก็อาจทำให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้นได้มาโดยขัดกับหลักการและ/หรือทฤษฎีต่างๆเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานที่ยอมรับกันในสากล เช่น ทฤษฎีว่าด้วยต้นไม้เป็นพิษผลไม่ยอมเป็นพิษ (poisonous fruit of poisonous tree)³⁴ ฯลฯ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

กระนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าสหราชอาณาจักรได้ยกเลิกการให้ความสำคัญกับความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแสมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 ด้วยตระหนักว่าเบาะแสที่ได้มาแม้จะเกิดจากการขาดซึ่ง

conflits d'intérêts, Semaine Sociale Lamy n°1603, 28 octobre 2013 ; Actualité Lanceur d'alerte, Nouvelle extension de la protection des lanceurs d'alerte, Semaine Sociale Lamy n°1609, 9 décembre 2013

³² OECD, *Ibid.*

³³ *Chestertons v Nurmohamed* UKEAT/0335/14/DM, 8 April 2015.

³⁴ มโน ซอศรีสาคร, “การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการจับ คั่น ยึดโดยมิชอบ”, *วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต*, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

เจตนาสุจริตของตัวผู้ซื้อของเบาะแสก็ตามที่ หากเบาะแสนั้นเป็นข้อมูลสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ให้เกิดความโปร่งใส และขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ก็ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าการยกเว้นความสำคัญกับหลักสุจริต ซึ่งเป็นหลักการที่พิเคราะห์ในตัวปัจเจกบุคคลเอกชนผู้แจ้งเบาะแสนี้ หากยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับสาธารณะและมหาชนได้แล้ว ก็ถือว่ามีเหตุผลและความจำเป็นที่เพียงพอในการยอมรับข้ออธิบายนี

3. หลักการรับฟังพยานหลักฐาน

ประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเฉพาะว่าข้อมูลที่ได้มาเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมเพียงอย่างเดียว หากแต่ข้อมูลที่ได้มาต้องสามารถนำไปใช้ได้อย่างสมบูรณ์ไม่ขัดต่อหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลด้วย กล่าวคือ ข้อมูลอันเป็นเบาะแสควรมีความเชื่อถือได้ มีน้ำหนักเพียงพอในการรับฟัง อีกทั้งกระบวนการในการได้มาซึ่งข้อมูลหรือเบาะแสนั้นก็ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันทำให้หลักในการรับฟังพยานหลักฐานกลายเป็นอีกหนึ่งทฤษฎีที่ต้องนำมากล่าวไว้ใน การศึกษานี้

การรับฟังพยานหลักฐานถือเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการพิจารณาความแพ่งและความอาญา ตามหลักการแล้วการรับฟังพยานจะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีความ ได้ทำการกำหนดข้อพิพาทแห่งคดีและพบว่ากรณีพิพาทดังกล่าวเกิดประเด็นอันเป็นปัญหาข้อเท็จจริง³⁵ ที่จำเป็นต้องหาข้อยุติเสียก่อนแล้วจึงจะวินิจฉัยกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่พิพาทตามบทบัญญัติกฎหมายได้³⁶ ซึ่งการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ยุติกันส่วนหนึ่งก็จำเป็นต้องมีการสืบพยาน ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ และ/หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการสืบพยานนี้ค่อนข้างจะมีรายละเอียดมากและค่อนข้างค่อนข้างซับซ้อน ตั้งแต่การกำหนดหน้าที่นำสืบ การรับฟังพยานและการตัดพยาน วิธีการนำสืบและการชั่งน้ำหนักคำพยาน อีกทั้งการสืบพยานในคดีส่วนแพ่งก็มีความแตกต่างบางประการ

³⁵ ปัญหาข้อเท็จจริง หมายความว่าถึง ข้อความหรือพฤติการณ์ใด ๆ ที่คู่ความยกขึ้นเพื่อให้ศาลใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยสิทธิของคู่กรณี โดยทั่วไปมักกล่าวรวม ๆ เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาว่า “ใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร” ในอุดม รัฐอมฤต. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558.

³⁶ โอสถ โกศิน. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. หอรัตนชัยการพิมพ์, 2538.

กับการสืบพยานในคดีส่วนอาญาด้วย แต่ประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการชี้ช่องเบาะแส คือ พยานหลักฐานที่ต้องห้ามรับฟัง ซึ่งในคดีส่วนแพ่งนั้นจำแนกออกเป็นพยานหลักฐานที่กฎหมาย

มิให้รับฟัง อันได้แก่ การสืบพยานบุคคลแก้ไขพยานเอกสาร พยานเอกสารที่ไม่ปิดอากรแสตมป์ พยานซึ่งไม่สามารถเข้าใจและตอบคำถามได้ ประการหนึ่ง และพยานที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อไม่รับ อันได้แก่ พยานหลักฐานที่ฟุ่มเฟือยหรือประวิงเวลาให้ช้า พยานหลักฐานที่ไม่เกี่ยวกับประเด็น และพยานบอกเล่า อีกประการหนึ่ง³⁷

ส่วนในคดีอาญานั้น นอกจากจะนำหลักการห้ามรับฟังพยานในคดีแพ่งมาใช้แล้ว ก็ยังมีหลักเฉพาะคดีอาญาที่ต้องห้ามรับฟังพยานหลักฐานเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอีกสองข้อด้วย อันได้แก่ การรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังพยานหลักฐานที่มีได้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ การรับฟังพยานหลักฐานที่เกิดจากการล่อให้กระทำความผิด การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาด้วยวิธีการอันฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงคำรับสารภาพของผู้ถูกจับในชั้นจับกุมหรือรับมอบตัวผู้จับกุม และถ้อยคำที่ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาให้ไว้โดยที่ยังมิได้มีการแจ้งสิทธิด้วย³⁸

ประเด็นที่น่าสนใจกรณีที่มีการหลอกลวงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินเรื่องใดๆ ที่ผู้ให้ข้อมูลมีความใกล้ชิดกับข้อมูลและเป็นการยากยิ่งที่บุคคลอื่นจะได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าว ข้อมูลที่ได้มาแม้จะเป็นประโยชน์และเข้าทำนองการให้เบาะแสแต่หากเกิดขึ้นด้วยความไม่สมัครใจของผู้ให้ข้อมูล อันถือเป็นพยานที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ซึ่งหมายความว่า พยานหลักฐานที่เกิดจากการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบด้วยประการอื่น³⁹ ก็จะทำให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสนั้นไม่อาจรับฟังได้นั้นหมายความว่า เบาะแสที่ได้มาก็ไม่ควรให้นำหนักในการนำมาใช้เท่าใดนัก เพราะหากต้องมีการดำเนินกระบวนการใด ๆ ต่อโดยเฉพาะในชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นศาล ข้อมูลดังกล่าวก็อาจต้องเข้าข้อห้ามรับฟังพยานด้วย หรือหากมองในเนื้อหาแห่งหลักการห้ามรับฟังพยานแล้ว แนวคำพิพากษาของศาลฎีกา⁴⁰ ยอมรับว่า หลักการห้ามรับฟังเพราะข้อมูลไม่ได้เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจนี้เป็นหลักทั่วไปที่ต้องใช้ตลอดถึงกรณี

³⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “ศึกษาปัญหาข้อขัดข้อง การบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แก้ไขใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐาน”. การวิจัย, สถาบันวิจัยและพัฒนาสคดี สำนักงานศาลยุติธรรม, มีนาคม 2556.

³⁹ เทียบเคียง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226

⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2281/2555

ต่างๆที่เจ้าพนักงานรัฐใช้แสวงหาพยานหลักฐานด้วย อันทำให้เกิดเป็นประเด็นพิจารณาตามมาถึง ประสิทธิภาพของเบาะแสที่ได้มาว่าอาจถูกจำกัดกรอบในการนำไปใช้ ทำให้การชี้ช่องเบาะแสนั้นควรเกิดจากใจสมัครของผู้ที่ได้รับรู้รับทราบเบาะแสมาโดยตรงนั่นเอง

4. หลักการไม่ถูกคุกคามและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

การถูกคุกคาม รังแก กลั่นแกล้ง เพื่อทำให้เกิดความรำคาญ ซึ่งแม้จะไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือร่างกายเท่าใดนัก แต่ก็ยังเป็นพฤติกรรมที่ผู้แจ้งเบาะแสมักได้รับด้วยเหตุที่ตนได้ให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสพฤติกรรมเช่นนี้ทำให้เกิดความยากลำบากในทางจิตใจ หรือบางครั้งอาจทวีความรุนแรงขนาดที่มีการใช้กำลังประทุษร้าย หน่วงเหนี่ยวกักขังซึ่งเสรีภาพ ตามมาก็ได้ อันทำให้กลไกในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสต้องคำนึงถึงพฤติกรรมปลุกย่อยต่างๆที่ผู้แจ้งเบาะแสมักได้รับ เป็นการโต้ตอบต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมด้วย

นอกจากนี้แล้ว การถูกเลือกปฏิบัติหรือกีดกันให้ออกจากสังคมด้วยวิธีการต่างๆทั้งจากนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ หรือคนทั่วไปนั้นเป็นอีกข้อระแวงที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดกรอบเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแส ซึ่งหลักการไม่เลือกปฏิบัติในการชี้ช่องเบาะแสมักแยกพิจารณาได้ออกเป็นสองส่วนย่อย คือการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้แจ้งเบาะแส และการให้ความคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสควรเป็นไปตามหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

ในส่วนแรกการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้แจ้งเบาะแส สามารถอธิบายได้ว่า “การเลือกปฏิบัติ” เป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนดังที่ประกาศสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) ได้ให้การรับรองไว้ในข้อที่ 7 ว่า “ทุกคนย่อมมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต่อการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติตามนัยแห่งปฏิญญานี้ และการช่วยยั้งปวงอันนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ” ซึ่งหลักการเลือกปฏิบัตินี้ยังได้ถูกนำมาปรับใช้โดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับมาตรฐานการใช้แรงงาน (Core Labour Standard)⁴¹ ในเรื่องการแจ้งเบาะแสนี้การเลือกปฏิบัติมักถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อเป็นเหตุผลที่การพัฒนาแนวคิดการแจ้งเบาะแสต้องนำมาประเมินเพื่อกำหนดบทคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสที่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งมักจะเป็นกรณีที่ถูกจ้างผู้ใช้แรงงานหรือบุคคลากรในองค์กรเป็นผู้แจ้งเบาะแส เพราะการแจ้งเบาะแสมักส่งผลเสียต่อองค์กรทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้เกิดภาวะแก่ผู้ประกอบการที่จะต้องถูกตรวจสอบ ชี้แจง กำหนด

⁴¹ ILO Convention n°111

แนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงปัญหาที่ปรากฏในเบาะแส นั้น จึงทำให้บุคคลดังกล่าวโต้ตอบผู้แจ้งเบาะแสด้วยวิธีการต่างๆ ตั้งแต่การไม่ขึ้นตำแหน่งเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ การสั่งย้ายตำแหน่งงานหรือย้ายที่ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความลำบากต่อชีวิตของลูกจ้างผู้แจ้งเบาะแส หรือชั้นเลวร้ายสุดคือการไล่ออกเลิกจ้างโดยอ้างเหตุที่ลูกจ้างทำให้นายจ้างเสียหายด้วยการเปิดเผยความลับอันสำคัญต่อองค์กร โดยที่คำสั่งต่างๆ ดังกล่าวมานี้เกิดจากเหตุแห่งการที่ลูกจ้างแจ้งข้อมูลต่อผู้บริหารองค์กรกลุ่มผู้ถือหุ้น หรือผู้ที่สามารถตรวจสอบการบริหารจัดการภายในองค์กรได้ หรืออาจเป็นการแจ้งต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ชอบอันเป็นเบาะแสนั้น หรืออาจมีการให้ข่าวต่อสื่อเพื่อเผยแพร่ และผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือเกิดภาระจากการกระทำของลูกจ้างผู้แจ้งเบาะแสนี้ มักจะเป็นผู้มีอำนาจเหนือในการบังคับบัญชาสั่งการ ก็จะกระทำการใดๆ อันทำให้ลูกจ้างต้องเดือดร้อนหรือไม่ได้รับประโยชน์ที่พึงจะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับลูกจ้างคนอื่นที่ไม่ได้เป็นผู้ชี้ช่องเบาะแสนั้น อันทำให้หลักการแจ้งเบาะแสนั้นต้องคำนึงถึงกลไกที่ค้ำจุนให้ผู้แจ้งเบาะแสมีเสถียรภาพในสถานะทั้งทางสังคม เศรษฐกิจบนหลักของความเสมอภาค

สำหรับแนวคิดที่ต้องให้คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสโดยไม่เลือกปฏิบัติ สามารถอธิบายได้ว่า กลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ไม่ว่าจะเป็นความคุ้มครองในการไม่ถูกฟ้องร้องคดี การคุ้มครองพิเศษเพื่อไม่ให้เกิดภัยอันตราย การคุ้มครองในสถานะทางสังคมเศรษฐกิจและการทำงาน ก็จะต้องกำหนดให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสทุกอย่างเท่าเทียมกันตามหลักของความเสมอภาค อันทำให้เกิดการนำมาตีความถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสให้กับบุคลากรภาครัฐโดยให้ความสำคัญมาเป็นลำดับแรก และค่อยกล่าวถึงการให้ความคุ้มครองต่อภาคเอกชน ทั้งนี้อาจมองถึงข้อเท็จจริงที่แตกต่างของบุคลากรทั้งสองคือ ฝ่ายแรกมีหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์รัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะโดยสภาพอยู่แล้ว ดังนั้นด้วยหน้าที่ต่างๆ ย่อมต้องมีทั้งพันธกิจตามกฎหมาย จริยธรรม จรรยาบรรณ โดยมีประโยชน์ของรัฐเป็นที่ตั้ง แต่ส่วนภาคเอกชนนั้น โดยทั่วไปมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการในแนวระนาบระหว่างเอกชนกับเอกชน อาจมีบางกรณีที่เอกชนทำในฐานะรัฐ หรือทำร่วมกับรัฐ หรือเป็นกิจการที่กระทบต่อประโยชน์รัฐ แต่ถือเป็นส่วนน้อย อันทำให้วิวัฒนาการของบทกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการชี้ช่องเบาะแสมุ่งไปที่บุคลากรภาครัฐเป็นพื้นฐาน ส่วนบุคลากรในภาคส่วนเอกชนนั้นอาจมีการกำหนดที่แตกต่างไปหรืออาจกำหนดเป็นเพียงแนวทางเพื่อให้เอกชนแต่ละรายนำไปเป็นกรอบกำหนดแนวปฏิบัติภายในเอง อันทำให้หลักการแจ้งเบาะแสไม่แข็งกระด้างจนเกินไป และสามารถนำมาปฏิบัติจริงในภาคเอกชน⁴²

⁴² OECD, *ibid.*

ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม มาตรการเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสจำเป็นต้องคำนึงถึงเสถียรภาพในสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้แจ้งเบาะแสที่ต้องไม่เปลี่ยนแปลงไป หลังจากได้มีการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นเบาะแส หรือไม่ว่าผลร้ายที่อาจจะเกิดจะเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อย ทำให้น่ารำคาญหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพก็ตาม ตลอดจนการที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเป็นสื่อกลางในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยที่ไม่เปิดเผยถึงตัวผู้แจ้งเบาะแสอย่างโจ่งแจ้ง ก็อาจถือเป็นพื้นฐานในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ควรให้ความสำคัญและไม่ถูกละเลยเพื่อนำมาพิจารณากำหนดเกณฑ์การให้ความคุ้มครอง

ความสำคัญของพยานบุคคลและการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา

พยานหลักฐาน คือ สิ่งที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่มีการกล่าวอ้างในการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีประเภทอื่นๆ เช่น คดีปกครอง ส่วนมากแล้วจะมีคู่ความสองฝ่าย คือ โจทก์และจำเลย ทั้งโจทก์และจำเลยต่างก็จะกล่าวอ้างข้อเท็จจริงต่างๆ มาในคำฟ้องและคำให้การเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาและข้อแก้ของตน⁴³

ส่วนกฎหมายลักษณะพยาน คือ กฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยพยานหลักฐานว่าในคดีแต่ละคดีนั้น มีข้อเท็จจริงใดบ้างที่จะต้องมีการพิสูจน์ ใครบ้างเป็นผู้มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ พยานหลักฐานชนิดใดบ้าง ซึ่งอาจเสนอต่อศาล และศาลรับฟังได้⁴⁴ และหมายความรวมถึงกระบวนการพิจารณาในการนำพยานหลักฐานเข้าสู่ศาลและการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน⁴⁵ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในคดีอาญาศาลจะใช้หลักเกณฑ์ต่อไปนี้ในการพิจารณา คือ มาตรฐานในการพิสูจน์ คือ ในคดีอาญาโจทก์ต้องพิสูจน์ให้ปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำ

⁴³ เข็มชัย ชุตินวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพาณิชย์, 2557).

⁴⁴ สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริตบทรื้อราคาแพงของคนไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช., 2558).

⁴⁵ วันชัย ศรีนวลนัต. “การคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา,” งานวิจัยหลักสูตรผู้บริหาร กระบวนการยุติธรรมระดับสูง , วิทยาลัยการยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. 2540.

ความผิดและภาระการพิสูจน์ในคดีอาญาตกอยู่กับฝ่ายโจทก์เสมอ⁴⁶ ในคดีอาญาทุกประเภทไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในประเทศ หรือเกิดในต่างประเทศรัฐและผู้เสียหายต่างมุ่งที่จะให้ได้ตัวผู้กระทำความผิด หรืออาชญากรรมมาดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อลงโทษให้สาสมกับความผิดที่เขาได้ก่อขึ้น ทั้งนี้ การพิจารณาคดีเริ่มตั้งแต่ชั้นจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง พิพากษาลงโทษ ซึ่งจะต้องอาศัยพยานหลักฐานเป็นสำคัญ ความคุ้นเคยในการดำเนินคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยจะเน้นไปที่พยานบุคคล (witness) เป็นสำคัญยิ่งกว่าพยานหลักฐานชนิดอื่น รัฐจึงให้ความสำคัญกับพยานบุคคลและการให้ความคุ้มครองพยานบุคคล ดังนั้น จึงควรทราบถึงความหมาย และความสำคัญของพยานบุคคล รวมทั้งเหตุผลความจำเป็นที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองพยานบุคคล ดังจะได้กล่าวต่อไป

1. ความหมายและความสำคัญของพยานบุคคลในคดีอาญา

พยานบุคคล หมายถึง บุคคลที่มาเบิกความต่อศาลถึงข้อเท็จจริงที่ตนได้ประสบพบเห็นหรือทราบมา พยานบุคคลถือเป็นพยานที่มีความสำคัญในคดีอาญาเพราะพยานบุคคลเป็นพยานหลักฐานที่สามารถอธิบายถึงข้อเท็จจริงของเหตุการณ์และเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ดีที่สุด หลักการสำคัญของพยานบุคคล คือ ต้องเป็นประจักษ์พยาน กล่าวคือ พยานบุคคลนั้นต้องมีความสามารถในการรับรู้ การจดจำ และการถ่ายทอด ในคดีอาญาซึ่งถือว่าการดำเนินคดีในศาลเป็นการต่อสู้กันระหว่างโจทก์จำเลยและศาลเป็นคนกลางนั้น ถือว่าการที่คู่ความรู้จักนำสืบพยานหลักฐานให้ได้ข้อเท็จจริงที่กระจ่างแจ้งเป็นข้อที่สำคัญที่สุด หากฝ่ายโจทก์สามารถนำสืบข้อเท็จจริงได้กระจ่างชัดก็ย่อมฟังได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดและจะต้องรับโทษตามกฎหมายสำหรับความสำคัญของพยานบุคคลในคดีอาญา อาจสรุปได้ดังนี้

ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา คือ การที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถบรรลุเป้าหมายของการดำเนินคดีอาญานั้นคือการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ดังนั้นการให้ได้มาซึ่งพยานบุคคลซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ จึงมีความสำคัญ และพบว่าคดีที่ปราศจากพยานบุคคลอาจนำไปสู่การพิพากษายกฟ้อง ในกรณีที่มีการกระทำความผิด แต่ไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบุคคลใดกระทำความผิดนั้น กลไกของรัฐไม่อาจแสดงบทบาทเป็นตัวแทนของสังคมในการดำเนินการฟ้องร้องหรือแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีเช่นนี้สังคมยอมขาดการคุ้มครองเพราะไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

การค้นหาความจริงเพื่อประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม จึงจำเป็นที่แต่ละฝ่ายจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งในการบริหารและรักษาไว้ซึ่งสภาพของ

⁴⁶ อุดม รัฐอมฤต. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558

สังคม ทุกรัฐย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดภาระหน้าที่ให้กับสมาชิกในสังคม การเป็นพยานของประชาชนนั้นมีความสำคัญมากต่อกระบวนการยุติธรรม ถ้าไม่มีพยานมายืนยันก็จะเกิดความเสียหายต่อการพิทักษ์ความเป็นธรรมตามกฎหมายได้ อาจจะทำให้คนร้ายไม่ต้องรับโทษ เกิดความขมใจและเป็นภัยต่อสังคมได้ แต่หากผู้กระทำความผิดรู้ว่าไม่มีพยานรู้เห็นการกระทำของเขาก็อาจจะสารภาพความผิดไม่กล้าสู้คดี ทำให้การดำเนินคดีสิ้นสุดลงโดยง่ายและรวดเร็ว หรือในกรณีกลับกันหากผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดมีพยานยืนยันความบริสุทธิ์ของตนก็จะทำให้พ้นผิดได้ซึ่งก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

ความสำคัญต่อการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ในคดีอาญาพยานบุคคลเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อการพิสูจน์ความผิด เนื่องจากโดยส่วนใหญ่ความผิดอาญาจะเป็นเรื่องของการกระทำของบุคคลต่อบุคคล จึงจำเป็นต้องหาผู้รู้เห็นเหตุการณ์มาให้การในข้อเท็จจริง หากพิจารณาคำพิพากษาว่ามีการลงโทษโดยให้ความสำคัญต่อการที่โจทก์สามารถนำสืบพยานบุคคล ที่สำคัญมาแสดงต่อศาล เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เช่น การตรวจเลือด การตรวจ DNA ซึ่งมีความสามารถในการพิสูจน์ความเท็จจริงได้ แต่ยังคงอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญในการเบิกความประกอบผลการตรวจสอบดังกล่าว

การควบคุมความสงบเรียบร้อยต่อสังคม การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่มีประสิทธิภาพโดยสามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ หรือในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ส่งผลให้เกิดความยุติธรรมในสังคม และพยานบุคคลเป็นส่วนสำคัญในการให้ได้มาซึ่งการค้นหาคำความจริง และเมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นในชุมชนใด ย่อมก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อสมาชิกของชุมชนนั้นระยะหนึ่งทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนอาชีพในชุมชนอาจมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ความกลัวต่ออาชญากรรมทำให้บุคคลปรากฏตัวต่อสาธารณะน้อยลงเมื่อคนออกมาปรากฏตัวน้อย การควบคุมอาชญากรรมอย่างไม่เป็นทางการก็พลอยตกต่ำไปด้วยคนจะพาหลบหนีไปพร้อมๆ กับการเกิดอาชญากรรม ขณะเดียวกันความเต็มใจที่จะเป็นพยานก็ต่ำไปด้วย⁴⁷

2. การคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา

ความมุ่งหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือการทำให้ข้อเท็จจริงแห่งคดีปรากฏขึ้นโดยวิธีการค้นหาคำความจริง ซึ่งการค้นหาคำความจริงนั้นก็มาจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ทำให้สังคมอยู่อย่างสงบสุข ปราศจากอาชญากรรม รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อป้องกัน

⁴⁷ ประยูทธ แก้วภักดิ์, “การคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีอาญา” (ปริญญาณพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

และปราบปรามอาชญากรรม แต่การที่รัฐจะปราบปรามอาชญากรรมและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้นั้น รัฐจะต้องพยายามหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีมาพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดให้ได้ ต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัย เนื่องจากถ้ามีข้อสงสัยศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย จำเลยก็ไม่ต้องรับผิด และการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงนั้น รัฐจะต้องอาศัยบุคคลที่ได้รับรู้รับทราบข้อเท็จจริงโดยตรง และได้มาให้การหรือให้ถ้อยคำในข้อเท็จจริงต่อพนักงานสอบสวนหรือศาล เพื่อยืนยันการกระทำของผู้กระทำความผิด ซึ่งมีปัจจัยแทรกแซงจากภายนอกที่มุ่งหมายจะข่มขู่และคุกคามพยานเพื่อให้พยานเบิกความผิดจากความเป็นจริง อันจะส่งผลให้รูปคดีถูกบิดเบือน กล่าวได้ว่าการเบิกความของพยานบุคคลในคดีอาญาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก เนื่องจากพยานบุคคลมีความใกล้ชิดกับเหตุการณ์ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดมากที่สุด⁴⁸ ปัญหาของพยานบุคคลรวมทั้งปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในคดีอาญามีสาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่กล้ามาเป็นพยานในศาล หรือปัญหาที่พยานบุคคลให้การบิดเบือนความจริง คือ ความหวาดกลัวภัยอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของตนและของบุคคลที่ใกล้ชิดกับพยานจากการข่มขู่คุกคาม จากบุคคลที่มีส่วนได้เสียในคดีซึ่งอาจเป็นผู้มีอิทธิพล หรือญาติพี่น้องของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เมื่อพยานบุคคลเกิดความหวาดกลัวก็จะมีผลต่อคำให้การในชั้นศาลของพยานเอง หรือพยานอาจเกิดความเกรงกลัวจนไม่กล้าเบิกความ ต่อศาล ผลที่เกิดขึ้น คือกระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมได้รับผลกระทบ ผู้กระทำความผิดยังลอยนวลและกลับเข้าสู่สังคมโดยไม่ถูกลงโทษแต่ประการใด จากปัญหาดังกล่าวจึงมีแนวคิดในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาภายใต้วัตถุประสงค์ที่ว่ารัฐต้องการให้มีพยานบุคคลมาเบิกความเพื่อเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีและพยานดังกล่าวต้องเป็นพยานที่มีคุณค่าต่อการพิจารณาคดี กล่าวคือ พยานจะต้องปลอดภัยและมีความรู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยเป็นอย่างดี รวมทั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดกับพยานบุคคล เช่น บิดา มารดา คู่สมรส บุตร ญาติพี่น้องหรือบุคคลใดก็ตามที่พยานมีความใกล้ชิดผูกพันก็จะได้รับความคุ้มครองด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความสำคัญของการคุ้มครองพยานบุคคลถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ดีที่สุด (Best Evidence) หรือพยานสำคัญในคดี (Material Witness) ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และยังเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องความปลอดภัยของประชาชนอีกด้วย

⁴⁸ วีระพงษ์ บุญโญภาส. “แนวคิดการคุ้มครองพยานในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546”. วารสารกฎหมาย. ปีที่ 25 (ฉบับพิเศษ), หน้า 277.

บทที่ 3

มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส ในต่างประเทศและประเทศไทย

มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ในต่างประเทศ โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ริเริ่มบัญญัติหลักเกณฑ์การคุ้มครองไว้ในกฎหมาย และในแต่ละประเทศมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสแตกต่างกันออกไป โดยการวิจัยนี้จะทำการศึกษากฎหมายขององค์การสหประชาชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศไทยที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสเช่นกัน

มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในต่างประเทศ

ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ให้ความสำคัญเรื่องการเป็นผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต หรือ Whistleblower เป็นอย่างมาก โดยปรากฏหลักการในอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1. อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

(United Nations Convention Against Corruption 2003 : UNCAC)

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548 มีประเทศภาคีสมาชิกทั้งหมด 191 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาซึ่งเป็นมาตรฐานสากล โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสร้างเสริมมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ส่งเสริม และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และการช่วยเหลือด้านเทคนิคระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและต่อสู้กับการทุจริต รวมถึงการนำทรัพย์สินกลับคืนมาส่งเสริมความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และการบริหารกิจการสาธารณะ และสาธารณสมบัติของชาติอย่างเหมาะสม¹

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานข้อมูลและภารกิจของหน่วยงานรัฐ การออกคำสั่งทางปกครองของ

¹ United Nations Convention against Corruption 2003 Article 1

หน่วยงานรัฐให้สาธารณชนได้ทราบ โดยอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้มีกฎหมายหรือมาตรการที่ส่งเสริมให้สังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานรัฐ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของชาติ (Protect National Asset) ความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ (Public Order) สุขอนามัยสาธารณะ (Public Health) และศีลธรรม (Morals) โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลที่แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริต ในการประชุม United Nations Convention Against Corruption 2003 ในข้อ 32ดังต่อไปนี้

ข้อ 32 การคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย

1.1 ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงดำเนินการที่สมควรโดยสอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศนั้นและภายในวิธีการของประเทศนั้น เพื่อจัดให้มีการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพให้กับพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญที่ได้ให้การเกี่ยวกับความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ และในกรณีที่เหมาะสมให้กับญาติและบุคคลใกล้ชิดอื่นๆ ของบุคคลนั้นด้วย เพื่อให้ปลอดภัยจากการแก้แค้นหรือการคุกคามที่อาจเกิดขึ้นได้นั้น

1.2 มาตรการที่จะเป็นไปตามความในวรรค 1 ของข้อนี้ นอกจากนโยบายประการอื่นๆ แล้ว อาจได้แก่มาตรการดังต่อไปนี้ ทั้งนี้จะต้องไม่ทำให้เสื่อมเสียต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามหลักนิติธรรมด้วย

1.2.1 การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสำหรับการเข้าคุ้มครองบุคคลดังกล่าว ได้แก่ การจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่บุคคลดังกล่าวและในกรณีที่สมควรอาจอนุญาตให้ปกปิดหรือจำกัด การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบ่งชี้ตัวและที่อยู่ของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ภายในขอบเขตที่จำเป็นและเป็นไปได้

1.2.2 การจัดให้มีกฎข้อบังคับทางพยานหลักฐานที่จะอนุญาตให้พยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญได้ให้การ โดยมีการทำให้เกิดความแน่นอนถึงความปลอดภัยของบุคคลดังกล่าว ได้แก่ การอนุญาตให้มีการให้การโดยผ่านวิธีเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น วิดีโอ หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม

1.3 ประเทศภาคีพึงพิจารณาการจัดทำข้อตกลงหรือแนวทางปฏิบัติกับประเทศอื่นๆ สำหรับการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่บุคคลดังกล่าวในวรรค 1 ของข้อนี้

1.4 บทบัญญัติของข้อนี้พึงใช้บังคับกับผู้เสียหายด้วยตราบเท่าที่ผู้เสียหายเป็นพยานบุคคลในเรื่องนั้น

1.5 ประเทศภาคีแต่ละประเทศ ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศนั้น พึงดำเนินการเพื่อให้ความเห็นและความรู้สึกของผู้เสียหายได้รับการพิจารณา

ในขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด โดยที่จะต้องไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อสิทธิในการต่อสู้คดีตามกฎหมายนั้น

ข้อ 33 การคุ้มครองบุคคลที่แจ้งข้อเท็จจริง

ประเทศภาคีแต่ละประเทศพึงพิจารณาบรรจลงในระบบกฎหมายซึ่งมาตรการที่สมควรในการคุ้มครองบุคคลที่แจ้งข้อเท็จจริงโดยมีเหตุผลโดยชอบและโดยสุจริตเกี่ยวกับการกระทำความผิดประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ ให้ปลอดภัยจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

บทบัญญัติตามอนุสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติหลักการในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลเบาะแสดการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ที่ให้ข้อมูลโดยสุจริต และมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตเกิดขึ้น และผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวต้องเผชิญกับการกระทำใดๆ ที่เป็นความผิดตามกฎหมาย หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติในข้อ 33 ของอนุสัญญาจึงกำหนดให้รัฐภาคีพิจารณา จัดให้มีกฎหมายและมาตรการอันเหมาะสมในการความคุ้มครองบุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบ และโดยที่บุคคลที่รายงานข้อเท็จจริงนี้ยังไม่อยู่ในฐานะพยานในคดีตามที่กำหนดไว้ในเรื่องการคุ้มครองพยานตามข้อ 32 เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่ให้ข้อมูลเพื่อเริ่มต้นตรวจสอบการกระทำอันทุจริตหรือเพื่อให้รู้ว่ามีความผิดอันทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรหน่วยงานของรัฐแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นบุคคลผู้เปิดโปงการทุจริต

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสไว้ในกฎหมาย Whistleblower Protection Act of 1989 โดยกฎหมายแจ้งเบาะแสในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้บุคคลผู้พบเห็นมีหน้าที่ต้องแจ้งเบาะแสในขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสด้วย เนื่องจากมีแนวความคิดที่ว่าหากผู้ชี้ช่องเบาะแสมิได้มีความคุ้มครองที่เหมาะสม การแจ้งเบาะแสอาจถูกมองว่าเป็นพฤติกรรม ที่หักหลังองค์กร (Traitor) และอาจมีการแก้แค้น (Reprisal) ภายหลังได้ สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศแรกที่มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส

2.1 ผู้ชี้ช่องเบาะแส

ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ผู้ชี้ช่องเบาะแสหมายถึงผู้ที่เปิดเผยเรื่องราวผิดกฎหมายของนายจ้าง หรือองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งการกระทำความผิดตามกฎหมายในที่นี้มิได้หมายความเฉพาะกฎหมายอาญา แต่หมายความรวมถึงการกระทำความผิดรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การกระทำความผิดวินัย การกระทำที่ส่งผลเสียต่อองค์กรและรัฐ อนึ่ง ผู้ชี้ช่องเบาะแสสามารถฟ้องร้อง

คดีแพ่งรัฐได้โดยถือว่าเอกชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายเช่นกัน ดังนั้นผู้ชี้ช่องเบาะแสรจึงอาจแบ่งออกเป็นสองประเภทอันได้แก่ ผู้ชี้ช่องเบาะแสรในหน่วยงานภาครัฐ และผู้ชี้ช่องเบาะแสรในหน่วยงานภาคเอกชน ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ชี้ช่องเบาะแสรแต่ละประเภทก็จะมี ความแตกต่างกันออกไป

สำหรับกรณีที่ผู้ชี้ช่องเบาะแสรเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกฎหมาย ที่ให้ความคุ้มครองคือ Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) ได้ระบุถึงตัวผู้ที่ได้รับความคุ้มครองไว้ใน มาตรา 2302 และ มาตรา 2105 โดยกำหนดให้เฉพาะลูกจ้างของรัฐบาลกลาง เท่านั้นที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ ซึ่งคำว่าลูกจ้างนั้นให้รวมไปถึงลูกจ้างชั่วคราวของรัฐบาล กลางด้วย ในขณะที่กรณีเอกชนเป็นผู้ชี้ช่องเบาะแสรนั้น มีการกำหนดความคุ้มครองไว้ในกฎหมาย ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของการกระทำความผิด

2.2 เบาะแสร

ข้อมูลจากผู้ชี้ช่องเบาะแสรสามารถนำมาแจ้งเบาะแสรได้มิได้หมายความเฉพาะ กฎหมายอาญา แต่หมายความรวมถึงการกระทำความผิดรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การกระทำความผิดวินัย การกระทำที่ส่งผลเสียต่อองค์กรและรัฐ

2.3 กระบวนการแจ้งเบาะแสร

ผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ชี้ช่องเบาะแสรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแจ้งเบาะแสรต่อ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง ในขณะที่การกระทำความผิดในองค์กรที่เป็นบริษัทมหาชนนั้น ผู้ที่ ต้องการแจ้งเบาะแสรทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชนสามารถยื่นคำร้องไปยัง U.S. Securities and Exchange Commission: Office of the Whistleblower (SEC Office of Whistleblower) หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้น ๆ โดยที่การแจ้งเบาะแสรเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่าง ๆ ผู้ชี้ ช่องเบาะแสรสามารถนำเบาะแสรไปแจ้งกับผู้รับเบาะแสรที่มีความเกี่ยวข้องกับเบาะแสรได้โดยตรง แต่ผู้ชี้ ช่องเบาะแสรจำต้องพิจารณาถึงลักษณะของเบาะแสรว่าเบาะแสรนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สามารถนำมา แจ้งผู้รับแจ้งเบาะแสรได้หรือไม่

กระบวนการแจ้งเบาะแสรตาม WPA ต้องกระทำขึ้นโดยบุคคลที่ได้รับความ คุ้มครองตามกฎหมาย (Covered Employees) เท่านั้นจึงจะสามารถนำข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ ถูกต้องต่อบุคลากรมาใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าเงื่อนไขของกฎหมายมิได้จำกัดการ พิจารณาเพียงแต่เฉพาะลักษณะของผู้ชี้ช่องเบาะแสรหรือผู้เปิดเผยข้อมูลเท่านั้น ลักษณะของการ เปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสรก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขในการนำข้อห้าม การกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรมาใช้บังคับ แต่รูปแบบการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครอง ก็ไม่ควรเป็นปัจจัยที่ขัดขวางปิดกั้น หรือเป็นอุปสรรคในการได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด

ของหน่วยงานรัฐ ดังปรากฏเป็นข้อเสนอแนะในรายงานของคณะกรรมการร่างปรับปรุงแก้ไข WPA ครั้งที่ 1 ใน ค.ศ. 1994 ไว้ว่า “คณะกรรมการร่างแก้ไขกฎหมายขอยืนยันอีกครั้งหนึ่ง ด้วยภาษาที่เรียบง่ายตาม WPA ว่าการเปิดเผยที่ได้รับการคุ้มครอง เป็นเพียงการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือแสดงถึงการบริหารจัดการที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพย์สินทางการเงินจำนวนมากมายมหาศาล การใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือความสงบสุขของสาธารณะ คณะกรรมการเจตนาที่จะให้การเปิดเผยข้อมูลควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนโดย Office of Special Counsel (OSC) Merit System Protection Board (MSPB) และศาล ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรสร้างอุปสรรคขึ้นมาขัดขวาง หรือกำหนดข้อจำกัดการเข้ามาของข้อมูลหรือเบาะแสที่มีความสำคัญจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้ซึ่งรับรู้และทราบถึงการกระทำความผิดในหน่วยงานรัฐ”²

โดยลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสตามที่ WPA กำหนดต้อง

ประกอบด้วย “พยานหลักฐานที่มีเหตุผลอันเชื่อถือได้ว่าการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ หรือ แสดงถึงการบริหารจัดการที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพย์สินทางการเงินจำนวนมากมายมหาศาล การใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือความสงบสุขของสาธารณะ” การเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นจึงจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Protected Disclosures) แต่การเปิดเผยข้อมูลก็ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีได้ถูกห้ามทำการเปิดเผยโดยกฎหมาย หรือถูกควบคุมจำกัดไว้ให้เป็นความลับตามคำสั่งของหน่วยงานรัฐ

2.4 การคุ้มครองและเยียวยาผู้ชี้ช่องเบาะแส

การคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการแจ้งเบาะแสไปแล้ว ผู้ชี้ช่องเบาะแสอาจถูกกลั่นแกล้ง หรือแก้แค้นจากผู้กระทำความผิด ดังนั้นกฎหมายจึงต้องมีมาตรการในการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสประเภทต่าง ๆ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

² WPA Senate Report 103-358 (1994)

2.5 บุคคลผู้ได้รับการคุ้มครอง

ตาม WPA กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของผู้ชี้ช่องเบาะแส อันเป็นองค์ประกอบตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก OSC หรือ OSC มีคำสั่งให้มีการสืบสวน หรือเรียกให้มีการแสดงรายงานข้อเท็จจริงจากหัวหน้าในหน่วยงานรัฐก็ตาม จำเป็นที่ข้อมูลหรือเบาะแสที่ได้รับต้องเป็นข้อมูลหรือเบาะแสที่ได้รับจากพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสนั้น จึงจะสามารถนำข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรมาใช้บังคับได้ ซึ่งต้องพิจารณาถึงข้อกำหนดว่าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจะครอบคลุมถึงบุคคลใดบ้าง โดยได้กำหนดให้พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองได้แก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังคงทำงานในหน่วยงานรัฐ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยทำงานในหน่วยงานรัฐ และบุคคลผู้เคยสมัครเข้าทำงานในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในสาขาหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งหน่วยงานที่มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ และหน่วยงานที่ให้บริการโดยไม่มีการแข่งขัน ส่วนกรณีของผู้ชี้ช่องเบาะแสด้านนอกนั้น มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้ ผู้ชี้ช่องเบาะแสดจะต้องทำการร้องเรียนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานที่กฎหมายประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้³

2.6 ประเภทของการคุ้มครอง

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความคุ้มครอง และการเยียวยาสำหรับผู้ชี้ช่องเบาะแสไว้ โดยห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง หรือปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งการชดเชยค่าเสียหายกรณีของการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมนั้น ลูกจ้างสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้เต็มจำนวน ทั้งยังสามารถเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ อันพึงได้คืนด้วย⁴

สำหรับกรณีของการกระทำความผิดของบริษัทจดทะเบียนนั้น SOX ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบภายในไว้ โดยกำหนดให้บริษัทจดทะเบียนต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน (Audit Committee) ที่รับแจ้งเบาะแสดจากลูกจ้างของบริษัท รวมทั้งต้องมีกระบวนการปิดบัง

³ 5.U.S.C. § 2302(a)(2)(B).

⁴ George Scott, Whistleblower Protection Program: Better Data and Improved Oversight Would Help Ensure Program Quality and Consistency. Washington : Dianne Publishing, 2009.

ตัวตนของผู้ชี้ช่องเบาะแสด้วย⁵ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถทราบได้ว่าผู้ใดคือผู้ชี้ช่องเบาะแสและทำการแก้แค้นได้ นอกจากนี้ SOX ยังกำหนดให้ผู้ชี้ช่องเบาะแสสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายและการคุ้มครองได้อย่างเต็มจำนวน อีกทั้ง การได้รับคืนซึ่งสิทธิและตำแหน่งต่าง ๆ อันควรได้รับ ตลอดจนค่าจ้างและค่าตอบแทนที่ค้างชำระ ค่าทนายความ รวมถึงค่าเสียหายพิเศษ (Special Damages) เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจ ค่าเสียหายต่อชื่อเสียง ทั้งยังอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้นายจ้างออกจดหมายขอโทษด้วย⁶ อย่างไรก็ตาม นอกจากการคุ้มครองในทางกฎหมายแรงงานแล้ว ผู้ชี้ช่องเบาะแสสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขอคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (Preliminary Injunction) ได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ชี้ช่องเบาะแสจะได้รับอันตรายจากการกระทำความผิดอาญา

2.7 มาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ กฎหมายของสหรัฐอเมริกายังได้กำหนดมาตรการอื่น ๆ ทั้งที่เป็นคุณและโทษ เพื่อให้การแจ้งเบาะแสนั้นเกิดประโยชน์แก่รัฐอย่างแท้จริง

2.7.1 มาตรการที่เป็นคุณ (การให้รางวัล)

กฎหมายของสหรัฐอเมริกามีหลายฉบับให้เงินสินบนรางวัลต่อผู้ชี้ช่องเบาะแสที่ให้ข้อมูลที่ช่วยให้รัฐบาลได้รับค่าเสียหายจากบริษัท หรือบุคคลที่กระทำการฉ้อโกงทั้งต่อรัฐบาลและเอกชน โดยเริ่มแรกกฎหมาย False Claim Act of 1863 กำหนดให้ผู้ชี้ช่องเบาะแสได้รับร้อยละ 15 ถึงร้อยละ 30 ของค่าเสียหายที่เป็นผลมาจากการแจ้งเบาะแส อย่างไรก็ตามในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้จ่ายเงินรางวัลเป็นจำนวนหลายร้อยล้านเหรียญ โดยมีการจ่ายเงินเฉลี่ยประมาณ 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐถึง 100 ล้านดอลลาร์ และยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

โดยมีแนวโน้มในการการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการให้เงินสินบนรางวัลมากขึ้น⁷ โดยอาจสรุปได้ดังนี้

⁵ Sarbanes-Oxley Act, Section 302.

⁶ Sarbanes-Oxley Act, Section 806.

2.7.1.1. The False Claim Act of 1863 กำหนดอัตราค่าจ่ายเงินสินบนรางวัลสำหรับความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ที่ร้อยละ 15-30

2.7.1.2. The Internal Revenue Act of 1986 กำหนดอัตราค่าจ่ายเงินสินบนรางวัลในความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีไว้ที่ร้อยละ 15-30 The Commodity Exchange Act of 1936 กำหนดอัตราค่าจ่ายเงินสินบนรางวัลในความผิดเกี่ยวกับการค้าไว้ไม่เกินร้อยละ 30

2.7.1.3. The Foreign Corrupt Practices Act of 1977 กำหนดอัตราค่าจ่ายเงินสินบนรางวัลในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในรัฐต่างประเทศไว้ไม่เกินร้อยละ 30 The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 กำหนดอัตราค่าจ่ายเงินสินบนรางวัลในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลักทรัพย์ไว้ไม่เกินร้อยละ 30

2.7.1.4. The Act to Prevent Pollution from Ships of 1973 กำหนดอัตราค่าจ่ายเงินสินบนรางวัลในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลักทรัพย์ไว้ไม่เกินร้อยละ 50

ดังนั้นแล้วเห็นได้ว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะมีประสบการณ์เกี่ยวกับการจำเป็นต้องจ่ายเงินสินบนรางวัลในจำนวนที่สูง แต่กฎหมายทุกฉบับที่มีการกำหนดเงินสินบนไว้ก็ยังคงอัตราที่ร้อยละ 15 ขึ้นไป อย่างไรก็ตามมีกฎหมายบางฉบับที่ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ่ายเงินสินบนรางวัลแก่ผู้ซื้อของเบาะแสไว้ โดยมอบดุลพินิจให้หน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางในการกำหนดเงินสินบน ยกตัวอย่างเช่น The Lacey Act of 1900 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงเกษตร (The Department of Agriculture) มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการให้เงินสินบนรางวัลโดยได้มีการจำกัดอัตราขั้นสูงไว้แต่อย่างใด

ทั้งนี้ในเรื่องการให้เงินสินบนรางวัลนั้นคณะกรรมการของหน่วยงานที่พิจารณามีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาว่าจะให้เงินรางวัลเท่าใด แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการมักจะระบุเกณฑ์เป็นการภายใน โดยกำหนดปัจจัยในการพิจารณาว่าจะให้เงินสินบนเท่าใด ซึ่งโดยมากมักจะคำนึงถึงปัจจัยสามประการ ได้แก่ ประการแรก. ความสำคัญของข้อมูลต่อการดำเนินคดี ประการที่สอง. ระดับการให้ความช่วยเหลือของผู้ซื้อของเบาะแส และประการที่สาม ประโยชน์เชิงนโยบายว่าการให้เงินสินบนจำนวนดังกล่าวจะเพิ่มระดับการแจ้งเบาะแสและการป้อง

⁷ Stephen Martin Kohn. Whistleblower's Handbook: A Step-by-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself. (Connecticut : Rowman & Littlefield Press, 2017).

ปรามอาชญากรรมได้มากเท่าใด นอกจากนี้คณะกรรมการอาจจะระบุเกณฑ์อื่น ๆ เพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมของลักษณะคดีที่หน่วยงานรับผิดชอบ⁸

2.7.2 มาตรการที่เป็นโทษ

False Claim Act 1863 ได้บัญญัติให้พนักงานที่ยื่นเรื่องร้องเรียนจะต้องรับผิดชอบต่อการแจ้งเบาะแสเท็จ หากผู้ชี้ช่องเบาะแสรู้ข้อเท็จจริงว่าเบาะแสนั้นเป็นเท็จในขณะที่ยื่นเรื่องร้องเรียน โดยหากพบว่าบุคคลนั้นรู้ว่าเบาะแสเป็นเท็จจะต้องรับผิดชอบไม่น้อยกว่าสองเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ผู้ที่ถูกกล่าวหาพร้อมสามารถฟ้องร้องต่อศาลในคดีหมิ่นประมาททางแพ่งเพื่อขอรับค่าเสียหายได้อีกด้วย

3. เครือรัฐออสเตรเลีย

ระบบกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) โดยปรากฏประเด็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการนำการแจ้งเบาะแสมาใช้แก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันเป็นระยะเวลาหลายปีจนกระทั่งรัฐบาลเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีความจำเป็นและสามารถช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันได้จริง จึงมีการบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้ทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐเพื่อให้การแจ้งเบาะแสเป็นไปอย่างมีระบบและสามารถคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มต้นจากการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในภาครัฐมาบังคับใช้ก่อนแล้วค่อยพัฒนากฎหมายให้มีการบังคับใช้ในภาคเอกชน กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในภาครัฐจึงมีรายละเอียดแตกต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในภาคเอกชน

3.1 ผู้ชี้ช่องเบาะแส

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของเครือรัฐออสเตรเลียแยกการแจ้งเบาะแสในภาครัฐกับการแจ้งเบาะแสในภาคเอกชนออกจากกัน ผู้ชี้ช่องเบาะแสตามกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของเครือรัฐออสเตรเลียจึงสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทอันได้แก่ ผู้ชี้ช่องเบาะแสในภาครัฐ ซึ่ง PIDA 2013 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ชี้ช่องเบาะแสในภาครัฐเอาไว้

⁸ Stephen Martin Kohn, Whistleblower's Handbook: A Step-by-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself. Connecticut : Rowman & Littlefield Press, 2017.

โดยผู้ซื้อช่งเบาะแสตาม PIDA 2013 จะต้องเป็นหรือเคยเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁹และผู้ซื้อช่งเบาะแสในภาคเอกชน คือ บุคคลซึ่งสามารถเป็นผู้ซื้อช่งเบาะแสได้ตาม CA 2001 สามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภทอันได้แก่ เจ้าหน้าที่ของบริษัท ลูกจ้างของบริษัท คู่สัญญาของบริษัทซึ่งเกี่ยวกับสินค้าและบริการ และลูกจ้างของคู่สัญญาของบริษัทซึ่งเกี่ยวกับสินค้าและบริการ¹⁰ นอกจากนี้ในแง่ของคุณสมบัติของผู้ซื้อช่งเบาะแสแล้ว ในการแจ้งเบาะแส ผู้ซื้อช่งเบาะแสพึงกระทำด้วยความสุจริตด้วย¹¹

3.2 เบาะแส

การพิจารณาถึงคุณสมบัติของเบาะแสจำต้องแยกตามกฎหมายเกี่ยวช่งเบาะแสที่สามารถนำมาแจ้งแก่ผู้รับแจ้งเบาะแสได้จึงต้องแยกออกเป็น 2 กรณีอันได้แก่ เบาะแสในภาครัฐ และเบาะแสในภาคเอกชน

3.2.1 เบาะแสในภาครัฐ

การแจ้งเบาะแสตาม PIDA 2013 นอกจากจะต้องพิจารณาประเภทของการแจ้งเบาะแส คุณสมบัติของผู้ซื้อช่งเบาะแส คุณสมบัติของผู้รับแจ้งเบาะแสแล้วยังต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของเบาะแสด้วย¹² เนื่องจากหากมิใช่เบาะแสตามที่ PIDA 2013 กำหนดแล้ว ย่อมไม่อาจนำมาแจ้งเบาะแสเพื่อได้รับการคุ้มครองตาม PIDA 2013 ได้ ทั้งนี้ PIDA 2013 ได้กำหนดคุณสมบัติของเบาะแสว่าจะต้องเป็นเบาะแสที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระทำความผิดที่สามารถนำมาแจ้งเบาะแสนั้น มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังตัวอย่างเช่น การกระทำซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายทั้งระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐ การกระทำซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินหรือทรัพย์สินของรัฐ การกระทำซึ่งเป็นการบ่อนทำลายความไว้วางใจของสังคม การกระทำซึ่งเป็นการบ่อนทำลายสิ่งแวดล้อม และการกระทำอื่นซึ่งกำหนดไว้ตามระเบียบของ PIDA เป็นต้น¹³

⁹ PIDA 2013 Section 26 (1) (c)

¹⁰ CA 2001 Section 1317AA (1) (a)

¹¹ CA 2001 Section 1317AA (1) (e)

¹² PIDA 2013 Section 26 (1) (a)

¹³ PIDA 2013 Section 29 (1)

ดังนั้น หากเป็นการกระทำตามที่กำหนด ผู้ซื้อของเบาะแสย่อมสามารถนำเบาะแสมาแจ้งต่อผู้รับแจ้งเบาะแสได้ แม้ผู้ซื้อของเบาะแสอาจมีส่วนต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้นด้วยก็ตาม¹⁴

อย่างไรก็ตาม PIDA 2013 ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นซึ่งไม่อาจนำมาแจ้งเบาะแสได้ ดังตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายของมลรัฐ การดำเนินการของศาลในบางกรณี การกระทำที่เกี่ยวข้องกับ Intelligence Agencies เป็นต้น¹⁵

3.2.2 เบาะแสในภาคเอกชน

ในแง่ของคุณสมบัติของเบาะแสก็ได้มีการกำหนดเอาไว้ใน CA 2001 เช่นกัน โดยเบาะแสที่จะนำมาแจ้งได้นั้นจะต้องเป็นเบาะแสที่แสดงให้เห็นว่าบริษัท เจ้าหน้าที่ของบริษัท หรือลูกจ้างของบริษัทได้ฝ่าฝืนหรืออาจฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรธุรกิจ¹⁶

3.3 กระบวนการแจ้งเบาะแส

กระบวนการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของเครือรัฐออสเตรเลียสามารถแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 กรณีอันได้แก่ กระบวนการแจ้งเบาะแสในภาครัฐ และกระบวนการแจ้งเบาะแสในภาคเอกชน

3.3.1 กระบวนการแจ้งเบาะแสในภาครัฐ

โดยทั่วไปในการแจ้งเบาะแสตาม PIDA 2013 ผู้ซื้อของเบาะแสตาม PIDA 2013 สามารถแจ้งเบาะแสเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ จะระบุตัวตนของผู้ซื้อของเบาะแสหรือไม่ก็ได้¹⁷ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแจ้งเบาะแสในจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้ผู้ซื้อของเบาะแสซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแจ้งเบาะแสให้แก่หน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสได้สองช่องทางอันได้แก่ การแจ้งเบาะแสโดยตรงต่อหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแส และการแจ้งเบาะแสต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อนำไปแจ้งแก่หน่วยงานของรัฐอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ กระบวนการแจ้งเบาะแสในภาครัฐจำต้องแยกการพิจารณาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ ประเภทของการแจ้งเบาะแส (ก) และผู้รับแจ้งเบาะแส (ข)

3.3.1.1. ประเภทของการแจ้งเบาะแส

¹⁴ PIDA 2013 Section 29 (2)

¹⁵ PIDA 2013 Section 31-33

¹⁶ CA 2001 Section 1317AA (1) (d)

¹⁷ PIDA 2013 Section 28

การแจ้งเบาะแสตาม PIDA 2013 สามารถแบ่งออกเป็น

4 ประเภทอันได้แก่

1 การแจ้งเบาะแสด้านภายในองค์กร คือ การแจ้งเบาะแสด้านพื้นฐานซึ่งต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากบุคลากรภายในองค์กรย่อมเป็นบุคคลที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในองค์กรนั้นมากที่สุด

2 การแจ้งเบาะแสด้านนอกองค์กร กล่าวคือ ในกรณีการแจ้งเบาะแสด้านในองค์กรยังไม่มี การสืบสวนสอบสวนที่เพียงพอ ผู้ซึ่งช่องเบาะแสดำเนินการ นำเบาะแสดังกล่าวไปแจ้งต่อหน่วยงานภายนอกองค์กรของตนได้เพื่อให้หน่วยงานภายนอกองค์กรสามารถเข้ามาตรวจสอบได้อีกครั้งหนึ่ง

3 การแจ้งเบาะแสด้านกรณีฉุกเฉิน เป็นการแจ้งเบาะแสด้านเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัย การสาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งพึงได้รับการตรวจสอบอย่างเร่งด่วน ผู้ซึ่งช่องเบาะแสดำเนินการแจ้งเบาะแสดังกล่าวแก่หน่วยงานภายนอกองค์กรได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งเบาะแสดังกล่าวแก่หน่วยงานภายในองค์กรก่อน และ

4 การแจ้งเบาะแสด้านต่อองค์กรวิชาชีพกฎหมาย โดยที่ การแจ้งเบาะแสดังกล่าวจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ซึ่งช่องเบาะแสดังกล่าวประสงค์จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดังกล่าว หรือเป็นการแจ้งเบาะแสดังกล่าวเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ

3.3.1.2. ผู้รับแจ้งเบาะแสดังกล่าว

ผู้รับแจ้งเบาะแสดังกล่าวตาม PIDA 2013 นั้นขึ้นอยู่กับประเภทของเบาะแสดังกล่าว การพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับผู้ซึ่งช่องเบาะแสดังกล่าวจึงต้องพิจารณาตามประเภท

ของเบาะแสดังกล่าวซึ่งแบ่งออกเป็นสี่ประเภทตามที่กล่าวไปข้างต้น ในกรณีที่ผู้ซึ่งช่องเบาะแสดังกล่าวแจ้งเบาะแสดังกล่าวเกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในองค์กรที่ตนสังกัดอยู่ ผู้ซึ่งช่องเบาะแสดังกล่าวต้องนำเบาะแสดังกล่าวไปแจ้งต่อหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสด้านในองค์กร แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ซึ่งช่องเบาะแสดังกล่าวแจ้งเบาะแสดังกล่าวต่อหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสด้านนอกองค์กรได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการแจ้งเบาะแสดังกล่าวเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัย การสาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องการการตรวจสอบอย่างรวดเร็ว ผู้ซึ่งช่องเบาะแสดังกล่าวสามารถนำเบาะแสดังกล่าวไปแจ้งต่อหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสด้านนอกองค์กรได้ทันที อีกทั้งในกรณีที่เป็นการขอคำแนะนำทางกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดังกล่าว หรือเป็นการแจ้งเบาะแสดังกล่าว

การกระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ผู้ซึ่งชั่งเบาะแสสามารถนำเบาะแสไปแจ้งต่อองค์กรวิชาชีพทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย (Australian Legal Practitioner)

3.3.2 กระบวนการแจ้งเบาะแสในภาคเอกชน

การแจ้งเบาะแสในภาคเอกชน CA 2001 ได้กำหนดบุคคลและหน่วยงานซึ่งมีสิทธิรับแจ้งเบาะแสเอาไว้ โดยปรากฏทั้งหน่วยงานภายนอกบริษัท และบุคคลภายในบริษัท สำหรับหน่วยงานภายนอกบริษัทซึ่งผู้ซึ่งชั่งเบาะแสสามารถนำเบาะแสไปแจ้งได้คือ ASIC ในขณะที่บุคคลภายในบริษัทซึ่งผู้ซึ่งชั่งเบาะแสสามารถนำเบาะแสไปแจ้งได้เช่นกัน คือ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบประจำบริษัท ผู้อำนวยการ เลขานุการ หรือกรรมการผู้จัดการของบริษัท หรือบุคคลซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบริษัทให้มีอำนาจรับแจ้งเบาะแส¹⁸

3.4 การคุ้มครองและเยียวยาผู้ซึ่งชั่งเบาะแส

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ซึ่งชั่งเบาะแสในการออกมาชั่งเบาะแส คือ การคุ้มครองผู้ซึ่งชั่งเบาะแส ดังนั้น ยังมีมาตรการในการคุ้มครองผู้ซึ่งชั่งเบาะแสมากเท่าใด ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสมักมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การคุ้มครองและเยียวยาผู้ซึ่งชั่งเบาะแสตามกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของเครือรัฐออสเตรเลียสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณีอันได้แก่ การคุ้มครองและเยียวยาผู้ซึ่งชั่งเบาะแสในภาครัฐ และการคุ้มครองและเยียวยาผู้ซึ่งชั่งเบาะแสในภาคเอกชน

3.4.1 การคุ้มครองและเยียวยาผู้ซึ่งชั่งเบาะแสในภาครัฐ

การคุ้มครองและเยียวยาตาม PIDA 2013 มิได้ครอบคลุมเฉพาะผู้ซึ่งชั่งเบาะแสเท่านั้น แต่ยังคงคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับแจ้งเบาะแสด้วย PIDA 2013 ได้กำหนดการคุ้มครองผู้ซึ่งชั่งเบาะแสไว้ทั้งหมดสามประเภทอันได้แก่ การคุ้มกันจากการถูกฟ้องคดี การคุ้มครองและเยียวยาจากการกระทำอันตราย และการปกปิดข้อมูลส่วนตัว

3.4.1.1. การคุ้มกันจากการถูกฟ้องคดี

เมื่อผู้ซึ่งชั่งเบาะแสได้แจ้งเบาะแสแก่หน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแส หากการแจ้งเบาะแสอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย ผู้ซึ่งชั่งเบาะแสมักจะได้รับ การคุ้มกันในการถูกฟ้องคดีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความผิดแพ่ง ความผิดอาญา ความผิดทางปกครอง

¹⁸ CA 2001 Section 1317AA (1) (b)

และความผิดทางวินัย¹⁹ อย่างไรก็ตาม การคุ้มกันดังกล่าวมาครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีส่วนในการกระทำความผิดตามเบาะแส²⁰ นอกจากนี้ ในการคุ้มกันจากการถูกฟ้องคดียังต้องพิจารณาถึงความสุจริตของผู้ชี้ช่องเบาะแสด้วย หากผู้ชี้ช่องเบาะแสจงใจแจ้งเบาะแสเป็นเท็จ²¹

3.4.1.2. การคุ้มครองและเยียวยาจากการกระทำอันตราย

การแจ้งเบาะแสเพื่อให้มีการดำเนินคดีกับบุคคลอื่นย่อมทำให้บุคคลอื่นเกิดความไม่พอใจขึ้นได้ และอาจมีการแก้แค้นผู้ชี้ช่องเบาะแสเนื่องจากเป็นต้นเหตุในการถูกดำเนินคดี จึงต้องมีการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสจากการแก้แค้นด้วย ซึ่งบทคุ้มครองและเยียวยาในส่วนนี้จะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ ๔ ประการ ได้แก่ ความหมายของการกระทำอันตราย สาเหตุของการกระทำอันตราย และรูปแบบการคุ้มครองและการเยียวยา

1 ความหมายของการกระทำอันตราย

PIDA 2013 ได้ มี การ นิ ยาม ความ หมา ย ของคำว่า “การกระทำอันตราย” ไว้ค่อนข้างกว้าง โดยการกระทำต่าง ๆ ที่ทำให้ผู้ชี้ช่องเบาะแสได้รับความเสียหาย แต่มีการยกตัวอย่างการกระทำที่เป็นกรกระทำอันตรายไว้อันได้แก่ การเลิกจ้าง การทำร้ายร่างกาย การลดตำแหน่งหรือขึ้นเงินเดือน การเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ การกระทำอันตรายอาจอยู่ในรูปของการกระทำหรือการงดเว้นกระทำก็ได้²²

2 สาเหตุของการกระทำอันตราย

ในการพิจารณาการคุ้มครองจากการกระทำอันตราย จำต้องพิจารณาถึงสาเหตุของการกระทำอันตรายด้วย หากสาเหตุในการกระทำอันตรายมาจากการแจ้งเบาะแสของผู้ชี้ช่องเบาะแสแล้ว ผู้ชี้ช่องเบาะแสย่อมได้รับการคุ้มครองจากการกระทำอันตรายดังกล่าว ในทางกลับกันหากผู้กระทำอันตรายมิได้มีสาเหตุมาจากการแจ้งเบาะแส ผู้ถูกกระทำอันตรายย่อมมิได้รับการคุ้มครอง²³

3 รูปแบบการคุ้มครองและการเยียวยา

ในการคุ้มครองและเยียวยาจากการกระทำอันตราย

¹⁹ PIDA 2013 Section 10

²⁰ PIDA 2013 Section 12

²¹ PIDA 2013 Section 11

²² PIDA 2013 Section 13 (1) (a)

²³ PIDA 2013 Section 13 (1) (b)

ผู้ซื้อชองเบาะแสต้องนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแล้วเยียวยาจากการกระทำอันตราย หากศาลเห็นว่าผู้ซื้อชองเบาะแสถูกกระทำอันตราย ศาลมีอำนาจในการสั่งให้เกิดการคุ้มครองและเยียวยาทั้งหมดสามประการอันได้แก่ การกำหนดค่าเสียหาย การคืนตำแหน่งให้ การออกคำสั่งให้กระทำการ การงดเว้นกระทำการ หรือการขอขมา และการออกคำสั่งอื่น ทั้งนี้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำอันตรายคดีหนึ่ง ศาลสามารถบังคับใช้รูปแบบการคุ้มครองและเยียวยาผู้ถูกกระทำอันตรายได้มากกว่าหนึ่งรูปแบบได้²⁴ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองและเยียวยาผู้ถูกกระทำอันตรายอย่างดีที่สุด

3.4.1.3. การปกปิดข้อมูลส่วนตัว

ผู้ซื้อชองเบาะแสพึงได้รับการคุ้มครองจากการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวเพื่อเป็นการประกันความปลอดภัยทั้งในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้ซื้อชองเบาะแส เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลส่วนตัวต่างๆ ของผู้ซื้อชองเบาะแส อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ซื้อชองเบาะแสในการปกปิดข้อมูลส่วนตัวของผู้ซื้อชองเบาะแสสามารถแบ่งออกเป็นสองกรณีอันได้แก่ การปกปิดข้อมูลส่วนตัวกรณีทั่วไป และการปกปิดข้อมูลส่วนตัวในชั้นพิจารณาคดี

3.4.2 การคุ้มครองและเยียวยาผู้ซื้อชองเบาะแสในภาคเอกชน

ตาม CA 2001 ผู้ซื้อชองเบาะแสได้รับการคุ้มครองทั้งหมด 4 ประเภท ได้แก่ การคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง²⁵ การคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้าง หากสัญญาจ้างกำหนดให้เลิกจ้างกรณีเปิดเผยข้อมูลของบริษัท ให้ถือว่าข้อสัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะ²⁶ การคุ้มครองจากการถูกกระทำอันตราย ซึ่งคุ้มครองไปถึงบุคคลอื่นที่ถูกกระทำเนื่องจากการแจ้งเบาะแสด้วย²⁷ โดยผู้กระทำอันตรายต้องมีมูลเหตุมาจากการแจ้งเบาะแสดของผู้ซื้อชองเบาะแสเป็นสำคัญ²⁸ และผู้ซื้อชองเบาะแสหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องย่อมสามารถเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำอันตรายหรือผู้ข่มขู่ว่าจะกระทำอันตรายได้²⁹ และการคุ้มครองจากการถูกเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว หากฝ่าฝืนมีความผิดตาม CA 2001 Section 1317AE (1)

²⁴ PIDA 2013 Section 17

²⁵ CA 2001 Section 1317AB(1)

²⁶ CA 2001 Section 1317AB(2)

²⁷ CA 2001 Section 1317AC(1)

²⁸ CA 2001 Section 1317AC(2),(4)

²⁹ CA 2001 Section 1317A

3.5 กระบวนการจัดการกับเบาะแส

เมื่อมีผู้ชี้ช่องเบาะแส เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะพิจารณาเงื่อนไขของการแจ้งเบาะแสว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากชอบด้วยกฎหมายแล้วต้องจัดหาหน่วยงานตรวจสอบเบาะแสที่เหมาะสมซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสหรือไม่ก็ได้ และอาจมีมากกว่าหนึ่งหน่วยงานก็ได้ แต่ในการพิจารณาจัดหาหน่วยงานต้องกระทำภายใน 14 วัน นับแต่วันที่แจ้งเบาะแส³⁰ และหน่วยงานตรวจสอบต้องตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น เช่น ผู้ชี้ช่องเบาะแสเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เบาะแสเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดที่กำหนดไว้หรือไม่ และแจ้งให้ผู้ชี้ช่องเบาะแสทราบถึงระยะเวลาโดยประมาณในการดำเนินการตรวจสอบเบาะแสด้วย เมื่อสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้วต้องจัดทำรายงานตรวจสอบเบาะแสซึ่งมีองค์ประกอบ ได้แก่ ข้อเท็จจริงจากการสืบสวนสอบสวน ระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวน ผลการสืบสวนสอบสวน การกระทำซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือกำลังดำเนินการ หรือควรจะดำเนินการในอนาคต พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยสำเนารายงานการตรวจสอบให้แก่ผู้ชี้ช่องเบาะแสด้วย³¹

3.6 มาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำอันตราย การพิจารณาโทษไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าผู้ถูกกระทำอันตรายได้แจ้งเบาะแส หรือประสงค์จะแจ้งเบาะแสแต่อย่างใด เพียงแค่ผู้กระทำอันตรายมีสาเหตุในการกระทำอันตรายจากการแจ้งเบาะแสก็เพียงพอแล้ว ทั้งนี้ มีการกำหนดโทษจำคุกไว้ 2 ปี หรือปรับ 120 PU หรือทั้งจำคุกและปรับ ส่วนโทษของการเปิดเผยข้อมูลลับของผู้ชี้ช่องเบาะแส มีระวางโทษจำคุก 6 เดือน หรือปรับ 30 PU หรือทั้งจำคุกและปรับ³²

4. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายของประเทศเป็นระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) มีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส ในกฎหมาย Whistleblower Protection Act 2004³³ สรุปได้ดังนี้

4.1 ลักษณะของเบาะแสหรือข้อมูลที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

³⁰ PIDA 2013 Section 43-44

³¹ PIDA 2013 Section 51

³² PIDA 2013 Section 19-20

³³ Whistleblower Protection Act 2004. Article 2 (3)(i)

กฎหมายคุ้มครองการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ การรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคุ้มครองผลประโยชน์ เช่น การคุ้มครองชีวิตและร่างกายของบุคคล การคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองการแข่งขัน อย่างเป็นธรรม และการคุ้มครองชีวิตและร่างกายของประชาชน ทรัพย์สิน และผลประโยชน์อื่นๆ

4.2 บุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดคำนิยามคำว่า ผู้ชี้ช่องเบาะแส (Whistleblower) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานที่ได้แจ้งเบาะแส³⁴

4.3 หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจและหน่วยงานบริหารเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

4.4 วิธีการแจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยข้อมูล

4.4.1 กำหนดมาตรการในการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจใดๆ ซึ่งได้รับการแจ้งเบาะแสเป็นหนังสือตามข้อ (i) ของมาตรา 3 จะต้องแจ้งให้ผู้ชี้ช่องเบาะแสรทราบโดยไม่ชักช้าว่า ผู้ประกอบธุรกิจมีการดำเนินการมาตรการที่จะหยุดการกระทำผิดทางอาญาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ หรือมีมาตรการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไข หรือผู้ประกอบธุรกิจยังไม่อาจค้นพบความจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดตามที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลดังกล่าว³⁵

4.4.2 ในส่วนของมาตรการที่กำหนดให้หน่วยงานบริหารต้องดำเนินการ คือ กรณีที่หน่วยงานบริหารได้รับการแจ้งเบาะแสการฝ่าฝืนกฎหมายจากผู้ชี้ช่องเบาะแสตามมาตรา 3 จะต้องดำเนินการสอบสวนเท่าที่จำเป็น และหากการสอบสวนดังกล่าวยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย หน่วยงานบริหารต้องใช้มาตรการที่เหมาะสม เช่น มาตรการตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ และในกรณีที่ข้อมูลเบาะแสที่เกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในตามมาตรา 2 วรรคสาม ข้อ (i) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นคดีอาญา³⁶

³⁴ Whistleblower Protection Act 2004. Article 2 (2)

³⁵ Whistleblower Protection Act 2004. Article 9

³⁶ Whistleblower Protection Act 2004. Article 10

4.5 การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

ให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส หากถูกเลิกจ้างโดยผู้ประกอบการธุรกิจใดๆ กฎหมายกำหนดให้การเลิกจ้างดังกล่าวตกเป็นโมฆะ³⁷ ห้ามมิให้ผู้ประกอบการเลิกสัญญาจ้างพนักงานที่เป็นผู้ชี้ช่องเบาะแส โดยให้ถือว่าการเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นโมฆะ³⁸ และห้ามมิให้มีการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมต่อลูกจ้าง เช่น การลดตำแหน่ง ตัดเงินเดือน หรือการปฏิบัติอื่นๆ ต่อผู้ชี้ช่องเบาะแสที่เป็นลูกจ้าง หรือเคยเป็นลูกจ้าง รวมทั้งการเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ชี้ช่องเบาะแส³⁹

มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการชี้ช่องเบาะแสอยู่หลายฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส ตามมาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว อย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดมาตรการไว้ทั้งด้านการส่งเสริมและคุ้มครอง ดังนี้

2.1 ด้านการส่งเสริมให้มีการแจ้งเบาะแสการทุจริต กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ข้อ 6 จัดให้มีมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้

³⁷ Whistleblower Protection Act 2004. Article 3

³⁸ Whistleblower Protection Act 2004. Article 4

³⁹ Whistleblower Protection Act 2004. Article 5

มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว

2.2 ด้านการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

2.2.1 ได้รับความคุ้มครองกรณีไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้ชี้ช่องเบาะแส หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว ตามมาตรา 36

2.2.2 ได้รับความคุ้มครองกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา 131 และได้รับค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองช่วยเหลือและค่าทดแทนจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 162 (2)

2.2.3 ได้รับความคุ้มครองกรณีไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา ตามมาตรา 132

2.2.4 ได้รับความคุ้มครองกรณีอาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการแจ้งเบาะแส คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการกำหนดตำแหน่งหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่เคยดำรงอยู่เดิม ตามมาตรา 133

2.2.5 ได้รับความคุ้มครองกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี หากเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ แต่ได้แจ้งเบาะแสซึ่งข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูล ตามมาตรา 135

2.2.6 ได้รับเงินรางวัลจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีแจ้งเบาะแสเจ้าพนักงานของรัฐร้ายแรงผิดปกติ หากเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร้ายแรงผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ตามมาตรา 137

3. พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยแก่พยานไม่ให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน ตลอดจนจรรยาบรรณ บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว

พยานที่จะได้รับความคุ้มครองในคดีอาญา มีลักษณะ 1) ผู้ที่เป็นพยานเอง ซึ่งหมายถึงพยานบุคคลที่จะมาให้หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา แต่มิได้ให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน 2) ผู้ที่เป็น สามีหรือภริยาของพยาน 3) บุพการีของพยาน เช่น บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย 4) ผู้สืบสันดาน ของพยาน เช่น ลูก หลาน เหลน 5) ผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งพยานร้องขอและอาจไม่ได้รับ ความปลอดภัยจากการมาเป็นพยานในคดีอาญา

มาตรการในการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งลักษณะของการ คุ้มครองพยานในคดีอาญา ออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.1 มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน เป็นมาตรการที่ใช้ในการคุ้มครอง พยานมากที่สุด โดยจะดำเนินการในกรณีที่พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย เนื่องจากการมาเป็น พยานในคดีอาญา โดยถูกคุกคาม ข่มขู่ ถูกประทุษร้าย เพื่อให้พยานเกิดความเกรงกลัวไม่มา ให้ข้อเท็จจริงกับพนักงานสอบสวนหรือไม่ไปเบิกความในศาล ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ โดยการคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปนี้ พยานเองหรือบุคคลอื่นซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง มีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นคุ้มครองพยานได้ นอกจากนี้ พนักงานผู้มีอำนาจ สืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดี ศาลหรือสำนักงาน คุ้มครองพยาน หากเห็นว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่ คุกคาม ก็สามารถจัดให้ใช้ มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานได้ การคุ้มครองพยานดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอม จากพยานด้วย ถ้าพยานถูกข่มขู่ คุกคาม แต่ไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัย กรณีดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาตราการทั่วไปมาใช้ในการคุ้มครองพยานได้

การคุ้มครองพยาน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการคุ้มครองพยานต่อไป การแจ้งและวิธีการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นจะให้ความคุ้มครองแก่พยานตามคำขอ และการสิ้นสุดลงซึ่งการคุ้มครองพยาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน ซึ่งการคุ้มครองความปลอดภัย ตามมาตรการทั่วไป นอกจากจะนำมาใช้กับพยานแล้ว ยังนำไปใช้กับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับพยาน ด้วย โดยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาฯ มาตรา 7 บัญญัติว่าในกรณีที่สามี ภริยา บุพการี ผู้สืบสันดานของพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน ซึ่งมีผลต่อการที่พยาน จะมาเป็นพยาน อาจไม่ได้รับความปลอดภัยและพยานได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณา นำมาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวได้ตามความจำเป็นที่เห็นสมควร โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องให้ความยินยอมด้วย

ในส่วนวิธีการที่จะนำมาคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปนั้น หน่วยงาน ที่ให้ความคุ้มครองจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยาน ลักษณะและพฤติการณ์ความร้ายแรงของคดีอาญา พฤติการณ์การข่มขู่ คุกคามพยาน โดยมีวิธีการ ให้ความคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปหลายวิธี ได้แก่ การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไปทำการติดตั้งตู้สายตรวจที่ที่พักอาศัยของพยานเพื่อให้ตำรวจสายตรวจไปตรวจเยี่ยมเป็นประจำ การจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย การปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ หรือข้อมูล อย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้ หรือการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปอารักขาพยาน ณ ที่พักอาศัยหรือ ในวันที่พยานจะไปศาล เป็นต้น โดยอาจใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีประกอบกัน

3.2 มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน การคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ ได้กำหนดไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 8 – 12 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งมาตรการพิเศษมีเงื่อนไขในการคุ้มครอง คือ ใช้กับพยานเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ เนื่องจากเป็นคดีที่มีความสำคัญและมีความเสี่ยงสูงเป็นอย่างยิ่งว่าอาจเกิดภัยอันตรายร้ายแรงกับพยานได้ จำเป็นต้องใช้วิธีการคุ้มครองที่เข้มงวดเป็นพิเศษไปจากมาตรการทั่วไป ทั้งนี้ พยานที่อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษได้ ต้องเป็นพยานเฉพาะในคดีอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ 1) คดีความผิด ตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายศุลกากร 2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง แห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา 3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมาย อาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหาโสไปหรือพาไปเพื่อการอนาจาร เพื่อสนองความใคร่ ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการค้าผู้หญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การค้าผู้หญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือ สถานประกอบการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานประกอบการ ค้าประเวณี 4) คดีความผิดเกี่ยวกับบ่อนการอาชญากรรม ได้แก่ ความผิดฐานอ้างชื่อและช่องโง่ร ตามประมวลกฎหมายอาญา และให้หมายความร่วมมือถึงความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการกระทำ ร่วมกันโดยกลุ่มอาชญากร ที่มีการวางแผนอย่างซับซ้อนและเป็นสัดส่วน 5) คดีความผิดที่มีอัตราโทษ อย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น 6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยาน เห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

วิธีการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ กฎหมายกำหนดให้สำนักงาน คุ้มครองพยานดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นความลับ และห้ามมิให้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมดังต่อไปนี้

- 3.2.1 ย้ายที่อยู่หรือจัดที่พักอันเหมาะสม
- 3.2.2 จ่ายค่าเลี้ยงชีพที่สมควรแก่พยานหรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของพยานเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่ไม่เกินสองปี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าตอบแทน ฯ ปี 2547
- 3.2.3 ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานที่สามารถระบุพยาน รวมทั้ง การดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามคำขอของพยานด้วย
- 3.2.4 ดำเนินการเพื่อให้มีอาชีพหรือให้มีการศึกษาอบรม หรือดำเนินการใดเพื่อให้พยานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามที่เหมาะสม
- 3.2.5 ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ
- 3.2.6 ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น
- 3.2.7 ดำเนินการอื่นใดให้พยานได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่สมควร

การคุ้มครองความปลอดภัยให้เหมาะสมแก่สถานะพยาน สภาพของพยาน และลักษณะของคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง โดยการคุ้มครองความปลอดภัยจะดำเนินการ ดังนี้ การจัดชุดคุ้มครองความปลอดภัย การจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่เหมาะสม หรือการตักปิด และรักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยาน ประสานส่งต่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการคุ้มครอง ทั้งนี้ หากปรากฏแน่ชัดว่ามีเหตุอันควรให้ความคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่นใดเกี่ยวข้อง พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา หรือพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องได้รับความยินยอมของพยานให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานด้วย ซึ่งการสิ้นสุดการคุ้มครองพยานจะเกิดขึ้นโดยความเห็นชอบของหัวหน้าหน่วยงานคุ้มครองพยาน เช่น พยานถึงแก่ความตาย บุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน โดยความยินยอมของพยานร้องขอพยานไม่ให้การเป็นพยานโดยไม่มีเหตุสมควร พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เป็นต้น

การจ่ายค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในมาตรา 17 กรณีพยานที่ได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือเบิกความต่อศาลแล้วพยาน

มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่าย ครั้งละ 200 บาท สำหรับพยานที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัด และครั้งละ 500 บาท สำหรับพยานที่อาศัยอยู่นอกเขตจังหวัด

มาตรา 15 ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน หรือสามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการที่พยานจะมาหรือได้มาเป็นพยาน บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควร

การขอรับค่าตอบแทน ผู้มีสิทธิหรือทายาทสามารถยื่นคำขอต่อ สำนักงานคุ้มครองพยานตามแบบที่กำหนดภายใน 1 ปี นับแต่วันที่บุคคลนั้นได้รู้ถึงการกระทำ ความผิด

3.2.7.1 ค่าใช้จ่ายมาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน สามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน เบิกจ่ายได้ตามอัตรา

3.2.7.2 มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ได้แก่ ค่าใช้จ่าย ตามมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน สามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน เบิกจ่ายได้ตามอัตรา ทั้งนี้ ผู้ใช้ดุลพินิจตามข้อ 1 และ 2 ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ การดำเนินการต้องเป็นความลับ

4. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562

ระเบียบนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 64 ก วันที่ 15 สิงหาคม 2554 เป็นการคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ ผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองให้รวมถึงคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลใกล้ชิดกับพยานที่ร้องขอ โดยพยานสามารถร้องขอมาเอง หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วว่า เห็นสมควรให้ได้รับการคุ้มครองพยานคนดังกล่าว ทั้งนี้ ภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติคุ้มครองพยาน ให้แจ้งต่อสำนักคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีมาตรการในการช่วยเหลือคุ้มครองพยานรายดังกล่าว โดยในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ให้พยานมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามจำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคคลทั่วไปเพื่อให้ทราบถึงการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต วิธีการชี้ช่องเบาะแสการทุจริต มาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสสิทธิและหน้าที่ที่เกิดขึ้นเมื่อเข้าสู่กระบวนการคุ้มครอง ตลอดจนขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติเมื่อได้รับการคุ้มครอง หรือกรณีได้รับค่าตอบแทน หากเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด รวมถึงในกรณีที่ผู้ชี้ช่องเบาะแสที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถขอความคุ้มครองโดยการย้ายสถานที่ทำงานได้หรือไม่ ปัจจุบันกลไกการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต ยังไม่อาจดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น การคุ้มครองยังคงถูกตีความยึดโยงกับมาตรการคุ้มครองพยานที่ได้รับการช่วยเหลือตามมาตรการพิเศษของพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ทำให้ไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสหรือผู้เปิดเผยข้อมูล และไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ชี้ช่องเบาะแสถึงความปลอดภัยหากมีการร้องเรียนหรือเปิดเผยข้อมูล ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต สามารถแบ่งได้ดังนี้

ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์

การสร้างความรู้ความตระหนักรู้ในเรื่องการแจ้งเบาะแสให้กับประชาชนที่พบเห็นพฤติการณ์ทุจริตหรือการเรียกรับสินบนของเจ้าพนักงานของรัฐว่าเป็นสิ่งที่รับไม่ได้และจะไม่ทนต่อการทุจริต อันนำไปสู่การแจ้งเบาะแสให้กับหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องและต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง (3) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริตรวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชน แต่ดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลนั้นต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารและให้ความรู้แก่ประชาชนกล่าวคือจะอย่างไรให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เกิดองค์ความรู้

และนำความรู้นั้นไปใช้ในการชี้ช่องเบาะแสการทุจริต และขับเคลื่อนให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ มาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพื่อเป็นช่องทางหนึ่ง ที่ช่วยลดการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

ปัญหาด้านหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

ในต่างประเทศมีกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส โดยเฉพาะ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ในกฎหมาย Whistleblower Protection Act of 1989 ให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสมำทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ ดูแลการตรวจสอบ สอบสวนที่เกี่ยวข้องให้ความรู้แก่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องข้อห้าม เกี่ยวกับการแก้แค้นตอบโต้ในการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครอง ส่วนเครือรัฐออสเตรเลีย กฎหมาย Public Interest Disclosure Act 2013 กำหนดในกรณีผู้ชี้ช่องเบาะแสปึงแจ้งเบาะแส เกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในองค์กรที่ตนสังกัดอยู่ ผู้ชี้ช่องเบาะแสดำเนินการแจ้งเบาะแส ไปแจ้งต่อหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสมภายในองค์กร แต่หากเป็นกรณีที่ได้แจ้งเบาะแสดต่อหน่วยงาน ผู้รับแจ้งเบาะแสมภายในองค์กรแล้วแต่ยังไม่มีการตรวจสอบที่เพียงพอผู้ชี้ช่องเบาะแสมสามารถ แจ้งเบาะแสดต่อหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสมภายนอกองค์กรได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นเบาะแสม การกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัย การสาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องการการตรวจสอบ อย่างรวดเร็ว ผู้ชี้ช่องเบาะแสมสามารถนำเบาะแสมไปแจ้งต่อหน่วยงานผู้รับแจ้งเบาะแสมภายนอกองค์กร ได้ทันที และประเทศญี่ปุ่น ในกฎหมาย Whistleblower Protection Act 2004 กำหนดให้ ผู้ประกอบธุรกิจและหน่วยงานบริหารเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

ซึ่งในประเทศไทย หน่วยงานหลักรับผิดชอบด้านคุ้มครองพยาน มีเพียงหน่วยงานเดียว คือ สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม โดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 แต่ช่องทางในการขอเข้ามาคุ้มครองพยาน ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มาตรา 6 ได้กำหนดให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรม เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปราม การทุจริตภาครัฐ หรือสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สามารถออกกระเปียบหรือ หลักเกณฑ์ภายในเพื่อให้มีช่องทางในการขอคุ้มครองพยาน หลังจากนั้นจึงประสานมายังสำนักงาน คุ้มครองพยาน แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็น ผู้คุ้มครองพยานหรือผู้ชี้ช่องเบาะแสมเอง โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้

บังคับโดยอนุโลม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงมีอำนาจในการสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้

โดยภารกิจในการคุ้มครองพยานหรือผู้ชี้ช่องเบาะแส จำเป็นต้องใช้งบประมาณในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเกือบทุกรูปแบบของมาตรการคุ้มครองล้วนมีต้นทุนในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทั่วไป ได้แก่ การจัดสถานที่พักให้กับพยาน การจัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความคุ้มครองในที่พักอาศัย หรือมาตรการพิเศษ ได้แก่ การย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม การจ่ายค่าเลี้ยงชีพที่สมควรแก่พยาน แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ

“งบประมาณ” ในการดำเนินการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือและค่าทดแทนตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 162 กำหนดให้มาจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีชื่อย่อว่า กองทุน ป.ป.ช. จะประกอบไปด้วยเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้และดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ป.ป.ช. เท่านั้น เท่ากับว่ากองทุน ป.ป.ช. จำเป็นต้องพึ่งพาเงินสนับสนุนจากการจัดสรรของรัฐบาลเท่านั้น

ปัญหาด้านกฎหมาย

“ความปลอดภัยของผู้ชี้ช่องเบาะแส” เป็นแรงจูงใจสำคัญที่จะทำให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้ชี้ช่องเบาะแสล้ำที่เปิดเผยพฤติการณ์การกระทำความผิดของผู้ทุจริต แต่ความปลอดภัยเพียงใดจึงจะเพียงพอและเหมาะสมต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ชี้ช่องเบาะแสที่จะกล่าวนำเบาะแสมาเปิดเผยได้

หลักการสากลได้วางกลไกและหลักการที่จะทำให้เกิดความปลอดภัยกับผู้ชี้ช่องเบาะแส โดยมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส ประกอบด้วยมาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัว มาตรการคุ้มครองการทำงาน และมาตรการคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดชอบในคดีแพ่ง อาญา และวินัย ซึ่งบางประเทศกำหนดรูปแบบการคุ้มครองเหล่านี้ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการปิดบังตัวตนของผู้ชี้ช่องเบาะแสด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถทราบได้ว่าผู้ใดคือผู้ชี้ช่องเบาะแสและทำการแก้แค้นได้ มีการกำหนดห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง หรือปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งการชดใช้ค่าเสียหายกรณีของการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมนั้น ลูกจ้างสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้เต็มจำนวน ทั้งยังสามารถเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ อันพึงได้คืนด้วย ส่วนเครือรัฐออสเตรเลียกำหนดให้ผู้ชี้ช่องเบาะแสพึงได้รับการคุ้มครองจากการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวเพื่อเป็นการประกันความปลอดภัย

ทั้งในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้ชี้ช่องเบาะแส และกำหนดคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสให้ได้รับการคุ้มครองในการถูกฟ้องคดีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความผิดแพ่ง ความผิดอาญา ความผิดทางปกครอง และความผิดทางวินัย อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองดังกล่าวมาครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีส่วนในการกระทำความผิดตามเบาะแส นอกจากนี้ ในการคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดียังต้องพิจารณาถึงความสุจริตของผู้ชี้ช่องเบาะแสด้วย หากผู้ชี้ช่องเบาะแสดังกล่าวเป็นเท็จ และประเทศญี่ปุ่นให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส หากถูกเลิกจ้างโดยผู้ประกอบการธุรกิจใดๆ กฎหมายกำหนดให้การเลิกจ้างดังกล่าวตกเป็นโมฆะ ห้ามมิให้ผู้ประกอบการเลิกสัญญาจ้างพนักงานที่เป็นผู้ชี้ช่องเบาะแส โดยให้ถือว่าการเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นโมฆะ และห้ามมิให้มีการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมต่อลูกจ้าง เช่น การลดตำแหน่ง ตัดเงินเดือน หรือการปฏิบัติอื่นๆ ต่อผู้ชี้ช่องเบาะแสที่เป็นลูกจ้าง หรือเคยเป็นลูกจ้าง รวมทั้งการเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ชี้ช่องเบาะแส

สำหรับประเทศไทยวางหลักการและกลไกที่จะทำให้เกิดความปลอดภัยกับผู้ชี้ช่องเบาะแส โดยมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส ประกอบด้วยมาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัว มาตรการคุ้มครองการทำงาน และมาตรการคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดในคดีแพ่ง อาญา และวินัย แต่ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ต่างๆ ดังนี้

1. มาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส

บุคคลซึ่งเป็นพยานหรือผู้ชี้ช่องเบาะแสสามารถได้รับความคุ้มครองและสิทธิตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่สถานะของการมีฐานะเป็นพยานหรือผู้ชี้ช่องเบาะแสดังกล่าวกลับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ชี้ช่องเบาะแสอาจเป็นเพียงผู้รวบรวมหลักฐานของการกระทำความผิด แต่อาจไม่ได้มีสถานะเป็นพยาน ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) ได้ระบุถึงตัวผู้ที่ได้รับความคุ้มครองไว้โดยกำหนดให้เฉพาะลูกจ้างของรัฐบาลกลางเท่านั้นที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ ซึ่งคำว่าลูกจ้างนั้นให้รวมไปถึงลูกจ้างชั่วคราวของรัฐบาลกลางด้วย ส่วนกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 2013 ของเครือรัฐออสเตรเลีย กำหนดว่าผู้ชี้ช่องเบาะแสในภาครัฐจะต้องเป็นหรือเคยเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ชี้ช่องเบาะแสในภาคเอกชน คือ เจ้าหน้าที่ของบริษัท ลูกจ้างของบริษัท คู่สัญญาของบริษัทซึ่งเกี่ยวกับสินค้าและบริการ และลูกจ้างของคู่สัญญาของบริษัทซึ่งเกี่ยวกับสินค้าและบริการ และกฎหมาย Whistleblower Protection Act 2004 ของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสหมายถึงผู้ปฏิบัติงานที่ได้แจ้งเบาะแส คือบุคคลซึ่งได้รับการจ้างในองค์กรหรือสำนักงาน และได้รับค่าจ้างโดยไม่คำนึงถึงประเภทของอาชีพ รวมถึงลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างที่ทำงานนอกเวลา

ประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างนิยามของคำว่า พยานกับ ผู้ชี้ช่องเบาะแส ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนต่อการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากแม้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และระเบียบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดให้มาตรการ หรือกลไกในการคุ้มครองแก่บุคคลผู้เปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตไม่ว่าจะเป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้องทุกข์ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส โดยได้รับการคุ้มครอง ภายใต้อุปสรรคเดียวกัน คือให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ทำให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ได้รับการคุ้มครองแล้ว ก็จะได้รับคุ้มครองในรูปแบบ เดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่าบุคคลใดสมควรได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือหรือไม่ ถ้าตีความโดยเคร่งครัดว่า “บุคคลนั้นจะต้องรู้ เห็นหรือเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำความผิดจนเข้าข่ายการมีฐานะเป็นพยาน” แต่เพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กลายเป็นข้อจำกัดว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่สามารถคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสได้

2. มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนบุคคล

การรักษาชื่อผู้กล่าวหาไว้เป็นความลับ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 60 ซึ่งกำหนดให้ ผู้กล่าวหาที่ต้องการปกปิดชื่อของตนไว้เป็นความลับ สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีระบบจดแจ้ง ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับ และไม่ว่าการณ์ใดจะเปิดเผยทะเบียน ดังกล่าวมิได้ และให้ลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหา นั้น และมีการบัญญัติไว้ เพิ่มขึ้นจากกฎหมายเดิมหลายมาตรา เช่น มาตรา 36 , 37 และ 180 เรื่องการเปิดเผยข้อมูล การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่เปิดเผยข้อมูล โดยมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสที่เกี่ยวกับการทุจริตในส่วนของ การคุ้มครองข้อมูลเฉพาะบุคคล ที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีบทลงโทษแก่ผู้ที่เปิดเผยข้อมูล และมีบทกำหนดโทษ ผู้ที่เปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้ชี้ช่องเบาะแสด้วย

หากผู้กล่าวหา ผู้ร้องเรียน หรือผู้ชี้ช่องเบาะแส ต้องการให้มีการคุ้มครองช่วยเหลือ พยานตามมาตรการพิเศษ โดยการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน ได้ ก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน ตามมาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานใน

คดีอาญา พ.ศ. 2546 แต่การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของผู้ที่ได้รับการคุ้มครองพยานยังคงมีข้อจำกัด เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล โดยสำนักงานคุ้มครองพยานจะต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อประสานแล้วเจ้าพนักงานกลับไม่สามารถดำเนินการขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลให้ได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนในกรณีดังกล่าวได้ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจทำให้เจ้าพนักงานที่ผู้รับผิดชอบต้องรับผิดชอบในคดีอาญาหรือความรับผิดทางแพ่ง ดังนั้นเจ้าพนักงานจึงไม่กล้าดำเนินการเพราะเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีจากการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนดังกล่าว และหากเจ้าพนักงานฝ่าฝืนดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล ก็อาจมีความผิดและถูกดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญา เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร ความผิดฐานเจ้าพนักงานรับรองเอกสารเท็จ ความผิดฐานทำคำรับรองอันเป็นเท็จและกลุ่มความผิดฐานปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอม

เมื่อกลไกในการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคล โดยการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือหลักฐานทางทะเบียนตามมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ยังไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จำเป็นต้องมาพิจารณาว่า เมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีมาตรการรักษาความลับส่วนบุคคลได้เพียงใด

หลักการทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 กำหนดให้การพิจารณาและสืบพยานในศาลให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หมายความว่าพยานหรือผู้ชี้ช้องเบาะแสที่พยายามจะปกปิดตัวตน เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล จำเป็นต้องมาเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการอำนวยความยุติธรรม และให้ความเป็นธรรมกับจำเลยซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดจะได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านอันเป็นการใช้สิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ส่วนกรณีข้อยกเว้นที่กำหนดให้การพิจารณาและสืบพยานสามารถทำได้โดยไม่ต้องทำการเปิดเผยต่อหน้าจำเลยเพื่อที่จะปกปิดตัวตนและรักษาความลับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ชี้ช้องเบาะแส เห็นว่ามีเพียงกรณีเดียว คือมาตรา 172 วรรคสาม ที่กำหนดว่าหากการสืบพยานต่อหน้าจำเลยจะมีผลต่อความเกรงกลัวที่พยานมีต่อจำเลยแล้ว จะดำเนินการโดยไม่ให้เผชิญหน้าโดยตรงกับจำเลยก็ได้ ซึ่งอาจกระทำโดยการใส่โทรทัศน์วงจรปิด สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นตามที่กำหนด

ส่วนการสืบพยานในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดข้อยกเว้นให้ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้เพียง 4 ข้อเท่านั้น ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงการสืบพยานลับหลังจำเลย กรณีเพื่อรักษาความลับข้อมูลส่วนบุคคลหรือคำนึงถึงความเกรงกลัวของพยานไว้ แต่สามารถนำมาตรา 6 มาใช้บังคับ คือให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้
อย่างไรก็ตาม การสืบพยานลับหลังจำเลยในศาลอาญาคือทุจริตและประพฤตินิยมชอบยังคงเป็นไป
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในศาลอาญาตามที่ได้เคยปฏิบัติกันมาแล้ว กล่าวคือ
ศาลจะพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการอนุมัติของผู้พิพากษาเป็นรายกรณี
ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติที่กำหนดว่าบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองพยาน
หรือคุ้มครองผู้ชี้ช้องเบาะแสทุกกรณีจะได้รับสิทธิในการสืบพยานลับหลังจำเลย จึงอาจกล่าวได้ว่า
ยังไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดรองรับหรือรับประกันได้ว่าผู้ชี้ช้องเบาะแสหรือพยานจะได้รับ
ความปลอดภัยหรือสร้างความมั่นใจในการปกป้องรักษาความลับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ชี้ช้องเบาะแสได้

3. มาตรการคุ้มครองการทำงาน

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือบุคคลซึ่งเป็น
เจ้าพนักงานของรัฐและมีคำร้องว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไปอาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับ
การปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาอนุมัติแล้ว และมีคำร้องเสนอไปยัง
นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อประสานไปยัง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้การเปลี่ยนสถานที่ทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับไม่สามารถย้าย
สถานที่ทำงานได้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น หน่วยงานที่จะย้ายไม่มีกรอบอัตรากำลัง หรือ
ลักษณะงานในหน่วยงานอื่นที่จะย้ายไปไม่ตรงกับลักษณะงานเดิม เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2561 มาตรา 133 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช้องเบาะแสโดยการคุ้มครองเกี่ยวกับการ
ปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐสามารถร้องขอให้ย้ายสถานที่ทำงานได้ หากถูกกลั่นแกล้ง
หรือได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นถ้อยคำเดียวกับกฎหมายฉบับเดิม แต่เพิ่มเติมถ้อยคำว่า
“...และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงาน
ของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม” เพื่อแก้ไขปัญหาที่
เกิดขึ้น โดยการกำหนดให้มีตำแหน่งใหม่เพื่อรองรับให้กับเจ้าพนักงานของรัฐที่จะย้ายสถานที่ทำงาน

มีข้อสังเกตต่อถ้อยคำในมาตรา 133 “ในกรณีบุคคลตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง
เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ...” ย่อมแสดงให้เห็นว่าบุคคลที่จะได้รับสิทธิในการขอให้ย้ายสถานที่ทำงานได้
จะต้องเป็นบุคคลตามมาตรา 131 กล่าวคือ จะต้องเป็นกลุ่มบุคคล ดังนี้ “ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย
ผู้ทำคำร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ชี้แจ้งเบาะแส” และบุคคลเหล่านี้ต้องได้รับ
การคุ้มครองช่วยเหลือ โดยมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ถึงจะสามารถร้องขอย้ายสถานที่ทำงาน
ตามมาตรา 133 ได้ ดังนั้น มาตรการคุ้มครองการทำงานให้กับผู้ชี้ช้องเบาะแสที่เป็นเจ้าพนักงาน
ของรัฐ จึงน่าจะสามารรถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

4. มาตรการคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดในคดีแพ่ง อาญา และวินัย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดมาตรการในส่วนนี้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้ในมาตรา 132 บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 135 ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา” เห็นได้ว่าการคุ้มครองนี้ใช้ได้กับผู้ชี้ช้องเบาะแสทุกคน ไม่ได้เฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด” ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ที่ไม่เคยมีการกำหนดในลักษณะนี้ และถือเป็นการวางหลักให้สอดคล้องกับมาตรา 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีกฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงหรือเปิดเผยข้อมูล

การกำหนดให้ผู้ชี้ช้องเบาะแสไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและอาญาเป็นการปกป้องผู้ชี้ช้องเบาะแสไม่ให้ถูกดำเนินคดีซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากรายงานเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลนั้น การถูกดำเนินคดีที่กล่าวถึงนี้ส่วนใหญ่ คือ การถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาทเนื่องจากการรายงานเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลอื่น

เงื่อนไขประการสำคัญที่จะทำให้ผู้ชี้ช้องเบาะแสได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 132 คือ ต้องแจ้งถ้อยคำหรือเบาะแส “โดยสุจริต” แต่เพียงใดถึงได้รับสิทธิในการปกป้องหรือคุ้มครอง ส่งผลให้ความสุจริตเป็นเงื่อนไขประการสำคัญต่อการได้รับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดของผู้ชี้ช้องเบาะแส และในอีกมุมมองหนึ่ง หากผู้ชี้ช้องเบาะแสรายงานเบาะแสโดยไม่สุจริตแล้ว ผู้ชี้ช้องเบาะแสอาจถูกดำเนินคดีในความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ดังนั้น หากไม่มีความชัดเจนในลักษณะหรือพฤติการณ์แบบใดที่เรียกว่าโดยสุจริต ย่อมสร้างความลังเลใจให้กับประชาชนที่ต้องการจะแจ้งเบาะแสทั้งเกรงกลัวต่อผลที่จะได้รับจากความผิดคดีอาญา

การคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดในคดีหมิ่นประมาทของผู้ชี้ช้องเบาะแส หากเกิดขึ้นในเครือรัฐออสเตรเลีย กฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลสาธารณะ จะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวยังคงต้องรับผิดในส่วนที่ตนเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 132 กำหนดแต่เพียงว่าผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าตนยังต้องรับผิดในส่วนที่ได้ดำเนินการหรือไม่ ซึ่งอาจเกิดปัญหาการตีความกฎหมายในส่วนนี้

กรณีกันบุคคลไว้เป็นพยานตามมาตรา 135 เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้มีการเปิดเผยข้อมูลหรือพฤติการณ์ทุจริต เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับเดิมบัญญัติแต่เพียงว่าคณะกรรมการ

ป.ป.ช. เห็นสมควรกันผู้ันไว้เป็นพยานโดยไม่ต้องดำเนินคดีก็ได้ ซึ่งทำให้ที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเพียงการไม่ดำเนินคดีอาญาต่อผู้ได้รับการกันไว้เป็นพยานเท่านั้น แต่การยกเว้นความรับผิดชอบคดีแพ่งและวินัยไม่ได้ระบุว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดเพิ่มเติมไว้อย่างชัดเจนว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น ซึ่งการยกเว้นความรับผิดชอบให้ไม่ต้องถูกดำเนินการทางวินัยนี้ จะเป็นหนึ่งในแรงจูงใจสำคัญให้ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดยอมเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสของตนอันจะเป็นประโยชน์และนำไปสู่การขยายผลแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป แต่การสร้างแรงจูงใจโดยการกันบุคคลไว้เป็นพยานและยกเว้นความรับผิดชอบให้กับพยานเฉพาะคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่รวมถึงความรับผิดชอบในคดีแพ่งด้วย ส่งผลให้เจ้าพนักงานของรัฐยังคงถูกเรียกร้องความเสียหายทางแพ่ง ซึ่งอาจทำให้มาตรการจูงใจนี้ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเรียกให้เจ้าพนักงานของรัฐรับผิดชอบทางแพ่งหรือชดใช้ค่าเสียหาย หากการกระทำความผิดเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าพนักงานของรัฐ คือ สำนักความรับผิดชอบทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

5. มาตรการคุ้มครองการจ่ายเงินสินบนให้ผู้ซื้อของเบาะแส

โดยหลักแล้วการจ่ายเงินสินบนเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแท้ ซึ่งตามกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดเรื่องการให้เงินสินบนรางวัลว่าคณะกรรมการของหน่วยงานที่พิจารณามีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาว่าจะให้เงินรางวัลเท่าใด แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการมักจะระบุเกณฑ์เป็นการภายใน โดยกำหนดปัจจัยในการพิจารณาว่าจะให้เงินสินบนเท่าใด ซึ่งโดยมากมักจะคำนึงถึงปัจจัยสามประการ ได้แก่ ประการแรก ความสำคัญของข้อมูลต่อการดำเนินคดี ประการที่สอง ระดับการให้ความช่วยเหลือของผู้ซื้อของเบาะแส และประการที่สาม ประโยชน์เชิงนโยบายว่าการให้เงินสินบนจำนวนดังกล่าวจะเพิ่มระดับการแจ้งเบาะแสและการป้องปรามอาชญากรรมได้มากเท่าใด นอกจากนี้คณะกรรมการอาจระบุเกณฑ์อื่น ๆ เพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมของลักษณะคดีที่หน่วยงานรับผิดชอบ

ที่ผ่านมามีความเห็นว่าการซื้อของเบาะแสเป็นหน้าที่โดยตรงของข้าราชการ ทำให้ไม่มีการจ่ายเงินสินบนในกรณีและผู้ซื้อของเบาะแสเป็นข้าราชการ และมีกรณีเกิดขึ้นและเป็นปัญหาเนื่องจากมีผู้มาซื้อของเบาะแส และขอเงินสินบนโดยอ้างว่ามีค่าใช้จ่ายในการซื้อของเบาะแสต่อสำนักงาน ป.ป.ช. แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วพบว่าข้อมูลจากผู้ซื้อของมามิใช่ข้อมูลจากการที่ผู้ซื้อของ

มีส่วนรู้เห็นในเหตุการณ์ แต่เป็นข้อมูลที่มาจากข่าวเปิด ซึ่งไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้เงินสินบน ดังนั้นหากมีบทบัญญัติให้การจ่ายสินบนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานและมีการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการจ่ายเงินสินบนที่รัดกุมขึ้น ก็น่าจะทำให้มีผู้อยากซื้อช่องเบาะแสมากขึ้น

6. มาตรการขุดเซยความเสียหายแก่ผู้ซื้อช่องเบาะแสม

การขุดเซยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นหลักการที่เป็นไปเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ให้ข้อมูลได้รับเพราะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแก่รัฐ มาตรการขุดเซยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐที่สำคัญ คือ การให้สิทธิผู้ให้ข้อมูลเรียกร้องค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ โดยที่ผู้ให้ข้อมูลยังสามารถใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นได้ ซึ่งค่าเสียหายในเชิงลงโทษกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด นอกจากนี้การขุดเซยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐที่สำคัญอีกประการ คือ การกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลเพราะเหตุที่ได้มีการให้ข้อมูลแก่รัฐ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

6.1. ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายในเชิงลงโทษต้องอยู่บนพื้นฐานของนโยบายสาธารณะและประโยชน์ของสังคมและส่วนรวม จึงไม่ใช่เป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเท่านั้น และมักจะกำหนดในกรณีที่มีการกระทำละเมิดอันมีพฤติการณ์ร้ายแรง อุกอาจและทำทลายอำนาจกฎหมาย หรือมีสาเหตุมาจากลักษณะการกระทำที่ผู้กระทำละเมิดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การกระทำตามอำเภอใจหรือแสวงหาประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่น เจตนาชั่วร้าย การกดขี่ข่มเหง หรือการใส่ร้าย อันเป็นค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อการลงโทษผู้กระทำละเมิด และเพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นอีก ขณะเดียวกันยังประสงค์ให้การลงโทษนั้นเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดตามผู้กระทำความผิด

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ในกฎหมายไทยนั้น ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 แต่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษมีจำนวนค่าเสียหายที่ต่ำมากเนื่องจากการคุ้มครองสิทธิเฉพาะบุคคล และยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลไทยในประเด็นดังกล่าว แม้ว่าจะมีคำพิพากษาศาลฎีกา ในหลายคดีที่พยายามนำแนวคิดเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมากำหนดโทษให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 438 และมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หลักเกณฑ์ที่ศาลนำมาใช้กำหนดค่าเสียหายดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เห็นว่าเป็นการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษเหมือนระบบกฎหมายจารีตประเพณี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น

ในส่วนของการค่าทดแทนของพยานหรือผู้ชี้ช่องเบาะแสตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑ ได้กำหนดให้ในกรณีหากเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแส ก็ให้มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอรับค่าทดแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในคดีทุจริตได้กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ชี้ช่องเบาะแสหากเกิดความเสียหายเนื่องมาจากการให้ข้อมูลดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะได้รับค่าทดแทนเพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรเท่านั้น นอกนั้นบุคคลดังกล่าวอาจใช้สิทธิเรียกร้องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการทำละเมิดตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 420 และมาตรา 448 เป็นต้น

6.2. ความผิดจากการกระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ

นอกเหนือจากการที่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐสามารถที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดได้แล้ว ในกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียยังปรากฏหลักการเยียวยาผู้ให้ข้อมูลอีกประการ คือการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลเพราะเหตุที่ได้มีการให้ข้อมูลเช่นว่านั้น คือมีโทษสูงสุดจำคุก ๒ ปี หลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยมิได้กำหนดการกระทำที่เป็นการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเพราะเหตุที่ได้ให้ข้อมูลแก่รัฐ เพียงแต่หากการกระทำโต้ตอบเข้าลักษณะการกระทำความผิดทางอาญาที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐโดยกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ฐานความผิดดังกล่าว

ปัญหาในทางปฏิบัติของการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. กระบวนการชี้ช่องเบาะแส

1.1. ประชาชนไม่ทราบว่ามีพระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

1.2. ประชาชนยังไม่ทราบถึงสิทธิ ตลอดจนกระบวนการคุ้มครองที่จะได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติดังกล่าว

1.3. การพิจารณารับคำร้องคุ้มครองพยานอยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานผู้ให้ความคุ้มครอง ซึ่งยังไม่มีมาตรฐานในการพิจารณารับคำร้องที่เป็นมาตรฐาน อาจทำให้ประชาชนที่ชี้ช่องเบาะแสในคดีทุจริตที่ไม่ได้มีชื่อเสียง หรือมีกลุ่มเครือข่ายขนาดใหญ่ไม่ได้รับการพิจารณาคุ้มครอง หรืออาจถูกปฏิบัติการคุ้มครองได้ง่ายกว่าผู้ที่มีชื่อเสียงในสังคม มีกลุ่มเครือข่ายขนาดใหญ่ และสังคมให้ความสนใจ

1.4. ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความคุ้มครองอาจใช้อคติในการพิจารณา กรณีที่ผู้ร้องขอความคุ้มครองในคดีที่มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานผู้ให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจมีจิตใจดำเนินการให้ล่าช้า และจงใจที่จะไม่คุ้มครอง หรือปฏิเสธไม่รับความคุ้มครอง

1.5. ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษหากผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาไม่ตรงตามเจตนา บทบัญญัติของกฎหมาย และปฏิเสธการคุ้มครอง ซึ่งต่อมาได้ผู้ร้องขอความคุ้มครองได้รับอันตราย

2. การคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสทุจริต

2.1. เจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ในการคุ้มครองพยานมีความสนิทรู้จักคุ้นเคยกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจึงนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ส่งผลต่อการคุ้มครองพยาน

2.2. ปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

2.3. ขาดหน่วยงานโดยเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองพยาน ขาดบุคลากรที่จะให้ความคุ้มครองพยาน จึงต้องอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

2.4. เจ้าหน้าที่ผู้คุ้มครองพยานขาดความชำนาญ องค์กรความรู้ด้านเทคนิคในการคุ้มครองพยานและด้านจิตวิทยา

2.5. ชุดคุ้มครองพยานของสำนักงานคุ้มครองพยานยังต้องทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือพยานในเรื่องต่างๆ นอกเหนือจากการคุ้มครองความปลอดภัยเพียงอย่างเดียว เช่น ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการทำงาน ทำหน้าที่เป็นพนักงานขับรถ เป็นต้น

2.6. บุคลากรที่จะทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองพยานไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ

2.7. งบประมาณจากหน่วยงานไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครอง ทั้งการขาดแคลนอุปกรณ์เครื่องมือในการให้ความคุ้มครองพยานอีกด้วย เนื่องจากงบประมาณในการคุ้มครองพยานซึ่งใช้ในการรักษาความปลอดภัยให้กับพยานบุคคลในแต่ละคดีมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เช่น ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าเลี้ยงชีพ ค่าเดินทางมาศาลของพยานหรือของพนักงานสอบสวน ซึ่งงบประมาณที่ได้รับจากการสนับสนุนของรัฐมีจำนวนไม่เพียงพอ และไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันทีเมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองพยานและไม่เหมาะสมกับสภาพ

2.8. กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติการคุ้มครองพยานยังไม่ชัดเจน และในการคุ้มครองพยานในระยะยาวควรใช้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง ไม่ควรใช้จากหน่วยงานหลักเพราะเป็นการเสียกำลังของหน่วย ทำให้งานในหน้าที่รับผิดชอบได้รับความเสียหาย

2.9. ตำรวจต้องไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการคุ้มครองพยาน ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดจากตำรวจอื่น ซึ่งขาดความปลอดภัย

2.10. พยานไม่เข้าใจการปฏิบัติตนในขณะที่ได้รับ ความคุ้มครอง เช่น การเดินทางออกนอกพื้นที่ความปลอดภัยไปทำภารกิจในที่สาธารณะ มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปคือปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส ในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุ้มครองบุคคล ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.การคุ้มครองพยาน ในคดีอาญา พ.ศ. 2546 คือยังมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสโดยตรง เป็นเพียงการคุ้มครองพยานในคดีอาญาเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 ดังนั้น มาตรการตาม พ.ร.บ.การคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2541 จึงยังไม่อาจนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะ การบริหารจัดการและงบประมาณ รวมทั้งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต พบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติ ให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสที่เป็นกฎหมายเฉพาะ และไม่อาจนำมาตราการคุ้มครองพยาน ในคดีอาญามาใช้บังคับกับกรณีผู้ชี้ช่องเบาะแสได้โดยตรง กรณีจึงเห็นสมควรนำมาตราการคุ้มครองพยานที่เหมาะสมมาบัญญัติใช้บังคับ เช่น มาตรการคุ้มครองโดยการย้ายที่อยู่ หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวผู้ชี้ช่องเบาะแส ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่ผู้ให้ข้อมูลพึงได้รับ ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น และดำเนินการอื่นใดให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร เป็นต้น

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญและได้รับความสนใจจากทุกประเทศทั่วโลก จะเห็นได้จากการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคี เป็นลำดับที่ 149 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาการทุจริตยากต่อการแก้ไข คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ตรวจสอบไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการทุจริตได้อย่างทันทั่วทั้ง อีกทั้งผู้กระทำการทุจริตได้ใช้กระบวนการและวิธีการที่แยบยลซับซ้อนมากขึ้น และสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลโดยการสร้างเครือข่ายในการทำงานกับทุกภาคส่วน ให้ร่วมกันสอดส่องดูแลและคอยแจ้งเบาะแสการทุจริต ดังนั้น การแจ้งเบาะแส (Whistleblower) จึงเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่หลายประเทศนำมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยบุคคลในองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่พบเห็นการทุจริตออกมาให้เบาะแสรัฐเพื่อจะนำเบาะแสไปดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

ในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น มีการบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสซึ่งเป็นลูกจ้างหรือพนักงานขององค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนไว้โดยเฉพาะ โดยถือว่าการชี้ช่องเบาะแสเป็นช่องทางสำคัญที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศมีการกำหนดความหมายของข้อมูลเบาะแส ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสซึ่งเป็นบุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง กำหนดลักษณะความหมายของเบาะแส ขั้นตอนและกระบวนการในการชี้ช่องเบาะแส เงื่อนไขและรูปแบบในการให้ความคุ้มครองโดยมีข้อกำหนดในการรักษาความลับของผู้ชี้ช่องเบาะแส กำหนดหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีการจัดตั้งคณะบุคคลที่มีความเป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบสืบสวนเพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนของผู้ชี้ช่องเบาะแส และผู้ชี้ช่องเบาะแสสามารถติดตามผลการตรวจสอบสืบสวนของหน่วยงานได้

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีทุจริตเป็นการเฉพาะ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ได้จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ รวมทั้งจัด

ให้มีช่องทางแจ้งข้อมูลเบาะแส หรือพยานหลักฐานและมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 แต่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักการในการให้ความคุ้มครองพยานไว้อย่างกว้างๆ และมีข้อจำกัดเฉพาะทางด้านกฎหมาย ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงประเด็นอื่น เช่น การถูกกลั่นแกล้ง ข่มขู่ คุกคามจากผู้กระทำความผิด เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต เนื่องจากผู้ชี้ช่องเบาะแสยังไม่ใช่พยานบุคคล จนกว่าคดีจะเข้าสู่กระบวนการของศาล และไม่มีกฎหมายกำหนดนิยามความหมายของการเป็นผู้ชี้ช่องเบาะแส ความหมายของเบาะแสที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง วิธีการและกระบวนการในการชี้ช่องเบาะแส มาตรการที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชี้ช่องเบาะแส หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยเฉพาะ ซึ่งหากประเทศไทยมีข้อกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชี้ช่องเบาะแสอย่างเพียงพอ เพื่อที่บุคคลนั้นจะไม่ได้รับผลร้ายไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประทุษร้ายทางร่างกาย จิตใจ ชีวิต ทรัพย์สิน หรือถูกคุกคามด้วยวิธีการใด ๆ รวมถึงการไม่ถูกเลิกจ้าง เลิกปฏิบัติ หรือถูกกีดกันออกจากสังคมด้วยวิธีต่าง ๆ และหากการคุ้มครองดังกล่าวนี้ไม่สัมฤทธิ์ผลก็จะต้องมีการเยียวยาความเสียหายทั้งที่เป็นการเยียวยาด้วยเงิน หรือเยียวยาให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข ก็จะเป็นการจูงใจให้เกิดการชี้ช่องเบาะแสมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้เป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 4 พบว่าการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตยังคงมีปัญหาอยู่หลายด้าน เช่น ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ ปัญหาด้านหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และปัญหาด้านกฎหมาย เป็นต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาแต่ละด้าน ดังนี้

1. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนให้มาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีแนวทางไปในทิศทางเดียวกันและอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคประชาชน หรือประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางเพื่อการประชาสัมพันธ์ ดังนี้

1.1. ภาครัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศจะต้องเป็นตัวจักรสำคัญในการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการแจ้งเบาะแสทุจริต สิทธิความคุ้มครองที่ผู้ชี้ช่องเบาะแสจะได้รับ โดยมุ่งเน้นในการกำหนดนโยบายให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติและมีการติดตามผลการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นที่ประชาชนและข้าราชการในทุกหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานจะใกล้ชิดกับพฤติกรรมทุจริตมากกว่า และ

สามารถเข้าถึงเบาะแสโดยอาจนำมาเปิดเผยให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. จนนำไปสู่การไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิด ดังนั้น การกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวกับการชี้ช่องเบาะแสโดยรัฐบาล จะเป็นวิธีป้องกันการทุจริตที่ทำให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด จึงเห็นควรให้รัฐบาลเป็นหน่วยงานหลักในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้ และรณรงค์ให้กับประชาชนและทุกภาคส่วนช่วยกันเฝ้าระวังสถานการณ์การทุจริต และนำเบาะแสการทุจริตมาแจ้งให้กับสำนักงาน ป.ป.ช.

1.2. การสร้างการรับรู้และประชาสัมพันธ์ให้กับข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ควรมีหน่วยงานเฉพาะในการเผยแพร่คู่มือและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานผู้ชี้ช่องเบาะแส การกันบุคคลไว้เป็นพยาน หากพิจารณาลักษณะของการกระทำทุจริตส่วนใหญ่ พบว่าที่มีความซับซ้อนและทุจริตในหลายขั้นตอน บุคคลที่จะเข้าใจถึงพฤติการณ์การกระทำผิดและมีส่วนสำคัญในการช่วยแจ้งเบาะแสมากที่สุด คือ เจ้าพนักงานของรัฐผู้ที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน เนื่องจากใกล้ชิดกับพฤติการณ์การทุจริตและสามารถเข้าถึงเบาะแสการทุจริตโดยตรง บุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ชี้ช่องเบาะแส เพื่อที่จะได้นำวิธีการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ควรจัดทำช่องทางชี้ช่องให้เข้าถึงได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยนำระบบเครือข่ายทางออนไลน์มาปรับใช้ เช่น การจัดทำให้มีการชี้ช่องผ่าน อีเมล เฟสบุ๊ก หรือเว็บไซต์ พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรับรู้และเข้าถึงได้สะดวก แต่อย่างไรก็ดียังคงต้องเป็นไปตามแนวทางการคุ้มครองพยาน โดยต้องกำหนดระเบียบเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนในกรณีนี้

2. ปัญหาด้านหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสโดยตรง จึงยังไม่มี ความชัดเจนถึงความรับผิดชอบและการจัดสรรงบประมาณ

เมื่อพิจารณาในระดับกระทรวงมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตประจำกระทรวง (ศปท.) ประกอบด้วย ๒ กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำการแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของส่วนราชการ ให้คำปรึกษาแนะนำประสานงาน เร่งรัด กำกับ และติดตามให้ส่วนราชการดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในส่วนราชการ

ในส่วนของหน่วยงานควรให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในส่งเสริมให้มีการชี้ช่องพยานการทุจริต ไม่ว่าจะในระดับองค์กร นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เช่น สมาคม โดยจัดให้มีการขึ้นทะเบียนกับ ป.ป.ช. โดยตรง เพื่อเป็นการส่งเสริม

สนับสนุน และคุ้มครองกลุ่มบุคคลดังกล่าว เนื่องจากลำพังเพียง ป.ป.ช.หน่วยงานเดียว อาจครอบคลุมบุคคลได้ไม่ทั่วถึง การที่ ป.ป.ช. เข้าไปส่งเสริมเช่นว่านี้ เห็นว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงการชี้ช่องการทุจริตได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการกำหนดมาตรการและกลไกได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ว่าด้วยการส่งเสริมการป้องกันโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ

ส่วนทางด้านงบประมาณ รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานที่มีภารกิจคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีกองทุน ป.ป.ช. ทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสหรือการคุ้มครองพยาน ตลอดจนภารกิจด้านส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เรื่องการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสให้กับประชาชน

3. ปัญหาด้านกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

ประเทศไทยควรมีการตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต เพื่อเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต โดยให้มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

3.1. มาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส

กำหนดให้มีบทคุ้มครองที่เพียงพอ ซึ่งอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้คุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตให้ชัดเจน กำหนดค่านิยมความหมายของการชี้ช่องเบาะแส กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครอง เช่น การรักษาความลับของผู้ชี้ช่องเบาะแส การมีบทเยียวยาทั้งด้านการเงินและการอื่น ๆ และการให้รางวัลจูงใจทั้งในรูปของเงินสินบนและรูปแบบอื่น การกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำการแก้แค้นตอบโต้ผู้ชี้ช่องเบาะแส

3.2. มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนบุคคล

ในกรณีที่สำนักงานคุ้มครองพยานร้องขอให้เจ้าพนักงานทางทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเพื่อให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้กล่าวหา ผู้ร้องเรียน หรือผู้ชี้ช่องเบาะแสในการปกปิดชื่อและที่อยู่ของตนในทะเบียนราษฎร์ ควรกำหนดยกเว้นให้เจ้าพนักงานทางทะเบียนสามารถเปลี่ยนแปลงชื่อและที่อยู่ได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ทั้งควรกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในชั้นพิจารณาของศาล โดยการให้สืบพยานผู้ชี้ช่องเบาะแสลับหลังจำเลยได้ด้วย โดยให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้พิพากษา

3.3. มาตรการคุ้มครองการทำงาน

การขอย้ายหน่วยงาน แม้ตามมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ความคุ้มครองในกรณีขอย้ายสถานที่ทำงานได้ แต่จำกัดไว้เฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่คุ้มครองบุคคลอื่น เห็นได้ว่าบุคคลซึ่งเป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ชี้ช้องเบาะแส ควรจะได้รับความคุ้มครองการทำงานตามมาตราเช่นกัน

3.4. มาตรการคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดในคดีแพ่ง อาญา และวินัย

ควรกำหนดการตีความของคำว่า “โดยสุจริต” ตามมาตรา 132 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ชัดเจนในลักษณะหรือพฤติการณ์ที่มีความหมายกว้างเพียงใด โดยการชี้ช้องเบาะแสการทุจริตนั้น ต้องเป็นการชี้ช้องเบาะแสแบบไม่มีเจตนาอื่นแอบแฝงอยู่ เพราะหากมีเจตนาอื่นอาจเข้าข่ายเป็นการใส่ความโดยรู้อยู่แล้ว หรือควรจะเป็นความเท็จก็จะได้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา และกำหนดเพิ่มมาตรการจูงใจให้ความคุ้มครองแก่บุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดไม่ต้องรับผิดในคดีแพ่งด้วย ตามมาตรา 135 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.5 มาตรการคุ้มครองการจ่ายเงินสินบนให้ผู้ชี้ช้องเบาะแส

มาตรการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ชี้ช้องเบาะแสในการนำข้อมูลหรือพฤติการณ์ทุจริตมาแจ้งให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับการยอมรับในหลักสากล คือ การจัดทำมีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา เคยประสบผลสำเร็จมาแล้วจากการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ชี้ช้องเบาะแสโดยชดเชยความเสี่ยงที่จะได้รับให้แก่ผู้ชี้ช้องเบาะแส โดยการจ่ายเงินสินบน จึงเสนอให้มีบทบัญญัติให้การจ่ายเงินสินบนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและมีการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการจ่ายเงินสินบนที่รัดกุมขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับผู้ชี้ช้องเบาะแสไว้เป็นปัจจัยหนึ่ง ในการยกร่างกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้ช้องเบาะแสสำหรับผลประโยชน์สาธารณะของประเทศไทย

3.6. มาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ชี้ช้องเบาะแส

หากผู้ชี้ช้องเบาะแสได้รับความเสียหายในลักษณะการทำละเมิดจากผู้ที่กระทำการโต้ตอบเนื่องจากการชี้ช้องเบาะแสจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการทำละเมิดตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 420 และ

มาตรา 448 แล้ว เห็นควรเสนอให้กำหนดหลักการเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ซื้อชองเบาะแส โดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการโต้ตอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง และควรกำหนดให้มีฐานความผิดเกี่ยวกับการโต้ตอบผู้ซื้อชองเบาะแสแก่รัฐโดยกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ฐานความผิดดังกล่าว

4. การแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน และบุคคลอื่น ทราบถึงความคุ้มครองด้านกฎหมาย ทั้งให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีโอกาสเท่ากันในการซื้อชองเบาะแส และกำหนดให้มีผู้รับแจ้งเบาะแสอย่างชัดเจน โดยให้หน่วยงานของรัฐยอมรับข้อมูลทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความใกล้ชิดระหว่างผู้ซื้อชองเบาะแสกับข้อมูลเพียงใด เพราะความใกล้ชิดย่อมหมายถึงการได้รับรู้ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงบริสุทธิ์ รวมทั้งการกำหนดโทษแก่ผู้ซื้อชองเบาะแสที่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จโดยเจตนา เพราะถือเป็นบทคัดกรองความถูกต้องในเนื้อหาของตัวข้อมูลของผู้ซื้อชองเบาะแสได้ให้ไว้เป็นการเบื้องต้นโดยพัฒนาระบบการซื้อชองเบาะแสที่สะดวก รวดเร็ว และอำนวยความสะดวกต่อผู้ซื้อชองเบาะแส และการนำเบาะแสที่ได้รับการซื้อชองไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด โดยมี การประสานกันระหว่างหน่วยงานรับแจ้งและผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว

ทั้งนี้ หากประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้ซื้อชองเบาะแสการกระทำความผิดซึ่งรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองดำเนินการจะทำให้บุคคลมีจิตสำนึกในการช่วยกันเฝ้าระวังรักษาประโยชน์ส่วนรวมให้คงอยู่ การซื้อชองเบาะแสหรือแจ้งข้อมูลการกระทำความผิดแก่รัฐเพิ่มมากขึ้นและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กิตติศักดิ์ ปรกติ. หลักสุจริต และ เหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ Good faith & Supervening Events. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

เข็มชัย ชุตินวงศ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานคร, 2557.

วิทย์ วิศทเวทย์. จริยศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2532.

สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเพิ่ม 10 คดีทุจริตบทรื้อนราคาแพงของคนไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช., 2558.

โสภณ รัตนกร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2549

อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546.

อุดม รัฐอมฤต. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558.

โอสถ โกสิน. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. หอรัตนชัยการพิมพ์, 2538.

วารสาร

วีระพงษ์ บุญโยภาส. “แนวคิดการคุ้มครองพยานในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546”, วารสารกฎหมาย. 25 (ฉบับพิเศษ), 2546. หน้า 277.

เอกสารวิจัย

ประยุทธ์ แก้วภักดี. “การคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีอาญา”. ปริญญาานิพนธ์ มหาวิทยาลัยบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

มนอ ซอศรีสาคร. “การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการจับ คั้น ยึดโดยมิชอบ”. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย , คณะนิติศาสตร์ , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

วันชัย ศรีนวลนัต. “การคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา”. งานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง , วิทยาลัยการยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “ศึกษาปัญหาข้อขัดข้องการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แก้ไขใหม่ในส่วนที่เกี่ยวกับพยานหลักฐาน”. การวิจัย, สถาบันวิจัยและพัฒนาคดี สำนักงานศาลยุติธรรม, มีนาคม 2556.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

หอการค้าไทย. “ความเป็นมาในธรรมาภิบาลของภาครัฐและเอกชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1219,2560>.

ภาษาอังกฤษ

Book

George Scott. Whistleblower Protection Program: Better Data and Improved Oversight Would Help Ensure Program Quality and Consistency. Washington : Dianne Publishing, 2009.

N. Marie Meyer. Le droit d’alerte en perspective : 50 années de débats dans le monde. France : AJDA, 2014.

Noëlle Lenoir. Les lanceurs d’alerte, Une innovation française venue d’outre-Atlantique. France : La semaine juridique – Entreprise et Affaires, 2015.

Paul-Henri ANTONMATTEI. Chartes d’éthique, alerte professionnelle et droit du travail français : état des lieux et perspectives. France : Rapport au ministre délégué à l’Emploi, au Travail et à l’insertion professionnelle des jeunes, Coll. des rapports officiels, 2014.

Stephen Martin Kohn. Whistleblower’s Handbook: A Step-by-Step Guide to Doing What’s Right and Protecting Yourself. Connecticut : Rowman & Littlefield Press, 2017.

Electronic Data Base

Alain-Christian Monkam. “Lanceurs d’alerte et Whistleblowing”. (Online). Available : <http://www.droit-du-travail-anglais.com>. 2017.

Blandine Poidevin. “Quelle légalité pour les dispositifs d’alertes professionnelles ?”. (Online). Available : <http://www.jurissexpert.net/tag/whistleblower>, 2017.

Independent, “Zeebrugge ferry disaster, 30 years on : Deadly failings behind one of UK’s worst peacetime maritime tragedies”. (Online). Available : <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/zeebrugge-ferry-disaster-ms-herald-of-free-enterprise-uk-30-years-on-maritime-tragedy-killed-a7583131.html>, 2017.

Mail Online, “Late media tycoon Robert Maxwell's two sons face bankruptcy proceedings weeks after their sister was also made insolvent”. (Online). Available : <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3395783/Late-media-tycoon-Robert-Maxwell-s-two-sons-face-bankruptcy-proceedings-weeks-sister-insolvent.html>, 2017.

Parliamentary Assembly, “Recommendation 1916”. (online). Available : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17852&lang=en>, 2017.

Transparency International Switzerland, “Margrit Zopei et Esther Wyler, service sociaux de la ville de Zürich”. (Online). Available : www.medienfreiheit.ch, 2017.

Tristan Boyer, “Les dispositifs d’alerte dans les entreprises : whistleblowing vs. Droit d’alerte”. (Online). Available : <https://www.carin.info/revue-management-et-avenir-2013-4-page-91.htm>, 2017.

World Bank, “ Good Governance” , (Online) . Available : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>, 2017.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายนิวัติไชย เกษมมงคล

วัน เดือน ปีเกิด 3 ธันวาคม 2506

การศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนวัดสังเวช
ระดับอุดมศึกษา ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมกฎหมายเนติบัณฑิตยสภา

ประวัติการทำงานโดยย่อ

พ.ศ. 2558 – 2560 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

พ.ศ. 2560 – 2561 ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ชำนาญการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พ.ศ. 2561 – ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่ง รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตำแหน่งปัจจุบัน รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

ผู้วิจัย นายนิวัติไชย เกษมมงคล

หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 61

ตำแหน่ง รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่พบได้ทุกประเทศทั่วโลกซึ่งมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันไป ในประเทศไทยได้รับการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index – CPI) จากองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International – TI) ในปี พ.ศ. 2561 ให้อยู่ในอันดับที่ 99 จากทั้งหมด 180 ประเทศ และได้ 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทย มีระดับการทุจริตที่ค่อนข้างสูง และเมื่อเทียบกับปีก่อน พ.ศ. 2560 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 96 และได้ คะแนน 37 คะแนน ซึ่งให้เห็นว่าระดับการทุจริตของไทยนับวันยิ่งมีมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การทุจริตสามารถ ปรากฏขึ้นในทุกภาคส่วนของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน ดังนั้น ไม่ควรปล่อยปัญหา การทุจริตให้ปรากฏในสังคมไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยเครือข่ายในการทำงานกับภาคส่วนต่างๆ ในประเทศ โดยเฉพาะภาคประชาชน ซึ่งมีหน้าที่เฝ้าระวัง สอดส่องดูแล และคอยแจ้งเบาะแสการทุจริต เพื่อให้หน่วยการปราบปรามการทุจริตสามารถเข้าไปดำเนินการเอาผิดกับผู้ที่กระทำการทุจริตได้อย่างสะดวก และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

การชี้ช่องเบาะแส หรือการแจ้งเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) เป็นแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน การแจ้งเบาะแสจึงถูกอนุমানว่าเป็นการเป่า นกหวีด กล่าวคือ เป็นการที่ให้หน่วยงานทุกภาคส่วนทั้งในภาครัฐและเอกชนรวมทั้งประชาชนที่พบเห็นการ ทุจริตเกิดขึ้น ออกมาแจ้ง หรือแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมการทุจริต เพื่อรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำ เบาะแสเหล่านั้นไปตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไปอันจะนำมาสู่สังคมที่มีความสุจริตโปร่งใส

แต่อย่างไรก็ดี มาตรการการแจ้งเบาะแสเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยยังไม่มี กฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะ โดยมีลักษณะของกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ปรากฏในกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองพยานในคดีอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ยังมี เงื่อนไขของการแจ้งเบาะแส กระบวนการจัดการแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส มาตรการเยียวยา

ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการแจ้งเบาะแสที่แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับ มาตรการการชี้ช่องเบาะแส

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวคิดการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตตามอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการ ส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยในแต่ละส่วนได้ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นเนื้อหาที่กล่าวถึงปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยซึ่งมีการระดับ ความรุนแรงที่มากยิ่งขึ้นในทุกๆปี และมาตรการการชี้ช่องเบาะแสที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะทำให้มีข้อจำกัดใน การใช้ จึงนำมาซึ่งประเด็นในการศึกษา คือแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต ด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต เพื่อเข้าใจทฤษฎีและแนวคิดการส่งเสริมและคุ้มครอง ผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตที่ในประเทศไทยและต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วม ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

บทที่ 2 ทฤษฎีแนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต เป็น การศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปใช้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักของงานวิจัยต่อไป ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลใน ส่วนนี้สามารถนิยามความหมายของผู้ชี้ช่องเบาะแสได้ว่า คือ บุคคลที่โดยสถานะภาพและสถานะมีโอกาสใกล้ชิด กับข้อมูลอันเป็นเบาะแสการกระทำผิด การไม่สุจริตโปร่งใส ซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และผู้นั้น

ไม่ได้เป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาต้องแจ้งข้อความเช่นนั้นในองค์กรหรือหน่วยงานใดทราบโดยตรง หากแต่แสดงเจตนาด้วยตนเองในการแจ้งเบาะแส

จากคำนิยามข้างต้น การแจ้งเบาะแสเป็นมาตรการที่อยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้กรอบของหลักจริยธรรม คือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และหลักกฎหมายอื่นๆ ได้แก่ หลักสุจริต (Good Faith) หลักการรับฟังพยาน และหลักการไม่ถูกคุกคามและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

บทที่ 3 มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในต่างประเทศและประเทศไทย ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยมีกฎหมายว่าด้วยอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nation Convention Against Corruption 2003: UNCAC) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่หลายประเทศเป็นภาคี รวมถึงประเทศไทย โดยในวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายต่างประเทศมีการออกกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส เป็นการเฉพาะและชัดเจน อีกทั้งมีการกำหนดมาตรการที่เป็นคุณ อย่างเช่น การให้เงินรางวัลเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการชี้ช่อง เป็นต้น ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทย

มาตรการเกี่ยวกับผู้ชี้ช่องได้รับอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 63
2. พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33
3. พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546
4. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562

บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

จากการศึกษาแนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตของอนุสัญญา UNCAC ประกอบกับการศึกษาทฤษฎีและแนวคิดการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต (Whistleblower) ในประเทศไทย พบว่าแม้ประเทศไทยได้แปลงพันธกรณีระหว่างประเทศให้กลายเป็นกฎหมายภายในแล้ว แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการชี้ช่องเบาะแสปรากฏอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ คือ
 - 1.1 จะทำอย่างไรให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเกิดองค์ความรู้และนำความรู้ไปใช้ในการชี้ช่องเบาะแสการทุจริต และขับเคลื่อนหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
 - 1.2 กระบวนการชี้ช่องเบาะแส เนื่องจากประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิ ตลอดจนกระบวนการที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ปัญหาด้านงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เนื่องจากในการคุ้มครองพยานจะต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เกิดความชำนาญ จึงต้องมีเจ้าหน้าที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะด้าน อาทิจำการคุ้มครองช่วยเหลือพยานรวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้อง สถานที่การรักษาและคุ้มครอง รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองในแต่ละคดีสูงมาก เช่น ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าเลี้ยงชีพ ค่าเดินทาง รวมทั้งอุปกรณ์เครื่องมือในการรักษาความปลอดภัย

3. ปัญหาด้านกฎหมาย กฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่มีความชัดเจนและกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งเป็นข้อจำกัดประการสำคัญในการนำมาใช้เพื่อคุ้มครองผู้ชี้ช่องการทุจริต โดยมีปัญหาในมาตรการต่างๆ ได้แก่

มาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส ซึ่งประเทศไทยไม่ได้กำหนดความแตกต่างระหว่างนิยามคำว่า พยานกับผู้ชี้ช่อง โดยกำหนดให้สามารถนำกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีอาญามาบังคับใช้ได้โดยอนุโลมซึ่งต้องตีความโดยเคร่งครัด อันเป็นข้อจำกัดต่อการให้ความคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแส

มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนบุคคล มีการกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองพยานสามารถเปลี่ยนชื่อ สกุลและที่อยู่ได้ แต่เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทะเบียน ดังนั้นจึงมีปัญหาในระหว่างกระบวนการประสานงานเพื่อเปลี่ยนแปลงชื่อ สกุลและที่อยู่

มาตรการคุ้มครองการทำงาน มีปัญหาในการประสานงานหลายประการทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถย้ายที่ทำงานได้

มาตรการคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดในคดีแพ่ง อาญา และวินัย แม้จะได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังมีกรหลีกเลี่ยงหรือใช้ช่องว่างของกฎหมายดำเนินการกับผู้ชี้ช่อง

มาตรการคุ้มครองการจ่ายเงินสินบนให้ผู้ชี้ช่องเบาะแส มีปัญหามากในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ชี้ช่องเพราะที่ผ่านมามีความเห็นว่าการชี้ช่องเบาะแสเป็นหน้าที่ของข้าราชการ และไม่มีการกำหนดกฎหมายที่ในการจ่ายเงินสินบนให้รัดกุมทำให้มีปัญหาในขั้นตอนมาขอรับเงิน

มาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ชี้ช่องเบาะแส ประเทศไทยมีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษที่ต่ำมาก อีกทั้งไม่มีปรากฏแนวคำพิพากษาในประเด็นนี้มาก่อน ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนที่เพียงพอสำหรับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ นอกจากนี้ประเทศไทยมิได้กำหนดการกระทำที่เป็นการตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ เพียงแต่กำหนดโทษไว้สำหรับความผิดนั้นๆอันเป็นเพียงกฎหมายทั่วไปเท่านั้น มิได้มีโทษทางอาญาแต่อย่างใด เป็นปัญหาที่ทำให้การชี้ช่องเบาะแสขาดประสิทธิภาพ

4. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการมาตรการคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อการคุ้มครองบุคคล ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.การคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เนื่องจากการยังไม่มีมาตรฐานในการพิจารณาคุ้มครองพยานของหน่วยงานผู้ให้ความคุ้มครอง และอาจใช้อคติในการพิจารณา รวมทั้งไม่มีการกำหนดบทลงโทษผู้มีอำนาจพิจารณาในกรณีมีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ประกอบกับปัญหาใน

ส่วนของบุคลากรของหน่วยงานผู้ให้ความคุ้มครอง อาทิ เจ้าหน้าที่ที่มีความคุ้นเคยกับผู้ถูกกล่าวหา การใช้ดุลพินิจ ความชำนาญ ภาระงาน หรือการได้รับงบประมาณที่ไม่เพียงพอ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลทั้งหมดสามารถวิเคราะห์ได้ว่ามาตรการผู้ชี้ช่องที่มีอยู่ปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการขจัดปัญหาการทุจริตในประเทศไทยดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขประชาสัมพันธ์มีแนวทางไปในทิศทางเดียวกันและอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคประชาชน หรือประชาชน โดยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางเพื่อการประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้หน่วยงานราชการและข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงจะต้องได้รับการประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ชี้ช่องเบาะแส เพื่อที่จะได้นำวิธีการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริตมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และการสร้างการรับรู้และประชาสัมพันธ์ให้กับเจ้าพนักงานของรัฐ ควรมีหน่วยงานเฉพาะในการเผยแพร่คู่มือและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ผู้แจ้งเบาะแส การกันบุคคลไว้เป็นพยาน

2. กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบให้ชัดเจน และเสนอให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่มีภารกิจคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสให้เพียงพอ รวมถึงควรให้อำนาจหน่วยงานเพื่อที่จะหาช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณช่องทางอื่นเพิ่มเติม อาทิ การให้อำนาจสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับส่วนแบ่งจากการยึดทรัพย์สินในคดีร่ำรวยผิดปกติ หรือคดีที่มีการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ โดยแบ่งเข้ากองทุนสำนักงาน ป.ป.ช.

ในส่วนของหน่วยงานควรให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในส่งเสริมให้มีการชี้ช่องพยานการทุจริต ไม่ว่าจะในระดับองค์กร นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เช่น สมาคม โดยจัดให้มีการขึ้นทะเบียนกับ ป.ป.ช. โดยตรง เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองกลุ่มบุคคลดังกล่าว เนื่องจากลำพังเพียง ป.ป.ช. หน่วยงานเดียว อาจครอบคลุมบุคคลได้ไม่ทั่วถึง การที่ ป.ป.ช. เข้าไปส่งเสริมเช่นว่านี้ เห็นว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงการชี้ช่องการทุจริตได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการกำหนดมาตรการและกลไกได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 ว่าด้วยการส่งเสริมการป้องกัน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ

3. ประเทศไทยควรมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต เพื่อเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้ชี้ช่องเบาะแสการทุจริต

4. ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้กฎหมายให้เจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชน และบุคคลอื่น ทราบถึงความคุ้มครองด้านกฎหมาย ทั้งให้ภาคีรัฐภาคเอกชนมีโอกาสเท่ากันในการซื้อของเบาะแส และกำหนดให้มีผู้รับแจ้งเบาะแสดอย่างชัดเจนโดยให้หน่วยงานของรัฐยอมรับข้อมูลทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความใกล้ชิดระหว่างผู้ซื้อของเบาะแสดกับข้อมูลเพียงใด เพราะความใกล้ชิดย่อมหมายถึงการได้รับรู้ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงบริสุทธิ์ รวมทั้งการกำหนดโทษแก่ผู้ซื้อของเบาะแสดที่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จโดยเจตนา เพราะถือเป็นบทรัดกรองความถูกต้องในเนื้อหาของตัวข้อมูลและผู้ซื้อของเบาะแสดได้ให้ไว้เป็นการเบื้องต้น โดยพัฒนาระบบการซื้อของเบาะแสดที่สะดวก รวดเร็ว และอำนวยความสะดวกต่อผู้ซื้อของเบาะแสด และการนำเบาะแสดที่ได้รับการซื้อไปใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด โดยมีการประสานกันระหว่างหน่วยงานรับแจ้งและผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว

นอกจากนี้ควรจัดทำช่องทางซื้อของให้เข้าถึงได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยนำระบบเครือข่ายทางสารสนเทศหรือออนไลน์มาปรับใช้ เช่น การจัดให้มีการซื้อของทางธุรกิจผ่าน อีเมล เฟสบุ๊ก หรือเว็บไซต์ พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรับรู้และเข้าถึงได้สะดวก แต่อย่างไรก็ดียังคงต้องเป็นไปตามแนวทางการคุ้มครองพยานโดยต้องกำหนดระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น