



การปรับปรุงกฎหมาย ที่มีผลใช้บังคับอยู่ตามแนวทาง ปฏิรูปประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม :

การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล
ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
และการใช้อำนาจไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ



มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

TDRI



การปรับปรุงกฎหมาย ที่มีผลใช้บังคับอยู่ตามแนวทาง ปฏิรูปประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม :

การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล
ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
และการใช้อำนาจไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ



มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

TDRI

เรื่อง

การปรับปรุงกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ตามแนวทางปฏิรูปประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม: การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

โดย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

การปรับปรุงกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ตามแนวทางปฏิรูปประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม: การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2562.

368 หน้า.

1. กฎหมาย. I. ชื่อเรื่อง

340

ISBN 978-616-476-030-1

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน สสว.62.12.500.0

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ประสานงาน นางกันธรัตน์ ลาเทศ

พิมพ์ครั้งที่ 1 2562 จำนวน 500 เล่ม

พิมพ์ที่

จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 <http://www.kpi.ac.th>

โทรศัพท์ 0-2141-9600 โทรสาร 0-2143-8181

ราคา

280 บาท

คำนำ

การดำเนินคดีความผิดต่าง ๆ ในประเทศไทยยังคงมีอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะการขาดเบาะแสหรือข้อมูลในการเริ่มต้นดำเนินคดี หรือขาดพยานสำคัญในคดี เนื่องจากขาดความร่วมมือจากผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือทราบเบาะแสหรือข้อมูล หรือจากการช่วยเหลือปกป้องซึ่งกันและกัน อันเนื่องมาจาก

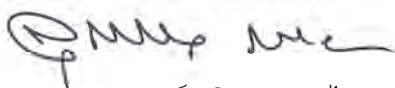
การมีส่วนร่วมในการกระทำผิด ด้วยเหตุข้างต้น มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก โดยเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ให้ข้อมูล ในขณะที่เดียวกันก็เป็นมาตรการที่มุ่งใจให้ประชาชน และผู้ที่มีเบาะแสมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรการนี้เหมือนดาบสองคม เพราะในอีกด้านหนึ่งหากผู้ให้ข้อมูลไม่ได้แจ้งโดยมีเจตนาสุจริต (good faith) ก็จะเป็นการใส่ร้ายป้ายสีให้แก่ผู้อื่นได้

ดังนั้น สถาบันพระปกเกล้า โดยสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา จึงเห็นควรให้มีการศึกษาและจัดทำรายงานวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ตามแนวทางปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม : การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) ที่เกี่ยวข้องกับกรทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อสาธารณะประโยชน์” ขึ้น เพื่อทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง

ผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และลักษณะของปัญหาในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ รวมไปถึงการศึกษาระบบการขั้นตอนและโครงสร้างทางกฎหมาย และการบังคับใช้โดยพิจารณาสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย สถาบัน หรือการเมืองในประเทศนั้นๆ ที่จะรองรับการออกมาเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทเรียนหรือตัวอย่างของแนวทางปฏิบัติจากประเทศที่เจริญแล้ว และการนำเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อส่งเสริม สนับสนุน ดูแล และปกป้องสวัสดิการของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือผู้ให้เบาะแสภายใต้บริบทของสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ดีขึ้นต่อไป

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะองค์กรที่มีพันธกิจส่งเสริมงานวิชาการของรัฐสภา มีความยินดีเป็นอย่างยิ่งในการเผยแพร่รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักการสากลต่อไป



ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทสรุปผู้บริหาร

ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สร้างความเป็นธรรมในสังคม รักษาความมั่นคงของประเทศ และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม การกำหนดนโยบายและโครงการของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นธรรม และมีธรรมาภิบาลเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม และนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มั่นคง ก้าวหน้าและยั่งยืน การบริหารภาครัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั้นต้องเป็นไปอย่างสุจริตโปร่งใส เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ แต่เท่าที่ผ่านมายังปรากฏว่ามีหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการบริหารภาครัฐที่ดีได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดการสูญเสียแล้ว ยังพบว่าเกิดปัญหาทุจริต สูญเสียทรัพยากรโดยใช่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อภาครัฐดำเนินนโยบาย มาตรการหรือแนวทางการบริหารการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมมาใช้ การทุจริตที่เกิดขึ้นดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพยากรของประเทศจำนวนมหาศาล

ทั้งนี้ การกระทำความผิดที่ตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะลดลงได้หากมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลักธรรมาภิบาลที่ดีอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ข้อความบางประการไม่สามารถที่จะเปิดเผยได้ เพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อตามมาได้ อาทิ ประเด็นความมั่นคง เศรษฐกิจ

หรือความปลอดภัยของบุคคล ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บุคคลหรือกลุ่มคน บางกลุ่มใช้ประโยชน์โดยมิชอบจากการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้องทำให้ส่งผลให้มีการใช้อำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่ม การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจมีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ มีการทุจริตประพฤติ มิชอบนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมและสร้างความขัดแย้งของคน ในสังคม

ด้วยเหตุนี้เอง การตรวจสอบและปราบปรามการกระทำความผิด เป็นไปได้ยากหากไม่มีข้อมูลที่แสดงให้รู้ถึงการกระทำความผิดหรือ การใช้อำนาจในทางที่มิชอบเพื่อประโยชน์แห่งตนนั้น การให้ข้อมูล ไม่ว่าจะ ผู้ให้ข้อมูลนั้นจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือมีส่วนรู้เห็นการกระทำความผิดก็เป็นช่องทางหนึ่งในการดำเนินการสอบสวนการกระทำความผิดได้ ซึ่งการให้ข้อมูลดังกล่าวบ่งชี้ว่าการกระทำความผิดเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้และ จะต้องได้รับการลงโทษ ทั้งนี้ บทบาทในการให้ข้อมูลดังกล่าวทุกภาคส่วน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพราะประโยชน์สาธารณะ คือ สิ่งที่ประชาชนทุกคนหรือส่วนใหญ่ต่างมุ่งหวัง เพื่อตอบสนองความประสงค์ในด้านต่าง ๆ และเมื่อเกิดการกระทำที่เป็น การละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะก็ย่อมจะส่งผลให้ คนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบไปด้วยทั้งสิ้น

การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว นอกจากจะเป็นการยับยั้งการปฏิบัติ หน้าที่ที่เป็นไปโดยมิชอบและนำไปสู่การลงโทษแล้ว ยังเป็นการปรับปรุง ระบบบริหารงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพราะได้ทราบถึง ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลเพื่อปกป้อง รักษาประโยชน์สาธารณะยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม การทำงานภายในองค์กรหรือค่านิยมของคนในสังคม และส่งผลกระทบต่อ

ผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ทำให้ผู้ให้ข้อมูลเสี่ยงต่อการถูกแก้แค้น โต้ตอบและข่มขู่คุกคามจากกลุ่มบุคคลไม่ว่าจะเป็นเอกชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ อาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล หรือบุคคลในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล¹ หรือการลดชั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร จนถึงการใช้ให้ออกจากงาน เป็นต้น ที่ผ่านมากลไกการตรวจสอบของรัฐหรือการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากภาครัฐยังมีความล่าช้าในการปฏิบัติงานอยู่ อีกทั้งยังมีปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพยานกรณีที่มีประชาชนให้ข้อมูลการทุจริต รวมทั้งขาดแนวทางที่สร้างแรงจูงใจที่จะทำให้พยานให้ความร่วมมือได้ เนื่องจากพยานผู้ให้ข้อมูลต่างกังวลเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

UN Convention against Corruption มาตราที่ 33 ระบุไว้ว่า ประเทศที่ลงสัตยาบันต้องดำเนินการตามโดยให้มีระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่เป็นมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองต่อผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสหรือรายงานความผิด ทั้งนี้ เพื่อผู้ให้ข้อมูลพ้นจากการกระทำอันไม่ชอบอันเนื่องมาจากการรายงานของผู้ให้ข้อมูล หลักเหตุผลของมาตรานี้ คือ ความต้องการให้ประชาชนช่วยกันรายงานการทำผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่ให้ผู้รายงานหรือผู้ให้ข้อมูลต้องตกเป็นเหยื่อของการแก้แค้นจากการให้ข้อมูล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากรู้ว่ามีการทำผิด

¹ จากการศึกษาคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 24 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น.3), โดย ศิระ รัตตานุกุล, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เกิดขึ้น ผู้ที่ทราบเหตุแห่งความผิดนั้นก็จะไม่กล้าที่จะรายงาน เพราะกลัวว่าจะถูกแก้แค้นหรือทำให้เป็นเหยื่อจากการให้ข้อมูลเบาะแส ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมความเงียบ (silence culture) ซึ่งจะทำให้การทุจริตไม่ได้รับการเปิดเผย

องค์การความโปร่งใสสากล (TI November 2009) สำรวจการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลทุจริตของประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกรวม 10 ประเทศ และพบว่าผู้แจ้งข้อมูลทุจริตไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เนื่องจาก 1) บทบัญญัติเกี่ยวกับคุ้มครองผู้แจ้งทุจริตปรากฏในกฎหมายต่างๆ อย่างกระจัดกระจาย ทำให้การคุ้มครองไม่ครอบคลุมและรัดกุม และ 2) ไม่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการแก้แค้นเกิดขึ้น

ประเทศไทยมีแนวคิดการให้ข้อมูลแก่รัฐไม่เป็นระบบ กล่าวคือมีการกล่าวถึงการให้สิทธิบุคคลใด ๆ ที่จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานรัฐได้ แต่หลักเกณฑ์อื่นๆ โดยเฉพาะมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลยังไม่มีปรากฏชัดเจน แต่พบว่ามีรูปแบบการให้ข้อมูลแก่รัฐส่วนใหญ่ในลักษณะที่หน่วยงานใช้อำนาจรัฐเรียกให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ ข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ซึ่งปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พุทธศักราช 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช 2544 เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่

กฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดโทษทางอาญาหากบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ โดยกฎหมายดังกล่าวมิได้มีกฎเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองผู้ถูกเรียกมาให้ข้อมูลแต่อย่างใด และแม้แต่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไว้ ดังนั้นหน่วยงานที่จะรับผิดชอบต่อการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอย่างเป็นทางการ จึงยังไม่มี

ในทางปฏิบัตินั้นพบว่ามาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลทุจริตและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะขององค์กรกำกับดูแล เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ง. หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล และจำเป็นต้องร้องขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่คุ้มครองพยานอันได้แก่ สำนักงานคุ้มครองพยาน (กระทรวงยุติธรรม) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (กระทรวงยุติธรรม) หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ให้เป็นผู้คุ้มครองผู้แจ้งข้อมูล ทั้งนี้ คดีทุจริตถือเป็นคดีอาญาที่ต้องได้รับมาตรการคุ้มครองพิเศษตาม พ.ร.บ. คุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองพยานในคดีอาญาก็น่าจะมีช่องว่างสำหรับการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลการทุจริต ทั้งนี้ เพราะตาม พ.ร.บ. นี้ นิยามของคำว่า “พยาน” คือ “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญารวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” จากนิยามนี้ จะสังเกตได้ว่าผู้ให้ข้อมูลซึ่งอาจมีบทบาทเป็นเพียงแค่ผู้แจ้งข้อมูลซึ่งประสงค์จะไม่เปิดเผยตัวตนและยอมเป็นพยานก็ จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้

ในส่วนของการคุ้มครองพิเศษ เช่น การจัดหาที่พักที่ปลอดภัย ให้เงินช่วยเหลือสำหรับเลี้ยงชีพเป็นเวลา 1 ปี สมาชิกในครอบครัวเบิกได้ไม่เกินคนละ 200 บาทต่อวัน การมีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (ไม่ต่ำกว่า 12 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่มีค่าตอบแทนคนละไม่เกิน 200 บาทต่อวัน) เป็นต้น ซึ่งมาตรการคุ้มครองทั้งหมดนี้จะอยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม จะเห็นได้ว่าในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูลนั้น องค์การกำกับดูแลข้างต้นจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายทั้งสิ้น อีกทั้งหน่วยงานที่เข้ามาให้ความคุ้มครองนั้นยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและข้าราชการระดับสูง ซึ่งหากเป็นกรณีการทุจริตที่มีบุคคลเหล่านี้เข้าไปเกี่ยวข้อง คงมีข้าราชการระดับล่างน้อยรายที่กล้าแจ้งข้อมูลทุจริตต่อหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ มาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลที่มีอยู่ในประเทศไทยยังคงปราศจากความชัดเจนและไม่จริงจังในการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ในปัจจุบัน มาตรการจูงใจของหน่วยงานกำกับดูแล เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ที่กำหนดให้แก่ผู้แจ้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีทุจริต มาตรการดังกล่าว ได้แก่ 1) การเสนอต่อ กรม. ให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษกรณีเป็นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) โฉนดรางวัลหรือประกาศนียบัตร แต่ผู้ได้รับรางวัลต้องยินยอมให้ ป.ป.ช. เปิดเผยชื่อของตนนอกจากนี้ ยังอาจมีการให้เงินรางวัลตอบแทนด้วย แต่มูลค่าสูงสุดจะต้องไม่เกิน 10,000 บาท อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ป.ป.ช. ให้สินบนนำจับมูลค่าสูงสุดไม่เกิน 10 ล้านบาทกับผู้ให้ข้อมูล แต่เฉพาะกับคดีที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายแรงผิดปกติหรือคดีการแจ้งทรัพย์สินของนักการเมืองเท่านั้น ดังนี้ รางวัลตอบแทนที่ข้าราชการจะได้รับจากการทำหน้าที่พลเมืองดีหรือข้าราชการสุจริตถือว่าไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับ

ต้นทุนและความเสี่ยงในชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียงและทรัพย์สิน
ที่ต้องแบกรับทั้งจากอันตรายต่อตนเอง หรือ ครอบครัวและคนใกล้ชิด

นอกจากนี้ มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในปัจจุบันไม่ถูกจำกัด
เฉพาะการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ
เท่านั้น แต่ถูกนำไปใช้เพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลองค์กรในตลาดทุนและ
ตลาดหลักทรัพย์ด้วย ทั้งนี้เพราะภาคเอกชนที่ดำเนินการธุรกิจด้าน
ตลาดเงินและตลาดทุนนั้นเกี่ยวข้องกับการระดมทุนขนาดใหญ่และ
อาจจะแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนำมาซึ่งความเสียหาย
ในระดับมหภาคได้ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2551
เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ให้ข้อมูลในการเปิดเผยข้อมูลได้อย่างถูกต้อง
และเพื่อให้นักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
กับหลักทรัพย์อย่างถูกต้องสมบูรณ์ และครบถ้วนเพียงพอ อย่างไรก็ตาม
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เคยถูกนำมาใช้ ซึ่งอาจจะประเมินได้ว่า
มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของไทยในภาคเอกชนไม่มีประสิทธิภาพ
พอที่จะนำมาใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนด
กลไกหรือมาตรการคุ้มครองและเยียวยาผู้ให้ข้อมูลเอาไว้อย่างชัดเจน
เมื่อเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายตลาดหลักทรัพย์
และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (Securities Exchange Act of
1934 (SEA)) ซึ่งจำเป็นจะต้องเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้ การตีความ
การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมีความสำคัญในแง่ของการให้
ความเชื่อมั่นแก่ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งจะประสพกับความโดดเด่น เนื่องจาก
ทั้งถูกกีดกันและแบ่งแยกออกจากคนในองค์กรที่ถูกให้ข้อมูล หรือแม้แต่
อาจจะถูกข่มขู่คุกคามเพียงเล็กน้อยจนไปถึงการถูกฆาตกรรม ซึ่งถ้าไม่มี

กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจะทำให้ผู้ให้ข้อมูลไม่กลัวหรือกลัวที่จะมาเป็นผู้ให้ข้อมูล ในขณะที่เดียวกันการให้รางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลก็จะเป็นมาตรการที่จูงใจให้ประชาชนและผู้ที่มีเบาะแสมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น เพราะภายใต้ความเสี่ยงที่ต้องเผชิญนั้น ผู้ให้ข้อมูลยังได้รับผลตอบแทนกลับมา ดังนั้น มาตรการนี้จึงควรที่จะมีความคุ้มกันทั้งการลดความเสี่ยงที่ผู้ให้ข้อมูลจะต้องเผชิญและทั้งจูงใจให้ผู้ให้ข้อมูลทำการให้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ก็เสมือนดาบสองคม เพราะในด้านร้าย ถ้าผู้ให้ข้อมูลไม่ได้แจ้งโดยมีเจตนาสุจริต (good faith) ก็จะเป็นการใส่ร้ายป้ายสีให้แก่ผู้อื่นได้ ดังนั้น ในการมีมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ก็ควรจะมีมาตรการให้สิทธิและชื่อเสียงและรวมถึงการคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาควบคู่กันไปด้วย

ในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสให้มีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นใจและปลอดภัยแก่ผู้แจ้งนั้น จะต้องทำการศึกษามาตรฐานสากลต่าง ๆ อันได้แก่

1. อนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการคอร์รัปชันของคณะมนตรีแห่งยุโรป ค.ศ. 1999 (European Council's Criminal Law Convention on Corruption 1999)
2. อนุสัญญาความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศในอเมริกาเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน (The Inter-American Convention against Corruption)
3. อนุสัญญาต่อต้านการรับสินบนของสำนักงานกิจการต่างประเทศ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials)

4. Whistleblower protection: encouraging reporting
โดย OECD
5. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against
Corruption 2003)
6. International Principles for Whistleblower Legislation:
Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers
and Support Whistleblowing in the Public Interest
7. G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of
Whistleblowers
8. The European Court of Human Rights
9. อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต
(The Council of Europe Criminal Law Convention on
Corruption)
10. อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต
(The Council of Europe Civil Law Convention on
Corruption)
11. อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต (African Union Convention on
Preventing and Combating Corruption)

และนอกเหนือจากมาตรฐานสากลข้างต้นแล้ว รายงานฉบับนี้
ยังได้ทำการศึกษาและทบทวนหลักเกณฑ์การคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลของ
กฎหมายต่างประเทศซึ่งมีพัฒนาการมาช้านาน โดยพบว่ามีการบัญญัติ

หลักเกณฑ์มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก และยังมีอีกหลายประเทศซึ่งมีหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว อันได้แก่ ประเทศแอฟริกาใต้ อังกฤษ อิสราเอล กาน่า ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งในแต่ละประเทศก็มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกันไป เช่น ลักษณะของข้อมูล (Public Interest Information) ความหมายของการเป็นผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower protection) ดังนั้น หากศึกษาบทกฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศอย่างละเอียดและเป็นขั้นตอนก็จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ และพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหลักกฎหมายของประเทศไทยรวมถึงการให้ข้อเสนอแนะในทางกฎหมาย เนื่องจากการศึกษาหลักกฎหมายของแต่ละประเทศต่างมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาที่ประเทศเหล่านั้นต้องประสบรวมถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และระบบกฎหมาย จึงทำให้เกิดความแตกต่างกันในหลายๆ ประเด็น แสดงออกถึงจุดเด่นของหลักกฎหมายในแต่ละประเทศย่อมทำให้เป็นประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมในการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายกระทำขึ้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาข้อดีของมาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเทศที่จะสามารถนำมาปรับปรุงแก้ไขและปรับใช้ให้เกิดประโยชน์จนสุดท้ายสามารถเสนอบทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป ดังนั้นจึงเห็นควรศึกษาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในประเทศที่ได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ ตามลำดับ

ภายหลังที่ได้มีการศึกษามาตรฐานสากลและกฎหมายระหว่างประเทศไปแล้วนั้น รายงานฉบับนี้ได้ศึกษาถึงปัญหาในทางปฏิบัติ

โดยพบว่า การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของบุคคลทั่วไปต่อองค์กรภาคีรัฐต่าง ๆ และกรณีการให้ข้อมูลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการการเมืองต่อหน่วยงานของตน พบว่าสภาพปัญหาการเป็นผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทยนั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณาหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส โดยในส่วนี้

แยกพิจารณาความหมายของ 1) ข้อมูลหรือเบาะแส และ 2) ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ซึ่งในส่วนแรกนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของประเทศไทย พบว่าการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสทั้งกรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลต่อภาครัฐและกรณีข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนจะให้ข้อมูลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในกรอบความชอบธรรมเป็นสำคัญ จึงเห็นได้ว่าแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสยังไม่ครอบคลุมถึงประโยชน์สาธารณะในลักษณะอื่น ๆ เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐในกฎหมายต่างประเทศที่ได้ให้ความหมายการให้ข้อมูลให้รวมถึงเรื่องความปลอดภัยสาธารณะหรือการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และการกำหนดนิยามข้อมูลตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้นก็มีความแตกต่างกันตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตน โดยเมื่อพิจารณาประโยชน์สาธารณะขององค์กรอิสระนั้นได้กำหนดไว้แตกต่างกัน

โดยในส่วนที่สองนี้ พบว่าบริบทความหมายผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมิได้กำหนดนิยามไว้ ส่วนกรณีขององค์กรอิสระจะกำหนดความหมายของผู้ให้ข้อมูลในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นการที่ไม่ได้กำหนดนิยามผู้ให้ข้อมูลไว้โดยเฉพาะจึงทำให้เกิดความสับสนในการให้ความหมายของการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสต่อองค์กรอิสระทั้งหลาย ทั้งนี้ จึงควรกำหนดบทนิยามผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสไว้

โดยเฉพาะ โดยให้มีความหมายครอบคลุมถึงบุคคลทั่ว ๆ ไปที่รู้ข้อเท็จจริงอันมิชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงกรณีอื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง

2. ปัญหากระบวนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ โดยในส่วนนี้แยกพิจารณาออกเป็น 1) องค์การที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลหรือเบาะแส 2) รูปแบบการให้ข้อมูลหรือเบาะแส และ 3) การตรวจสอบข้อมูลหรือเบาะแส ซึ่งในส่วนแรก ปัญหาที่สำคัญของการให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ คือความลักลั่นในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐอย่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียน ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนดหน่วยงานผู้ทำหน้าที่เฉพาะในการวางหลักเกณฑ์กลางอันเป็นมาตรฐานให้หน่วยงานรัฐต่าง ๆ ถือปฏิบัติในทิศทางเดียวกันสำหรับกระบวนการให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่รัฐ อีกทั้งหน่วยงานเฉพาะดังกล่าวสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการบังคับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้

ในส่วนที่สองนั้น พบว่ากระบวนการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระนั้นต่างกำหนดช่องทางการให้การเสนอข้อมูลสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบอยู่แล้ว คือการรับข้อมูลทั้งในรูปแบบของหนังสือ ทางวาจา ทางโทรศัพท์ ทางโทรสาร ทางไปรษณีย์ และระบบอินเทอร์เน็ต (internet) เป็นต้น โดยที่รูปแบบการให้ข้อมูลนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม การกำหนดรายละเอียดของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในขั้นตอนอื่น ๆ ยังมีความแตกต่างกันในเรื่องกระบวนการรับข้อมูล เช่น ในกรณีขององค์กรอิสระ การกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกำหนดหลักเกณฑ์การให้ข้อมูล

เป็นหลักเกณฑ์ที่กว้าง ๆ ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะกำหนดหลักเกณฑ์
อย่างละเอียด สำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติยังไม่มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลไว้เลย จึงควรที่จะกำหนด
หลักเกณฑ์กระบวนการเปิดเผยข้อมูลต่อภาครัฐให้เป็นรูปแบบเดียวกัน
โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน
อื่น ๆ มาพิจารณาเพื่อจัดให้มีหลักเกณฑ์กลางที่ใช้ปฏิบัติร่วมกันต่อไป
ท้ายที่สุด คือ กรณีที่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสไม่ประสงค์จะเปิดเผยตัวตน
ซึ่งอาจจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของบัตรสนเท่ห์ มีแนวปฏิบัติว่าหน่วยงาน
ภาครัฐและองค์กรอิสระส่วนใหญ่มักจะไม่นิยมรับข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล
หรือเบาะแสที่ไม่ประสงค์จะออกนาม เพราะเห็นว่าข้อมูลดังกล่าว
ขาดความน่าเชื่อถือถึงแหล่งที่มา และอาจให้ข้อมูลเพื่อกลั่นแกล้งระหว่าง
บุคคล แต่มีบางหน่วยงานที่ ยอมรับข้อมูลจากบัตรสนเท่ห์เหล่านี้ ได้แก่
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวปฏิบัติของเรื่องยังคง
มีความแตกต่าง ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

ในที่สุดท้ายนั้น พบว่าหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแส
ในประเทศไทยมิได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูล
โดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกรกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น
อีกทั้งไม่ได้กำหนดบทลงโทษการให้ข้อมูลเท็จไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น
หากเกิดกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ ผู้นั้นอาจมีความผิดเพียง
ฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เท่านั้น
และในหลาย ๆ ครั้งก็พบว่าหลาย ๆ หน่วยงานเลือกที่จะไม่บังคับใช้
กฎหมายเพื่อลงโทษผู้ที่ให้ข้อมูลเท็จในส่วนนี้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควร
นำเงื่อนไขในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต และมีเหตุอันควรเชื่อว่ามี
การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

มากำหนดในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลของประเทศไทยด้วย และเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลได้มีการตรวจสอบข้อมูลแล้วเห็นว่าข้อมูลนั้นมีมูลก็จะเข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวต่อไปตามโครงสร้างขององค์กรรับข้อมูลหรือเบาะแสที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. ปัญหามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส โดยใน ส่วนนี้แยกพิจารณาออกเป็น 1) มาตรการปกปิดข้อมูล 2) มาตรการคุ้มครองทางกายภาพ และ 3) มาตรการคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร ซึ่งในส่วนแรกพบว่า มาตรการปกปิดข้อมูลนั้นในหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายไทย มีเพียงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่กำหนดมาตรการห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกรของตนโดยมิได้รับอนุญาต ฯลฯ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งแตกต่างกับแนวปฏิบัติของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยศูนย์บริการประชาชนได้วางแนวทางการดำเนินการของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษและแจ้งเบาะแสการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่ประชาชนได้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2541 กำหนดให้การให้ข้อมูลนั้นในเบื้องต้นให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดเจน ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน และการส่งสำเนาเรื่องโดยปกปิดชื่อผู้ร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในทางลับ ทั้งนี้ หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการข้างต้น ให้ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ราชการเสียหายและเห็นควรมีให้มีการดำเนินการทางวินัยต่อไป

ในส่วนที่สองนั้น พบว่าการให้ข้อมูลหรือเบาะแสในประเทศไทย มีเพียงหลักเกณฑ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่กำหนดให้ผู้เปิดเผย ข้อมูลหรือเบาะแสจะได้รับเอกสิทธิ์ไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทั้ง ทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัยอันเกิดจากการเปิดเผย ข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสนั้น ในขณะที่หน่วยงานอื่น ๆ ไม่ได้กำหนด เอกสิทธิ์ความคุ้มกันทางกฎหมายแต่อย่างใด โดยเอกสิทธิ์ดังกล่าว นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบแล้ว ยังเป็นมาตรการสำคัญที่จูงใจ ให้บุคคลเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสดีกด้วย

ในส่วนสุดท้ายนั้น พบว่าการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ให้ข้อมูล ภายในองค์กรนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกับการได้ตอบของผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่สำคัญในเรื่องการให้ข้อมูลหรือ เบาะแสภายในองค์กร (prohibited personnel practices) เช่น การลด ขั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร และการให้ ออกจากงาน เป็นต้น เมื่อพิจารณามาตรการคุ้มครองการให้ข้อมูล ของข้าราชการในการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้น พบว่าหากผู้ให้ข้อมูลที่ ถูกโต้ตอบจากบุคคลในหน่วยงานซึ่งไม่ใช่หัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชา ก็สามารถที่จะร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ แต่หากการกระทำโต้ตอบ มาจากหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา การร้องทุกข์อาจไม่ได้รับพิจารณา ด้วยความเป็นธรรม เพราะผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเสียเอง ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารก็ให้เห็นความสำคัญ กับการให้ข้อมูลภายในหน่วยงาน โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่รัฐหากเป็นบุคคลภายในหน่วยงาน ตามมติเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2542 กำหนดมาตรการ ให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็มิได้ครอบคลุมขยายไปถึงภาคเอกชน

เหมือนเช่น หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 1998 ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย Employment Right Act 1996² ของประเทศอังกฤษที่สามารถใช้บังคับกับบุคคลในองค์กร ลูกจ้างในหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่น ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนด้วย

4. ปัญหาการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

โดยในส่วนนี้แยกพิจารณาออกเป็น 1) ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ และ 2) ความผิดจากการกระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ซึ่งในส่วนแรกพบว่า การกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษในกฎหมายไทยนั้นได้ปรากฏในพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545³ แต่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษมีจำนวนค่าเสียหายที่ต่ำมาก เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิเฉพาะบุคคล และยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลไทยในประเด็นดังกล่าว แม้ว่าจะมีคำพิพากษาศาลฎีกาในหลายคดีที่พยายามนำแนวคิดเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมากำหนดโทษให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 438 และมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หลักเกณฑ์ที่ศาลนำมาใช้กำหนดค่าเสียหายดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เห็นว่าเป็นการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษเหมือนระบบกฎหมายจารีตประเพณี⁴ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย หรือประเทศอังกฤษ เป็นต้น จากการศึกษาการให้ข้อมูลหรือเบาะแสดต่อภาครัฐ

² UK Public Interest Disclosure Act, < <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/data.pdf>>

³ พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545 มาตรา 13.

⁴ สุรชัย พ่วงชูศักดิ์, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 34, น. 90-113.

ของบุคคลทั่วไปและกรณีข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานตน ต่างไม่ปรากฏหลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการให้ข้อมูลหรือเบาะแสเอาไว้ โดยเฉพาะ ดังนั้นหากผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้รับความเสียหายในลักษณะการทำละเมิดจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การโต้ตอบเนื่องจากการให้ข้อมูลจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการทำละเมิดตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 420 และมาตรา 448 เป็นต้น และเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วในส่วนของค่าเสียหายในเชิงลงโทษกรณีผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่ถูกโต้ตอบที่ได้รับความเสียหายหรือเชื่อว่าจะได้รับความเสียหายจากการถูกโต้ตอบนั้น ประเทศไทยควรเสนอให้กำหนดหลักการเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสและเสนอเพิ่มหลักการในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการโดยกำหนดให้มีค่าเสียหายในเชิงลงโทษซึ่งฐานในการคำนวณที่ชัดเจนเหมือนพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545 คือให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องโต้ตอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร

ในส่วนที่สองนั้น พบว่า หลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยมิได้กำหนดการกระทำที่เป็นการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ได้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้น เพียงแต่หากการกระทำโต้ตอบเข้าลักษณะการกระทำความผิดทางอาญาที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ในขณะที่กฎหมายของประเทศออสเตรเลียก็ยังปรากฏหลักการเยียวยาผู้ให้ข้อมูล

หรือเบาะแสอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ได้มีการให้ข้อมูลหรือเบาะแส เช่นว่านั้น นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการเยียวยาความเสียหายลักษณะอื่น ๆ ได้แก่การกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสกระทำการเพื่อยับยั้งการโต้ตอบของผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส (injunctive against reprisals) ปรากฏในจำนวนห้ามลรัฐของประเทศออสเตรเลียยกเว้นมลรัฐนิวเซาท์เวลล์ มลรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย และมลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย และการให้สิทธิที่จะหาที่ทำงานใหม่ในกรณีที่ตัวแทนหน่วยงานสามารถหาตำแหน่งที่ใช่ทักษะ ความสามารถคล้ายคลึงกันให้กับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ในมลรัฐควีนส์แลนด์ ดังนั้นประเทศไทยควรเสนอให้มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ฐานความผิดดังกล่าว นอกจากนี้ ในกรณีข้าราชการพลเรือนนั้นอาจกำหนดการชดเชยความเสียหายเพิ่มเติมจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือ การให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้นร้องขอให้ตนได้รับการโยกย้ายหรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งไม่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสในลักษณะเช่นเดียวกับหลักการของกฎหมายประเทศออสเตรเลียก็ได้

5. ปัญหาจากมุมมองของนักปฏิบัติตามภาคส่วนและสายงานต่างๆ จากการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 17 ราย พบว่า หน่วยงานของรัฐเกินครึ่งให้ความสำคัญกับการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส โดยจัดให้มีช่องทางเข้าถึงหลายช่องทางที่หลากหลาย ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะหน่วยงานเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและมีการตรวจสอบการกระทำผิดตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ในขณะที่ภาคอื่น ๆ เช่น ภาคประชาสังคมจะฝังตัวเองอยู่ในพื้นที่เพื่อที่จะส่งเสริม

ให้ผู้แจ้งเบาะแสรับรู้ถึงสิทธิและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในเรื่องของมาตรการความคุ้มครองสำหรับผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสด พบว่าเกือบทั้งหมดจะมีการรักษาความลับของผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสด ไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบเพื่อป้องกันการโต้ตอบและอาจจะมีการประเมินความเสี่ยงและการให้ความคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นกรณีทีอาจเกิดการโต้ตอบจากคู่กรณีได้ ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีอาศัยทรัพย์สินที่จำกัด ทำให้หลาย ๆ หน่วยงานไม่สามารถที่จะดำเนินการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสดได้เพียงลำพัง แต่ต้องพึ่งพาดำรวจเข้ามาสนับสนุนเพราะมีทรัพยากรครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เช่น สถานีตำรวจและนายตำรวจเป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวจึงเหมาะสมมากกว่าที่จะเข้ามาดูแลและให้ความคุ้มครองในส่วนนี้

สำหรับมาตรการจูงใจด้วยการให้สินรางวัลแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสนั้น พบว่า หลาย ๆ หน่วยงานยังมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการให้สินรางวัล โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเรื่องร้องเรียนเป็นการทั่วไป หรือเป็นการกระทำความผิดเชิงลหุโทษนั้น เห็นว่า การให้สินรางวัลไม่จำเป็นต้องมี เพราะเป็นการขัดต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนเข้ามาเกี่ยวข้อง การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนและหากประชาชนรู้สึกดีของตัวเองและมีทัศนคติเรื่องการรักษาประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมโดยทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครองประโยชน์สังคม เพราะเมื่อสังคมเป็นสุข ตนเองก็เป็นสุข นอกจากนี้ การให้สินรางวัลไม่เป็นผลต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซ้ำยังเป็นช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย ในอีกแง่หนึ่ง หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเรื่องร้องเรียนที่เป็นการเฉพาะ หรืออาศัยกฎหมายเฉพาะนั้น เห็นว่ามาตรการจูงใจด้วยการให้สินรางวัลเป็นปัจจัยหนึ่งที่เพิ่มแรงจูงใจ

ให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น อีกทั้ง ผู้ที่นำไปสู่การแจ้งจับกุมการกระทำ ความผิด ส่วนใหญ่จะมีส่วนเข้าไปข้องเกี่ยว หรือเป็นสายลับที่หน่วยงาน ส่งเข้าไปแฝงตัว ดังนั้นจึงสมควรได้รับค่าตอบแทนสำหรับความเสี่ยง ที่อาจจะต้องเผชิญเพราะหากขาดข้อมูลจากบุคคลเหล่านี้ หน่วยงาน จะไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดร้ายใหญ่ได้เลย นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ว่าผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสอาจจะต้องใช้เงินในการต่อสู้ ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การฟ้องร้องอันเป็นผลมาจากการได้ตอบได้ ดังนั้น ในกลุ่มนี้จึงเห็นว่าการให้สินรางวัลมีความจำเป็นสำหรับกรณีที่เป็น ความผิดลักษณะเฉพาะ และหากขาดเบาะแสนี้ก็ไม่สามารถพบเจอ ความผิดนี้ได้เลย แต่ต้องเกิดขึ้นภายหลังที่มีการนำคดีขึ้นสู่ชั้นสืบสวน และมีการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อันนำมาสู่การยึดทรัพย์สินให้ทรัพย์สิน นั้น เป็นของแผ่นดินเสียก่อนเท่านั้น

ประเด็นสุดท้ายคือการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อกลั่นแกล้งให้ ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหายนั้น จากการสัมภาษณ์พบว่า มีความเป็นไปได้ ที่จะพบเห็นการกระทำเชิงกลั่นแกล้งผู้อื่นเพื่อให้เสื่อมเสียหรือได้รับความเสียหาย ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า ทุกหน่วยงานจะต้องมีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนอย่างละเอียด เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งเสียก่อนว่ามีมูลและน่าเชื่อถือหรือไม่ หากพบ กรณีร้องเรียนเพื่อกลั่นแกล้ง แม้ว่าจะมีกฎหมายกลางเรื่องการแจ้งความเท็จ ต่อเจ้าพนักงานรับรองเอาไว้อยู่แล้ว แต่หน่วยงานส่วนใหญ่ในทางปฏิบัติ ก็ไม่เคยใช้กับผู้ที่แจ้งข้อมูลโดยทุจริตเลย ด้วยกังวลว่าการเอาผิดกับ ผู้ที่แจ้งเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีมูลเข้ามาจะทำให้ผู้ที่ต้องการแจ้งข้อมูล รู้สึกกลัว และไม่กล้าแจ้งอันเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ อีกเลย ทั้งนี้หน่วยงานมีความต้องการที่จะให้ประชาชนมีความกล้าหาญ

ในการแจ้งเบาะแสของการกระทำมิชอบเหล่านั้น โดยหน่วยงานจะเป็นผู้ตรวจสอบเองว่าเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นไปตามที่ผู้ร้องเรียนได้แจ้งไว้หรือไม่ ในขณะที่อีกฟากหนึ่งก็มีมุมมองที่เห็นต่างออกไปว่าควรจะต้องดำเนินคดีและลงโทษผิดวินัยที่ได้ขีดขาดและรุนแรงกับผู้ที่แจ้งข้อมูลโดยทุจริตเพราะทำให้เสียเวลาในการตรวจสอบโดยไม่จำเป็น ทำให้เรื่องที่เหมาะสมควรต้องได้รับการตรวจสอบและช่วยเหลือต้องล่าช้าออกไปอีก นอกจากนี้ การลงโทษด้วยการดำเนินคดีจะทำให้ประชาชนจำเป็นจะต้องหาข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลให้ละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น ก่อนที่จะร้องเรียนเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จะต้องสร้างความคุ้มกันปกป้องผู้เปิดเผยที่ใช้สิทธิโดยสุจริตแต่อาจเป็นการเข้าใจผิดจากการฟ้องร้องด้วยเช่นกัน หรือเชื่อโดยสุจริตว่าข้อมูลนั้นเป็นความจริง ปรากฏเจตนาจะกลั่นแกล้งให้ได้รับความเสียหาย ก็จะต้องถูกดำเนินคดี ซึ่งเจ้าพนักงานจะมีอำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลหรือไม่

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อยพบว่า การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของบุคคลทั่วไป ต่อองค์กรภาครัฐต่าง ๆ และกรณีการให้ข้อมูลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการการเมืองต่อหน่วยงานของตนนั้น ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการจูงใจทางการเงินหรือมาตรการในรูปแบบอื่น ๆ การหาแนวทางป้องกันมาตรการตอบโต้ และการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสอันเป็นเท็จเพื่อกลั่นแกล้งหรือให้ได้รับความเสียหาย ปัจจัยดังกล่าวย่อมมีผลต่อการร่วมกันปกป้อง รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น รายงานการศึกษานี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย

(1) ควรจัดให้มีการร่วมประชุมหารือวางมาตรการระหว่าง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ, อัยการ, ศาล) กับ ทนายความในกิจการที่จะต้องมีการแจ้งเบาะแสเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม ในเรื่องวิธีปฏิบัติที่จะให้ความปลอดภัยแก่ผู้ให้ข้อมูลตลอดจนครอบครัว

(2) ทบทวนมาตรการภายในองค์กรของตนอย่างต่อเนื่อง และ ถอดบทเรียนจากฐานข้อมูลของตนเองซึ่งได้มาจากการทำฐานข้อมูลสถิติ เรื่องร้องเรียน จำแนกประเภทผู้ร้องเรียน จำแนกรายภาค จำแนกช่องทาง จำแนกและจัดอันดับประเภทเรื่องที่ร้องเรียนโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อปรับปรุงระบบการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสต่อไป

(3) มีมาตรการจูงใจทางการเงินในการแจ้งเบาะแสเพราะการให้ สนิทรางวัลเป็นปัจจัยหนึ่งที่เพิ่มแรงจูงใจให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น ทั้งนี้ การให้เงินเป็นการสร้างแรงจูงใจที่เป็นรูปธรรม โดยควรที่จะระบุ หลักเกณฑ์ในการให้สินบนรางวัล เช่น ประเภทของการแจ้งเบาะแส ลักษณะบุคคลผู้ให้เบาะแส เงื่อนไขต่าง ๆ อีกทั้งไม่ควรที่จะก่อให้เกิดเป็น ภาระกับภาครัฐ กล่าวคือ ให้ครั้งเดียวแล้วจบ นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญ ที่ควรให้สินรางวัลเพราะผู้ที่น่าไปสู่การแจ้งจับกุมการกระทำความผิด ส่วนใหญ่จะมีส่วนเข้าไปข้องเกี่ยว หรือ เป็นสายลับที่หน่วยงานส่งเข้าไป แฝงตัว ดังนั้นจึงสมควรได้รับค่าตอบแทนสำหรับความเสี่ยงที่อาจจะ ต้องเผชิญเพราะหากขาดข้อมูลจากบุคคลเหล่านี้ มิฉะนั้นหน่วยงาน จะไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดร้ายใหญ่ได้เลย นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ว่าผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสดังกล่าวจะต้องใช้เงินในการ ต่อสู้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การฟ้องร้องอันเป็นผลมาจากการได้ตอบโต้ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่ควรจะนำมาใช้ในระยะเวลา ควรที่จะ

นำมาใช้เพียงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้นให้เกิดเป็นค่านิยมในสังคม เพราะหากใช้ต่อไปเรื่อย ๆ จะส่งผลให้เกิดก่อให้เกิดภาวะการเบียดบัง ผลลัพธ์ (Crowding-out effect) โดยประชาชนบางกลุ่มที่มีทัศนคติ ที่อยากจะช่วยคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอยู่แล้วรู้สึกว่ามันถูก “จ้ำ” มาให้ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะลดการแจ้งเบาะแสลงในท้ายที่สุด เนื่องจากไม่อยากจะรู้สึกว่ามันจ้ำเบาะแสไปเพราะต้องการค่าตอบแทน

(4) การให้เงินเป็นสินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประชาชนนั้น พึงให้เป็นการเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น โดยเฉพาะกรณี ที่รัฐสามารถติดตามทรัพย์สินคืนมาได้จากการกระทำความผิดก็สมควร ที่จะต้องตอบแทนผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้น ๆ หากเป็นการกระทำความผิด ในลักษณะทั่ว ๆ ไป เพียงเล็กน้อย หรือยอมความกันได้ หรือไม่ได้ทำให้รัฐ ได้รายได้ หรือเบาะแสที่ให้มานั้นไม่ได้มีน้ำหนักหรือคุณภาพเพียงพอที่จะ นำไปสู่การจับกุมและดำเนินคดีที่ไม่สมควรที่จะได้รับสินรางวัล นอกจากนี้ ผลกระทบจากการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจิตใจไม่สามารถ วัดเป็นมูลค่าได้ ซึ่งจะต้องหาทางเยียวยาแก้ไขโดยวิธีการอื่นนอกเหนือ ไปจากการให้เงินเป็นสินรางวัล

(5) อย่างไรก็ตามก็ดี หากบางหน่วยงานยังคงที่จะให้รางวัล ในรูปแบบอื่น ในบางกรณี ควรจะพิจารณาร่วมกันนอกเหนือจากการจัดเงินทุน ช่วยเหลือ หรือชดเชยหรือทดแทนความเสียหายแล้ว ควรจะมีการจัด เงินรางวัล การโปรโมทด้วยการเลื่อนตำแหน่ง หรือการแสดงความเสียใจ หรือขอโทษอย่างเป็นทางการต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจและ ตามกฎหมายต่าง ๆ ไม่ควรที่จะได้รับสินรางวัลจากการปฏิบัติงานเพราะ ถือว่าได้ทำตามหน้าที่ของตนเองและได้รับค่าจ้างเป็นการตอบแทนอยู่แล้ว การได้รับสินรางวัลเพิ่มเติมอาจจะนำมาซึ่งการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้

(7) มาตรการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูลของทุกหน่วยงานควรมีมาตรฐานเดียวกัน โดยต้องมีความชัดเจนและรัดกุม

(8) สร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ต่อต้านการกระทำความผิด โดยให้เห็นความสำคัญของภาษีของประชาชนเพื่อรักษาประโยชน์ของตนเองผ่านการสร้างเครือข่ายพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง

(9) หน่วยงานควรที่จะต้องจัดให้มีการแจ้งความคืบหน้าการตรวจสอบเป็นระยะ สอบทานและตรวจสอบการทำงานเพื่อสร้างความโปร่งใสและไว้วางใจของประชาชน

(10) จัดให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส แต่จะต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ให้มีความเหมาะสมและคุ้มค่าเสียก่อน

(11) ควรมีองค์กฤษฎีที่สนับสนุนเกี่ยวกับความปลอดภัย โดยร่วมมือกับฝ่ายความมั่นคงเพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดความไว้วางใจและความเชื่อมั่นที่จะให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่

(12) ในส่วนขององค์กฤษฎีนั้น ควรเป็นคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นองค์กรที่พิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล กำหนดกฎเกณฑ์และดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้ข้อมูล โดยคณะกรรมการต้องมีความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์จะคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในเรื่องที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมาย มิใช่เป็นเรื่องขัดผลประโยชน์กันในเรื่องอื่น ๆ อีกทั้งยังจะต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีคำสั่งให้คุ้มครองบุคคลดังกล่าวได้ในกรณีที่เหมาะสม โดยจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์การรักษาข้อมูลให้เป็นความลับเพื่อความปลอดภัยและป้องกันไม่ให้ข้อมูลรั่วไหล

นอกจากนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ทั้งนี้ จะต้องกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและผู้เกี่ยวข้องขึ้นตรงต่อคณะกรรมการเพื่อปลอดจากการแทรกแซง และมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

(13) สำหรับการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับโดยผู้มิวิชาชีพนั้น เห็นควรแก้ไขปัญหากฎหมายที่ขัดกันระหว่างกรให้ข้อมูลหรือเบาะแส และการเปิดเผยข้อมูลลับ โดยให้ความคุ้มครองไม่ต้องอยู่ในบังคับของ กฎเกณฑ์ด้านจรรยาบรรณทางวิชาชีพบางประการที่กิจการระบุไว้ อันเนื่องมาจากความจำเป็นเพื่อให้เกิดการแจ้งเบาะแสข้อมูลได้ ทั้งนี้ เป็นการให้การยกเว้นกรณีที่จรรยาบรรณทางวิชาชีพกำหนดให้ต้องทำตาม ข้อตกลงว่าจะไม่เปิดเผยข้อมูล หรือประเด็นที่ระบุว่าเป็นความซื่อสัตย์ ต่อวิชาชีพที่เข้มงวดจนไม่อาจจะแจ้งเบาะแสได้

(14) นอกจากนี้ การรายงานต่อฝ่ายงานหรือบุคคลภายนอก เป็นการเปิดช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารในกรณีเร่งด่วนหรือมีอันตราย หากใช้ช่องทางการรายงานตามปกติที่กิจการจัดไว้ หรือเพื่อยืนยันว่า ไม่ได้ร่วมการกระทำผิด หรือการกระทำผิดนั้นอาจจะกระทบต่อประโยชน์ ของสาธารณะ กรณีนี้ ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารจะได้รับความคุ้มครอง ในการเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลภายนอกได้ เช่น สื่อมวลชน องค์กรทางสังคม มูลนิธิ สมาคมทางกฎหมาย สหภาพการค้า หรือองค์กรทางวิชาชีพ/ทางธุรกิจ

(15) ทั้งนี้ องค์กรประกอบของการเปิดเผยข้อมูลความลับที่ได้รับ ความคุ้มครองพึงพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ 1) ข้อมูลที่เปิดเผยเป็น ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ 2) บุคคลมีช่องทางอื่น ๆ ในการเปิดเผย

ข้อมูลหรือไม่ 3) ความถูกต้องของข้อมูลที่เปิดเผย 4) เจตนาของผู้เปิดเผย 5) ความเสียหาย (หากมี) ที่เกิดขึ้นและสร้างความเดือดร้อนแก่นายจ้าง และความเสียหายนั้นมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และ 6) ความรุนแรงของบทลงโทษที่มีต่อบุคคลผู้เปิดเผยข้อมูลและผลที่ตามมา

(16) ในส่วนของการคุ้มครองความปลอดภัย คณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลควรจัดให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดสมควรจะให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือไม่โดยพิจารณาทั้งอัตราโทษ สถานะผู้กระทำผิด ปัจจัยสนับสนุนในการข่มขู่หรือแค้นแค้นหรือพฤติการณ์อื่นๆ ประกอบกัน

(17) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดควรกำหนดความหมายของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะในเรื่องการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมถึงประโยชน์สาธารณะลักษณะอื่น เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวกับสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยต่อสาธารณะ รวมทั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและกำหนดความหมายผู้ให้ข้อมูลให้หมายถึงบุคคลใด ๆ เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล

(18) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดควรกำหนดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจนว่าการให้ข้อมูลต้องกระทำโดยชัดแจ้งเป็นหนังสือระบุข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูล รายละเอียดข้อเท็จจริงที่นำมาเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั่นเอง

(19) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดควรจะกำหนดให้มีการลดหย่อนโทษกรณีและผู้แจ้งเบาะแสดเป็นผู้ร่วมกระทำผิดแต่ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์นำไปสู่การจับกุมที่ผู้กระทำผิดความผิดร้ายใหญ่

ทั้งนี้ การลดหย่อนโทษเห็นควรจะมีการกำหนดเอาไว้แต่เฉพาะบางคดีเท่านั้น ไม่ใช่ทุกเรื่อง อาทิ คดีทุจริต คดียาเสพติด เป็นต้น

(20) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสควรนำหลักสุจริต (good faith) และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็น (reasonably belief) ของกฎหมายต่างประเทศมาพิจารณาการให้ข้อมูลและการนำมาตราการคุ้มครองมาใช้กับผู้ให้ข้อมูลเพื่อช่วยลดปัญหาการแก้งฟ้องและทำให้ข้อมูลมีมูลน่าเชื่อถือและมีคุณภาพมากกว่าจะเป็นข้อมูลทั่วไป ที่หาเอาได้จากสื่อสาธารณะหรือข่าวลือ นอกจากนี้ ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบผู้กระทำความผิดจากเบาะแสหรือข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้ง ให้กรรมการมีอำนาจออกคำสั่งหยุดการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่แก้งผู้แจ้งเบาะแส

(21) การออกกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสซึ่งเป็นกฎหมายกลางควรให้การคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำความผิดหรือพยานทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง ตลอดจนทางวินัยอันเนื่องมาจากการให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องแก่คณะกรรมการ หรือหน่วยงานของรัฐ

(22) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสสมควรกำหนดนิยามความหมายของการได้ตอบเพื่อนำมาพิจารณากำหนดเป็นแนวทางใช้บังคับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลให้เหมาะสมกับลักษณะการได้ตอบ โดยในกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลของเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติของผู้แจ้งเบาะแสเมื่อหน่วยงานภาครัฐได้รับการร้องขอให้ใช้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล และให้หน่วยงานนั้นเสนอคำร้องขอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ความคุ้มครอง อาทิ การย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ

เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และ หลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวผู้ให้ข้อมูล การช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่ผู้ให้ข้อมูลพึงได้รับ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น ในกรณีที่ไม่มีกรณอนุมัติให้ใช้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าว หรือผู้ได้รับคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไปยังผู้ที่มีอำนาจรักษาการตามกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

(23) กรณีการโต้ตอบด้วยการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในประเด็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือ “Strategic Lawsuits Against Public Participation” หรือ เรียกย่อว่า “SLAPP” หรือที่ภาษาไทยใช้คำว่า “การฟ้องแก้แค้น” นั้น ควรจะมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่โดยกำหนดให้ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนกรณีที่มีการกล่าวข้อความ แสดงความคิดเห็น หรือไขข่าวแพร่หลายโดยสุจริต ในกิจการสาธารณะ นอกจากนี้ หากบุคคลใดถูกดำเนินคดีแพ่งเพราะเหตุ SLAPP ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นข้อกฎหมายเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 25 โดยไม่ต้องพิจารณาสืบพยานเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาลโดยไม่เนิ่นช้า สำหรับกรณีในการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยเป็นคดีหมิ่นประมาทหรือคดีแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานนั้น ให้ศาลออกกระเปียบภายในโดยกำหนดให้ศาลที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องตั้งประเด็นเรื่อง “การตีชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329(3)” สำหรับข้อหาหมิ่นประมาท และตั้งประเด็นเรื่อง “การใช้สิทธิโดยสุจริตในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ” สำหรับข้อหาแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน หากเข้ากรณีดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่ง ศาลสามารถ

ยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้โดยไม่ต้องประทับรับฟ้อง ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองผู้แสดงข้อเท็จจริงหรือความเห็นโดยสุจริตในกิจการสาธารณะได้ หากศาลยังคงประทับรับฟ้อง จำเลยควรที่จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลว่าโจทก์นั้นฟ้องแก้ไถ่ยก เพื่อให้ภวาระการพิสูจน์ตกแก่โจทก์แทนว่าตนดำเนินคดีอย่างสุจริต และหากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลให้เป็นที่พอใจได้ก็ให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น

(24) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสควรกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายของผู้ให้ข้อมูล โดยกำหนดสิทธิการเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิดในเชิงลงโทษได้ (exemplary damages) จากการกระทำที่เป็นการโต้ตอบ (reprisal) กำหนดให้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษมีฐานในการคำนวณที่ชัดเจนเหมือนพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545 คือ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่กระทำการโต้ตอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง ทั้งนี้ ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะการสูญเสียเงินเดือนที่ผ่านมาแต่ รวมถึงการสูญเสียรายได้ในอนาคตด้วย ความเสียหายต่อจิตใจ และความเสียหายลักษณะอื่นๆ นอกจากนี้ การให้ค่าสินไหมทดแทนนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ให้ข้อมูลในการใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นได้ เช่น การเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกเหนือจากค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชำระเพื่อเยียวยาความเสียหายของผู้ให้ข้อมูลแล้ว ผู้ที่กระทำการโต้ตอบอาจจะต้องได้รับโทษทางอาญาอันเนื่องมาจากการกระทำการโต้ตอบ โดยมีโทษทั้งจำคุกและปรับเหมือนเช่นกฎหมายต่างประเทศ

(25) ต้องมีการบังคับกฎหมายอย่างจริงจัง และกำจัดระบบอุปถัมภ์ ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วยกระบวนการความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ ภาคเอกชนและภาคประชาชนควรมีบทบาทและพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้มากขึ้น หากภาครัฐยอมที่จะเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินการของภาครัฐอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ให้แก่สาธารณชนและสื่อมวลชนรวมถึงนักวิชาการได้ตรวจสอบ และติดตามความคืบหน้า ทั้งนี้ ในกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ให้ข้อมูลมีส่วนร่วมในการตรวจสอบปัญหาอันกระทบต่อประโยชน์ดังกล่าว โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเมื่อดำเนินการตรวจสอบข้อมูล ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นข้อมูลอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งผลการดำเนินการหรือการสอบสวนในเรื่องที่มีการให้ข้อมูลแก่ผู้ให้ข้อมูล เว้นแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายห้ามเปิดเผยหรือกระทบต่อบุคคลใด

(26) ใช้สื่อออนไลน์เพื่อสร้างแรงกดดัน ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีในการให้เบาะแสเพื่อการตอบสนองที่รวดเร็ว อีกทั้งจะต้องมีการพัฒนาช่องทางการเข้าถึงหน่วยงานต่าง ๆ ให้มากกว่านี้ เป็นต้นว่าการกำหนดวิธีการรับข้อมูลด้วยทางวาจา โทรศัพท์ โทรสาร ทางไปรษณีย์ ทางระบบอินเทอร์เน็ต (internet) หรือจากสื่อมวลชน เพื่อช่วยเหลือทุกคนได้อย่างเท่าเทียม เช่น ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล

(27) จัดให้มีการจำแนกให้ชัดว่า ผู้ร้องที่เชื่อว่าข้อมูลที่ตนมีนั้นถูกต้องจริง ๆ แต่เป็นข้อมูลเท็จกับผู้ร้องที่มีเจตนาไม่สุจริตแต่แรกเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อกลั่นแกล้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ กลุ่มแรกไม่สมควรต้องได้รับโทษแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลา

ในการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากกลุ่มแรกโดยไม่จำเป็น เห็นควรจัดให้มีแนวทางให้ผู้แจ้งเบาะแสจำเป็นต้องหาข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลให้ละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น ก่อนที่จะให้ข้อมูลนั้น ๆ แก่เจ้าหน้าที่

(28) สำหรับการให้ข้อมูลของข้าราชการต่อหน่วยงานของตนนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะตามระบบการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่แล้ว และกำหนดให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นด้วย เช่น พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น โดยกระบวนการเปิดเผยข้อมูลต้องกำหนดให้ชัดเจน สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลภายในหน่วยงานของข้าราชการพลเรือน เห็นควรจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียนต่อส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชา เมื่อการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ควรต้องเป็นหน่วยงานหลักที่จะรับข้อมูลภายในหน่วยงานของข้าราชการเกี่ยวกับการกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมายที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน กรณีข้าราชการ ทหาร ข้าราชการการเมือง หรือแม้แต่ข้าราชการภาคส่วนอื่นอาจนำแนวคิดการบริหารจัดการการให้ข้อมูลมาปรับใช้ภายในองค์กรของตนก็ได้ เพราะโดยพื้นฐานของระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในหลายประเภทจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

การดำเนินคดีความผิดต่าง ๆ ในประเทศไทยยังคงมีหลายอุปสรรคเป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะการขาดเบาะแสหรือข้อมูลในการเริ่มต้นดำเนินคดี หรือขาดพยานสำคัญในคดี เนื่องจากขาดความร่วมมือจากผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือทราบเบาะแสหรือข้อมูล หรือจากการช่วยเหลือปกป้องซึ่งกันและกันอันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมในการกระทำผิด

จากการศึกษากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลนั้นพบว่ากฎหมายมีอยู่กระจัดกระจาย ทำให้ขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่เหมาะสมเพียงพอที่จะใช้ในการให้ความคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกฎหมายของต่างประเทศที่มีความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูล ดังนี้ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อส่งเสริม สนับสนุน ดูแล และปกป้องสวัสดิการของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือผู้ให้เบาะแสภายใต้บริบทของสังคมไทย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2559 มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายบัญญัติ”

การสร้างความมั่นใจให้กับผู้แจ้งเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูล และมีความกล้าที่จะให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินคดีดังกล่าวจะช่วยให้ประเทศไทยมีความพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมืองการปกครอง โดยการพัฒนาระบบกฎหมายและโครงสร้างของรัฐ รวมถึงการปรับปรุงระบบคุณธรรม ระบบจริยธรรม มาตรฐานด้านความโปร่งใส และการทำให้ภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อ

ต่อประชาชน การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา จะช่วยให้เกิดระบบการปกครองที่ดี นำมาซึ่งนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เกิดการพัฒนาทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยมีภาคประชาสังคมเป็นฐานในการตรวจสอบ ถ่วงดุลและกดดันให้ภาครัฐมีการพัฒนาธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น

สารบัญ

คำนำ	3
บทสรุปผู้บริหาร	5
สารบัญ	37
บทที่ 1 บทนำ	41
1.1 หลักการและเหตุผล	41
1.2 วัตถุประสงค์	48
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	49
1.4 ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน	50
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	52
1.6 ผลผลิต	53
บทที่ 2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล	55
เกริ่นนำ	55
2.1 แนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล	56
2.2 แนวคิดที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ	71
2.3 ความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ	94
2.4 การแจ้งเบาะแสกับแรงจูงใจทางการเงิน	96
2.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยาน ของประเทศไทย	101
2.6 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครอง ผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียนของประเทศไทย	111

บทที่ 3	มาตรฐานสากลในการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล	119
	เกริ่นนำ	119
3.1	มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายระหว่างประเทศ	120
3.2	มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายของต่างประเทศ	145
บทที่ 4	สภาพปัญหาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ในประเทศไทย	235
	เกริ่นนำ	235
4.1	ปัญหาแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส	236
4.2	ปัญหากระบวนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ	243
4.3	ปัญหามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส	253
4.4	ปัญหาการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส	268
4.5	ข้อสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส	273
4.6	ข้อสรุปจากการประชุมกลุ่มย่อยเกี่ยวกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส	322
บทที่ 5	ข้อเสนอแนะ	339
5.1	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย	339
	บรรณานุกรม	335
	ภาคผนวก	365



บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ภาคีรัฐมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สร้างความเป็นธรรมในสังคม รักษาความมั่นคงของประเทศ และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม การกำหนดนโยบายและโครงการของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นธรรม และมีธรรมาภิบาล เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม และนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มั่นคง ก้าวหน้าและยั่งยืน การบริหารภาครัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั้นต้องเป็นไปอย่างสุจริตโปร่งใสเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ แต่เท่าที่ผ่านมายังปรากฏว่ามีหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการบริหารภาครัฐที่ดีได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดการสูญเปล่าแล้ว ยังพบว่าเกิดปัญหาทุจริตสูญเสียชีวิตทรัพยากรโดยใช่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อภาครัฐดำเนินนโยบาย มาตรการหรือแนวทางการบริหารการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมมาใช้ การทุจริตที่เกิดขึ้นดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพยากรของประเทศจำนวนมาก

ทั้งนี้ การกระทำความผิดที่ตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะลดลงได้หากมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลักธรรมาภิบาลที่ดีอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ข้อความบางประการไม่สามารถที่จะเปิดเผยได้เพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อตามมาได้ อาทิ ประเด็นความมั่นคง เศรษฐกิจ หรือความปลอดภัยของบุคคล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บุคคลหรือกลุ่มคนบางกลุ่มใช้ประโยชน์โดยมิชอบจากการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้อง ทำให้ส่งผลให้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่ม การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจมีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ มีการทุจริตประพฤติมิชอบนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมและสร้างความขัดแย้งของคนในสังคม

ด้วยเหตุนี้เอง การตรวจสอบและปราบปรามการกระทำความผิดเป็นไปได้อย่างหากไม่มีข้อมูลที่แสดงให้รู้ถึงการกระทำความผิดหรือการใช้อำนาจในทางที่มิชอบเพื่อประโยชน์แห่งตนนั้น การให้ข้อมูลไม่ว่าผู้ให้ข้อมูลนั้นจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือมีส่วนรู้เห็นการกระทำความผิดก็เป็นช่องทางหนึ่งในการดำเนินการสอบสวนการกระทำความผิดได้ ซึ่งการให้ข้อมูลดังกล่าวบ่งชี้ว่าการกระทำความผิดเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้และจะต้องได้รับการลงโทษ ทั้งนี้ บทบาทในการให้ข้อมูลดังกล่าวทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพราะประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่ประชาชนทุกคนหรือส่วนใหญ่ต่างมุ่งหวังเพื่อตอบสนองความประสงค์ในด้านต่างๆ และเมื่อเกิดการกระทำที่เป็นการละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะก็ย่อมจะส่งผลให้คนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบไปด้วยทั้งสิ้น

การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว นอกจากจะเป็นการยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปโดยมิชอบและนำไปสู่การลงโทษแล้ว ยังเป็นการปรับปรุง

ระบบบริหารงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพราะได้ทราบถึงข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานภายในองค์กรหรือค่านิยมของคนในสังคม และส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ทำให้ผู้ให้ข้อมูลเสี่ยงต่อการถูกแก้แค้น โต้ตอบและข่มขู่คุกคามจากกลุ่มบุคคลไม่ว่าจะเป็นเอกชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ อาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล หรือบุคคลในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล¹ หรือการลดขั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร จนถึงการทำให้ออกจากงาน เป็นต้น ที่ผ่านมากลไกการตรวจสอบของรัฐหรือการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากภาครัฐยังมีความล่าช้าในการปฏิบัติงานอยู่ อีกทั้งยังมีปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพยานกรณีที่มีประชาชนให้ข้อมูลการทุจริต รวมทั้งขาดแนวทางที่สร้างแรงจูงใจที่จะทำให้พยานให้ความร่วมมือได้ เนื่องจากพยานผู้ให้ข้อมูลต่างกังวลเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

UN Convention against Corruption มาตราที่ 33 ระบุไว้ว่า ประเทศที่ลงสัตยาบันต้องดำเนินการตามโดยให้มีระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่เป็นมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองต่อ

¹ จากการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 24 (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) (น.3), โดย ศิระ รัตตานุกุล, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ผู้ที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสหรือรายงานความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลพ้นจากการกระทำอันไม่ชอบอันเนื่องมาจากการรายงานของผู้ให้ข้อมูล หลักเหตุผลของมาตรการนี้ คือ ความต้องการให้ประชาชนช่วยกันรายงานการทำผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่ให้ผู้รายงานหรือผู้ให้ข้อมูลต้องตกเป็นเหยื่อของการแก้แค้นจากการให้ข้อมูล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากรู้ว่ามีการทำผิดเกิดขึ้น ผู้ที่ทราบเหตุแห่งความผิดนั้นก็จะไม่กล้าที่จะรายงาน เพราะกลัวว่าจะถูกแก้แค้นหรือทำให้เป็นเหยื่อจากการให้ข้อมูลเบาะแส ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมความเงียบ (silence culture) ซึ่งจะทำให้การทุจริตไม่ได้รับการเปิดเผย

องค์การความโปร่งใสสากล (TI November 2009) สำรวจการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลทุจริตของประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกรวม 10 ประเทศ และพบว่าผู้แจ้งข้อมูลทุจริตไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เนื่องจาก 1) บทบัญญัติเกี่ยวกับคุ้มครองผู้แจ้งทุจริตปรากฏในกฎหมายต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจาย ทำให้การคุ้มครองไม่ครอบคลุมและรัดกุม และ 2) ไม่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการแก้แค้นเกิดขึ้น

ประเทศไทยมีแนวคิดการให้ข้อมูลแก่รัฐไม่เป็นระบบ กล่าวคือ มีการกล่าวถึงการให้สิทธิบุคคลใด ๆ ที่จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานรัฐได้ แต่หลักเกณฑ์อื่น ๆ โดยเฉพาะมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลยังไม่มีปรากฏชัดเจน แต่พบว่ามีรูปแบบการให้ข้อมูลแก่รัฐส่วนใหญ่ในลักษณะที่หน่วยงานใช้อำนาจรัฐเรียกให้ บุคคลใด ๆ มาให้ ถ้อยคำ ข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พุทธศักราช 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช 2544 เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายเหล่านั้น ได้กำหนดโทษทางอาญาหากบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ โดยกฎหมายดังกล่าวมิได้มีกฎเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองผู้ถูกเรียกมาให้ข้อมูลแต่อย่างใด และแม้แต่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่จะรับผิดชอบต่อการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอย่างเป็นทางการจึงยังไม่มี

ในทางปฏิบัตินั้นพบว่ามาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลทุจริตและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะขององค์กรกำกับดูแล เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ง. หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและจำเป็นต้องร้องขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่คุ้มครองพยานอันได้แก่ สำนักงานคุ้มครองพยาน (กระทรวงยุติธรรม) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (กระทรวงยุติธรรม) หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ให้เป็นผู้คุ้มครองผู้แจ้งข้อมูล ทั้งนี้ คดีทุจริตถือเป็นคดีอาญาที่ต้องได้รับมาตรการคุ้มครองพิเศษตาม พ.ร.บ. คุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองพยานในคดีอาญาก็น่าจะมีช่องว่างสำหรับการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลการทุจริต ทั้งนี้ เพราะตาม พ.ร.บ.นี้ นิยามของคำว่า “พยาน” คือ “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา หรือศาล

ในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มีให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” จากนิยามนี้ จะสังเกตได้ว่าผู้ให้ข้อมูลซึ่งอาจมีบทบาทเป็นเพียงแค่ผู้แจ้งข้อมูลซึ่งประสงค์จะไม่เปิดเผยตัวตนและยอมเป็นพยานก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้

ในส่วนของมาตรการคุ้มครองพิเศษ เช่น การจัดหาที่พักที่ปลอดภัย ให้เงินช่วยเหลือสำหรับเลี้ยงชีพเป็นเวลา 1 ปี สมาชิกในครอบครัวเบิกได้ไม่เกินคนละ 200 บาทต่อวัน การมีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (ไม่ต่ำกว่า 12 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่มีค่าตอบแทนคนละไม่เกิน 200 บาทต่อวัน) เป็นต้น ซึ่งมาตรการคุ้มครองทั้งหมดนี้จะอยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม จะเห็นได้ว่าในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูลนั้น องค์กรกำกับดูแลข้างต้นจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายทั้งสิ้น อีกทั้งหน่วยงานที่เข้ามาให้ความคุ้มครองนั้นยังคงอยู่ภายใต้้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งหากเป็นกรณีการทุจริตที่มีบุคคลเหล่านี้เข้าไปเกี่ยวข้อง คงมีข้าราชการระดับล่างน้อยรายที่กล้าแจ้งข้อมูลทุจริตต่อหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ มาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลที่มีอยู่ในประเทศไทยยังคงปราศจากความชัดเจนและไม่จริงจังในการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ในปัจจุบัน มาตรการจูงใจของหน่วยงานกำกับดูแล เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ที่กำหนดให้แก่ผู้แจ้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีทุจริต มาตรการดังกล่าว ได้แก่ 1) การเสนอต่อ กรม. ให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษกรณีเป็นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) โฉรางวัลหรือประกาศนียบัตร แต่ผู้ได้รับรางวัลต้องยินยอมให้ ป.ป.ช. เปิดเผยชื่อของตนนอกจากนี้ ยังอาจมีการให้เงินรางวัลตอบแทนด้วย แต่มูลค่าสูงสุดจะต้องไม่เกิน 10,000 บาท อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ป.ป.ช.

ให้สินบนนำจับมูลค่าสูงสุดไม่เกิน 10 ล้านบาทกับผู้ให้ข้อมูล แต่เฉพาะกับคดีที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายแรงผิดปกติหรือคดีการแจ้งทรัพย์สินของนักการเมือง เท่านั้น ดังนี้ รางวัลตอบแทนที่ข้าราชการจะได้รับจากการทำหน้าที่พลเมืองดีหรือข้าราชการสุจริตถือว่าไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับต้นทุนและความเสี่ยงในชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียงและทรัพย์สินที่ต้องแบกรับทั้งจากอันตรายต่อตนเอง หรือ ครอบครัวและคนใกล้ชิด

นอกจากนี้ มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในปัจจุบันไม่ถูกจำกัดเฉพาะการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ถูกนำไปใช้เพื่อส่งเสริมการค้ากับดูแลองค์กรในตลาดทุนและตลาดหลักทรัพย์ด้วย ทั้งนี้เพราะภาคเอกชนที่ดำเนินการธุรกิจด้านตลาดเงินและตลาดทุนนั้นเกี่ยวข้องกับการระดมทุนขนาดใหญ่และอาจจะแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนำมาซึ่งความเสียหายในระดับมหภาคได้ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2551 เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ให้ข้อมูลในการเปิดเผยข้อมูลได้อย่างถูกต้องและเพื่อให้นักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์อย่างถูกต้องสมบูรณ์ และครบถ้วนเพียงพอ อย่างไรก็ตามก็ดีพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เคยถูกนำมาใช้ ซึ่งอาจจะประเมินได้ว่ามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของไทยในภาคเอกชนไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะนำมาใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดกลไกหรือมาตรการคุ้มครองและเยียวยาผู้ให้ข้อมูลเอาไว้อย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายตลาดหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (Securities Exchange Act of 1934 (SEA)) ซึ่งจำเป็นต้องเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้ การตีความ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมีความสำคัญในแง่ของการให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งจะประสพกับความโดดเด่น เนื่องจากทั้งถูกกีดกันและแบ่งแยกออกจากคนในองค์กรที่ถูกให้ข้อมูล หรือแม้แต่อาจจะถูกข่มขู่คุกคามเพียงเล็กน้อยจนไปถึงการถูกฆาตกรรม ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจะทำให้ผู้ให้ข้อมูลไม่กล้าหรือกลัวที่จะมาเป็นผู้ให้ข้อมูล ในขณะที่เดียวกันการให้รางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลก็จะเป็นมาตรการที่จูงใจให้ประชาชนและผู้ที่มีเบาะแสมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น เพราะภายใต้ความเสี่ยงที่ต้องเผชิญนั้น ผู้ให้ข้อมูลยังได้รับผลตอบแทนกลับมา ดังนั้น มาตรการนี้จึงควรที่จะมีความคุ้มค่าทั้งการลดความเสี่ยงที่ผู้ให้ข้อมูลจะต้องเผชิญและทั้งจูงใจให้ผู้ให้ข้อมูลทำการให้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ก็เหมือนดาบสองคม เพราะในด้านร้าย ถ้าผู้ให้ข้อมูลไม่ได้แจ้งโดยมีเจตนาสุจริต (good faith) ก็จะเป็นการใส่ร้ายป้ายสีให้แก่ผู้อื่นได้ ดังนั้น ในการมีมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ก็ควรจะมีมาตรการให้สิทธิและชื่อเสียงและรวมถึงการกู้ชื่อเสียงแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาควบคู่กันไปด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) ทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล (whistleblower) ที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน รวมทั้งลักษณะของปัญหาในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ
- 2) ศึกษากระบวนการขั้นตอนและโครงสร้างทางกฎหมายและการบังคับใช้โดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย สถาบัน หรือ การเมืองในประเทศนั้นๆ ที่จะรองรับการออกมาเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทเรียนหรือ

ตัวอย่างของแนวทางปฏิบัติจากประเทศที่เจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

- 3) นำเสนอข้อเสนอนี้เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อส่งเสริม สนับสนุน ดูแล และปกป้องสวัสดิการของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือผู้ให้เบาะแสภายใต้บริบทของสังคมไทย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2559 มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”
- 4) สนับสนุน และพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการให้แก่บุคลากรในวงงานรัฐสภา และประชาชนทั่วไปในการดำเนินภารกิจตามบทบาทในวงงานนิติบัญญัติ

1.3 เปรียบวิธีวิจัย

- 1) ศึกษากฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติพระราชกำหนด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower)

ในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนภาคธุรกิจ รวมทั้งทบทวนกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้ข้อมูล โดยทบทวนแนวคิดต่าง ๆ ทั้งของต่างประเทศและในประเทศไทย

- 2) ศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินงานจากประสบการณ์ของต่างประเทศประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูล อาทิ สหรัฐอเมริกา² สหราชอาณาจักร³ และออสเตรเลีย⁴ หรือประเทศญี่ปุ่น⁵ อย่างน้อย 3 ประเทศ
- 3) วิเคราะห์ถึงแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลหรือเบาะแส รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ให้ข้อมูล ทั้งในส่วนของกฎหมายและการบังคับใช้
- 4) จัดสัมมนากลุ่มย่อยและ/หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

1.4 ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน

การศึกษาในโครงการนี้จะสำรวจประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) ตลอดจนสมภาวะการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับมาตรฐานความคุ้มครองและความเข้าใจในบทบาท

² The Whistleblower Protection Act of 1989

³ Public Interest Disclosure Act 1989

⁴ ประเทศออสเตรเลียแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายเรียกชื่อแตกต่างกันไป ซึ่งก็ใกล้เคียงกับกฎหมายของประเทศอังกฤษ

⁵ Whistleblower Protection Act-No. 122 of 2004

ที่แตกต่างกันระหว่างพยานและผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพื่อสร้างมูลเหตุ
ชักจูงใจของการออกมาเปิดเผยข้อมูลและหาแนวทางปรับปรุงมาตรการ
การคุ้มครองนั้นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงแนวทางป้องกันการ
การออกมาเปิดเผยข้อมูลด้วยเจตนาที่ไม่สุจริตเพื่อช่วยลดการทุจริต
คอร์รัปชัน ดังเช่นที่มีการดำเนินการอยู่ในหลายประเทศ โดยจะใช้วิธีการ
การศึกษาดังนี้

- 1) ใช้การทบทวนวรรณกรรมเป็นหลัก โดยจะทำการวิจัยเอกสาร
อาทิ ตำรา ผลการศึกษาที่ผ่านมา นโยบาย เงื่อนไขข้อตกลง
แผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน เอกสารราชการ ข้อมูลสถิติ บันทึก
การประชุม บทความจาก website และรายงานศึกษาของ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) ประชุมระดมสมองระหว่างนักวิจัยเพื่อวิเคราะห์ข้อมูล
และกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยจะหารือกัน
ระหว่างนักวิจัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากสาขาวิชาชีพ
ที่หลากหลาย ทั้งสายสังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศ-
าสตร์ เป็นต้น
- 3) วิเคราะห์ความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมของแนวคิด
หลักการ มาตรฐาน วิธีการ กฎ ระเบียบ การบริหารจัดการ
ของมาตรการสากลเพื่อคุ้มครองผู้ให้เบาะแสหรือข้อมูล
เพื่อการประยุกต์ใช้กับประเทศไทยรวมถึงการดำเนินงาน
ขององค์กรกำกับดูแลให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล
- 4) สัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ในการ
ทำงานด้านการคุ้มครองพยานและผู้ให้เบาะแส เยี่ยมหรือ
ผู้ให้เบาะแสน้อย 15 คน
- 5) จัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นกับ

หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนต่างๆ ของสังคม โดยจะเชิญผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม ศาล อัยการ กรมบังคับคดี ทนายความ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ บริษัทมหาชนและสมาคมธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 20 คน เพื่อนำความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะ

- 6) จัดทำรายงานสรุปและข้อเสนอแนะ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้องค์ความรู้และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) และสามารถนำไปใช้ในการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติ ในวันที่ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2559
- 2) สร้างความรับรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรในวงงานรัฐสภา และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับแนวทางของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้มีการพัฒนานกฎหมายที่ดียิ่งขึ้น
- 3) หน่วยงานคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถหาแนวทางและข้อเสนอแนะป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ดีขึ้น

- 4) ปกป้องและคุ้มครองผู้ที่เปิดเผยข้อมูล หรือให้เบาะแส เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพลเมืองของประเทศที่ดี

1.6 ผลผลิต

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ซึ่งประกอบด้วย เนื้อหาอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

- 1) การทบทวนกฎหมายหมายการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2) รายงานสรุปผลที่ได้การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- 3) ข้อเสนอแนะในการเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ



บทที่ 2

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับ การคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล

เกริ่นนำ

ปัจจัยสำคัญในการดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ก็คือ เบาะแสหรือข้อมูลเพื่อเริ่มต้นดำเนินคดี และผู้ให้ข้อมูลเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญขั้นต้นในการดำเนินการสอบสวนและหาตัวผู้กระทำความผิดเพื่อลงโทษ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองและส่งเสริมให้ผู้ให้ข้อมูลมีความกล้าเพียงพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะได้ ในส่วนนี้จะได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล แนวคิดที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ ความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐของประเทศไทยเพื่อตระหนักถึงความสำคัญของการมีอยู่และส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าวในสังคม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 แนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล

เมื่อประโยชน์สาธารณะมีลักษณะเป็นนามธรรม การป้องกันไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Tragedy of the common คือทุกคนเสียประโยชน์ถ้าหนึ่งดูตาย แต่ก็ไม่มีแรงจูงใจให้ปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม มาตรการการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะให้คงอยู่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถูกกำหนดขึ้น โดยจะต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน หรือความชอบธรรมที่บุคคลนั้นพึงได้รับและในขณะเดียวกันย่อมเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลมีความกล้าหาญที่จะออกมาให้ข้อมูลมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ จะต้องทำความเข้าใจที่มาและความหมายผู้ให้ข้อมูล การเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ ความสัมพันธ์ของการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชนเพื่อรับรู้ถึงขอบเขตการเป็นผู้ให้ข้อมูล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ที่มาและความหมายผู้ให้ข้อมูล

การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมไม่ว่าเป็นการรวมกลุ่มกันในระดับใด ย่อมต้องคำนึงถึงประโยชน์ร่วมกันหรือประโยชน์สาธารณะ (public interest) เช่น ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน การกินดี อยู่ดี มีสุขภาพแข็งแรงทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ เป็นต้น ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่คนในสังคมหรือองค์กรนั้น ๆ จะได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดที่จะได้รับผลประโยชน์เป็นการส่วนตัวแต่เพียงผู้เดียว เป็นความสำนึกที่บุคคลในสังคมจะต้องช่วยกันดูแล ปกป้อง รักษาไม่ให้สิ่งที่เรียกได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ (public interest) ถูกทำลาย ทำให้เสียหาย หรือได้รับความ กระทบกระเทือนในลักษณะที่ไม่ถูกต้องอย่างหนึ่งอย่างใด ด้วยความสำนึกของบุคคลในสังคมที่จะต้องช่วยกัน

ดูแลประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง จึงเป็นที่มาของบุคคลที่ถูกเรียกว่า ผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) โดยเป็นบุคคลที่เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในรูปแบบของการเปิดเผยการกระทำที่ไม่ถูกต้องให้ปรากฏแก่สังคมต่อไป โดยผู้ให้ข้อมูลนั้น เป็นคำศัพท์ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในระดับนานาชาติ แต่อาจมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันออกไป เช่น The bell-ringer ในประเทศสก็อตแลนด์ หรือ ในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเรียกว่า Lighthouse keeper⁶ หรือ Whistleblower เป็นต้น ในการพิจารณาความหมายของผู้ให้ข้อมูล จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาถึงความหมายของการให้ข้อมูลซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ในหลายลักษณะ ดังนี้

ในระยะแรกเริ่ม Ralph Nader ได้ให้ความหมาย “Whistleblowing” คือ การกระทำของบุคคลที่เชื่อว่าประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ขององค์กร บุคคลจะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะหากพบว่าองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การทุจริต (corruption) การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย ข้อฉล หลอกลวง รวมไปถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะอื่น ๆ⁷

Marcia Miceli และ Janet Near ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการให้ข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นว่า “Whistleblowing” คือการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผิดจรรยาบรรณ หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้างให้แก่องค์กรที่รับผิดชอบโดยคนในองค์กร หรือคนที่เคยอยู่ในองค์กรนั้น⁸

⁶ Kirstine Drew. “Whistle Blowing and Corruption an initial and Comparative review.” www.psir.org.

⁷ Ralph Nader, “An Anatomy of Whistleblowing”, quoted in “the Public Interest”, Report of the Senate Select Committee on Public Interest Whistleblowing. Canberra 1994, p.7.

⁸ Marcia Miceli and Janet Near, Blowing the whistle, 1992, quoted in “Whistleblowing Study”. The Competition Bureau, Canada.

Gerald Vinten ชาวอังกฤษได้ให้นิยามคำว่า “Whistleblowing” คือการเปิดเผยข้อมูลที่ลึกลับซึ่งมีเหตุผลว่ามีการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง การทุจริต การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของคนงาน⁹

J.G.Starke QC ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ “Whistleblowing” ดังนี้¹⁰ 1) เป็นการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการกระทำความผิด 2) การเปิดเผยดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดดังที่แจ้งไว้ 3) เป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต 4) ข้อมูลที่นำมาเปิดเผยเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และ 5) ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดห้ามเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

วิทยากร เชียงมูลได้ให้ความหมายคำว่า “Whistleblowing” หมายความว่า การเปิดเผยพฤติกรรมที่ขัดฉลฝิดกฎหมาย หรือศีลธรรมจรรยาขององค์กรต่อสาธารณชน โดยสมาชิกปัจเจกชนหรือโดยกรรมการที่รับผิดชอบดูแลแต่ไม่มีสิทธิอำนาจในการลงโทษการทำความผิดดังกล่าว¹¹

⁹ Gerald Vinten, “Whistleblowing in the health-related professions”; “Whistle Blowing: Corporate Help or Hindrance” (1992) 30 Management Decision 44, quoted in Whistleblowing study, The Competition Bureau, Canada. <http://www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html>

¹⁰ J.G.Starke QC, “The Protection of Public Service Whistleblower: Part I and II” 1 Australian Law Journal

¹¹ วิทยากร เชียงมูล, อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร, 2547), น. 332.

จากการให้คำนิยามการให้ข้อมูลดังกล่าว สามารถจำแนกความแตกต่างของการให้ข้อมูลได้เป็นสองลักษณะตามสถานะของบุคคลผู้ให้ข้อมูล นัยความหมายแรก ผู้ให้ข้อมูลนั้นจะต้องเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกับที่พบการกระทำไม่ชอบนั้น ซึ่งเป็นการให้ความหมายอย่างแคบ เพราะเป็นการจำกัดสถานะของผู้ให้ข้อมูลว่าจะต้องอยู่ในองค์กรเดียวกับผู้ถูกเปิดเผยข้อมูล แต่ความหมายอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้ให้ข้อมูลเป็นบุคคลทั่วไปที่พบเห็นและเปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ชอบอันกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต่อองค์กรที่มีอำนาจรับเรื่องได้ อันเป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง โดยเน้นสาระสำคัญของเนื้อหาที่ให้ข้อมูลมากกว่าสถานะของบุคคลที่ให้ข้อมูล จากนัยความหมายที่สองนี้จะทำให้บุคคลทั่วไปมีส่วนร่วมในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากขึ้น และเมื่อพิจารณาจากความหมายผู้ให้ข้อมูลอาจจำแนกรูปแบบการเป็นผู้ให้ข้อมูลได้สองลักษณะ¹² ดังนี้

- 1) ผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร หมายถึง บุคคลในองค์กรเปิดเผยข้อมูลที่กระทบต่อประโยชน์ขององค์กรต่อผู้มีอำนาจในองค์กรนั้น ๆ
- 2) ผู้ให้ข้อมูลทั่วไป หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลโดยบุคคลใด ๆ เปิดเผยข้อมูลอันกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแก่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อมูลนั้น ๆ

¹² ศศิณา เงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 6.

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 298-301.

กล่าวโดยสรุป จากการพิจารณาความหมายข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า “ผู้ให้ข้อมูล” หมายความว่า บุคคลที่เปิดเผยมือเรื่องราวการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎเกณฑ์แบบแผน จริยธรรม โดยผลของการกระทำนั้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งบุคคลนั้นอาจเป็นคนในองค์กรที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น หรืออาจเป็นบุคคลทั่วไปก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่นำมาเปิดเผย

2.2.2 การเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ

รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมากหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” โดยจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน หากปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแล รักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคม โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐ¹³ เมื่อรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะของคนในสังคม รัฐจึงต้องการกลไกที่จะช่วยผลักดันให้ภารกิจดังกล่าวดำเนินไปได้ด้วยดี ผู้ให้ข้อมูลจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกลไกในอันที่จะเปิดเผยการกระทำที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแก่รัฐ เพื่อที่รัฐจะได้ดำเนินการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะดังกล่าวต่อไป สำหรับบทบาทการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ เมื่อพิจารณาจากนิยามข้างต้น อาจพิจารณาการเป็นผู้ให้ข้อมูล

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทความกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), น. 342. โปรดดู www.pub-law.net

ได้หลายลักษณะ เช่น การเป็นผู้ให้ข้อมูลที่กฎหมาย กำหนดให้มีความผิด
ที่ต้องมาให้ข้อมูลหรืออยู่ในรูปแบบของการเป็นผู้ที่สมัครใจเปิดเผย
ข้อมูลเอง ซึ่งอาจเป็นพลเมืองดีผู้แจ้งเบาะแส หรืออาจเป็นบุคคลที่มีส่วน
ได้เสียกับการกระทำที่ไม่ชอบของรัฐ การกระทำที่กระทบต่อประโยชน์
ส่วนรวม ที่เรียกว่า “ผู้ร้องเรียน” ก็ได้

2.2.3 ความสัมพันธ์ของการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐและ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการสำคัญของการเป็น
นิติรัฐ (legal state) คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเพื่อมิให้รัฐหรือ
เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนั้นการใช้อำนาจรัฐกับกระบวนการ
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นสิ่งที่นิติรัฐต้องให้ความสำคัญ และ
เมื่อรัฐเป็นผู้ที่มีบทบาทในการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะของ
สังคมตามหลักการนิติรัฐ การกระทำใดที่เป็นการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ
ด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม การกระทำดังกล่าวย่อมเป็น
การกระทำที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการ
ควบคุมและตรวจสอบให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามที่กฎหมาย
กำหนดเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ อีกทั้งเพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่าง
บิดเบือนตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน
ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าว¹⁴

สำหรับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น
รศ. ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยกไว้สองลักษณะตามวัตถุประสงค์ที่มุ่ง
ประสงค์จะควบคุมและตรวจสอบ คือ¹⁵

¹⁵ เฟิงอ้าง, น. 348.

- 1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในแง่การทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กรณีที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นเรื่องที่บุคคลใด ๆ ก็สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ โดยอาจทำความเข้าใจกับความหมายการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ดังนี้

ความหมายทั่วไปของคำว่า “ทุจริตคอร์รัปชัน” หมายถึง พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว¹⁶ โดยอาจแบ่งการทุจริตไว้สามระดับ¹⁷ คือ

- 1) การทุจริตโดยทั่ว ๆ ไป ได้แก่ การรับเงิน การใช้สิทธิไม่ถูกต้อง เป็นต้น
- 2) การทุจริตระดับโครงการคือ การฉ้อทุจริตโครงการของรัฐ เช่น โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการทางด่วน โครงการรับจำนำข้าว และ
- 3) การทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตประพัตติมิชอบในภาครัฐนั้นมึลักษณะพิเศษเฉพาะตัว กล่าวคือ เป็นอาชญากรรมที่ยากจะมีการเปิดเผย (hidden crime) เพราะมีลักษณะเป็นเรื่องที่เกิดจากความร่วมมือของบุคคลสองฝ่ายที่ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีลักษณะคดีที่ปราศจากผู้เสียหายจึงไม่มีผู้เสียหายนำเรื่องดังกล่าวมาร้องเรียน หรือกล่าวหาเหมือนคดีอาญา

¹⁶ อุดม รัฐอมฤต, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. (กรุงเทพมหานคร:กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544), น. 14.

¹⁷ ทองสุข กลิ่นประภคกร, สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย “เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปฏิรูปกันอย่างไร,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ วันที่ 15 มกราคม 2546, น. 43.

ทั่วไป เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการเปิดเผย การกระทำความผิด (disclosure)¹⁸ ผู้ที่พบเห็นการกระทำที่มิชอบเหล่านี้ จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่องค์กรที่ทำหน้าที่ ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป

เมื่อได้พิจารณาความสัมพันธ์ของการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐและการตรวจสอบรัฐ อาจกล่าวได้ว่า การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐโดยพื้นฐาน ย่อมเป็นไปเพื่อรักษาและกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การกระทำใดขององค์กรรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งเรื่อง ที่ถูกเปิดเผยเพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบต่อไปนั้นก็เป็นเรื่องของ ประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน ประโยชน์สาธารณะเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ ประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ไว้วางใจให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ ของตนนั้น จะต้องให้ความสำคัญและเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ โดยการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบ ในรูปแบบต่างๆ การทุจริต การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง อันเป็น ปัญหาสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และอาจจำกัดความหมาย ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ว่า เป็นบุคคล ที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำมิชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่ เหมาะสม และการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบอื่น ๆ แก่องค์กรรัฐที่มีหน้าที่ ในการรับเรื่องหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นว่านั้น ซึ่งหลักการของ กฎหมายระหว่างประเทศก็ได้ยอมรับและให้ความสำคัญกับการเป็น ผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) ในการปราบปรามปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน

¹⁸ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม[อดีตสำเนา], "การจัดตั้งองค์กร ฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ". เอกสารประกอบการพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรี

อันเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะลักษณะหนึ่งอีกด้วย¹⁹

2.2.4 หลักการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน

หลักการเปิดเผยข้อมูลเป็นกลไกสำคัญในการให้ความคุ้มครองผู้ลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในกรณีของผลทางตรงนั้น การเปิดเผยข้อมูลเป็นการแสดงสถานะของกิจการรวมไปถึงอนาคตของกิจการที่ผู้ลงทุนจะเข้าไปลงทุนซึ่งข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจ ผู้ลงทุนจำเป็นต้องได้รับข้อมูลอย่างถูกต้องเหมาะสม มีคุณภาพ ทันสมัยครบถ้วน และเพียงพอต่อการตัดสินใจ ส่วนกรณีของผลทางอ้อมนั้น การเปิดเผยข้อมูลส่งผลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริหารของบริษัทในทางอ้อม (Passive Control) การเปิดเผยข้อมูลจะทำให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งจะทำให้ผู้ลงทุนในกิจการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรม ความสามารถและผลงานของผู้บริหารมากขึ้น ย่อมส่งผลให้ผู้บริหารต้องพยายามตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่ ผู้ที่จะเข้ามาลงทุนเป็นสำคัญ เปรียบเสมือนเป็นการคุ้มครองผู้ลงทุนในทางอ้อม แต่ในทางปฏิบัติการเปิดเผยข้อมูลนั้น จะกระทำขึ้นในรูปแบบของการตระเตรียมข้อมูลตามประกาศ หรือข้อกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลประกาศกำหนดไว้แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้ประกาศสู่สาธารณะต่อไป แต่มีการเปิดเผยข้อมูลอีกประเภทที่มีความแตกต่างจากการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับดูแลตามปกติ มีลักษณะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อกฎ ระเบียบ หรือกฎหมาย ทั้งเป็นการกระทำที่สามารถส่งผลกระทบร้ายแรงต่อองค์กร ผู้ลงทุน หรือสังคมวงกว้าง การรายงานข้อมูลในลักษณะนี้ไม่ได้จัดอยู่ในรูปแบบของการเปิดเผย

¹⁹ ศศิณา เสงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 13-14.

ข้อมูลต่อสาธารณะตามหลักของการคุ้มครองผู้ลงทุน แต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะของการให้ข้อมูลของการดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยผลของการแจ้งเบาะแสนั้นหากกระทำโดยถูกต้องครบถ้วนและแสดงให้เห็นถึงการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ หรือกฎหมายแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดต้องถูกดำเนินคดีความตามกฎหมาย ซึ่งหลักกฎหมายนี้ในหลายประเทศได้รวมหลักการแจ้งเบาะแสไว้ในกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ อนามัย และความมั่นคงของชาติ²⁰

การให้ข้อมูลโดยทั่วไป หมายถึงบุคคลที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดภายในองค์กรได้แจ้งข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่สามารถจะดำเนินการให้เกิดการแก้ไขได้ โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กร เพราะเป็นบุคคลที่สามารถล่วงรู้ข้อมูลได้ง่าย แต่บุคคลภายนอกก็สามารถเป็นผู้ให้ข้อมูลได้เช่นกัน หากได้รับข้อมูลหรือทำการสืบเสาะประเด็นที่สงสัยจนได้รับรู้ข้อเท็จจริงในระดับหนึ่ง โดยผู้ให้ข้อมูลมักส่งเรื่องไปยังบุคคลที่ตนเห็นว่าเหมาะสม เช่น หัวหน้างาน กรรมการผู้จัดการ ฝ่ายตรวจสอบภายใน หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นหน่วยงานภายนอกองค์กร²¹ ดังตัวอย่างคดีสำคัญที่เกิดขึ้น เช่น กรณีการทุจริตของอดีตประธานบริษัทและผู้ถือหุ้นใหญ่ของกลุ่มบริษัทซัมซุง (ประเทศเกาหลีใต้) ซึ่งบริษัทซัมซุง

²⁰ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 42-43.

²¹ มาตรการในการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) สำคัญอย่างไร, วารสารลาดหลักทรัพย์ ปีที่10 ฉบับที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550, ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เป็นบริษัทจดทะเบียนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีมูลค่าตามตลาด (Market Capitalization) สูงถึงร้อยละ 20 ของมูลค่ารวมของตลาดหลักทรัพย์ประเทศเกาหลีใต้ ประธานบริษัทซัมซุงได้เลี้ยงภาซี โดยการแอบถ่ายไอโฟนของบริษัทำให้แก่บุตรชายตน ศาลจึงตัดสินจำคุกประธานบริษัทคนดังกล่าว โดยให้รอลงอาญา แต่ให้ปรับเป็นเงินจำนวนกว่า 3,000 ล้านบาท ซึ่งความสำเร็จส่วนหนึ่งของคดีนี้มาจากการให้ข้อมูลของอดีตหัวหน้าที่ปรึกษาด้านกฎหมายของบริษัทซัมซุงเอง ทำให้หน่วยงานรัฐมีข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้²² จึงเป็นตัวอย่างของการให้ข้อมูลจากบุคคลที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ กรณีบริษัทของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ คือ บริษัท โอลิมปัส²³ ที่ปกปิดข้อมูลการขาดทุนของบริษัท โดยปกปิดมานานกว่า 20 ปี และในกรณีนี้ มีผู้บริหารรายหนึ่งของบริษัท โอลิมปัส คือนายไมเคิล วัตต์ฟอร์ด (Michel Woodford) เป็นผู้ตรวจสอบพบว่ามีการปกปิดข้อมูล และเมื่อนายวัตต์ฟอร์ดตรวจสอบพบว่ามีการปกปิดข้อมูลมานานนับ 20 ปี จึงได้รายงานให้กับผู้บริหารระดับสูงที่โอลิมปัสทราบสิ่งที่เกิดขึ้น แต่ผู้บริหารไม่ดำเนินการใด ๆ ในที่สุดนายวัตต์ฟอร์ดจึงตัดสินใจที่จะรายงานเรื่องดังกล่าวต่อรัฐบาลญี่ปุ่น ซึ่งเมื่อผู้บริหารของโอลิมปัสทราบว่านายวัตต์ฟอร์ดจะรายงานเรื่องดังกล่าวต่อรัฐบาล ก็ได้ไล่นายวัตต์ฟอร์ดออกจากงาน ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีนี้ คือ กฎหมายปกป้องคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของญี่ปุ่น

²² เดือนเพ็ญ จันทร์ศิริศิริ, คอลัมน์คู่มือผู้ถือหุ้น หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์, ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม 2551

²³ โปรดดู https://www.isranews.org/isranews-article/37320-law_373207885.html

จะปกป้องเฉพาะลูกจ้างที่เปิดเผยข้อมูลบริษัท เมื่อลูกจ้างพบว่านายจ้าง
กระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย ขณะที่นายวุ๊ดฟอร์ดไม่ใช่ลูกจ้าง แต่เป็น
ระดับผู้บริหารของบริษัท จึงไม่ได้รับการปกป้องทางกฎหมายแต่ถือเป็น
หน้าที่ทางจริยธรรม ในขณะที่บริษัทโอลิมปัสให้เหตุผลว่าการที่ไล่นาย
วุ๊ดฟอร์ดออก ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องการที่เขารายงานการปกปิด
ข้อมูลของบริษัท แต่เนื่องมาจากนายวุ๊ดฟอร์ดเป็นชาวต่างชาติ ไม่เข้าใจ
วัฒนธรรมการทำงานแบบญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม นายวุ๊ดฟอร์ดได้รายงาน
เรื่องการปกปิดข้อมูลนี้ต่อหน่วยงานตรวจสอบของประเทศอังกฤษด้วย
เนื่องจากบริษัทโอลิมปัส เป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ มีการโอนเงิน
ไปต่างประเทศไม่น้อยกว่า 1-3 พันล้านดอลลาร์ และในท้ายที่สุด
บริษัทโอลิมปัสได้ออกมายอมรับว่าข้อมูลที่นายวุ๊ดฟอร์ดเปิดเผยออกมานั้น
เป็นความจริง โดยนายทซึโยชิ คิคุคาวะ (Tsuyoshi Kikukawa) และ
ฮิเดโอะ ยามาเดะ (Hideo Yamada) ผู้บริหารระดับสูงของโอลิมปัส ยอมรับ
ว่าปกปิดข้อมูลจริง และมีการปลอมแปลงเอกสาร ส่งผลให้หน่วยงาน
กำกับตลาดหลักทรัพย์ญี่ปุ่นออกมาตรการลงโทษบริษัทโอลิมปัสในคดีนี้
แต่ก็ถือว่าเป็นบทลงโทษที่เล็กน้อย คือ ปรับเพียง 1 แสนด์ดอลลาร์
สหรัฐเท่านั้น ทั้งที่โทษสูงสุดของกรณีเช่นนี้คือการลงโทษให้ออกจาก
ตลาดหลักทรัพย์ ส่วนการดำเนินคดีทางกฎหมายนั้น ศาลพบว่ามีความผิด
จริง และมีคำสั่งให้จำคุก 2 ปี แต่รอลงอาญา และปรับ 7 ล้านดอลลาร์

กรณีตัวอย่างนี้ แม้ว่าจะถูกเปิดเผยโดยคนเพียงคนเดียว คือ
นายวุ๊ดฟอร์ด แต่ก็ได้สร้างผลต่อเนื่อง กล่าวคือ ในที่สุดหน่วยงาน
ตรวจสอบของอังกฤษมีการดำเนินคดีกับบริษัทโอลิมปัสและบริษัทลูก
เพื่อป้องกันความเสียหายแก่นักลงทุนและตลาดหลักทรัพย์ในอังกฤษ
ขณะที่การดำเนินคดีในสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับ
เรื่องนี้ กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา มีการดำเนินคดีกับธนาคาร

เยอรมันแห่งหนึ่งในนิวยอร์ก เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องในเส้นทางการเงินของบริษัทโอลิมปัสที่มีการซื้อโงเป็นจำนวนเงินสูงถึง 1.4 พันล้านดอลลาร์ และในที่สุด ศาลก็สั่งให้ธนาคารเยอรมันในนิวยอร์กแห่งนี้ จ่ายค่าปรับ 300 ล้านดอลลาร์ ขณะที่นายวุฒฟอร์ดนั้นฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งกับบริษัทโอลิมปัสที่ไล่เขาออก และบทสรุปของเรื่องในที่สุด คือ บริษัทโอลิมปัสต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่นายวุฒฟอร์ดถึง 15 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

สิ่งที่นายวุฒฟอร์ดทำมีประโยชน์หลายประการ คือ 1) เปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อนักลงทุน 2) ป้องกันการหลอกลวงในอนาคตต่อนักลงทุนรวมทั้งสามารถป้องกันการหลอกลวงนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งที่สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ และ 3) พบประเด็นปัญหาในส่วนที่รัฐอาจไม่สามารถทำได้เนื่องจากอาจขาดกำลังคนและข้อมูล

ด้วยประโยชน์สำคัญเหล่านี้ จึงควรต้องมีกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล และมีมาตรการสำคัญในการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล คือ ผู้เปิดเผยข้อมูลต้องไม่โดนไล่ออก และให้พลเมืองมีหน้าที่ที่ควรต้องปฏิบัติเมื่อพบการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย และเมื่อเห็นว่าการเปิดเผยนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ในทางกฎหมายการให้ข้อมูล หมายถึง การให้ข้อมูลซึ่งสามารถนำไปเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ การใช้เงินหรือทรัพยากรที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำซึ่งเป็นภัยต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสังคม นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงการให้ข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะ (Disclosing information in the public interest)²⁴

เมื่อแนวความคิดการเปิดเผยข้อมูล เพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้รับการยอมรับและถูกบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายส่งผลให้เกิดมาตรการต่าง ๆ ออกมาเพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การเปิดเผยข้อมูล เพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถนำไปปฏิบัติได้ตามเหตุผลและหลักการ ที่ได้ถูกกำหนดไว้ เช่น มาตรการให้การชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูล มาตรการให้การคุ้มครองสถานะของการประกอบอาชีพ มาตรการในการกำหนดขั้นตอนการรับฟังข้อมูลที่มีผู้ให้ข้อมูลแบบเป็น มาตรฐานและเป็นระบบ รวมไปถึงขั้นตอนกระบวนการทางกฎหมาย ในการดำเนินคดีความในศาล

มาตรการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วรวมเป็นหลักการให้ ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่เปิดเผย ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่สังคม เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ที่ ต้องการเปิดเผยข้อมูลที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะว่า ผู้เปิดเผยข้อมูลจะต้องไม่ได้รับผลร้ายจากการกระทำของตน หรือ หากได้รับผลร้ายเกิดขึ้น ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลต้องได้รับการเยียวยาอย่าง เหมาะสมเนื่องจากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หลักการ ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสในแต่ละประเทศนั้น มีหลักการพื้นฐาน เดียวกัน คือมุ่งคุ้มครองการกระทำหรือบุคคลผู้ที่ได้ทำประโยชน์แก่สังคม ด้วยการสมัครใจเปิดเผยข้อมูลอันมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ที่จะส่งผลร้ายต่อสังคมหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ทั้งที่ การเปิดเผยข้อมูลนั้นอาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงแก่ผู้ที่ได้ทำการเปิดเผย

²⁴ ฝ่ายวิชาการศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กฎหมาย วิสเซลโบลเวอร์ (Whistleblower) ในสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา: <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/WhistleBlower>

เผยแพร่ข้อมูล ทำให้แต่ละประเทศต่างสร้างมาตรการทางกฎหมายออกมา เพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแต่แนวทางการพัฒนากฎหมายของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกันไป บางหลักเกณฑ์มีความคล้ายคลึงสอดคล้องกัน แต่บางหลักเกณฑ์มีแนวความคิดและวิธีการในการสร้างกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากสภาพทางสังคม วัฒนธรรม และ ประเพณีของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันย่อมส่งผลต่อหลักเกณฑ์ และกฎหมายที่ต้องสร้างให้เหมาะสมในแต่ละประเทศ²⁵

ในหลายประเทศนำหลักการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสไป บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เห็นว่ามีมีความสำคัญในการที่จะเปิดรับฟังข้อมูล อันเป็นประโยชน์ในการพิจารณาข้อเท็จจริงตามประเด็นทางกฎหมาย เฉพาะเรื่องนั้น ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีบางประเทศที่บัญญัติ กฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเป็นการทั่วไปโดยกำหนดให้เป็น บทกฎหมายหลักที่จะใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อพิจารณาในเรื่อง การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเป็นการทั่วไปในทุก ๆ กรณีที่เกี่ยวข้องกับการแจ้ง เบาะแส เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยนั้น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องของการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติหลักกฎหมาย การให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เห็นว่ามี ความสำคัญ เช่น กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อทำให้ มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลบริษัทจดทะเบียนสอดคล้อง ไปกับหลักการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนที่ดีตามเจตนารมณ์ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

²⁵ Peter Bowden, "A comparative analysis of Whistleblower Protection," Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference, Adelaide, 28-30 September 2005.

2.2 แนวคิดที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ

เมื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มีลักษณะเป็นนามธรรม เป็นสภาวะ ลำบาก ซึ่งเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่ปัจเจกชนหลายคนกระทำการ โดยไม่ขึ้นต่อกันและพิจารณาประโยชน์ส่วนตนอย่างสมเหตุสมผล แต่กลับทำให้ทรัพยากรใช้ร่วมกันอันจำกัดหมดไปในท้ายที่สุด แม้ว่า จะเป็นที่ยืนยันว่ามั่นใจไม่ใช้ผลประโยชน์ในระยะยาวของทุกคนหากเกิด เหตุการณ์เช่นนี้ขึ้น²⁶ สภาวะการณดังกล่าวจะทำให้ทุกคนเสียประโยชน์ หากยังคงนิ่งเฉย เนื่องจากทุกคนไม่มีแรงจูงใจที่จะปกป้องผลประโยชน์ ส่วนรวม และเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมและสร้างแรงจูงใจให้ร่วมกันรักษา ประโยชน์สาธารณะดังกล่าว มาตรการการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะให้คงอยู่จึง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถูกกำหนดขึ้น โดยมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล แก่รัฐจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน หรือความชอบธรรมที่บุคคลนั้นพึงได้รับและในขณะที่เดียวกัน ย่อมเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลมีความกล้าหาญที่จะออกมาให้ข้อมูล มากขึ้นด้วย จึงอาจพิจารณาแนวความคิดที่รัฐต้องสร้างมาตรการการให้ ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลได้²⁷ ดังนี้

²⁶ สภาวะดังกล่าวได้รับการอธิบายในบทความทรงอิทธิพล ชื่อ "โคกนาฏกรรมของสาธารณ สมบัติ" เขียนขึ้นโดยการ์เรตต์ ฮาร์ดีน และได้รับการตีพิมพ์ครั้งแรกในวารสารไซแอนซ์ในปี ค.ศ. 1968 โปรดดู <http://science.sciencemag.org/content/sci/162/3859/1243.full.pdf>

²⁷ ศศิณา เงียวจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตร มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 14-16.

2.2.1 หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิขั้นพื้นฐานอาจพิจารณาประเภทแห่งสิทธิได้ตามลักษณะตามแนวคิดของ George Jellinek ศาสตราจารย์กฎหมายชาวเยอรมัน ดังนี้²⁸

1. สิทธิในเชิงปฏิเสธ (Status Negativus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการได้เองโดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกันอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐหรือการละเมิดของรัฐจากสิทธิในการป้องกันของปัจเจกบุคคลดังกล่าวนี้ ปัจเจกบุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือละเมิดจากรัฐ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าสิทธิในเชิงปฏิเสธมีลักษณะเป็นสิทธิปิดป้องการก้าวล่วงของอำนาจรัฐเพื่อปกป้องขอบเขตเสรีภาพของบุคคล²⁹

ตัวอย่างของสิทธิในเชิงปฏิเสธตามรัฐธรรมนูญไทย ได้แก่ เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เป็นต้น

²⁸ Pieroth und Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 9. Aufl; Heidelberg, 1993, S.21 อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 9, น. 52–53.

²⁹ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl; Berlin, 1920 S.419f อ้างใน บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 476.

2. สิทธิในเชิงเรียกร้อง (Status Positivus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีโอกาสจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิที่เรียกว่า “สิทธิเรียกร้อง” นอกจากนั้น สิทธิเรียกร้องที่ว่านี้เป็นสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายมหาชนให้รัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเอง³⁰ โดยตามทัศนะของ Jellinek³¹ แล้ว สิทธิที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้คือสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ตัวอย่างของสิทธิในเชิงเรียกร้องตามรัฐธรรมนูญไทย ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกินสิบหกปี สิทธิที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ สิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

3. สิทธิกระทำการ (Status Activus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิพลเมือง” ซึ่งจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้น

³⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 476.

³¹ Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl; Berlin, 1920 S.419f อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 476.

ลักษณะเด่นของสิทธิประเภทนี้ คือ สิทธิประเภทนี้เป็นสถานภาพที่เปิดโอกาสให้ผู้ทรงสิทธิสามารถเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของตนได้โดยอาศัยพฤติกรรมของตนเองด้วย³² เหตุนี้เอง ในทางวิชาการจึงจัดให้สิทธิเลือกตั้งและการลงมติเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิประเภทนี้ เพราะในการลงมตินั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิในการเปลี่ยนแปลงเจตจำนงที่เป็นบรรทัดฐานสำหรับองค์กรที่จัดให้มีการลงมตินั้น³³

ตัวอย่างของสิทธิกระทำการตามรัฐธรรมนูญไทย ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครรับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าสิทธิในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่รัฐนั้น อาจถือได้ว่ามีสภาพแห่งสิทธิ สิทธิประเภท status positivus ที่รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองดำเนินการให้บุคคลใด ๆ สามารถเสนอข้อมูลเรื่องราวร้องทุกข์ได้ อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลยังหมายความรวมถึงการเป็นสิทธิประเภท status activus อีกด้วย เพราะการใช้สิทธิในการให้ข้อมูลแก่รัฐเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีลักษณะเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วม ดังนั้นสิทธิในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่รัฐจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่งที่รัฐจำต้องเข้ามารับรองตลอดจนคุ้มครองการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนต่อไป อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

³² Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II, Bd.III/1, 1988, S.570 ff อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), น. 138.

³³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), น. 138-139.

ทำให้ผู้ให้ข้อมูลเสี่ยงต่อการถูกแก้แค้น โต้ตอบและข่มขู่คุกคาม จากกลุ่มบุคคลไม่ว่าจะเป็นเอกชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ อาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล หรือบุคคลในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล หรือการลดชั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร จนถึง การให้ออกจากงาน เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นสิทธิในเชิงปฏิเสธ (Status Negativus) ที่ถูกแทรกแซงโดยผู้กระทำความผิด ทั้งนี้จะเห็นได้การแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลปรากฏอยู่ในสิทธิทั้ง 3 ประเภทและมีความสัมพันธ์กันตามลักษณะของการเกิดและการละเมิดแห่งสิทธิ สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³⁴ ได้แก่ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเสมอภาค (มาตรา 4) มีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 28) สิทธิส่วนบุคคล (มาตรา 32) เสรีภาพในเคหะสถาน (มาตรา 33) เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (มาตรา 36) เป็นต้น สำหรับสิทธิการให้ข้อมูลแก่รัฐนั้นได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิอันเนื่องมาจากการให้ข้อมูลไว้ในลักษณะกว้าง ๆ อันได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา 34) สิทธิในการร้องทุกข์ (มาตรา 41) อันเป็นสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร และยังมีบัญญัติเป็นหลักการให้บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริต และประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ (มาตรา 50) ในขณะเดียวกัน รัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและ

³⁴ โปรดดู <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

ประเพณีมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 63) ซึ่งหากมีการละเมิดสิทธิดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องมีกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและเยียวยาผู้ถูกละเมิดอย่างทันท่วงที มิฉะนั้นก็จะไม่มีแรงจูงใจที่จะทำให้พลเมืองดีให้ความร่วมมือเพื่อแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลได้

2.2.2 กลักรวมมือ

แนวคิดหลักธรรมาภิบาลมีผู้ให้คำจำกัดความไว้อย่างมากมาย ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนและเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลขององค์กรต่างประเทศที่สำคัญ ๆ ที่ได้มีการนำเสนอประกอบไปด้วยองค์กรชั้นนำ 6 องค์กร ได้แก่ 1) องค์กรสหประชาชาติ (The United Nations: UN) 2) ธนาคารโลก (The World Bank: WB) 3) องค์กรเพื่อความร่วมมือนานาชาติ (The Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) 4) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) 5) องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency Index: TI) และ 6) องค์กรความซื่อสัตย์โลก (Global Integrity: GI) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. องค์กรสหประชาชาติ (The United Nations: UN)

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้กล่าวถึงการจัดการปกครอง (governance) ไว้ว่า เป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อบริหารกิจการภายในของประเทศ การจัดการปกครองเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน

การจัดการปกครองยังรวมถึงการประสานผลประโยชน์ต่าง ๆ³⁵

ตามกรอบแนวคิดของสหประชาชาตินั้น องค์ประกอบที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาล (good governance) มีทั้งหมด 9 ประการ เป็นองค์ประกอบร่วมของ UNESCAP และ UNDP 8 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักความมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (effectiveness and efficiency) หลักการตอบสนอง (responsiveness) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented) และหลักความเสมอภาคและการนับรวมทุกกลุ่มคน (equity and inclusiveness) ที่เหลือเป็นองค์ประกอบที่ UNDP ได้เพิ่มเติมขึ้นมาอีก 1 ประการ คือ หลักวิสัยทัศน์ในเชิงยุทธศาสตร์ (strategic vision)³⁶

ทั้งนี้ ทางสหประชาชาติไม่มีตัวชี้วัดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลโดยตรง และไม่มีรายงานการประเมินระดับธรรมาภิบาลของแต่ละประเทศ มีเพียงแต่รายงาน “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล: คู่มือสำหรับผู้ใช้งาน (Governance Indicators: a Users’ Guide)” ที่ตีพิมพ์ในปีพุทธศักราช 2547 และพุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลต่าง ๆ ที่มีการจัดทำทั่วโลก แต่ไม่มีการแบ่งดัชนีตามองค์ประกอบแต่ละด้าน อย่างไรก็ตาม ทั้ง UNDP และ UNESCAP³⁷ ได้ให้นิยามเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ โดย ผู้จัดทำสามารถจำแนกเป็นมิติได้ ดังนี้

³⁵ United Nations Development Programme (1997). “Governance for sustainable human development, UNDP policy document”.

³⁶ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009). “What is good governance?”. United Nations Development Programme (1997). “Governance for sustainable human development, UNDP policy document”.

³⁷ อ้างแล้ว.

ภาพที่ 1 องค์ประกอบธรรมาภิบาลขององค์กรสหประชาชาติ

ที่มา : รวบรวมและประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



หลักนิติธรรม ตามนิยาม หมายถึง การมีกฎหมายที่ยุติธรรมและกฎหมาย ดังกล่าวต้องถูกบังคับใช้อย่างเท่าเทียม สาระสำคัญของนิติธรรมยังรวมถึงการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มชนหรือเสียงข้างน้อย การบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีระบบศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระและมีกำลังตำรวจที่สุจริตและเป็นกลาง

หลักความโปร่งใส ตามนิยาม หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล (freely available) ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการดำเนินงานนั้นๆ และกลุ่มคนดังกล่าวควรเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง นอกจากนี้ ยังหมายถึง การที่ข้อมูลที่เปิดเผยนั้นต้องมีอย่างเพียงพอและอยู่ในรูปแบบและในรูปของสื่อที่สามารถเข้าใจได้ง่าย

หลักความร่วมมือ ตามนิยาม หมายถึง การมีส่วนร่วมของ ทั้งเพศชายและหญิง การมีส่วนร่วมสามารถทำได้ทั้งแบบทางตรง ผ่านองค์กรชั้นกลางที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผ่านตัวแทน หลักการ ในการมีส่วนร่วมยังเน้นเสรีภาพในการเข้าร่วมและแสดงออก รวมถึง การจัดตั้งประชาสังคมอีกด้วย

หลักความรับผิดชอบ จากนิยาม หมายถึง ครอบคลุมความรับผิดชอบ ที่ไม่ได้จำกัดแค่สถาบันของรัฐ แต่ยังรวมถึงภาคเอกชนและองค์กรภาค ประชาสังคม ที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะและผู้มีส่วนได้เสีย เชิงสถาบันโดยทั่วไปแล้วองค์กรต่าง ๆ ควรมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการกระทำขององค์กรนั้น ๆ ความรับผิดชอบ ไม่อาจทำให้เกิดขึ้นได้หากปราศจากความโปร่งใสและหลักนิติธรรม

หลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ หมายถึง การที่สถาบัน และขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ สนองต่อความต้องการของสังคม และทรัพยากรที่ใช้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แนวคิดในเรื่องของ ความคุ้มค่ายังรวมถึงการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม

หลักการตอบสนอง หมายถึงการที่สถาบันและขั้นตอน การดำเนินงานต่าง ๆ มีความพยายามที่จะตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสีย ต่าง ๆ ภายในเวลาที่สมเหตุสมผล

หลักมุ่งเน้นฉันทามติ ตามนิยาม หมายถึง การไกล่เกลี่ย ความต้องการที่ต่างกันในสังคมเพื่อให้เกิดฉันทามติเกี่ยวกับสิ่งที่จะเป็น ประโยชน์แก่สังคมมากที่สุดและการที่จะไปถึงจุดนั้น การมุ่งเน้นฉันทามติ ยังรวมถึงการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์อย่างยั่งยืนที่ครอบคลุม และเป็นไปในระยะยาว

หลักความเสมอภาคและการนับรวมทุกกลุ่มคน ตามนิยาม หมายถึง การที่ทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่าตนต่างเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และไม่รู้สึกรว่าตนถูกกีดกันออกจากกระแสหลักของสังคม กลุ่มคนที่เปราะบางที่สุดในสังคมควรมีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ของตน

หลักวิสัยทัศน์ในเชิงยุทธศาสตร์ ตามนิยาม หมายถึง การที่ผู้นำและสาธารณะมีมุมมองที่กว้างและยั่งยืนเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการพัฒนามนุษย์รวมถึงความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว รวมถึงการมีความเข้าใจทางสังคมวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์

2. ธนาคารโลก (The World Bank: WB)

ในขณะที่ธนาคารโลกได้กล่าวถึงนิยามของการจัดการปกครองไว้ว่า เป็นการบริหารอำนาจเพื่อบริหารจัดการกิจการภายในของชาติ³⁸ นอกจากนี้ยังให้กรอบแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลไว้ว่า ธรรมาภิบาล คือ การบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบศาลยุติธรรมที่ฟังฟังได้ และระบบบริหารที่มีความรับผิดชอบ³⁹ โดยธนาคารโลกพึงเห็นความสำคัญของระบบธรรมาภิบาลที่มีต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจ

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามแนวคิดของธนาคารโลกมีทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการควบคุมการทุจริต (Control of Corruption) หลักการมีสิทธิมีเสียงและความรับผิดชอบ (Voice and accountability) หลักความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) หลักคุณภาพของการกำกับดูแล (Regulatory Quality) และ

³⁸ World Bank (1989). "From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa : a long-term perspective study". p.60.

³⁹ อ้างแล้ว. p. xii

หลักความมั่นคงทางการเมืองและความปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absent of Violence) ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้มีที่มาจาก การจัดทำดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicator: WGI) ซึ่งเริ่มต้นจัดทำในปีพุทธศักราช 2539⁴⁰

3 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)

ในส่วนของ OECD ซึ่งเน้นเรื่องความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล
ดังนั้น ธรรมาภิบาลของ OECD จึงมักมีบทบาทในการให้หลักการและ
วิธีในการดำเนินการปกครองที่ดีแก่สมาชิกทั่วโลก อาทิ “ข้อเสนอแนะ
ต่อนโยบายกำกับดูแลและการบริหารจัดการ ปีพุทธศักราช 2555
(Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance
2012)” และ “การบริหารจัดการผู้กำกับดูแล: กรณีตัวอย่างของ OECD
เพื่อนโยบายกำกับดูแลที่เป็นเลิศ (The Governance of Regulators,
OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy)” เป็นต้น⁴¹

รายงาน “Government at a Glance” ปีพุทธศักราช 2558
สามารถจำแนกองค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามแนวคิดของ OECD ได้
6 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักประสิทธิภาพของรัฐบาล
หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักความมีส่วนร่วม

⁴⁰ Kauffman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006). “A decade of measuring the quality of governance”.

⁴¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (2014a). “The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy”. OECD Publishing. Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

แม้ว่า OECD ไม่ได้มีนิยามของธรรมาภิบาลโดยตรง แต่หากสรุปจาก บทบาทของ OECD และองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรอบแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของ OECD นั้นเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาลเป็นวัตถุประสงค์หลัก

4. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

ในเรื่องของธรรมาภิบาลนั้น ทาง IMF เห็นว่าการส่งเสริมธรรมาภิบาลนั้นมีส่วนช่วยส่งเสริมบทบาทหลักของ IMF โดยทาง IMF มีมาตรการหลายประการ เช่น การให้คำแนะนำด้านนโยบาย การช่วยเหลือทางการเงินอย่างมีเงื่อนไข และการช่วยเหลือด้านเทคนิค เป็นต้น⁴² ทั้งนี้ กรอบแนวคิดของธรรมาภิบาลนั้น มีการกล่าวถึงธรรมาภิบาลในประกาศของ “หุ้นส่วนการเติบโตของโลกที่ยั่งยืน (Partnership of Sustainable Global Growth)” ที่ประกาศโดย IMF ที่การประชุม ณ เมืองวอชิงตันดีซี เมื่อวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2539 โดยเน้นย้ำว่าต้องส่งเสริมธรรมาภิบาลในทุก ๆ ด้าน รวมถึงหลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมซึ่งเน้นไปในเรื่องของการจัดการปัญหาทุจริต

IMF ได้นำ code of conducts ของหน่วยงานอื่นที่ได้รับการยอมรับมาปรับใช้กับการให้การสนับสนุนประเทศสมาชิก IMF ได้ประกาศ “ประมวลหลักปฏิบัติเพื่อการคลังที่โปร่งใส (Code of Good Practices of Fiscal Transparency)” ในปีพุทธศักราช 2541 และแก้ไขเพิ่มเติมในปีพุทธศักราช 2550 เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติในการสร้างความโปร่งใส

⁴² de Beke, A. O. (2002). “IMF Activities to Promote Good Governance and Combat Corruption—An Overview”.

โดยมีหลักการที่ว่าความโปร่งใสนั้นจะช่วยส่งเสริมหลักคุณธรรมและความรับผิดชอบ⁴³ หลักความโปร่งใสจะมีมิติย่อย 4 ประการ ประกอบด้วยหลักย่อยในรายละเอียดและเกณฑ์ย่อยในการพิจารณา⁴⁴ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า IMF นั้นเห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในเกือบทุกด้าน แต่เล็งเห็นถึงความสำคัญของหลักความโปร่งใสมากที่สุด เนื่องจากหลักความโปร่งใสจะนำมาซึ่งหลักธรรมาภิบาลองค์ประกอบอื่น ๆ

5. องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency Index: TI)

กรอบแนวคิดด้านธรรมาภิบาลของ TI เชื่อมโยงกับองค์การด้านธรรมาภิบาลระดับโลกที่ได้นิยามไว้คือ ภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งผู้นำสถาบัน และประชาชนพลเมือง ทั้งโดยนิตินัยหรือตามหลักการ และโดยพฤตินัยหรือในทางปฏิบัติก็ตาม มีหลักการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส รวมไปถึงการมีประสิทธิภาพ (efficient) การตอบสนอง (responsive) ความทั่วถึง (inclusive) การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย บ้านเมือง (rule of law) และจำกัดโอกาสในการเกิดคอร์รัปชันในทุกกระดับ

Transparency International ได้พัฒนากรอบแนวคิดที่เรียกว่า “ระบบความซื่อสัตย์ชาติ (National Integrity System: NIS)” framework เพื่อเป็นแนวทางในการประเมินระดับความสามารถและประสิทธิภาพในการต่อต้านคอร์รัปชันของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งนำไปสู่ประสิทธิผลของการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับประเทศ NIS นี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันที่ต้องอาศัยความร่วมมือ (participation)

⁴³ อ่างแล้ว.

⁴⁴ International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. (2007). “Manual on Fiscal Transparency” (2007). International Monetary Fund.

ของภาคส่วนในสังคม ทั้งภาคประชาสังคม (civil society) ธุรกิจ (business) ฝ่ายการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งถือเป็น “เสาหลัก” ของ NIS ในการมีกระบวนการความตั้งใจ และพลังในการขับเคลื่อน ให้เกิดการเสริมสร้างความซื่อสัตย์ (integrity) ความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability) เพื่อจุดหมายสูงสุดในการมีสังคมที่มีการปกครองภายใต้กฎหมาย (rule of law) เป็นสังคมที่เติบโตอย่างเท่าเทียม สมานฉันท์ มีคุณภาพชีวิตที่ดี (quality of life) และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ดังแสดงในรูปที่ 2

การขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลที่ดี ต้องอาศัย 3 ส่วนที่สำคัญ คือ การสร้างพันธะสัญญาและฉันทามติ (commitment) สำหรับภาครัฐ การมีแรงจูงใจ (incentive) สำหรับภาคเอกชน และการมีส่วนร่วม (engagement) สำหรับภาคประชาชน

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิด National Integrity System (NIS) framework



ที่มา: แปลจาก Transparency International http://archive.transparency.org/policy_research/nis/national_integrity_system_assessments#sthash.Z4xWbKhc.dpuf

6. องค์กรความซื่อสัตย์โลก (Global Integrity: GI)

คุณภาพธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้น Global Integrity เน้นไปที่การจำกัดและป้องกันการคอร์รัปชัน ผ่านการให้ความสำคัญและการสนับสนุนให้เกิดคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต (integrity) ความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability) ทั้งแง่มุมการมีอยู่ของสถาบัน (institution) กฎหมาย (law) และกระบวนการปฏิบัติ (implementation) เพื่อจำกัดการใช้อำนาจโดยมิชอบและป้องกันการคอร์รัปชัน โดยอ้างอิงกรอบแนวคิดระบบความซื่อสัตย์ชาติ (National Integrity System: NIS)

ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่ต้องอาศัยความร่วมมือ (participation) ของภาคส่วนในสังคม เพื่อจุดหมายสูงสุดในการมีสังคมที่มีการปกครองภายใต้กฎหมาย เป็นสังคมที่เติบโตอย่างเท่าเทียม สมานฉันท์ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังได้กล่าวแล้วในหัวข้อก่อนหน้า

นอกจากนี้ Global Integrity ยังได้วัดระดับคุณภาพธรรมาภิบาลของแต่ละประเทศ ปีละประมาณ 35 ประเทศ⁴⁵ (มีประเทศไทยรวมอยู่ด้วยในปีพุทธศักราช 2551) โดยจัดทำเป็นบัตรคะแนนความซื่อสัตย์ (Integrity scorecard) ใน 3 ด้านหลักคือ 1) การมีอยู่ของกลไกเพื่อการมีธรรมาภิบาลที่ดี (Existence) ทั้งในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ สถาบันที่จะสนับสนุนให้เกิดกระบวนการรับผิดชอบ และการป้องกันคอร์รัปชัน 2) ประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าว (Effectiveness) และ 3) การเข้าถึงของประชาชนต่อกลไกเหล่านั้น (Access) เมื่อถอดแบบองค์ประกอบของธรรมาภิบาล จะพบว่า Global Integrity ได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลใน 5 หลัก (รูปที่ 3) ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักการมีส่วนร่วม

⁴⁵ ในปี ค.ศ. 2012 และ 2013 ได้ลดจำนวนประเทศลง เหลือ 2 และ 3 ประเทศตามลำดับ เนื่องจากอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านการปรับปรุงวิธีการจัดทำดัชนีใหม่ให้ทันสมัยขึ้น เช่น การให้น้ำหนักความสำคัญตัวชี้วัดในแต่ละด้านแตกต่างกัน

ภาพที่ 3 ธรรมชาติของ Global Integrity



ที่มา: รวบรวมและประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลขององค์กรต่างประเทศชั้นนำ 6 องค์กรข้างต้น พบว่า องค์กรประกอบของธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กรจะมีความแตกต่างกันในองค์ประกอบ อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า โดยองค์กรที่มีองค์ประกอบมากที่สุด มี 3 องค์กร คือ UN, OECD และ GI ซึ่งมีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลพื้นฐาน 5 จาก 6 องค์ประกอบ ในขณะที่องค์กรที่มีองค์ประกอบน้อยที่สุด ได้แก่ IMF ซึ่งมีองค์ประกอบพื้นฐานของธรรมาภิบาลเพียง 1 องค์ประกอบเท่านั้น (ดังปรากฏอยู่ในตารางที่ 1)

เมื่อพิจารณาในมิติความครอบคลุมขององค์ประกอบจะพบว่า ความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของทุกองค์กร ความมีส่วนร่วม ถูกพิจารณาใน 5 องค์กรจึงมีความสำคัญในลำดับรองลงมา หลักนิติธรรม มีองค์กรที่ให้ความสำคัญรวม 4 องค์กร หลักคุณธรรมและหลักความคุ้มค่า อยู่ในองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของ 3 องค์กร และด้านความรับผิดชอบ มีองค์กรที่รวมองค์ประกอบนี้เข้าไปในธรรมาภิบาลเพียง 2 องค์กรเท่านั้น

สาเหตุที่สำคัญที่องค์กรต่างประเทศมีการจำแนกองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน มาจาก เป้าประสงค์ในการกำหนดหลักธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกันตามพันธกิจของแต่ละองค์กร จึงทำให้องค์ประกอบของธรรมาภิบาลมีความแตกต่างกันตามไปด้วย

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของ 6 องค์กรชั้นนำของต่างประเทศ

องค์ประกอบที่สำคัญ	6 องค์กรชั้นนำของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล					
	UN	WB	OECD	IMF	TI	GI
หลักนิติธรรม	✓	✓	✓			✓
หลักคุณธรรม		✓	✓		✓	✓
หลักความโปร่งใส	✓		✓	✓	✓	✓
หลักความมีส่วนร่วม	✓	✓	✓		✓	✓
หลักความรับผิดชอบต่อ	✓	✓				✓
หลักความคุ้มค่า	✓	✓	✓			

ที่มา: รวบรวมและประมวลผลโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ในปีพุทธศักราช 2540 ประเทศไทยให้ความสนใจและตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก หลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปีพุทธศักราช 2539 และการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปีพุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวมแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้วางระบบบริหารบ้านเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพิ่มกลไกการตรวจสอบระบบการเมืองและระบบราชการให้ใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองมากขึ้น เพื่อขจัดการทุจริตในบ้านเมือง ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูประบบผู้แทน อาจกล่าวได้ว่ามาตรการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนี้ ได้วางรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้ซึ่งสรุปเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้ดังนี้

1. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. การปฏิรูประบบราชการ
3. การปฏิรูปศาลและระบบตรวจสอบ
4. การปฏิรูประบบผู้แทน
5. การขจัดความทุจริตในบ้านเมือง

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน ในแง่ของวัตถุประสงค์การบริหารจัดการ ให้ยึดประโยชน์สาธารณะของคนทุกภาคในสังคม ในด้านโครงสร้างและกระบวนการรัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการรัฐบาลไทย และเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคโดยเฉพาะภาคประชาสังคมในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน ในด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาลรัฐธรรมนูญก็วางหลักการให้เกิดการประสานประโยชน์ของคนทุกภาคในสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พุทธศักราช 2540–2544) ได้กำหนดแนวคิดในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ สนับสนุนให้ทุกภาคการบริหารรัฐกิจ และการจัดการการพัฒนาประเทศ สนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจและการพัฒนาประเทศทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติ

ปีพุทธศักราช 2542 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พุทธศักราช 2542 มีจุดมุ่งหมายในการสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนให้รวดเร็วชัดเจนและเป็นธรรม ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจ และแก้ปัญหาส่วนรวม ขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการที่หลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนเสียทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าว มุ่งเน้นให้หน่วยงานของภาครัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ปีพุทธศักราช 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยเฉพาะราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545 มาตรา 3/1 มุ่งเน้นให้มีส่วนราชการใช้วิธีการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดยบัญญัติให้การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

เกิดผลสัมฤทธิ์ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภาคกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภาคกิจและยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงานและในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พุทธศักราช 2545-2549) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ปราศจากทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม

ปีพุทธศักราช 2546 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบไปด้วย 10 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพ 2) ประสิทธิผล 3) การตอบสนอง 4) ภาวะรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ 5) โปร่งใส 6) หลักนิติธรรม 7) หลักความเสมอภาค 8) หลักการมีส่วนร่วม 9) หลักการกระจายอำนาจ และ 10) หลักคุณธรรม

ในปีพุทธศักราช 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และหน่วยงานภาครัฐราชการ รวมถึงตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ 1) การสร้างผู้นำ และ

องค์การต้นแบบ 2) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม และการพัฒนาข้าราชการ 3) การให้คำปรึกษา แนะนำ และการจัดการความรู้ เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล 4) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม 5) การพัฒนาระบบบริหารจัดการด้านคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล 6) การวัดผล และตรวจสอบด้านจริยธรรม และ 7) การวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลอยู่หลายมาตรา เช่น หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 74 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

ในปีพุทธศักราช 2552 ธรรมาภิบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในระดับหน่วยงานจนกระทั่งระดับตัวบุคคลมากขึ้น เห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 279 ที่กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น อันเป็นที่มาของประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการพลเรือน ที่สำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำขึ้น ซึ่งในการประมวลนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติ มีความเป็นกลางทางการเมืองอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน

ตามหลักธรรมาภิบาล และพระราชบัญญัติฉบับข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 และมาตรา 79 ซึ่งมุ่งพัฒนาข้าราชการ ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็น ข้าราชการได้กำหนดให้ส่วนข้าราชการมีข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ ของส่วนข้าราชการเพื่อเป็นมาตรฐานพฤติกรรมอันดีของข้าราชการ อีกด้วย นอกจากนี้แต่ละส่วนราชการจะต้องมีการจัดทำนโยบายการ กำกับดูแลองค์การที่ดีซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในระดับองค์กร ซึ่งแตกต่างจากประมวลจริยธรรม และจรรยาข้าราชการซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติระดับบุคคล ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้ มีความเชื่อมโยงกัน และส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น ในระบบราชการในที่สุด

และในท้ายที่สุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลเช่นกัน ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 กำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว”

จากหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาล (good governance) ข้างต้นทั้ง ที่ปรากฏเป็นหลักเกณฑ์ในทางวิชาการหรือตามที่บัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นกลไกที่สำคัญในการ ขับเคลื่อนให้มีการดำเนินการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีให้บรรลุเป้าหมาย กล่าวคือ ผู้ให้ข้อมูลเป็นเครื่องมือ สำคัญที่จะเปิดเผยการกระทำที่มีขอขอให้ปรากฏแก่สังคมจึงเป็นส่วนหนึ่ง ในกระบวนการตรวจสอบให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความ โปร่งใส (transparency) ทั้งการเปิดเผยที่เกิดขึ้นย่อมทำให้สังคมต้อง

ตระหนักถึงการยึดหลักคุณธรรม (ethics) ความถูกต้องในการทำงาน เพื่อประเทศชาติ และเป็นกลไกที่จะช่วยให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปด้วยความคุ้มค่า (value for money) เมื่อพบเห็นการกระทำที่ไม่คุ้มค่า ไม่ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าวก็จะจำเป็นต้องมีผู้เปิดเผยการกระทำดังกล่าว เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐได้ยึดถือหลักความคุ้มค่าให้การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ตลอดจนเป็นการแสดงบทบาทของบุคคลในสังคมที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (participation) ในการเสนอข้อมูลที่ เป็นประโยชน์แก่รัฐต่อไป

2.3 ความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล แก่รัฐ

การเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐจะช่วยให้มีการตรวจสอบและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ดำรงอยู่ หรือช่วยหยุดยั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และสามารถหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ตลอดจนช่วยปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะเห็นข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน อาจกล่าวได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลนั้นคือผู้รักษาประโยชน์สาธารณะของรัฐ หากเกิดสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือความไม่เป็นธรรมบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้นำเสนอข้อมูลดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นคนในองค์กร เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ชอบต่อกฎหมายก็ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานภายในองค์กร หรือบุคคลทั่วไป ในการที่จะเปลี่ยนแปลงค่านิยมของสังคมให้ทุกคนช่วยกันสอดส่องดูแลการกระทำผิด ไม่เพิกเฉยต่อการทำความผิด ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลจึงเป็นผู้ที่มี

บทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในสังคมที่ต้องการการตรวจสอบ วัตถุประสงค์ของการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลย่อมเป็นการส่งเสริมให้คนกล้าหาญที่จะพูดโดยไม่เกรงกลัวอันตรายที่อาจเกิดจากการเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบนั้น เพราะเมื่อระบบการตรวจสอบภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานนั้นย่อมต้องอาศัยกลไกภายในหน่วยงานโดยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้น ซึ่งส่วนมากการแสวงหาข้อเท็จจริงมักไม่ประสบผลสำเร็จ ผู้ให้ข้อมูลย่อมมีความรู้สึกไม่ปลอดภัยและไม่มีความมั่นใจเมื่อมาให้ข้อมูลหรือเบาะแสการทุจริต⁴⁶ การให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลย่อมเป็นวิธีการประกันเสรีภาพให้กับผู้ให้ข้อมูลในการเป็นผู้ช่วยเฝ้าระวังรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาว่าแนวคิดในการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐนั้นมีหลักการที่แตกต่างจากการเป็นพยานในคดีอาญาตลอดจนการเป็นพยานของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ กล่าวคือ การเป็นพยานในคดีอาญานั้นจะถูกเรียกมาให้ข้อมูลโดยอำนาจรัฐ และต้องตกอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาของศาล ดังนั้น การให้ข้อมูลจึงอาจมีได้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความสมัครใจในการนำเสนอข้อมูล แต่การเป็นผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) เป็นการเปิดเผยข้อมูลด้วยความสมัครใจ และในการให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้นไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในชั้นของศาล แต่อาจจะอยู่ในกระบวนการตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ องค์กระอิสระหรือองค์กรเอกชน เป็นต้น ซึ่งการเป็นพยานในคดีอาญามีกระบวนการให้ความคุ้มครองอย่างชัดเจนแล้วในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน

⁴⁶ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม[อัดสำเนา], "การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ". เอกสารประกอบการพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรี, เชียงรริทธิ์ที่ 16, น. 74-75.

ในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 ดังนั้นการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐตาม นิยาม Whistleblowing จึงยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจน ในเรื่องความหมายการเป็นผู้ให้ข้อมูล กระบวนการเปิดเผยข้อมูล ตลอดจนกระบวนการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านั้นจึงสมควร ที่ต้องกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐขึ้น⁴⁷

2.4 การแจ้งเบาะแสกับแรงจูงใจทางการเงิน

จากมุมมองของภาครัฐ การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการ แก้ไขปัญหาสังคม ผ่านการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นประโยชน์ ถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการจัดการกับการกระทำที่ผิด กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านคอร์รัปชัน ที่ฝังรากลึกอยู่ใน สังคมทุกระดับ ตั้งแต่การติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ ไปจนถึงการทุจริตเชิง นโยบาย ซึ่งการที่ภาครัฐจะสามารถจูงใจให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมกับการปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะได้นั้น การศึกษาถึงองค์ ประกอบที่ส่งผลต่อการตัดสินใจแจ้งเบาะแส รวมไปถึงวิธีการและผลลัพธ์ ของการจูงใจรูปแบบต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยพัฒนาองค์ความรู้ และเสริมสร้างบทบาทของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น

⁴⁷ ศศิณา เสงวีจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตร มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 19-20.

จากงานวิจัยที่ผ่านมา Gao & Brink (2017)⁴⁸ ได้ศึกษาถึงองค์ประกอบทางพฤติกรรมของการแจ้งเบาะแส ผ่านการวิเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสในกลุ่มผู้ตรวจสอบบัญชีซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบการทุจริตทางการเงินของภาคเอกชนพบว่าปัจจัยที่จะเป็นตัวตัดสินว่าผู้ตรวจสอบบัญชีจะทำการแจ้งเบาะแสเมื่อพบเห็นความผิดหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีต่อผู้รับแจ้งเบาะแส และกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ผู้แจ้งเบาะแสมีความคาดหวังให้ผู้รับแจ้งเบาะแสดำเนินการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งความคาดหวังดังกล่าว จะต้องได้รับการตอบสนองอย่างทันทีและได้รับทราบถึงความก้าวหน้าของกระบวนการเป็นระยะ ๆ หากความคาดหวังดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง การแจ้งเบาะแสอาจไม่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้แจ้งเบาะแสไม่เห็นประโยชน์ที่จะเข้ามาช่วยคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การแจ้งเบาะแสดูผู้กระทำความผิดนั้น บุคคลหนึ่ง ๆ มักจะต้องแบกรับภาระมากมาย ทั้งต้นทุนของกระบวนการแจ้งเบาะแส เช่นการต้องเสียเวลาให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐ หรือค่าเดินทางเพื่อไปให้ข้อมูลกับหน่วยงานราชการ รวมไปถึงความเสี่ยงที่จะถูกแก้แค้นจากผู้กระทำความผิด จึงอาจกล่าวได้ว่าการแจ้งเบาะแสนั้นถือเป็นการกระทำที่ไม่คุ้มค่านักในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ และยิ่งหากผู้ต้องการแจ้งเบาะแส ได้ทราบถึงอันตรายหรือความเสี่ยงที่ต้องแบกรับจากการแจ้งเบาะแสแล้ว แรงจูงใจของการกระทำดังกล่าวจะยิ่งถูกลดทอนลงไปอีก

⁴⁸ Gao, L., & Brink, A. G. (2017). Whistleblowing studies in accounting research: a review of experimental studies on the determinants of whistleblowing. *Journal of Accounting Literature*.

(Gao & Brink, 2017) ซึ่งถ้าหากภาครัฐปล่อยให้สถานการณ์ดำเนินไป ถึงจุดที่ประชาชนขาดความไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรม จนไม่กล้า ที่จะออกมาแจ้งเบาะแสแล้ว การเรียกคืนความเชื่อมั่นจะกลายเป็น สิ่งที่ได้ยากยิ่ง (Villena & Villena, 2010)⁴⁹

ดังนั้น เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแส ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับใช้วิธีการหลาย ๆ รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอการคุ้มครอง พยาน การสร้างค่านิยมใหม่ การกำหนดให้การแจ้งเบาะแสเป็นหน้าที่ ที่ต้องกระทำ ไปจนถึงการสร้างแรงจูงใจโดยใช้เงิน ซึ่งยังคงเป็นที่ถกเถียง ในหมู่นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะ ถึงความเหมาะสม ว่าการเสนอเงินรางวัลให้เป็นค่าตอบแทนการแจ้งเบาะแสนั้น จะทำให้ การจูงใจขาดความยั่งยืนในระยะยาวหรือไม่ (Feldman & Lobel, 2009)⁵⁰ เนื่องด้วยมีงานวิจัยมากมายที่พยายามบ่งชี้ว่าการใช้เงินสร้างแรงจูงใจนั้น อาจก่อให้เกิดภาวะการเบียดบังผลลัพธ์ (Crowding-out effect) เพราะจะทำให้ประชาชนที่คอยทำหน้าที่แจ้งเบาะแสอยู่แล้วรู้สึก ว่า ตนถูก “จ้าง” มาให้ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะลดการแจ้งเบาะแส ลงในท้ายที่สุด เนื่องจากไม่อยากตนเกิดความรู้สึกที่ว่าแจ้งเบาะแสไป เพราะต้องการค่าตอบแทน

อย่างไรก็ดี จากงานวิจัยของ Breuer (2013)⁵¹ ที่ศึกษาถึง

⁴⁹ Villena, M. G., & Villena, M. J. (2010). On the economics of whistle-blowing behavior: the role of incentives.

⁵⁰ Feldman, Y., & Lobel, O. (2009). The incentives matrix: The comparative effectiveness of rewards, liabilities, duties, and protections for reporting illegality. *Tex. L. Rev.*, 88, 1151.

⁵¹ Breuer, L. (2013). Tax Compliance and whistleblowing—the role of incentives. *The Bonn Journal of Economics*, 2(2), 7-44.

ผลกระทบของแรงจูงใจทางการเงิน ต่อการแจ้งเบาะแสผู้หลบหนีภาษี ผ่านการทดลองกับอาสาสมัคร พบว่าการสร้างแรงจูงใจด้วยเงิน สามารถเพิ่มจำนวนผู้แจ้งเบาะแสได้อย่างมีนัยสำคัญ และยิ่งจำนวนเงินเพิ่มมากขึ้น จำนวนผู้แจ้งเบาะแสก็จะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย แสดงให้เห็นว่าการให้เงินรางวัลสำหรับการแจ้งเบาะแสนั้น ไม่ได้ทำให้คนมีแนวโน้มลดลงที่จะแจ้งเบาะแส ในอีกนัยหนึ่ง แรงจูงใจทางการเงินอาจไม่ก่อให้เกิดภาวะการณ็เบียดบังผลลัพธ์ตามที่งานวิจัยอื่น ๆ ระบุไว้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยดังกล่าวไม่ได้ระบุว่า การให้เงินเพื่อสร้างแรงจูงใจในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นจะทำให้ขาดความยั่งยืนหรือไม่

ถึงกระนั้น งานวิจัยหลายชิ้นพบว่า การใช้เงินสร้างแรงจูงใจนั้นยังคงมีข้อจำกัดบางประการอยู่ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ Xu & Ziegenfuss (2008)⁵² ที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจทางการเงิน และการให้เหตุผลเชิงจริยธรรม (Moral reasoning) ที่มีผลต่อการแจ้งเบาะแส พบว่าถึงแม้จำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มโอกาสในการแจ้งเบาะแสได้จริง แต่ผู้ที่มีเหตุผลเชิงจริยธรรมสูง จะอ่อนไหวต่อเงินจูงใจน้อยกว่าผู้ที่มีเหตุผลเชิงจริยธรรมที่ต่ำกว่า กล่าวคือ การใช้เงินสร้างแรงจูงใจจะให้ผลลัพธ์ที่น้อยลง ถ้าหากผู้ต้องการแจ้งเบาะแสมีระดับการให้เหตุผลเชิงจริยธรรมสูง

นอกจากนี้ ระดับความรุนแรงของการกระทำผิด ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการให้เงินสร้างแรงจูงใจของการแจ้งเบาะแส จากงานวิจัย

⁵² Xu, Y., & Ziegenfuss, D. E. (2008). Reward systems, moral reasoning, and internal auditors' reporting wrongdoing. *Journal of Business and Psychology*, 22(4), 323-331.

⁵³ Andon, P., Free, C., Jidin, R., Monroe, G. S., & Turner, M. J. (2016). The impact of financial incentives and perceptions of seriousness on whistleblowing intention. *Journal of Business Ethics*, 1-14.

ของ Andon และคณะ (2016)⁵³ พบว่าการให้เงินจูงใจจะส่งผลน้อยลงสำหรับความผิดสถานหนัก เนื่องจากผู้ต้องการจ้างเบาะแสมองว่า ความรุนแรง และความเสี่ยงที่จะถูกแก้แค้นมีมากขึ้น แสดงให้เห็นว่าการใช้เงินสร้างแรงจูงใจ อาจไม่ได้ผลถ้าหากความผิดร้ายแรงจนถึงขั้นที่ผู้จ้างเบาะแสมีความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามถึงชีวิต ซึ่งในกรณีนี้ การปรับปรุงข้อเสนอการคุ้มครองพยานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยจูงใจผู้จ้างเบาะแสได้ดีกว่าการให้เงินรางวัล

โดยสรุปแล้ว การจ้างเบาะแสผู้กระทำความผิดโดยภาคประชาชน เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากผู้จ้างเบาะแสจะต้องแบกรับภาระต้นทุนและความเสี่ยงจากการถูกแก้แค้น การจ้างเบาะแสจึงเกิดขึ้นได้ยากหากไม่มีการช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งจากงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้น พบว่าการให้ผลตอบแทนในรูปแบบเงิน เป็นหนึ่งในวิธีที่สามารถสร้างแรงจูงใจในการจ้างเบาะแสได้ แต่ยังพบข้อจำกัดบางประการอยู่ เช่น สร้างแรงจูงใจโดยการให้เงิน จะให้ผลลัพธ์ที่ดีเฉพาะกับผู้จ้างเบาะแสมีระดับการให้เหตุผลเชิงจริยธรรมที่ไม่สูงเมื่อเทียบกับผู้จ้างเบาะแสมีระดับการให้เหตุผลเชิงจริยธรรมที่สูงกว่าปกติ หรือในกรณีของการจ้างความผิดสถานหนัก ที่มีความเสี่ยงในการถูกแก้แค้นสูงกว่า เมื่อเทียบกับการจ้างเบาะแสความผิดสถานเบา การสร้างแรงจูงใจด้วยเงินก็จะส่งผลน้อยลงเช่นกัน

2.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานของประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวเอาไว้ก่อนหน้านี้ในบทที่ 1 มาตรการทั่วไปและ มาตรการพิเศษสำหรับคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 ไม่อาจนำมาใช้คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลได้ หรือแม้แต่ในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะบุคคลธรรมดาทั่วไปก็อาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองที่เพียงพอ⁵⁴ ในการนำมาใช้คุ้มครองผู้ให้ข้อมูล หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลความผิดตามกฎหมายได้ โดยในคดีอาญาทั่วไปนั้น จะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131⁵⁵ เว้นแต่ผู้เสียหายฟ้องคดีเองโดยมิได้มีผู้ใดร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ในส่วนที่เกี่ยวกับพยานบุคคล ซึ่งมีชีวิต จิตใจ มีความนึกคิด สามารถเรียนรู้ได้ว่าการกระทำอะไร จะส่งผลอย่างไรบ้าง และผลที่เล็งเห็นนั้นก็จะส่งผลต่อพฤติกรรมหรือแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรม และบุคลิกภาพ ตามทฤษฎีของ Abraham Maslow กล่าวไว้ว่า แรงจูงใจเพื่อความปลอดภัยแห่งตนเองและทรัพย์สินของตน (Safety Need) เป็นความต้องการอันดับแรก⁵⁶ และเป็นที่ยอมรับกันว่าคำให้การพยานบุคคล

⁵⁴ วีระพงษ์ บุญญากาศ (การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการในคดีคอร์รัปชัน). (online). สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/301244>

⁵⁵ มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

⁵⁶ Kendra Cherry. (*Maslow's Needs Hierarchy*). (online). Retrieved June 25, 2014, from http://psychology.about.com/od/theoriesoipersonality/ss/maslows-needs-hierarchy_3.litm

มักมีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อาจเกิดจากอคติส่วนตัว สาเหตุโกรธเคือง มีส่วนได้เสียในคดี หรือถูกข่มขู่ ในกรณีหลังนี้ ทำให้พยานบุคคลไม่กล้า มาให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานและศาล หรือให้ถ้อยคำบิดเบือนความจริง เพราะเกิดความหวาดกลัวภัยอันตรายที่จะเกิดต่อชีวิต ทรัพย์สิน เสรีภาพ ของตนหรือบุคคลในครอบครัว อันเนื่องมาจากการถูกคุกคาม ข่มขู่จาก ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหา ทำให้ไม่มี พยานหลักฐานลงโทษผู้กระทำผิดได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และผู้มีอิทธิพล ที่กระทำความผิดแล้วยังสามารถ ลอยนวลอยู่ในสังคมได้อย่างสุขสบาย ย่อมส่งผลกระทบต่อ กระบวนการยุติธรรมในระดับที่ประชาชนไม่ยอมรับและไม่เชื่อถือ กระบวนการยุติธรรม

สาเหตุที่แท้จริงของการคุ้มครองพยาน เนื่องมาจากพยานบุคคล ถูกข่มขู่หรือแก้แค้น โดยการประทุษร้ายด้วยประการใด ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ พฤติกรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือพรรคพวกของผู้ต้องหา หรือจำเลยโดยมีปัจจัยสนับสนุนความสามารถในการข่มขู่หรือแก้แค้น อันได้แก่ กำลังเงิน และกำลังคนหรือขบวนการ และโอกาส⁵⁷ ดังนั้น การพิจารณาว่าพยานบุคคลรายใดสมควรได้รับการคุ้มครอง จึงมิใช่ การพิจารณาที่อัตราโทษของความผิดที่ได้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว แม้กระทั่งความผิดที่อัตราโทษไม่สูง แต่ถ้าผู้กระทำผิดมีต้นทุนทางสังคมสูง ก็ย่อมมีโอกาสสูงที่เขาจะพยายามหลีกเลี่ยงหนีการถูกลงโทษ หากเทียบกับ คดีที่มีอัตราโทษสูงแต่ผู้กระทำผิดขาดกำลังเงิน กำลังคนและโอกาส

⁵⁷ ศิระ รัตตานุกุล. 2549. การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานใน คดีอาญา พุทธศักราช 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.2000 ข้อ24. น.23-24

ในการข่มขู่หรือแก้แค้น เช่น คนเร่ร่อนเก็บขยะข้างถนนฆ่าคนเร่ร่อน
เก็บขยะด้วยกันเนื่องจากแย่งเก็บขยะข้างถนน โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจ
สายตรวจเป็นประจักษ์พยาน จะเห็นได้ว่า ผู้กระทำผิดแทบไม่มีโอกาส
จะทำอะไรพยานได้เลย พฤติการณ์แห่งคดีไม่น่าจะต้องคุ้มครองพยาน
แต่ถ้าเป็นการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมที่มีสมาชิก เงินทุน
และโอกาสในการข่มขู่หรือแก้แค้นได้สูง ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้อง
ให้ความคุ้มครองพยานเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นหลักเกณฑ์การพิจารณาว่า
กรณีใดสมควรจะให้ความคุ้มครองพยานบุคคลหรือไม่จึงต้องพิจารณา
ทั้งอัตราโทษ ฐานะผู้กระทำผิด ปัจจัยสนับสนุนในการข่มขู่หรือแก้แค้น
หรือพฤติการณ์อื่น ๆ ประกอบกัน สำหรับมาตรการของรัฐในการให้
ความปลอดภัยแก่พยานบุคคลนั้น สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง
คือทฤษฎีเหยื่ออาชญากรรม โดยพิจารณาว่าโอกาสที่ทำให้บุคคล
ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมนั้น เกิดจากการกระทำของตัวเอง
และเกิดจากสภาพแวดล้อม หรือการขาดความคุ้มกัน แต่เนื่องจาก
การข่มขู่ หรือแก้แค้นดังกล่าวเกิดจากความตั้งใจที่มีการวางแผนไตร่ตรอง
ของผู้กระทำผิดในการค้นหาตัวเหยื่ออีกด้วย จึงต้องใช้มาตรการปกปิด
ข้อมูลสำหรับเหยื่อด้วย ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบสภาพภูมิศาสตร์
สภาพสังคมประกอบด้วย เพราะแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันในเรื่อง
รูปแบบความสัมพันธ์ของคนในสังคม เช่น สังคมชนบทภายในหนึ่ง
หมู่บ้านทุกคนรู้จักกันหมด ไม่ว่าจะปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลอย่างไรก็ยัง
สามารถรู้กันได้ว่าใครเป็นใคร หากคนในหมู่บ้านนั้นกระทำผิด และคนใน
หมู่บ้านเดียวกันเป็นพยาน การปกปิดข้อมูลเพียงอย่างเดียวไม่สามารถ
คุ้มครองพยานได้ จำเป็นต้องใช้มาตรการย้ายที่อยู่ซึ่งก็คงต้องย้าย
ทั้งวงศ์ตระกูลเพราะบริบทสังคมไทยนั้น ความผูกพันระหว่างเครือญาติ
มีความแน่นแฟ้นและมีความต้องการในการติดต่อช่วยเหลือเกื้อกูล

ซึ่งกันและกัน การย้ายที่อยู่เฉพาะพยานหรือครอบครัวของพยานโดยให้ ตัดญาติขาดมิตรกับญาติพี่น้องคนอื่น ๆ จึงเป็นไปได้ กรณีนี้จึงสมควร ที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองพยานด้วย เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมดังกล่าว⁵⁸ อย่างไรก็ตามการพิจารณาให้ความคุ้มครองพยานบุคคลของหลาย ประเทศ มักจะมีเงื่อนไขพิจารณาดังต่อไปนี้

- 1) ความรุนแรงของการกระทำผิด
- 2) ความสำคัญของพยาน
- 3) ภัยอันตรายที่พยานอาจได้รับ
- 4) ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับพยานบุคคล
- 5) ผลประเมินทางจิตวิทยาถึงความเหมาะสม
- 6) วิธีการอื่นในการให้ความคุ้มครอง
- 7) ประวัติอาชญากรรมของพยาน และ
- 8) ความยินยอมของพยานหรือบุคคลที่มีอำนาจให้ความ ยินยอม

โดยผู้ที่จะได้รับคุ้มครองคือบุคคลที่จะเป็นหรือเป็นพยาน บุคคล และบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อ การให้การเป็นพยาน⁵⁹

สำหรับประเทศไทยนั้น ภายหลังปีพุทธศักราช 2477 ได้มีการ ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 และพระราชบัญญัติ

⁵⁸ อ้างแล้ว. น. 24

⁵⁹ อ้างแล้ว. น. 25

วิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 โดยให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 แทน⁶⁰ สิทธิประการแรกที่พยานได้รับตามกฎหมายใหม่นี้ คือ สิทธิที่จะให้การโดยสมบูรณ์ปราศจากการขัดขวางโดยมิชอบ ต่อมาปี พุทธศักราช 2505 กรมตำรวจได้ออกประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีซึ่งมีบทว่าด้วยการคุ้มครองพยานอยู่ในลักษณะ 8 การสอบสวนหมวดที่ 6 การคุมพยานและการป้องกันพยานสำคัญในคดีอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพยานในคดีอาญาให้ไปเบิกความต่อศาลโดยไม่ถูกคุกคามขู่เข็ญ แต่ให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นประชาชนทั่วไปไม่คุ้มครองพยานที่เป็นข้าราชการประจำ ทหาร และตำรวจประจำการ⁶¹

⁶⁰ *สมทรัพย์ อำนวย. (2541).* บทบาทของศาลในชั้นพิจารณากับการค้นหาความจริงในคดีอาญา. น. 28.

⁶¹ ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ 8 บทที่ 6 ข้อ 255 ด้วยปรากฏว่าคดีอาญาบางคดีในชั้นสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่ามีมูลความผิดจนพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องและยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ได้มีหมายเรียกพยานหรือผู้เสียหายไปเบิกความ พนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินการติดตามพยานหรือผู้เสียหายไปเบิกความได้เพราะพยานไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือพนักงานสอบสวนจดที่อยู่ของพยานไม่ละเอียดชัดเจนหรือเพิกเฉยจึงไม่ติดตามพยานหรือพยานบิดพลิ้ว ไม่เต็มใจไปเบิกความ หรือถูกคุกคามขู่เข็ญ หรือได้รับผลประโยชน์เป็นเหตุให้คดีขาดพยานหลักฐาน ทำให้ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง เกิดความเสียหายแก่คดี ฉะนั้น จึงให้พนักงานสอบสวนและผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบถือปฏิบัติ ดังต่อไปนี้.

1. พนักงานสอบสวนต้องสอบสวนตำบลที่อยู่ของพยานซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำ ทหารหรือตำรวจประจำการให้ได้ความแน่ชัดว่ามีที่อยู่แท้จริงและชั่วคราวว่าอยู่ที่ใด สถานที่ทำงาน หรือสถานที่อื่นที่อาจติดต่อได้ หมายเลขโทรศัพท์ที่ทำงานและที่บ้าน รวมทั้งบันทึกบัตรประจำตัวไว้และควรตรวจสอบว่ามีถิ่นที่อยู่ตั้งปรากฏในคำให้การจริงหรือไม่ โดยวิธีไปดูให้รู้ถึงที่อยู่ของพยานและต้องคอยติดตามสอดส่องอยู่เสมอ ทั้งนี้ให้ลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานทุกครั้งเพื่อให้ได้ตัวพยานมาเบิกความยังศาล

และในปีพุทธศักราช 2538 กรมอัยการได้กำหนดมาตรการในการอำนวยความสะดวกให้แก่พยานโดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีพุทธศักราช 2538 ไว้ 2 กรณี คือ การปรับปรุงวิธีการส่งหมายเรียกพยาน โดยการใช้วิธีการอื่นเข้ามาเสริมการส่งหมาย เช่น ส่งทางไปรษณีย์หรือขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และการอำนวยความสะดวกในการเบิกจ่ายค่าตอบแทน รวมถึงการให้ความปลอดภัยแก่พยานตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2528⁶² โดยกำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติต่อพยานโดยสุภาพและระลึกถึงสิทธิของพยานที่จะให้การโดยปราศจากการขัดขวาง สิทธิที่จะได้รับค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยง ซึ่งพนักงานอัยการต้องอำนวยความสะดวกแก่พยานเพื่อให้ได้รับสิทธิ ดังกล่าวด้วย⁶³

เมื่อผู้เสียหายหรือพยานมีที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง เช่น กรรมากรก่อสร้าง หรือมีกิจธุระชั่วคราวก็ให้สอบถามว่าจะย้ายจากที่เดิมหรือเดินทางกลับเมื่อใด แล้วพิจารณาว่าจะเป็นระยะเวลาานานพอที่จะให้ผู้เสียหายหรือพยานไปเบิกความที่ศาลได้หรือไม่ และให้รีบทำสำนวนเสนอพนักงานอัยการโดยเร็วที่สุด แล้วขอทราบวันนัดสืบพยานจากพนักงานอัยการ ถ้าเห็นว่าไม่ทันและเป็นพยานสำคัญ ก็ให้สอบถามตำรวจท้องที่เพื่อทราบตำบลที่อยู่แน่นอนของผู้เสียหายหรือพยานที่อ้างว่าอยู่จังหวัดอื่น พร้อมกับขอให้ช่วยสืบหาตัวผู้นั้นหรือขอความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้ตำรวจท้องที่ที่ได้รับการร้องขอรายงานผลให้ฝ่ายที่ขอทราบโดยด่วน

⁶² ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2528 ข้อ 78 “พนักงานอัยการพึงปฏิบัติโดยสุภาพต่อพยานและระลึกถึงสิทธิของพยานที่จะให้การโดยปราศจากการถูกขัดขวาง สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง สิทธิได้รับค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยง และพนักงานอัยการต้องอำนวยความสะดวกแก่พยานให้ได้รับสิทธิ ดังกล่าวอย่างดีที่สุด”

⁶³ อนันตัญญู แบ่งบุญ. 2557. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์. วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2557. น. 16-17

สิทธิของพยานที่จะได้รับความคุ้มครองและปฏิบัติที่เหมาะสมจากรัฐ และสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ มีกฎหมายบัญญัติรับรองครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶⁴ และต่อมาก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยเช่นกัน⁶⁵ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560 จะได้รับรองสิทธิของพยานเอาไว้ ในส่วนของมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นพยาน โดยเฉพาะมีการกำหนดขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เสนอ ซึ่งได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ โดยห้ามผู้บังคับบัญชา กลั่นแกล้งข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาต้องให้ความคุ้มครองไม่ให้ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวเป็นการให้ความคุ้มครองเฉพาะข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ไม่รวมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคคลที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอิสระ ซึ่งมาตรการคุ้มครองดังกล่าวขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติและไม่มีมาตรการลงโทษผู้บังคับบัญชาที่ฝ่าฝืนแต่อย่างใด และใช้คุ้มครองพยานในการดำเนินคดีวินัยเท่านั้น⁶⁶

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 244 “บุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “มาตรา 40 (5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน ในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมา ในปีพุทธศักราช 2546 จึงได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 ขึ้นใช้บังคับกับคดีอาญาทุกประเภทและกับพยานบุคคลทุกสถานะ มีมาตรการคุ้มครองพยาน 2 มาตรการ คือ มาตรการทั่วไป ได้แก่ การจัดเจ้าหน้าที่ดูแลความปลอดภัย หรือให้พยานอยู่ในที่ปลอดภัย หรือปกปิดข้อมูลที่สามารถระบุตัวพยานได้ และมาตรการพิเศษซึ่งใช้คุ้มครองคดีที่สำคัญ 6 กลุ่ม โดยวิธีการพิเศษ ได้แก่ การย้ายที่อยู่ จ่ายค่าเลี้ยงชีพ เปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียน จัดเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งนำมาใช้คุ้มครองพยานในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2551 และมาตรา 103/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554 แต่เนื่องจากมาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 ยังไม่เพียงพอและเหมาะสมที่จะใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ให้พ้นจากการถูกกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาได้ จึงมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือ

⁶⁶ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พัชรา เพ็ชรทวี. (มาตรการคุ้มครองพยานในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2556). สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2560, จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/hnangsuuekdk.ph_waadwykaardameninkarthangwinayph.s.2556_1.pdf

แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ขึ้นโดยเฉพาะ 4 มาตรการ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2551 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554 ได้แก่ มาตรการรักษาข้อมูลส่วนตัวไว้เป็นความลับ มาตรการยกย่องโดยเสนอเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งหน้าที่เป็นกรณีพิเศษ มาตรการคุ้มครองการทำงาน และมาตรการกันไว้เป็นพยาน^{67, 68}

เมื่อมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ลักษณะมาตรการคุ้มครองจะเป็นอย่างไรนั้น ต้องพิจารณาถึงสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลประสงค์จะได้รับความคุ้มครอง นั่นก็คือ การได้รับความคุ้มครองจากการกระทำที่เรียกว่าการโต้ตอบ (reprisal) จากบุคคลใดที่ไม่พึงพอใจหรือเสียประโยชน์จากการที่ข้อมูลนั้นได้ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยที่รูปแบบผู้ให้ข้อมูลนั้นอาจมีได้สองลักษณะ คือ ผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร และผู้ให้ข้อมูลทั่วไปแก่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อมูลนั้น ๆ ดังนั้น รูปแบบการโต้ตอบ (reprisal)

⁶⁷ อนันตัญญู แบ่งบุญ. 2557. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์. วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2557. น. 17-18.

⁶⁸ อนันตัญญู แบ่งบุญ. 2557. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์. วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2557. น. 17-18.

จึงมิได้หลายลักษณะ กล่าวคือ ในเบื้องต้นนั้นผู้ให้ข้อมูลอาจถูกโต้ตอบจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สิน เป็นต้น และหากเป็นการเปิดเผยข้อมูลภายในหน่วยงานของตน ผู้ให้ข้อมูลนั้นอาจถูกโต้ตอบด้วยการใช้อำนาจบังคับบัญชากระทำการที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรได้ (prohibited personnel practices) เช่น ลดขั้นเงินเดือน ไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร และให้ออกจากงาน เป็นต้น ดังนั้น มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจะต้องเป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองต่อตัวผู้ให้ข้อมูลไม่ได้รับผลจากการกระทำที่ไม่ชอบเพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลนั้นจาก ลักษณะการโต้ตอบข้างต้น เช่น การกำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล การกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบกระทำการโต้ตอบแก่ผู้ให้ข้อมูลภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ การให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอาจกระทำได้โดยปกปิดที่มาของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั่นเอง และการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลสมควรที่พิจารณาถึงการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลภายหลังการถูกโต้ตอบจากการกระทำที่มีชอบเพราะตนได้เปิดเผยข้อมูล ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลเพื่อให้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.6 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียนของประเทศไทย

มาตรการการให้ข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสดังกล่าวกระทำคามผิด (Whistleblowing) เป็น มาตรการที่ถูกนำมาใช้ในหลาย ๆ ประเทศ ทั้งเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบเฝ้าระวัง และเป็นเครื่องมือในแง่ของการป้องปราม (Deterrence) ยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำคามผิด หลักการที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสดังกล่าว จึงถูกนำมาใช้กับการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียน โดยกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายขึ้นมารองรับการแจ้งเบาะแสดังกล่าว และการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวด้วยวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดปัญหาการกระทำคามผิดที่อาจจะเกิดขึ้นในบริษัทจดทะเบียน ทั้งส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในกิจการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสอดส่องดูแลการดำเนินงานของบริษัทจดทะเบียนให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย

หลักกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวในบริษัทจดทะเบียน มีได้จำกัดอยู่แต่เพียงในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลบริษัทจดทะเบียนเท่านั้น แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นการเฉพาะในดับบทกฎหมาย ทั้งการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารในบริษัทจดทะเบียนแล้วก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาให้รอบด้านจะพบว่าไม่มีหลักกฎหมายปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับที่สามารถนำมาปรับใช้สำหรับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวในบริษัทจดทะเบียนได้ ดังเช่นหลักกฎหมาย เรื่องสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะนำมาใช้ในสัญญาจ้างงานระหว่าง

พนักงานและบริษัทจดทะเบียน รวมถึงหลักกฎหมายขององค์กรธุรกิจ ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พุทธศักราช 2535 ที่มีบทบัญญัติในการกำกับดูแลกิจการหรือองค์กรธุรกิจโดยเฉพาะ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดข้อบังคับ นโยบาย และโครงสร้างองค์กรของบริษัทจดทะเบียนซึ่งเป็นบริษัทมหาชน รวมถึงหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พุทธศักราช 2541 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของนายจ้าง ฉะนั้นเมื่อต้องการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียนตามกฎหมายไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ มาตรการกฎหมายที่มีความสัมพันธ์โดยรวมทั้งหมด ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้⁶⁹

1. มาตรการตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2551 ในส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และหน้าที่ของกรรมการ ผู้บริหารในบริษัทจดทะเบียน ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายหลักในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน โดยได้วางหลักเกณฑ์โดยให้ความสำคัญในการบริหารจัดการของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ (ในหมวด 3/1) เพื่อนำมาสู่ประเด็นการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแก่หน่วยงานกำกับดูแล เนื่องจากการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสนั้นเปรียบเสมือนมาตรการที่สร้างให้การกำกับดูแลตามกฎหมายในประเด็นอื่น ๆ ที่อาจมีช่องว่างหรือหนทางในการเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบการลงทุนในหลักทรัพย์

⁶⁹ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 52-53.

ให้ถูกปิดช่องทางในการกระทำความผิดลงไปโดยเป็นการสร้างกลไกทางกฎหมายว่าหากบุคคลใดพบการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่อาจสร้างความเสียหายแก่สังคมส่วนรวมซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินงานของบริษัทจดทะเบียน บุคคลนั้นได้กระทำการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานกำกับดูแลแล้ว บุคคลนั้นต้องมั่นใจได้ว่าตนจะได้รับ ความคุ้มครองจากกฎหมาย โดยหลักการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแต่เดิมยังไม่เคยปรากฏในกฎหมายหลักทรัพย์ของไทย จากความสำคัญของหลักการนี้จึงได้รับการปรับปรุงและเพิ่มเติมลงไปในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2551

ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียนรวมทั้งได้นิยามเอาไว้ว่าผู้แจ้งเบาะแส หมายถึงใครบ้าง ได้แก่ บุคคลผู้ที่อยู่ในฐานะของพนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดที่รับจ้างทำงานให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ โดยบุคคลดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน หรือสถานที่ทำงาน การสั่งพักงาน การข่มขู่ การรบกวนการปฏิบัติงาน การเลิกจ้าง และการกระทำอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคล⁷⁰

⁷⁰ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 55-57.

2. มาตรการตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พุทธศักราช 2535 ในส่วนที่ว่าด้วยการกำหนดข้อบังคับและนโยบายของบริษัทจดทะเบียน การให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน โดยอาศัยหลักกฎหมายขององค์กรธุรกิจ ประกอบกับการทำหน้าที่ของ กรรมการและผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน ซึ่งบทบาทและหน้าที่ของ กรรมการและผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนถูกกำหนดไว้ โดยพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2551 แต่กรอบ การทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้นกลับถูก บัญญัติไว้ในพระราช บัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พุทธศักราช 2535 ผ่านทางกลไกในรูปแบบของ ข้อบังคับและนโยบายของบริษัทมหาชน ทั้งนี้ ข้อบังคับบริษัทมีความสำคัญ ยิ่งต่อบริษัทมหาชน เพราะข้อบังคับของบริษัทเป็นดังกฎระเบียบภายใน ของบริษัทเสมือนกรอบกติกาและขอบเขตการใช้อำนาจในการดำเนิน กิจการของบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้าง การบริหารจัดการของบริษัทมหาชน เพื่อให้การกำหนดหน้าที่ และ ความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารของบริษัทสนองตอบต่อ นโยบายและประโยชน์สูงสุดของกิจการ ในขณะที่ นโยบายบริษัท คือ แบบแผนหรือแนวทางในการดำเนินการของบริษัทตามวัตถุประสงค์ ซึ่งนโยบายบริษัทเป็นดังส่วนขยายประเด็นที่ต้องสอดคล้องต้องกันกับ ข้อบังคับบริษัทอยู่เสมอ หากบริษัทจดทะเบียนประสงค์ที่จะสร้างความ คุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสให้เกิดขึ้นภายในองค์กรแล้วนั้น ข้อบังคับและ นโยบายบริษัทจึงจำเป็นต้องถูกนำมาพิจารณาและปรับใช้ควบคู่กันไป

โดยประเด็นของกฎหมายขององค์กรธุรกิจตามพระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พุทธศักราช 2535 ที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับของบริษัท จดทะเบียนสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเด็นสำคัญ คือ รายละเอียด

ของข้อบังคับตามกฎหมาย⁷¹ และสภาพบังคับของข้อบังคับบริษัท
ตามกฎหมาย⁷² โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของบริษัท
คณะกรรมการ และกรรมการผู้บริหารบริษัท รวมไปถึงบทกฎหมายที่
กำหนดความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทซึ่งเกิดจากการแจ้งข้อมูลหรือ
ข้อความอันเป็นเท็จ⁷³ ที่เกี่ยวข้องกับการให้เบาะแสการกระทำของ
ฝ่ายบริหาร แต่กรณีของนโยบายของบริษัทนั้นมิได้ปรากฏข้อกำหนด
ใดบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงรายละเอียด สภาพบังคับของนโยบาย หรือ
ความรับผิดชอบที่มีการฝ่าฝืนต่อนโยบายแจกเช่นเดียวกับข้อบังคับบริษัท
แต่ก็มิได้หมายความว่านโยบายบริษัทมิได้มีความสำคัญ หรือไม่มีความ
จำเป็นต้องนำมาใช้สำหรับการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัท
จดทะเบียน⁷⁴

3. มาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วน
ที่ว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ บรรพ 3 (เอกเทศสัญญา) ลักษณะ 6 (จ้างแรงงาน) ตั้งแต่
มาตรา 575 ถึง มาตรา 586 โดยประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสำคัญ
ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างแรงงาน คือ การกำหนดข้อตกลงหรือ
เงื่อนไขในสัญญาจ้างแรงงานที่ระบุถึงการรับรองสิทธิและให้ความคุ้มครอง
แก่พนักงานที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียนที่จะไม่ถูกปฏิบัติอย่าง
เป็นธรรม เนื่องมาจากการแจ้งเบาะแสโดยชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่

⁷¹ มาตรา 30 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พุทธศักราช 2535

⁷² มาตรา 42, 77 และ 85 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พุทธศักราช 2535

⁷³ มาตรา 94 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พุทธศักราช 2535

⁷⁴ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสใน
บริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 71-72.

การพิจารณาถึงข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตรา 583 ที่บัญญัติถึงการกระทำของลูกจ้างซึ่งให้อำนาจแก่นายจ้าง สามารถไล่ลูกจ้างออกจากงานได้โดยมีต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือ จ่ายค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการให้ออกจากงาน⁷⁵

4. มาตรการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พุทธศักราช 2541 และพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พุทธศักราช 2522 ในส่วนที่ว่าด้วยกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเป็น มาตรการสุดท้ายที่เชื่อมโยงการให้ความคุ้มครองผู้จ้างเหมาในบริษัท จดทะเบียนจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2551 ข้อบังคับและนโยบายบริษัทตามพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชนจำกัด พุทธศักราช 2535 การกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไข ในสัญญาจ้างแรงงานและการปฏิบัติตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ของนายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (สัญญาจ้างแรงงาน) และนำมาสู่การคุ้มครองลูกจ้างจากการกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติอย่าง ไม่เป็นธรรม และการเยียวยาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

โดยกรณีของการให้ความคุ้มครองต่อสภาพการจ้างงานนั้น มีประเด็นสำคัญที่ส่งผล กระทบต่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้จ้างเหมา ในบริษัทจดทะเบียน คือเรื่องของการสั่งพักงานและเลิกจ้างลูกจ้าง โดยการกล่าวหาว่าลูกจ้างได้กระทำความผิด ฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการทำงาน วินัยการทำงาน นโยบายของบริษัท หรือขัดคำสั่ง นายจ้างที่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นสาเหตุนำมาสู่การสอบสวนการกระทำ

⁷⁵ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้จ้างเหมาใน บริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 85-86.

ความผิด และทำการการสั่งพักงานหรือเลิกจ้างลูกจ้างโดยอ้างเหตุผลอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นวิธีการที่ถูกใช้เพื่อตอบโต้ต่อการกระทำของลูกจ้างเนื่องมาจากการนำข้อมูลหรือเบาะแสการกระทำผิดในบริษัทจดทะเบียนไปเปิดเผยหรือแจ้งต่อหน่วยงานกำกับดูแลที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พุทธศักราช 2522 กำหนดให้ในกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าการเลิกจ้างนั้นไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง ศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างนั้นกลับเข้าทำงานต่อไป หรือศาลอาจกำหนดค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้แทน หากศาลเห็นว่าลูกจ้างและนายจ้างไม่สามารถทำงานร่วมกันได้อีกต่อไป (มาตรา 49) จากหลักการของกฎหมายคุ้มครองแรงงานแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสโดยอาศัยหลักกฎหมายคุ้มครองแรงงานสามารถทำให้เกิดสภาพบังคับตามกฎหมายได้จริง ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นใจและความเชื่อถือของพนักงานบริษัทจดทะเบียนให้มาทำหน้าที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสการกระทำผิดแล้วจะได้รับสิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายต่างๆ อย่างเป็นขั้นตอนชัดเจน⁷⁶

⁷⁶ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 94-96.



บทที่ 3

มาตรฐานสากลในกับ การคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล

เกริ่นนำ

ในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจะต้องการข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งหนึ่งในข้อมูลที่สำคัญก็คือ มาตรฐานสากลในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล โดยในบทนี้ จะทำการประมวลมาตรฐานและเครื่องมือสากล มาตรฐานต่างประเทศที่อาจจะนำมาศึกษาเพื่อนำมาเสริมประเด็นการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนกรณีศึกษาในต่างประเทศ ผ่านการทบทวนวรรณกรรมและเอกสาร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายระหว่างประเทศ

องค์การสหประชาชาติได้สร้างบรรทัดฐานสากลเพื่อกำกับดูแลและคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล โดยมีการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักปฏิบัติที่เป็นเลิศในการคุ้มครองผู้รายงาน (United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons) นอกจากนี้ไม่เพียงแต่องค์การสหประชาชาติเท่านั้นที่ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล แต่ยังมีองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ อาทิ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) หรือที่จัดทำมาตรฐานด้านการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอื่น ๆ โดยแต่ละมาตรฐานและเครื่องมือมีสาระสำคัญโดยสังเขป⁷⁷ ดังนี้

3.1.1 อนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการคอร์รัปชันของคณะมนตรีแห่งยุโรป ค.ศ. 1999 (European Council's Criminal Law Convention on Corruption 1999)⁷⁸

อนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการคอร์รัปชันของคณะมนตรีแห่งยุโรป ค.ศ. 1999 มีขอบเขตกว้างขวางที่สุดในการตราอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปรามคอร์รัปชัน และเป็นเพียงอนุสัญญาฉบับเดียวที่ต้องการให้มีการลงนามเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

⁷⁷ ศศิณา เงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 9-14.

⁷⁸ Criminal Law Convention on Corruption, European Treaty Series - No. 173 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/173.doc>

ในมาตรา 22 ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้ภาคีจะต้องจัดให้มีการคุ้มครองตามกฎหมายภายในของตนแก่ผู้ให้ข้อมูล โดยได้กำหนดว่า “ประเทศภาคีจะต้องยอมรับมาตรการเช่นว่านี้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่ ก) ผู้ที่รายงานการกระทำความผิดอาญาตามมาตรา 2 ถึงมาตรา 14 หรือบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้ความร่วมมือในการสืบสวนหรือการดำเนินคดี ข) พยานซึ่งเบิกความเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา คำว่า “พยาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งครอบครองข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาซึ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยรวมถึงผู้ให้ข้อมูลด้วย”

3.1.2 อนุสัญญาความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศในอเมริกา เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน (The Inter-American Convention against Corruption)⁷⁹

กิจกรรมการต่อต้านการทุจริตของสหรัฐได้ขยายตัวไปยังทวีปอเมริกา โดยองค์การรัฐอเมริกัน หรือ The Organization of American States (OAS) ได้หยิบประเด็นการทุจริตเป็นวาระ ตั้งแต่ปี 1994 จนกระทั่งทำอนุสัญญา IACAC ขึ้น มีผลใช้บังคับใช้แก่รัฐภาคีเมื่อปี ค.ศ.1997 โดยในปีเดียวกันได้มีการรับรองแผนต่อต้านการทุจริตครบวงจร (Comprehensive Plan against Corruption) โดย OAS จะให้การสนับสนุนแก่รัฐสมาชิกและให้ร่วมมือกับประชาชนของแต่ละประเทศ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมถึงธนาคารโลก, Inter-American Development Bank และ OECD ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁷⁹ Inter -American Convention Against Corruption, <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>

อนุสัญญาความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศในอเมริกา เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันเป็นอนุสัญญาฉบับแรกเกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดพันธกรณีทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ แต่บรรดามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้ภาคีมีดุลยพินิจที่จะเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งมาตรา 3 ของอนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดให้มีมาตรการเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล โดยให้ภาคีขององค์การรัฐอเมริกา (The Organization of American States) พิจารณาเพื่อกำหนด รักษาและเสริมประสิทธิภาพ ซึ่งระบบการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้ซึ่งรายงานการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชันโดยสุจริต รวมถึงการคุ้มครองอัตลักษณ์ของบุคคล (identity) เหล่านี้ตามรัฐธรรมนูญและหลักพื้นฐานทางกฎหมาย ในระบบกฎหมายของตน อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของอนุสัญญานี้ที่เห็นได้ชัดได้แก่ (1) บทบัญญัติเรื่องวิธีการป้องกันถูกร่างขึ้นมาโดยใช้ถ้อยคำที่กินความกว้าง เพื่อให้สามารถตีความได้ในลักษณะเดียวกัน รวมไปถึงทำให้สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ (2) ข้อบังคับการแทรกแซงธุรกิจต่าง ๆ จำกัดอยู่ที่บทบัญญัติการติดสินบนข้ามชาติและไม่มีมาตรฐานเฉพาะสำหรับการแทรกแซง (3) ขาดมาตรการบังคับในเขตอำนาจรัฐ และ (4) การมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งเกี่ยวกับข้อสงวนแม้จะใช้จริงน้อยก็ตาม ซึ่งการที่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายนั่นเอง ในปี ค.ศ. 2001 จากการสำรวจการดำเนินการตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยองค์การรัฐอเมริกา พบว่าเพียงแค่ 18 เปอร์เซนต์ของรัฐที่ลงนามในอนุสัญญาที่มีมาตรการในกฎหมายภายในของตนที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนผู้ซึ่งรายงานการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชันโดยสุจริต นอกจากนี้ องค์การรัฐอเมริกาได้เริ่มดำเนินการผลักดันเพื่อสนับสนุนให้ภาคีอนุวัติการตามอนุสัญญา รวมถึงการยอมรับรูปแบบการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ให้ข้อมูลในประเทศของตน

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าการอนุวัติการตามอนุสัญญาจะเป็นไปได้อย่างล่าช้าก็ตาม อนุสัญญาฉบับนี้ยังคงเป็นอนุสัญญาฉบับแรก ๆ ที่รับรองถึงการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเพื่อยับยั้งการคอร์รัปชัน

3.1.3 อนุสัญญาต่อต้านการรับสินบนของสำนักงานกิจการต่างประเทศ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials)

อนุสัญญาต่อต้านการรับสินบนของ OECD มีผลใช้บังคับปี ค.ศ. 1999 ประกอบด้วยสองส่วน คือ ข้อบทที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ และคำแนะนำ (recommendations) ในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งได้นำไปกำหนดเป็นข้อบทในอนุสัญญาดังกล่าว อนุสัญญาประกอบด้วยภาคีสมาชิกที่มาจากรัฐสมาชิกขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา จำนวน 30 ประเทศ และรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีองค์การจำนวน 5 ประเทศ โดยได้ยอมรับข้อบททั้งสองส่วน วัตถุประสงค์โดยรวมของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การป้องกันการรับสินบนในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ และประสงค์ให้ภาคีกำหนดให้การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในกิจการระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญาซึ่งครอบคลุมถึงบุคคลหรือองค์กรที่เสนอ หรือให้สินบน แต่ไม่ครอบคลุมถึงสินบนที่จ่ายให้กับเอกชนหรือจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีเหตุผลนอกเหนือจากการให้ได้รับประโยชน์ในทางธุรกิจ หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ทางธุรกิจระหว่างประเทศอย่างไม่เหมาะสม อนุสัญญาดังกล่าวไม่ได้กำหนดพันธกรณีให้ภาคีคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไว้เป็นการทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม คำแนะนำ (recommendations) ในปี ค.ศ. 1997 กำหนดให้ภาคีนำกลไกการเสริมสร้างให้ผู้ตรวจสอบบัญชี (auditor) กล้าที่จะรายงานการรับสินบนมากำหนดไว้ในกฎหมายภายในของตน โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิก

จะต้องกำหนดให้ผู้ตรวจสอบสวนบัญชีซึ่งพบการกระทำที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเป็นกรับสินบนที่ขัดต่อกฎหมาย รายงานการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

มีข้อสังเกตว่า อนุสัญญาของ OECD เรียกร้องให้รัฐสมาชิกตรากฎหมายภายในบัญญัติให้ผู้ให้สินบน (ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้ลงทุนต่างชาติ) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศให้มีความผิดอาญา แต่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตมีความผิดอาญาด้วย ดังนั้น การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องของกฎหมายภายในของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีสัญชาติ ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของอนุสัญญาของ OECD กล่าวอีกนัยหนึ่งอนุสัญญาของ OECD นั้น เป็นการเอาผิดเฉพาะ “ผู้ให้” เท่านั้น แต่ไม่ได้เอาผิดกับ “ผู้รับ”⁸⁰

3.1.4 Whistleblower protection: encouraging reporting โดย OECD

รายงานฉบับดังกล่าวได้ให้มุมมองเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันว่ายังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แม้ว่าหลายภาคส่วนได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวด้วยการสนับสนุนให้มีการแจ้งเบาะแสการกระทำผิดที่เข้าข่ายเป็นการกระทำการทุจริตภายในองค์กร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่มาตรการดังกล่าวนี้ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากความเกรงกลัวต่อการกระทำตอบโต้ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อผู้แจ้งเบาะแสดังนั้นภายใต้ระบบกฎหมายที่ถูบบังคับใช้จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสดของการกระทำผิดจากการตอบโต้

⁸⁰ โปรดดู, <http://www.tcijthai.com/news/2013/12/watch/3610>

การข่มขู่คุกคาม ทั้งตัวผู้ให้ข้อมูลและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจกฎหมายในหลาย ๆ ประเทศ ทั้งประเทศ ออสเตรเลีย⁸¹ แคนาดา⁸² กาน่า⁸³ ญี่ปุ่น⁸⁴ เกาหลี⁸⁵ นิวซีแลนด์⁸⁶ โรมานี⁸⁷ แอฟริกาใต้⁸⁸ สหราชอาณาจักร⁸⁹ และสหรัฐอเมริกา⁹⁰ พบว่า มีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ถูก กำหนดไว้เป็นบทบัญญัติเฉพาะ หรือปรากฏอยู่ในกฎหมายอาญาหรือ กฎหมายแรงงาน โดยกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการตอบโต้ บุคคลผู้ให้ข้อมูล ซึ่งหมายรวมถึงลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่รายงาน การกระทำอันมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าจะมีการทุจริตคอร์ปชั่นเกิดขึ้นภายใน องค์การของตน และยังได้มีปรากฏไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ เช่น กฎหมาย ต่อต้านการทุจริตคอร์ปชั่น กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อให้การคุ้มครองมีความชัดเจน และครอบคลุมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

บุคคลผู้ทราบถึงการกระทำความผิด การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การใช้อำนาจในทางที่มีชอบหรือการจงใจปกปิดการกระทำผิด ๆ อันอาจ

⁸¹ ประเทศออสเตรเลียแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายเรียกชื่อแตกต่างกันไป ซึ่งก็ใกล้เคียงกับกฎหมายของประเทศอังกฤษ

⁸² Public Servants Disclosure Protection Act of 2005.

⁸³ Whistleblower Act (Act 720) of 2006.

⁸⁴ Whistleblower Protection Act of 2004.

⁸⁵ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, 2011.

⁸⁶ Protected Disclosures Act of 2000.

⁸⁷ Whistleblower Protection Act (Law 571) of 2004.

⁸⁸ Protected Disclosures Act of 2000.

⁸⁹ Public Interest Disclosure Act of 1998.

⁹⁰ Whistleblower Protection Act of 1989.

นำมาซึ่งผลเสียต่อประโยชน์ของสาธารณะ บุคคลผู้นั้นชอบที่จะเปิดเผย ข้อมูลและสมควรได้รับการคุ้มครองจากการตอบโต้ที่อาจจะเป็นการ ลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชา หรือการข่มขู่ คุกคาม ถูกกลั่นแกล้ง ในที่ทำงาน ทั้งในกรณีที่เป็นการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม การโอนย้าย ตำแหน่งงาน การลดขั้นตำแหน่ง การต่อสัญญาจ้างงาน ของบุคคลผู้ซึ่ง ทำงานอยู่ในองค์กรนั้น ๆ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ที่ปรึกษา รวมไปถึง ลูกจ้างที่เคยทำงานก่อนหน้านี้และบุคคลที่มาสมัครงาน หรือกระทั่ง คนในครอบครัวของบุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสของการกระทำความผิด ซึ่งกฎหมายที่บังคับใช้จะต้องทำให้บุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสของการกระทำ ความผิดสามารถมั่นใจได้ว่าเจ้าพนักงานจะรักษาความลับของผู้แจ้ง เบาะแสโดยไม่เปิดเผยตัวตนของผู้แจ้ง ในกรณีที่มีข้อกำหนดห้ามเปิดเผย ข้อมูลเพื่อรักษาชื่อเสียงขององค์กร อย่างไรก็ตามจะต้องให้ความเป็น ธรรมกับบุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแกว่าบุคคลเหล่านั้นจะไม่ถูกฟ้องกลับ ในข้อหาหมิ่นประมาทหรือเปิดเผยข้อมูลขององค์กร⁹¹

นอกจากนี้ในรายงานดังกล่าว ยังมีการประสานงานกันขององค์กร ระหว่างประเทศ การร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อป้องกันและ บังคับใช้มาตรการเพื่อต่อต้านการกระทำการทุจริตในลักษณะที่ครอบคลุม ทั้งภาครัฐ เอกชน และการกระทำให้ลักษณะข้ามพรมแดน กรณีมีการให้ สินบน การร่ำรวยผิดปกติ การฟอกเงิน การตรวจสอบและติดตามเอา สินทรัพย์กลับคืน การให้บทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการทุจริตและมาตรการ การเยียวยาให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริต รวมไปถึงกำหนดแนวทางการให้การคุ้มครองบุคคลผู้ซึ่งให้ข้อมูลด้วย ความสุจริตอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคม

⁹¹ European Court of Human Rights, *Heinisch v. Germany*, application no. 28274/08, July 21st, 2011.

ในส่วนของการสร้างมาตรการจูงใจ มีการให้สินรางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งได้นำมาใช้เพื่อจูงใจให้มีการแจ้งเบาะแสของการกระทำผิดมากขึ้น โดยในสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดให้สินรางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่มีการใช้จ่ายในทางมิชอบ เป็นเงินไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินที่เรียกกลับคืนมาได้⁹² หรือในประเทศเกาหลีจะมีการให้สินรางวัลแก่ประชาชนผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน หากเรื่องร้องเรียนเหล่านั้นนำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นของรายรับหรือการลดลงของรายจ่ายภาครัฐ เป็นจำนวนเงินไม่เกิน 2 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ⁹³ ซึ่งบุคคลผู้แจ้งเบาะแสสามารถจะให้ข้อมูลได้ทั้งทางโทรศัพท์ การแจ้งเบาะแสดออนไลน์ หรือแม้กระทั่งแจ้งต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องด้วยตัวเอง แต่การแจ้งเบาะแสดด้วยตัวเอง ผู้ให้ข้อมูลจะต้องมั่นใจว่าตนจะเป็นอิสระจากการถูกคุกคาม

นอกจากการสร้างแรงจูงใจด้วยการมอบสินรางวัลให้แก่บุคคลผู้ซึ่งให้ข้อมูลแล้ว ยังมีการกำหนดให้มีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนจากการกระทำที่ตอบโต้และหากระบวนการเยียวยาตามความเหมาะสมให้กับผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำตอบโต้ นั้น อาจด้วยการคืนตำแหน่งเดิมแก่บุคคลที่ถูกกลั่นแกล้งให้พ้นจากสภาพความเป็นพนักงาน หรือให้มีการจ่ายเงินชดเชยตามคำสั่งของศาล ให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายทางด้านร่างกาย จิตใจ รวมไปถึงการสูญเสียรายได้จากการกระทำตอบโต้ และกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการตอบโต้ ซึ่งเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้บุคคลผู้ซึ่งให้ข้อมูลสามารถมั่นใจได้ว่ากระบวนการคุ้มครองบุคคลผู้ซึ่งให้ข้อมูลมีความครอบคลุมและชัดเจน ซึ่งในกระบวนการ

⁹² False Claims Act, 31 U.S.C. §3729.

⁹³ Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea, “Protecting and Reward Whistleblower”.

คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและกระบวนการเยียวยาเหล่านี้จำเป็นต้องจะต้องมีการประเมินและตรวจสอบประสิทธิผลถึงกระบวนการที่ถูกนำไปใช้จริงในทางปฏิบัติเพื่อหาแนวทางในการแก้ไข เช่น ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการประเมินและตรวจสอบประสิทธิผลหลังจากจากออกมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมาแล้ว 5 ปี และนำแก้ไขเพื่อปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ถูกบังคับใช้ภายในประเทศต่อไป⁹⁴

3.1.5 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003)⁹⁵

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พุทธศักราช 2548 มีประเทศที่ลงนามรับรองอนุสัญญา จำนวน 140 ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย และมีประเทศที่ให้สัตยาบัน (ratify) หรือภาคยานุวัติ (accession) อนุสัญญา แล้ว จำนวน 88 ประเทศ อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และสร้างเสริมมาตรการที่มีประสิทธิภาพ ในการป้องกันและต่อต้านการคอร์รัปชัน ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและต่อสู้กับการคอร์รัปชัน รวมถึงการนำสินทรัพย์กลับคืนมา (asset recovery) ส่งเสริมความซื่อสัตย์ (integrity) ความรับผิดชอบ (accountability) และ

⁹⁴ Japan, Whistleblower Protection Act (Act No.122 of 2004) and OECD.

⁹⁵ เกียรติก้อง กิจการเจริญดี, การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยต่อต้านการคอร์รัปชัน ค.ศ. 2005 (United Nations Convention against Corruption 2005). <http://www.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=104>

การบริหารกิจการสาธารณะ (public affairs) และสาธารณสมบัติของชาติ (public property) อย่างเหมาะสม การกำหนดมาตรการป้องกันคอร์รัปชันภายใต้หลักนิติธรรม (the rule of law) หลักการบริหารกิจการสาธารณะ และสาธารณสมบัติของชาติอย่างเหมาะสม (proper management of public affairs and public property) หลักความซื่อสัตย์ (integrity) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักความรับผิดชอบ (accountability) โดยให้ภาคีจะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการทางบริหารให้เหมาะสมและเพียงพอแก่การต่อต้านการคอร์รัปชัน

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานข้อมูลและภารกิจของหน่วยงานรัฐ การออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานรัฐให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย นอกจากนี้ อนุสัญญายังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ภาคีจะต้องกำหนดให้มีกฎหมายหรือมาตรการที่ส่งเสริมให้สังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันการคอร์รัปชันของหน่วยงานรัฐ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของชาติ (national security) ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ (order public) สุขอนามัยสาธารณะ (public health) และศีลธรรม (morals)

อนุสัญญาฉบับนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุ้มครองพยานหรือผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยกำหนดให้ภาคีต้องมีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้ระบบกฎหมายภายในของตนเพื่อที่จะคุ้มครองการโต้ตอบ การคุกคามพยานหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรืออยู่ใกล้ชิดพยานหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวด้วย โดยกำหนดกระบวนการคุ้มครองด้านเนื้อตัวร่างกายของบุคคลนั้น (physical protection) เช่น

การย้ายที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงาน ปกปิดหรือเปิดเผยอย่างจำกัดซึ่งข้อมูลที่จะสามารถระบุตัวของพยานหรือผู้เชี่ยวชาญได้ การอนุญาตให้พยานหรือผู้เชี่ยวชาญเบิกความในสถานที่ที่ปลอดภัย หรือการเบิกความผ่านเทคโนโลยีโทรคมนาคม เช่น การเบิกความผ่านวิดีโอ หรือวิธีการอื่นใดที่เพียงพอในการคุ้มครองความปลอดภัยของพยาน และให้นำบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับเหยื่อจากการถูกระทำซึ่งอยู่ในฐานะพยานด้วย

ในเรื่องการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต อนุสัญญาฉบับนี้มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอย่างชัดเจนว่า ภาครัฐจะต้องพิจารณาเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ซึ่งให้ข้อมูลด้วยความสุจริต (good faith) และมีเหตุผลอันควรเชื่อ (reasonable grounds) ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น และผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือต้องเผชิญหน้ากับการถูกระทำใด ๆ ที่เป็นความผิดตามกฎหมาย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ถือเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชันที่ชัดเจนและทันสมัย ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2546 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ฉะนั้น หากประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่รัฐเป็นการเฉพาะแล้ว จะเป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับต่างประเทศในเรื่องการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันในภาครัฐของประเทศไทย และเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ต่อไป

3.1.6 International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest

ต้นแบบของแนวโน้มที่ดีด้านการบริหารความเสี่ยงด้านชื่อเสียง มีความหลากหลายในส่วนของกรรณการแจ้งเบาะแสหนึ่งในองค์กรทางด้านพลเรือนที่ได้รับการเชื่อถือในระดับสากล คือ Transparency International ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรทางสังคมที่พยายามต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชัน ควบคู่กับการสร้างความตระหนักในความเสียหายจากพฤติกรรมการคอร์รัปชัน

องค์กร Transparency International ได้ออก Guideline ชื่อ International Principles for Whistleblower Legislation เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และส่งเสริมการแจ้งเบาะแส เพื่อประโยชน์สาธารณะ การแจ้งเบาะแสเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชัน การทุจริต การประพฤติมิชอบที่ส่งผลเสียหายต่อความเชื่อถือทางการเงิน สิทธิมนุษยชน และต่อสิ่งแวดล้อม

การแจ้งเบาะแสช่วยคุ้มครองความปลอดภัย เม็ดเงินจำนวนมากมหาศาล ขณะเดียวกันก็ป้องกันวิกฤติการณ์ได้ แต่การแจ้งเบาะแสกลับเพิ่มความเสี่ยงระดับบุคคลสู่ระดับสูงสุด เพราะอาจจะถูกไล่ออก ดำเนินคดี เป็นบุคคลในบัญชีดำ ถูกจับกุม ข่มขู่ ทำร้าย หรือถูกฆ่า จึงทำให้กลไกการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสจำเป็นอย่างยิ่งในการส่งเสริมธรรมาภิบาลและกำจัดคอร์รัปชัน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการด้วยการเปิดกว้างรับข้อมูลและเพิ่มความรับผิดชอบ

ประเด็นที่องค์กร Transparency International ให้ความสำคัญ
ในส่วนของ การคุ้มครองผู้ให้เบาะแสมีหลายประการที่น่าสนใจ ดังนี้⁹⁶

ประการที่ 1 หลักการด้านสิทธิมนุษยชน เชื่อว่าบุคคลมีสิทธิที่จะ
แจ้งเตือน หรือรายงานการกระทำผิด เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ต่อยอด
จากสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น โดยเชื่อมโยงกับหลักการ
ด้านความโปร่งใสและซื่อสัตย์สุจริต บุคคลมีสิทธิที่จะปกป้องความสงบ
เรียบร้อย ความถูกต้องของคนอื่นและสังคมโดยรวมและในบางกรณี
ของการกระทำผิด บุคคลมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลและรายงานการกระทำผิด
นั้นด้วยซ้ำ ดังนั้น หากปราศจากกลไกการคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของ
บุคคลดังกล่าวก็จะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรายงานและให้ข้อมูลของ
ผู้แจ้งเบาะแส กลไกการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมีการพัฒนาจนเป็น
เกณฑ์มาตรฐานหรือบรรทัดฐานระดับสากล ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและ
กิจการเอกชนควรเอาไปใช้อ้างอิงและปรับใช้ตามความเหมาะสมของ
เงื่อนไขและสภาพแวดล้อม

ประการที่ 2 ผู้แจ้งเบาะแสที่อยู่ในความคุ้มครองของแนวปฏิบัตินี้
เป็นผู้แจ้งเบาะแสที่ครอบคลุมบุคลากรทุกระดับในกิจการ และบุคคล
ภายนอกกิจการ เช่น ที่ปรึกษา คู่สัญญา ผู้ฝึกงาน อาสาสมัคร ลูกจ้าง
ชั่วคราว อดิเทพพนักงาน สิ่งที่แจ้งเบาะแสที่ได้รับ ความคุ้มครองครอบคลุมถึง
ข้อมูลที่มาจากความเชื่ออย่างมีเหตุมีผลว่าจะมีการกระทำผิด และเชื่อว่าเป็น
ข้อมูลหรือความเป็นจริง ณ เวลาที่เปิดเผยมูลและรวมไปถึง
การให้ข้อมูลที่อาจจะไม่ถูกต้อง แต่เป็นไปโดยสุจริต และจะต้องได้รับ
ความคุ้มครองไปถึงแม้ว่าจะรับรู้ในภายหลังแล้วว่า ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร

⁹⁶ โปรดดู <https://chirapon.wordpress.com/tag/การแจ้งเบาะแส/>

ประกาศที่ 3 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ครอบคลุมถึง

- 1) ความคุ้มครองจากอันตรายและความเสียหายที่จะเกิด
ในสถานที่ทำงานอันเนื่องมาจากหรืออันเชื่อมโยงกับ
การให้เบาะแส ตั้งแต่ถูกกีดกัน โอนย้าย ลดหน้าที่บทบาท
หรือจำนวนชั่วโมงทำงาน การพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง
การรับผิดบรม สูญเสีย สถานะและผลประโยชน์ หรือ
เพียงขู่จะกระทำสิ่งที่ไม่ดีมาแล้ว
- 2) ความคุ้มครองจากการปกปิดข้อมูลของผู้ให้เบาะแส
ว่าเป็นใคร
- 3) ความคุ้มครองจากภาวะในการพิสูจน์ต่อนายจ้าง
เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงจากการถูกกีดกัน หรือลงโทษ นายจ้าง
จะต้องแสดงอย่างชัดเจนว่ามาตรการต่าง ๆ ที่กิจการ
ได้กระทำต่อลูกจ้างรายนี้ ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องหรือ
มีแรงจูงใจมาจากพฤติกรรมการเปิดเผยข้อมูลเบาะแส
ของบุคคลดังกล่าว
- 4) ความคุ้มครองจะไม่ครอบคลุมกรณีของการเปิดเผยข้อมูล
ที่รับรู้ว่าผิด ไม่ถูกต้องและต่อมาได้รับผลกระทบด้าน
การจ้างงานหรือการกีดกันทางวิชาชีพ หรือเกิดภาวะ
ความรับผิดชอบทางแพ่ง
- 5) ความคุ้มครองจากการรับผิดในการเปิดเผยข้อมูลที่
กระทำภายในขอบเขตของการให้ข้อมูลเบาะแส อาจจะ
เป็นการรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือกฎหมายด้าน

การปกครอง รวมถึงการคัดลอก หรือถ่ายเอกสารข้อมูล ที่มีลิขสิทธิ์ออกมาเพื่อประกอบการเปิดเผยข้อมูล หากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลนั้น ได้รับการพิจารณำไปดำเนินการต่อไป

- 6) ความคุ้มครองต่อสิทธิที่จะปฏิเสธในการร่วมกระทำ ความผิด เป็นการให้สิทธิในการปฏิเสธการมีส่วนร่วม ในการคอร์รัปชัน การกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย หรือฉ้อฉล หากไม่ได้มีหลักฐานว่ามีส่วนร่วมด้วย
- 7) ความคุ้มครองให้ได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์ด้าน จรรยาบรรณทางวิชาชีพบางประการที่กิจการระบุไว้ แต่เป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อให้เกิดการแจ้งเบาะแส ข้อมูลได้ เป็นการให้การยกเว้นกรณีที่จรรยาบรรณทาง วิชาชีพกำหนดให้ต้องทำตามข้อตกลงว่าจะไม่เปิดเผย ข้อมูล หรือประเด็นที่ระบุว่าเป็นความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ ที่เข้มงวดจนไม่อาจจะเข้าสู่การแจ้งเบาะแสได้
- 8) ความคุ้มครองในด้านการไม่ระบุชื่อผู้ให้ข้อมูลหรือ ความเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินการสืบสวน ข้อเท็จจริง ให้ผู้ให้ข้อมูลมีสถานะเป็น “บุคคลนิรนาม” และ
- 9) ความคุ้มครองหากเกิดความเสียหายและความปลอดภัย ในการดำเนินชีวิตของตนเองและสมาชิกในครอบครัว โดยมีการจัดมาตรการคุ้มครองบุคคลในฐานะพยาน ตามสิทธิที่พยานพึงมี โดยต้องจัดให้มีทรัพยากรอย่าง เพียงพอและตามความจำเป็น

ประการที่ 4 คือ ขั้นตอนการปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูล แบ่งออกเป็น

- 1) การรายงานข้อมูลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องภายในที่ทำงาน จะต้องมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติที่มีความชัดเจน เป็นเชิงประจักษ์และเป็นที่ยอมรับ มีการรักษา ความลับและปกป้องตัวบุคคล การมีกระบวนการในการ ตรวจสอบและสอบสวนข้อมูลที่มีการแจ้งเบาะแสที่แยก ต่างหากและเป็นอิสระออกจากการบริหารข้อร้องเรียน ทั่วไปอย่างชัดเจน ตลอดจนการวางเงื่อนไขที่โปร่งใส และมีผลใช้บังคับ การวางกลไกการติดตามและบริหารจัดการหลังเกิดกรณีให้ข้อมูลข่าวสารของผู้ให้เบาะแส
- 2) การรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับดูแลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นกรณีที่พิจารณาแล้ว เห็นความจำเป็น อย่างชัดเจนว่าการรายงานข้อมูลภายในกิจการจะไม่ได้ผล หรือไม่มีช่องทางที่เป็นไปได้ จะต้องเปิดช่องทางให้บุคคล มีทางเลือก ในการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับดูแล หรือหน่วยงานสอดส่อง หรือบุคคลนอกองค์กรที่ปฏิบัติงานอยู่ ช่องทางภายนอกนี้ อาจรวมถึงหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่จัดไว้เป็นการเฉพาะที่รับข้อมูลข่าวสาร
- 3) การรายงานต่อฝ่ายงานหรือบุคคลภายนอก เป็นการเปิด ช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสาร กรณีเร่งด่วนหรือมีอันตราย หากใช้ช่องทางการรายงานตามปกติที่กิจการจัดไว้ หรือ เพื่อยืนยันว่า ไม่ได้ร่วมการกระทำผิด หรือการกระทำผิด นั้นอาจจะกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ กรณีนี้

ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารจะได้รับความคุ้มครอง ในการเปิดเผย ข้อมูลต่อบุคคลภายนอกได้ เช่น สื่อมวลชน องค์กร ทางสังคม มูลนิธิ สมาคมทางกฎหมาย สหภาพการค้า หรือองค์กรทางวิชาชีพ/ทางธุรกิจ

- 4) การกำหนดเครื่องมือในการแนะนำและการเปิดเผยข้อมูล ต้องมีการกำหนดช่องทางเปิดเผยข้อมูลให้ผู้แจ้งเบาะแส เข้าถึงที่กว้างขวางและหลากหลาย และมีเครื่องมือ ที่ใช้ควบคู่กับช่องทางที่เป็นทางเลือกที่เพียงพอ เช่น (ก) Advice Lines หมายเลขโทรศัพท์รับให้คำปรึกษา (ข) Hotlines (ค) ช่องทางออนไลน์ (ง) ช่องทาง Compliance Unit (จ) องค์กรภายนอกหรือภายใน ที่แยกเฉพาะ แต่ละช่องทางต้องมีกลไกการรักษา ความปลอดภัย ความลับและปกปิดข้อมูล
- 5) การเชื่อมโยงระหว่างกลไกการให้ข้อมูลระดับรายการ และระดับชาติ ประเด็นการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านเบาะแส อาจจะเกี่ยวข้องในระดับชาติหรือระดับหน่วยงานรัฐด้วย หรือพาดพิงถึงความลับทางราชการ ข้อมูลความมั่นคง ทางทหาร หรือเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหว กรณีนี้ จะต้องพิจารณากำหนดขั้นตอนที่แยกพิเศษจากข้อมูล ระดับกิจการใดกิจการหนึ่งเท่านั้น กลไกการพิจารณา แยกข้อมูลว่า มีความอ่อนไหวและเกี่ยวข้องในระดับใด จึงต้องมีความชัดเจน และทำให้ผู้ที่แจ้งเบาะแสชัดเจน และเข้าใจในประเด็นที่แตกต่างดังกล่าวด้วย

ประการที่ 5 กระบวนการและกลไกหลังการให้ข้อมูลเบาะแสร้อย ครั้งแรก แบ่งออกเป็น

- 1) การให้ข้อมูลเบาะแสร้อยเป็นเพียงจุดเริ่มต้น การมีกระบวนการหลังจากการให้ข้อมูลข่าวสารจึงต้องมีความชัดเจน เพื่อให้เห็นภาพการดูแลและช่วยเหลือผู้ให้ข้อมูลเบาะแสร้อยครบวงจร ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือผลที่จะเกิดในอนาคตทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งอาจจะรวมถึง (ก) การช่วยให้มีการย้ายไปสู่ฝ่ายงานใหม่ หรือผู้บังคับบัญชาใหม่ (ข) การชดเชยความสูญเสียรายได้และสถานะทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต (ค) การทดแทนค่าใช้จ่ายจากการเจ็บป่วยและการบาดเจ็บ ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว อาจจะเป็นการตั้งกองทุนโดยเฉพาะเพื่อใช้ในการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ผ่านกระบวนการทางศาล (หากจำเป็น) หรือความจำเป็นทางการเงินเพื่อการดำรงชีพที่ถูกระงับจากการให้ข้อมูลเบาะแสร้อย
- 2) การรับฟังอย่างเป็นทางการ กรณีที่ผู้ให้เบาะแสร้อยในกรณีที่เชื่อว่าสิทธิของตนถูกคุกคาม ควรจะมีกระบวนการในการรับฟังอย่างเป็นทางการ ก่อนที่จะมีการดำเนินกระบวนการใช้สิทธิในการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างเต็มรูปแบบ เมื่อผู้ที่มีข้อมูลได้มีโอกาสรับฟังกระบวนการและประเด็นต่างๆ แล้ว จึงจะเกิดการตัดสินใจ กรณีที่ยังไม่มั่นใจจากการรับฟังครั้งแรก อาจจะมีการเรียกพยานหลักฐานหรือขอข้อมูลอื่นประกอบประกอบจนกว่าจะมั่นใจได้

- 3) การมีส่วนร่วมของผู้ให้ข้อมูลเบาะแส หากผู้ให้ข้อมูลเบาะแส เป็นทั้งผู้ให้ข้อมูลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นประโยชน์ร่วมด้วย ควรจะกำหนดให้ชัดเจนว่า ผู้ให้เบาะแสมีโอกาสอย่างสมเหตุสมผลเพียงใดในการได้รับรู้ความคืบหน้าของการตรวจสอบ สอบสวน นอกจากนั้น ผู้ให้เบาะแสควรมีโอกาส (อาจจะไม่ใช่เงื่อนไขจำเป็นเสมอไป) ในการติดตามผลงาน การให้ข้อมูลของตน และให้ข้อมูลเพิ่มเติม หรือหลักฐานอื่นใดในภายหลังได้อีก และผู้ให้ข้อมูลเบาะแสควรมีสิทธิในการได้รับการแจ้งข้อมูลผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบ การสอบสวน และให้ความเห็นหรือขอให้มีการทบทวนผลลัพธ์ดังกล่าว
- 4) ระบบการให้รางวัล ในบางกรณี ควรจะพิจารณาว่า นอกเหนือจากการจัดเงินทุนช่วยเหลือ หรือชดเชย หรือทดแทนความเสียหายแล้ว ควรมีการจัดเงินรางวัล การโปรโมทด้วยการเลื่อนตำแหน่ง หรือการแสดงความเสียใจหรือขอโทษอย่างเป็นทางการ ต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น

3.1.7 G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers⁹⁷

ในการประชุมสุดยอดผู้นำที่โซล (Seoul Summit) ในปีพุทธศักราช 2553 ผู้นำกลุ่มประเทศ G20 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

⁹⁷ โปรดดู, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

หรือข้อมูลให้เป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งในวาระของการปราบปราม การทุจริต ในปีถัดมา พุทธศักราช 2554 กลุ่มดังกล่าวได้เผยแพร่การศึกษา ซึ่งจัดทำโดย OECD เกี่ยวกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของกลุ่มประเทศ G20 ซึ่งรวมทั้งบทสรุปของแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศและแนวทางชี้แนะว่า ด้วยความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล (Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation) ทั้งนี้ กลุ่มประเทศ G20 ทั้งหมดต่างมุ่งมั่นที่จะ ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวโดยจะได้จัดทำเป็นกฎหมายภายในประเทศ ของตนภายในปีพุทธศักราช 2555 แต่อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏว่ารัฐต่าง ๆ เหล่านี้จะได้นำมาดำเนินการตามที่ได้ให้คำมั่นนั้นไว้ และก็ไม่ได้มีการจัดตั้งกลไกในการตรวจสอบแต่อย่างใด

3.1.8 The European Court of Human Rights

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้สร้างหลักการภายหลังการพิจารณาคดี Guja v Moldova⁹⁸ เพื่อพิจารณาว่าการแทรกแซงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเป็นสิ่งที่กระทำได้หรือไม่ ซึ่งในคดีดังกล่าว ได้จำแนกองค์ประกอบข้อห้ามของการแทรกแซงซึ่งสามารถสรุปได้ว่า 1) ข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ 2) บุคคลมีช่องทางอื่น ๆ ในการเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ 3) ความถูกต้องของข้อมูลที่เปิดเผย 4) เจตนาของผู้เปิดเผย 5) ความเสียหาย (หากมี) ที่เกิดขึ้น และสร้างความเดือดร้อนแก่นายจ้าง และความเสียหายนั้นมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และ 6) ความรุนแรงของบทลงโทษที่มีต่อบุคคลผู้เปิดเผยข้อมูล และผลที่ตามมา

⁹⁸ Case no. 14277/04, 12 February 2008, โปรดดู, <http://www.5rb.com/wp-content/uploads/2013/10/Guja-v-Moldova-ECHR-12-Feb-2008.pdf>

ทั้งนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปตัดสินว่าการเปิดเผยควรมีขึ้นในโอกาสแรกแก่ผู้บังคับบัญชาของผู้เปิดเผยหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจ ซึ่งการจะเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะนั้น ๆ ด้วยตนเองอันเป็นหนทางสุดท้ายจะต้องเป็นกรณีเฉพาะว่าพฤติการณ์ดังกล่าวไม่สามารถจะกระทำได้อย่างชัดเจน โดยในคดีดังกล่าว นาย Guja เป็นผู้อำนวยการแผนกข่าวสารของสำนักงานอัยการสูงสุด และภายหลังกระบวนการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยโดยมิชอบและมีมติไม่สั่งฟ้องนั้น นาย Guja ก็ได้ส่งจดหมาย 2 ฉบับถึงสำนักข่าวเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวโดยให้ความเห็นว่าคดีที่ถูกไม่สั่งฟ้องไปนั้นอาจจะมาจากเจตนาที่ไม่เหมาะสม อีกทั้ง หนึ่งในจดหมายดังกล่าวก็เกี่ยวข้องกับข้าราชการระดับสูงในรัฐสภาที่พยายามที่จะช่วยเหลือตำรวจเหล่านั้นให้รอดพ้นจากความผิด ทำให้เกิดผลที่ตามมา นั่นก็คือ นาย Guja ถูกไล่ออกเพราะเปิดเผยความลับและไม่ได้ปรึกษาผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะนำไปเปิดเผยต่อสาธารณะ อันเป็นการขัดต่อระเบียบภายในขององค์กร จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ประเด็นแห่งคดี จึงต้องพิจารณาว่าการถูกไล่ออกของ นาย Guja นั้นถือว่าเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นสิ่งสำคัญในสังคมอันเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

ในกรณีนี้ ศาลพิจารณาว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อหน้าที่โดยไม่ชอบภายในหน่วยงานนั้นถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและสังคมอันเป็นประชาธิปไตย และมีน้ำหนักมากกว่าการเก็บรักษาไว้เป็นความลับเฉพาะภายในองค์กร ศาลไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่า นาย Guja มีเจตนาที่จะกระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และเห็นว่า นาย Guja กระทำไปบนพื้นฐานของความสุจริต ทั้งนี้ โทษสูงสุดที่พอจะเป็นไปได้คือ การไล่ออกนั้นถูกนำมาใช้กับ นาย Guja ซึ่งไม่เพียงแต่จะสร้างผลกระทบในเชิงลบต่อหน้าที่การทำงานของ นาย Guja

แล้ว แต่ยังสามารถสร้างสภาวะความกลัวให้กับข้าราชการคนอื่น ๆ ที่ประสงค์จะรายงานการกระทำที่ไม่ชอบนั้น ๆ อีกด้วย และเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทั้ง 6 ประการข้างต้น ประกอบกับพฤติการณ์ของนาย Guja แล้ว ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเห็นว่าการถูกไล่ออกนั้นเป็นการละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) และตัดสินใจว่านาย Guja ชอบที่จะเปิดเผยข้อมูลให้กับสำนักข่าวได้ โดยนาย Guja สมควรที่จะได้รับการเยียวยาจากการถูกแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น

3.1.9 อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต (The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption)

เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการทุจริตฉบับแรกที่คณะมนตรีของยุโรป (The Council of Europe) ทำขึ้น อนุสัญญานี้ได้ถูกรับข้อบทของสนธิสัญญา (adopted) จากรัฐภาคีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 1997 และจะเริ่มมีผลใช้บังคับหลังจากที่มีรัฐภาคีให้การสัตยาบันครบ 14 ประเทศแล้ว อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญา รวมถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้สินบนในบริษัทเอกชนด้วย

ลักษณะสำคัญคือ (1) มีขอบเขตกว้างในด้านการครอบคลุมทั้งภาครัฐ เอกชน และกรณีข้ามชาติซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้สินบนของเจ้าหน้าที่รัฐต่างชาติ สมาชิกสภาต่างชาติ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของศาลระหว่างประเทศ และ (2) ขอบเขตการให้กิจกรรมใดที่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาแบบแคบ โดยมุ่งเน้นที่กรณีการให้สินบนและการรับสินบนเท่านั้น

3.1.10 อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต (The Council of Europe Civil Law Convention on Corruption)

เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการทุจริตฉบับที่สองของคณะมนตรีของยุโรป (ฉบับแรกคือ อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ดังปรากฏอยู่ใน 3.1.9) โดยรัฐภาคีได้รับข้อบทของสนธิสัญญาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1999 อนุสัญญานี้ได้เรียกร้องให้รัฐภาคีตรากฎหมายภายในรองรับมาตรการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริต และจะต้องให้บุคคลดังกล่าวสามารถปกป้องพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ได้ เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับแรก

อนุสัญญาฉบับที่สองจะเริ่มมีผลใช้บังคับหลังจากที่มีรัฐภาคีให้การสัตยาบันครบ 14 ประเทศ โดยมีลักษณะสำคัญคือ (1) เป็นความพยายามแรกในการจำกัดความในกฎระเบียบระหว่างประเทศร่วมสำหรับการฟ้องร้องพลเมืองในกรณีการทุจริต (2) เป็นเครื่องมือผูกพันตามกฎหมายและครอบคลุมกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน และ (3) ข้อบทนั้นแคบกว่าอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต เพราะเน้นเฉพาะการให้สินบนและการกระทำที่คล้ายกันเท่านั้น ที่สำคัญคือมีข้อบทปกป้องลูกจ้างผู้ให้ข้อมูลการทุจริต เพื่อความมั่นใจในความถูกต้องของบัญชี การตรวจสอบบัญชีภาคเอกชนและความร่วมมือระหว่างประเทศ และทำให้การควบคุมการทุจริตส่วนหนึ่งผู้เสียหายดำเนินการด้วยตัวเอง

นอกจากนี้ ทางสภายุโรปยังมีกลไกที่เรียกว่า Group of States against Corruption (GRECO) โดยทำหน้าที่ตรวจสอบให้รัฐสมาชิกปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ซึ่งกลไกดังกล่าวได้พัฒนามาครอบคลุมกรณีผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในภูมิภาคยุโรป

โดยในการประเมินผลรอบที่สองของ GRECO นั้นได้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสของรัฐสมาชิก โดยมีข้อค้นพบปรากฏอยู่ในรายงานสามัญครั้งที่ 7 พุทธศักราช 2549 (GRECO's 7th General Activity Report (2006))⁹⁹ ซึ่งหนึ่งในข้อค้นพบที่สำคัญคือการแพร่หลายของการใช้ข้อกำหนดในการรายงานการทุจริตของข้าราชการและเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้ส่งผลกระทบเท่าที่ควร จึงได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐสมาชิกควรจะดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1) รับรองว่ากฎหมายได้คุ้มครองการโต้ตอบในทุก ๆ รูปแบบ (ไม่ใช่เพียงแต่การถูกไล่ออก)
- 2) จัดหาที่ปรึกษาโดยลับเพื่อช่วยเหลือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ประสงค์จะรายงาน
- 3) แก้ไขปัญหาหากกฎหมายที่ขัดกันระหว่างการให้ข้อมูลหรือเบาะแสและการเปิดเผยข้อมูลลับ และ
- 4) รับรองว่ากฎหมายจะได้มีการตราและประกาศใช้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่อย่างเหมาะสม

ภารกิจของ GRECO ได้ดำเนินการอีกครั้งในปีพุทธศักราช 2552 และพบว่ามีอีกหลายประการที่ยังคงจะต้องดำเนินการอยู่ และกิจการที่ได้ดำเนินการไปบ้างแล้วนั้นก็ยังไม่ได้อยู่ในระดับที่น่าพอใจโดย GRECO¹⁰⁰

⁹⁹ โปรดดู, <https://rm.coe.int/16806cb8c5>

¹⁰⁰ Christophe Speckbacher. *The Protection of Whistleblowers in the Light of GRECO's Work*. 2009. โปรดดู, <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>

3.1.11 อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption)¹⁰¹

The African Union (OAU) (เดิมชื่อ The Organization of African Unity) ได้รับการรับรองในปี 2005 วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ได้แก่ การเสริมสร้างประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อกระชับกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้อภิปรายภายในของรัฐสมาชิกมีความประสานสอดคล้องกันมากขึ้นด้วย รวมทั้งการกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญา โดยในอนุสัญญานี้มีมาตรา 4 นี้ได้ให้ตัวอย่างของการทุจริตอย่างกว้างคือหมายถึง ผู้ทำการทุจริตนั้นมีได้ทั้งผู้ให้และผู้รับ และผู้ที่เข้าข่ายที่จะทำการทุจริตได้นั้นมีได้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่ทำงานในภาคเอกชนด้วย โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีลักษณะสำคัญ คือ (1) การมีขอบเขตกว้างและครอบคลุมทั้งการให้สินบนและการรับสินบน การค้าอิทธิพลการได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำทุจริต (2) มีข้อกำหนดกว้างครอบคลุมและอยู่ในลักษณะที่ดูจะมีผลผูกพัน (3) รัฐสมาชิกเริ่มดำเนินการด้านการบัญญัติข้อกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ เพื่อสร้าง “Convention’s offence” โดยสร้างความแข็งแกร่งให้แก่มาตรการการควบคุมระดับชาติเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการก่อตั้งและดำเนินการของบริษัทต่างชาติในอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ จะกระทำตามบทบัญญัติกฎหมายของชาติ อีกทั้งมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตระดับชาติและการผ่านกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและพยาน ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยบทลงโทษ

¹⁰¹ โปรดดู, https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7786-file-african_union_convention_preventing_combating_corruption.pdf

การให้รายงานเกี่ยวกับการทุจริตอันเป็นเท็จด้วย¹⁰² และ (4) อนุสัญญานี้มีลักษณะครบวงจร และมีการใช้ประโยคถ้อยคำที่อยู่ในลักษณะเป็นพันธกรณีแบบบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

3.2 มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายของต่างประเทศ

หลักเกณฑ์การคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลของต่างประเทศนั้นมีพัฒนาการมาช้านาน โดยพบว่ามีการบัญญัติหลักเกณฑ์มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก และยังมีอีกหลายประเทศซึ่งมีหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว อันได้แก่¹⁰³ ประเทศแอฟริกาใต้ อังกฤษ อิสราเอล กาน่าออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งในแต่ละประเทศก็มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แตกต่างกันไป เช่น ลักษณะของข้อมูล (Public Interest Information) ความหมายของการเป็นผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower protection) ดังนั้น หากศึกษาบทกฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศอย่างละเอียด และเป็นขั้นตอนก็จะเห็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหลักกฎหมายของประเทศไทยรวมถึงการให้ข้อเสนอแนะ

¹⁰² Article 5 provided that "For the purposes set-forth in Article 2 of this Convention, State Parties undertake to: ...(6) Adopt measures that ensure citizens report instances of corruption without fear of consequent reprisals and (7) Adopt national legislative measures in order to punish those who make false and malicious reports against innocent persons in corruption and related offences..."

¹⁰³ James Gobert and Maurice Punch, *Modern Law Review* 63,1 (Jan 2002) p. 25-54.

ในทางกฎหมาย เนื่องจากการศึกษาหลักกฎหมายของแต่ละประเทศต่างมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาที่ประเทศเหล่านั้นต้องประสบรวมถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และระบบกฎหมาย จึงทำให้เกิดความแตกต่างกันในหลาย ๆ ประเด็น แสดงออกถึงจุดเด่นของหลักกฎหมายในแต่ละประเทศย่อมทำให้เป็นประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมในการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายกระทำขึ้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาข้อดีของมาตรการทางกฎหมายในแต่ละประเทศที่จะสามารถนำมาปรับปรุงแก้ไขและปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดท้ายสามารถเสนอบทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยออกมาได้ ดังนั้นจึงเห็นควรศึกษาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในประเทศที่ได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ ตามลำดับ

3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งในหลายประเทศทั่วโลกที่เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญ จึงมีความจำเป็นต้องคิดหาวิธีการและมาตรการที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว เพราะผู้ที่จะทราบข้อมูลได้ดีถึงการทุจริตคอร์รัปชันก็คือเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในหน่วยงานนั่นเองดังจะพบได้จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปิดเผยการกระทำผิดกรณีบริษัทเอนรอน (Enron Corp)¹⁰⁴ บริษัทยักษ์ใหญ่ทางธุรกิจค้าพลังงานสหรัฐ ซึ่งหากจะกล่าวถึงผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นที่รู้จักของคนจำนวนมาก

¹⁰⁴ Amanda Ripley and Maggie Sieger. "The special agent." TIME Magazine. December 30, 2002-January 6 (2003), p. 22-43.

ก็จะต้องนึกถึงกรณีที่นางสาว Sherron Watkins ผู้ทำหน้าที่เป็น Vice President for Corporate Development ของบริษัท Enron โดยนางสาว Sherron Watkins ได้พบเห็นความผิดปกติของรายงานงบการเงินของบริษัท จึงได้พยายามติดต่อนาย Kenneth Lay ประธานกรรมการและประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) ในขณะนั้นถึง 2 ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการส่งจดหมายที่มีได้เปิดเผยชื่อไว้ในกล่องรับข้อเสนอแนะของนาย Kenneth Lay โดยได้ตั้งประเด็นคำถาม ถึงความเหมาะสมของวิธีบันทึกบัญชีที่บริษัท Enron ใช้ และในครั้งที่ 2 ได้ขอเข้าพบต่อนาย Kenneth Lay โดยตรงเพื่อแสดงรายละเอียดและขอให้มีการดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขความผิดพลาด นอกจากนี้ นางสาว Sherron Watkins ยังได้ติดต่อไปที่สำนักงาน Arthur Andersen ผู้ซึ่งทำหน้าที่สอบบัญชีของบริษัท Enron เพื่อแนะนำให้มีการตรวจสอบถึงงบการเงินดังกล่าวด้วย ภายหลังจากที่ได้รับข้อมูลนาย Kenneth Lay ได้มอบหมายให้บริษัท Vinson & Elkins บริษัทที่ปรึกษาทางกฎหมายของ Enron ทำการตรวจสอบการทำธุรกรรมของ Enron ที่มีรายงานถึงการปกปิดหนี้สินของบริษัท โดยผลการตรวจสอบแสดงออกมาว่าไม่มีการกระทำผิดหรือมีความผิดปกติใดๆ เกิดขึ้นในกรณีนี้นางสาว Sherron Watkins ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในการดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมของ Enron ไม่สมควรให้บริษัท Vinson & Elkins ดำเนินการ เนื่องจากบริษัท Vinson & Elkins มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในเรื่องที่ต้องดำเนินการตรวจสอบนั่นเอง แต่นาย Kenneth Lay กลับมิได้ให้ความใส่ใจ จนในที่สุด Enron ก็ประสบปัญหาจนไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้และถึงขั้นต้องล้มละลาย เนื่องจากมีหนี้สินที่ปกปิดไว้ใน Special Purpose Entities (SPEs) จำนวนมากถึง 2.5 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ ขาดจรรยาบรรณ ความไม่โปร่งใส หรือละเลยบรรษัทภิบาลที่ดี (Good Corporate Governance) ในองค์กร

นั่นเอง¹⁰⁵ โดยนาย Kenneth Lay พร้อมผู้บริหารหลายคนต้องถูกดำเนินคดีในโทษฐานฉ้อฉลและตกแต่งบัญชี แต่นางสาว Sherron Watkins มีได้ถูกดำเนินคดีใดๆ เนื่องจากเป็นบุคคลที่พยายามเปิดเผยการทุจริตในองค์กร (Whistleblower) และทำให้เห็นถึงความสำคัญของการแจ้งเบาะแสในภาคธุรกิจเอกชน ถึงแม้ว่าการแจ้งเบาะแสนางสาว Sherron Watkins จะมิได้ช่วยให้ Enron รอดพ้นจากหายนะและความเสียหาย เนื่องจากการแจ้งเบาะแสน่าจะล่าช้าเกินไป รวมถึงผู้บริหารที่มีหน้าที่โดยตรงมิได้ให้ความสำคัญและตั้งใจจะดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะอย่างจริงจัง¹⁰⁶ แต่จากผลของคดีดังกล่าวกลับทำให้หน่วยงานหลายฝ่ายเล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีมาตรการในการแจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพ และทางกรสหรัฐอเมริกาพยายามกำหนดและออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ออกมาเพื่อรองรับ¹⁰⁷

กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของสหรัฐอเมริกาปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1978 เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปข้าราชการพลเรือน (Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)) และได้มีการบัญญัติ Whistleblower Protection Act 1989 (WPA) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1989 กฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ (Federal employee) รวมถึงบุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

¹⁰⁵ ศศิณา เงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 22-23.

¹⁰⁶ ธรรมสาร ทิพวงศ์. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 154-155.

¹⁰⁷ มาตรการในการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) สำคัญอย่างไร, วารสารตลาดหลักทรัพย์ปีที่ 10 ฉบับที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550, ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

มาก่อน ต่อมาในปี 1994 ได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง โดยให้ขยายความคุ้มครองรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐในรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านสาธารณสุข แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ด้านข่าวกรอง เช่น FBI ผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ของศาลซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ¹⁰⁸

อย่างไรก็ดี ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายของรัฐบาลกลางหลายฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลรวมอยู่ด้วย ซึ่งมีทั้งกรณีที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลูกจ้างของภาครัฐและกรณีที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลูกจ้างของภาคเอกชน ปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ กฎหมายเกี่ยวกับค่าชดเชยแก่คนงาน และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ให้ความคุ้มครองโดยห้ามการกระทำโต้ตอบ (reprisal) ต่อลูกจ้างที่เปิดเผยหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือการละเมิดกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยมีบทบัญญัติเฉพาะตามกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวกับลักษณะการให้ความคุ้มครอง การเยียวยา กระบวนการยื่นฟ้อง การพิจารณา เป็นต้น¹⁰⁹ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอีกลักษณะหนึ่ง คือ False Claims Act ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้รางวัลตอบแทนแก่ลูกจ้างของทางราชการผู้ให้ข้อมูลการกระทำอันฉ้อลต่อรัฐบาลและผู้ให้ข้อมูลนั้นได้เป็นผู้ฟ้องทางแพ่งในนามของรัฐบาลต่อบุคคลที่กระทำการฉ้อล ตัวอย่างเช่น

¹⁰⁸ Drew, Kristine. Whistle Blowing and Corruption an Initial and Comparative Review, p. 14. โปรดดู, <http://www.psisu.org/publicationsindex.asp>

¹⁰⁹ ศศิณา เงียวจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 23-24.

การให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐบาลกลางได้กระทำ การฉ้อฉล กรณีตาม False Claims Act นี้ ลูกจ้างที่ให้ข้อมูลได้รับความ ค้ำครองมิให้ถูกคุกคาม ช่มชู้ ไล่ออก หรือเลือกปฏิบัติด้วยเหตุที่ได้ให้ ข้อมูลและฟ้องร้องนั้น¹¹⁰

มลรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เช่นกัน โดยส่วนใหญ่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลูกจ้างของภาครัฐ แต่ก็มีหลายมลรัฐ ที่ขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างของภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้ ขอบเขตและ เนื้อหาของเรื่องที่ทำให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายมีความแตกต่างกันไปในแต่ละ มลรัฐ กฎหมายของมลรัฐส่วนใหญ่ที่ออกมาหลังกฎหมาย CSRA จะให้ความคุ้มครองแก่การเปิดเผยเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยไม่ถูกต้อง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่า หรือการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ในลักษณะ เดียวกันกับกฎหมาย CSRA บางมลรัฐให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่ การเปิดเผยเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย บางมลรัฐจำกัดการคุ้มครองเฉพาะ การเปิดเผยข้อมูลในบางเรื่องหรือคุ้มครองเฉพาะกลุ่มลูกจ้างตามที่ กฎหมายกำหนด

กฎหมายปฏิรูปข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมาย CSRA เป็นกฎหมายหลักที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ข้อมูล การกระทำผิดที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน แต่พบว่ามามีคดีความที่เกี่ยวข้อง กับการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสของการกระทำผิดในหน่วยงานของรัฐ

¹¹⁰ พงศ์เทพ จารุสุลินธ์, การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ ภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา, โปรดดู www.lawreform.go.th

แต่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากกฎหมาย CSRA โดยดูจากสถิติผลของการดำเนินคดีพบว่า มีน้อยมากที่คดีเกี่ยวกับผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสดจะชนะคดีความและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย¹¹¹ ประกอบกับการตีความหลักกฎหมายที่ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายจนทำให้กฎหมาย CSRA ไม่สามารถถูกนำไปใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสในหน่วยงานรัฐได้ ทั้งที่ กฎหมาย CSRA ก็มีมาตรการทางกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสไว้ก็ตาม เช่นใน บทบัญญัติที่ระบุถึงการเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องเป็นการเปิดเผยการกระทำผิดกฎหมายโดยมีพยานหลักฐานที่มีเหตุเชื่อถือได้ และมีการกำหนดลักษณะการกระทำผิดความผิดไว้ในกฎหมายทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความของศาลและผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหากเป็นการเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดที่มีได้เข้าในลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็จะทำให้ไม่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายส่งผลให้ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย CSRA อันก่อให้เกิดปัญหามากมายกับการวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วจำเป็นต้องอาศัยการตีความของกฎหมายเป็นกรณีๆ ไป ถึงแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย CSRA ให้รองรับการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสในกรณีอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม การตีความกฎหมายทั้งในและนอกศาลของหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสตามกฎหมาย CSRA ก็ยังคงก่อให้เกิดปัญหาอย่างต่อเนื่องและกระจายไปทั่วในการบังคับใช้กฎหมาย CSRA¹¹²

¹¹¹ Merit Systems Protection Board. Blowing the Whistle in the Federal Government: A Comparative Analysis of 1980 and 1983 Survey Findings. October 1984.

¹¹² Statements on introduced bills and joint resolutions, Congressional Record: June 7, 2001 (Senate) Page S5969-S5985.

ดังปรากฏในรายงานสภาของเกรซของสหรัฐอเมริกาที่กล่าวไว้ว่า “บ่อยครั้งที่การตอบแทนแก่ผู้ที่แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสสำหรับการอุทธรณ์ ด้วยจิตใจและสามัญสำนึกที่รับผิดชอบอย่างสูงส่ง คือ การคุกคาม ข่มขู่ และการดำเนินคดีอื่น ต่อว่าคำทอ บ่อยครั้งที่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ต้องประสบกับความ เดือดร้อนอย่างรุนแรงในอาชีพการงานและทาง เศรษฐกิจ ความคุ้มครองต่อพนักงานหรือลูกจ้างซึ่งเปิดเผยการกระทำ ผิดกฎหมาย ความเสียหาย และการคอร์รัปชันในหน่วยงานรัฐอันเป็น หนทางที่จะนำไปสู่ผลกระทบในการให้บริการแก่ประชาชนในอนาคต ตามหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก ไม่เป็นการยากเลยที่จะมีการปิดบัง ซ่อนเร้นการกระทำผิดมิให้ปรากฏออกมาให้เห็นโดยไม่มีใครที่จะ กล้าออกมาเปิดเผยความจริงไม่ว่าเมื่อใดก็ตามเมื่อมีการกระทำผิด ผิดเกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐ พนักงานหรือลูกจ้างนั้นย่อมรับรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้น และย่อมทราบดีว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดให้เกิดขึ้นแล้ว ความต้องการคืออะไรที่จะทำให้คนเหล่านั้นมั่นใจได้ว่าตนจะไม่ได้รับ ผลร้ายจากการช่วยเปิดเผย หรือชี้ให้เห็นถึงการกระทำอันเป็นความผิด จากการบริหารที่ไม่ถูกต้อง เหมาะสมของหน่วยงานรัฐ”¹¹³

จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย CSRA นำมาสู่การออกกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989: WPA ที่ร่างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ หลักเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส โดยเฉพาะพนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของรัฐ โดยมีการแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการรับแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการให้ ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ออกมาเป็นการเฉพาะ คือ

¹¹³ WPA Senate Report 95-969 (1978) at 8.

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board: MSPB) และสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (Office of Special Counsel: OSC) ซึ่งแต่เดิม OSC เป็นส่วนหนึ่งของ MSPB โดยทั้งสองหน่วยงานถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย CSRA เดิม แต่เพื่อประโยชน์ในการให้อำนาจเพื่อความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมากขึ้น กระบวนการพิสูจน์ถึงการตอบโต้ แก่แค้นที่ผู้ให้ข้อมูลได้รับอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น และมีการให้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อ MSPB จึงนำมาสู่การแยกทั้งสององค์กรออกจากกัน

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) เป็นหน่วยงานกึ่งตุลาการที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง นำโดยคณะกรรมการบริหารสามคนที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา ประกอบด้วยประธานหนึ่งคน รองประธานหนึ่งคน และสมาชิกอีกหนึ่งคน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีและสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ประธานาธิบดีอาจถอดถอนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วยเหตุหย่อนประสิทธิภาพ ประมาทในหน้าที่ หรือความประพฤติไม่สมควรก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) คุ้มครองระบบคุณธรรมของรัฐบาลกลางจากการเล่นพรรคเล่นพวกในทางการเมืองและจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices)
- 2) คุ้มครองลูกจ้างจากการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อประกันว่าหน่วยงานมีการจ้างงานโดยสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรม

- 3) พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์ของลูกจ้างเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงาน (Personnel action) ที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้นว่า คำสั่งถอดถอน พักงาน หรือลดขั้นเงินเดือน
- 4) พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบการเกษียณอายุราชการ (The Civil Service Retirement) หรือระบบการเกษียณอายุของลูกจ้างของรัฐบาลกลาง (The Federal Employee's Retirement)
- 5) พิจารณาวินิจฉัยการร้องเรียนของลูกจ้างที่ยื่นตามกฎหมาย The Whistleblower Protection Act, The Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act, The Veterans Employment Opportunities Act, The Presidential and Executive Office Accountability Act
- 6) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เสนอโดยที่ปรึกษาพิเศษ (The Special Counsel) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องในเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (Prohibited personnel practices) และเรื่องการฝ่าฝืน The Hatch Act
- 7) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอให้ตรวจสอบข้อบังคับของสำนักงานบริหารจัดการบุคลากร (The Office of Personnel Management) และ
- 8) ศึกษาระบบราชการพลเรือนของรัฐบาลกลางและระบบคุณธรรมอื่นๆ ในงานด้านบริหาร

ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีเขตอำนาจหน้าที่ ในเรื่องดังต่อไปนี้

- การพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (เนื่องจากอยู่ในความ รับผิดชอบของคณะกรรมการ ว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียม (The Equal Employment Opportunity Commission)) เว้นแต่กรณี การอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงาน (Personnel action) ต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีการหยิบยก เรื่องการเลือกปฏิบัติ
- การเจรจาและแก้ไขข้อพิพาท ข้อร้องเรียนการปฏิบัติ เกี่ยวกับแรงงานที่ไม่เป็นธรรม และการยกเว้นคำตัดสิน ของอนุญาโตตุลาการ (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบ ของสำนักงานแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐบาลกลาง (The Federal Labor Relations Authority))
- การให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การเจ้าหน้าที่ การเกษียณ และสิทธิประโยชน์ (เนื่องจาก อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานบริหารจัดการ บุคลากร (The Office of Personnel Management))
- การสอบสวนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องห้าม ตามกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการ พลเรือน (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel))
- การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จากภาคอุตสาหกรรมของ เอกชน ท้องถิ่น เมือง หรือ ลูกจ้างของมลรัฐ

ในขณะที่เดิมสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษเป็นหน่วยงานหนึ่งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีที่ปรึกษาพิเศษ (The Special Counsel) เป็นหัวหน้า โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งที่ปรึกษาพิเศษด้วยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีที่ปรึกษาพิเศษมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ต่อมาเมื่อมีการออกกฎหมาย WPA ได้แยกสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษออกมาจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1989 สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษตามกฎหมาย WPA จึงกลายเป็นหน่วยงานอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) การรับเรื่องสอบสวนและยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของลูกจ้างของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใด ๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง หรือกยันตรายอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะ
- 2) การรับเรื่องสอบสวน และยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้อกล่าวหาจากลูกจ้างของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ที่หน่วยงานหรือหัวหน้างานกระทำต่อลูกจ้างอันเป็นการโต้ตอบต่อการที่ลูกจ้างนั้นเปิดเผยข้อมูล

- 3) การได้รับรายงานจากหน่วยงานและหรือหัวหน้างาน
ที่ถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร
(prohibited personnel practices) ต่อลูกจ้างผู้ให้ข้อมูล
และหากมีเหตุผลอันสมควรก็มีอำนาจดำเนินการ
ให้ได้มาซึ่งคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง (corrective action)
จากหน่วยงานนั่นเองหรือจากคณะกรรมการพิทักษ์
ระบบคุณธรรม
- 4) การยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
เพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัย (disciplinary
action) แก่ผู้ที่กระทำการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร
(Prohibited personnel practices)
- 5) การจัดหาหน่วยงานอื่นที่จะให้ลูกจ้างผู้ได้รับผลจาก
การกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited
personnel practices) ได้ย้ายไปทำงาน

จะเห็นได้ว่า กฎหมาย WPA มีขึ้นมาด้วยเหตุผลหลักที่ต้องการ
ให้กฎหมายเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการในการให้ความ
คุ้มครองหรือรักษาสีทธิของพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ซึ่งได้
รายงานข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาผลภาวะของเสีย มลพิษด้านสิ่งแวดล้อม
จากสิ่งปฏิกูล การทุจริตต่อหน้าที่ หรือการละเมิดต่อระเบียบข้อบังคับ
และกฎหมายของรัฐ เพราะพฤติกรรมดังกล่าวมีส่วนช่วยในการขจัด
การฉ้อฉล ความสูญเปล่า การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง กฎหมายนี้
ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิลูกจ้างของรัฐบาลกลาง
เพื่อป้องกันมิให้มีการโต้ตอบต่อลูกจ้างที่เปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต และ
เพื่อช่วยขจัดการกระทำผิดภายในรัฐบาล

อาศัยเหตุผลข้างต้น สาระสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้ จึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ประเด็นแรก การเพิ่มประสิทธิภาพให้กับ การบังคับใช้กฎหมายด้วยการปรับกฎระเบียบ หรือกลไกเพื่อทำให้เกิด หน่วยงานเฉพาะที่กำกับดูแลการปฏิบัติให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตาม กรอบของกฎหมายได้โดยให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ที่จำเป็นในการกำกับ ดูแล โดยเฉพาะในส่วนเกี่ยวข้องกับการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ด้วยการ สร้างกลไก องค์กร และหน่วยงานกำกับดูแลหลักขึ้นมา ซึ่งเปรียบเสมือน หน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์ในศาลยุติธรรม เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญของ สหรัฐอเมริกามีบัญญัติไว้ไม่ให้อำนาจของหน่วยงานรัฐสามารถฟ้องร้อง ดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐอื่นเช่นตนเองได้ ประเด็นที่สอง คือการเพิ่ม บทกฎหมายให้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ซึ่งพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเรียกร้อง การเยียวยาจากรัฐเมื่อการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสได้กระทำไปแล้วก่อให้เกิด ผลร้ายต่อตัวผู้แจ้งเอง และการปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจน ว่าการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสนั้น ต้องเป็นการกระทำที่เป็นปัจจัยที่มีส่วน สำคัญ (Contributing Factor) อันก่อให้เกิดผลอะไรบางอย่างซึ่งพอที่จะ ทำให้สามารถตัดสินได้ว่าการกระทำผิดต่อกฎหมายเกิดขึ้น โดยผู้แจ้ง ดังกล่าวจะต้องแสดงให้เห็นว่าการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสนั้นมีคุณค่า และความน่าเชื่อถือจนสามารถส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้รับแจ้งได้ ซึ่งผู้รับแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสอาจพิสูจน์หักล้างได้ว่าการแจ้งนั้นมีได้เป็น ปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลใด ๆ ขึ้น โดยแสดงให้เห็นว่าการดำเนินคดี ตามกฎหมายสามารถเกิดขึ้นได้แม้จะไม่มีกรแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบและรัดกุม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะกระทบต่อหลักกฎหมายอื่นและด้วยวัตถุประสงค์

ของกฎหมายที่มุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะเอาไว้เป็นสำคัญ¹¹⁴

แม้กฎหมายจะกำหนดมาตรการต่าง ๆ รวมถึงขั้นตอนวิธีการ เพื่อคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส แต่มาตรการทางกฎหมายก็ยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนนำมาสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย¹¹⁵

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งที่ 1 ในปี 1994 (The 1994 amendments: Public Law No.103-424) เป็นการรวบรวมปัญหาที่พบมาตั้งแต่กฎหมายได้ถูกประกาศใช้ในปี 1989 และนำมาวิเคราะห์ออกเป็นแต่ละประเด็น เช่น

- มาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสเป็นการให้ความคุ้มครองในลักษณะของการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว มิได้เป็นไปในลักษณะของการป้องกันปัญหา
- กรณีของกฎหมายที่ให้อำนาจจัดการเกือบจะเบ็ดเสร็จในการเลือกข้อมูลที่จะนำมาใช้ในคดีโดยให้อยู่ที่ผู้เป็นโจทก์เพียงฝ่ายเดียว เปรียบเสมือนการตัดขั้นตอนในการเลือกข้อมูลหรือไต่สวนของ OSC ที่จะนำข้อมูลเข้ามาใช้ในการดำเนินคดีได้

¹¹⁴ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 103-104.

¹¹⁵ อ่างแล้ว. น. 107-110.

กล่าวโดยสรุปปัญหาที่พบ คือการละเมิดสิทธิของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกลั่นแกล้งในที่ทำงาน แต่หนทางที่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสจะเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายตามกฎหมาย WPA ฉบับปี 1989 นั้นดำเนินไปได้ยากลำบาก เพราะต้องอาศัยการพิจารณาถึงเนื้อหาและลักษณะของข้อมูลที่จะต้องตรงตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด จึงจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย WPA ซึ่งเป็นข้อปัญหาเดิมที่เคยประสบในการบังคับใช้กฎหมาย CRSA ประกอบกับภาวะเปื่อยบิววิธีการปฏิบัติตามกฎหมายยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในขั้นตอนการร่างกฎหมาย กฎหมาย WPA จึงไม่สามารถสร้างแรงจูงใจหรือ แรงกระตุ้นที่จะส่งเสริมให้พนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำการเปิดเผยข้อมูลที่ตนเห็นว่ามีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะ เพราะหากพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ทำการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสดูแลการกระทำผิดแล้วอาจส่งผลให้บุคคลนั้นต้องตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงที่จะได้รับผลร้ายหรือสูญเสียอาชีพการงานของตนเองไป การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี 1994 จึงมีวัตถุประสงค์หลัก คือ 1) ลดปัญหาในการตีความกฎหมาย ดังเช่นปัญหาที่พบมาในอดีตของกฎหมาย CSRA โดยกำหนดให้กฎหมาย WPA ขยายความคุ้มครองแก่การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสดูแลการกระทำผิดในทุกรกรณี ประกอบกับ 2) ความพยายามเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับมาตรการทางกฎหมายให้สามารถคุ้มครองพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทำการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสดูแลการให้บริการสาธารณะ เช่น การเปิดเผยการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อหน้าที่ การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางที่ผิด หรือการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขขยายความคุ้มครองแก่การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสดูแลการกระทำผิดในทุกรกรณี จึงได้มีการทบทวนและแก้ไข

ในส่วนหนึ่งของเนื้อหาสาระของข้อมูลหรือเบาะแสที่ถูกเปิดเผยออกมาให้มีสถานะที่ไม่ขึ้นกับระยะเวลา สถานที่ รูปแบบ มูลเหตุจูงใจ และเนื้อหาสาระสำคัญโดยขอให้เป็นการเปิดเผยข้อมูลของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะเป็นการกระทำตามหน้าที่ก็ตาม โดยการเปิดเผยต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานและมูลเหตุจูงใจน่าเชื่อถือ (Reasonable Belief) ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และนำมาสู่การจัดตั้งศูนย์รับแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสแห่งชาติ (National Whistleblower Center) ให้เป็นองค์กรรับผิดชอบในการรับแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสโดยเฉพาะเพื่อสนับสนุนการทำงานของ OSC และ MSPB เพื่อส่งเสริมให้การรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะจากการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถเป็นไปได้จริงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับเพิ่มความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลด้วยการกำหนดให้ลูกจ้างผู้เปิดเผยข้อมูลมีช่องทางในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น โดยลูกจ้างผู้เปิดเผยข้อมูลสามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองต่อ MSPB หรือที่เรียกว่า สิทธิในการอุทธรณ์ด้วยตนเอง (Individual Right of Action: IRA)¹¹⁶

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งที่ 2 ในปี 2007 (The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2007) เป็นการปรับปรุงแก้ไขและยกระดับการบังคับใช้กฎหมาย โดยนำประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมาย WPA ขึ้นมาพิจารณาใหม่

¹¹⁶ Rebecca L. Dobias, Amending the Whistleblower Protection Act: Will Federal Employees Finally Speak Without Fear?. 13 Federal Circuit Bar Journal (2003) P119-120.

อีกครั้งหลังจากการปรับปรุงแก้ไขในปี 1994 เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และยกระดับการบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐจากแต่เดิมองค์กรหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงเหล่านี้ เช่น Federal Bureau of Investigation (FBI), the Central Intelligence Agency (CIA), the Defense Intelligence Agency (DIA), the National Geospatial-Intelligence Agency (NGIA), the National Security Agency (NSA) และ the National Reconnaissance Office (NRO) มีได้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย WPA

เนื่องจากเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001 หรือที่เรียกว่า เหตุการณ์ 9/11 ทำให้หน่วยงานของรัฐต่างให้ความสำคัญต่อกลไกการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ซึ่งมีประโยชน์ในการป้องกันและสอดส่องดูแลความมั่นคงของชาติ เช่นเดียวกับหลักการของกฎหมาย WPA ที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของหน่วยงานหรือประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปี 2007 จึงได้ยกระดับการบังคับใช้กฎหมาย WPA ให้ครอบคลุม แก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกหน่วยงาน ไม่มีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายในบางหน่วยงานดังเช่นแต่ก่อนที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เช่น หน่วยงานด้านความมั่นคง คู่สัญญาของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานด้านการทดลองทางวิทยาศาสตร์ การขยายความคุ้มครองตามกฎหมายให้ครอบคลุมมากขึ้นก็เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐและเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์เดิมเมื่อตอนร่างกฎหมายในปี 1989 ที่ระบุไว้ว่า

“เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มความคุ้มครองให้กับสิทธิของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะช่วยจัดการกระทำที่มีขอบในหน่วยงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องป้องกันและขัดขวางการตอบโต้แก่แค้น ซึ่งได้แก่การใช้อำนาจออกคำสั่งให้พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนตามมาอันเป็นผลมาจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (Prohibited Personnel Practices) ทั้งริเริ่มให้เกิดวินัยและการยอมรับต่อข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรจนนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลตามข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งยวดของกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส”¹¹⁷

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งที่ 3 ในปี 2009 (The Whistleblower Protection Enhancement Act of 2009) จากการปรับปรุงแก้ไขและยกระดับการบังคับใช้กฎหมาย WPA ในปี 2007 เพื่อให้ครอบคลุมแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ นำมาสู่การแก้ไขปรับปรุงในปี 2009 เนื่องจากปัญหาการระงับการเปิดเผยข้อมูลแบบใดจึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

¹¹⁷ 5 U.S.C. § 1201 nt.

และการกระทำของบุคคลใดจึงจะสามารถเรียกได้ว่าเป็นผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสตามกฎหมาย จนทำให้เกิดปัญหาการไม่สามารถดำเนินการมาตรการการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้แจ้งเบาะแสทั้งหลายได้ เมื่อผู้แจ้งเบาะแสไม่ได้รับการคุ้มครองป้องกันจากการเปิดเผยการทำความผิดในหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็เปรียบเสมือนการทำให้ความปลอดภัยของชาติได้ถูกทำลายลงไป หรือทำให้ความมั่นคงของชาติอ่อนแอลงไปอย่างช้า ๆ

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งที่ 3 จึงมุ่งไปที่ประเด็นการเสริมสร้างความมั่นคง แข็งแรงของหลักกฎหมายระหว่างเรื่องต่าง ๆ เช่น ความชัดเจนของคำว่าเปิดเผยถึงความสูญเสีย การฉ้อฉล และการใช้อำนาจในทางที่ผิดภายใต้หลักกฎหมาย WPA, การยกเว้นโทษให้กับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Impunity), การขยายความคุ้มครองตามกฎหมายให้กับช่องทางต่าง ๆ ในการเปิดเผยข้อมูล โดยการแยกข้อมูลหรือเบาะแสให้กับคณะกรรมการของสภาองเกรซพิจารณา บัญญัติข้อกฎหมายป้องกันการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการพูดหรือการแสดงออก (Anti-gag Provision) เพื่ออนุญาตให้พนักงานหรือเจ้าหน้าที่สามารถออกมาเปิดเผยการทำความผิดกฎหมายในหน่วยงานรัฐ หรืออนุญาตให้ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายสามารถนำคดีไปยื่นฟ้องในศาลชั้นต้นแห่งรัฐบาลกลางให้พิจารณา และอนุญาตให้ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสอุทธรณ์คำตัดสินของศาลชั้นต้นไปสู่ศาลอุทธรณ์ประจำรัฐบาลกลางให้พิจารณา¹¹⁸

¹¹⁸ Whistleblower Protection Enhancement Act of 2009, Report of The Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate, S372, U.S. Government Printing Office, Washington, December 3, 2009.

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสตามกฎหมาย WPA นั้น จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง (Disclosure Matters) หรือมีการออกคำสั่งของหน่วยงาน (Personnel Actions) โดยเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (Prohibited Personnel Practices) เนื่องจากการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส หรือให้ข้อมูลซึ่งเป็นการกระทำที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Protected Disclosure) และการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสต้องกระทำขึ้นโดยพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกฎหมายคุ้มครอง (Covered Employee) ซึ่งโดยปกติการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมาย WPA จะดำเนินไปตามกระบวนการดังนี้ คือ

- 1) พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคำร้องต่อ MSPB เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นผลร้ายหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่พนักงานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) การกระทำที่เป็นผลร้ายหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำที่เป็นความผิดซึ่งถูกกำหนดไว้โดย OSC
- 3) สิทธิในการทำงานของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอยู่จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของ MSPB และ
- 4) การนำปัญหาและข้อพิพาทของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรอง เพื่อแก้ปัญหาหรือข้อข้องใจ¹¹⁹

¹¹⁹ CRS Report for congress: The Whistleblower Protection Act: An Overview and Prepared for Member and Committees of Congress. Congressional Research Service.

เมื่อเข้าใจถึงกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมาย WPA แล้วก็จำเป็นต้องเข้าใจในนิยามความหมายที่เป็นเงื่อนไขสำคัญซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการนำกฎหมาย WPA มาบังคับใช้ตามเนื้อหาของกฎหมายของคำว่า “การกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร” (Prohibited Personnel Practices) โดยกฎหมาย Whistleblower Protection Act: § 2302(b)(8) ได้กำหนดการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่มีอำนาจจะต้องไม่ใช่อำนาจของตนเองคุกคามข่มขู่โดยเจตนาหรือไม่เจตนาต่อพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากเป็นผู้ที่ได้กระทำการ 1) เปิดเผยข้อมูลโดยพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (กรณีการให้ข้อมูล หรือให้ความร่วมมือ) ว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมีการบริหารจัดการที่ผิดพลาดในหน่วยงานของรัฐ หรือ 2) เปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานที่ปรึกษาพิเศษหรือผู้ตรวจสอบของหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้ง (กรณีการให้ถ้อยคำหรือยื่นเอกสารหลักฐาน) ว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมีการบริหารจัดการที่ผิดพลาดในหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ ผู้ที่มีอำนาจจะต้องไม่ใช่อำนาจของตนเองออกคำสั่งของหน่วยงานในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้นว่า การเลือกปฏิบัติในลักษณะต่าง ๆ การหลอกลวงหรือจงใจขัดขวางบุคคลในการแข่งขันเข้าทำงาน การมีอิทธิพลเหนือบุคคลใดให้ถอนตัวออกจากการแข่งขันเข้ารับตำแหน่งหรือทำให้บุคคลเสียโอกาสในการเข้าทำงาน การให้ความชอบหรือประโยชน์แก่ลูกจ้างหรือผู้สมัครเข้าทำงานโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับเพื่อเพิ่มหรือลดโอกาสในการเข้าทำงาน การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงาน หรือข่มขู่ว่าจะกระทำเช่นนั้นต่อลูกจ้าง เพราะเหตุที่ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การกระทำหรือ

ละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงาน หรือข่มขู่ว่าจะ
กระทำเช่นนั้นต่อลูกจ้าง เพราะเหตุที่ลูกจ้างได้อุทธรณ์ ร้องเรียน หรือ
ขอใช้สิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำ
ที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงาน ต่อลูกจ้างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย
กฎ หรือข้อบังคับที่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม

เงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส
ตามกฎหมาย WPA มาใช้บังคับนั้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ
ก่อนจะนำไปสู่การพิจารณาถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรหรือ
การเริ่มต้นของกระบวนการตามกฎหมาย คือ 1) พนักงานหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐต้องเป็นผู้ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย 2) การเปิดเผยข้อมูล
ต้องเป็นการเปิดเผยที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และ 3) มีการ
ออกคำสั่งของหน่วยงานกับบุคลากร พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
หากเงื่อนไขประการใดประการหนึ่งขาดตกบกพร่องไปก็จะส่งผลให้การนำ
การให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสมาใช้บังคับนั้นไม่สามารถ
กระทำได้ตามกฎหมาย WPA ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงเงื่อนไข
ต่าง ๆ อย่างละเอียดเพื่อให้สามารถเข้าใจถึงกลไกตามกฎหมายของ
มาตรการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสมตามกฎหมาย WPA

สำหรับเงื่อนไขที่หนึ่งว่าด้วยพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการ
การคุ้มครองตามกฎหมาย (Covered Employees) นั้น กฎหมายได้
กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสดต่อ
เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก OSC หรือ OSC มีคำสั่งให้มีการสืบสวน
หรือเรียกให้มีการแสดงรายงานข้อเท็จจริงจากหัวหน้าในหน่วยงานรัฐ
ก็ตาม จำเป็นที่ข้อมูลหรือเบาะแสที่ได้รับต้องเป็นข้อมูลหรือเบาะแส
ที่ได้รับจากพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

คุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสเท่านั้นจึงจะสามารถนำข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรมาใช้บังคับได้ ซึ่งแตกต่างไปจากผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการโดยไม่มีการแข่งขัน บางตำแหน่งจะถูกยกเว้นไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเนื่องจากข้อมูลอันเป็นความลับ การตัดสินใจเชิงนโยบาย การกำหนดนโยบาย การสนับสนุนนโยบายภายในหน่วยงานนั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยอำนาจของประธานฝ่ายบริหาร ซึ่งการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญแก่กิจการต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ และรับรองว่าจะกระทำภายใต้เงื่อนไขของการบริหารกิจการที่ดี จึงทำให้ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานรัฐนั้น ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย WPA¹²⁰

จากเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสแสดงให้เห็นว่า ข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรจะสามารถนำมาใช้บังคับได้แต่เฉพาะกรณีที่กำหนดเท่านั้น มิได้ถูกนำมาบังคับใช้กับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนหรือทุกกรณี การให้ความคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสในกฎหมาย WPA จึงพิจารณาถึงสถานะของบุคคลผู้เปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสเป็นสำคัญว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่

เงื่อนไขประการต่อมาคือ การเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Protected Disclosures) ลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขในการนำข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรมาใช้บังคับแต่รูปแบบการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองก็ไม่ควรเป็นปัจจัยที่ขัดขวางปิดกั้น หรือเป็นอุปสรรคในการได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ

¹²⁰ 5.U.S.C. § 2302(a)(2)(B)(i)(ii).

ความผิดของหน่วยงานรัฐ ดังปรากฏเป็นข้อเสนอแนะในรายงานของ คณะกรรมาธิการร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย WPA ครั้งที่ 1 ในปี 1994 ไว้ว่า

“คณะกรรมาธิการร่างแก้ไขกฎหมาย ขอยืนยันอีกครั้งหนึ่ง ด้วยภาษาที่เรียบง่ายตามกฎหมาย WPA ว่าการเปิดเผยที่ได้รับการคุ้มครอง เป็นเพียงการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการ ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือแสดงถึงการบริหารจัดการ ที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความสูญเสีย ทรัพย์สินทางการเงินจำนวนมากมายมหาศาล การใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือเป็นภัยอันตราย ต่อสุขภาพอนามัย หรือความสงบสุขของสาธารณะ คณะกรรมาธิการเจตนาที่จะให้การเปิดเผยข้อมูล ควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนโดย OSC, MSPB และศาล ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรสร้าง อุปสรรคขึ้นมาขัดขวาง หรือกำหนดข้อจำกัดการ เข้ามาของข้อมูลหรือเบาะแสที่มีความสำคัญจาก พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง ผู้ซึ่งรับรู้และ ทราบดีถึงการกระทำผิดในหน่วยงานรัฐ”¹²¹

โดยลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสตามที่กฎหมาย WPA กำหนดต้องประกอบด้วย “พยานหลักฐานที่มีเหตุผลอันเชื่อถือ ได้ว่ามีการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแสดงถึงการ บริหารจัดการที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพย์สิน

¹²¹ WPA Senate Report 103-358 (1994) at 10.

ทางการเงินจำนวนมาก การใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย หรือความสงบสุขของสาธารณะ” การเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นจึงจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Protected Disclosures) แต่การเปิดเผยข้อมูลก็ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีได้ถูกห้ามทำการเปิดเผยโดยกฎหมาย หรือถูกควบคุมจำกัดไว้ให้เป็นความลับตามคำสั่งของหน่วยงานรัฐ¹²²

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีได้เป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย หากการเปิดเผยข้อมูลได้ถูกกระทำให้ขึ้นโดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อ 1) สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) 2) หน่วยงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ หรือ 3) พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าในหน่วยงานรัฐให้ทำหน้าที่รับข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสไว้โดยเฉพาะ โดยพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหากมีพยานหลักฐานที่มีเหตุผลอันเชื่อถือว่ามีการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแสดงถึงการบริหารจัดการที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความสูญเสียทรัพย์สินทางการเงินจำนวนมาก การใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือความสงบสุขของสาธารณะแล้ว พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ย่อมอยู่ในฐานะของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Covered Employees) ในทันที¹²³ โดยหัวหน้าหน่วยงานนั้นถูกกำหนดให้ต้องแจ้งต่อพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ให้ทราบถึงความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกิดขึ้นนี้¹²⁴

¹²² 5.u.s.c. § 2302(b)(8)(A).

¹²³ 5.U.S.C. § 2302(b)(8)(B).

¹²⁴ 5.u.s.c. § 2302(c).

จากลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครอง
ตามกฎหมายกำหนดสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นสำคัญดังนี้

- 1) ข้อมูลที่ถูกเปิดเผย (Disclosure of Information) ในกฎหมาย
WPA กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่การเปิดเผยข้อมูล
ในทุก ๆ กรณีที่มีพยานหลักฐานอันเชื่อถือได้อย่างมีเหตุผล
โดยสามารถระบุดังความประพฤติที่ไม่ถูกต้อง ความบกพร่อง
ต่อหน้าที่ หรือการจัดการที่ผิดพลาดในหน่วยงานของรัฐ
โดยมีข้อยกเว้นอยู่เพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่กฎหมายได้
แยกประเด็นการพิจารณาไว้ คือ ข้อมูลและพยานหลักฐาน
ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นความลับซึ่งต้องใช้ขั้นตอนและ
กระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลเป็นการเฉพาะ พนักงาน
หรือเจ้าหน้าที่จึงต้องกระทำตามเงื่อนไขตามที่กฎหมาย
กำหนดไว้ โดยการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสนั้น
ต้องกระทำในช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับข้อมูล
ที่เป็นความลับโดยเฉพาะเท่านั้น พนักงานหรือเจ้าหน้าที่
จึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ส่วนในกรณีอื่น ๆ นั้น
ก็จะไม่ได้รับการยกเว้นการให้ความคุ้มครองแก่การเปิดเผย
ข้อมูลในทุก ๆ กรณี¹²⁵ การทำให้กฎหมาย WPA ครอบคลุม
กับการเปิดเผยข้อมูลได้ทุกประเภท เหตุผลหนึ่งก็เพื่อลด
ข้อจำกัดการรับข้อมูลหรือเบาะแสการกระทำโดยมิชอบ
ที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในหน่วยงานรัฐเท่านั้น ให้สามารถ
ขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไปสู่ภาคเอกชนได้ และ
ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงจำเป็นต้อง

¹²⁵ WPA House Report. 103-769 (1994) at 18.

ลดเงื่อนไขการพิจารณาถึงมูลเหตุจูงใจ (Primary Motivation) ในการให้ข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสตามไปด้วย

- 2) ความเชื่ออย่างมีเหตุผล (Reasonable Belief) ข้อมูลที่ตนต้องการที่จะเปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้อง ซึ่งก็ต้องอาศัยการพิสูจน์ตามหลักความสุจริต (Good Faith) เป็นสำคัญ การเปิดเผยข้อมูลนั้นก็จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับควบคุมครองตามกฎหมาย (Protected Disclosures) ซึ่งความคุ้มครองนั้นจะเกิดขึ้นในทันทีโดยผลของกฎหมาย ตั้งแต่เมื่อเริ่มมีการเปิดเผยข้อมูล ทั้งนี้ กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่าผู้ที่เปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือต้องตรวจสอบความสุจริตและความเชื่อให้ถูกต้องก่อนที่จะทำการเปิดเผยจึงจะได้รับควบคุมครองตามกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าความคุ้มครองตามกฎหมายสำหรับการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสนั้น แม้กฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยภายในของบุคคลไว้ให้ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลต้องมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลในข้อมูลที่จะนำมาเปิดเผยหรือรายงานต่อ หน่วยงานรัฐเสมือนว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะเปิดเผยข้อมูลใดๆ ออกไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ไม่ได้ให้น้ำหนักในการพิจารณาถึงเงื่อนไขของความเชื่ออย่างมีเหตุผลไว้มากนัก เนื่องจากการที่จะพิจารณาถึงความเชื่อว่ามีเหตุผลหรือไม่นั้นกระทำได้ยากลำบากมาก ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหลักความสุจริตมาใช้วิเคราะห์หาความถูกต้อง ฉะนั้นหากจะนำเงื่อนไขเรื่องความเชื่ออย่างมีเหตุผล

ในการเปิดเผยข้อมูลมาเป็นเงื่อนไขสำคัญหรือเงื่อนไขหลัก ในการพิจารณาให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย ย่อมส่งผล ให้การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่การเปิดเผยข้อมูล เป็นไปได้ยากเช่นกัน เพราะการที่จะพิสูจน์ความถูกต้อง ของความเชื่อว่ามีเหตุผลหรือไม่และมากนักน้อยเพียงใด ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายต่อไป¹²⁶

- 3) ความสำคัญของข้อมูลในการเปิดเผย ความสำคัญของข้อมูล ในการเปิดเผยกฎหมายได้จำกัดการรับฟังพยานหลักฐาน แต่เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญเท่านั้น โดยเฉพาะในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ผิดพลาด การรับฟังพยาน หลักฐานจะรับฟังแต่เฉพาะกรณีที่มีความผิดพลาดนั้นก่อให้เกิด ความเสียหายจำนวนมาก หรือมีผลกระทบในวงกว้างเท่านั้น

เมื่อบุคคลเข้าเงื่อนไขครบทั้ง 3 ประการข้างต้นแล้ว ชอบที่จะ เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อที่ปรึกษาพิเศษ (The Special Counsel) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของหน่วยงาน (The Inspector General) หรือลูกจ้าง ที่หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลนั้น¹²⁷ และเมื่อได้รับข้อมูลดังกล่าว ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องตรวจสอบและวินิจฉัย ว่าข้อมูลนั้นมีความเป็นไปได้อย่างมากหรือไม่ภายในสิบห้าวันนับแต่ วันได้รับเรื่อง¹²⁸ ในการนี้ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะมีหน่วยดูแล การเปิดเผยข้อมูล (Disclosure Unit) ทำหน้าที่รับเรื่องและตรวจสอบข้อมูล

¹²⁶ WPA Senate Report 100-413 (1988) at 12.

¹²⁷ 5 U.S.C. 1213(a).

¹²⁸ 5 U.S.C. 1213(b).

ที่ลูกจ้างเปิดเผยว่าเป็นไปตามลักษณะที่กำหนดในกฎหมายหรือไม่ เพื่อพิจารณาว่าข้อมูลดังกล่าวมีมูลความจริงหรือไม่โดยประกอบกับการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ สำหรับกรณีการเปิดเผยข้อมูลจากผู้ที่ไม่เปิดเผยตัวตนนั้น โดยทั่วไปแล้วสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะไม่รับพิจารณา ซึ่งสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะส่งเรื่องนั้นไปยังฝ่ายตรวจสอบทั่วไปให้หน่วยงานที่เหมาะสมต่อไป รวมถึงกรณีการเปิดเผยข้อมูลจาก ลูกจ้างของคณะกรรมการบริการไปรษณีย์ (The U.S. Postal Service and the Postal Rate Commission) ทหารในกองทัพสหรัฐ ลูกจ้างของมลรัฐที่ปฏิบัติงานภายใต้การมอบหมายของรัฐบาลกลาง และลูกจ้างของบุคคลหรือบริษัทที่รับเหมาทำงานให้กับรัฐบาลกลาง¹²⁹

หากที่ปรึกษาพิเศษพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลที่เปิดเผยนั้นมีมูล การกระทำผิดความผิดจริง ก็จะดำเนินการต้องส่งข้อมูลนั้นไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำการสอบสวนในเรื่องนั้น โดยต้องส่งรายงานการสอบสวนเป็นหนังสือกลับมายังที่ปรึกษาพิเศษภายในหกสิบวัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากที่ปรึกษาพิเศษหรือภายในเวลาที่มากกว่านั้น ตามแต่ตกลงกับที่ปรึกษาพิเศษ ทั้งนี้ ที่ปรึกษาพิเศษจะให้หัวหน้าหน่วยงานทำการสอบสวนและส่งรายงานการสอบสวนแต่เฉพาะกรณี ข้อมูลที่เปิดเผยโดยลูกจ้าง ผู้ที่เคยเป็นลูกจ้าง หรือผู้สมัครเข้าทำงาน ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น หรือเป็นกรณีที่ข้อมูลที่เปิดเผยเกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้างนั้น¹³⁰

กรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษเห็นว่าข้อมูลนั้นไม่มีมูลที่จะดำเนินการ ที่ปรึกษาพิเศษอาจส่งข้อมูลไปยังหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับ

¹²⁹ โปรดดู, <http://www.osc.gov>

¹³⁰ 5 U.S.C. 1213(c).

ข้อมูลนั้น (เว้นแต่กรณีที่ข้อมูลนั้นไม่อาจส่งไปยังหัวหน้าหน่วยงาน โดยปราศจากความยินยอมของผู้เปิดเผยข้อมูล) เมื่อได้รับข้อมูลดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานนั้นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ที่ปรึกษาพิเศษภายใน เวลาอันสมควรว่าได้กระทำการใดและจะแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งที่ปรึกษาพิเศษจะต้องแจ้งรายงานของหัวหน้าหน่วยงานแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล แต่หากที่ปรึกษาพิเศษเห็นควรไม่ส่งข้อมูลที่ได้รับไปยังหัวหน้าหน่วยงาน ที่ปรึกษาพิเศษต้องส่งเรื่องคืนแก่ผู้ให้ข้อมูลและแจ้งถึงเหตุผลที่ไม่ ดำเนินการต่อไป¹³¹ รวมทั้งระบุหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องการเปิดเผย ข้อมูลนั้นหากผู้เปิดเผยข้อมูลนั้นประสงค์ที่จะยื่นเรื่องต่อไป และ ในรายงานการสอบสวนจะต้องมีการตรวจสอบและลงนามโดยหัวหน้า หน่วยงาน ประกอบด้วยสรุปพื้นฐานที่มาของการสอบสวน รายละเอียด การสอบสวน สรุปพยานหลักฐานที่ได้รับรายงานเรื่องที่มีการฝ่าฝืน กฎหมาย กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับ และรายละเอียดของสิ่งที่ต้องปฏิบัติ จากผลการสอบสวนนั้น เช่น การเปลี่ยนกฎเกณฑ์ข้อบังคับ หรือ ทางปฏิบัติ การให้ลูกจ้างที่เดือดร้อนนั้นกลับคืนฐานะเดิม การลงโทษ ทางวินัย และการส่งเรื่องให้อัยการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนทางอาญา (Criminal violation)¹³²

เมื่อที่ปรึกษาพิเศษได้รับรายงานการสอบสวน จะต้องส่งสำเนา รายงานการสอบสวนให้แก่ผู้ร้อง (มีกรณียกเว้นที่ไม่ต้องส่งสำเนาให้ ผู้ร้อง คือ กรณีที่ผลการสอบสวนของหน่วยงานพบว่ามีการฝ่าฝืนทาง อาญาที่ต้องส่งเรื่องให้อัยการ) ซึ่งผู้ร้องอาจยื่นข้อคิดเห็นต่อรายงาน การสอบสวนนั้นไปยังที่ปรึกษาพิเศษภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ สำเนารายงานการสอบสวน ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องตรวจสอบการสอบสวน

¹³¹ 5 U.S.C. 1213 (g) (2) (3).

¹³² 5 U.S.C. 1213 (d)

และสรุปผลการสอบสวนว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ จากนั้นที่ปรึกษาพิเศษจะส่งรายงานการสอบสวน ข้อคิดเห็นของผู้ร้อง และข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะใด ๆ ของที่ปรึกษาพิเศษเองไปยังประธานาธิบดีและคณะกรรมการของสภาคองเกรสที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ในกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษไม่ได้รับรายงานการสอบสวนของหน่วยงานภายในเวลาที่กำหนด ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องส่งสำเนาของข้อมูลที่ส่งแก่หัวหน้าหน่วยงานนั้นไปยังประธานาธิบดีและคณะกรรมการของสภาคองเกรสที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นพร้อมทั้งข้อมูลแสดงถึงการที่หัวหน้าหน่วยงานไม่ส่งรายงานการสอบสวน¹³³

สำหรับกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษได้รับข้อมูลจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นลูกจ้าง ผู้ที่ไม่เคยเป็นลูกจ้าง หรือมิได้เป็นผู้สมัครเข้าทำงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น หรือกรณีที่ข้อมูลนั้นมีได้เกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้างนั้น ที่ปรึกษาพิเศษก็อาจส่งข้อมูลไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานนั้นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ที่ปรึกษาพิเศษภายในเวลาอันสมควรว่าได้กระทำการใดและจะแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งที่ปรึกษาพิเศษจะต้องแจ้งรายงานของหัวหน้าหน่วยงานแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล หากที่ปรึกษาพิเศษไม่ส่งข้อมูลที่ได้รับไปยังหัวหน้าหน่วยงาน ก็จะต้องส่งเรื่องคืนให้แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล¹³⁴

ที่ปรึกษาพิเศษไม่อาจเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับใด ๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง หรือกัณฑ์ราย

¹³³ 5 U.S.C. 1213 (e)

¹³⁴ 5 U.S.C. 1213 (g) (1)

อย่างร้ายแรงและเฉพาเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัย สาธารณะ โดยมีได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูลนั้น ยกเว้นกรณีในที่ปรึกษาพิเศษวินิจฉัยว่าการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับ ตัวบุคคลนั้นมีความจำเป็นอันเนื่องมาจากภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือ ความปลอดภัยสาธารณะที่ใกล้จะถึง หรือการฝ่าฝืนทางอาญาใดๆ ที่ใกล้จะเกิดขึ้น¹³⁵

ในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว หากเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวกรองต่างชาติ หรือมีกฎหมาย คำสั่งทาง บริหารห้ามเปิดเผยข้อมูลไว้ ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องส่งข้อมูลนั้นให้แก่ ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงภายใน (The National Security Advisor) คณะกรรมการถาวรว่าด้วยการข่าวกรอง (The Permanent Select Committee on Intelligence) ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการ ว่าด้วยการข่าวกรอง (The Select Committee on Intelligence) ของวุฒิสภา เพื่อวินิจฉัยว่าจะดำเนินการกับข้อมูลนั้นต่อไปอย่างไร¹³⁶

พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Covered Employees) หากเชื่อว่าได้เกิดการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อ บุคลากรในหน่วยงานของรัฐ สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อที่ปรึกษาพิเศษ หลังจากนั้น ที่ปรึกษาพิเศษก็จะดำเนินการสอบสวน ในข้อร้องเรียนหากปรากฏว่ามีหลักฐาน เพียงพอที่น่าเชื่อถือว่า ได้ มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรเกิดขึ้นอยู่จริง ที่ปรึกษาพิเศษอาจมี คำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง และหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่บุคคลที่กระทำ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งของหน่วยงาน หรือในบางกรณี

¹³⁵ 5 U.S.C. 1213 (h)

¹³⁶ 5 U.S.C. 1213 (j)

หากพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐเห็นชอบที่จะดำเนินการใกล้เคียงความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันก็สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม การใกล้เคียงนั้นขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณี

ในกรณีที่หน่วยงานรัฐซึ่งถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรตามการเรียกร้องของที่ปรึกษาพิเศษแล้ว ที่ปรึกษาพิเศษอาจยื่นคำฟ้องต่อ MSPB กล่าวหาว่ามีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรเกิดขึ้น หรือกำลังจะเกิดขึ้นในหน่วยงานรัฐ จึงขอให้ MSPB ออกคำสั่งให้หน่วยงานนั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ได้แก่ การให้กลับเข้าทำงาน การยกเลิกการพักงาน รวมถึงค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งอยู่ในอำนาจของ MSPB ที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย สำหรับกรณีของการลงโทษทางวินัย ที่ปรึกษาพิเศษอาจยื่นฟ้องต่อ MSPB ให้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร เมื่อ MSPB วินิจฉัยว่ามีความผิดจริง บุคคลนั้นอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง การลดขั้นทำงาน การสั่งพักงาน การย้ายตำแหน่ง การออกหนังสือตักเตือนหรือการสั่งปรับ

ในส่วนของกระบวนการอุทธรณ์ของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายต่อ MSPB เกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงานที่กระทำไม่ถูกต้องต่อบุคลากร MSPB จำเป็นต้องมีเขตอำนาจเหนือหน่วยงานที่กรณีพิพาทเกิดขึ้น และมีเขตอำนาจเหนือพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยื่นอุทธรณ์โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อ MSPB ภูมิภาคหรือสำนักงานสาขาตามพื้นที่ ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตุลาการทางปกครอง (Administrative Judge) ใน MSPB ภูมิภาคหรือสำนักงานสาขาตามพื้นที่จะทำคำวินิจฉัยเบื้องต้นส่งให้คู่กรณี ซึ่งคำวินิจฉัยเบื้องต้นจะถึงที่สุดเมื่อครบ 35 วันหลังจากวันที่มีคำวินิจฉัยออกไป เว้นแต่ว่า

1) คู่กรณีได้ยื่นคำร้องต่อ MSPB ขอให้ตรวจสอบและพิจารณาใหม่
อีกครั้ง (อุทธรณ์ กระบวนการ) หรือ 2) สำนักบริหารจัดการบุคคลากร (OPM)
หรือที่ปรึกษาพิเศษได้ยื่นคำร้องต่อ MSPB เต็มคณะเพื่อตรวจสอบ
คำวินิจฉัยเบื้องต้น (อุทธรณ์คำวินิจฉัยเบื้องต้น) อีกครั้งหนึ่ง โดยคำวินิจฉัย
ของ MSPB เต็มคณะให้ถือเป็นที่สุด

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นวินิจฉัย
เบื้องต้นที่ถึงที่สุด คำวินิจฉัยของ MSPB ขอให้ตรวจสอบและพิจารณา
ใหม่อีกครั้ง (อุทธรณ์กระบวนการ) หรือคำวินิจฉัยของ MSPB เต็มคณะ
ที่ถือเป็นที่สุดสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ประจำรัฐบาลกลางได้

3.2.2 ประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด
มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจากการได้ตอบของผู้ที่ได้รับผลกระทบ
จากการเปิดเผยข้อมูล เพื่อส่งเสริมให้ผู้พบเห็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง
ไม่ชอบธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายกล้าที่จะออกมาเปิดเผยข้อมูล
ที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น มาตรการให้ความคุ้มครอง
ผู้ให้ข้อมูลจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เจตนาของกฎหมายบรรลุผล
สืบเนื่องจากการที่ประเทศออสเตรเลียปกครองโดยระบอบสหพันธรัฐ
มีมลรัฐจำนวน 6 มลรัฐ และมีเขตการปกครองพิเศษจำนวน 2 เขต
การปกครองพิเศษที่มีอำนาจในการออกกฎหมายของตนเอง ในที่นี้
คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษากฎหมายในระดับมลรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญ
ดังต่อไปนี้¹³⁷

¹³⁷ ศศินา เงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 37-38.

ลักษณะของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะสามารถแยกพิจารณาตามกฎหมายในแต่ละระดับของประเทศออสเตรเลียได้ดังนี้

ในระดับสหพันธรัฐ ลักษณะของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้ความคุ้มครองนั้นยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลแก่รัฐไว้โดยเฉพาะ แต่ก็มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางส่วนเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล คือ Parliamentary Service Act 1999 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งสำนักงานกิจการรัฐสภาที่มีความเป็นกลาง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดกิจการของรัฐสภา กำหนดกรอบของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมเพื่อการบริหารงานของลูกจ้างในสำนักงานกิจการรัฐสภา ปรากฏในมาตรา 16 เรื่องการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลแก่รัฐโดยกำหนดให้ความคุ้มครองกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้กับสำนักงานกิจการรัฐสภาว่า จะต้องไม่ตกเป็นเหยื่อ หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รายงานการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อประมวลจริยธรรมต่อคณะกรรมการ (Commissioner) หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในเรื่องนี้ หรือคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (the Merit Protection Commissioner) หรือบุคคลที่คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมมอบหมาย หรือเลขาธิการ (Secretary) หรือบุคคลที่เลขาธิการมอบหมายเพื่อวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัตินี้ เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลแก่รัฐเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อประมวลจริยธรรมต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน แต่จำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภาเท่านั้น ไม่รวมถึงประโยชน์สาธารณะในด้านอื่น ๆ ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติ กำหนดรับรองว่าไม่ให้บุคคลผู้รายงานการกระทำที่ไม่ชอบต้องตกเป็นเหยื่อหรือถูกเลือกปฏิบัติ แต่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

ในระดับมลรัฐ ปรากฏกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง ได้แก่

- 1) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐควีนส์แลนด์ ซึ่งว่ากฎหมาย Whistle Blower Protection Act 1994 ตราขึ้นมาจากมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและรักษาประโยชน์สาธารณะโดยให้การคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้
1) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) การกระทำโดยประมาท (negligent) หรือการกระทำที่ไม่เหมาะสม (improper conduct) ที่มีผลกระทบต่อหน่วยงานรัฐ (public sector) 2) สิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยสาธารณะ (public health) หรือความปลอดภัยของส่วนรวม (safety) และ 3) สิ่งที่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม (environment)
- 2) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ได้แก่ Whistle Blower Protection Act 1993 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่ชอบ (maladministration) ความสูญเสียเปล่าในหน่วยงานรัฐ การคอร์รัปชัน และการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนี้ได้บัญญัติรับรองการให้ความสะดวกในการเปิดเผยข้อมูลที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะจากเหตุข้างต้น ตลอดจนกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูล และให้ความคุ้มครองอย่างเหมาะสมกับผู้เปิดเผยข้อมูล¹³⁸ ทั้งนี้ กฎหมายของมลรัฐเซาท์ออสเตรเลียกำหนดนิยามคำว่า “ข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ” (public interest information)

¹³⁸ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 3.

หมายความว่า ข้อมูลที่มีแนวโน้มจะแสดงสิ่งต่อไปนี้¹³⁹

- 1) บุคคลที่อายุไม่น้อยกว่า 18 ปี องค์การหรือหน่วยงานรัฐ ซึ่งกระทำหรือเกี่ยวข้องกับกรกระทำ ดังต่อไปนี้ (i) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ii) การกระทำที่ผิดระเบียบและการใช้จ่ายเงินของทางราชการโดยไม่ได้รับอนุญาต (iii) การบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างผิดพลาดในสาระสำคัญ (iv) การกระทำที่เป็นสาเหตุให้เกิดความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อสุขอนามัยสาธารณะ ความปลอดภัย หรือสิ่งแวดล้อม หรือ
 - 2) เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำไม่ชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือการปฏิบัติราชการอื่น
- 3) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐวิกิตอเรีย ได้แก่ Whistle Blower Protection Act 2001 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและเอื้ออำนวยให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐ โดยให้ความคุ้มครองกับผู้ให้ข้อมูล และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการโต้ตอบอันเกี่ยวกับการให้ข้อมูล โดยข้อมูลที่จะได้รับความคุ้มครองเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ดังต่อไปนี้¹⁴⁰ 1) การคอร์รัปชัน หมายความว่า การปฏิบัติของบุคคล (ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่) ที่ส่งผลกระทบไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อการแสดงออกซึ่งความซื่อสัตย์สุจริต ความเชื่อถือต่อรัฐ

¹³⁹ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 4.

¹⁴⁰ Whistleblowers Protection Act 20011 Section 1.

ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐ รวมถึงการใช้ข้อมูลของรัฐโดยไม่ชอบ 2) การทำให้เกิดความเสียหาย หมายความว่า รวมถึง การกระทำที่เป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหาย สูญเสีย การข่มขู่ หรือคุกคาม และการเลือกปฏิบัติ การทำให้เกิดความเสียหายเปรียบ การปฏิบัติที่ก่อให้เกิดผลร้ายอันเกี่ยวข้องกับ การจ้างงาน อาชีพ วิชาชีพ การค้า หรือธุรกิจ รวมถึงการ รักษาวินัย และ 3) การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม หมายความว่า ถึง การคอร์รัปชัน หรือการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะ อย่างผิดพลาดในสาระสำคัญ การกระทำที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งเกี่ยวกับสุขอนามัยสาธารณะหรือความปลอดภัย การกระทำที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดทางอาญา หรือ การที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉย หรือละทิ้งงานบริการสาธารณะ ในความรับผิดชอบของตน

- 4) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐแทสเมเนีย ได้แก่ Public Interest Disclosures Act 2002 มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและเอื้ออำนวยให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐ และกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจากการถูก โต้ตอบ รวมถึงให้มีการดำเนินการสอบสวนอย่างเหมาะสม โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยข้อมูลที่กฎหมาย ฉบับนี้ให้ความคุ้มครองเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายของ มลรัฐวิกตอเรีย

และในระดับสุดท้าย คือ **ระดับเขตปกครองพิเศษ** กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองในระดับเขตปกครองพิเศษออสเตรเลียแนแคพิทอลเทร์ริทอรี ได้แก่ Public Interest Disclosure Act 1994 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “การเปิดเผยข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest disclosure)” หมายความว่า การเปิดเผยข้อมูลซึ่งบุคคลผู้เปิดเผยข้อมูลเชื่ออย่างมีเหตุผลว่า 1) ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องหรือเสนอที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำที่สามารถจะเปิดเผยได้ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัตินี้ หรือ 2) กระทำการใดให้สาธารณะสูญเสียเปล่า หรือ 3) ผู้ใดเกี่ยวข้อง หรือเสนอที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการโต้ตอบ (reprisal) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ 4) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำซึ่งเป็นส่วนสำคัญในอันที่จะเป็นอันตรายแก่สุขภาพหรือความปลอดภัยสาธารณะ¹⁴¹ ทั้งนี้ การกระทำที่สามารถเปิดเผยได้ (disclosable conduct) หมายความว่า 1) การกระทำของบุคคล (ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่) ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อความซื่อสัตย์หรือความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ 2) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยทุจริตหรือโดยไม่เป็นธรรม 3) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อดีตเจ้าหน้าที่รัฐ โดยละเมิดต่อความเชื่อถือสาธารณะ (public trust) 4) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ อดีตเจ้าหน้าที่รัฐ โดยใช้ข้อมูลในทางที่ผิดหรือการแสวงหาข้อมูลในตำแหน่งหน้าที่ 5) การสมรู้ร่วมคิดหรือพยายามที่จะร่วมในการกระทำ ความผิดตามบทบัญญัติ 1) ถึง 4)

การเป็นผู้ให้ข้อมูลแยกพิจารณาตามกฎหมายในแต่ละระดับของประเทศออสเตรเลียได้ดังนี้

¹⁴¹ Public Interest Disclosure Act 1994, Part 1 Preliminary 3.

ในระดับมลรัฐ ปรากฏกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง ได้แก่

- 1) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐควีนส์แลนด์
จำแนกผู้ให้ข้อมูลเป็นสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ผู้ให้ข้อมูล
ที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดย
มิชอบ การบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่ชอบ รวมถึงการกระทำ
ที่ผิดกฎหมาย การเลือกปฏิบัติ การกระทำต่อสาธารณะ
ที่ไม่เหมาะสม การละเมิด หรือการกระทำที่ไม่เหมาะสม
ในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินของสาธารณะ และการกระทำที่เป็น
อันตรายต่อสุขภาพของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้
ยังหมายความรวมถึงบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้อง
กับการปฏิบัติที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐ
ดังที่กล่าวมาข้างต้น¹⁴² กรณีที่สอง คือ ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นบุคคล
ทั่วไป ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอันตราย สำคัญต่อสุขภาพหรือความ
ปลอดภัยในชีวิตของบุคคลไร้ความสามารถ เรื่องที่เกี่ยวกับ
อันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หรือบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลกระทำ
การได้ตอบผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ
ตามกฎหมาย นอกจากนี้ บุคคลทั่วไปสามารถเปิดเผย
ข้อมูลแม้ว่าจะไม่สามารถระบุตัวผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้¹⁴³
- 2) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของมลรัฐ
เซาท์ออสเตรเลีย ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรือสถานะของ
ผู้ให้ข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นบุคคลใดก็ได้ที่ได้ล่วงรู้
พฤติการณ์ที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้

¹⁴² Whistleblowers Protection Act 1994, Section 8 Section 15 to Section 18.

¹⁴³ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 9 Section 19 to Section 21.

ในกฎหมาย และมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลว่าข้อมูลดังกล่าว เป็นเรื่องจริง หรือเชื่ออย่างมีเหตุผลว่าข้อมูลที่ได้รับหากมีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วจะพบข้อเท็จจริงบางประการ ที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย¹⁴⁴

- 3) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของมลรัฐ วิกตอเรีย กำหนดให้บุคคลธรรมดาผู้ซึ่งเชื่ออย่างมีเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐ ได้เข้าร่วมหรือเสนอว่าจะเข้าร่วมในการกระทำที่ไม่เหมาะสม โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำหรือเสนอว่าจะกระทำให้เกิดความเสียหาย โดยการโต้ตอบผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูล¹⁴⁵
- 4) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐแทสเมเนีย จำแนกผู้ให้ข้อมูลออกเป็นสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่เชื่ออย่างมีเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐได้เข้าร่วมหรือเสนอว่าจะมีส่วนร่วมกับการกระทำที่ไม่เหมาะสม ในตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำหรือเสนอว่าจะกระทำให้เกิดความเสียหาย โดยการโต้ตอบผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูล¹⁴⁶ กรณีที่สอง คู่สัญญา กับหน่วยงานรัฐที่เชื่ออย่างมีเหตุผลว่าหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญาของตนได้เข้าร่วมหรือเสนอว่าจะมีส่วนร่วมกับการกระทำที่ไม่เหมาะสม โดยอาศัยอำนาจขององค์กรหรือกระทำหรือเสนอว่าจะกระทำให้เกิดความเสียหายโดยการโต้ตอบผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูล¹⁴⁷

¹⁴⁴ Whistleblowers Protection Act 1993, Section 5.

¹⁴⁵ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 5 and Section 18.

¹⁴⁶ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 6 (1).

¹⁴⁷ Whistleblower Protection Act 2002, Section 6 (2).

และในระดับสุดท้าย คือ **ระดับเขตปกครองพิเศษ** หมายความว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลของเขตปกครองพิเศษออสเตรเลียแคนพิทอลเทร์ริทอรี กำหนดให้บุคคลใดที่สามารถเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะกับองค์กรที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะสามารถระบุตัวผู้กระทำการอันกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ก็ตาม¹⁴⁸

สำหรับวิธีการเปิดเผยข้อมูลแยกพิจารณาตามกฎหมายในแต่ละระดับของประเทศออสเตรเลียได้ดังนี้

ในระดับมลรัฐ ปรากฏกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง ได้แก่

- 1) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐควีนส์แลนด์ กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่เปิดเผย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาความเสียหาย¹⁴⁹ ซึ่งผู้เปิดเผยข้อมูลจะปกป้องชื่อของตนก็ได้¹⁵⁰ เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานจะต้องพิจารณาเบื้องต้นว่าประโยชน์สาธารณะที่เปิดเผยนั้น เจ้าหน้าที่ของตนเป็นผู้กระทำการตามที่ถูกเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ หรือหน่วยงานมีอำนาจสืบสวน หรือเยียวยาความเสียหาย หรือเป็นกรณีที่ผู้เปิดเผยข้อมูลเชื่อโดยสุจริตว่าเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะข้างต้น

¹⁴⁸ Public Interest Disclosures Act 1994, Section 15.

¹⁴⁹ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 25.

¹⁵⁰ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 27 (1)

เว้นแต่เป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ¹⁵¹

- 2) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของมลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹⁵² คือ หน่วยงานที่มีอำนาจรับแจ้งเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งต้องมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดกฎหมายให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ข้อมูลที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจให้แจ้งต่อศูนย์รับเรื่องร้องเรียนของกรมตำรวจ หากเป็นกรณีอื่นให้แจ้งต่อสำนักงานต่อต้านการคอร์รัปชันของกรมตำรวจ¹⁵³ ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้เงินของทางราชการโดยไม่ชอบให้แจ้งต่อสำนักงานผู้ตรวจจลอบบัญชี ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ศาลให้แจ้งต่อหัวหน้าศาล เป็นต้น¹⁵⁴ แต่หากเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงหรือคอร์รัปชันผู้เปิดเผยข้อมูลจะต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวโดยไม่ชักช้า
- 3) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของมลรัฐวิกตอเรีย กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือถ้าข้อมูลที่เปิดเผยเกี่ยวข้องกับสมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐใด ให้เปิดเผย

¹⁵¹ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 26.

¹⁵² Whistleblowers Protection Act 1993, Section 5 (3).

¹⁵³ Whistleblowers Protection Act 1993, Section 5 (5).

¹⁵⁴ Whistleblowers Protection Act 1993, Section 5 (4).

ต่อหน่วยงานรัฐนั้น¹⁵⁵ นอกจากนี้ ได้กำหนดหน่วยงาน
ที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในกรณีต่างๆ ไว้เป็นการเฉพาะ
อาทิ หากเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภานิติบัญญัติให้
แจ้งต่อประธานสภานิติบัญญัติ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ
ผู้บัญชาการตำรวจต้องเปิดเผยต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา เป็นต้น การเปิดเผยข้อมูลจะกระทำด้วยวาจาหรือ
ลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการเปิดเผย
ข้อมูลของหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่อง¹⁵⁶ และผู้เปิดเผย
ข้อมูลล่ามารถปกปิดชื่อของตนได้¹⁵⁷ หากผู้เปิดเผยข้อมูล
ไม่สามารถระบุตัวบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล
ที่เปิดเผยก็สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้เช่นกัน¹⁵⁸ และ
สามารถเปิดเผยข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายนี้ใช้บังคับได้¹⁵⁹
แต่หากเป็นเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐสภาหรือผู้ประกอบวิชาชีพ
ทางกฎหมายไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้¹⁶⁰
กฎหมายกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ
เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูล โดยกำหนดให้หน่วยงานต้องพิจารณา
และจัดทำข้อสรุปภายใน 45 วัน นับจากวันที่ได้รับการเปิดเผย
ข้อมูลว่าเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย
หรือไม่ และต้องระบุว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง

¹⁵⁵ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 6 (1).

¹⁵⁶ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 6 (6).

¹⁵⁷ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 7.

¹⁵⁸ Whistleblowers Protection Act 2001 Section 8.

¹⁵⁹ Whistleblowers Protection Act 2001 Section 9.

¹⁶⁰ Whistleblowers Protection Act 2001 Section 10.

กับการกระทำที่ไม่เหมาะสม หรือการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่¹⁶¹ โดยต้องแจ้งต่อผู้เปิดเผยข้อมูลภายใน 14 วัน แต่ไม่ผูกพันให้ต้องแจ้งต่อผู้ที่เปิดเผยข้อมูลโดยปกปิดชื่อ¹⁶² หากหน่วยงานรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่เปิดเผยไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย ต้องแจ้งผู้เปิดเผยข้อมูลทราบและต้องให้คำแนะนำว่าผู้เปิดเผยข้อมูลมีสิทธิที่จะขอให้หน่วยงานส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาว่าข้อมูลดังกล่าวเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ถ้าผู้เปิดเผยข้อมูลประสงค์จะแจ้งให้หน่วยงานดำเนินการส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หน่วยงานจะต้องดำเนินการส่งเรื่องภายใน 28 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้ง¹⁶³

- 4) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐแทสเมเนีย กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานหลักในการรับเรื่อง แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อตำรวจหน่วยงานรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของ State Service Agency ให้เปิดเผยข้อมูลต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือ State Service Commissioner นอกจากนี้ ได้กำหนดองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของสมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในองค์กรของตน เช่น รัฐสภา

¹⁶¹ Whistleblowers Protection Act 20011 Section 28.

¹⁶² Whistleblowers Protection Act 20011 Section 29.

¹⁶³ Whistleblowers Protection Act 20011 Section 30.

สถานการณ์บัญญัติ เป็นต้น¹⁶⁴ การเปิดเผยข้อมูลสามารถทำได้
ด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ และจะต้องกระทำ
ตามขั้นตอนของหน่วยงานที่รับเรื่องด้วย¹⁶⁵ โดยผู้เปิดเผย
ข้อมูลสามารถปกปิดชื่อของตนได้¹⁶⁶ หากผู้เปิดเผยข้อมูล
ไม่สามารถระบุตัวบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล
ที่เปิดเผยก็สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้เช่นกัน¹⁶⁷
แต่ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลา
ยาวนานกว่าสามปีก่อนวันที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ¹⁶⁸
ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของมลรัฐวิกตอเรียที่ ไม่จำกัด
ระยะเวลา กล่าวคือ ข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
จะเกิดขึ้นก่อนระยะเวลาที่กฎหมายใช้บังคับเพียงใดก็ได้
นอกจากนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับวิชาชีพทางกฎหมายไม่อยู่
ในบังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้¹⁶⁹

และในระดับสุดท้าย คือ **ระดับเขตปกครองพิเศษ** กฎหมายว่าด้วย
การเปิดเผยข้อมูลของเขตปกครองพิเศษออสเตรเลียแคพิทอลเทร์ริทอรี
กำหนดให้ผู้เปิดเผยข้อมูลเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณา
โดยสามารถเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนวันที่กฎหมาย
ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ หรือ เปิดเผยโดยไม่ระบุตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ
ข้อมูลที่เปิดเผยก็ได้¹⁷⁰ แต่หากเป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยผู้เปิดเผยข้อมูล

¹⁶⁴ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 7.

¹⁶⁵ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 7 (6).

¹⁶⁶ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 8.

¹⁶⁷ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 9.

¹⁶⁸ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 10.

¹⁶⁹ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 11.

¹⁷⁰ Public Interest Disclosure Act 1994, Section 15.

ปกปิดชื่อของตนยอมไม่ผูกพันหน่วยงานที่จะทำการสืบสวนถึงข้อมูลดังกล่าวต่อไป¹⁷¹ หน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องอาจปฏิเสธการรับพิจารณาข้อมูล หากพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อมูลที่ไม่มีความลับหรือก่อความ เป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเข้าใจได้หรือปราศจากสาระความเป็นจริง เป็นข้อมูลที่ควรดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายอื่น หรือเป็นข้อมูลที่มีการตกลงหรือจัดการเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอแล้ว¹⁷² แต่หากเรื่องที่เปิดเผยเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องเอง หรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรืออำนาจในการสืบสวนสอบสวนของหน่วยงาน หน่วยงานดังกล่าวจะต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวต่อหน่วยงานรัฐบาล เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของตนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เปิดเผย และให้ถือว่าหน่วยงานรัฐบาลดังกล่าวคือหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่อง¹⁷³ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลอื่นเป็นผู้มีอำนาจรับเรื่องเพื่อสืบสวนสอบสวนต่อไป¹⁷⁴ ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือหน่วยงานที่ได้ส่งเรื่องให้หน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้สืบสวนสอบสวนแทน หากต้องการทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับคำร้องจัดทำรายงานโดยไม่ชักช้าภายหลังจากได้รับคำร้องดังกล่าว และหากหน่วยงานที่พิจารณาเรื่องได้ดำเนินการใดเพิ่มเติมจากรายงานความคืบหน้าที่ได้รายงานให้ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือหน่วยงานทราบแล้วนั้น ให้จัดทำรายงานความก้าวหน้าทุก 90 วันนับแต่วันที่เริ่มต้น

¹⁷¹ Public Interest Disclosure Act 1994, Section16.

¹⁷² Public Interest Disclosure Act 1994, Section17 (1).

¹⁷³ Public Interest Disclosure Act 1994, Section18.

¹⁷⁴ Public Interest Disclosure Act 1994, Section20.

¹⁷⁵ Public Interest Disclosure Act 1994, Section23 (1) (2).

ดำเนินการใดเพิ่มเติมจากรายงานครั้งก่อน หรือจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการหากไม่มีการดำเนินการต่อไป¹⁷⁵

1) ผลบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสของประเทศออสเตรเลีย สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐควีนส์แลนด์กำหนดว่า ผู้เปิดเผยข้อมูลไม่มีความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง¹⁷⁶ แต่อาจมีความรับผิดจากการกระทำของผู้เปิดเผยข้อมูลในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตาม กฎหมายฉบับนี้¹⁷⁷ กฎหมายให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลจากการโต้ตอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ถูกเปิดเผย โดยกำหนดว่าผู้ใดก็ตามจะต้องไม่เป็นสาเหตุ หรือพยายาม หรือสมรู้ร่วมคิดในการทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายโดยเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลหรือจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย¹⁷⁸ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโต้ตอบ (reprisal) โดยมีโทษสูงสุดจำคุก 2 ปี หรือปรับ 167 หน่วยลงโทษปรับ (penalty units) ถือเป็นความผิดที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลโดยคณะลูกขุน (indictable offence)¹⁷⁹ นอกจากนี้ การโต้ตอบยังถือเป็นการทำละเมิดซึ่งผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเหมาะสม¹⁸⁰

¹⁷⁶ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 39.

¹⁷⁷ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 40.

¹⁷⁸ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 41.

¹⁷⁹ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 42.

¹⁸⁰ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 43.

ในกรณีผู้เปิดเผยข้อมูลเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐจะต้องมี กระบวนการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูล จากการโต้ตอบโดยหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่น และหากการโต้ตอบเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลโดยใช้กระบวนการทางบริหาร ในการร้องขอให้สอบสวนความผิดทางวินัย แต่งตั้ง หรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปยังหน่วยงานอื่น หรือให้ดำรงตำแหน่งอื่น หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายกำหนดให้ยกเลิกการคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากมีลักษณะเป็นการโต้ตอบต่อเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย¹⁸¹

การโต้ตอบลูกจ้างของหน่วยงานรัฐผู้เปิดเผยข้อมูล หากการโต้ตอบลูกจ้างของหน่วยงานรัฐยังปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่องในขณะที่ลูกจ้างผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงาน และการย้ายลูกจ้างไปยังหน่วยงานอื่น เป็นวิธีการเดียวที่จะยับยั้งการโต้ตอบได้ ลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ ดังกล่าว อาจร้องเรียนแก่กรรมการหน่วยจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service Commissioner) หรือ Chief Executive of the Employee's Department หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วควรจะย้ายลูกจ้างไปยังหน่วยงานอื่น อาจมีคำสั่งโดยตรงให้ลูกจ้างผู้นั้นย้ายไปปฏิบัติงานยังหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม จะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างหน่วยจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service Employee) และหัวหน้าหน่วยงานที่จะย้ายลูกจ้างไปปฏิบัติงานก่อน โดยคณะกรรมการหน่วยจัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจที่จะกระทำการใดก็ตามที่จำเป็นและเพื่ออำนวยความสะดวกในการย้ายลูกจ้างของหน่วยงานรัฐดังกล่าว¹⁸²

¹⁸¹ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 45.

¹⁸² Whistleblowers Protection Act 1994, Section 46.

¹⁸³ การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต้อง พิจารณา คำว่า “ลูกจ้าง” (employee) ตามมาตรา 5 ของกฎหมาย The Industrial Relations Act 1999 ก่อน

ในส่วนของการโต้ตอบลูกจ้าง¹⁸³ ผู้เปิดเผยข้อมูล ลูกจ้างผู้เปิดเผยข้อมูลอาจร้องขอต่อ Industrial Commission เพื่อให้มีคำสั่งให้หยุดการโต้ตอบได้¹⁸⁴ หากผู้ใดไม่สามารถใช้สิทธิ ร้องขอต่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ สามารถร้องขอต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งให้หยุดการโต้ตอบ^{185, 186} หากคณะกรรมการฯ (Industrial Commission) หรือศาลฎีกาเชื่อได้ว่า ผู้ใดเกี่ยวข้องกับการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูล อาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่ เกิดจากการกระทำของตนต่อผู้ให้ข้อมูล นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอาจใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวให้ระงับ การกระทำที่เป็นการโต้ตอบจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยเป็นที่ยุติก็ได้¹⁸⁷ กฎหมายกำหนดโทษทางอาญากับผู้ที่จงใจแจ้งข้อความเท็จหรือต้องการให้เกิด ความเข้าใจผิด¹⁸⁸ และกำหนดโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการที่ไม่เหมาะสม (misconduct) ตามกฎหมายนี้ด้วย¹⁸⁹

2) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของมลรัฐ เซาท์ออสเตรเลีย กำหนดให้มีการเก็บข้อมูลที่สามารถระบุตัวผู้เปิดเผยข้อมูลไว้เป็นความลับ เว้นแต่เป็นการจำเป็น โดยต้องแน่ใจว่าข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องเปิดเผยได้รับการสอบสวนอย่างเหมาะสม¹⁹⁰ เมื่อผู้เปิดเผยข้อมูลได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะต่อหน่วยงานรัฐแล้ว หน่วยงานรัฐดังกล่าวจะต้องแจ้งผลการสอบสวนหรือข้อมูลใดๆ

¹⁸⁴ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 47.

¹⁸⁵ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 48.

¹⁸⁶ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 50.

¹⁸⁷ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 52.

¹⁸⁸ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 56.

¹⁸⁹ Whistleblowers Protection Act 1994, Section 57.

¹⁹⁰ Whistleblowers Protection Act 1993, Section 7.

ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เปิดเผยให้ผู้เปิดเผยข้อมูลทราบ¹⁹¹

บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลและได้กระทำการโต้ตอบแก่ผู้ให้ข้อมูล และเขาได้รับความเสียหาย (victimization) การกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิด หรือเป็นผู้ถูกข่มเหงตามกฎหมาย Equal Opportunity Act 1984 แต่การใช้สิทธิเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมาย ถ้าได้เริ่มต้นฟ้องต่อศาลเป็นคดีละเมิดแล้วย่อมไม่สามารถฟ้องให้รับผิดตามกฎหมาย Equal Opportunity Act 1984 ได้อีก หรือในทางกลับกันหากฟ้องให้รับผิดตามกฎหมาย Equal Opportunity Act 1984 แล้ว ก็ไม่สามารถฟ้องร้องในคดีละเมิดได้อีกเช่นกัน¹⁹²

กฎหมายกำหนดโทษทางอาญากับผู้ที่ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอันเป็นเท็จ หรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง¹⁹³

3) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของมลรัฐวิกตอเรีย กำหนดว่าการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองต้องเป็นการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้¹⁹⁴ ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับการคุ้มครองโดยไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัย¹⁹⁵ อย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำหนดไม่ให้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำตามมาตรา 95

¹⁹¹ Whistleblowers Protection Act 1993, Section 8.

¹⁹² Whistleblowers Protection Act 1993, Section 9.

¹⁹³ Whistleblowers Protection Act 1993, Section 10.

¹⁹⁴ Whistleblowers Protection Act 20011 Section 12.

¹⁹⁵ Whistleblowers Protection Act 20011 Section 14.

แห่งกฎหมาย Constitution Act 1975 หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความลับ หรือเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ขัดต่อ พันธกรณีภายใต้คำสาบาน (oath) หรือ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (rule of law) หรือทางปฏิบัติ (practice) ที่กำหนดให้ปกปิดเป็นความลับ ผู้เปิดเผยข้อมูลจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้¹⁹⁶

กฎหมายได้กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลจากการถูกโต้ตอบโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยกำหนดว่าผู้ที่กระทำการให้ผู้เปิดเผยข้อมูลเสียหาย อันเป็นการโต้ตอบการเปิดเผยข้อมูลนั้นมีโทษปรับ 240 หน่วยลงโทษปรับ (penalty units) หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก¹⁹⁷ มีข้อสังเกตว่ากฎหมายของมลรัฐวิคตอเรียกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้กระทำการโต้ตอบ (reprisal) ไว้อย่างละเอียด ดังต่อไปนี้¹⁹⁸ (1) บุคคลที่โต้ตอบหรือคุกคามผู้ที่เปิดเผยหรือตั้งใจจะเปิดเผยข้อมูล (2) บุคคลที่เชื่อว่าผู้อื่นได้เปิดเผยข้อมูล หรือตั้งใจจะเปิดเผยข้อมูล และได้กระทำการโต้ตอบหรือคุกคามบุคคลดังกล่าว และ (3) บุคคลที่ยุแหยงหรือส่งเสริมให้ผู้อื่นโต้ตอบหรือคุกคามผู้ที่เปิดเผยข้อมูล

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้การกระทำที่เป็นการโต้ตอบผู้เปิดเผยข้อมูล เป็นเหตุให้ผู้เปิดเผยข้อมูลนั้นได้รับความเสียหายถือเป็นการทำละเมิดสามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ โดยสามารถเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (exemplary damages) ได้ด้วย และผู้ที่ได้รับความเสียหายยังสามารถใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายในทางอื่นได้¹⁹⁹

¹⁹⁶ Whistleblowers Protection Act 2001 Section 15.

¹⁹⁷ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 18 (1).

¹⁹⁸ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 18 (2).

¹⁹⁹ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 19.

ผู้ที่เชื่อว่าการกระทำเพื่อโต้ตอบให้เกิดความเสียหายได้เกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้น สามารถร้องไปยังศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำการโต้ตอบกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้หยุดการกระทำนั้น (injunction)²⁰⁰ นอกจากนี้ หากคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการชั่วคราว (interim order) เพื่อเยียวยาความเสียหาย หรือมีคำสั่งให้หยุดการทำการชั่วคราว (interim injunction) ก็ได้²⁰¹

ผู้ที่ได้หรือรับข้อมูลในระหว่างเวลาหรือเป็นผลจากการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูล หรือการสอบสวนข้อมูลที่เปิดเผยภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นออกไป เว้นแต่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ การใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้โดยประธานสภานิติบัญญัติ (the President of the Legislative Council, the Speaker of the Legislative Assembly) หรือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) หรือการรายงานหรือให้ความเห็นภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ เป็นต้น ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ 60 หน่วยลงโทษปรับ หรือจำคุก 6 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำคุก²⁰²

4) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐแทสเมเนีย มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายของมลรัฐวิกตอเรีย โดยกำหนดว่าการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองต้องเป็นการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับการคุ้มครองโดยไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา

²⁰⁰ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 20.

²⁰¹ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 21.

²⁰² Whistleblowers Protection Act 2001, Section 22.

ทางปกครอง หรือทางวินัย²⁰³ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดลักษณะของ การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้รับความคุ้มครองไว้ อาทิ การกระทำความผิด ตามกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดหน้าที่ในการรักษาความลับของข้อมูล ละเมิดพันธกรณีภายใต้คำสาบาน (oath) หรือ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (rule of law) หรือทางปฏิบัติ (practice) หรือภายใต้ข้อตกลงที่จะรักษา ความลับ หรือเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้โดยได้รับการบอกเล่ามาอีกต่อหนึ่ง โดยตัวผู้เปิดเผยไม่ใช่ผู้ล่วงรู้ข้อมูลแท้จริง²⁰⁴

กฎหมายได้กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลจากการถูก ได้ตอบโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยกำหนด ว่าผู้ที่กระทำการให้ผู้เปิดเผยข้อมูลเสียหายอันเป็นการโต้ตอบการเปิดเผย ข้อมูลนั้น มีโทษปรับไม่เกิน 240 หน่วยลงโทษปรับ (penalty units) หรือ จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก²⁰⁵ จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดอัตรา โทษไว้เช่นเดียวกับกฎหมายของมลรัฐวิกิตอเรีย และได้กำหนดลักษณะ การเป็นผู้โต้ตอบไว้เช่นเดียวกันด้วย นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ การกระทำที่เป็นการโต้ตอบผู้เปิดเผยข้อมูลเป็นเหตุให้ผู้เปิดเผยข้อมูล ได้รับความเสียหายถือเป็นการทำละเมิด สามารถฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ โดยสามารถเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (exemplary damages) ได้ด้วย และผู้ที่ได้รับความเสียหายยังสามารถใช้ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามกฎหมายในทางอื่นได้²⁰⁶

นอกจากนี้ ผู้เปิดเผยข้อมูลที่ถูกโต้ตอบให้ได้รับความเสียหาย หรือเชื่อว่าจะได้รับความเสียหายจากการถูกโต้ตอบสามารถร้องขอ

²⁰³ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 16.

²⁰⁴ Whistleblowers Protection Act 2002, Section 17.

²⁰⁵ Whistleblower Protection Act 2002, Section 19.

²⁰⁶ Whistleblower Protection Act 2002, Section 20.

ต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ทำการโต้ตอบคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรือหยุดการกระทำดังกล่าว²⁰⁷ ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณา ผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราว (interim order) ให้ผู้กระทำเยี่ยงยาคความเสียหายจากการกระทำ หรือมีคำสั่งชั่วคราว ให้หยุดการกระทำ (interim injunction) นั้น ไว้ก่อนก็ได้²⁰⁸

ผู้ที่ได้หรือรับข้อมูลอันเป็นผลจากการทำหน้าที่คุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลหรือสอบสวนข้อมูลที่เปิดเผยภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ จะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นออกไป เว้นแต่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ การใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ของประธานสภานิติบัญญัติ (the President of the Legislative Council, the Speaker of the House of Assembly) หรือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) หรือ การรายงานหรือให้ความเห็นภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ เป็นต้น ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 60 หน่วยลงโทษปรับ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำคุก

กฎหมายยังให้ความคุ้มครองบุคคลอย่างต่อเนื่องกันไป โดยกำหนดว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับความคุ้มครอง ภายหลังจากเปิดเผยข้อมูลปรากฏว่า ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกต่อไป บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองยังคงใช้ต่อไป โดยถือว่า ผู้เปิดเผยข้อมูลยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณี ผู้เปิดเผยข้อมูลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครอง หากปรากฏว่าไม่ได้เป็นคู่สัญญากับ

²⁰⁷ Whistleblower Protection Act 2002, Section 21.

²⁰⁸ Whistleblower Protection Act 2002, Section 22.

หน่วยงานรัฐอีกต่อไปแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ในส่วนที่ใช้บังคับกับคู่สัญญายังคงใช้ต่อไป โดยถือว่าสัญญาระหว่างผู้เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองกับหน่วยงานรัฐยังมีผลใช้บังคับอยู่²⁰⁹

5) กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลของเขตปกครองพิเศษ ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ และนิวซีแลนด์ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเกี่ยวข้องกับการโต้ตอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unlawful reprisal) หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 100 หน่วยลงโทษปรับ จำคุก 1 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก²¹⁰

เมื่อมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องว่ามีการโต้ตอบการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานดังกล่าวจะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองและการเยียวยาความเสียหายภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโต้ตอบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ผู้ร้องเรียนทราบ²¹¹

กรณีเจ้าหน้าที่รัฐได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานรัฐเพื่อขอย้ายหน่วยงานและหากหน่วยงานรัฐที่รับคำร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่าอันตรายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับยังคงเกิดขึ้นต่อไปหากยังอยู่ในตำแหน่งหรือสถานที่ทำงานปัจจุบัน และการย้ายหน่วยงานเป็นเพียงหนทางเดียวที่จะสามารถทำให้พ้นจากอันตรายดังกล่าวได้ หน่วยงานรัฐผู้รับเรื่องจะต้องย้ายเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นไปยังหน่วยงานอื่น²¹² ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ด้วย²¹³

²⁰⁹ Whistleblower Protection Act 2002, Section 25.

²¹⁰ Public Interest Disclosure Act 1994, Section 25.

²¹¹ Public Interest Disclosure Act 1994, Section 26.

²¹² Public Interest Disclosure Act 1994, Section 27.

²¹³ Public Interest Disclosure Act 1994, Section 28.

กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่โต้ตอบผู้เปิดเผยข้อมูลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีความรับผิดชอบ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการโต้ตอบนั้น โดยกำหนดให้เป็นความผิดฐานละเมิดที่ศาลมีเขตอำนาจพิจารณา และกำหนดให้สามารถเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ (exemplary damages)²¹⁴ เมื่อศาลได้รับคำร้องว่ามีการโต้ตอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวกระทำการโต้ตอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึง การให้ความช่วยเหลือ (aiding) การให้การสนับสนุน (abetting) การให้คำปรึกษา (counseling) หรือการล่อลวง (procuring) การชักจูง (inducing) การพยายามชักจูง (attempting to induce) ไม่ว่าจะโดยการขู่เข็ญ (threats) การให้สัญญา (promises) หรือโดยประการอื่นใดเพื่อให้ผู้ใดกระทำการโต้ตอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการกระทำไม่ว่าทางใด ทั้งตรงและทางอ้อม โดยรู้ว่าได้เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนในการกระทำการโต้ตอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นกระทำการใดเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหาย หรือออกคำสั่งใดที่เหมาะสม ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณา ศาลสามารถออกคำสั่งระหว่างพิจารณาเพื่อเยียวยาความเสียหายหรือให้หยุดกระทำการโต้ตอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ โดยศาลจะออกคำสั่งก่อนที่บุคคลนั้นจะกระทำการโต้ตอบเช่นว่านั้นก็²¹⁵

กล่าวโดยสรุปกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐของทุกมลรัฐจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้เปิดเผยข้อมูลสามารถปกปิดชื่อ และข้อมูลที่เปิดเผยได้ อย่างไรก็ตามเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือพฤติการณ์ที่ถูกร้องเรียนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหาได้ แม้จะมีการปกปิดชื่อ

²¹⁴ Public Interest Disclosure Act 1994, Section 29.

²¹⁵ Public Interest Disclosure Act 1994, Section 31.

ผู้เปิดเผยข้อมูล แต่ในทางเป็นจริงแล้ว เมื่อมีการสืบสวนถึงการกระทำที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามข้อกล่าวหาของผู้เปิดเผยข้อมูล อาจเป็นสาเหตุให้มีการเปิดเผยตัวผู้ให้ข้อมูลให้กับผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ บทบัญญัติว่าด้วยการปกปิดตัวผู้ให้ข้อมูลจึงแสดงให้เห็นถึงช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างการบัญญัติกฎหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย²¹⁶

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลทุกมลรัฐบัญญัติห้ามผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลกระทำการโต้ตอบ (reprisals) ผู้ให้ข้อมูลหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กฎหมายของมลรัฐวิกตอเรียกำหนดโทษของการโต้ตอบการเปิดเผยข้อมูลให้มีโทษปรับ 240 หน่วยลงโทษปรับ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก แต่กฎหมายของมลรัฐเซาท์ออสเตรเลียไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติห้ามการโต้ตอบผู้เปิดเผยข้อมูลไว้โดยตรง²¹⁷ โดยต้องพิจารณาต่อไปว่าการโต้ตอบดังกล่าวเป็นการทำละเมิด (tort) หรือเป็นผู้ถูกข่มเหงตามกฎหมาย Equal Opportunity Act 1984 หากเป็นการทำละเมิดผู้ให้ข้อมูลที่ถูกละเมิดต้องฟ้องร้องต่อศาลในคดีละเมิดเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งจะไม่สามารถฟ้องให้รับผิดชอบตามกฎหมาย Equal Opportunity Act 1984 ได้อีก หรือในทางกลับกัน หากฟ้องให้รับผิดชอบตามกฎหมาย Equal Opportunity Act 1984 ก็จะไม่สามารถฟ้องร้องในคดีละเมิดได้อีกเช่นกัน²¹⁸

²¹⁶ Peter Bowden. A comparative analysis of whistleblower protection, Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference 28- 30 September 2005, p.5.

²¹⁷ อ้างแล้ว น. 5.

²¹⁸ Whistleblowers Protection Act 1993, Section 9.

ในจำนวน 5 มลรัฐ ยกเว้นมลรัฐนิวเซาท์เวลล์ มลรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และมลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลกระทำการเพื่อยับยั้งการโต้ตอบของผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูล (injunctions against reprisals) ทั้งนี้ กฎหมายของมลรัฐนิวเซาท์เวลล์กำหนดวิธีการเยียวยาการโต้ตอบจากผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลโดยให้ผู้ให้ข้อมูลฟ้องร้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้ มลรัฐควีนส์แลนด์ให้สิทธิที่จะหาที่ทำงานใหม่ในกรณีที่ตัวแทนหางานสามารถหาตำแหน่งที่ใช้ทักษะความสามารถคล้ายคลึงกันให้กับผู้ให้ข้อมูลได้

กรณีผู้ให้ข้อมูลที่ไม่ได้เปิดเผยชื่อได้รับการรับรองว่าเป็นผู้ให้ข้อมูลตามกฎหมายใน 5 มลรัฐ แต่ในความเป็นจริงการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจะมีผลกีดต่อเมื่อรัฐตัวผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้รับอนุญาตจากองค์กรต่าง ๆ จะถือเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (public interest disclosure) ต่อเมื่อข้อมูลเช่นนั้นได้แสดงถึงพฤติการณ์ของการกระทำความผิดตามกฎหมาย²¹⁹

3.2.3 ประเทศอังกฤษ

กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศอังกฤษ คือกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1999 โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย Employment Right Act 1996 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและให้บุคคลเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบ (malpractice) ในสถานที่ทำงานเพื่อคุ้มครองประโยชน์

²¹⁹ อ้างแล้ว น. 6.

สาธารณะ กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับบุคคลในองค์กร ลูกจ้างในหน่วยงาน
ต่างๆ โดยอาจเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่นๆ
โดยกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ เอกชน เช่น ผู้รับจ้าง
ทำงานบ้าน รวมถึงข้าราชการ (crown servant) เจ้าหน้าที่ของกองทัพ
แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลใช้บังคับกับตำรวจ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติ
ครอบคลุมถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา
ทางปกครอง การผิดสัญญาและการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ของสาธารณะและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กฎหมายให้ความคุ้มครอง
จากการถูกโต้ตอบเนื่องจากเปิดเผยข้อมูล ได้แก่ การถูกไล่ออก การถูก
ลงโทษจากนายจ้างหรือหัวหน้าเพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูล²²⁰

ภายหลังที่กฎหมาย PIDA ได้ถูกตราขึ้นและนำมาบังคับใช้
เพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาด้วยวิธีการป้องปราม เสมือนเป็นการป้องกัน
การกระทำผิดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิง
ไปจากแนวความคิดเดิมที่เป็นการกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่ให้แก่
หน่วยงานกำกับดูแลเพื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้กับการกระทำผิด
เท่านั้น แต่การนำกฎหมาย PIDA ไปบังคับใช้ก็ประสบปัญหาต่างๆ
มากมายตามมา ดังคำกล่าวของ Lord Nolan หนึ่งในคณะกรรมการ
ร่างกฎหมายที่กล่าวเพื่อโน้มน้าวให้มีการผ่านกฎหมายอย่างรวดเร็วว่า
“เป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ในการที่จะออกกฎหมาย แต่ก็มีความ
ยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการจะสร้างความสมดุล
ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของนายจ้างเป็นเรื่อง
ที่มีความละเอียดอ่อนมากและยากแก่การพิจารณา การร่างกฎหมาย

²²⁰ ศศิณา เสงวีจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 57.

²²¹ Hansard HL, 5 June 1998, col 614.

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทักษะและความสามารถอันจะทำให้ประสบความสำเร็จ ทั้งต้องกระทำด้วยความนุ่มนวลเพื่อให้เกิดสมดุลของทั้งสองสิ่ง²²¹ ฉะนั้นการทำความเข้าใจในหลักการและแนวความคิดของกฎหมาย PIDA จึงจำเป็นที่ต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายอย่างละเอียด²²²

กฎหมาย PIDA มีประเด็นคำถามสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ ความชัดเจนของขอบเขตของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองต่อการเปิดเผยข้อมูลควรครอบคลุมมากน้อยเพียงใด ฉะนั้นเพื่อสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นกฎหมายจึงต้องมีกรอบการพิจารณาที่ชัดเจนว่าอะไรคือ ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่ต้องได้รับความคุ้มครอง และรูปแบบของความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเพื่อประโยชน์สาธารณะ จนนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานที่ทำงานซึ่งเกือบทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ให้รอดพ้นจากสถานการณ์ตกเป็นเหยื่อจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการให้ข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายภายในหน่วยงานหรือองค์กร จนทำให้ส่วนหนึ่งในกฎหมายกำหนดยกเว้นไม่ต้องพิจารณาถึงระยะเวลาหรืออายุงานมาเป็นเงื่อนไขในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

โดยประเด็นที่กฎหมายให้ความสำคัญ คือ การเปิดเผยข้อมูลต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายผู้แจ้งเบาะแสจึงจะสามารถได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายได้ โดยการกระทำผิดเป็นการกระทำผิดกฎหมายทั่ว ๆ ไป หรือ

²²² ธรรมสาร ทิพวงศ์ศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 166.

การกระทำผิดโดยการฝ่าฝืนต่อมาตรการทางแพ่ง ทางอาญา หรือระเบียบ
ข้อบังคับและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายปกครอง การขัดขวางกระบวนการ
ยุติธรรม และรวมถึงมาตรการเพื่อความปลอดภัยในสุขอนามัย
ความปลอดภัยในชีวิตและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความรวมถึงทุกการกระทำผิด
ต่อกฎหมายในทุกกรณี แสดงให้เห็นว่าขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย
มีขอบเขตที่กว้างครอบคลุมเกือบทุก ๆ หน่วยงานในประเทศอังกฤษ
โดยกฎหมาย PIDA ได้เน้นถึงการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย และ
สร้างหลักประกันการชดเชยและเยียวยาอย่างครบถ้วนเหมาะสมกับ
ความเสียหายที่เกิดขึ้น กฎหมายจึงถูกบัญญัติขึ้นให้ครอบคลุมไปถึง
หน้าที่ของนายจ้างทุกคนในประเทศอังกฤษ²²³

ผลที่ได้จากมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่
ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสย่อมส่งผลในการลดความเสียหายที่อาจสร้าง
ความเสียหายจากการกระทำผิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งภายในองค์กรได้
โดยในเบื้องต้นรูปแบบของการนำเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
กับการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจ
ในการบังคับใช้กฎหมายจึงได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้ คือ 1) การนำเสนอ
นโยบายที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส 2) ส่งเสริม
ให้นโยบายที่ตั้งไว้สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) สร้างความ
มั่นใจให้แรงงานได้รับรู้ว่าจะไม่ตกเป็นเหยื่อของการตอบโต้จากการแจ้ง
ข้อมูลหรือเบาะแส และ 4) สร้างความชัดเจนว่าการรายงานการกระทำผิด
กฎหมายต่อหน่วยงานที่กำลังดูแลจะได้รับการยอมรับ

²²³ John Bowers QC, Jack Mitchell & Jeremy Lewis, Whistleblowing: the new law, Sweet&Maxwell, London, 1999.

รูปแบบที่นำเสนอต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสเกิดขึ้นอย่าง ทันทีทั้งที่ และตอบสนองต่อการเปิดเผยข้อมูลจากภายในองค์กรหรือหน่วยงาน พร้อมกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนของการเปิดเผยข้อมูลสู่ภายนอกองค์กรที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งในบางกรณีกฎหมาย PIDA ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อสร้างความมั่นใจให้การบังคับใช้กฎหมาย สามารถสร้างความคุ้มครองตามกฎหมายได้อย่างทันทีหากการเปิดเผยข้อมูลกระทำขึ้นโดย

- 1) ผู้แจ้งเบาะแสต้องกระทำการเปิดเผยข้อมูลด้วยความสุจริต (Good Faith)
- 2) การรายงานข้อมูลต่อองค์กรภายนอกที่กำกับดูแลต้องแสดงถึงมูลเหตุจูงใจหรือพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญที่ทำให้เกิดความเชื่อว่าการกระทำผิดต่อกฎหมาย
- 3) กรณีของการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างน้อยต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมเพียงพอว่าทำไมการเปิดเผยข้อมูลถึงไม่กระทำการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานภายใน หรือองค์กรกำกับดูแลภายนอกเสียก่อน

ด้วยรูปแบบและขั้นตอนตามกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสการกระทำผิด กฎหมายอย่างรวดเร็วและชัดเจน และเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส กฎหมายจึงกำหนดกรอบการใช้อำนาจทางศาลไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดบ้างที่กฎหมายเปิดช่องทางให้สามารถดำเนินการขอใช้สิทธิทางศาลได้ เช่น ในกรณีของการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นการกระทำผิดที่เป็นปัญหาสำคัญและมีได้อยู่ในเรื่องที่กรอบของกฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา 43G, 43H) และกรณีของการร้องขอใช้สิทธิทางศาลในการดำเนินคดี

ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดต่อหน้าที่ในการรักษาความลับที่กระทบต่อ
สิทธิของบุคคลภายนอก²²⁴

จากการบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองประโยชน์
สาธารณะโดยอาศัยการเปิดเผยข้อมูลจากบุคคลภายในองค์กร พบว่า
ในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายต้องประสบปัญหาสำคัญ คือ พนักงาน
ยังไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองได้อย่างเป็น
รูปธรรมชัดเจนและจะสร้างประโยชน์ได้จริง จากการสำรวจในทุกภาคส่วน
หลังจากกฎหมายใช้บังคับ พบว่า ลูกจ้างต่างกังวลถึงอันตรายที่อาจจะ
เกิดขึ้นตามมาจากการนำข้อมูลไปเปิดเผย อีกทั้งก็เกรงกลัวว่าจะมีการนำ
กฎหมายไปใช้ในทางที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากบังคับใช้กฎหมาย PIDA ผ่านไป
ระยะหนึ่งพบว่า มีคดีความที่ฟ้องร้องภายใต้กฎหมายฉบับนี้มากถึง
1,200 คดี ในช่วงระยะเวลา 3 ปี โดยที่ศาลมีคำพิพากษาไปแล้วไม่น้อยกว่า
100 คดี โดยมีทั้งคดีที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลทั่วไปจนถึงการเปิดเผย
ข้อมูลของอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงสูงซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นกรณี
ของการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสที่เป็นการภายในองค์กรเป็นหลัก จากคดี
ทั้งหมดและจากแนวคำพิพากษาจนนำมาสู่การวางหลักเกณฑ์รูปแบบ
การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูล
หรือเบาะแสซึ่งต้องจำแนกว่าการกระทำใดเป็นการกระทำในลักษณะ
ของการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือมิได้เป็น
การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยคำ พิพากษาที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็น

²²⁴ The Legal Implication of Disclosure in the Public Interest, 2nd edition, Sweet&Maxwell, London, 1994.

เห็นว่ากฎหมาย PIDA ได้ทำงานและมีความสำคัญอย่างไร โดย 2 ใน 3 ของคดีที่ได้ถูกตัดสินไปแล้วมีหลักฐานยืนยันได้ว่ากฎหมาย PIDA ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้จบลงไปได้ ทั้งแสดงให้เห็นผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้เปิดเผยข้อมูลได้รับทราบจากผู้แจ้งเบาะแส หรือผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองสิทธิจากกฎหมายโดยนายจ้าง ต้องให้ความสำคัญเอาใจใส่ต่อการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส ในทุกกรณี ซึ่งเป็นการชักนำให้การกระทำความผิดภายในองค์กรหรือหน่วยงานมีแนวโน้มลดน้อยลงไป²²⁵

กฎหมาย PIDA ได้นิยามความหมายของคำว่า “การเปิดเผยข้อมูล ที่ได้รับความคุ้มครอง” (Protected Disclosure) ไว้ว่าเป็น “การเปิดเผย ข้อมูลที่มีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วน กระทำโดยพนักงานลูกจ้างซึ่ง สอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการเปิดเผย ข้อมูลไว้” โดยมีการอ้างอิงถึงนิยามของคำว่า “การเปิดเผยข้อมูลที่มี องค์ประกอบถูกต้องครบถ้วน” (Qualifying Disclosure) ซึ่งกฎหมาย ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่กระทำโดยลูกจ้าง ซึ่งเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอ และสามารถ แสดงให้ปรากฏว่า เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งดังต่อไปนี้ได้เกิดขึ้น และสามารถยืนยันว่า มีการก่ออาชญากรรมผิดกฎหมายเกิดขึ้น เป็นต้นว่า สามารถพบบุคคล กระทำความผิด หรือกำลังกระทำความผิด หรือกำลังจะกระทำการ ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย หรือมีการขัดขวาง กระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้น หรือมีการกระทำหรือ

²²⁵ ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ในบริษัทจดทะเบียน. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 169-170.

พยายามกระทำสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความสงบสุขของสังคม หรือมีการกระทำหรือพยายามกระทำ ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หรือมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีเจตนาการกระทำหรือพยายามกระทำ การปิดบัง การทำความผิดในเรื่องดังกล่าวข้างต้น²²⁶

ตามบทนิยามความหมายของกฎหมาย PIDA : มาตรา 1 ที่กำหนดให้นำบทนิยามความหมายของกฎหมาย PIDA ไปใช้ปรับปรุง นิยามความหมายในหลักกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ของกฎหมายสิทธิการจ้างแรงงาน (The Employment Right Act 1996: ERA) ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้แต่เฉพาะกรณีของคำว่า การเปิดเผยข้อมูล ที่ได้รับความคุ้มครอง (Protected Disclosure : ERA มาตรา 43A), การเปิดเผย ข้อมูลที่มีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วน (Qualifying Disclosure : ERA มาตรา 43B), นายจ้าง (Employer : ERA มาตรา 43K(2)) และคนงาน (Worker : ERA มาตรา 43K(1)) เท่านั้น แต่นิยามความหมายของคำว่า การกระทำผิดจรรยาบรรณของอาชีพ ความคุ้มครอง การเปิดเผยข้อมูล ภายใน ข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูล และการเปิดเผยข้อมูลในวงกว้าง โดยนิยามความหมายของคำเหล่านั้นมิได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายดังนั้น การค้นหานิยามความหมายจึงจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้า จากคำพิพากษาของศาลต่อไป

สำหรับการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครอง (Protected Disclosure) ตามกฎหมาย PIDA จะเชื่อมโยงกับมาตรา 43A แห่งกฎหมาย สิทธิการจ้างแรงงาน (The Employment Right Act 1996: ERA) ความหมาย ของการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย “มาตรา 43A

²²⁶ Section 43B, The Employment Right Act, 1996 โปรดดู <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/data.pdf>

- ในกฎหมายฉบับนี้ การเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับควบคุมเครื่องหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลที่มีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วน (ตามมาตรา 43B) ที่กระทำขึ้นโดยคนงานซึ่งปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (ตามมาตรา 43C-43H)²²⁷

เนื่องจากกฎหมาย PIDA นั้นถูกร่างขึ้นโดยใช้การอ้างอิงและแก้ไขเพิ่มเติมในบทกฎหมายของกฎหมาย ERA เป็นหลัก ทำให้ข้อกำหนดทั้งหมดของกฎหมาย PIDA มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องไปสู่การดำเนินการกระบวนการ ขั้นตอน และการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะส่วนที่เป็นหลักกฎหมายสำคัญ ๆ ของกฎหมายแรงงานก็จะถูกนำมาอ้างอิงและบังคับใช้ในกฎหมาย PIDA แทบทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นต้องการหาคำอธิบายถึงหลักกฎหมายหรือข้อกำหนดเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส จึงสามารถค้นหาหรือตรวจสอบได้จากแนวทางปฏิบัติและมาตรฐานของกฎหมายแรงงานได้ ตัวอย่างเช่น ข้อพิพาทแรงงานกับการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส

การดำเนินการกระบวนการตามกฎหมายแรงงานได้มีการกำหนดกรอบในการพิจารณาถึงสิทธิของลูกจ้าง หากลูกจ้างเชื่อว่าตนถูกระทำ ความผิด ลูกจ้างสามารถหาทางออกของปัญหาโดยอาศัยกระบวนการทางศาลตามที่กฎหมายกำหนด และจะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยอย่างเป็นอิสระ โดยประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ สิทธิของลูกจ้าง โดยปกติแล้ว กระบวนการทางกฎหมายแรงงานจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อลูกจ้างต้องการที่จะแสวงหาหนทางในการเยียวยา แก้ไขปัญหา หรือได้รับการชดเชยจากการถูกระทำให้ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย ซึ่งลูกจ้าง

²²⁷ Section 43A, The Employment Right Act, 1996. โปรดดู <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/data.pdf>

โดยส่วนตัวบุคคลเชื่อว่าตนได้รับความเสียหายเดือดร้อนหรือถูกกระทำ
อันมีสาเหตุมาจากนายจ้าง

ดังนั้นเมื่อลูกจ้าง ถูกข่มขู่ หรือได้รับความเดือดร้อนเสียหาย
เนื่องมาจากลูกจ้างอยู่ในฐานะเป็นผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ลูกจ้างบุคคลนั้น
ควรที่จะเรียกร้องสิทธิตามกระบวนการของกฎหมาย ซึ่งสามารถนำ
เรื่องร้องต่อศาลแรงงานได้ แต่การบังคับใช้กฎหมาย PIDA มีได้ก่อ
ให้เกิดประโยชน์แต่เฉพาะแก่ลูกจ้างเท่านั้น แต่ยังไม่ส่งผลดีต่อนายจ้าง
ด้วยเช่นกัน โดยกฎหมาย PIDA จะไม่ให้สิทธิในการเรียกร้องใดๆ
หากการกระทำนั้นทำให้นายจ้างต้องตกเป็นเหยื่อของลูกจ้างอันเนื่อง
มาจากการให้ความคุ้มครองแก่การเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งข้อมูลหรือ
เบาะแส เช่น การเรียกร้องผลประโยชน์แลกกับการไม่เปิดเผยข้อมูลของ
นายจ้าง การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสของลูกจ้างก็จะไม่สามารถเรียกร้อง
สิทธิ หรือดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายได้

ฉะนั้น ความหมายของการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสมายังถึง
ลูกจ้างสามารถเตือนหรือส่งสัญญาณใดๆ ไปสู่นายจ้าง หรือผู้ที่มิหน้าที่
รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับอันตราย หรือความเสี่ยงใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ
ในวงกว้าง ซึ่งต้องสามารถระบุถึงปัญหา หรือการกระทำใดๆ ที่เหมาะสม
ในการขจัด หรือลดอันตราย ความเสียหาย หรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

ในส่วนของคุณลักษณะข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย
(qualifying disclosure) จะต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูล ได้แก่ 1) การกระทำ
ความผิดทางอาญา 2) การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
3) การตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม และ 4) ข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่จะเกิดแก่
สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของบุคคล และความเสียหายที่จะเกิดขึ้น
ต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพยายามปกปิดข้อมูลข้างต้นด้วย และ

การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว โดยผู้ให้ข้อมูลจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดข้างต้น²²⁸

ในกฎหมายมาตรา 43B เป็นการวางกรอบของการพิจารณา ข้อมูลที่จะถูกนำมาเปิดเผย ซึ่งข้อมูลเหล่านั้นจะได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อการเปิดเผยข้อมูลได้กระทำขึ้นตามเงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งครอบคลุมไปถึงข้อมูลที่หลากหลาย และ ข้อมูลส่วนมากจะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อหน้าที่ เป็นส่วนใหญ่ โดยมีได้คำหนึ่งว่าผู้ที่ทำการเปิดเผยข้อมูลจะตระหนักถึง ความสำคัญของข้อมูลหรือไม่ แต่สิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักในการใช้ กฎหมายฉบับนี้คือ กฎหมาย PIDA นั้นสามารถนำไปใช้ได้กับข้อมูล ทุกประเภทที่จะถูกนำมาเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งข้อมูลที่เป็น ความลับและข้อมูลที่ไม่ได้เป็นความลับ ถึงแม้ว่าจะเป็นข้อมูลลับที่เป็น ความลับทางการค้าซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองก็ตาม มิได้ถูกจำกัดห้ามมิให้ ทำการเปิดเผย หรือต้องทำการเปิดเผยข้อมูลเพียงเล็กน้อยหรือบางส่วน เท่านั้น

²²⁸ 43B Disclosures qualifying for protection

In this Part a "qualifying disclosure" means any disclosure of information which, in the reasonable belief of the worker making the disclosure, tends to show one or more of the following-

- (a) that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed,
- (b) that a person has failed, is failing or is likely to fail to comply with any legal obligation to which he is subject,
- (c) that a miscarriage of justice has occurred, is occurring or is likely to occur,
- (d) that the health or safety of any individual has been, is being or is likely to be endangered,
- (e) that the environment has been, is being or is likely to be damaged, or
- (f) that information tending to show any matter falling within any one of the preceding paragraphs has been, is being or is likely to be deliberately concealed.

ดังตัวอย่างในคดี *Aspinall v. MSI Mech Forge*²²⁹ โดยศาลอุทธรณ์คดีแรงงานได้วินิจฉัยไว้ว่า “การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขอนามัยของประชาชนนั้นมีความสำคัญ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ผลที่ตามมาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีอันแลเห็นได้ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนละเมิดต่อความลับทางการค้าในการผลิตสินค้าของกิจการอย่างร้ายแรง แต่ก็มีได้เป็นเหตุให้โจทก์ต้องออกจากงานโดยชอบ”

แต่ขอบเขตของการเปิดเผยข้อมูลทุกประเภททั้งข้อมูลที่เป็นความลับและข้อมูลที่มีได้เป็นความลับถูกจำกัดห้าม ต้องมิใช่การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา (มาตรา 43B(3)) เช่น การเปิดเผยข้อมูลที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายการรักษาความลับของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Official Secrets Act 1923) และการได้รับข้อมูลมาเปิดเผยต้องมีได้เกิดจากการเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมาย (มาตรา 43B(4)) จึงจะทำให้การเปิดเผยข้อมูลไม่ขัดต่อเงื่อนไขตามที่กฎหมาย PIDA กำหนด ฉะนั้นสามารถสรุปได้ว่าการเปิดเผยข้อมูล หากมิได้เป็นการกระทำอันฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่มีความผิดทางอาญา และมีใช้ข้อมูลที่ได้มาจากการเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมาย ก็ย่อมเข้าเงื่อนไขที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย PIDA ในทุกกรณี

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาของกฎหมายมาตรานี้ คือ ความเชื่อหรือระดับความเชื่อที่เหมาะสมเพียงพอของผู้ที่จะเปิดเผยข้อมูลควรเป็นอย่างไร เนื่องจากความจำเป็นที่กฎหมายต้องการให้ลูกจ้างต้องมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมและมากเพียงพอก่อนที่จะทำการเปิดเผยข้อมูล โดยความเชื่ออย่างมีเหตุผลได้หมายความว่ารวมถึงความเชื่อที่ไม่จำเป็นต้องเป็นความเชื่อที่ถูกต้อง แต่ลูกจ้างต้องต้องมีความเชื่อมั่นและมีเหตุผล

²²⁹ *Aspinall v. MSI Mech Forge Ltd* [2002] UKEAT 891_01_2507 (25 July 2002).

ประกอบความเชื่อเท่านั้น ดังนั้น ความเชื่อจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเปิดเผยข้อมูล ถ้าลูกจ้างมีเหตุผลในความเชื่อแต่มีความผิดพลาดหรือความบกพร่องของเหตุผลที่ตนเชื่อ ก็มิได้ส่งผลให้ความเชื่อของลูกจ้างกลายเป็นความเชื่อที่ไม่มีเหตุผลไปได้ ตัวอย่างเช่น

คดี *Darnton V. University of Surrey*²³⁰ ซึ่งศาลอุทธรณ์คดีแรงงานได้วินิจฉัยไว้ว่าการที่จะ พิจารณาถึงการเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขและองค์ประกอบของกฎหมาย ต้องประกอบด้วย ลูกจ้างได้ยิน หรือได้รับรู้ข้อมูลที่มีการรายงานโดยบุคคลอื่นมาสู่ตนเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประเมินความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลตามสิ่งที่ปรากฏหรือรับรู้โดยมิได้วิเคราะห์ประเมินความถูกต้องของข้อมูลจากกระบวนการหรือแหล่งข้อมูลอื่นเลย อันจะช่วยในการพิจารณาหรือเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความเชื่ออย่างมีเหตุผล ซึ่งเท่ากับว่าหากมีการกระทำผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีพเกิดขึ้นโดยการกระทำผิดจรรยาบรรณนั้น แม้มิได้เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่การเปิดเผยข้อมูลได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้เปิดเผยข้อมูลมีความเข้าใจว่าความเชื่อของตนมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอแล้วก็ส่งผลให้การเปิดเผยข้อมูลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

คดีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าระดับการพิสูจน์ความเชื่ออย่างมีเหตุผลตามกฎหมาย PIDA นี้อยู่ในระดับ ที่ต่ำกว่าความหมายโดยตรงของคำว่า “ความเชื่ออย่างมีเหตุผล” แต่อยู่ในระดับที่เป็นเพียง “แนวโน้มที่จะแสดงออกมาให้ปรากฏ” เท่านั้น ซึ่งก็เปรียบเทียบได้แค่การมีข้อสงสัยอย่างมีเหตุผลโดยระดับความเชื่อที่เป็นเพียงความสงสัยอย่างมีเหตุผลเคยปรากฏอยู่

²³⁰ reported at [2003] ICR 615 EAT (also reported at [2003] IRLR 133)

ในคำพิพากษาของศาลแรงงาน เช่นใน คดี Brown V. Welsh Refugee Council²³¹ ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้ว่า “*ความวิตกกังวลถึงแนวโน้มที่แสดงออกมาของความเป็นไปได้ที่จะเกิดการฉ้อฉลหรือทุจริตภายในหน่วยงานก็เพียงพอที่จะเป็นความเชื่ออย่างมีเหตุผลแล้ว*”

องค์ประกอบสุดท้ายคือ การกระทำผิดจรรยาบรรณของอาชีพ (Malpractice) โดยกฎหมาย PIDA ได้กำหนดให้ผู้ที่ทำงานต้องตระหนักถึงอาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง รวมไปถึงการกระทำโดยประมาท การผิดสัญญา และการละเมิดต่อคำสั่งทางปกครอง การดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่ถูกต้อง อันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยหรือสิ่งแวดล้อม โดยครอบคลุมไปสู่ประเด็นในด้านอื่นๆ ทั้งข้อมูลที่เป็นความลับและไม่เป็นความลับ ซึ่งแสดงถึงการกระทำผิดจรรยาบรรณของอาชีพที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร²³²

กรณีของการไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา 43B(1)(b)) รวมถึง การฝ่าฝืนต่อการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กฎหมายกำหนด หนีตามสัญญา หนีตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยคำพิพากษาของศาลแรงงานกลางเคยวินิจฉัยในประเด็นการไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้หมายรวมถึงการไม่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลกิจการ (Duty of Care) และการละเมิดในสิทธิของผู้บริโภค แต่ในส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะ ประเด็นของการไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จำเป็นที่ต้องมีองค์ประกอบของความเชื่อโดยมี

²³¹ Brown V. Welsh Refugee Council [2002] All ER (D) 21 (Jun)

²³² UK Public Interest Disclosure Act 1998, Sweet&Maxwell, London, 2003.

เหตุผลอย่างชัดเจน และมีข้อบ่งชี้ในความเชื่อและเหตุผลมากกว่ากรณีที่เป็นกรณีการดำเนินการของหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งองค์ประกอบของความเชื่อเป็นเพียงความสงสัยอย่างมีเหตุผลเท่านั้น เพราะหากยินยอมให้ความกังวลสงสัยต่อการไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐกลายเป็นความเชื่อที่รับฟังได้ ก็จะส่งผลเป็นการล้มหลักการของกฎหมายในการบริหารราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีกฎหมายกำกับดูแลและมีระเบียบวิธีปฏิบัติหน้าที่ (Civil Service Code) ไว้โดยเฉพาะ ฉะนั้น การเปิดเผยข้อมูลบนพื้นฐานของความกังวลสงสัยต่อการไม่ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในหน่วยงานของรัฐก็อาจเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อกฎหมายได้ แสดงให้เห็นถึงการยืนยันในหลักการให้ความคุ้มครองแก่การเปิดเผยข้อมูลครอบคลุมไปถึงพนักงานและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลจำเป็นต้องกระทำโดยมีความถูกต้องสมบูรณ์ เป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และกระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

ความหมายของคำว่า “สุจริต” ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายทั้งมาตรา 43E ถึงมาตรา 43H เป็น องค์ประกอบสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลต้องมีอยู่เสมอ ถึงแม้การเปิดเผยข้อมูลจะเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อปราศจากเจตนา หรือขาดความเอาใจใส่เท่าที่ควร ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ถ้าการเปิดเผยข้อมูลที่แสดงออกมาทำให้เกิดผลที่ตามมาในอนาคต และมีได้เป็นไปตามเจตนาที่ประสงค์ของกฎหมาย หรือมีได้เป็นที่ต้องการให้เกิดขึ้น เช่น การเปิดเผยข้อมูลโดยใช้อำนาจหน้าที่บังคับข่มขู่เพื่อเรียกขอรับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือผู้เปิดเผยข้อมูลทราบถึงความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้น แต่มีเป้าหมายเปิดเผยข้อมูลเพื่อหวังผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ตนในอนาคต การเปิดเผยข้อมูลก็จะกลายเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต ดังคำพิพากษาในคดี

Medforth V. Blake (2000)²³³ วินิจฉัยไว้ว่า “ในการพิจารณาคดีความ
ที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ซื่อสัตย์สุจริต (Duty of Good Faith) นั้น
การที่จะพิพากษาคัดลिनคดีควรมีการแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบหรือ
ปัจจัยของการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) หรือการมีวัตถุประสงค์
หรือเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม (Improper Motive) หรือสิ่งบ่งชี้อื่นใดที่แสดง
ให้เห็นถึงความไม่สุจริต (Bad Faith) ปรากฏอยู่ในคดีนั้น”

กรณีของการขัดขวางการดำเนินกระบวนการตามกฎหมาย
(มาตรา 43B(1)(c)) ความหมายโดยรวมให้หมายความถึง การกระทำ
ในลักษณะที่ก่อให้เกิดหรือนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคัดลिनคดีด้วย
ความผิดพลาดบกพร่อง ตัวอย่างเช่น การให้น้ำหนักหรือความเชื่อถือ
ในข้อมูลที่ได้มาจากการใช้วิธีการพิสูจน์หลักฐานอย่างไม่น่าเชื่อถือ หรือ
ความผิดพลาดในการแสดงพยานหลักฐานสำหรับการแก้ต่างในคดี หรือ
การให้การเท็จ สำหรับกรณีของการกระทำอันเป็นอันตรายต่อสุขอนามัย
และความปลอดภัยของสาธารณะ (มาตรา 43B(1)(d)) นั้น โดยนัยยะ
ของคำว่า “อันตรายต่อสุขอนามัยและความปลอดภัยของสาธารณะ”
มิได้มีความหมายจำกัดแค่การ ช่มชู้ คุณภาพต่อลูกค้าบุคคลหนึ่ง
บุคคลใดกับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยหรือความปลอดภัยเท่านั้น
แต่หมายความรวมถึงความเสี่ยงที่อาจจะมีอันตรายเกิดขึ้นกับคนไข้
ในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาล ความเสี่ยงที่อาจจะมีอันตรายต่อ
ผู้โดยสารระบบขนส่งมวลชนและบริการสาธารณะ เด็กที่อยู่ในสถานรับเลี้ยง
ผู้บริโภคนสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคและเครื่องใช้ไฟฟ้า หรือลูกค้าที่เข้าไป
ใช้บริการในร้านอาหารก็ได้ กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่การเปิดเผย
ข้อมูลครอบคลุมไปถึงบุคคลทุกคนผู้ซึ่งอาจตกเป็นเหยื่อของอันตราย

²³³ Medforth V. Blake EWCA Civ 1482, [2000] Ch 86

ต่อสุขอนามัยหรือความปลอดภัยในชีวิต โดยเนื้อหาของข้อมูลมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะข้อมูลที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกระทำผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีพโดยตรงเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงข้อมูลที่แสดงถึงแนวโน้มที่อาจจะเกิดการกระทำในลักษณะเจตนาปิดบังซ่อนเร้นข้อมูลการกระทำ ความผิดจรรยาบรรณของอาชีพด้วย

ในส่วนของวิธีการเปิดเผยข้อมูลของบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองนั้นจะเป็นไปตามประเภทของผู้มีอำนาจรับแจ้งข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1) การเปิดเผยข้อมูลภายในองค์กร โดยการเปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ชอบตามบทบัญญัติของ Public Interest Disclosure Act 1998 ต่อนายจ้าง (employer) ของผู้ให้ข้อมูลหรือบุคคลซึ่งลูกจ้างมีเหตุอันควรเชื่อว่า (reasonably belief) เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าว อันได้แก่ บุคคลอื่นนอกเหนือจากนายจ้างผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย²³⁴ เช่น คู่สัญญาของบริษัทแจ้งการกระทำที่ไม่ชอบต่อผู้จัดการของบริษัท การแต่งตั้งให้มีหน่วยงานรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน สภาพแรงงานบริษัทแม่ อดีตหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเกษียณอายุการทำงานแล้วแต่มีประสบการณ์ในการทำงาน นักกฎหมายหรือหน่วยงานตรวจสอบภายนอกหรือหน่วยงานรับ เรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลที่เกิดขึ้นกับบุคคลเหล่านี้จะได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อนายจ้าง ดังตัวอย่างคดีในศาลแรงงาน Brothers of Charity Service Mersey side V. Eledy-Cole²³⁵ เมื่อนาย Eledy-Cole ได้ทำการรายงานการแอบขโมย

²³⁴ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 43C.

²³⁵ Brothers of Charity Service Mersey side V. Eledy-Cole [2002] All ER (D) 198 (Mar)

ยาและเวชภัณฑ์ รวมถึงการลักลอบใช้ระบบอินเทอร์เน็ตโดยมิชอบ ในสถานที่ทำงานต่อหน่วยงานให้บริการรับเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์ ภายใต้ชื่อโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง (Employee Assistance Program : EAP) ซึ่งการให้บริการนี้ได้ถูกนำเสนอแก่ลูกจ้างของ Brothers of Charity Service Merseyside (BCSM) โดยโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างเป็นหน่วยงานอิสระภายนอกองค์กร และมีข้อตกลงร่วมกันที่กำหนดให้หน่วยงานอิสระนี้ต้องรายงานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายและการร้องทุกข์หรือกล่าวหาต่อ BCSM โดยจะทำการสงวนรักษาไว้ซึ่งความลับของข้อมูลและแหล่งที่มา หรือปกปิดการเปิดเผยข้อมูลของแหล่งที่มาอันเกี่ยวข้องกับ ข้อมูลเหล่านั้น ศาลแรงงานกลางได้พิจารณาถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และได้วินิจฉัยไว้ว่ากระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ EAP ในการรับเรื่องร้องเรียนตามกฎหมาย PIDA ฉะนั้น Eeady-Cole ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อองค์กรภายนอกได้หากปรากฏว่า 1) การเปิดเผยต่อภายในหน่วยงานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ให้ข้อมูลอาจได้รับความเสียหายเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลจากผู้บังคับบัญชา หรือ 2) ได้ทำการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อหน่วยงานภายในองค์กรแล้ว

2) การเปิดเผยข้อมูลต่อที่ปรึกษากฎหมายอันสืบเนื่องจากการขอคำแนะนำทางกฎหมาย ถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลกรณีเดียวที่ลูกจ้างไม่จำเป็นต้องกระทำโดยสุจริต กฎหมายยังคงให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้เปิดเผยข้อมูลนั้น²³⁶

²³⁶ Public interest Disclosure Act 1998, Section 43D.

การเปิดเผยข้อมูลต่อรัฐมนตรีจะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ผู้เปิดเผยข้อมูลจะต้องเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต²³⁷ กฎหมายมาตรา 43F²³⁸ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงาน ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งมีหน่วยงานกำกับดูแลที่ได้รับการแต่งตั้งตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและความสำคัญในการกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะ ประเด็นสำคัญของกฎหมายมาตรานี้คือ เมื่อมีหน่วยงานกำกับดูแลได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสแล้ว การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแแก่หน่วยงานกำกับดูแลได้รับยกเว้นไม่ต้องมีองค์ประกอบตามเงื่อนไขของกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) การเปิดเผยข้อมูลที่เฉพาะเจาะจง ไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลรองรับสนับสนุน
- 2) การเปิดเผยข้อมูลไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีพอย่างร้ายแรง และ
- 3) การเปิดเผยข้อมูลไม่จำเป็นที่ลูกจ้างต้องทำการแจ้งข้อมูลเป็นการภายในมาก่อน

²³⁷ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 43E.

²³⁸ Section 43F, The Employment Right Act, 1996 กำหนดว่า (1) การเปิดเผยข้อมูลที่มืองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วนซึ่งกระทำขึ้นให้สอดคล้องกับกฎหมายมาตรานี้ ลูกจ้าง

- (a) ทำการเปิดเผยข้อมูลด้วยความสุจริตต่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายมาตรานี้ และ
- (b) มีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอ

(i) มีการกระทำความผิดอย่างชัดเจน โดยสามารถอธิบายรายละเอียดที่จำเป็นกับบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งได้ และ

(ii) ข้อมูลที่ถูกนำมาเปิดเผย และการตั้งข้อกล่าวหาใดๆ ต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันมีสาระสำคัญและมีความถูกต้องครบถ้วน

(2) เพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอาจออกคำสั่งระบุให้บุคคลหรือแต่งตั้งบุคคล โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ตามความเหมาะสม หรือกำหนดบุคคลให้เหมาะสมตามอำนาจหน้าที่ หรือให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลอื่นต่อไปได้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เปิดเผยข้อมูลต้องมีพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดได้อย่างชัดเจนมากกว่ากรณีของมาตรา 43C และการเปิดเผยข้อมูลก็ต้องกระทำด้วยความสุจริต โดยคำตัดสินของศาลแรงงานกลางที่เคยพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรา 43F นี้ ศาลต่างมุ่งไปที่การค้นหาค่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่าการพิจารณาถึงองค์ประกอบตามเงื่อนไขของกฎหมายดังมาตรา 43C

ตัวอย่างหน่วยงานกำกับดูแลที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย PIDA นี้คือ หน่วยงานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัย : HSE และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานด้านสาธารณสุขโรค : การรถไฟ, OFTEL, OFGEM, OFWAT หน่วยงานการให้บริการทางการเงิน : สำนักงานกำกับดูแลการให้บริการทางการเงินและการประกันภัย (FSA), สำนักงานกำกับดูแลบำนาญ และสำนักงานกำกับดูแลการฉ้อฉลทางการเงิน หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร : สรรพากร ศุลกากร หน่วยงานกำกับดูแลการเงินสาธารณะ : สำนักงานตรวจสอบบัญชีแห่งชาติ สำนักงานกำกับดูแลกฎหมายบริษัท : กรมการค้าและอุตสาหกรรม หน่วยงานด้านการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค : สำนักงานกำกับดูแลการค้า และ หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม : คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่สามารถทำการรับฟังการเปิดเผยข้อมูลได้ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับดูแลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย โดยมีได้อยู่ในฐานะของการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะเป็นการกระทำต่อบุคคลภายนอกอันมีผลกระทบไปสู่การตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาข้อมูลหรือความลับของกิจการ แต่ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในกฎหมายมาตรา 43F นี้คือหน่วยงานกำกับดูแลทุกหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานกำกับดูแลทุกคน มิได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับฟังการเปิดเผยข้อมูลได้ทุกคน ซึ่งจะมีเพียงเฉพาะบางหน่วยงานหรือบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถรับฟังการเปิดเผย

ข้อมูลได้ ฉะนั้น หากการเปิดเผยข้อมูลได้ถูกกระทำไปกับหน่วยงานหรือบุคคลที่มีได้รับการแต่งตั้ง จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งระหว่างมาตรา 43G²³⁹ หรือมาตรา 43H²⁴⁰ การเปิดเผยข้อมูลจึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย PIDA รวมทั้งความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับข้อยกเว้นของกฎหมายมาตรา 43F ซึ่งสร้างความสับสนแก่การเปิดเผยข้อมูลที่กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลสามารถกระทำต่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งได้ทันที โดยมีต้องทำการเปิดเผยข้อมูลเป็นการภายในหน่วยงานมาก่อนได้ จึงเป็นไปได้ยากที่ผู้เปิดเผยข้อมูลจะสามารถพิสูจน์ถึงพยานหลักฐานที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดได้อย่างชัดเจน

²³⁹ Section 43G, The Employment Right Act, 1996. (1) การเปิดเผยข้อมูลที่มีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วนซึ่งกระทำขึ้นให้สอดคล้องกับกฎหมายมาตรานี้ ถ้า

- (a) ลูกจ้างทำการเปิดเผยข้อมูลด้วยความสุจริต
- (b) ลูกจ้างมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอว่าข้อมูลที่น่ามาเปิดเผย หรือข้อมูลกล่าวหาใด ๆ ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันมีสาระสำคัญและมีความถูกต้องครบถ้วน
- (c) ลูกจ้างต้องไม่กระทำการเปิดเผยข้อมูลด้วยวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง
- (d) การเปิดเผยข้อมูลต้องประกอบด้วยองค์ประกอบตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งของอนุมาตรา (2) และ

(e) การเปิดเผยข้อมูลต้องมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอที่จะกระทำการขึ้นได้ในทุก ๆ สถานการณ์

(2) เงื่อนไขที่ใช้เป็นองค์ประกอบตาม (1)(d) คือ

(a) ในขณะที่ลูกจ้างทำการเปิดเผยข้อมูล ลูกจ้างต้องมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอว่าตนจะได้รับความเสียหายจากการกระทำของนายจ้างหากลูกจ้างทำการเปิดเผยข้อมูลต่อนายจ้าง หรือทำการเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 43F

(b) ในกรณีที่ไม่ปรากฏบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ (ตามมาตรา 43F) ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น ลูกจ้างมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอว่าพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจะถูกปิด บิดบัง ซ่อนเร้น หรือถูกทำลายลงไป ถ้าลูกจ้างทำการเปิดเผยข้อมูลต่อนายจ้าง หรือ

(c) ลูกจ้างได้ทำการเปิดเผยข้อมูลอันมีสาระสำคัญเช่นเดียวกันนั้นมาก่อนหน้านี้แล้ว โดยทำการเปิดเผยข้อมูลต่อ

-
- (i) นายจ้าง หรือ
- (ii) บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 43F
- (3) เพื่อกำหนดไว้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติของลูกจ้างในการเปิดเผยข้อมูลตาม
วัตถุประสงค์ ของ (1)(e) ควรที่จะต้องประกอบด้วยรายละเอียดที่ระบุได้ดังนี้
- (a) บุคคลผู้ซึ่งสามารถรับการเปิดเผยข้อมูลได้
- (b) ความร้ายแรงของการกระทำความผิด
- (c) การกระทำความผิดมีความต่อเนื่องหรือเกิดผลอย่างไรในอนาคตหรือไม่
- (d) การเปิดเผยข้อมูลก่อให้เกิดการละเมิดต่อหน้าที่ในการรักษาความลับของนายจ้าง
ต่อบุคคลอื่นหรือไม่
- (e) ในกรณีที่เข้าเงื่อนไขของ (2)(c)(i) หรือ (2)(c)(ii) การกระทำใด ๆ ของนายจ้างหรือ
บุคคลตามมาตรา 43F ผู้ซึ่งได้รับการเปิดเผยข้อมูลมาก่อนหน้าได้กระทำขึ้น หรือมีเหตุ
อันควรคาดหมายได้ว่าจะมีการกระทำใด ๆ เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปิดเผยข้อมูล
มาก่อนหน้านั้น และ
- (f) ในกรณีที่เข้าเงื่อนไขของ (2)(c)(i) การเปิดเผยข้อมูลที่กระทำต่อนายจ้างนั้น ลูกจ้างได้
ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการที่นายจ้างได้ใช้อำนาจหน้าที่กำหนดไว้หรือไม่
- (4) เพื่อประโยชน์ของกฎหมายมาตรานี้ การเปิดเผยข้อมูลที่เกิดขึ้นในภายหลังอาจถือ
เป็นการเปิดเผยข้อมูลอันชอบด้วยกฎหมาย แม้ข้อมูลส่วนมากที่นำมาเปิดเผยจะมีความ
คล้ายคลึงกับข้อมูลที่เคยถูกนำมาเปิดเผยในครั้งก่อนเพื่อการอ้างอิงถึงข้อกฎหมายใน
(2)(c) แต่อย่างไรก็ตาม แม้การเปิดเผยข้อมูลในภายหลังจะมีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการ
กระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลผู้ซึ่งได้รับการเปิดเผยข้อมูลมาแล้วในครั้งก่อน”
²⁴⁰ Section 43H, The Employment Right Act, 1996. (1) การเปิดเผยข้อมูลที่มี
องค์ประกอบถูกต้องครบถ้วนซึ่งกระทำขึ้นให้สอดคล้องกับกฎหมายมาตรานี้ ถ้า
- (a) ลูกจ้างทำการเปิดเผยข้อมูลด้วยความสุจริต
- (b) ลูกจ้างมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอว่าข้อมูลที่นำมาเปิดเผย หรือ
ข้อกล่าวหาใด ๆ ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันมีสาระสำคัญและมีความถูกต้องครบถ้วน
- (c) ลูกจ้างต้องไม่กระทำการเปิดเผยข้อมูลด้วยวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง
- (d) การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นต้องมีโทษการกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง และ
- (e) การเปิดเผยข้อมูลต้องมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอที่จะกระทำการขึ้นได้ในทุก ๆ
สถานการณ์
- (2) เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุมาตรา (1)(e) หรือเพื่อความเหมาะสม
แก่การปฏิบัติของลูกจ้างที่จะทำการเปิดเผยข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลควรจะต้องประกอบด้วย
ข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งสามารถระบุถึงบุคคลที่สามารถนำเอาข้อมูลไปเปิดเผยหรือ
แสดงต่อบุคคลนั้นได้

กฎหมายมาตรา 43F จึงได้ถูกกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เปิดเผยข้อมูลต้องกระทำด้วยความสุจริต (มาตรา 43F(1)(a)) และมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอันมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งได้รับการมอบหมายให้ดูแลตามกฎหมาย (มาตรา 43F(1)(b)(i)) โดยข้อมูลที่ถูกเปิดเผยต้องแสดงถึงการกระทำความผิดอย่างถูกต้องชัดเจน (มาตรา 43F(1)(b)(ii)) จึงทำให้ภาระการพิสูจน์ตามมาตรา 43F มีมากกว่ากรณีของการเปิดเผยข้อมูลเป็นการภายในตามมาตรา 43C ที่ผู้เปิดเผยข้อมูลสามารถมีแค่เพียงความเชื่ออย่างมีเหตุผลว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น ผู้เปิดเผยข้อมูลก็就不用สูญเสียความคุ้มครองตามกฎหมายจากมาตรา 43C ไปถึงแม้ว่าความเชื่อของผู้เปิดเผยข้อมูลจะเป็นความเชื่อที่ไม่ถูกต้องหรือผิดไปก็ตาม โดยความแตกต่างของการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ระหว่างมาตรา 43C กับมาตรา 43F นั้นได้เคยมีคำตัดสินของศาลแรงงานกลางในคดี *Darnton V. University of Surrey*²⁴¹ โดยศาลได้ตัดสินไว้ว่า “ข้อมูลที่ถูกนำมาเปิดเผยนั้นต้องมีความเชื่ออย่างมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอว่ามีการกระทำความผิดและข้อมูลเป็นข้อเท็จจริงที่มีความถูกต้องชัดเจนซึ่งหมายความว่า เป็นที่น่าเหมาะสมที่ถูกจ้างหากจะทำการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับดูแล แทนที่จะทำการเปิดเผยข้อมูลต่อนายจ้างต้องหลีกเลี่ยงการบิดเบือนข้อเท็จจริง หรือการกล่าวอ้างเกินความจริง อันเป็นธรรมชาติของการรายงานหรือแสดงข้อมูลการกระทำความผิด โดยผู้ที่เปิดเผยข้อมูลต้องทำให้ความจริงเป็นผู้ที่พูดข้อเท็จจริงด้วยตนเองเท่านั้น จึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย”

แสดงให้เห็นว่าการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายได้พิจารณาตามเหตุและผลของการปฏิบัติ หากถูกจ้างได้ทำการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลเป็นการภายในมาก่อน

²⁴¹ *Darnton V. University of Surrey* [2003] IRLR 133

แต่ไม่ได้เปิดเผยต่อหน่วยงานกำกับดูแลก็ย่อมมีเหตุผลอันสมควรที่
ลูกจ้างจะมีความเชื่อว่าจะตนเองจะต้องได้รับผลกระทบหรือการปฏิบัติใดๆ
เกิดขึ้นกับตน ความคุ้มครองตามกฎหมายจึงควรมีผล (มาตรา 43C)
โดยมีต้องมีเงื่อนไขไขว่ของความถูกต้องของข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย
กำหนดเช่นในมาตรา 43F นี้

- 1) การเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้
เป็นการเฉพาะ (prescribing persons) เช่น Health
and Safety Executive, Environment Agency หรือ
Director General of the Serious Fraud Office เป็นต้น²⁴²
- 2) การเปิดเผยต่อสื่อมวลชนต่างๆ ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต่อเมื่อกระทำโดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อว่าข้อมูลที่เปิดเผยและขอกกล่าวอ้างใดๆ
อันเป็นสาระสำคัญเป็นความจริง การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว
ไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล และเมื่อพิจารณาจาก
พฤติการณ์แวดล้อมแห่งกรณีแล้ว การเปิดเผยผ่านสื่อมวลชน
ดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีเหตุผลอันสมควร²⁴³

การเปิดเผยข้อมูลในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นผู้เปิดเผย
ข้อมูลสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ได้แก่ ตำรวจ
องค์กรวิชาชีพ เจ้าหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง (union official) หรือ
นายกรัฐมนตรี เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเปิดเผย ข้อมูล
ที่ได้รับการคุ้มครองกรณีดังกล่าวไว้ดังนี้

²⁴² Public interest Disclosure Act 1998, Section 43F.

²⁴³ Policy for the disclosure of malpractice and wrongdoing (whistleblowing policy),
<<http://www.southtees.nhs.uk/foi/HRPdisclosureofmalpracticeandwrongdoing.pdf>>

- 1) ลูกจ้างต้องเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต
- 2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าข้อมูลที่เปิดเผยรวมถึงข้อกล่าวอ้างต่าง ๆ เป็นความจริง
- 3) การเปิดเผยข้อมูลไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล
- 4) ผู้เปิดเผยข้อมูลเชื่อว่าหากเปิดเผยข้อมูลต่อนายจ้างหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 43F อาจถูกนายจ้าง กักขังกักขังให้ได้รับความเสียหาย หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่า เมื่อเปิดเผยข้อมูลต่อนายจ้างแล้ว นายจ้างจะปกปิดหรือทำลายหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวพันกับข้อมูลที่เปิดเผย และการเปิดเผยข้อมูลในกรณีเช่นนี้จะต้องเหมาะสมกับ สภาพการณ์ด้วย (reasonable in all the circumstances)

เมื่อพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลข้างต้นอาจพิจารณาได้ว่า โดยหลักแล้วผู้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเป็นบุคคลในองค์กร กฎหมายจึงกำหนดให้ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลต่อนายจ้างหรือหัวหน้างานของตน เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อองค์กรภายนอกได้ นอกจากนี้ การที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลนั้น เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแรงงาน ศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษ (Court of Special Jurisdiction) ประเภทหนึ่งที่อยู่ในระบบโครงสร้างของศาลชั้นต้นอังกฤษซึ่งจะพิจารณาเฉพาะคดีพิพาททางแรงงานโดยเฉพาะ จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบและให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ตามมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลซึ่งจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป

สำหรับผลบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศอังกฤษ ได้กำหนดเอาไว้ในส่วนที่ 5 “การคุ้มครอง

ความเสียหายในทางการจ้างแรงงาน (Protection from Suffering Detriment in Employment)” ของ Employment Rights Act 1996 ที่จะคุ้มครองลูกจ้างจากการกระทำของนายจ้างซึ่งส่งผลให้ลูกจ้างได้รับความเสียหาย นอกเหนือไปจากสิทธิหรือสวัสดิการพื้นฐานที่กฎหมายแรงงานรับรองไว้ เช่น เรื่องความปลอดภัย สุขภาพในการทำงาน เวลาในการทำงาน การมีตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง เป็นต้น

การเปิดเผยข้อมูลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องเป็นข้อมูลที่กฎหมายกำหนด และเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องตามกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อกำหนดในสัญญาใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันลูกจ้างจากการเปิดเผยข้อมูลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นโมฆะ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลใช้บังคับกับข้อตกลงระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง (ไม่ว่าจะมีการกำหนดไว้ในสัญญาหรือไม่) รวมถึงข้อตกลงที่เป็นการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้²⁴⁴ นอกจากนี้ ลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากนายจ้างเพราะการที่ตนได้เปิดเผยข้อมูล เช่น ในกรณีเป็นลูกจ้างในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ (technically employee) ก็จะได้รับคุ้มครองจากการคุกคามใด ๆ ตลอดจนการสิ้นสุดสัญญาจ้างของลูกจ้างที่เปิดเผยข้อมูล²⁴⁵

²⁴⁴ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 43j.

²⁴⁵ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 47B.

- 2) คู่คุ้มครองลูกจ้างจากการถูกไล่ออกหรือการยกเลิกสัญญาจ้างแรงงานที่เป็นการโต้ตอบจากการที่ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย²⁴⁶ ซึ่งเหตุการณ์เลิกจ้างเพราะเปิดเผยข้อมูลเป็นเหตุหนึ่งของการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม²⁴⁷ เช่น ในคดี Hayes V Reed Social Care & Bradford MDC²⁴⁸
- 3) ลูกจ้างสามารถฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงานได้ หากตนเองได้รับความเสียหายตามมาตรา 47B โดยลูกจ้างต้องฟ้องร้องต่อศาลภายในระยะเวลาสามเดือนนับจากวันที่นายจ้างกระทำการให้เกิดความเสียหาย หรือวันที่ลูกจ้างรู้ว่าตนได้รับความเสียหาย แต่อาจมีการขยายระยะเวลาออกไปเป็นพิเศษได้หากมีเหตุอันสมควร อย่างไรก็ตาม หากการร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นกรณีที่นายจ้างละเว้นกระทำการ การนับระยะเวลาในการร้องทุกข์ให้นับจากเวลาที่นายจ้างละเว้นกระทำการนั้น และกรณีที่ไม่ปรากฏหลักฐานการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้นำระยะเวลาจากวันที่อาจคาดหมายได้ว่านายจ้างได้เริ่มกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว แต่หากเป็นกรณีที่ปรากฏหลักฐานการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้เริ่มนับจากวันที่นายจ้างมีพฤติกรรมการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น²⁴⁹ กล่าวโดยสรุป กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลแรงงานนั้น ให้เริ่มนับจากวันที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของนายจ้าง มิใช่เริ่มนับจากวันที่ลูกจ้างได้เปิดเผยข้อมูล

²⁴⁶ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 47A.

²⁴⁷ Employment Rights Act 1996, Section 103A.

²⁴⁸ Hayes v Reed Social Care & Bradford MDC (ET Case No. 1805531/00)

²⁴⁹ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 48.

- 4) กรณีลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นผลจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ และได้นำเรื่องดังกล่าวสู่การพิจารณาของศาล ศาลจะไม่พิจารณาถึงข้อกล่าวอ้างของนายจ้างว่าการเลิกจ้างมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่²⁵⁰ หากปรากฏว่ามีการเลิกจ้างเพราะการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายจะถือเป็นการเลิกโดยไม่เป็นธรรมทันทีโดยผลของกฎหมาย แต่หากเป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยปกปิดชื่อ (anonymity) และไม่มีหลักฐานว่านายจ้างรู้ว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นสาเหตุให้เกิดการเลิกจ้าง²⁵¹ นอกจากนี้ กฎหมายให้ความคุ้มครองลูกจ้างโดยกำหนดหน้าที่นำสืบกรณีที่ถูกจ้างถูกให้ออกจากงาน นายจ้างจะมีหน้าที่นำสืบต่อศาลถึงเหตุแห่งการเลิกจ้างหากลูกจ้างได้ทำงานมากกว่าหนึ่งปี²⁵² แต่หากลูกจ้างทำงานมาน้อยกว่าหนึ่งปี ลูกจ้างจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ให้ศาลเห็นถึง พฤติการณ์แห่งการเลิกจ้างอันไม่เป็นธรรมดังกล่าว²⁵³
- 5) ลูกจ้างอาจการเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีที่นายจ้างกระทำละเมิดตามกฎหมาย ทำให้ตนได้รับความเสียหาย โดยจะต้อง

²⁵⁰ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 103A.

²⁵¹ คดี Eastelow v. Taylor. โปรดดู http://www.drasmuszodis.it/userfiles/UK_Public_Interest_Disclosure_Act_1998.pdf น.59.

²⁵² Public Interest Disclosure Act, Section 103A (explanatory note): คดี Fernandes v. Netcom; Leonard v. Serviceteam and Lewer v. Railtrack โปรดดู http://www.drasmuszodis.it/userfiles/UK_Public_Interest_Disclosure_Act_1998.pdf น.59.

²⁵³ Ibid. ; คดี Smith V Chairman & Councillors of Havle Town council. โปรดดู http://www.drasmuszodis.it/userfiles/UK_Public_Interest_Disclosure_Act_1998.pdf น.59.

กำหนดในคำฟ้องและพินิจนี้ให้ศาลเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับเงินชดเชยหรือมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน ส่วนจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลจะเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย และความเสียหายที่ได้รับ หรือสิทธิตามกฎหมายที่พึงจะได้รับ ทั้งนี้ หากลูกจ้างมีส่วนในการกระทำผิดด้วย ศาลจะพิจารณาถึงหลักความเท่าเทียมแห่งการกระทำเพื่อลดสัดส่วนค่าเสียหายลงให้เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งกรณี²⁵⁴ ค่าทดแทนดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะการสูญเสียเงินเดือนที่ผ่านมาแต่ รวมถึงการสูญเสียรายได้ในอนาคตด้วย ความเสียหายต่อจิตใจ และความเสียหายลักษณะอื่น ๆ

- 6) ลูกจ้างซึ่งถูกเลิกจ้างเนื่องจากได้เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งยับยั้งการกระทำของนายจ้างชั่วคราว หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของลูกจ้างมีเหตุผลอันสมควร อาจมีคำสั่งชั่วคราวให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานก็ได้²⁵⁵

อนึ่งการกระทำอันเป็นการโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล (Reprisal Matters) ตามที่กำหนดในกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 1998 นั้นไม่รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบจากบุคคลใด ๆ ที่มีใช้นายจ้าง เช่น ผู้ร่วมงาน ผู้จัดการ ผู้ช่วยนายจ้าง (Client employee) บุคคลอื่นที่มีชื่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือลูกค้าของนายจ้าง เว้นแต่จะเข้าลักษณะการเป็นบุคคลที่สามตามนิยามนายจ้าง (employer) ตามมาตรา 43k (2)

²⁵⁴ Employment Rights Act 1996, Section 49.

²⁵⁵ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 9.

แห่งกฎหมาย PIDA อย่างไรก็ดี การออกมาให้ข้อมูลของคนในองค์กรนั้น อาจมีสาเหตุที่ต้องการกลั่นแกล้งกันระหว่างคนในองค์กรหรือการที่ผู้ให้ข้อมูลนั้นเสียผลประโยชน์ส่วนตน การออกมาให้ข้อมูลดังกล่าวย่อมถูกมองได้ว่าเป็นการทรยศต่อองค์กร ฉะนั้น การพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักสุจริต ซึ่งหมายถึง การเชื่อโดยสุจริต (good faith) และมีเหตุอันควรเชื่อ (reasonable belief) ของผู้ให้ข้อมูล เป็นสำคัญ²⁵⁶

²⁵⁶ James Gobert and Maurice Punch, *Supra* note 1, p. 53.



บทที่ 4

สภาพปัญหาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล หรือเบาะแสในประเทศไทย

เกริ่นนำ

การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของบุคคลทั่วไปต่อองค์กรภาครัฐต่างๆ และกรณีการให้ข้อมูลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการการเมืองต่อหน่วยงานของตน พบว่าสภาพปัญหาการเป็นผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทยนั้นมีปัญหาที่ต้องพิจารณาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล โดยพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ เช่น ในกรณีการเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองหรือข้าราชการ ซึ่งการให้ข้อมูลหรือเบาะแสของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นส่งผลให้บุคคลเหล่านี้ถูกได้ตอจากฝ่ายที่เสียประโยชน์ โดยการข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย จนกระทั่งการมุ่งทำลายชีวิตเพราะตนได้แจ้งเบาะแสการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อสังคม เพื่อให้สังคมร่วมกันปกป้อง รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมจากการกระทำที่ไม่ชอบของผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีการอิงอำนาจจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตในพื้นที่ให้ช่วย

ดูแลการกระทำผิดนั้น จากสภาพปัญหาข้างต้นและการศึกษาหลักเกณฑ์การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการให้ข้อมูลของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ พบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ว่าด้วยการให้ข้อมูลตลอดจนมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยจะได้นำเสนอการวิเคราะห์สภาพปัญหาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในประเทศไทยในประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับ ได้ดังนี้

4.1 ปัญหาแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

แนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยยังไม่มีพัฒนาการแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสอย่างชัดเจน ทั้งนี้ กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสมีอยู่กระจัดกระจายและไม่เป็นระบบ แม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ข้อมูลหรือเบาะแสของประเทศไทยอยู่บ้าง ทั้งในเรื่องของการให้ความหมายของผู้ให้ข้อมูล ข้อมูล และการกำหนดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่ส่วนใหญ่แล้วยังขาดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญอันจะส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคลออกมาเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และในบางองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการกระทำผิดก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ว่าด้วยการให้ข้อมูลหรือการเปิดเผยข้อมูลเอาไว้

ในขณะที่หลักกฎหมายต่างประเทศมีพัฒนาการในแนวความคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเป็นอย่างมาก เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งประเทศอังกฤษที่มีกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลซึ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลภายในองค์กร ทั้งสามประเทศข้างต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสไว้อย่างครบถ้วน

โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการให้ข้อมูล รวมทั้งลักษณะ ความหมาย ของข้อมูล ผู้ให้ข้อมูล กระบวนการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นระบบและ เชื่อมโยงมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ตลอดจนการชดเชย ความเสียหายที่ได้รับเนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลนั้น

ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรคำนึงและพัฒนาแนวคิด หลักเกณฑ์การเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสให้เป็นที่แพร่หลายมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จะต้องมิกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส โดยเฉพาะเพื่อนำมาใช้เป็นหลักในการให้ข้อมูลหรือเบาะแสและคุ้มครอง ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือให้เบาะแส และในส่วนของหลักเกณฑ์การ ให้ข้อมูล ของข้าราชการต่อหน่วยงานของตนอาจเป็นการนำเอาหลักการให้ข้อมูลไป เพิ่มเติมในกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลไว้โดยเฉพาะ อยู่แล้วเพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการให้ข้อมูลต่อไป

4.1.1 นิยามของข้อมูลหรือเบาะแส

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์การให้ข้อมูล หรือเบาะแสของประเทศไทย พบว่าการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ทั้งกรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลต่อภาครัฐและกรณีข้าราชการให้ข้อมูล ต่อหน่วยงานของตนจะให้ข้อมูลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ใน กรอบความชอบธรรมเป็นสำคัญ จึงเห็นได้ว่าแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล หรือเบาะแสยังไม่ครอบคลุมถึงประโยชน์สาธารณะในลักษณะอื่น ๆ เช่น เดียวกับหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐในกฎหมายต่างประเทศที่ได้ให้ ความหมายการให้ข้อมูลให้รวมถึงเรื่องความปลอดภัยสาธารณะหรือ การรักษาสິงแวดล้อม²⁵⁷ เป็นต้น และการกำหนดนิยามข้อมูลตามกฎหมาย

²⁵⁷ ศศิณา เงียวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 109.

ที่มีอยู่แล้วนั้นก็มีความแตกต่างกันตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตน โดยเมื่อพิจารณาประโยชน์สาธารณะขององค์การอิสระนั้นได้กำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดนิยามข้อมูลที่จะเสนอมาอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนเพื่อให้มีการสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง²⁵⁸ หรือในกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดข้อมูลที่จะเสนอนั้นต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน²⁵⁹ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้กำหนดความหมายข้อมูลที่จะเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ คือ ข้อมูลที่เกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่รวมถึงเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตาม นโยบายดังกล่าวมีลักษณะเป็นประโยชน์สาธารณะ ช่างต้น และไม่รวมถึงเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ไม่รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้อง

²⁵⁸ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พุทธศักราช 2542 ข้อ 6.

²⁵⁹ ข้อบังคับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พุทธศักราช 2545 ข้อ 14.

การบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพนักงานหรือ
ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ
ราชการส่วนท้องถิ่น และสำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ระบุว่าข้อมูลที่จะเสนอไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น
จะต้องเป็นการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิ
มนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาล
พิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว²⁶⁰ จะเห็นได้ว่าการกำหนดความหมาย
ของข้อมูลที่จะเปิดเผยต่อองค์กรอิสระต่าง ๆ นั้นได้กำหนดไว้แตกต่างกัน
ตามวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานของตน ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ได้
กำหนดความหมายของข้อมูลที่จะเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
ไว้ชัดเจนกว่าองค์กรอื่น

ในส่วนของกาให้ข้อมูลหรือเบาะแสของข้าราชการต่อหน่วยงาน
ของตนนั้น หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการ
ทหาร และข้าราชการการเมืองก็ได้กำหนดความหมายกาให้ข้อมูล
หรือลักษณะข้อมูลไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อเทียบเคียงกับระบบบริหารงาน
บุคคลที่มีอยู่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งมีหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล
ที่สมบูรณ์กว่าข้าราชการประเภทอื่นสามารถให้ข้อมูลตามลักษณะกรอบ
ข้อมูลที่ข้าราชการพึงมีสิทธิในการเสนอต่อผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงาน
ของตนอยู่แล้ว เช่น กรณีข้าราชการในหน่วยงานพบเห็นการกระทำ
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่ผิดวินัย ข้าราชการนั้นควรแจ้ง
หรือรายงานการกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงาน

²⁶⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 22.

ที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนหากไม่แจ้งอาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นต้น

เมื่อนำทั้ง 2 กรณีมาเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว จะพบว่า การกำหนดความหมายของข้อมูลที่จะสามารถเปิดเผยต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ของต่างประเทศจะกำหนดนิยามข้อมูลที่นำมาเปิดเผยแก่หน่วยงานรัฐว่าจะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (public interest information) โดยอาจจะระบุให้ชัดเจนว่าเป็นข้อมูลลักษณะใดที่กฎหมายประสงค์จะให้มีการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้มีการปกป้องประโยชน์สาธารณะนั้น เช่น การกำหนดให้มีการเปิดเผยการกระทำที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะทั่ว ๆ ไป ได้แก่ การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย หรือความปลอดภัยต่อส่วนรวม เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดความหมายของข้อมูลควรพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นเองว่าประสงค์จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะลักษณะใด เพื่อนำมากำหนดความหมายของข้อมูลที่จะสามารถเปิดเผยได้ตามกฎหมาย และดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการศึกษาแนวคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล หรือเบาะแสที่ได้กล่าวถึงตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลว่าอาจเป็นทั้งบุคคลทั่วไป หรือเป็นบุคคลภายในองค์กรที่ได้เปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้น การกำหนดประเภทของบุคคลผู้ให้ข้อมูลก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่ประสงค์จะคุ้มครองนั่นเอง กล่าวคือ หากเป็นประโยชน์สาธารณะทั่ว ๆ ไป ผู้ให้ข้อมูลจะเป็นบุคคลใด ๆ ก็ได้ ในขณะที่หากกำหนดเฉพาะเจาะจงประโยชน์สาธารณะบางลักษณะที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง ข้อมูลที่รับรองให้เปิดเผยอาจอยู่ในบริบทที่แคบกว่า

โดยอาจจะเป็นเรื่องที่ทราบเบาะแสได้จากบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เช่น บุคคลในองค์กรที่พบการกระทำผิดลักษณะนั้นๆ ได้ เป็นต้น มาตราการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในประเทศไทย จึงสมควรที่จะกำหนดความหมายของข้อมูลหรือเบาะแสในกรณีที่บุคคลทั่วไปเป็นผู้ให้ข้อมูลในบริบทที่กว้าง โดยอาจกำหนดให้ข้อมูลหรือเบาะแส ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยต่อสาธารณะ รวมทั้งการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วนความหมายข้อมูลที่ข้าราชการจะสามารถเปิดเผยต่อหน่วยงานของตนนั้น ควรเป็นข้อมูลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเป็นสำคัญอันเป็นบริบทอย่างแคบ

4.1.2 ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

สำหรับบริบทความหมายผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมิได้กำหนดนิยามไว้ ส่วนกรณีองค์กรอิสระจะกำหนดความหมายของผู้ให้ข้อมูลในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น ผู้ร้องเรียนที่ได้รับความสะดวกจากการฝ่าฝืนหรือการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งพบการกระทำความผิดและได้ร้องเรียนตามวิธีการที่กำหนด²⁶¹ หรือหมายถึงบุคคลและคณะบุคคลใด ๆ²⁶² หรือหมายถึงบุคคลใดซึ่งถูกละเมิด

²⁶¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พุทธศักราช 2542 ข้อ 3.

²⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 มาตรา 19.

สิทธิมนุษยชน หรือผู้ทำการแทน²⁶³ หรือในบางกรณีก็พบว่าองค์กรอิสระ บางหน่วยงานก็ได้กำหนดความหมายของการเป็นผู้ให้ข้อมูลไว้โดย เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ดังนั้นการที่ไม่ได้กำหนดนิยามผู้ให้ข้อมูลไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดความสับสนในการให้ความหมายของการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือ เบาะแสต่อองค์กรอิสระทั้งหลาย ทั้งนี้ จึงควรกำหนดบทนิยามผู้ให้ข้อมูล หรือเบาะแสในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ไว้โดยเฉพาะ โดยให้มีความหมายครอบคลุมถึงบุคคลทั่ว ๆ ไปที่รู้ ข้อเท็จจริงอันมิชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงกรณีอื่น ๆ เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างแท้จริง เพราะองค์กรอิสระทั้งหลายโดยอำนาจหน้าที่แล้วสามารถ เริ่มกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากการเสนอเรื่องโดยประชาชน อันได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรณี หน่วยงาน ภาคีรัฐต่างก็มีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อให้การบริหาร ราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน ย่อมพร้อมที่จะ ถูกตรวจสอบในการปฏิบัติงาน

ในส่วนของความหมายการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสของ ข้าราชการต่อหน่วยงานของตนนั้น เมื่อไม่ปรากฏหลักการแนวคิด การเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะย่อมไม่มีการกำหนด ความหมายผู้ให้ ข้อมูลหรือเบาะแส แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเมื่อมีการให้ ข้อมูลของข้าราชการแก่หน่วยงานตน ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสย่อมต้อง หมายถึงข้าราชการในหน่วยงานดังกล่าวนั่นเอง

²⁶³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 23.

เมื่อนำทั้ง 2 กรณีมาเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว พบว่า ในกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ กำหนดว่า ผู้ให้ข้อมูล หมายความว่า การให้ข้อมูลของลูกจ้างต่อหน่วยงานของตน ส่วนประเทศ ออสเตรเลียในมลรัฐควีนส์แลนด์กำหนดผู้ให้ข้อมูลได้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ แต่ระบุลักษณะข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะไว้แตกต่างกัน และมลรัฐ เทสเมเนียระบุผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลที่เป็นคู่สัญญา กับ หน่วยงานรัฐ ขณะที่มลรัฐอื่น ๆ จะกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลหมายความว่า บุคคลใด ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกฎหมายต่างประเทศก็มีความหลากหลาย ในการกำหนดความหมายผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ ดังนี้

4.2 ปัญหากระบวนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ

กระบวนการเปิดเผยข้อมูลเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการได้มาซึ่ง ข้อมูลและยังเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ซึ่งจะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป สำหรับกระบวนการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะ ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่ การรับข้อมูล การตรวจสอบ ข้อมูล และการแจ้งผลการดำเนินการภายหลังได้รับข้อมูลต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายต่างประเทศในบทที่ 3 ที่ได้กำหนดกระบวนการ รับข้อมูลที่หลากหลาย เช่น การกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลโดยเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด หรือหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องที่ได้มีการแจ้งข้อมูลนั้นโดยตรง โดยใน รายละเอียดจะมีการกำหนดกระบวนการเปิดเผยที่แตกต่างกันไปตามแต่ โครงสร้างในการรับเรื่องและตรวจสอบการกระทำที่ได้อ้างเรียน โดยมี ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแส ดังนี้

4.2.1 องค์กรที่เกี่ยวกับการให้ข้อมูลหรือเบาะแส

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลหรือเบาะแสในกรณีหน่วยงานภาครัฐนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลที่สำคัญ คือ 1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่เป็นศูนย์บริการประชาชน รับเรื่องราวร้องทุกข์ ประมวลข้อเท็จจริง ติดตามผลและเสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนร้องทุกข์หรือร้องเรียน ตลอดจนจนปัญหาความเดือดร้อนอื่นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีโดยมีศูนย์บริการประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี และ 2) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ และตัวนายกรัฐมนตรีเองที่ได้เปิดโอกาสให้มีการร้องทุกข์ถึงท่านโดยตรงด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การร้องทุกข์ผ่านเว็บไซต์ การร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ รวมถึงกรณีที่ประชาชนเดินทางมายื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีด้วยตนเอง เป็นต้น ส่วนหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงก็เป็นองค์กรที่พร้อมรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนและมีช่องทางให้ประชาชนสามารถแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ได้หลายลักษณะทั้งทางไปรษณีย์ เว็บไซต์ โทรศัพท์ หรือการมาร้องทุกข์ด้วยตนเองเช่นกัน

สำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นต่างกำหนดให้หน่วยงานของตนทำหน้าที่รับแจ้งข้อมูลด้วยกันทั้งสิ้น และส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้ว ซึ่งมีเพียงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดจากการกระทำ

ที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจ
หน้าที่ก็ตาม และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาจึงเป็นหน่วยงานที่เปิดรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำมิชอบของรัฐ
อย่างกว้างขวาง และโดยโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภาเอง หากพิจารณาว่าเรื่องที่ได้แจ้งข้อมูลมานั้นมีมูลความจริง
ก็จะทำหน้าที่ส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบให้ดำเนินการต่อไป
โดยตนไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่างประเทศโดยทั่วไป จะพบว่า องค์กร
ที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกล่าว หรือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ
ในเรื่องที่เปิดเผย หรือเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาความเสียหาย
โดยขึ้นอยู่กับประเภท ลักษณะของข้อมูลหรือเบาะแสเป็นสำคัญว่าอยู่ใน
ความรับผิดชอบของหน่วยงานใดและโครงสร้างความรับผิดชอบที่กฎหมายได้
กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการให้ข้อมูลหรือเบาะแส เช่น ในหลายมลรัฐ
ของประเทศออสเตรเลีย²⁶⁴ ระบุให้เปิดเผยข้อมูลต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา (Ombudsman) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะ
ผู้รับเรื่องร้องเรียน หรือบางมลรัฐ²⁶⁵ อาจกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูล
ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ
ที่ผิดกฎหมายให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ข้อมูลที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ให้แจ้งต่อศูนย์รับเรื่องร้องเรียนของกรมตำรวจ (Police Complaints
Authority) หากเป็นกรณีอื่นให้แจ้งต่อสำนักงานต่อต้านการคอร์รัปชัน

²⁶⁴ มลรัฐวิกตอเรีย และมลรัฐแทสเมเนีย

²⁶⁵ มลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย

ของกรมตำรวจ (Anti-Corruption Branch of the Police Force) ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้เงินของทางราชการโดยไม่ชอบให้แจ้งต่อสำนักงานผู้ตรวจสอบบัญชี (Auditor-General) ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ศาลให้แจ้งต่อหัวหน้าศาล (Chief Justice) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่รับแจ้งข้อมูลดังกล่าวจะมีลักษณะเช่นใดย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับแจ้งเรื่องเท่านั้นไม่มีอำนาจในการตรวจสอบให้คุณให้โทษแก่การกระทำความผิดได้โดยตรง หรือจะเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบตรวจสอบและมีอำนาจเยียวยาความเสียหายจากเรื่องดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการให้ข้อมูลหรือเบาะแส นั้น ๆ จะกำหนดอย่างไรให้สัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่นั้น ๆ²⁶⁶

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีภารกิจที่ต้องให้บริการประชาชนและการเป็นหน่วยงานภาครัฐต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบการทำงาน จึงมีความเหมาะสมแล้วที่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับข้อมูล ส่วนองค์กรอิสระในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมในการรับแจ้งข้อมูล โดยอยู่ในกรอบการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่ช่วยประสานการรับแจ้งข้อมูลอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาที่สำคัญของการให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ คือ ความลึกลับในกระบวนการเปิดเผยข้อมูล ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนด

²⁶⁶ ศศิณา เสงวีจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 113-114.

หน่วยงานผู้ทำหน้าที่เฉพาะในการวางหลักเกณฑ์กลางอันเป็นมาตรฐาน
ให้หน่วยงานรัฐต่าง ๆ ถือปฏิบัติในทิศทางเดียวกันสำหรับกระบวนการให้
ข้อมูลหรือเบาะแสแก่รัฐ อีกทั้งหน่วยงานเฉพาะดังกล่าวสามารถทำหน้าที่
เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการบังคับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือ
เบาะแสได้²⁶⁷ ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส
แก่รัฐอันเป็นองค์กรที่อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
จึงควรดำเนินการให้มีขึ้น เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน
ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช
2535 และเมื่อหน่วยงานภาครัฐได้รับการร้องขอให้ใช้มาตรการคุ้มครอง
ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ ให้หน่วยงานนั้นเสนอคำร้องขอต่อคณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐต่อไป

ในกรณีข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานภายในของตนนั้น
อาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการรับเรื่อง ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา
ซึ่งอาจมีปัญหการให้ข้อมูลได้ หากเรื่องที่ข้าราชการต้องการเปิดเผย
เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บังคับบัญชาโดยตรง แต่อย่างไรก็ดี แม้จะยังไม่
ปรากฏหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของข้าราชการ แต่ฝ่ายบริหาร
ก็ได้สังเกตเห็นความสำคัญของการให้ข้อมูลภายในหน่วยงานเพื่อป้องกัน
มิให้เกิดการกระทำที่มีขอบขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสาน
งานราชการใสสะอาดในทุกหน่วยงานราชการ²⁶⁸ ซึ่งจัดให้มีระบบในการรับฟัง
ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของหน่วยงานจากประชาชน ผู้รับบริการ
การตอบข้อร้องเรียน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

²⁶⁷ อ่างแล้ว. น. 115

²⁶⁸ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 ตุลาคม 2547 เรื่อง มาตรการในการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตในวงราชการ

รวมทั้งวิเคราะห์ความเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ ซึ่งรวมทั้งจัดให้มีระบบการให้ข้อมูลภายในหน่วยงานได้ด้วยอันเป็นมาตรการที่ส่งเสริมการให้ข้อมูลภายในหน่วยงานได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการจัดตั้งศูนย์ประสานงานราชการอิสระตามมาตรการของฝ่ายบริหารแล้วนั้น ควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์เรื่องร้องเรียนว่าอนุกรรมการ/คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชา บริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกรณีการร้องทุกข์ที่ข้าราชการเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน อาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและกำหนดให้การร้องทุกข์ที่เกิดจากนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หากเหตุที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี²⁶⁹ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ของประเทศสหรัฐอเมริกา

²⁶⁹ ไพศาล เผือกพูนผล. "การพิทักษ์คุณธรรมในราชการพลเรือน : การอุทธรณ์และการร้องทุกข์" วารสารข้าราชการ ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน 2548), น. 25-28.

4.2.2 รูปแบบการให้ข้อมูลหรือเบาะแส

หลักเกณฑ์ในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระนั้นต่างกำหนดช่องทางให้การเสนอข้อมูลสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบอยู่แล้ว คือ การรับข้อมูลทั้งในรูปแบบของหนังสือ ทางวาจา ทางโทรศัพท์ ทางโทรสาร ทางไปรษณีย์ และระบบอินเทอร์เน็ต (internet) เป็นต้น โดยที่รูปแบบการให้ข้อมูลนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น กรณีองค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้สามารถแจ้งเรื่องที่เกิดในต่างประเทศได้²⁷⁰ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีรูปแบบการให้ข้อมูลที่หลากหลาย เช่น การทำคำร้องเรียนเป็นหนังสือ ส่งทางไปรษณีย์หรือทางระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) ผ่านเว็บไซต์ (Website) ของสำนักงาน หรือนำส่งด้วยตนเอง หรือมอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ให้นำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ หรือกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้กำหนดรูปแบบการให้ข้อมูลไว้เลย เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการให้ข้อมูลหรือเบาะแสดควรกำหนดรูปแบบให้ชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะเดียวกัน

²⁷⁰ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัย ชั่วขาด พุทธศักราช 2542 ข้อ 49.

นอกจากนี้ การกำหนดรายละเอียดของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐในขั้นตอนอื่น ๆ นอกจากการนำเสนอข้อมูลข้างต้นนั้นก็ยังมี ความแตกต่างกันในเรื่องกระบวนการรับข้อมูล เช่น ในกรณีขององค์กรอิสระ การกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแส ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกำหนดหลักเกณฑ์การให้ ข้อมูลเป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะกำหนดหลักเกณฑ์ อย่างละเอียด สำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติยังไม่มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลได้เลย จึงควรที่จะกำหนด หลักเกณฑ์กระบวนการเปิดเผยข้อมูลต่อภาครัฐให้เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน อื่น ๆ มาพิจารณาเพื่อจัดให้มีหลักเกณฑ์กลางที่ใช้ปฏิบัติร่วมกันต่อไป²⁷¹

รูปแบบการให้ข้อมูลหรือเบาะแสในประเทศไทยนั้น กรณีที่ ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสไม่ประสงค์จะเปิดเผยตัวตนซึ่งอาจจะปรากฏอยู่ใน รูปแบบของบัตรสนเท่ห์ มีแนวปฏิบัติว่าหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระ ส่วนใหญ่มักจะไม่นิยมรับข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่ไม่ประสงค์ จะออกนาม เพราะเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวขาดความน่าเชื่อถือถึงแหล่งที่มา และอาจให้ข้อมูลเพื่อกลั่นแกล้งระหว่างบุคคล แต่มีบางหน่วยงานที่ยอมรับ ข้อมูลจากบัตรสนเท่ห์เหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน²⁷²

²⁷¹ ศศิณา เสงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติ ศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 117.

²⁷² ข้อบังคับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พุทธศักราช 2545 ข้อ 7(3).

ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการให้ข้อมูลของต่างประเทศหลายฉบับได้
ยอมรับการให้ข้อมูลโดยไม่เปิดเผยตัวผู้ให้ข้อมูล (anonymous) ได้แก่
มลรัฐควีนส์แลนด์ มลรัฐวิกตอเรีย มลรัฐแทสเมเนีย และเขตปกครองพิเศษ
ออสเตรเลียแคพิทอลเทร์ริทอรีของประเทศออสเตรเลีย

สำหรับกรณีการเปิดเผยข้อมูลของข้าราชการต่อหน่วยงานของ
ตนนั้น จะเห็นได้ว่ายังไม่มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะ
ปรากฏแต่เพียงแนวทางปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ดี
อาศัยหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่มีอยู่แล้ว
ก็อาจนำหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ได้
คือ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การนำเสนอข้อมูลข้าราชการพลเรือนไว้ชัดเจน
และกำหนดรายละเอียดการให้ข้อมูลและลักษณะของข้อมูล (ประโยชน์
สาธารณะที่ประสงค์จะให้ความคุ้มครอง) โดยกำหนดผู้รับข้อมูลหรือ
เบาะแสเป็นคณะกรรมการ หรือบุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งต้องมีไม่
ผู้บังคับบัญชาของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยตรงเพื่อมิให้เกิดการโต้ตอบ
(reprisal) เพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแส รวมทั้งอาจกำหนด
ให้มีการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่เปิดเผยตัวผู้ให้ข้อมูลได้ด้วย

4.2.3 การตรวจสอบข้อมูลหรือเบาะแส

เมื่อหน่วยงานได้รับข้อมูลจะต้องดำเนินการตรวจสอบความ
น่าเชื่อถือของข้อมูลหรือเบาะแสดังกล่าวว่ามีมูลและพิจารณาสาระสำคัญของ
ข้อมูลหรือเบาะแสดังกล่าวว่าเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยข้อมูล
หรือไม่ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่การตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้าง
ต่อไป ในหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของต่างประเทศนั้นจะ
กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญในการรับข้อมูล คือ ผู้ให้ข้อมูลจะต้องเปิดเผย

ข้อมูลโดยสุจริต (good faith) และมีเหตุอันควรเชื่อว่า (reasonable belief) มีการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ซึ่งจะนำมาพิจารณาเป็นเงื่อนไขในการให้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสต่อไป โดยหากผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสตั้งใจให้ข้อมูลอันเป็นเท็จก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสดตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลหรือเบาะแสในประเทศไทยมิได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น อีกทั้งไม่ได้กำหนดบทลงโทษการให้ข้อมูลเท็จไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ ผู้นั้นอาจมีความผิดเพียงฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เท่านั้น และในหลาย ๆ ครั้งก็พบว่าหลาย ๆ หน่วยงานเลือกที่จะไม่บังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้ที่ให้ข้อมูลเท็จในส่วนนี้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรนำเงื่อนไขในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต และมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสมากำหนดในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลของประเทศไทยด้วย และเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลได้มีการตรวจสอบข้อมูลแล้วเห็นว่าข้อมูลนั้นมีมูลก็จะเข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวต่อไปตามโครงสร้างขององค์กรรับข้อมูลหรือเบาะแสที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.3 ปัญหามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

จากสภาพปัญหาข้อเท็จจริงของบุคคลที่รู้เห็นการกระทำ ความผิดอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยบุคคลเหล่านั้นได้รับการโต้ตอบ (reprisal) เพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูล เช่น การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ หากเป็นการเปิดเผยข้อมูลภายในหน่วยงานของตนดังกรณี การเปิดเผยข้อมูลของข้าราชการพลเรือน ผู้ให้ข้อมูลอาจถูกโต้ตอบด้วยการใช้อำนาจบังคับบัญชากระทำการที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรได้ (prohibited personnel practices) เช่น การลดขั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร และการให้ออกจากงาน เป็นต้น มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสจึงเป็นไปเพื่อป้องกันการโต้ตอบจากบุคคลใด ๆ ที่ได้กระทำต่อผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูล การกระทำมิชอบดังกล่าว ดังนั้น มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสจึงมีหลายลักษณะเพื่อนำมาใช้กับการโต้ตอบรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยอาจพิจารณามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ ดังนี้

4.3.1 มาตรการปกปิดข้อมูล

มาตรการปกปิดข้อมูล คือ การห้ามมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรให้ข้อมูลหรือเบาะแสเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูล โดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลเสียก่อน ซึ่งปรากฏในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นมาตรการให้ความคุ้มครองที่สำคัญที่สุดและยังกระทำได้ง่าย เพราะหากหน่วยงานสามารถปกปิดการให้ข้อมูลว่ามาจากผู้ใดได้ ย่อมจะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการให้ข้อมูลไม่สามารถที่จะกระทำการโต้ตอบต่อผู้ให้ข้อมูล

หรือเบาะแสทุกรูปแบบได้ สำหรับมาตรการปกปิดข้อมูลนั้นในหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายไทย มีเพียงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่กำหนดมาตรการห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่องค์กรของตนโดยมิได้รับอนุญาต ฯลฯ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁷³

ในขณะที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยศูนย์บริการประชาชนได้วางแนวทางการดำเนินการของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษและแจ้งเบาะแสการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่ประชาชนได้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2541²⁷⁴ กำหนดให้การให้ข้อมูลนั้นในเบื้องต้นให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดเจน ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน และการส่งสำเนาเรื่องโดยปกปิดชื่อผู้ร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในทางลับ ทั้งนี้ หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการข้างต้น ให้ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ราชการเสียหายและเห็นควรให้มีการดำเนินการทางวินัยต่อไป²⁷⁵

²⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2542 มาตรา 62 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 มาตรา 38 และมาตรา 53.

²⁷⁴ หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0104.33/ ว6812 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2548

²⁷⁵ ศศิณา เงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 120.

4.3.2 มาตรการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในที่นี้ คือ การที่ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสจะได้รับเอกสิทธิ์ไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัยอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสนั้น การให้ข้อมูลหรือเบาะแสร้อยในประเทศไทยมีเพียงหลักเกณฑ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่กำหนดให้ผู้ที่มาให้ข้อมูลหรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยเนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงานแล้วแต่กรณี²⁷⁶ ในขณะที่ข้อมูลในกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนส์แลนด์ มลรัฐวิกตอเรีย และมลรัฐแทสเมเนียได้กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองต้องเป็นการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับการคุ้มครองโดยไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัย ในการกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัยนั้น นอกจากเป็นเอกสิทธิ์ที่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสร้อยไม่เกิดความรับผิดแล้ว ยังเป็นมาตรการสำคัญที่จูงใจให้บุคคลเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสร้อยอีกด้วย

²⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542 มาตรา 36.

4.3.3 มาตรการคุ้มครองทางกายภาพ

มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในทางกายภาพนั้น หมายถึงการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสมิให้ได้รับความเสียหายในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อณามัย ชื่อเสียง และเสรีภาพ เป็นต้น สำหรับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในลักษณะทางกายภาพนี้ ประเทศไทย ไม่มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้เลยทั้งการให้ข้อมูลแก่ภาครัฐ ของบุคคลทั่วไปหรือข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานภายในของตน มีเพียงมาตรการของฝ่ายบริหารที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยศูนย์บริการประชาชนได้วางแนวทางการดำเนินการของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษและ แจ้งเบาะแสการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับควมมั่นคง ที่ประชาชนได้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2541²⁷⁷ กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้ร้องและผู้ที่เกี่ยวข้องจากภัยหรือความไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยานหรือการให้ข้อมูลนั้น โดยกรณีนี้อาจมีผลกระทบต่อชีวิต ความปลอดภัยของผู้ร้อง ให้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการคุ้มครองผู้ร้องเป็นพิเศษได้ หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ ก็ให้ส่งเรื่องแก่หัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกร้องเรียน และส่งเรื่อง ไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนนั้น เป็นการเฉพาะด้วย (ข้อ 4) ทั้งนี้ หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการข้างต้นให้ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ราชการเสียหาย เห็นควรให้มี

²⁷⁷ หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 18

การดำเนินการทางวินัยต่อไป มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงแนวทาง
ให้หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามเท่านั้น²⁷⁸

เมื่อเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา
ได้กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นองค์กรกำกับ
ดูแลสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษทำหน้าที่รับข้อมูล มีอำนาจออกคำสั่ง
เพื่อคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่น ๆ จากการคุกคามในระหว่างการสอบสวน
ของที่ปรึกษาพิเศษหรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์
ระบบคุณธรรม และกฎหมายประเทศออสเตรเลียในจำนวน 5 มลรัฐ
ยกเว้นมลรัฐนิวเซาท์เวลล์ มลรัฐเวลเทิร์นออสเตรเลีย และมลรัฐเซาท์
ออสเตรเลีย กำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสกระทำการเพื่อยับยั้ง
การโต้ตอบของผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูล (injunctions against
reprisals) ที่กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องการกระทำเพื่อโต้ตอบให้เกิดความเสียหาย
ได้เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้น โดยสามารถร้องไปยังศาลฎีกา (Supreme Court)
เพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำการโต้ตอบกระทำการเพื่อยุยวาคความเสียหาย
ที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้หยุดการกระทำนั้น นอกจากนี้ หากคดีอยู่ระหว่าง
การพิจารณาของศาลฎีกา ผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง
ให้ใช้มาตรการชั่วคราว (interim order) เพื่อยุยวาคความเสียหาย หรือ
มีคำสั่งให้หยุดกระทำการชั่วคราว (interim injunction) ก็ได้ ซึ่งกรณี
เขตปกครองพิเศษออสเตรเลียในแคพิทอลเทร์ริทอรีกำหนดให้ศาลมีอำนาจ
ออกคำสั่งป้องกันการโต้ตอบก่อนที่บุคคลนั้นจะกระทำการโต้ตอบเช่นว่า
นั้นก็ได้อีก และท้ายที่สุด ตามกฎหมาย Public Interest Disclosure Act
1998 กำหนดว่าลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นผู้ที่ได้รับเสียหายจากนายจ้าง

²⁷⁸ ศศิณา เงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 122.

เพราะการที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลโดยจะได้รับการคุ้มครองจากการคุกคามใด ๆ ตลอดจนการสิ้นสุดสัญญาจ้างของพวกเขา อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวมีข้อสังเกตว่าหากมีการบังคับใช้ภายหลังที่ข้อมูลตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสไม่มีความลับอีกต่อไป เพราะเป็นการใช้คำสั่งศาลที่ระบุตัวทั้งคู่ได้ตอบและผู้แจ้งเบาะแสเพื่อให้หยุดการกระทำได้ตอบ

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิของพยานในคดีอาญาโดยเฉพาะให้ได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสม และกำหนดค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ เพราะพยานนั้นมีความสำคัญต่อการพิสูจน์ความจริงในทางอรรถคดี โดยกำหนดมาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานที่อาจไม่ได้รับความปลอดภัย²⁷⁹ ได้แก่ การจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร และในกรณีจำเป็นอาจขอให้เจ้าพนักงานหรือตำรวจช่วยให้ความคุ้มครองแก่พยานตามความจำเป็น ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากพยานด้วย รวมถึงการจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย การปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อหรือข้อมูลอื่นใดที่สามารถระบุตัวพยานได้²⁸⁰ และสำหรับมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานได้แก่ การย้ายที่อยู่อาศัย การจ่ายค่าเลี้ยงชีพให้แก่พยาน การดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัวสกุลและหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยานได้ ช่วยเหลือเรียกร้องสิทธิ

²⁷⁹ ความปลอดภัย หมายความว่า ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน ทั้งก่อน ขณะและหลังมาเป็นพยาน

²⁸⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 มาตรา 6.

ที่พยานพึงได้รับ เป็นต้น โดยมีสำนักงานคุ้มครองพยาน สังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญา²⁸¹

ดังนั้น แม้ไม่อาจนำมาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับกับกรณีผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้โดยตรง แต่ควรนำมาตรการคุ้มครองพยานที่เหมาะสมดังกล่าวมาบัญญัติใช้บังคับกับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยเฉพาะ เช่น มาตรการคุ้มครองโดยการย้ายที่อยู่ หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวผู้ให้ข้อมูล ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่ผู้ให้ข้อมูลพึงได้รับ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น และดำเนินการให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร เป็นต้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสซึ่งได้ทำหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลของประชาชนแก่หน่วยงานรัฐ สมควรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณานำมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลทางกายภาพดังกล่าวมาใช้กับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเป็นกรณีไป ทั้งนี้ให้เป็นไปตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ส่วนการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้น สมควรกำหนดให้มีการพิจารณาการคุ้มครองทางกายภาพให้แก่ข้าราชการในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ และเมื่อมีการให้ข้อมูล

²⁸¹ ศศิณา เสงวีจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 122-123.

ไว้แล้ว ก็ให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาจัดหามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส และอาจอนุโลมนำมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานภาครัฐมาใช้บังคับด้วย

4.3.4 มาตรการคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร

การกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กรนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกับการได้ตอบของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่สำคัญในเรื่องการให้ข้อมูลหรือเบาะแสภายในองค์กร (prohibited personnel practices) เช่น การลดขั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร และการให้ออกจากงาน เป็นต้น เมื่อพิจารณามาตรการคุ้มครองการให้ข้อมูลของข้าราชการในการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้น พบว่าหากผู้ให้ข้อมูลที่ถูกได้ตอบจากบุคคลในหน่วยงานซึ่งไม่ใช่หัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชาก็สามารถที่จะร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ แต่หากการกระทำได้ตอบมาจากหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา การร้องทุกข์อาจไม่ได้รับพิจารณาด้วยความเป็นธรรม เพราะผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเสียเอง²⁸² ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารก็ให้เห็นความสำคัญกับการให้ข้อมูลภายในหน่วยงาน โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสรัฐหากเป็นบุคคลภายในหน่วยงานตามมติเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2542 กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ดังนี้²⁸³

²⁸² อุดม รัฐอมฤต และคณะ รายงานเรื่อง “โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เล่ม 2 โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.), น. 202.

²⁸³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542

- 1) ให้ถือว่าการให้ข้อมูลหรือการเป็นพยานหรือการส่งเอกสารหลักฐานเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
- 2) ผู้บังคับบัญชาจะต้องไม่กลั่นแกล้งในทางใด ๆ ต่อข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน
- 3) ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน โดยมีให้ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่จากผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และขอความร่วมมือหรือประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเป็นทนายแก่ต่างในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรืออาญา
- 4) ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่ข้าราชการ ผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานที่เป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการได้
- 5) คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อกันบุคคลผู้มีส่วนร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยาน หรือลดหย่อนผ่อนโทษได้ตามเหตุและผลของเรื่อง
- 6) ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานสามารถร้องขอความเป็นธรรม ต่อ ก.พ. ได้เมื่อถูกกลั่นแกล้งอันเป็นผลจากการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน
- 7) ให้ข้าราชการทุกประเภทถือปฏิบัติตามมาตรการนี้ และองค์กรกลางบริหารบุคคล สำหรับข้าราชการแต่ละประเภทอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อให้กระบวนการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูล

ที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมตามควรแก่กรณีต่อไป โดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติต่อไป

กรณีดังกล่าว เมื่อเทียบกับการพิจารณาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กรของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าหลักเกณฑ์การคุ้มครองจะกำหนดการกระทำที่เป็นกรรไต้ตอบผู้ให้ข้อมูลไว้ชัดเจน คือ กำหนดเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งของหน่วยงานใด ๆ (personnel action) จะต้องไม่ใช่อำนาจนั้นในลักษณะที่เป็นกรณีดังต่อไปนี้ เพราะเหตุที่ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรงและเรื่องอื่น ๆ นั้น²⁸⁴

- การเลือกปฏิบัติในลักษณะต่าง ๆ
- การบังคับเกี่ยวกับการทำกิจกรรมทางการเมืองของลูกจ้าง หรือกระทำการโต้ตอบลูกจ้างที่ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง
- การหลอกลวงหรือจงใจขัดขวางบุคคลในการแข่งขันเข้าทำงาน
- การมีอิทธิพลเหนือบุคคลใด ๆ ให้ถอนตัวจากการแข่งขันเข้ารับตำแหน่งหรือทำให้บุคคลอื่นใดเสียโอกาสในการเข้าทำงาน
- การให้ความชอบหรือประโยชน์แก่ลูกจ้างหรือผู้สมัครเข้าทำงานโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ เพื่อเพิ่มหรือลดโอกาสในการเข้าทำงาน

²⁸⁴ 5 U.S.C. 2302 (b).

- การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงาน (Personnel action) หรือขู่ว่าจะกระทำเช่นนั้นต่อลูกจ้างเพราะเหตุที่ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ
- การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงาน (Personnel action) หรือขู่ว่าจะกระทำเช่นนั้นต่อลูกจ้างเพราะเหตุที่ลูกจ้างได้อุทธรณ์ ร้องเรียน หรือใช้สิทธิแก้ไขข้อข้องใจ
- การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการออกคำสั่งของหน่วยงาน (personnel action) ต่อลูกจ้างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม เป็นต้น

กระบวนการสอบสวนการร้องเรียนการถูกโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการแฉเบาะแส (reprisal matters) ก็ได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ในกรณีลูกจ้างของรัฐบาลกลางเชื่อว่ามี การกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) อันเกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐบาลกลาง สามารถร้องเรียนต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษเพื่อดำเนินการสอบสวนข้อร้องเรียน โดยการสอบสวนของหน่วยตรวจสอบข้อร้องเรียน (Complaints Examining Unit) แต่ละหน่วยจะทำการสอบสวนเพื่อตรวจสอบข้อร้องเรียนและพยานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบและวิเคราะห์ทางกฎหมายว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับหรือไม่ และเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง (corrective action) คำสั่งลงโทษทางวินัย (disciplinary action) หรือ ทั้งสองอย่างหรือไม่ นอกจากนี้ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษยังได้จัดให้มี

หน่วยแก้ไขข้อขัดแย้งที่เป็นทางเลือก (Alternative Dispute Resolution Unit) โดยหลังจากการตรวจสอบแล้ว สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะเสนอทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่จ้างงาน หากทั้งสองฝ่ายเห็นชอบที่จะไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง อนึ่ง สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษอาจเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นในระหว่างขั้นตอนใด ๆ อันจะนำไปสู่ข้อตกลงที่ยอมรับได้แก่ทุกฝ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง (corrective action) และ/หรือคำสั่งลงโทษทางวินัย (disciplinary action) ในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นไม่เยียวยาการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ตามการเรียกร้องของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษอาจยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจสั่งหน่วยงานให้ดำเนินการเพื่อมีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ คู่กรณีฝ่ายที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการโต้ตอบ ให้สำนักงานบริหารจัดการบุคลากร (The Office of Personnel Management) หรือที่ปรึกษาพิเศษอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเต็มคณะเพื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยเบื้องต้นอีกครั้ง คำวินิจฉัยนี้ให้เป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดอาจมีการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ประจำรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้ต่อไป อาจกล่าวได้ว่า มาตรการคุ้มครองที่สำคัญ คือ การที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษรับเรื่อง สอบสวน และยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้อกล่าวหาของลูกจ้างเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ที่หน่วยงานหรือหัวหน้างานกระทำต่อลูกจ้างอันเป็นการโต้ตอบต่อการที่ลูกจ้างนั้นเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งให้กลับเข้าทำงาน

ตามเดิม การยกเลิกคำสั่งพักงาน และการกลับหรือแก้อื่น ๆ การขุดใช้
ค่าทนายความ การจ่ายคืนค่ารักษาและค่าใช้จ่าย และความเสียหายอื่น ๆ
สำหรับในกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัย สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะยื่นฟ้อง
ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งลงโทษ
ทางวินัยต่อผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร
(prohibited personnel practices) บุคคลที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ
คุณธรรมวินิจฉัยว่าได้กระทำการที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited
personnel practices) อาจถูกถอดถอน ลดชั้น พักงาน ย้าย ตักเตือน
หรือถูกปรับก็ได้ ทั้งนี้ ลูกจ้างของรัฐบาลกลางที่ได้ร้องเรียนว่าตนตกอยู่
ภายใต้คำสั่งของหน่วยงานอื่นเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลหรือ
แจ้งเบาะแสอาจใช้สิทธิในการอุทธรณ์ด้วยตนเอง (Individual Right of Action)
ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อร้องขอให้มีการ
แก้ไขคำสั่งของหน่วยงานให้ถูกต้อง (corrective action) โดยจะต้องมี
การร้องขอให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องจาก สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษก่อน

ในขณะที่ประเทศอังกฤษ หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย Public Interest
Disclosure Act 1998 ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย Employment
Right Act 1996²⁸⁵ จึงมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและให้บุคคลเปิดเผย
การกระทำที่ไม่ชอบ (malpractice) ในสถานที่ทำงาน ใช้บังคับกับบุคคล
ในองค์กร ลูกจ้างในหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจเป็นไปตามสัญญาจ้าง
แรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่น ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้
ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน กฎหมายจึงมุ่งให้ความคุ้มครอง

²⁸⁵ UK Public Interest Disclosure Act, < [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/
data.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/data.pdf)>

จากการถูกโต้ตอบเนื่องจากเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส ได้แก่ การถูกไล่ออก การถูกลงโทษจากนายจ้างหรือหัวหน้าเพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส โดยกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญคือ กำหนดห้ามมิให้นายจ้าง ผู้บังคับบัญชากำหนดในสัญญาใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันลูกจ้างจากการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส หากกำหนดเอาไว้ให้ข้อสัญญาดังกล่าวนั้นตกเป็นโมฆะ และลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นผู้ที่ได้รับเสียหายจากนายจ้างเพราะการที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส²⁸⁶ เช่น ในกรณีเป็นลูกจ้างในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ (technically employee) ก็จะได้รับคุ้มครองจากการคุกคามใด ๆ ตลอดจนการสิ้นสุดสัญญาจ้างและกำหนดให้การไล่ออกหรือการยกเลิกสัญญาจ้างแรงงานที่เป็นการโต้ตอบจากการที่ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสเป็นเหตุหนึ่งของการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม²⁸⁷ ในกรณีที่ลูกจ้างได้รับความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด สามารถฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงานได้ด้วยตนเอง และกรณีลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นผลจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส อาจนำเรื่องดังกล่าวสู่การพิจารณาของศาล หากปรากฏว่ามีการเลิกจ้างเพราะการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย จะถือเป็นการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมทันทีโดยผลของกฎหมาย แต่หากเป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยปกปิดชื่อ (anonymity) และไม่มีหลักฐานว่านายจ้างรู้ว่าการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส ศาลไม่สามารถเชื่อได้ว่ามีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นสาเหตุให้เกิดการเลิกจ้างได้²⁸⁸ ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งถูกเลิกจ้างฟ้องคดีต่อศาล ลูกจ้างสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งยับยั้งการกระทำของนายจ้างชั่วคราวได้

²⁸⁶ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 47B.

²⁸⁷ Employment Rights Act 1996, Section 103A.

²⁸⁸ คดี Eastelow V Taylor

หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องของลูกจ้างมีเหตุผลอันสมควร ศาลอาจมีคำสั่งชั่วคราวให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานก็ได้²⁸⁹ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ามาตรการคุ้มครองการให้ข้อมูลของประเทศอังกฤษ ตามที่กำหนดในกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 1998 นั้นจะไม่นวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบจากบุคคลใดๆ ที่มีใช้นายจ้าง เช่น ผู้ร่วมงาน ผู้จัดการ ผู้ช่วยนายจ้าง (Client employee) บุคคลอื่นที่มีใ้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือลูกค้าของนายจ้าง เว้นแต่บุคคลเหล่านี้จะเข้าลักษณะการเป็นบุคคลที่สามตามนิยามของนายจ้าง (employer)²⁹⁰

เมื่อพิจารณาการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสกรณีการให้ข้อมูลภายในหน่วยงาน กรณีข้าราชการพลเรือนโดยสำนักงาน ก.พ. ที่มีแนวคิดจะจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบระบบคุณธรรมโดยทำหน้าที่นอกเหนือจากคณะกรรมการ ก.พ. เป็นสิ่งที่เหมาะสม และอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะคล้ายกับสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะมีหน่วยงานอิสระเหนือระบบบังคับบัญชาภายในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการให้ข้อมูล²⁹¹ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งดังกล่าวควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลของข้าราชการให้ชัดเจน ตลอดจนระบุลักษณะการโต้ตอบและมาตรการคุ้มครองที่รัฐจะสามารถให้แก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสดังเช่นหลักเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ เช่น การมีคำสั่งให้กลับเข้าทำงานตามเดิม การยกเลิกคำสั่งพักงาน การจัดหา

²⁸⁹ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 9.

²⁹⁰ Public Interest Disclosure Act 1998, Section 43k (2)

²⁹¹ ศศินา เสงยวิจิตร. 2550. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 128-129.

หน่วยงานอื่นที่จะให้ลูกจ้างผู้ได้รับผลจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ได้ย้ายไปทำงาน การคุ้มครองชั่วคราวในสภาพการทำงาน (interim order) เพื่อเยียวยาความเสียหาย

4.4 ปัญหาการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเป็นหลักการที่เป็นไปเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้รับ เพราะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว มาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่สำคัญ คือ การให้สิทธิผู้ให้ข้อมูลเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ (exemplary damages) โดยที่ผู้ให้ข้อมูลยังสามารถใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นได้ ซึ่งค่าเสียหายในเชิงลงโทษกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด นอกจากนี้ การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่สำคัญอีกประการ คือ การกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ได้มีการให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้น โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

4.4.1 ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายในเชิงลงโทษต้องอยู่บนพื้นฐานของนโยบายสาธารณะและประโยชน์ของสังคมและส่วนรวม จึงไม่ใช่เป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเท่านั้นและมักจะกำหนดในกรณีที่มีการกระทำละเมิดอันมีพฤติการณ์ร้ายแรง อุกอาจและทำทายนานาจากกฎหมาย หรือมีสาเหตุมาจากลักษณะการกระทำที่ผู้กระทำละเมิดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) การกระทำตามอำเภอใจหรือแสวงหา

ประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่น (recklessness) เจตนาชั่วร้าย (malice) การกดขี่ข่มเหง (oppressive) หรือการใ้ร้าย (invidious) อันเป็นค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อการลงโทษผู้กระทำละเมิด และเพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นอีก ขณะเดียวกันยังประสงค์ให้การลงโทษนั้นเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำผิดตามผู้กระทำความผิด²⁹²

การกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษในกฎหมายไทยนั้นได้ปรากฏในพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545²⁹³ แต่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษมีจำนวนค่าเสียหายที่ต่ำมาก เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิเฉพาะบุคคล และยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลไทยในประเด็นดังกล่าว แม้ว่าจะมีคำพิพากษาศาลฎีกาในหลายคดีที่พยายามนำแนวคิดเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมากำหนดโทษให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 438 และมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หลักเกณฑ์ที่ศาลนำมาใช้กำหนดค่าเสียหายดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เห็นว่าเป็นการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษเหมือนระบบกฎหมายจารีตประเพณี²⁹⁴ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย หรือประเทศอังกฤษ เป็นต้น จากการศึกษาการให้ข้อมูลหรือเบาะแสต่อภาครัฐของบุคคลทั่วไปและกรณีข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานตนต่างไม่ปรากฏหลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการให้ข้อมูลหรือเบาะแสเอาไว้ โดยเฉพาะ ดังนั้นหากผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้รับความ

²⁹² สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์, “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย”, วารสารตุลพาห ปีที่ 53 เล่มที่ 2 (พ.ศ.-ส.ค. 2549), น. 90-113.

²⁹³ พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545 มาตรา 13.

²⁹⁴ สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น. 90-113.

เสียหายในลักษณะการทำละเมิดจากผู้ที่ทำกรทำได้ตอบเนื่องจากการให้ข้อมูลจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการทำละเมิดตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 420 และมาตรา 448 เป็นต้น

เมื่อเทียบกับกฎหมายประเทศออสเตรเลียทุกมลรัฐ ปราบกฏหลักเกณฑ์การเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษและพบว่าในกฎหมายบางฉบับ²⁹⁵ ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่ถูกโต้ตอบที่ได้รับความเสียหายหรือเชื่อว่าจะได้รับความเสียหายจากการถูกโต้ตอบสามารถร้องขอต่อศาลฎีกา (Supreme Court) เพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ทำการโต้ตอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือหยุดการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ ระหว่างการพิจารณาผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราว (interim order) ให้ผู้กระทำเยียวยาความเสียหายจากการกระทำ หรือมีคำสั่งชั่วคราวให้หยุดการกระทำ (interim injunction) นั้น ไว้ก่อนก็ได้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 กำหนดให้สิทธิแก่ลูกจ้างของรัฐบาลกลางได้เลือกที่จะร้องเรียนการถูกโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายนี้แล้ว ลูกจ้างนั้นยังมีสิทธิได้รับการเยียวยาตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นด้วย²⁹⁶ ตัวอย่างเช่น สิทธิตามกฎหมาย Clean Water Act²⁹⁷ และในกรณีของประเทศอังกฤษตามกฎหมาย Public Interest Disclosure

²⁹⁵ Whistleblower Protection Act 2002

²⁹⁶ 5 U.S.C.1222.

²⁹⁷ Bruce D. Fisher, "The Whistleblower Protection Act of 1989: A False Hope for Whistleblowers". 43 Rutgers L. Rev.355, (1991), p. 405.

Act 1998 ลูกจ้างอาจการเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีที่นายจ้างกระทำ ละเมิดตามกฎหมายทำให้ตนได้รับความเสียหาย โดยจะต้องกำหนด ในคำฟ้องและพิสูจนีให้ศาลเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับเงินชดเชยหรือมีสิทธิ ได้รับค่าสินไหมทดแทน ส่วนจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลจะเป็น ผู้กำหนดโดยพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย และความเสียหายที่ได้รับ หรือสิทธิตามกฎหมายที่พึงจะได้รับ ทั้งนี้ หากลูกจ้างมีส่วนในการกระทำผิดด้วย ศาลจะพิจารณาถึงหลักความเท่าเทียม แห่งการกระทำเพื่อลดสัดส่วนค่าเสียหายลงให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ แห่งกรณี²⁹⁸ ค่าทดแทนดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะการสูญเสียเงินเดือน ที่ผ่านมาแต่รวมถึงการสูญเสียรายได้ในอนาคตด้วย ความเสียหายต่อ จิตใจ และความเสียหายลักษณะอื่น ๆ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วในส่วนของ ค่าเสียหายในเชิงลงโทษกรณีผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่ถูกโต้ตอบที่ได้รับ ความเสียหายหรือเชื่อว่าจะได้รับความเสียหายจากการถูกโต้ตอบนั้น ประเทศไทยควรเสนอให้กำหนดหลักการเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษ แก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือ เบาะแสและเสนอเพิ่มหลักการในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการโดยกำหนดให้มีค่าเสียหายในเชิงลงโทษซึ่งฐานในการ คำนวณที่ชัดเจนเหมือนพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545 คือ ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่กระทำการโต้ตอบจ่ายค่าสินไหม ทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง ที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร

²⁹⁸ Employment Rights Act 1996, Section 49.

4.4.2 ความผิดจากการกระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

หลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยมิได้กำหนดการกระทำที่เป็นการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ได้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้น เพียงแต่หากการกระทำโต้ตอบเข้าลักษณะการกระทำความผิดทางอาญาที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ผู้กระทำก็ต้องรับผิดตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป

ในขณะที่กฎหมายของประเทศออสเตรเลียยังปรากฏหลักการเยียวยาผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ได้มีการให้ข้อมูลหรือเบาะแสดังนั้น เช่น ในกฎหมายมลรัฐควีนส์แลนด์กำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโต้ตอบ (reprisal) โดยมีโทษสูงสุดจำคุก 2 ปี หรือปรับ 167 หน่วยลงโทษปรับ (penalty units) มลรัฐวิกตอเรียกำหนดให้ผู้กระทำการให้ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสเสียหายอันเป็นการโต้ตอบการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสนั้นมีโทษปรับ 240 หน่วยลงโทษปรับ (penalty units) หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก มลรัฐแทสเมเนียกำหนดให้ผู้กระทำการให้ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสเสียหายอันเป็นการโต้ตอบการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสนั้นมีโทษปรับไม่เกิน 240 หน่วยลงโทษปรับ (penalty units) หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก และเขตปกครองพิเศษออสเตรเลียตะวันตกพิทอลล์เทรวิทอรีกำหนดห้ามมิให้ผู้ใด เกี่ยวพันกับการโต้ตอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unlawful reprisal) หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 100 หน่วยลงโทษปรับ จำคุก 1 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการเยียวยาความเสียหายลักษณะอื่น ๆ ได้แก่การกำหนดให้

ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสกระทำการเพื่อยับยั้งการโต้ตอบของผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส (injunctions against reprisals) ปรากฏในจำนวนห้ามลรัฐของประเทศออสเตรเลียยกเว้นมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ มลรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย และมลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย และการให้สิทธิที่จะหาที่ทำงานใหม่ในกรณีที่ตัวแทนหางานสามารถหาตำแหน่งที่ใช่ทักษะ ความสามารถคล้ายคลึงกันให้กับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ในมลรัฐควีนส์แลนด์

เมื่อนำมาเทียบกัน จึงเห็นว่าประเทศไทยควรเสนอให้มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส โดยกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ฐานความผิดดังกล่าว นอกจากนี้ ในกรณีข้าราชการพลเรือนนั้นอาจกำหนดการชดเชยความเสียหายเพิ่มเติมจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือการให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้นร้องขอให้ตนได้รับการโยกย้ายหรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งไม่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสในลักษณะเช่นเดียวกับหลักการของกฎหมายประเทศออสเตรเลียก็ได้

4.5 ข้อสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

ในการจัดทำวิจัยนี้ นอกเหนือจากการทบทวนวรรณกรรมแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับองค์กรและผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานและมีประสบการณ์ทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญ และสภาพปัญหาในเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสที่มีอยู่ของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์และหาข้อเสนอแนะ

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป ในการนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสิ้น 17 ราย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 1

อุดมการณ์ของบริษัทอันเป็นแนวปฏิบัติของพนักงานให้ปฏิบัติ ถูกต้อง ไม่เอาเปรียบองค์กรและนำมาซึ่งนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชัน ทั้งต่อองค์กร ภาครัฐและหน่วยงานเอกชน ซึ่งบริษัทต้องประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีของการขโมยทรัพย์สิน การเอาทรัพย์สินของบริษัทไปใช้ การทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง รวมไปถึงกรณีที่ผู้สอบบัญชี ภายนอกพบพฤติกรรมต้องสงสัยของฝ่ายบริหาร ก็จะต้องแจ้งกับผู้ตรวจสอบบัญชีของบริษัทภายใน 1 เดือน แล้วแจ้งผลกลับไปให้ผู้แจ้ง และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) เช่น กรณี Insider trading ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ของ บุคคลในฝ่ายบริหารล่วงรู้ข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง ราคาหลักทรัพย์ แล้วเข้ามาทำการซื้อขายสามารถทำได้ แต่ต้องรายงาน ต่อ ก.ล.ต. ภายใน 3 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการซื้อขาย หากมีการกระทำ ที่ขัดต่อข้อกำหนดของ ก.ล.ต. บุคคลผู้ทราบถึงการกระทำผิดนี้ สามารถรายงานต่อผู้ตรวจสอบบัญชีภายในบริษัทได้

การร้องเรียนเรื่องการกระทำผิดภายในบริษัทสามารถ รายงานได้หลายช่องทางไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์ อีเมล หรือจดหมายไม่ระบุ ตัวตนของผู้แจ้งส่งถึงผู้ตรวจสอบโดยตรง แต่จะไม่รับเรื่องร้องเรียนจาก ผู้แจ้งไม่ระบุตัวตนที่เป็นบุคคลภายนอกเนื่องจากอาจมีการกลั่นแกล้งเพื่อ ทำลายชื่อเสียงได้ หลังจากบริษัทได้รับเรื่องร้องเรียนของการกระทำ ความผิดแล้ว บริษัทจะเชื่อก่อนว่าผู้ถูกร้องเรียนเป็นผู้ทุจริตเพื่อให้ ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้องเรียน แต่จะทำการตรวจสอบโดยไม่เปิดเผยให้

ผู้ถูกร้องเรียนทราบ มีกระบวนการสอบสวนผู้ร้องเรียนอย่างเป็นทางการเป็นความลับ ทั้งเรื่องการให้ข้อมูลและกรรมการในการสอบสวนเพื่อป้องกันการถูกตอบโต้ ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีเรื่องที่รายงานมีความเสี่ยงในระดับสูง บริษัทจะเข้าไปให้การคุ้มครองผู้ร้องเรียนในฐานะพยานทันที ส่วนกรณีที่ผู้ได้บังคับบัญชาที่รายงานความผิดของผู้บังคับบัญชาตนแล้วถูกกลั่นแกล้ง โดยการให้ออกจากงาน บุคคลนั้นสามารถยื่นขออุทธรณ์เลื่อนการให้ออกจากงานนั้นได้

แม้ว่าเราจะประสบความสำเร็จในการสร้างจรรยาบรรณ จริยธรรม นโยบายต่อต้านคอร์ปชั่นให้แก่พนักงานและยังมีจำนวนของการแจ้งเรียนร้องเรียนที่เพิ่มขึ้นจากอดีต แต่ก็ยังมีจุดอ่อนและความท้าทาย เป็นเรื่องยากที่จะทำให้พนักงานของบริษัทรับรู้ถึงการร้องเรียนให้ทั่วถึง การสื่อสารเรื่องการคุ้มครองการให้เบาะแสจะเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ต้องมีการฝึกอบรม และสื่อคือการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและจรรยาบรรณของบริษัท คือ จะทำอย่างไรให้พนักงานสัมผัสกับเรื่องพวกนี้ เราจะเน้นงานเชิงบวกมากกว่าเชิงต่อต้าน เพราะเราเองก็ยังคงประสบกับปัญหาทัศนคติของพนักงานในเชิงลบที่ไม่เห็นด้วยกับการถูกตรวจสอบอย่างไรงี้ดี ภายหลังการตรวจสอบ แม้เรื่องร้องเรียนบางเรื่องนั้นอาจไม่ได้ผิดแต่บริษัทสามารถนำมาปรับปรุงระบบได้ เช่น การพึ่งพา Supplier เพียงรายเดียว อาจไม่ได้เป็นเรื่องของการฮั้วประมูล แต่ก็อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงของบริษัทได้

บริษัทจะต้องสร้างความเข้าใจให้แก่พนักงานทุกคนให้เข้าใจถึงกระบวนการจัดการธุรกิจภายในบริษัท เมื่อมีความเข้าใจที่ตรงกันแล้วพนักงานก็จะเปลี่ยนมุมมองจากการตรวจสอบเพื่อจับผิดมาเป็นการร่วมมือกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ขององค์กร ส่วนกระบวนการของการตรวจสอบความผิดนั้น ฝ่ายตรวจสอบภายในจะเป็นผู้ตรวจสอบ

ด้วยตัวเองเพราะสามารถเข้าถึงข้อมูลของทุกฝ่ายภายในบริษัท รวมไปถึงกรณีที่ธุรกิจตรวจสอบการกระทำผิดความผิดเองและเชิญผู้ตรวจสอบภายในเป็นกรรมการเพื่อความโปร่งใสของ 2 ฝ่าย และทุกครั้งที่มีการตรวจสอบเสร็จสิ้น บริษัทจะนำเอาเรื่องร้องเรียนนั้นมาทบทวนและถอดเป็นบทเรียนเพื่อปรับปรุงระบบภายในของบริษัทต่อไป

ภายหลังการตรวจสอบ หากพบว่ามีกรณีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริงแล้วบุคคลผู้ซึ่งกระทำความผิดยอมรับ บริษัทจะไม่มี การดำเนินคดีทางอาญาแต่บุคคลนั้นจะต้องชดใช้เงินคืนให้แก่บริษัทในจำนวนที่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่หากบุคคลผู้ซึ่งกระทำความผิดไม่ยอมรับ บริษัทก็จำเป็นจะต้องดำเนินความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่บุคคลนั้น ซึ่งหมายรวมไปถึงกรณีการเอาผิดแก่บุคคลที่ใช้สิทธิไม่สุจริตในการแจ้งเรื่องร้องเรียนเท็จเพื่อกดดันแก่งัดทำลายชื่อเสียงผู้อื่น ตลอดจนการละเว้นการกระทำการในการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลการกระทำความผิด บริษัทจะมีมาตรการการลงโทษทางวินัยที่เด็ดขาดและรุนแรง

การที่องค์กรของเราในฐานะของภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นเรื่อยๆ เป็นเพราะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นหลายหน่วยงานไม่ยอมเปิดเผยออกมาให้สาธารณะได้รับทราบทำให้ไม่เกิดการแก้ไขในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เราทนมานานแล้วกับการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอของภาครัฐ ในขณะที่เดียวกัน องค์กรระหว่างประเทศก็เข้ามาประสานความร่วมมือกับทางเอกชน ทำให้เรามีศักยภาพมากขึ้นที่จะผลักดันให้ภาครัฐต่อต้านการทุจริตให้มากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังได้มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นปปง. ปปช. หรือสถาบันการเงิน

ความต้องการรักษาผลประโยชน์ขององค์กรและการสร้างความ
ความเป็นธรรมภายในองค์กร จะสร้างแรงจูงใจให้มีการแจ้งเบาะแสได้
มากกว่าการจูงใจด้วยการให้เงินสินรางวัล หรือการให้ค่าชมเชยแก่พนักงาน
ภายหลังการสอบสวน รวมไปถึงการสร้างความเข้าใจและความกล้าหาญ
ในการเปิดเผยข้อมูลเพราะหลายครั้งที่มีความผิดเกิดขึ้นผู้ที่ทำความผิด
นั้นอาจจะทำไปเพราะเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาของตน

นอกจากนี้บริษัทยังมองว่าจะต้องมีมาตรการแก้ไขในระยะยาว
มีการพิจารณาทบทวนการออกมาตรการอย่างถี่ถ้วนอยู่เรื่อย ๆ
โดยไม่ทำให้คนส่วนใหญ่เดือดร้อน รวมไปถึงการออกมาตรการให้คนตีความ
และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันได้รับความเป็นธรรมและรวดเร็ว

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 2

นอกจากการแก้ไขเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหามลพิษแล้ว
หน่วยงานยังได้มีการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กำหนดมาตรฐาน
ประสานความร่วมมือ และ ดำเนินการฟื้นฟูหรือหาสาเหตุที่เป็นอันตราย
ต่อสุขภาพจากการปนเปื้อนมลพิษแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อ
สิ่งแวดล้อม ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐาน หากมีการฝ่าฝืน ประชาชน
โดยรอบบริเวณแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้รับความเดือดร้อน สามารถแจ้ง
เบาะแสมายังหน่วยงาน หน่วยงานก็จะเก็บข้อมูลนั้นไว้เป็นความลับและ
บังคับใช้กฎหมายดำเนินการตรวจสอบ ปัญหามลพิษมีหลายประเภท เช่น
กลิ่น น้ำเสีย อากาศเสีย หากเมื่อตรวจสอบเสร็จแล้ว เราก็จะยังไม่ได้
แจ้งไปที่ผู้กระทำผิดโดยตรง เราต้องแจ้งไปที่กรมโรงงานหรืออุตสาหกรรม
จังหวัดเสียก่อนและจะต้องรอให้แหล่งกำเนิดมลพิษได้แย้งภายใน 15 วัน
เนื่องจากเราไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น
หยุดการดำเนินงานได้ทันทีด้วยตนเอง ซึ่งตรงนี้อาจจะเป็นข้อจำกัด

เพราะชุมชนอาจจะไม่เข้าใจว่าทำไมเราถึงไม่ดำเนินการโดยทันที อย่างไรก็ตาม สำหรับมลพิษอื่น ๆ ที่เราออกคำสั่งได้เอง เช่น ฟาร์มสุกร หรือ โรงแรมขนาด 200 ห้องขึ้นไป เมื่อเข้าไปตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากพบว่าการสุ่มตรวจเกินมาตรฐาน เราก็จะแจ้งไปที่ผู้ประกอบการ เพื่อให้ชดเชยได้ภายใน 15 วันเช่นเดียวกัน แล้วจึงออกคำสั่งทางปกครองไปปรับปรุงให้ได้ตามมาตรฐานต่อไป

ในปัจจุบันประชาชนสามารถเข้าถึงหน่วยงานได้ง่ายขึ้น ทั้งที่เป็น โทรศัพท์สายด่วน จดหมาย เว็บไซต์ หรือ เข้ามาร้องเรียนด้วยตัวเอง โดยผู้ที่แจ้งเบาะแสสามารถตรวจสอบความคืบหน้าของกระบวนการร้องเรียนได้ด้วยตนเองไม่ว่าผู้แจ้งจะระบุตัวตนหรือไม่ระบุตัวตน การเข้าถึงที่สะดวกมากขึ้นทำให้จำนวนเรื่องร้องเรียนมีมากขึ้น ซึ่งจะจำแนกว่าเพราะปัญหามันมากขึ้น หรือเราจัดการไม่ดีหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ตอบได้ยาก แต่มันสะท้อนว่าบทบาทของประชาชนมีมากขึ้นในส่วนนี้อีกทั้งปัญหาเรื่องร้องเรียนที่แจ้งเข้ามาที่หน่วยงานหลายเรื่องเป็นเรื่องที่ประชาชนแจ้งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่เรื่องไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนแจ้งเข้ามายังหน่วยงานของเราให้เข้าไปจัดการแก้ไข และเราก็สามารถจัดการปัญหาเหล่านั้นได้อย่างดี จากการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก รวมไปถึงได้รับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งนั่นเป็นตัวชี้วัดว่าหน่วยงานสามารถรับมือ และจัดการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนได้อย่างดี

ต้องยอมรับว่าประชาชนเสียความรู้สึกเวลาที่แจ้งเรื่องร้องเรียน และไม่ได้รับการตอบสนองของหน่วยงานภาครัฐ เพราะฉะนั้นการบังคับใช้กฎหมายต้องจริงจังและประชาชนต้องได้รับรู้ถึงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ เราต้องเปิดช่องว่างการทำงาน มีการสอบถามและตรวจสอบ

การทำงาน เราสร้างแนวปฏิบัติมาตรฐานการทำงานเชิงจริยธรรมของ
เจ้าพนักงาน การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกเพื่อสร้างความโปร่งใส
และความสบายใจของประชาชน ผลของการประเมินโดยหน่วยงานภายนอก
จะทำให้เราต้องพัฒนาตนเองให้มากขึ้น เราต้องแก้ผ้าให้ประชาชนเห็น
เพื่อยกระดับการทำงานของภาครัฐภายใต้ภารกิจตามกฎหมาย

ในส่วนขององค์กรของเรานั้น เราทำงานได้มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว
เพราะเน้นความรวดเร็ว ถูกต้องและละเอียดรอบคอบ จึงไม่ค่อยมี
ความผิดพลาด แต่ก็อาจจะยังไม่ทันใจผู้ร้องเช่นตัวอย่างที่บอกไปก่อน
หน้านั้น การสร้างความเข้าใจและเพื่อบรรเทาความคาดหวังของประชาชน
ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ เช่น ผู้ประกอบการ หน่วยงาน
ราชการที่มีหน้าโดยตรงในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อม
ไม่ใช่เรื่องที่แก้ไขได้อย่างรวดเร็ว ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ และรักษา
บำบัดเยียวยาและฟื้นฟู

การแจ้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหามลพิษไม่จำเป็นต้องมี
มาตรฐานจูงใจด้านรางวัลให้สินรางวัล เพราะเรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่
รับผิดชอบของประชาชนทั่วไปในสังคมในทุกคนที่ไม่สามารถถอดหนั
กับการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีหน้าที่ปกป้อง รักษา
สอดส่องดูแล และ แจ้งเบาะแสของการกระทำเหล่านั้นให้หน่วยงาน
ที่รับผิดชอบได้ทราบเรื่อง และหน่วยงานก็จะเข้าไปตรวจสอบตามแนว
ปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานเองเห็นว่า หากองค์กรต่าง ๆ ทำหน้าที่ของตนให้เต็มที่
อย่างสุจริตโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะทำให้
หน่วยงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ และจะส่งผลกระทบต่อความมั่นใจของผู้ร้องและ

มีความกล้าที่จะเข้ามาคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น แม้ว่าจำเป็นจะต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน เช่น หากมีกรณีถึงขั้นจำเป็นต้องขึ้นศาล หน่วยงานก็จะมีการขอคำสั่งศาลให้มีการคุ้มครองพยาน ก็จะทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด แม้ว่าที่ผ่านมายังไม่มีการติดง่าวเกิดขึ้น

หากมีการกระทำผิดตอบ คุณความ ช่มชู้จากผู้ถูกร้องเรียนให้เกิดความรำคาญใจหรือถึงขั้นเป็นอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สิน หน่วยงานจะไม่สามารถให้การคุ้มครองทางตรงแก่ผู้ให้ข้อมูลได้ ทำได้เพียงแนะนำให้บุคคลผู้ถูกคุกคามไปดำเนินการแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ภายหลังรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลผู้ให้ข้อมูลแล้ว หน่วยงานจะเข้าไปตรวจสอบเรื่องที่ร้องเรียนมา หากมีการใช้สิทธิไม่สุจริตในการกลั่นแกล้งทำให้บุคคลอื่นเสียหาย ผู้ที่ถูกร้องเรียนสามารถดำเนินคดีกลับ และหน่วยงานเองอาจจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งกับผู้ทำกระทำการแกล้งฟ้อง เนื่องจากทำให้หน่วยงานใช้เวลาไปโดยไม่จำเป็น

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 3

บุคคลผู้ซึ่งพบเห็นและแจ้งเบาะแสการลักลอบตัดไม้ การขนไม้ผิดกฎหมาย การบุกรุกพื้นที่ป่า หรือการกระทำผิดความผิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ มีจำนวนบุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงองค์กรของเราที่ง่ายและมีช่องทางการแจ้งเบาะแสได้หลายช่องทางมากขึ้น ทั้งการร้องเรียนด้วยตัวเอง การเขียนจดหมายร้องเรียนซึ่งอาจจะบุหรือไม่ระบุตัวตนของผู้ที่ต้องการแจ้งข้อมูล หรือผ่านช่องทางที่เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ก็ยังมีอยู่บ้างกับผู้ที่อยู่ห่างไกลจากเทคโนโลยี พื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ป่าที่ยังขาดช่องทางในการติดต่อเพื่อเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส ในกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแส

มีการระบุตัวตนชัดเจนและติดตามเรื่องที่แจ้งโดยตรง ทำให้มีการกระทบ
กระทั่งกันแต่ไม่ถึงขั้นที่จะทำให้เกิดอันตราย ส่วนกรณีที่มีผู้แจ้งเบาะแสร
ไม่ประสงค์ที่จะระบุตัวตน บ้างก็มีกรณีที่ให้ข้อมูลการกลั่นแกล้งเพื่อหวัง
ทำลายชื่อเสียง ไม่ได้แจ้งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ปัญหาการกระทบกระทั่งกันนี้มักเกิดขึ้นจากการขัดกัน
ในผลประโยชน์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล 2 ฝ่าย ดังนั้นเพื่อให้ความ
เป็นธรรมกับทั้ง 2 ฝ่าย จึงต้องเรียกทั้งผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนมา
ทำความเข้าใจร่วมกันเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องที่ร้องเรียนทราบถึง
ข้อกฎหมายและกระบวนการดำเนินงาน รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย
อย่างเคร่งครัดเพื่อไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรระหว่างประชาชนทั่วไปและนายทุนผู้มีอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจ
และการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ นั้นหมายความว่า ความพยายามที่ต้องการ
จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสังคมและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลร้าย
กับตนในอนาคตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่
ให้ความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
โดยไม่จำเป็นต้องมีการจูงใจด้วยการให้สินรางวัลเพื่อให้มีการแจ้งเบาะแสร
เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

มาตรการในการคุ้มครองพยานจะถูกนำมาใช้เมื่อเรื่องร้องเรียนนั้น
กลายเป็นคดีความ และมีการประสานขอความร่วมมือเพื่อดำเนินการ
คุ้มครองพยานจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสืบสวนคดีพิเศษ
หรือทหารหากเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ส่วนเรื่องร้องเรียนที่ยังไม่กลายเป็น
คดีความ ระเบียบราชการกำหนดไว้ให้เจ้าพนักงานหรือหน่วยงานผู้รับแจ้ง
จะต้องเก็บรักษาความลับของผู้ร้องเรียนและไม่ทำให้เกิดการรั่วไหลของ
ข้อมูลที่ได้รับการร้องเรียน ซึ่งมาตรการที่นำมาปรับใช้ควรเป็นมาตรฐาน
เดียวกันทั้งหมดระหว่างหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนและหน่วยงาน

ที่ประสานไปเพื่อขอความร่วมมือในการรักษาความลับทั้งในส่วนของผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่ร้องเรียน ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องมีความชัดเจนและรัดกุม ไม่ก่อให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูล โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ก็ได้ เพราะกฎหมายกลางก็ละเอียด ชัดเจนอยู่แล้ว

บุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสการกระทำผิดที่โดนกระทำตอบโต้เอาคืนจากผู้ถูกร้องเรียนส่วนใหญ่มักจะเป็นประชาชนที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือเอกชน ดังนั้นภาครัฐอาจจำเป็นต้องเข้าไปทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายที่บุคคลนั้นควรได้รับทั้งในการแจ้งเบาะแสและการร้องเรียน หากมีการกระทำตอบโต้เกิดขึ้น

หากมีบุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสร้องเรียนด้วยเจตนาไม่บริสุทธิ์พยายามแจ้งเบาะแสอันเป็นเท็จเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกร้องเรียน นอกจากจะมีมาตรการในการลงโทษทางอาญาแก่ผู้แจ้งเบาะแสเท็จแก่เจ้าพนักงานแล้ว ผู้แจ้งเบาะแสเท็จยังต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับหน่วยงานที่ไปร้องเรียน อันเนื่องมาจากการทำให้ระบบราชการเกิดความเสียหายในการทำงานจากการประทุมิชอบในการร้องเรียน

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 4

หน่วยงานสามารถทำงานได้ด้วยเบาะแสที่ได้รับแจ้งจากประชาชนไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงที่ได้รับผลจากการประทุมิชอบ กลุ่มผู้รู้เห็นเหตุการณ์ที่ยินดีเข้ามาเป็นพยาน กลุ่มผู้รู้เห็นเหตุการณ์ที่ต้องการแจ้งเบาะแสแต่ไม่ยินดีที่จะเปิดเผยตัว และกลุ่มผู้ที่กระทำผิดแล้วยอมเปิดเผยความจริงแก่หน่วยงาน แต่ก็มีประชาชนอีกหลายคนที่ไม่ยินดีที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประทุมิชอบ ปัญหาของผู้ให้เบาะแสที่เราพบ คือ ปัญหาของคนกลุ่มสองและกลุ่มสามว่าจะทำอย่างไรให้

เข้ามาให้ข้อมูลและชี้ข้อเท็จจริง หรือยอมรับสารภาพเพื่อชดเชย ทั้งนี้ ปัจจัยหรือเหตุผลสำคัญที่ไม่เข้ามาเป็นพยานในสำนวน คือ 1) คนไทย ไม่อยากมีปัญหาและชั้นศาล หรือการไม่อยากเป็นความกัน 2) กลัวผลกระทบที่อาจจะตามมา คดีในสำนวนของเราส่วนมากเกิดขึ้นในหน่วยงาน และมีผู้รู้เห็นทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้ามว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาจะกล้ามาเปิดเผยหรือไม่ 3) ผลประโยชน์ที่จะได้รับ จากการให้ข้อมูล คุ่มค่าหรือไม่ กับความเสี่ยงที่ตนอาจต้องเผชิญ ในอนาคต และ 4) การไม่มีจิตอาสาอยากจะทำประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหน่วยงานเองไม่สามารถที่จะบังคับให้บุคคลเหล่านั้นเปิดเผยข้อมูลได้ จึงเสนอยุทธศาสตร์ในการสร้างจิตสำนึกในการสร้างสังคมให้ไม่สามารถทน ต่อการทุจริตได้ผ่านการให้ความรู้ การลงพื้นที่เพื่อเตือนภัย ให้ประชาชน เห็นความสำคัญของภาษีและการทุจริตจากเงินภาษี เพื่อรักษาผลประโยชน์ ของตนเองและสังคม

การติดตามเอารายได้ภาครัฐที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันกลับคืน มาเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน มีการให้รางวัลด้วยโล่ประกาศเกียรติคุณ และเงินรางวัลเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อตอบแทนบุคคลที่ช่วยหน่วยงานในการ ป้องปรามหรือปราบปรามการกระทำผิดเชิงทุจริตคอร์รัปชัน หรือ ระเบียบว่าด้วยเงินสินบน เป็นจำนวนเงินร้อยละ 10 ของทรัพย์สินที่ศาล มีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่ต้องไม่เกิน 10 ล้านบาท ในกรณีการแจ้ง เบาะแสของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีการร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งการแจ้งเบาะแสนั้น ต้องเป็นเรื่องผิดปกติวิสัยที่ผู้อื่นจะทราบได้และต้องถึงขนาดว่าหากไร้ซึ่ง เบาะแสข้อนี้จะไม่สามารถนำมาสู่การพบเจอความผิดปกติของทรัพย์สิน เหล่านั้นได้เลย หน่วยงานเองมองว่าการให้เงินสินบนยังคงเป็นมาตรการ ที่มีความจำเป็น และยังเสนอว่าควรจะมีการเพิ่มจำนวนเงินสินบนหรือ มีการพัฒนาการจูงใจผู้ให้ข้อมูลด้วยมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติม นอกจากนี้

ยังมีงบประมาณการด้านการต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลเพื่อสร้างสังคม และปลูกฝังจิตสำนึกให้คนรุ่นใหม่ในสังคมไม่ทนต่อการทุจริตคอร์รัปชัน จะเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ มิใช่การปราบปรามการทุจริตที่เป็นเพียง การแก้ปัญหาปลายเหตุ หรือการมีมาตรการกีดกันการทุจริต โดยหน่วยงาน เสนอว่านโยบายใดอาจก่อให้เกิดการทุจริต เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้นำไป ปรับใช้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนการพัฒนาธรรมาภิบาลของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่จะต้องออกมาต่อสู้การทุจริตในหน่วยงานของตนเองและได้รับการ สนับสนุนในหน้าที่การงาน ทำคุณงามความดีได้รับความชอบ นอกจากนี้ ประโยชน์ทางอื่น เช่น บริการสาธารณะ ได้รับการยกเว้นทางภาษี ผลตอบแทนในรูปแบบดังกล่าวก็น่าจะนำไปใช้ได้ยากเพราะอยู่นอก อำนาจของหน่วยงานเรา อย่างไรก็ตาม เรามีสำนักมาตรการเพื่อศึกษา ทิศทางแนวโน้มในอนาคตเกี่ยวกับการทุจริตเพื่อสร้างความตระหนักรู้ แก่รัฐบาลเพื่อแสวงหานโยบายต่าง ๆ ต่อไป

เนื่องจากหน่วยงานไม่มีบุคลากรที่สามารถที่จะให้การคุ้มครอง เพราะไม่มีกำลังพล แต่จะเป็นเพียงผู้ประสานความช่วยเหลือให้หน่วยงาน ฝ่ายปกครองเข้ามาดำเนินการในการคุ้มครองพยานโดยจะมีการประสาน ความร่วมมือกับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และ ทำความตกลงร่วมกับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยหน่วยงานจะเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ ในการให้การคุ้มครอง เพื่อที่จะทำให้บุคคลเหล่านั้นมีความเชื่อมั่นในการ ทำงานของหน่วยงานว่าจะไม่เปิดเผยตัวตนของผู้ให้ข้อมูล แต่หน่วยงาน ก็จะต้องตรวจสอบเหตุแห่งพฤติกรรมก่อนว่าบุคคลนั้นถึงขนาดจะต้อง ได้รับความคุ้มครองหรือไม่ และการคุ้มครองนั้นจะคุ้มครองในช่วงระยะเวลา ที่คาดว่าบุคคลนั้นจะได้รับอันตรายจากการตอบโต้ ช่มชู้ คุณความดีให้ เกิดความหวาดกลัว แต่หากเหตุอันตรายที่เกิดขึ้นหมดลงแล้วหน่วยงาน ก็จะเลิกการให้ความคุ้มครอง หรือ พยานเองอาจขอยกเลิกด้วยตัวเอง

เพราะไร้ซึ่งอิสรภาพในการที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้

การทุจริตมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นตามลำดับ เรายังตามไม่ได้ไล่ไม่ทัน อยู่บ้าง และอาจจะส่งผลต่อผู้แจ้งด้วยเช่นกัน แนวโน้มทุจริตใหม่ ๆ คือ การทุจริตเชิงนโยบายที่สร้างความเสียหายกับประเทศอย่างมาก การคุ้มครองพยานจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เหมาะสมของการทุจริตซึ่งต้องมิงปริมาณที่เพิ่มขึ้น

นอกจากมีการประสานความร่วมมือกับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว หน่วยงานยังได้ประสานความร่วมมือกับองค์กรจากต่างประเทศ เช่น อัยการระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีการทุจริตข้ามชาติว่าด้วยความผิดของเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ เรามีบทบาทหลักในการทำงานประเด็นนี้ อาจจะใช้วิธีการทางการทูตทางตรงคือ MLACT ผ่านอัยการ หรือมาตรการผ่าน UNCAC

หากมีบุคคลผู้ซึ่งใช้สิทธิไม่สุจริตในการให้ข้อมูลเพื่อทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย หน่วยงานก็จะมีการดำเนินคดีอาญาในข้อหาแจ้งความเท็จและข้อหาหมิ่นประมาท แต่ต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในการดำเนินคดีกลับ หรือ การกรณีที่มีการกลับคำให้การในชั้นศาล บุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาข้อหาให้การเท็จแก่เจ้าพนักงานเช่นเดียวกัน

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 5

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ บุคคลผู้ซึ่งต้องการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของตนเองไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลในการกระทำความผิดเพราะผู้กระทำความผิดนั้นอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของตน อาจเป็นผลให้มีการตั้งกรรมการสอบวินัยแก่ผู้ร้องเรียน เนื่องจากผู้ร้องเรียนอาจมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชา

ตอบโต้กลับได้เช่นกัน นั่นรวมไปถึงการถูกคุกคาม สร้างความเกรงกลัว ไปยังครอบครัวของผู้ร้องเรียน ทำให้ไม่มีผู้ใดอยากที่จะแสดงตัว เพื่อเปิดเผยข้อมูลของการกระทำผิด ดังนั้นผู้ร้องเรียนหลายคนจึงแจ้งเรื่อง ผ่านไปยังองค์กรภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็งมาก เพื่อตรวจสอบ การกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน การค้ามนุษย์ การผูกขาดสินค้า รวมไปถึงการลงทุนภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ที่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะมูลค่ามหาศาล

องค์กรของเราเห็นว่า กฎหมายของหน่วยงานรัฐไม่สามารถเข้าไปช่วยยับยั้งการกระทำที่ตอบโต้ผู้ร้องเรียนได้ทันที ยิ่งไปกว่านั้นหาก ผู้ถูกร้องเรียนดำรงหน้าที่ในตำแหน่งที่สูงระดับกรมหรือกระทรวงแล้ว ผู้ร้องเรียนที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา กระบวนการในการร้องเรียนการกระทำ ความผิดจะยิ่งยากมากขึ้นเนื่องจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะพยายาม ทำทุกวิถีทางในการยับยั้งการร้องเรียน หรือเมื่อเรื่องถูกร้องเรียนไปแล้ว ผู้ร้องเรียนก็จะถูกเครือข่ายของผู้บังคับบัญชาถ่วงถ่วงแก้แค้นในตำแหน่ง หน้าที่การงานของตน จนไม่สามารถทำงานในตำแหน่งเดิมหรือที่ทำงาน เดิมของตนได้ จึงเสนอให้ควรถัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาหนึ่งองค์กรซึ่งอาจ เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันหรือตั้งหน่วยงาน ขึ้นมาภายใต้ความคุ้มครองของฝ่ายความมั่นคง แล้วนำบุคคลเหล่านี้เข้าไป ทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีความสามารถ เพราะกระบวนการคุ้มครอง พยานของหน่วยงานรัฐไม่เป็นผล

องค์กรของเราประสบความสำเร็จอยู่บ้างจากการต่อสู้กับภาครัฐ ในการตรวจสอบ แต่ความท้าทายที่ประสบอยู่คือ งบประมาณที่ต่อสู้ ได้ไม่ต่อเนื่อง เราอยู่ได้ด้วยเงินบริจาคเป็นหลักไม่ได้เรียกเก็บเงินจาก สมาชิก บางครั้งก็มีการจัดหาทุนความสุจริตทำให้เราต้องแบกรับหน้าที่ ตรงนี้เพราะเราต้องการให้รัฐใช้อำนาจรัฐอย่างถูกต้อง เนื่องจากเป็น

การใช้งบประมาณบนภาษีของเรา ในขณะที่สื่อมวลชนกำลังอ่อนแรง เพราะขาดเงินอุดหนุน สื่อกระแสรองเป็นทางออกและสะท้อนว่า ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรให้เงินสินรางวัลในการตรวจสอบ การทุจริตคอร์รัปชั่น แต่มีการให้สินรางวัลในคดีของยาเสพติดหรือ กฎหมายจราจร ซึ่งแตกต่างกับประเทศเกาหลีที่มีการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อตรวจสอบการทุจริตแล้วจ่ายสินรางวัลร้อยละ 25 ของมูลค่าของ ที่ยึดมาได้ ซึ่งหากไม่มีมาตรการจูงใจผู้ร้องเรียนด้วยการให้สินรางวัลแล้ว องค์การจึงเสนอต่อว่า ควรมีมาตรการจูงใจด้วยการให้สินรางวัลซึ่งหากเป็น กรณีของการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ควรมอบสินรางวัลให้เป็น จำนวนเงินร้อยละ 3 ของความเสียหายที่คาดว่าจะเกิด ส่วนในกรณี ที่ความเสียหายเกิดขึ้น ควรมอบสินรางวัลเป็นจำนวนเงินร้อยละ 20 ของ มูลค่าที่ตามกลับมาได้ เพราะภายหลังการตัดสินใจที่จะเปิดเผยข้อมูล และติดตามเรื่องร้องเรียนด้วยตัวเองแล้ว บุคคลนั้นก็อาจถูกดำเนินคดี ข้อหาหมิ่นประมาทหรือกระทำผิดพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ อีกทั้งการมี ทรัพยากรทางการเงินที่พร้อมยังทำให้การดำเนินเรื่องร้องเรียนเป็นไป ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อต่อสู้กับคู่กรณีที่ใช้เงินเพื่อหวังคดีไม่ให้คืบหน้า จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมจะต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้มีการเปิดเผยข้อมูล ด้วยการให้สินรางวัล ซึ่งองค์การเองก็เคยถูกดำเนินคดีดังกล่าว และมีข้อเสนอจากคู่กรณีว่าจะถอนฟ้องหากองค์การยกเลิกการตรวจสอบ จนท้ายที่สุดองค์การยอมถอนฟ้อง อย่างไรก็ตาม เครือข่ายของเราที่เป็น ภาคประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินภาษีของประเทศก็ยังสามารถที่จะเป็น ผู้ดำเนินการตรวจสอบได้ถึงแม้ว่าเราจะถอนฟ้องแล้วก็ตาม

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ถูกร้องเรียนเข้ามา องค์การจะมี การพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบด้าน เพื่อป้องกันการร้องเรียน

ด้วยเจตนาไม่สุจริตแกัดงฟ้องร้องเรียนเพื่อทำให้ผู้อื่นเสียหาย แต่ในบางกรณี เรื่องที่ร้องเรียนนั้นอาจไม่ใช่เรื่องของการทุจริตแต่เป็นการบกพร่อง โดยสุจริตของผู้ปฏิบัติงานซึ่งถือเป็นเรื่องร้ายแรงเพราะทำให้งานราชการเสียหาย นั่นหมายความว่าข้าราชการระดับสูงในองค์กรไม่มีความสามารถเพียงพอในการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ของตน

องค์กรได้ให้ข้อเสนอเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาด้วยการใช้มาตรการทางสังคม เช่น การให้สื่อออนไลน์ที่คนให้ความสนใจติดตามเรื่อง อีกทั้งต้องมีมาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้เป็นตัวอย่าง และผู้อื่นเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิด โดยมองว่าการยึดทรัพย์ไม่เพียงพอในการลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากทรัพย์ที่โดนยึดไปเป็นทรัพย์ทางกายภาพแต่มีใช้กระแสวิกฤตที่ถ่ายโอนไปต่างประเทศที่ข้าราชการระดับสูงนิยมทำกัน ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือกับฝ่ายบริหารในการใช้มาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเข้มงวดโดยปราศจากระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซง

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 6

องค์กรเห็นว่าควรให้ความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิสตรีที่ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การค้ามนุษย์ กระทั่งปัญหาท้องไม่พร้อม เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ปัญหาอย่างรวดเร็วและทันที เพราะผู้หญิงส่วนใหญ่มองยังไม่รู้สิทธิและนโยบายของรัฐอีกมาก เราจึงต้องสร้างความเข้าใจให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงการรับรู้ได้ด้วย อีกทั้งหน่วยงานรัฐเองยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์และระบบราชการมีความล่าช้าในการดำเนินเรื่องร้องเรียน องค์กรจึงจำเป็นต้องเข้าไปประชาสัมพันธุ์ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้ผ่านการจัดเวทีพัฒนากลไกหน่วยงาน

ภาครัฐฯ ขจัดระบบอุปถัมภ์และระบบราชการที่เชื่องช้า ทำให้สตรีได้รับความช่วยเหลือและไม่ต้องอยู่อย่างลำบากและไม่เท่าเทียม ตลอดจนการเข้าไปเป็นตัวแทนของผู้เสียหายในการร้องเรียน เพราะหลายครั้งที่เจ้าพนักงานมองว่าเป็นปัญหาในครอบครัวจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายเหล่านั้น รวมไปถึงการที่เจ้าพนักงานบางคนยังมีการปกปิดเรื่องร้องเรียนจากอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ การพยายามทำให้เรื่องร้องเรียนนั้นยุติไปหรือการข่มขู่ผู้เสียหายไม่ให้ร้องเรียนหรือแจ้งความทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการร้องเรียนและคุ้มครอง

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาที่พบ คือ 1) ประชาชนไม่รู้สิทธิ 2) ภาครัฐฯไม่สร้างบรรยากาศที่จะให้ความคุ้มครองกับประชาชน 3) ประชาชนไม่มั่นใจในภาครัฐฯที่จะได้รับความคุ้มครอง 4) ระบบอุปถัมภ์เป็นรากเหง้าของปัญหาสาธารณะ (ระบบชายเป็นใหญ่ ทำให้ชายช่วยกันไม่ช่วยผู้หญิง และระบบมีเสียงตามสายไปขอตามสายงานบังคับบัญชา เรียกว่า ระบบท่อน้ำเลี้ยง)

การสร้างเครือข่ายผู้หญิงสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ความรู้และเข้าถึงสิทธิการเป็นพลเมืองของตนเองและสามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิของตนเอง รวมไปถึงแรงกดดันจากต่างประเทศ ในสถานการณ์ของการค้ามนุษย์ ทำให้รัฐบาลใช้มาตรการ 44 ให้มีการดำเนินคดีและบทลงโทษกับผู้กระทำความผิด แต่ยังไม่สามารถดำเนินการเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดรายใหญ่ได้

องค์กรมองว่าการให้สินรางวัลไม่ใช่วางใจสำคัญที่จะทำให้มีการแจ้งเรื่องร้องเรียน ประชาชนควรจะต้องรู้สิทธิของตนเอง และสร้างจิตสำนึกในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น หน่วยงานภาครัฐฯจะต้องสร้างความมั่นใจในระบบการทำงานของตนเองให้ได้

การแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ (มีธรรมาภิบาล) จริงจังและทันเวลาผ่านกลไกและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัยและรักษาความปลอดภัยจากการถูกคุกคามจากผู้ถูกร้องเรียน อีกทั้งหน่วยงานผู้รับเรื่องร้องเรียนเองจะต้องทำให้ประชาชนรับทราบด้วยว่าเรื่องที่ตนร้องเรียนมานั้นได้รับการแก้ไขหรืออย่างน้อยก็ต้องทำให้ประชาชนทราบว่าเรื่องเรียนร้องเหล่านั้นมีความคืบหน้าอย่างไรบ้างแล้ว นอกจากนี้องค์กรยังเสนออีกต่อไปว่าควรจะมีการยกระดับให้พนักงานสอบสวนหญิงเข้ามารับผิดชอบที่เกี่ยวกับเด็กและสตรีเฉพาะมากขึ้น และให้มีการแจ้งร้องเรียนผ่านแอปพลิเคชันเป็นกรณีต่าง ๆ ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถแจ้งเหตุและได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที

องค์กรได้มีการประสานงานหลักกับทนายความเพื่อดำเนินเรื่องร้องเรียนให้กับผู้หญิงที่ถูกละเมิด และ ศาลเยาวชนและครอบครัว นอกจากนี้ก็ยังได้มีการประสานงานกับหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ กระทรวงสาธารณสุข อัยการ ผู้พิพากษา รวมไปถึงหน่วยงานการศึกษา เพื่อให้เด็กและผู้หญิงที่ถูกกระทำความรุนแรงได้รับความคุ้มครองทั้งด้านการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ด้านการบำบัดฟื้นฟูจิตใจ และด้านสวัสดิการอย่างเต็มที่

หากมีการตอบโต้ด้วยการข่มขู่ คุกคาม จากผู้ถูกร้องเรียน จะมีการทำเรื่องไม่ให้ผู้ถูกร้องเรียนได้มีการประกันตัวออกมาและขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการคุ้มครองสวัสดิภาพความปลอดภัยของผู้เสียหาย รวมไปถึงกระบวนการบำบัดผู้กระทำความผิดไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ หากมีการกระทำความผิดซ้ำภายหลังผู้กระทำผิดถูกปล่อยก็จะมีเพิ่มเติมโทษให้รุนแรงกว่าเดิมและขอการคุ้มครองแก่ผู้เสียหายอีกครั้ง อีกทั้งยังต้องมีการฟื้นฟูจิตใจของผู้เสียหาย

การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตในการแจ้งความเท็จกับหน่วยงานผู้รับเรื่องร้อง ควรจะมีการดำเนินคดีอย่างจริงจัง แม้ว่าหลายหน่วยงานจะไม่ได้ดำเนินคดีกับเรื่องดังกล่าว เพราะการดำเนินคดีกลับในข้อหาแจ้งความเท็จอาจทำให้ประชาชนที่มีเจตนาสุจริตจริง ๆ ไม่มีความกล้าที่จะร้องเรียน แต่องค์กรกลับเห็นว่า การดำเนินคดีในข้อหาแจ้งความเท็จนี้เป็นการทำให้ประชาชนจำเป็นจะต้องหาข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลให้ละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น ก่อนที่จะร้องเรียนเรื่องนั้น ๆ

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 7

ปัจจุบันการรับแจ้งเหตุผู้ประสบปัญหาทางสังคมได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงองค์กรได้ง่ายขึ้นไม่ว่าจะเป็นการแจ้งผ่านสายด่วน ข้อความทางโทรศัพท์ ช่องทางออนไลน์ รวมไปถึงการเข้ามาแจ้งเหตุด้วยตัวเอง ซึ่งผู้แจ้งอาจเป็นทั้งพลเมืองดีที่ต้องการพิทักษ์สิทธิหรือผู้ประสบเหตุที่ต้องการความช่วยเหลือคุ้มครอง แต่หลายครั้งที่มีการแจ้งเหตุจะมีการให้ข้อมูลไม่ชัดเจน เช่น ขาดการติดต่อไประหว่างกำลังแจ้งเหตุ ซึ่งองค์กรก็สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการค้นหาตำแหน่งของผู้แจ้งเหตุเพื่อความสะดวกในการประสานความช่วยเหลือ หรือผู้แจ้งเหตุต้องการที่จะปกปิดตัวตนในกรณีที่เรื่องร้องเรียนนั้นมีความเสี่ยงสูง เช่น การค้ามนุษย์ การกระทำความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งทางองค์กรเองก็ได้รับเรื่องเอาไว้แล้วเพื่อเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

กรณีที่มีการให้ข้อมูลเท็จเพื่อกลั่นแกล้ง องค์กรจะต้องทำการตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ ก็ต้องยอมรับว่าสื่อมีบทบาทมากต่อประชาชน แต่บางครั้งนำเสนอมุมมองไม่รอบด้าน ทำให้ประชาชน

มีทัศนคติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเชิงลบมากกว่าปกติ ทำให้เราต้องสำรวจข้อเท็จจริงและตรวจสอบอย่างจริงจัง ไม่มีการสรุปจากรับแจ้งเพียงเบื้องต้น ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ วางแผน ประสานขึ้นอยู่กับการบริบทของเรื่อง แต่ต้องใช้ระยะเวลาโดยเร็วที่สุด หากพบว่ามิใช่ก็จะประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและฝ่ายความมั่นคงในการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์เพื่อให้ความเป็นธรรมกับ 2 ฝ่าย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันองค์กรเองยังไม่มีมาตรการตอบโต้หรือแจ้งความเอาผิดบุคคลผู้ซึ่งมีเจตนาไม่สุจริตแจ้งข้อมูลเท็จ

หากเป็นกรณีที่ผู้แจ้งเป็นหน่วยงานจากภาครัฐนอกจากการแจ้งผ่านโทรศัพท์และยังมีการส่งเป็นหนังสือราชการตามมาเป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย ซึ่งส่วนมากเป็นข้อมูลที่มีความครบถ้วนและชัดเจน ในขณะที่หากผู้แจ้งเป็นหน่วยงานของเอกชนหรือมูลนิธิ ผู้แจ้งจะแจ้งข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ขององค์กรของตน ซึ่งภายหลังจากการให้ความช่วยเหลือแล้ว ทางองค์กรจะมีการรายงานกลับไปยังผู้แจ้งที่เป็นผู้ประสบเหตุถึงกระบวนการขั้นตอนที่ได้ดำเนินการช่วยเหลือ แต่หากผู้แจ้งไม่ใช่ผู้ประสบเหตุโดยตรงและไม่ใช่อุบัติการณ์เอง องค์กรจะรายงานกระบวนการช่วยเหลือเป็นภาพกว้างเพื่อปกปิดความลับของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือ อันเป็นผลมาจากการห้ามเปิดเผยข้อมูลของผู้ประสบเหตุที่ระบุในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กหรือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัว

เรามีการทำฐานข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียน จำแนกประเภทผู้ร้องเรียน จำแนกและจัดอันดับประเภทเรื่องที่ร้องเรียนโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้ 1) สิทธิของประชาชน ส่วนมากเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ตามนโยบายรัฐ 2) ความรุนแรง 3) บุคคลขอทาน 4) ครอบครัวยากจน

และ 5) เด็กประพฤติตนไม่เหมาะสม จำแนกรายภาค จำแนกช่องทาง
ที่คนเข้าถึงมากที่สุด คนร้องเรียนมากขึ้นเพราะเราประชาสัมพันธ์
ในทุก ๆ ช่องทาง และการติดตามช่วยเหลือได้เร็วและทันเวลาในแต่ละครั้ง
ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่น ทั้งนี้เพราะ เรามีนโยบายจะให้ความคุ้มครอง
อย่างไรก็ดี สิ่งที่เราอยากจะทำมากกว่านี้คือการพัฒนาช่องทาง
การเข้าถึงเราให้มากกว่านี้เพื่อช่วยเหลือทุกคนได้อย่างเท่าเทียม โดยเรา
ช่วยเหลือสังคมไม่เลือกเชื้อชาติ สามารถติดต่อขอความช่วยเหลือโดยมี
การจัดหาลำมาช่วยเหลือ หรือกรณีช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ
แต่ก็ยังมีข้อจำกัดเชิงพื้นที่กับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือไม่มีโทรศัพท์

นอกจากนี้ในการแจ้งเหตุในกรณีของการค้ามนุษย์ จะมีการให้
สินรางวัลตอบแทน แต่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการนาน ทำให้ประชาชน
ผู้แจ้งเหตุหลายคนไม่เข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนและระบบของราชการที่จะต้อง
มีกระบวนการตรวจสอบและสอบสวนหลายขั้นตอน องค์กรจึงจำเป็นต้อง
ให้ความเข้าใจในกระบวนการของระบบราชการ ส่วนการให้สินรางวัลใน
การแจ้งเหตุที่เกี่ยวกับปัญหาของสังคมอื่นส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ
ความรุนแรงในครอบครัว หรือผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง จะไม่ได้มีการจูงใจ
ผู้แจ้งด้วยให้สินรางวัล ดังนั้นสิ่งที่มาจูงใจผู้แจ้งข้อมูลจึงเป็นการมีจิตอาสา
และต้องการให้องค์กรเข้าไปจัดการให้สำเร็จตามที่ผู้แจ้งได้คาดหวังเอาไว้
ซึ่งองค์กรเสนอว่าควรมีการเชิดชูเกียรติแก่ผู้แจ้งโดยตรงแบบไม่ต้อง
เปิดเผยผู้สื่อและสาธารณะ ในกรณีที่เรื่องที่แจ้งมีความเสี่ยงสูง เช่น การค้า
มนุษย์ เพราะภายหลังจากการเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งแล้วจะทำให้ผู้แจ้ง
ได้รับอันตรายจากการถูกคุกคามหรือกระทำตอบโต้

ในปัจจุบันมีการพัฒนาโปรเจก Thai Alert โดยให้คนไทยที่
มีจิตอาสาแจ้งเหตุในประเด็นทางสังคม ภัยพิบัติ หรือการทำคามดี

เพื่อสังคม เพราะหากคนใช้บริการแอปพลิเคชันดังกล่าวก็จะทำให้การช่วยเหลือได้เร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการเชิดชูเกียรติมอบรางวัลเกียรติคุณให้ แต่ประเด็นดังกล่าวก็สุ่มเสี่ยงเป็นดาบสองคมที่จะได้รับอันตรายจากการเปิดเผยต่อสาธารณชน อย่างไรก็ตาม มาตรการจูงใจยังคงควรมี แต่ต้องหาหนทางอื่นที่ปลอดภัยและสร้างค่านิยม

โดยปกติแล้วหากผู้แจ้งไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสีย คู่กรณี ผู้รับความเสียหายหรือผู้ประสบเหตุจากการกระทำที่เป็นเหตุอันนำมาสู่ปัญหาทางสังคมแล้ว บุคคลเหล่านั้นจะไม่ถูกกันตัวไว้เพื่อเป็นพยานในชั้นศาล แต่หากเหตุที่แจ้งไปถึงขั้นที่จำเป็นจะต้องให้การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล องค์กรจะประสานความร่วมมือและทำบันทึกข้อตกลงกับฝ่ายความมั่นคง เช่น ตำรวจ เพื่อให้ความคุ้มครองและเร่งรัดกระบวนการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้แจ้งข้อมูลและผู้ประสบเหตุปลอดภัย หรือในกรณีที่บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถอาศัยในที่อยู่เดิมของตนได้ องค์กรจะจัดสถานที่ให้ผู้แจ้งข้อมูลหรือผู้ประสบเหตุมาอยู่เพื่อความปลอดภัยเพื่อไม่ให้คู่กรณีมายุ่งเกี่ยว โดยจะมีเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเข้ามาอำนวยความสะดวกทั้งเรื่องของปัจจัย 4 การพาไปพบแพทย์หรือพนักงานสอบสวน

ในส่วนของกรรป้อมการกระทำการโต้ตอบจากผู้กระทำผิดจะครอบคลุมในส่วนของ พ.ร.บ. ความรุนแรงในครอบครัวอยู่แล้ว โดยการให้องค์กรเข้าไปให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้ถูกระทำ และมีมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดอยู่ตั้งแต่ต้น และในกรณีมีการกระทำซ้ำผู้ที่กระทำความผิดจะต้องถูกควบคุมด้วยมาตรการที่รุนแรงยิ่งขึ้น

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 8

มาตรการที่หน่วยงานต่าง ๆ เปิดช่องทางให้ประชาชนแจ้งเบาะแสของการกระทำความผิดไม่ก่อให้เกิดผลเนื่องจาก เพราะกระบวนการตรวจสอบและสอบสวนของประเทศไทยดำเนินการไปอย่างเชื่องช้า ไม่มีการแจ้งความคืบหน้าของเรื่องร้องเรียนให้แก่ผู้แจ้งได้ทราบ การเก็บเรื่องความคืบหน้าไว้เป็นความลับ ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูลที่สูง หรือเรื่องที่ตกประเด็นไปก็ยังไม่ถูกเอามาเปิดเผย เพื่อกอบกู้ชื่อเสียงให้แก่ผู้ถูกร้องเรียน รวมไปถึงการโยนเรื่องไปให้หน่วยงานต้นสังกัดที่เป็นเจ้าของเรื่องพิจารณา ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้กระบวนการในการแจ้งเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ต้นประกอบด้วยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ร้องเรียน ทำให้ไม่มีใครที่อยากจะแจ้งข้อมูลของการกระทำความผิด

ในมุมมองของเราที่ทำงานด้านสื่อสารกับสาธารณะซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิด แม้จะไม่ได้ถูกข่มขู่คุกคามทางกายภาพ แต่ก็เคยมีประสบการณ์จากการถูกตอบโต้ด้วยการตัดงบประมาณอุดหนุนจากผู้มีอำนาจ รวมไปถึงการใช้สิทธิทางกฎหมายฟ้องร้องเพื่อยับยั้งกระบวนการร้องเรียนแต่ไม่สามารถระบุได้ว่าคู่กรณีใช้สิทธิโดยสุจริตหรือไม่สุจริต ซึ่งนั่นก็ถือเป็นสิทธิของผู้ถูกร้องเรียน แต่ประเด็นที่เรามองว่าเป็นปัญหาสำคัญคือเรื่องของการที่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนไม่ยอมเปิดเผยถึงกระบวนการหรือความคืบหน้าของเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ ความลับควรจะจำกัดที่ตัวผู้แจ้งข้อมูลหรือเนื้อหา แต่ความคืบหน้าของการตรวจสอบและการร้องเรียนนั้น ตลอดจนกระบวนการควรที่จะเปิดเผยได้ ในทางปฏิบัติ เราพบว่า แม้กระทั่งเรื่องที่ได้มีการตรวจสอบ พิจารณาเสร็จไปแล้ว หรือเรื่องที่วินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณานั้นก็ยังไม่เปิดเผย แม้ว่าเราจะมีการใช้

กระบวนการทางศาลเพื่อขอให้หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนเปิดเผยข้อมูล เพราะการเปิดเผยการกระทำผิดจำเป็นจะต้องใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารหลักฐาน แต่ก็เกิดผลน้อยมาก ทั้งนี้ การต่อสู้ในสังคมและการเมือง ต้องใช้ข้อมูล ข้อมูลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบและการเอาผิดผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

นอกจากนี้ การคุ้มครองต้องได้ประสิทธิภาพครอบคลุมในทุก ๆ ช่องทาง ยกตัวอย่าง กรณีข้าราชการที่ถูกกันเป็นพยานได้รับความคุ้มครองความปลอดภัย แต่คุ้มครองทางบริหาร ทางปกครองไม่ได้ การเปลี่ยนชื่อ เปลี่ยนสกุล ย้ายที่อยู่ทำได้ไม่เหมือนกับต่างประเทศเพราะพื้นที่เราเล็ก ผังตัวในพื้นที่อื่นก็สืบค้นได้ งบประมาณที่มีอยู่ก็จำกัดและไม่จูงใจ การคุ้มครองความปลอดภัยเป็นเพียงมาตรการคุ้มครองแค่ปลายเหตุ ไม่ได้แก้ไขที่ต้นเหตุ คือ ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้ข้อมูลและแจ้งเบาะแสมากขึ้น ทั้งนี้ รัฐต้องให้ข้อมูลกับประชาชนก่อนที่จะให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบการกระทำความผิด และให้เบาะแส แต่ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูลของบางกระทรวงอยู่ในระดับที่สูง บางแห่งไม่ยอมพัฒนาเทคโนโลยีให้เข้าถึงข้อมูลก็มี

การไม่เปิดเผยข้อมูลหรือความคืบหน้าของเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานผู้รับเรื่อง เป็นเหตุผลทำให้ประชาชนมีการร้องเรียนผ่านสาธารณะมากขึ้น เพราะบุคคลผู้ร้องเรียนอาจจะเพราะผู้ร้องไม่เชื่อมั่นในหน่วยงานตรวจสอบนั้น ๆ โดยที่ผู้ร้องเรียนอาจเป็นผู้ที่ต้องการที่จะปกป้องประโยชน์ของสาธารณะ ผู้ที่ต้องการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ผู้ที่ไม่สามารถทนเห็นการกระทำที่เป็นการทุจริตภายในองค์กรได้ ซึ่งเราเองก็ไม่สามารถทราบได้ว่าผู้ร้องเรียนร้องเรียนด้วยเหตุผลใดและเป็นเรื่องของการใช้เจตนาไม่สุจริตเพื่อแกล้งฟ้องให้บุคคลอื่นเสียหาย

หรือไม่ แต่เราจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงของประเด็นร้องเรียนนั้นว่า มีมูลหรือไม่เสียก่อนที่จะมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ

การให้สินรางวัลไม่เป็นผลต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซ้ำยังเป็นช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ หากต้องการให้สินรางวัล ก็ควรให้ไปกับคนที่เห็นว่าเป็นคนดีจริง แต่นั่นก็หมายความว่าบุคคลนั้น ไม่สามารถกระทำความผิดได้เลย ซึ่งมันเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากอีกทั้ง การจะได้สินรางวัลนั้นจะต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อนว่าให้ตกเป็น ของหลวงซึ่งกว่าคดีจะถึงที่สุดใช้เวลากี่ปี ดังนั้น วิธีที่ได้ผลจากการให้ ประชาชนเข้ามามีบทบาทตรงนี้มากยิ่งขึ้นก็คือ การทำให้ผู้แจ้งเบาะแส นั้น รับรู้ถึงกระบวนการ สถานะและตรวจสอบได้จริง ทันต่อเวลาเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าเรื่องที่ตนร้องเรียนหรือให้เบาะแสไปนั้นได้รับการตรวจสอบและแก้ไขอย่างแท้จริง

จากประสบการณ์ของผู้ที่ทำงานด้านสื่อสารกับสาธารณะ พบว่า การเคลื่อนไหวกทางสังคมทำให้รัฐทำงานเร็วขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้ช่วยได้มาก เพราะบางเรื่องไม่ได้เอื้อฉาวหรือกระตุ้นความสนใจ ของประชาชนเหมือนกันหมดทุกเรื่อง ต้องเป็นประเด็นร้อน อยู่ใน ความสนใจของประชาชนเป็นส่วนมาก หรือมีสร้างกระแสถึงจะได้มีการขับเคลื่อน แต่ไม่ใช่ทุกเรื่อง ทำให้ไม่สามารถเกิดการปฏิรูปในเชิงระบบได้

สำหรับประเด็นตอบโต้ นั้น ตนมองว่าการโต้ตอบยากมากที่จะแก้ไขได้ ไม่สามารถด้วยกฎหมาย เพราะเงื่อนไขบางอย่างจะมีช่องว่าง ให้กลั่นแกล้งได้เสมอ ระบบอุปถัมภ์และอำนาจทำให้การกลั่นแกล้งและโต้ตอบยังคงมีอยู่ ทำให้ชีวิตเราต้องเสียเวลากับเรื่องที่ต้องเสียเวลากับเรื่องส่วนตัว มากกว่าเรื่องของส่วนรวม

ตนจึงอยากที่จะเสนอว่า ภาครัฐควรจะพัฒนาและจัดทำข้อมูลซึ่งทำได้เร็วและเห็นผลได้ทันที เพียงแต่รัฐบาลไม่ยอมทำได้จริง เพราะทุกคนมีวาระซ่อนเร้น ปราศจากเจตจำนง มีทัศนคติคิดว่าการเปิดเผยข้อมูลคือการแก้ผ้าตนเอง ซึ่งการเปิดเผยคือการเคลื่อนอำนาจของตนไปยังผู้อื่น การเปิดเผยจะทำให้การทุจริตลดลงได้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 9

เบาะแสที่ถูกแจ้งเข้ามายังองค์กรจะเป็นกรณีของการกระทำผิดพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเบาะแสส่วนใหญ่มาจากลูกค้า พนักงาน หรือลูกค้าของบริษัทเอง ไม่ว่าจะมีการแจ้งผ่านทางโทรศัพท์ เว็บไซต์ จดหมาย หรือ เข้ามาแจ้งเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง แต่ก็มักไม่ค่อยเกิดขึ้น เพราะองค์กรสามารถเป็นผู้ตามหาพยานหลักฐานของความผิดที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองจากข้อมูลการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งกระบวนการในการตรวจสอบก็จะถูกปกปิดเป็นความลับ ทำให้ผู้ถูกร้องเรียนเองไม่ทราบว่ามีใครเป็นผู้แจ้งเบาะแสของการกระทำผิดเหล่านั้น ดังนั้นการเกิดอันตรายจากการกระทำได้ตอบหรือเอาคืนจึงน้อยกว่าคดีอาญาโดยทั่วไป

นอกจากนี้หน่วยงานเองยังเห็นว่า แม้ว่าหน่วยงานจะสามารถตรวจสอบพบความผิดปกติของการซื้อขายหลักทรัพย์ได้ด้วยตัวเอง แต่หากได้ความร่วมมือจากการแจ้งเบาะแสจากผู้ที่มีส่วนรู้เห็นในกระบวนการของบริษัท ก็ถือเป็นเรื่องที่ดี แต่ก็ยังมีอีกบุคคลบางกลุ่มที่มองว่าอาชญากรรมทางการเงินเป็นเรื่องที่สังคมรับได้เมื่อเทียบกับความผิดตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การหนีภาษี การทุจริต ฯลฯ และตนไม่จำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยว เพราะคนไทยไม่ชอบมีเรื่องใส่ตัว อีกทั้ง

เรื่องความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์นั้นอาศัยกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชน คนทั่วไปจะเข้าถึงและเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะความผิดของเรื่องนี้ ซึ่งสะท้อนว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจยังไม่ขยายไปถึงการต่อต้านเชิงทัศนคติ เราจึงดำเนินการอย่างมากในการให้ความรู้ว่าการปั่นหุ้น การอินไซด์ข้อมูลนั้นเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้ในสังคม การเอาเปรียบกันรับไม่ได้ แม้กระทั่งในตลาดหลักทรัพย์ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงอาจเป็นสาเหตุการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิดเหล่านี้ยังคงมีไม่มาก เว้นแต่การร้องเรียนที่มักเกิดจากการมีผลประโยชน์บางอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้ร้องเรียนพร้อมที่จะเปิดเผยตัวตนเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ที่ตนเสียไปจากผู้ถูกร้องเรียน

ในอดีตหน่วยงานเองได้มีการให้สินรางวัลเพื่อจูงใจให้มีการแจ้งเบาะแสเพิ่มขึ้น ภายหลังจึงไม่มีมาตรการดังกล่าวเพื่อจูงใจ เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่เคยได้ใช้มาตรการนี้ หรือ เกรงว่าอาจมีช่องทางนี้โดยไม่ชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งสินรางวัลนี้ไป ประกอบกับกฎหมายฉบับปัจจุบันได้สร้างข้อสันนิษฐานเบื้องต้นที่พอจะทำให้เราสามารถตรวจสอบกรณีการปั่นหุ้น หรือ กรณี Insider Trading ได้อยู่แล้ว อีกทั้งเรายังมีระบบตรวจสอบของเราอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การสร้างแรงจูงใจให้มีการแจ้งเบาะแสเพิ่มขึ้นก็อาจจำเป็นในระยะสั้น แต่ในระยะยาวแล้วหากสามารถสร้างทัศนคติของคนในสังคมให้เห็นถึงความสำคัญของประโยชน์สาธารณะก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการจูงใจด้วยการให้สินรางวัล นอกจากนี้การสร้าง ความมั่นใจให้ประชาชนในการแจ้งเบาะแส จำเป็นจะต้องทำให้ผู้แจ้งเห็นว่าเบาะแสที่บุคคลนั้นได้แจ้งมา หน่วยงานสามารถจัดการและตรวจสอบเบาะแสนั้นได้อย่างดี แต่เนื่องจากความซับซ้อนของกระบวนการตรวจสอบดังกล่าว ทำให้หน่วยงานจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ

หน่วยงานเองมีการประสานความร่วมมือกับตลาดหลักทรัพย์ เมื่อตลาดหลักทรัพย์สังเกตเห็นถึงความผิดปกติของการซื้อขายหลักทรัพย์ ก็จะมีการแจ้งมาที่หน่วยงานเพื่อให้มีการตรวจสอบเพิ่มเติม และหน่วยงานเองก็เห็นว่าการแจ้งเบาะแสของการกระทำการทุจริตภายในบริษัทเป็นเรื่อง เพราะต้องประสานงานและอาศัยความร่วมมือจากคนในบริษัท ผู้รู้เกี่ยวกับข้อมูลเชิงลึกของบริษัทตนเอง

แม้ว่าหน่วยงานไม่มีอำนาจยับยั้งคำสั่งไล่ออกที่เกิดจากการที่ ได้รับหน่วยงานได้รับแจ้งเบาะแสดการกระทำผิดของบริษัท ซึ่งมีความเสี่ยงสูงถึงขั้นอาจถูกไล่ออกจาก แต่เราก็มีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองความปลอดภัยที่กำหนดห้ามบริษัทกระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง จากการที่ให้เบาะแสมิฉะนั้นจะถือว่ามีความผิดตามกฎหมายและสามารถเอาผิดทั้งบริษัทและกรรมการได้ด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานจะใช้คำสั่งทางกฎหมายข้างต้นยื่นต่อศาลแรงงานให้รับลูกจ้างหรือพนักงานคนนั้นกลับเข้าไปทำงานได้

การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตในการแจ้งเบาะแสดเพื่อนกลั่นแกล้งให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งองค์กรเองยังไม่ได้มีการดำเนินคดีกับบุคคลกลุ่มนี้ เนื่องจาก หากเบาะแสดที่แจ้งมานั้นไม่มีมูลเพียงพอ หน่วยงานก็จะยุติเรื่องนั้นโดยทันที หรือ หากการกระทำเหล่านั้นมีเหตุให้สงสัยว่าอาจจะเป็นการกระทำผิด แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะดำเนินคดีได้ หน่วยงานก็ไม่สามารถจะเอาผิดกับทั้งผู้แจ้งและผู้ถูกแจ้งได้ หรือกรณีที่มีการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่าง 2 ฝ่ายที่ร่วมกระทำความผิดร่วมกัน ทำให้ฝ่ายที่เสียประโยชน์ใช้สิทธิไม่สุจริตในการแจ้งเบาะแสด ซึ่งวิธีจัดการที่ง่ายที่สุด คือ การดำเนินคดีกับทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งโดยหน้าที่ของหน่วยงานเองแล้วจะต้องรับการแจ้งเบาะแสดและนำเบาะแสนั้นมาพิจารณาตรวจสอบ เพื่อให้ความเป็นธรรมกับทั้ง 2 ฝ่าย

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 10

บุคคลผู้ทราบถึงการกระทำที่ผิดเป็นการทุจริตคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนมาที่หน่วยงานโดยจะระบุตัวตนของผู้แจ้งหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบผ่านภาษีของตนเอง จึงต้องเข้ามา มีบทบาทป้องกันในเรื่องนี้ โดยหากผู้ให้ข้อมูลระบุชื่อและที่อยู่ของตนเองมา ทางหน่วยงานจะปกปิดข้อมูลและตัวตนของผู้แจ้งเอาไว้เป็นความลับ ซึ่งบุคคลนั้นสามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนผ่านทางสายด่วนของหน่วยงาน ที่ให้การครอบคลุมทั่วประเทศตลอด 24 ชั่วโมง ผ่านเว็บไซต์ หรือส่งเป็นหนังสือแจ้งเรื่องร้องเรียนด้วยตัวเอง ทำให้บุคคลผู้ทราบถึงการกระทำที่ผิดมีแนวโน้มที่จะเปิดเผยการกระทำผิดเพิ่มขึ้น เพราะเชื่อมั่นในกระบวนการรับเรื่องและตรวจสอบของหน่วยงานมากขึ้น แต่ปัญหาที่หน่วยงานมักจะประสบ คือ ข้อมูลที่ได้รับแจ้งมาไม่ครบถ้วน ไม่มีรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานควรต้องทราบ ทำให้หน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้และเป็นปัญหาในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน การขาดซึ่งรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนจนหน่วยงานไม่สามารถตรวจสอบได้ ก็จำเป็นต้องให้เรื่องร้องเรียนนั้นยุติไป นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนบางเรื่องจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ และมีการไต่สวนทั้งทางวินัยและทางอาญา โดยหน่วยงานจะแยกไต่สวนระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันระหว่างสองฝ่าย และรักษาความลับของผู้แจ้งเอาไว้

หน่วยงานมองว่าการให้สินรางวัลเป็นปัจจัยหนึ่งที่เพิ่มแรงจูงใจให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น นอกเหนือจากการให้เงินสินรางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลแล้ว หน่วยงานยังเสนอว่าควรปลูกฝังแนวคิด สร้างทัศนคติ เรื่องการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันให้ไม่สามารถทนต่อการกระทำที่มีชอบ

เช่นนี้ อีกทั้งนโยบายของฝ่ายบริหารที่เอาจริงเอาจริงกับการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นกว่าในอดีตอันเป็นจุดคานงัดในการยกระดับการปราบปรามการทุจริตผ่านมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งแนวคิดการจัดตั้งศาลทุจริตขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการรับเรื่องร้องเรียน ทำให้ประชาชนมีทัศนคติในการปราบปรามการทุจริตในทางที่ดีขึ้น

ความผิดจากการทุจริตเทียบกับความผิดในคดีอาชญากรรม การหนีภาษีที่ยังคงให้มีการให้สินรางวัลในจำนวนที่เยอะมาก อาจจะเพราะระดับของผลกระทบจากการแจ้งเรื่องทุจริตกับการค้ายาในทัศนคติของคนในสังคมไม่เหมือนกัน ความเสี่ยงไม่เท่ากัน ทำให้ไม่กล้าให้ข้อมูลเรื่องยาเสพติดหรือการลักลอบขนหนีภาษี อีกอย่าง ๆ เรื่องพวกนี้ทำกันเป็นขบวนการและปกปิด ลับมาก ๆ ประชาชนทั่วไปจะไปรู้เองได้ยาก แต่ก็เชื่อว่าไม่มีเลย จึงต้องให้รางวัลมาจูงใจเพิ่ม

ภายหลังจากผู้แจ้งเบาะแสเปิดเผยถึงข้อมูลของการกระทำผิดแล้วหน่วยงานจะมีอำนาจในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล แต่ข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรของหน่วยงานที่ไม่เพียงพอทำให้หน่วยงานต้องประสานความร่วมมือด้านกองกำลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่ได้รับการฝึกฝน โดยเฉพาะในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเบื้องต้น แต่หากผู้ถูกร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ของตน หน่วยงานก็จะประสานไปยังหน่วยงานอื่นเพื่อให้การคุ้มครอง โดยที่หน่วยงานเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

หากมีการรายงานถึงการประพฤติมิชอบของผู้บังคับบัญชาแล้วมีการกลั่นแกล้งจนผู้ร้องเรียนไม่สามารถทำงานในตำแหน่งเดิมหรือหน่วยงานเดิมได้ หน่วยงานจะประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงาน

ต้นสังกัดเพื่อทำการโอนย้ายไปอยู่ในตำแหน่งเดิมแต่ต่างพื้นที่ และจะตรวจสอบการกลั่นแกล้งนั้น ซึ่งหากไม่ถูกต้องหน่วยงานจะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าเพื่อยับยั้งคำสั่งกลั่นแกล้งนั้น

เมื่อหน่วยงานได้รับเรื่องร้องเรียนมาแล้ว จะมีการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนก่อนเพื่อตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลหรือไม่ หากเรื่องร้องเรียนนั้นไม่มีมูลก็ไม่ต้องยุติเรื่องร้องเรียนนั้นไป แต่จะไม่ดำเนินคดีกับผู้ใช้สิทธิไม่สุจริต เพราะการเอาผิดกับผู้ที่แจ้งเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีมูลเข้ามาจะทำให้ผู้ที่ต้องการแจ้งข้อมูลรู้สึกกลัว และไม่กล้าแจ้ง อันเกี่ยวกับรักษาผลประโยชน์สาธารณะอีกเลย ซึ่งหน่วยงานมีความต้องการที่จะให้ประชาชนมีความกล้าหาญในการแจ้งเบาะแสของการกระทำมิชอบเหล่านั้น ทั้งนี้ หน่วยงานจะเป็นผู้ตรวจสอบเองว่าเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นไปตามที่ผู้ร้องเรียนได้แจ้งไว้หรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 11

การแจ้งเบาะแสของการกระทำผิดความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เรามีสถิติการให้เบาะแสเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจจะสะท้อนได้ว่ามีปัญหามากขึ้น การเกิดขึ้นของโซเชียลมีเดียโดยประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ประชาชนมีความเชื่อมั่นในองค์กร หรืออาจจะเพราะคนเข้าถึงหน่วยงานของเรามากขึ้นก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์สายด่วน เว็บไซต์ ส่งจดหมายร้องเรียนทางไปรษณีย์ หรือสามารถร้องเรียนด้วยตัวเองที่หน่วยงาน โดยจะดำเนินการอย่างเป็นทางการลับไม่ให้ผู้ถูกร้องเรียนรู้ตัว และปกปิดตัวตนของผู้ร้องเรียน

ทุกข้อมูลที่แจ้งเข้ามาเป็นเบาะแสจะต้องรับและมาดำเนินการโดยตีค่าข่าวเป็นศูนย์ (0-5) โดย 0 จะสะท้อนว่าข่าวนั้นไม่มีมูลและ

ไม่น่าเชื่อถือ และ 5 คือมีความน่าเชื่อถืออย่างยิ่ง แล้วจึงตรวจสอบประวัติบุคคลทั้งผู้ถูกกล่าวอ้างว่ามีประวัติที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือไม่ เพื่อให้ค่าข่าวนี้อาจมีมูลค่ามากขึ้นเพื่อลงพื้นที่และสอบสวนต่อไป หรือหากตรวจสอบแล้วไม่มีประวัติยาเสพติดเลย หรืออาจจะเป็นคนเพิ่งทำความผิดใหม่ จะต้องมีการสืบพหุติกรรมเพิ่มเติมผ่านการลงพื้นที่และสอบถามพยานรอบข้าง

บุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสของการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดสามารถแจ้งความประสงค์ในการรับเงินสินรางวัลได้ โดยจะปกปิดชื่อของผู้รับเงินสินรางวัลด้วยการประทับลายนิ้วมือลงในใบรับแจ้งแทนการระบุชื่อ ซึ่งหน่วยงานมองว่าการให้เงินสินรางวัลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สามารถจับกุมผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ได้ เพราะผู้ซึ่งนำไปสู่การแจ้งจับ ส่วนใหญ่จะมีส่วนเข้าไปข้องเกี่ยว หรือ เป็นสายลับที่หน่วยงานส่งเข้าไปแฝงตัวที่ทราบถึงกระบวนการเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อตอบแทนความเสี่ยงที่ถึงขนาดว่าหากขาดข้อมูลจากบุคคลเหล่านี้ หน่วยงานจะไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการจับกุมผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ได้เลย โดยจะให้ตามปริมาณของยาเสพติดที่จับได้ แต่ไม่เกิน 2 ล้านบาท ในขณะที่ก็มีบุคคลที่ไม่ประสงค์จะรับเงินสินรางวัลด้วยเช่นเดียวกัน เพียงแต่ต้องการให้หน่วยงานเข้าไปจัดการปัญหาเสพติดที่แพร่ระบาดในพื้นที่ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาเสพติดก็มี

กระบวนการคุ้มครองส่วนใหญ่เป็นลักษณะของการคุ้มครองพยานทั่วไป ซึ่งดำเนินการโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แต่ที่ผ่านมาไม่ว่าผู้ให้ข้อมูลจะเป็นบุคคลทั่วไปที่ไม่สามารถทนต่อปัญหาของยาเสพติด หรือบุคคลที่เป็นสายลับของหน่วยงาน ยังไม่ได้รับการกระทำตอบโต้จากผู้ถูกร้องเรียนจนถึงขั้นที่จะขอรับการคุ้มครอง และยังไม่

การให้สายลับของหน่วยงานขึ้นเป็นพยานเพื่อให้การในชั้นศาล เพราะมีหลักฐานปรากฏชัดเจนและเพียงพออยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการเบิกตัวพยานที่เป็นสายลับเพิ่มเติม

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว หน่วยงานจะเริ่มตรวจสอบประวัติจากฐานข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคล สถานที่ หรือพื้นที่ และทำการติดตามเพื่อตรวจสอบพฤติกรรม หากมีพฤติกรรมต้องสงสัย หน่วยงานก็สามารถออกหมายจับได้เลย และภายหลังจากตรวจสอบพฤติกรรมแล้วพบว่าผู้ถูกร้องเรียนหรือพื้นที่ที่ถูกร้องเรียนมาไม่เป็นได้เป็นไปตามที่ผู้ร้องเรียนได้ให้ข้อมูลเอาไว้ เรื่องร้องเรียนนั้นก็ถือเป็นอันยุติโดยไม่ได้ดำเนินทางคดีกับผู้ร้องเรียน แต่หน่วยงานก็จะเก็บเอาไว้เพื่อเป็นฐานข้อมูล และหากมีการร้องเรียนเกิดขึ้นซ้ำ หน่วยงานก็จะนำเรื่องร้องเรียนนั้นกลับมาพิจารณา

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 12

บุคคลผู้ซึ่งแจ้งเบาะแสของการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบ หน่วยงานจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง และตรวจก่อนสอบว่าผู้แจ้งใช้สิทธิโดยสุจริตในการแจ้งหรือมีเจตนาร้ายอื่นแอบแฝงเพื่อกลั่นแกล้งหรือไม่ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการแจ้งเบาะแสของการทุจริตเกิดขึ้น และผู้แจ้งไม่ประสงค์ที่จะเป็นพยานในชั้นสอบสวน หรือ ผู้แจ้งไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยตัว หน่วยงานผู้รับข้อมูลจะต้องรักษาข้อมูลนั้นเอาไว้ให้เป็นความลับ หากมีการรั่วไหลของข้อมูล ผู้ที่ทำให้ข้อมูลนั้นรั่วไหลจะต้องมีความผิด ถึงกระนั้นก็ไม่มีอะไรรับรองว่าข้อมูลนั้นจะได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ขึ้นอยู่กับ การบังคับใช้กฎหมาย ความรู้และประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ แน่แน่นอนว่า การเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสดอาจนำมาสู่การทำให้ผู้แจ้งมีเหตุ

อันตรายจากการโต้ตอบ ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยเองก็ยังไม่มีความหมายที่จะคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้แจ้งเบาะแส ทำให้บุคคลนั้นไม่มีความมั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้งที่เป็นของตนเองหรือคนรอบครัว

เราพบว่าจำนวนผู้ร้องเรียนมีมากขึ้นโดยพิจารณาจากสถิติการใช้ช่องทางประมาณที่ทางกรมสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมได้ตั้งไว้ 12 ล้านบาท และได้ใช้งบประมาณดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ 80-90% ต่อปี ทุกปี ดังนี้ หน่วยงานเห็นว่าควรจะมีการให้เงินรางวัลเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ให้ข้อมูลมีความกล้าที่จะออกมาเปิดเผยข้อมูลของการประพฤติมิชอบมากขึ้น แต่ต้องเกิดขึ้นภายหลังที่มีการนำคดีขึ้นสู่ชั้นสืบสวนและมีการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ อันนำมาสู่การยึดทรัพย์สินให้ทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน แต่ต้องมีหลักเกณฑ์ในการให้รางวัล นอกจากนี้ยังเห็นว่าจะต้องมีการให้การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและค่าเบี้ยเลี้ยงรายวัน โดยหน่วยงานจะเป็นผู้ประเมินและให้การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจากการร้องขอการคุ้มครอง และจะได้รับเงินจากหน่วยงานที่ทำงานที่ความตกลงได้ส่งเรื่องมา ไม่ว่าจะเป็นจาก ปปช. หรือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งขาดทรัพยากรทางด้านกองกำลังและจำนวนบุคลากรที่จะให้การคุ้มครอง ซึ่งหน่วยงานของเราเห็นว่าหาก ปปช. หรือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะมีทรัพยากรในส่วนดังกล่าวและหันมาให้การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลด้วยตนเองนั้นเป็นเรื่องที่ดี แต่ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับการคุ้มครองไม่น่าจะทั่วถึงเท่ากับการคุ้มครองจากตำรวจ เพราะเรามีทรัพยากรครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เช่น สถานีตำรวจและนายตำรวจ เป็นต้น เราจึงเหมาะมากกว่าที่จะเข้ามาดูแลและให้ความคุ้มครอง

นอกจากมาตรการจูงใจด้วยเงินรางวัลแล้ว หน่วยงานยังเสนอว่า ควรจะมีมาตรการจูงใจอื่น เช่น การลดภาษี หรือ การหางานให้ทำ แต่ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบว่าเบาะแส นั้น จะทำให้รัฐสามารถตามเอาเงินจากการทุจริตที่เสียไปกลับคืนมาเป็นงบประมาณแผ่นดินได้ในมูลค่าเท่าไร รวมไปถึงการมีประกาศชมเชยบุคคลผู้แจ้งเบาะแสในทางลับ

หากมีการตอบโต้จากการข่มขู่ คุกคาม กลั่นแกล้ง หรือการสร้างความรำคาญใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแส ผู้ที่ถูกกระทำได้ตอบจะต้องแจ้งความแก่เจ้าพนักงานพร้อมแสดงหลักฐานของการได้ตอบ เพื่อที่จะทำให้เราสามารถประเมินระดับความเสี่ยงและการได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม จากนั้นก็มีเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เข้าไปดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้ที่ถูกกระทำการได้ตอบ

การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อแกล้งฟ้องบุคคลอื่น จะต้องมีการตรวจสอบพฤติกรรมการของผู้แจ้งก่อน ซึ่งหากเบาะแสที่แจ้งมาไม่มีมูลหรือไม่เป็นความจริง บุคคลผู้แจ้งเบาะแสมาอาจจะต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาแกล้งฟ้อง ทั้งนี้การจะเอาผิดหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของตร. เพราะต้องดูว่าขาดเจตนาหรือไม่ เช่น การเข้าใจผิดเราก็จะยกประโยชน์ให้กับผู้แจ้ง และผู้ที่ถูกร้องเรียนก็สามารถที่จะแจ้งข้อหาหมิ่นประมาทแก่ผู้กลั่นแกล้งได้เช่นเดียวกัน แต่กรณีการแจ้งเบาะแสเพราะความเข้าใจผิดหรือขาดเจตนาทุจริต ก็จะมีการเรียกผู้ร้องเรียนมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกลั่นกรองข้อมูล การให้ข้อมูลผู้ให้ข้อมูลจะต้องชี้ช่องชัดเจนและมีความเชื่อมั่นในข้อมูลว่าเป็นจริงเสียก่อน

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 13

การให้อำนาจทางกฎหมายแก่องค์กรของเราในการพิจารณา รับเรื่อง เป็นการกระทำความผิดอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ทางทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่เป็นการแจ้งทรัพย์สินทางกายภาพ ยังไม่มีการแจ้งเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับกระแสเงินเข้ามา มีกรณีของสหกรณ์ แต่ก็ยังไม่ชี้ชัดว่าเป็นเรื่องของกระแสเงินที่ผิดกฎหมายและหากมีประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานก็จะส่งเรื่องไปยังกรมคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสืบสวนคดีพิเศษให้ดำเนินการ คุ้มครอง ทว่าจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอในการให้ความคุ้มครอง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเชื่อมั่นต่อการบังคับใช้กฎหมาย และ หากบุคคลใดซึ่งอยู่ในฐานะพยานได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง และทรัพย์สิน องค์กรของเราสามารถให้เงินอันเป็นค่าใช้จ่าย ที่จำเป็นตามสมควร ซึ่งมาตรการเหล่านี้อาจทำให้ผู้มีเจตนาไม่สุจริต ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเพื่อผลประโยชน์ในการขอการคุ้มครองพยานได้ ซึ่งจากประสบการณ์ของตนเองพบว่า ร้อยละ 95 ของข้อมูลที่ได้รับมา ไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินคดีโดยสมบูรณ์ในการสืบทรัพย์สินได้ เช่น การตัดข่าวมาให้แจ้ง แต่ไม่สามารถชี้ช่องความผิดได้เลยหรือเบาะแส อย่างอื่นได้เลย อย่างไรก็ตาม องค์กรของเราตระหนักดีว่าศักยภาพ ในการให้ข้อมูลนั้นมีอยู่จำกัดสำหรับบางคนผู้แจ้ง ดังนั้นองค์กรของเรา จึงใช้เกณฑ์การเชื่อโดยสุจริตว่าข้อมูลหรือเบาะแสที่แจ้งเป็นการกระทำ ความผิดตามกฎหมายและมีเหตุผลอันเหมาะสมที่จะเชื่อเช่นนั้นอย่าง เพียงพอ

ในขณะที่เดียวกัน มีการออกมาตรการเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิด

เป็นจำนวนเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาว่าด้วยเรื่องของการแจ้งเบาะแสการกระทำผิดที่ยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดเอาไว้แต่เดิมนั้น เคยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการกำหนดให้สินรางวัล แต่ถูกยกเลิกไปภายหลัง เพราะถูกกล่าวหาโดยประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเห็นว่าการให้สินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่อาจจะมีผลต่อดุลพินิจต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ก็จะเร่งทำแต่คดีทรัพย์สินเพื่อจะเอาแต่สินรางวัลอย่างเดียว หรือยึดยึดข้อหาอันเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยไม่ชอบ อีกทั้งยังมีการเวียนการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานต่างๆ ที่ให้สินรางวัล โดยผู้ไม่สุจริตจะรู้ว่าหน่วยงานไหนให้สินรางวัล ก็จะมีคนมาคอยแจ้งเวียนเพื่อหวังเงินรางวัลอยู่เสมอๆ กลายเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับหน่วยงานกำกับดูแลโดยไม่สมควร หรือในบางกรณีจำนวนเงินไม่เกิน 1 ล้านบาทนั้นอาจน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายจากการถูกตอบโต้ ทำให้ประชาชนไม่มีแรงจูงใจมากพอในการแจ้งข้อมูล ซึ่งเป็นจำนวนที่สำนักงานเห็นชอบโดยไม่รู้ว่ามีฐานอะไรในการกำหนดจำนวนเงินดังกล่าวตั้งขึ้นมาโดยไม่ได้เทียบเคียงหรือศึกษาจากกรณีของต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน หน่วยงานอย่าง ปปส. หรือ กรมศุลกากร ไม่ได้กำหนดสินรางวัลโดยอาศัยพีดานของจำนวนเงินที่แน่นอนเพื่อสร้างแรงจูงใจ แต่ให้สินรางวัลนำจับเป็นร้อยละในอัตราที่สูง ซึ่งการเลือกใช้นโยบายของเราทำให้ลดพฤติกรรมการหาประโยชน์จากช่องทางนี้โดยไม่ชอบ แต่ก็ลดแรงจูงใจในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามไปด้วยเช่นกัน เห็นได้จากในปัจจุบันองค์กรของเราตั้งกองทุนสินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล แต่เงินสินรางวัลดังกล่าวยังไม่เคยได้ใช้เลย ซึ่งอาจจะสะท้อนได้ว่าการเผยแพร่เรื่องสินรางวัลในองค์กรของเรา ก็อาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพพอด้วยเช่นกัน

การมอบโล่ประกาศเกียรติคุณให้ผู้แจ้งเบาะแส เป็นข้อเสนออีกทางหนึ่งที่เคยถูกนำมาใช้ นอกเหนือจากมาตรการจูงใจด้วยเงินรางวัล แต่สุดท้ายก็ต้องถูกยกเลิกไปเนื่องจากเป็นการเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสทำให้บุคคลนั้นอาจได้รับอันตรายจากการกระทำตอบโต้ของคู่กรณี ดังนั้นกฎหมายไทยจึงยังไม่มีมาตรการจูงใจอื่นนอกจากการให้เงินรางวัล

ในส่วนของ การสร้างแรงจูงใจนอกเหนือจากการให้สินรางวัล หรือโล่ประกาศเกียรติคุณนั้น ตนมองว่ามาตรการจูงใจด้วยสินรางวัล ยังมีปัญหา แม้ว่าจะไม่ต้องเสียภาษีจากสินรางวัลที่ได้รับ แต่บางคนยังอยากได้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นมากกว่า เช่น สิทธิในการลดหย่อนภาษี หรือได้รับการยกเว้นภาระบางประการ ค่ารักษาพยาบาล การใช้บริการสาธารณะโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือการเลื่อนขั้น เลื่อนยศ ขดเชย แทนการได้รับสินรางวัล เพราะประโยชน์พวกนี้คุ้มค่าและเก็บกินได้นานกว่า ทำให้เกิดแรงจูงใจมากกว่าการให้สินรางวัลเพียงครั้งเดียว

การมีศูนย์กลางในการประสานการจัดการด้านข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแส งบประมาณและบุคลากร ทำให้การออกมาตรการในการคุ้มครอง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับพยานที่ประสงค์ขอรับการคุ้มครอง และการกำหนดมาตรการให้บทลงโทษการผู้ที่มีเจตนาไม่สุจริตให้การให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ ซึ่งในส่วนนี้เรายังขาดเจ้าภาพหลักอยู่ ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง

เพื่อลดความเกรงกลัวจากการกระทำตอบโต้ของคู่กรณี จึงได้มีการไต่สวนแยกกันระหว่างผู้ให้ข้อมูลและผู้ถูกกล่าวหา ไม่มีการเผชิญหน้าระหว่างกัน แต่ในกรณีจำเป็นต้องไต่สวนร่วมก็สามารถดำเนินการไต่สวนร่วมด้วยการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการประกอบให้การให้การใน

ชั้นศาล ทั้งนี้ ก็เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

นอกเหนือจากการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของเรา กับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแล้ว ภาคเอกชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางทรัพย์สินได้ ซึ่งก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินโดยยินดีที่จะให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงาน ส่วนการประสานงานกับภาคเอกชนอื่นเป็นเพียงไปเฉพาะการเผยแพร่สนับสนุนให้มีการแจ้งข้อมูลหากพบเห็นการกระทำผิดเท่านั้น เช่น การป้องปรามพฤติกรรมการโต้กลับของผู้กระทำความผิดในภาคเอกชน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่ากฎหมายที่ถูกบังคับใช้ ส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะเป็นลักษณะที่มีการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสมากยิ่งขึ้น แต่ยังมีได้รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้แจ้งเบาะแสที่อาจได้รับความเสียหายทั้งทางชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน ชื่อเสียงซึ่งอาจรวมไปถึงการถูกกลั่นแกล้งที่ส่งผลกระทบต่อด้านหน้าที่การงานหรือการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ มีกฎหมายกลางเรื่องการแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานรับรองเอาไว้อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่เคยใช้กับผู้ที่แจ้งข้อมูลโดยทุจริต ส่วนผู้ที่ทุจริตได้รับความคุ้มครองอยู่แล้วเพราะขาดเจตนา

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 14

หน่วยงานของเรามองว่าหากประชาชนซึ่งไม่ใช่บุคคลภายในองค์กร เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแล และแจ้งเบาะแสของการประพฤติมิชอบภายในองค์กรต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ดี เพราะจะทำให้สังคมได้เห็นถึง

ความโปร่งใสภายในองค์กรนั้น ๆ แม้ว่าภายในหน่วยงานเองจะมีการกำกับดูแล แต่ก็ยังคงมีเรื่องร้องเรียนปัญหาการประพฤติมิชอบจากบุคคลภายในอยู่บ้าง และยังมีอีกหลายคนที่ยังไม่กล้าเปิดเผยการกระทำมิชอบดังกล่าว เพราะเกรงกลัวการถูกกลั่นแกล้งในที่ทำงานจากผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงไม่อยากจะฟ้องร้องที่อาจทำให้เสียเวลาและทรัพยากรการเงินไปโดยใช่เหตุ

เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลของการประพฤติมิชอบมากขึ้น หน่วยงานจะต้องทำให้ผู้ร้องเรียนมั่นใจในกระบวนการทำงานของหน่วยงานเอง ด้วยการไม่เปิดเผยข้อมูลใดๆ ที่เป็นการระบุถึงตัวผู้เปิดเผยข้อมูล รวมไปถึงให้การคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งประกอบกับแนวทางการปฏิบัติต่อพยานและระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ซึ่งหมายรวมไปถึงคนในครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดพยาน และ หากผู้ร้องเรียนเป็นข้าราชการในหน่วยงาน ก็สามารถชำระเบี้ยขบับของสำนักงาน ก.พ. มาใช้โดยอนุโลม แต่ต้องเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยห้ามมิให้มีการกลั่นแกล้งผู้เปิดเผยข้อมูล ให้การคุ้มครองจากการกลั่นแกล้งผู้เปิดเผยข้อมูล และพนักงานอัยการสามารถแก้ต่างให้ผู้เปิดเผยข้อมูลหากมีการฟ้องร้องเกิดขึ้น

หากมีความจำเป็นต้องมีการเผชิญหน้าระหว่างพยานและจำเลยในขั้นตอนการสืบความในชั้นศาล ศาลจะอนุญาตให้มีการสืบพยานผ่านทาง Video conference แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลซึ่งจะคำนึงถึง เพศ อายุ ลักษณะ และสภาพจิตใจของพยาน เช่น การสืบพยานเด็กที่เกรงกลัวต่อจำเลย ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการเผชิญหน้ากันระหว่างพยานและจำเลย แต่ก็สามารถมีการถามค้านได้จากทนายฝ่ายตรงข้าม หรือจะกำหนดให้การให้การให้การกับพนักงานสอบสวนและอัยการนั้น โดยศาลต้องรับฟังและ

ไม่ต้องนำมาเบิกความต่อศาลอีกนั้น แต่วิธีหลังนี้จะทำให้น้ำหนักพยานน้อยลงไป และต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมารองรับเสียก่อน

หน่วยงานเห็นว่าการจ่ายเงินสินบนเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการจูงใจให้มีผู้มาเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น แต่ไม่ใช่ทุกเรื่องทั้งหมด เรื่องที่จูงใจและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของเรา เช่น หากมีการหลบหนีการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหา แล้วมีการแจ้งเบาะแสว่าบุคคลนั้นหนีหายไปอยู่ที่ใด หน่วยงานจะมีการให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งความนำจับ และจ่ายเงินรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่ที่สามารถจับกุมผู้หลบหนีได้จากค่าปรับของผู้กระทำความผิดที่หลบหนีการประกันตัว ซึ่งสินรางวัลนั้นจะกำหนดตามที่เห็นสมควรตามระเบียบของกฎหมายและความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง นอกจากการให้เงินรางวัลแล้ว ยังต้องมีการปลูกฝังทัศนคติหรืออุดมการณ์ให้ยึดมั่นต่อความถูกต้องและความยุติธรรม รวมไปถึงการสร้างความมั่นใจให้ผู้เปิดเผยข้อมูลมีความกล้าที่จะแจ้งเบาะแสดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานของเราเองก็เห็นว่าประเทศไทยควรมีมาตรการพิเศษในการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลให้เทียบเท่ากับผู้เป็นพยาน และให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลอย่าง UNCAC

หากประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลถูกกระทำการได้ตอบจากผู้ถูกร้องเรียน หน่วยงานเห็นควรว่าต้องมีมาตรการป้องกันการได้ตอบให้ครอบคลุมถึงในส่วนของผู้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นประชาชน ซึ่งหมายรวมถึงการออกกฎหมายให้การคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำความผิดหรือพยานทั้งทางแพ่งและทางปกครอง เพื่อปิดช่องว่างของกฎหมายที่ยังเหลืออยู่ แต่หากการออกกฎหมายใหม่มีกระบวนการที่ยากในทางปฏิบัติมากจนเกินไป ก็ควรที่จะกำหนดมาตรการ ระเบียบ หรือ ขยายแนวทางเป็นการภายในเพื่อรองรับการเปิดเผยข้อมูลในการประพุดติมิชอบ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน

การใช้สิทธิไม่สุจริตแจ้งเบาะแสเพื่อกลั่นแกล้งบุคคลอื่น หน่วยงานจะต้องมีการดำเนินการคดีกลับกับผู้แกล้งฟ้อง โดยส่วนมากแล้วหน่วยงานจะไม่ค่อยรับบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่ระบุชื่อผู้แจ้งที่อาจนำมาสู่การแกล้งฟ้องได้ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์นั้นจะมีรายละเอียดเพียงพอจะสืบหาที่มาที่ไป และมีความจำเป็นจะต้องสร้างความคุ้มกันปกป้องผู้เปิดเผยที่ใช้สิทธิโดยสุจริต แต่อาจเป็นการเข้าใจผิดจากการฟ้องร้องด้วยเช่นกัน หรือเชื่อโดยสุจริตว่าข้อมูลนั้นเป็นความจริง ปราบจากเจตนาจะกลั่นแกล้งให้ได้รับความเสียหาย ก็จะไม่ต้องถูกดำเนินคดี ซึ่งเจ้าพนักงานจะมีอำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูล นอกจากนี้ผู้เสียหายจากการแกล้งฟ้องก็สามารถดำเนินข้อหาหมิ่นประมาทกับผู้แกล้งฟ้องได้

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 15

หน่วยงานจะเป็นผู้ส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานอื่นเพื่อดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน หากเป็นคดีพิเศษ จะส่งเรื่องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ แต่หากเป็นกรณีของคดีทั่วไป ก็จะส่งเรื่องให้อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้การให้ความคุ้มครองจะครอบคลุมไปถึงบุคคลในครอบครัว แต่ก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานที่ให้การคุ้มครองด้วยว่าจะให้การคุ้มครองแก่บุคคลใดบ้าง ซึ่งที่ผ่านมามีการคุ้มครองพยานของหน่วยงานที่รับเรื่องต่อไปก็ยังไม่มีการดำเนินคดีที่ได้รับความเสียหายจากการตอบโต้ แม้ว่าจะไม่สามารถคุ้มครองพยานผู้นั้นได้ไปตลอด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการเงินและจำนวนบุคลากร

พยานผู้ให้ข้อมูลในคดีอาญาจะเข้ามาให้การต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนตามหมายเรียกของศาล หากพยานไม่มาตามหมายเรียกจะต้องออก

หมายจับเพราะถือเป็นการขัดต่อหมายเรียกของศาล แต่หากกล่าวถึงการใช้มาตรการในการจูงใจผู้ให้ข้อมูลด้วยเจตนาสุจริต หน่วยงานมองว่าเป็นการจูงใจในการให้ข้อมูลนั้นขัดต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่จะต้องมีการปลูกฝังความคิดในการต่อต้านการกระทำการเชิงทุจริตมาตั้งแต่ต้น จึงจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้บุคคลแจ้งข้อมูลได้

ผู้ที่ใช้เจตนาไม่สุจริตในการแจ้งเบาะแสเท็จโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำลายชื่อเสียงของผู้อื่น บุคคลนั้นจะต้องถูกฟ้องกลับข้อหาแจ้งความเท็จ ซึ่งเรื่องร้องเรียนเหล่านี้มักจะไม่มีความมูลและส่วนใหญ่ไม่ได้ระบุผู้ร้องเรียนเพื่อป้องกันการถูกฟ้องกลับฐานแจ้งความเท็จ สุดท้ายทำให้เรื่องร้องเรียนนั้นตกไปโดยที่ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ร้องเรียนที่ใช้เจตนาไม่สุจริตได้

นอกจากการประสานงานเพื่อส่งเรื่องในการคุ้มครองพยานไปยังกรมสืบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว หน่วยงานไม่ได้มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในต่างประเทศ อีกทั้งในกระบวนการสอบสวนในชั้นศาลของประเทศไทยปัจจุบันยังไม่ได้อนุญาตให้มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การสอบสวนผ่านวิดีโอคอล เพื่อลดความเกรงกลัวของพยาน ทั้งนี้เพื่อให้ทนายฝ่ายตรงข้ามได้มีการถามค้านเพื่อความยุติธรรมแก่ผู้ถูกร้องเรียน

ดังนั้น หน่วยงานจึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นในการออกมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือพยาน เพราะปัจจุบันก็มีกฎหมายกลางในการให้การคุ้มครองพยาน และการเอาผิดจากการแจ้งความเท็จอยู่แล้ว แต่เสนอว่าควรมีหน่วยงานกลางที่มารับผิดชอบในการคุ้มครองพยานโดยตรง

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 16

การแจ้งเบาะแสเพื่อร้องเรียนการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการทุจริต หรือการประทุพติมิชอบ บุคคลผู้ซึ่งรู้เห็นถึงการกระทำดังกล่าวสามารถให้ ข้อมูลต่อหน่วยงานได้ทั้งทางโทรศัพท์สายด่วน การส่งจดหมายร้องเรียน มายังหน่วยงาน การแจ้งเบาะแสผ่านเว็บไซต์ ซึ่งผู้แจ้งที่ได้แจ้งข้อมูล เข้ามาที่หน่วยงานจะเป็นทั้งเรื่องที่ถูกแจ้งได้รับความเดือดร้อน และเรื่อง ที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ เช่น การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ของทางราชการ ดังนั้น หน่วยงานที่ได้รับแจ้งมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความ ปลอดภัยเพื่อให้ผู้แจ้งมั่นใจว่าข้อมูลที่แจ้งและตัวตนของผู้แจ้งจะต้อง ถูกเก็บเอาไว้เป็นความลับ

มาตรการจูงใจ ส่วนตัวในเชิงปฏิบัตินั้น การแจ้งเบาะแสเป็นการ มีส่วนร่วมของประชาชน การได้รับผลตอบแทน จึงไม่เห็นด้วย ทุกคน ต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครองประโยชน์สังคม เพราะเมื่อสังคมเป็นสุข ตนเองก็เป็นสุข แต่การแจ้งเบาะแสที่เป็นตัวเงินที่ภาครัฐได้ประโยชน์ เช่น การหนีภาษี ส่วนนี้ควรจะให้ค่าตอบแทนเพราะรัฐได้ประโยชน์จาก การได้รับภาษี หรือมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกเรื่องต้องมี ค่าตอบแทนไว้ทั้งหมด

ภายหลังได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนแล้ว หน่วยงานจะพิจารณาถึง ผลที่จะกระทบต่อผู้ให้ข้อมูล แล้วจะมีการประสานงานกับฝ่ายปกครอง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้การคุ้มครอง ส่วนมาตรการกลไกด้าน กฎหมายด้านการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล หน่วยงานมองว่ากฎหมายที่มีอยู่ ในปัจจุบันนั้นครอบคลุมและเพียงพออยู่แล้วไม่จำเป็นต้องออกกฎหมาย ใหม่ แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนจะต้องนำมาตรการ และกฎหมายเหล่านั้นไปปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อประสิทธิภาพ

ในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล และทำให้ผู้ให้ข้อมูลรู้สึกเชื่อมั่นว่า หากตนเปิดเผยข้อมูลแล้วจะปลอดภัยจากการกระทำตอบโต้

หากมีการรั่วไหลของข้อมูลหรือตัวตนของผู้ร้องเรียนซึ่งอาจจะนำมาสู่การกระทำโต้ตอบจากผู้ถูกร้องเรียน เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องร้องเรียน รวมไปถึงผู้บังคับบัญชาของสายงานนั้นจะต้องถูกดำเนินการทางวินัย ตามระเบียบราชการ หรือ ลงโทษผู้ที่เผยแพร่ข้อมูลเรื่องร้องเรียน

การใช้สิทธิของตนอย่างไม่สุจริตเพื่อการกลั่นแกล้งให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย แต่อย่างไรก็ตามในนามของหน่วยงานผู้รับเรื่องร้องเรียนจะต้องรับเรื่องร้องเรียนนั้นเอาไว้แล้วดำเนินการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง หากตรวจสอบแล้วไม่พบการกระทำผิด ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือไม่ได้ละเมิดต่อข้อกำหนด ตามที่ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนนั้นก็เป็นอย่างยุติไป ไม่ได้มีการดำเนินคดีในข้อหาแจ้งความเท็จ เพราะเรื่องร้องเรียนนั้นอาจเป็นเรื่องที่เข้าใจผิด เว้นแต่หากมีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะโดยมีเจตนาเพื่อกลั่นแกล้งผู้อื่น คู่กรณีสามารถเอาผิดตามกฎหมายต่อบุคคลนั้นได้ เช่น การฟ้องหมิ่นประมาท เป็นต้น

ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 17

หน่วยงานขอรวมความหมายของคำว่า “ผู้แจ้งเบาะแส” ให้หมายรวมไปถึง “ผู้ร้องเรียน” และ “ผู้กล่าวโทษ” ด้วย เนื่องจากประเด็นที่ร้องเรียนหรือกล่าวโทษมักจะมีประเด็นที่ผู้ร้องเรียน/กล่าวโทษให้ลักษณะที่เป็นการชี้ประเด็นการทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันภายในหน่วยงานเองยังไม่ถือว่ามีความสำคัญในการให้ข้อมูลมากนัก สภาพปัญหาจึงยังไม่ถึงขั้นวิกฤต หรือเกินกว่าที่จะดำเนินการไม่ได้

ส่วนมากเรื่องร้องเรียนยังไม่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หากแต่เป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความเสมอภาคหรือเป็นธรรมในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ เช่น การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนขั้นเงินเดือน รวมถึงไปถึงการบริหารของผู้บริหารบางระดับ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจหรือการใช้ดุลยพินิจในการไม่ต่อสัญญาจ้าง ซึ่งบางเรื่องจะมีประเด็นในเรื่องของการทุจริต ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมายรวมอยู่ด้วย

ในการแก้ปัญหาดังกล่าว จะมีการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือระดับขึ้นไปดำเนินการและพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรม และประสานความเข้าใจ กรณีที่เป็นความผิดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับของหน่วยงาน จะต้องดำเนินการให้ถึงที่สุด ณ ขั้นตอนที่ถูกกฎหมายกำหนด

หน่วยงานยังไม่มีกรให้สินรางวัลเพื่อจูงใจให้มีผู้มาแจ้งข้อมูล แต่เห็นว่าหากมีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ก็น่าจะเป็นแรงจูงใจได้ระดับหนึ่ง นอกจากนี้การให้ข้อมูลในประเด็นการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบในหน่วยงาน จะต้องถือว่าผู้ให้ข้อมูลเหล่านั้นอาศัยความกล้าหาญและแสดงถึงความทนไม่ได้ต่อการกระทำผิด จึงเห็นควรให้มีการจัดแจ้งทำไว้เป็นข้อมูลประกอบในการประเมินสมรรถนะของบุคคลดังกล่าว เพื่อเป็นการตอบแทนที่จะทำให้ผู้ให้ข้อมูลเกิดขวัญและกำลังใจ

ปัจจุบันยังไม่มีกรดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในการประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานอื่น หากแต่เป็นเพียงการขอทราบหลักเกณฑ์เพื่อนำมากำหนดและใช้มาตรการของหน่วยงาน

ได้มีการออกประกาศมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลการประพฤติผิดจรรยาบรรณ ใช้บังคับเป็นการภายใน โดยถือเป็นหน้าที่

ของผู้บังคับบัญชาทุกลำดับชั้นที่ต้องให้ความคุ้มครองและหากผู้ให้ข้อมูล
ยังเห็นว่ามาตรการดังกล่าวไม่เพียงพอก็สามารถร้องขอต่อผู้บังคับบัญชา
ในลำดับที่สูงขึ้น เพื่อให้กำหนดมาตรการคุ้มครองให้เพียงพอได้

เนื่องจากยังไม่เคยมีประเด็นที่เกี่ยวกับผู้ใช้เจตนาไม่สุจริตเพื่อ
เป็นช่องทางในการสร้างความเสียหายแก่บุคคลอื่น จึงทำให้หน่วยงาน
เองไม่มีแนวทางเพื่อปฏิบัติในการแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป จากการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 17 ราย พบว่า หน่วยงาน
ของรัฐเกินครึ่งให้ความสำคัญกับการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส โดยจัดให้มี
ช่องทางเข้าถึงหลายช่องทางที่หลากหลาย ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะหน่วยงาน
เหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและมีการตรวจสอบการ
กระทำผิดตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ในขณะที่ภาคอื่น ๆ
เช่น ภาคประชาสังคมจะฝังตัวเองอยู่ในพื้นที่เพื่อที่จะส่งเสริมให้ผู้แจ้ง
เบาะแสรู้ถึงสิทธิและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในเรื่องของมาตรการความคุ้มครองสำหรับผู้แจ้งข้อมูล
หรือเบาะแส พบว่าเกือบทั้งหมดจะมีการรักษาความลับของผู้แจ้งข้อมูล
หรือเบาะแส ไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบเพื่อป้องกันการโต้ตอบและ
อาจจะมีการประเมินความเสี่ยงและการให้ความคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นกรณี
ที่จะเกิดการโต้ตอบจากคู่กรณีได้ ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีอาศัทรพพยากรที่จำกัด
ทำให้หลาย ๆ หน่วยงานไม่สามารถที่จะดำเนินการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูล
หรือเบาะแสได้เพียงพอ แต่ต้องพึ่งพาดำรวจเข้ามาสนับสนุนเพราะ
มีทรัพยากรครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เช่น สถานีตำรวจและนายตำรวจ
เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวจึงเหมาะสมมากกว่าที่จะเข้ามาดูแลและให้
ความคุ้มครองในส่วนนี้

สำหรับมาตรการจูงใจด้วยการให้สินรางวัลแก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส นั้น พบว่า หลายๆ หน่วยงานยังมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการให้สินรางวัล โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเป็นการทั่วไป หรือเป็นการกระทำความผิดเชิงลหุโทษนั้น เห็นว่า การให้สินรางวัลไม่จำเป็นต้องมี เพราะเป็นการขัดต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนเข้ามาเกี่ยวข้อง การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชน และหากประชาชนรู้สึกดีของตนเองและมีทัศนคติเรื่องการรักษาประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมโดยทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการคุ้มครองประโยชน์สังคม เพราะเมื่อสังคมเป็นสุข ตนเองก็เป็นสุข นอกจากนี้ การให้สินรางวัลไม่เป็นผลต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซ้ำยังเป็นช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย ในอีกแง่หนึ่ง หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เป็นการเฉพาะ หรืออาศัยกฎหมายเฉพาะนั้น เห็นว่ามาตรการจูงใจด้วยการให้สินรางวัลเป็นปัจจัยหนึ่งที่เพิ่มแรงจูงใจให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น อีกทั้ง ผู้ที่นำไปสู่การแจ้งจับกุมการกระทำความผิด ส่วนใหญ่จะมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือเป็นสายลับที่หน่วยงานส่งเข้าไปแฝงตัว ดังนั้นจึงสมควรได้รับค่าตอบแทนสำหรับความเสี่ยงที่อาจจะต้องเผชิญเพราะหากขาดข้อมูลจากบุคคลเหล่านี้ หน่วยงานจะไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดตราดรายใหญ่ได้เลย นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ว่าผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสอาจจะต้องใช้จ่ายเงินในการต่อสู้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การฟ้องร้องอันเป็นผลมาจากการโต้ตอบได้ ดังนั้นในกลุ่มนี้จึงเห็นว่า การให้สินรางวัลมีความจำเป็นสำหรับกรณีที่เป็นความผิดลักษณะเฉพาะ และหากขาดเบาะแสนี้ก็ไม่สามารถพบเจอความผิดนี้ได้เลย แต่ต้องเกิดขึ้นภายหลังที่มีการนำคดีขึ้นสู่ชั้นสืบสวนและมีการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อันนำมาสู่การยึดทรัพย์สินให้ทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดินเสียก่อนเท่านั้น

ประเด็นสุดท้ายคือการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อกลั่นแกล้งให้
ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหายนั้น จากการสัมภาษณ์พบว่า มีความ
เป็นไปได้ที่จะพบเห็นการกระทำเชิงกลั่นแกล้งผู้อื่นเพื่อให้เสื่อมเสีย
หรือได้รับความเสียหาย ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ
ที่ผ่านมาพบว่า ทุกหน่วยงานจะต้องมีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนอย่าง
ละเอียด เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งเสียก่อนว่ามีมูลและน่าเชื่อถือหรือไม่
หากพบกรณีร้องเรียนเพื่อกลั่นแกล้ง แม้ว่าจะมีกฎหมายกลางเรื่องการ
แจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานรับรองเอาไว้อยู่แล้ว แต่หน่วยงานส่วนใหญ่
ในทางปฏิบัติก็ไม่เคยใช้กับผู้ที่แจ้งข้อมูลโดยทุจริตเลย ด้วยกังวลว่า
การเอาผิดกับผู้ที่แจ้งเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีมูลเข้ามาจะทำให้ผู้ที่ต้องการ
แจ้งข้อมูลรู้สึกกลัว และไม่กล้าแจ้งอันเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์
สาธารณะอีกเลย ทั้งนี้หน่วยงานมีความต้องการที่จะให้ประชาชน
มีความกล้าหาญในการแจ้งเบาะแสของการกระทำมิชอบเหล่านั้น
โดยหน่วยงานจะเป็นผู้ตรวจสอบเองว่าเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นไปตามที่
ผู้ร้องเรียนได้แจ้งไว้หรือไม่ ในขณะที่อีกฝากหนึ่งก็มีมุมมองที่เห็นต่าง
ออกไปว่าควรจะต้องดำเนินคดีและลงโทษผิดวินัยที่เด็ดขาดและรุนแรง
กับผู้ที่แจ้งข้อมูลโดยทุจริตเพราะทำให้เสียเวลาในการตรวจสอบโดย
ไม่จำเป็น ทำให้เรื่องที่เหมาะสมควรต้องได้รับการตรวจสอบและช่วยเหลือ
ต้องล่าช้าออกไปอีก นอกจากนี้ การลงโทษด้วยการดำเนินคดีจะทำให้
ประชาชนจำเป็นจะต้องหาข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลให้ละเอียดถี่ถ้วน
มากขึ้น ก่อนที่จะร้องเรียนเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จะต้องสร้างความคุ้มกัน
ปกป้องผู้เปิดเผยที่ใช้สิทธิโดยสุจริตแต่อาจเป็นการเข้าใจผิดจากการ
ฟ้องร้องด้วยเช่นกัน หรือเชื่อโดยสุจริตว่าข้อมูลนั้นเป็นความจริง ปราศจาก
เจตนาจะกลั่นแกล้งให้ได้รับความเสียหาย ก็จะไม่ต้องถูกดำเนินคดี
ซึ่งเจ้าพนักงานจะมีอำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูล
หรือไม่

4.6 ข้อเสนอจากการประชุมกลุ่มย่อยเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

การประชุมระดมความคิดเห็นนี้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2560 เวลา 13.30 -14.30 น. ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วม อาทิ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ สถาบันวิชาการ โดยคณะผู้วิจัยสามารถสรุปความคิดเห็นที่เกี่ยวกับประเด็นหรือทั้งสิ้น 5 ประเด็นเพื่อจะนำไปสังเคราะห์และผนวกเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในบทที่ 5 ต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ควรมีมาตรการจูงใจทางการเงินหรือไม่ในการแจ้งเบาะแส?

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- ให้ข้อมูลว่า เมื่อปี 2551 ทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เคยมีการเสนอแก้ไขกฎหมายประเด็นการเพิ่มความคุ้มครองผู้ให้เบาะแส (มาตรา 89/2) โดยอ้างอิงจากกฎหมายในประเทศอเมริกา ที่มีการให้เงินสินบนและเงินรางวัล และหลังจากนั้นปี 2559 ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับที่ 5 เป็นการแก้ไขกรณีความผิดมีการเสนอเพิ่มมาตรการลงโทษทางแพ่ง (ครั้งแรกที่ประเทศไทยนำมาใช้) ซึ่งในมาตรการ 35/1 มีการเสนอให้เงินรางวัล โดยขยายฐานความผิดเพื่อนำเงินไปให้สินบน เงินรางวัล

- อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่าอาจจะเป็นช่องทางนำไปสู่การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยให้

ความเห็นเพิ่มเติมว่าประเด็นนี้มีแนวโน้มที่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตัดออก ซึ่งในมุมมองของนักกฎหมายแล้วประเด็นนี้อาจจะส่งผลต่อการเกิดการทุจริตของภาครัฐได้

ตัวแทนจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ

- การให้สินรางวัลไม่ได้ให้ในทุกๆ เรื่อง แต่จะเป็นเฉพาะกรณีคดีใหญ่ๆ ที่มีมูลค่าเป็นหลักพันๆ ล้าน กฎหมายจะมีการกำหนดให้เงินรางวัลกับพนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานศุลกากร ซึ่งเป็น การป้องกันการทุจริตในการรับเงินจากฝั่งตรงข้ามที่ไม่ถูกต้อง
- กรณีการเบิกจ่ายเงินในการแจ้งเบาะแส หรือสายข่าว เสนอว่า ควรหาความสมดุลเพราะบางลักษณะงานมีความจำเป็น แต่ควรมีมาตรการ ในการตรวจสอบ การติดตาม ในการเบิกจ่ายให้เงินรางวัล
- ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ว่าควรจะต้องหาทางแก้ไข คือ กรณี ผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นภาคประชาชนโดยผู้แจ้งจะมีการติดตามคดีตลอดเวลา เพื่อให้คดีสำเร็จเพื่อจะได้เงินรางวัล ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพวกนักล่ารางวัล และอาจจะสร้างภาระให้กับพนักงานในการทำงาน

ตัวแทนจากกรมศุลกากร

- ในอดีต ศุลกากรมีการตั้งเงินรางวัลจำนวน 55% ซึ่งมาจาก อากรและราคาสินค้ารวมกัน และเงินรางวัลนั้นจะเข้าหลวงประมาณ 45% ซึ่งหากดูจากยอดเงินที่เข้าหลวงที่หักเงินรางวัลแล้วจะเหลือเงิน มหาศาล ทั้งนี้หากคดีใหญ่ๆ จะเห็นว่าเงินเข้ามาในหน่วยงานเป็น จำนวนที่เยอะมาก ซึ่งภาคเอกชนอาจจะไม่เห็นด้วย แต่หากพิจารณา ตัวเลขที่สามารถทำเงินเข้ารัฐได้แล้ว ตนก็คิดว่ามีความคุ้มค่าที่จะให้ สินรางวัล นอกจากนี้ การให้เงินรางวัลของกรมศุลกากรมีความจำเป็น

เพราะตัวเลขเรื่องการลักลอบลดลงไปมาก ซึ่งเป็นแรงจูงใจให้พนักงาน เข้มงวดในการทำงานมากขึ้น

- ปัจจุบันมีการแก้กฎหมาย ปี 2560 (ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ 15 พย. 2560) นั้นมีการลดเงินรางวัลเหลือเพียง 20% ทั้งนี้ ตัวเลขในการปรับลดลงเหลือ 20 % นั้นมาจากการประชุมร่วมกันในระยะ 2 ปีมานี้ จากหลาย ๆ ฝ่าย

- กรณีเงินสินบน ผู้แจ้งเบาะแสจะต้องมาทำเรื่องแจ้งเพื่อขอรับสินรางวัลได้ และได้มีการคุ้มครองความลับกรณีไม่ประสงค์จะเปิดเผยนาม ซึ่งเป็นมาตรการส่วนหนึ่งในการคุ้มครอง และเมื่อคดีเสร็จสิ้นก็จะได้รับเงินสินบน

ตัวแทนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

- ตาม พรบ. คุ้มครองพยาน พยานที่ให้ข้อเท็จจริงแก่ศาล จึงจะได้รับข้อตอบแทน แต่หากเป็นผู้แจ้งเบาะแสจะไม่ได้เข้าสู่กระบวนการ พรบ.คุ้มครองพยาน

- เห็นด้วยในการให้เงินตอบแทนแก่ผู้แจ้งเบาะแสเพื่อเป็นแรงจูงใจ แต่สัดส่วนเท่าไรนั้น ควรต้องวิเคราะห์ในแต่ละหน่วยงาน เช่น คดียาเสพติดที่มีความเสี่ยงมากควรต้องมีสัดส่วนมากตามความเสี่ยง

ตัวแทนจากศูนย์ช่วยเหลือสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- สำหรับในศูนย์ฯ ของเราแล้ว หากมีการแจ้งเรื่องคำมนุษย์ ตามกฎหมายเราจะมีเงินรางวัลให้สำหรับการแจ้งเบาะแส แต่ส่วนใหญ่

เวลาแจ้งจะไม่ให้ข้อมูลของผู้แจ้งเพราะคนแจ้งอาจจะไม่ได้สนใจเงินรางวัลหรือบางท่านอาจจะไม่รู้ ทั้งนี้ทางศูนย์ฯ เองจะพยายามประชาสัมพันธ์ให้ได้รับรู้กัน

- กรณีที่มีคนแจ้งเรื่องความรุนแรงในครอบครัว หรือ เจอผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง กรณีนี้จะเข้าข่ายการแจ้งเบาะแสด้วยหรือไม่ โดยตนเองว่ามันเป็นงานที่มีคุณค่าทางจิตใจ เป็นการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ ซึ่งไม่แน่ใจว่าประเด็นนี้จะถูกหยิบขึ้นมาเพื่อพิจารณาถึงคำตอบแทนด้วยหรือไม่ เพราะประเด็นเหล่านี้ไม่ควรตีราคาเพื่อให้เป็นสินรางวัล

- ทั้งนี้ในการให้เงินเข้าก็จะเป็ตาม 2 คม ซึ่ง อาจจะใช้เป็นช่องทางในการเกิดนักล่าเงินรางวัลได้ และอาจจะทำให้คนที่มิจิตอาสาช่วยกันดูแลสังคมไม่อยากเข้ามาก็เป็นไปได้

- เสนอโปรแกรม Thai Alert ซึ่งมีขึ้นเพื่อจูงใจให้ผู้เข้ามามีส่วนร่วมคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากขึ้น โดยในรอบระยะเวลา 1 ปี มีการแจ้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งสิ้นกี่ครั้ง ตลอดจนพิจารณาถึงประสิทธิผลของการแจ้งที่มีความชัดเจน แล้วจึงจะมีการมอบรางวัล ซึ่งจะไม่ใช้เงิน แต่จะเป็นโล่หรือใบเกียรติบัตรเชิงยกย่อง ซึ่งเราควรเน้นเรื่องจิตอาสา การตระหนักรู้ และสร้างทัศนคติให้ประชาชนรู้ว่าเป็นส่วนของการทำเพื่อประเทศไทย กรณีนี้ตนมองว่าดีกว่าใช้เงินเป็นตัวตั้ง และยืนยันว่า

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ทางสำนักงานจะมีมาตรการในการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล และมีการให้ความคุ้มครองโดยไม่ระบุตัวตน และอัตลักษณ์ ซึ่งเราจะคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ให้ข้อมูล โดยไม่ได้มีมาตรการจูงใจทางการเงิน

ตัวแทนจากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

- ส่วนใหญ่แล้ว ผู้ให้ข้อมูลคือผู้ที่ได้รับผลกระทบ และต้องการได้รับการแก้ไขหรือเยียวยา ดังนั้น ตนมองว่าเราต้องสร้างพื้นที่ให้คนเหล่านี้ได้แสดงปัญหาที่ตนได้รับและขยายผลออกไป โดยวิธีการนี้ก็อาจจะไม่จำเป็นต้องมีสินรางวัลตอบแทน
- สำหรับการใช้จ่ายเงินเป็นรางวัลนั้น เห็นควรจะต้องมีการดำเนินการอะไรบางอย่างที่บ่งชี้ถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องนั้น ๆ อย่างจริงจัง เช่น การมีอยู่ของข้อมูลเชิงลึก หรือการให้ความร่วมมือในการเข้าไปตรวจสอบการกระทำผิด เป็นต้น

ตัวแทนจากกรมศุลกากร

- สำหรับระยะเวลาในการให้สินรางวัลนั้นควรจะมีถึงเมื่อใดนั้น อาจจะตอบได้ยากแต่ในทางปฏิบัติเราพบว่าผู้ให้ข้อมูลไม่ให้ข้อมูลถ้าไม่มีสินรางวัลให้เป็นการตอบแทน
- อย่างไรก็ตามก็ดี ตนเห็นว่าไม่จำเป็นต้องให้สินรางวัลทุกเรื่อง เช่น การแจ้งเรื่องการปฏิบัติไม่ดีของเจ้าหน้าที่ และเรื่องการแจ้งของผู้ประกอบการที่ต้องการตัดคู่แข่ง เป็นต้น

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

- ทาง ป.ป.ท. มีการจัดทำร่างกฎหมาย มาตรา 63 โดยสำนักงานมีการจัดประชุมและระดมความคิดเห็น ทั้งนี้ประเด็นการชี้เบาะแส พบว่าในภาคประชาชนมีการพบเห็นแต่จะไม่อยากเอาตัวเข้าไปเสี่ยง เนื่องจากมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล ซึ่งมองว่าหากมีการใช้จ่ายเงินมาเป็นเรื่อง

การจูงใจก็จะช่วยให้มีความกล้า ซึ่งนับว่ามีประโยชน์ คุ่มค่าแลกกับความเสี่ยง

ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

- กรณีกฎหมายฟอกเงินซึ่งจะมีการยึดทรัพย์สินให้เป็นของแผ่นดิน ซึ่งทาง ปปง. เองก็ได้มีการกำหนดการให้สินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส แต่จะกำหนดเอาไว้ไม่เกิน 1 ล้านบาท และจะจ่ายต่อเมื่อคดีจนถึงที่สุด ซึ่งจะลดทอนการจูงใจของคนแจ้งเบาะแสเนื่องจากกว่าคดีจะสิ้นสุดก็ต้องใช้เวลา
- ทั้งนี้ ก็จะมีอีกส่วนที่เป็นปัญหาในสำนักงาน คือ กรณีพวกนักล่ารางวัลที่มาฟ้องร้อง ปปง. ว่าไม่ได้เงินรางวัลด้วยเช่นกัน

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย

- ประเด็นการที่ให้สินรางวัลควรต้องพิจารณาว่าให้เพราะเหตุผลอะไร ไม่ใช่ทุกเรื่องที่จะต้องมีการให้สินรางวัล บางประเด็นที่ไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องเงิน เช่น เรื่องมนุษยธรรม สิ่งแวดล้อมก็อาจจะไม่จำเป็นต้องให้ ดังนั้น การให้สินบนควรขึ้นอยู่กับเป็นเรื่องอะไร ควรแยกประเด็นออกไป
- เรื่องของสินรางวัลที่จะให้ก็นั้นควรแยกเป็น 2 เรื่อง คือ การให้สินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ และให้กับผู้แจ้งเบาะแส (ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่) ว่าใครควรจะได้ และควรได้บนพื้นฐานของอะไร
- การแจ้งเบาะแสของประชาชนที่มีการเอาตัวเข้ามาเสี่ยง ซึ่งควรต้องประเมินประเด็นความเสี่ยง เรื่องความปลอดภัย หรือเรื่องเงิน

ซึ่งหากเป็นความปลอดภัย ก็ใช้เงินไม่ได้ เพราะให้เงินเยอะแค่นั้นก็ไม่คุ้ม อยู่ดีหากต้องแลกกับชีวิตของตนเอง แต่หากเป็นความเสี่ยงเรื่องการรวบรวมข้อมูล มีการหาข้อมูลเพิ่มเติม มีส่วนร่วมกับรัฐ มีค่าใช้จ่ายแค่มาแจ้งและใช้เวลาไปกับเรื่องเหล่านี้ก็ควรจะต้องมีการให้สินรางวัล

ประเด็นที่ 2 ควรมีมาตรการจูงใจในรูปแบบอื่นๆ นอกเหนือจากการให้เงินหรือไม่ในการแจ้งเบาะแส?

ตัวแทนจากศูนย์ช่วยเหลือสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- เสนอให้มีการยกย่องแต่ไม่ต้องลงรายละเอียดประเด็นเรื่องการยกย่อง แต่ให้ใช้คำกว้าง ๆ เป็นจิตอาสากลาง ๆ เนื่องจากจะเป็นการชี้เป้าผู้แจ้งเบาะแสได้

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

- ร่างพรบ.ผู้แจ้งเบาะแสเป็นการกำหนดกว้าง ๆ ยังไม่กำหนดรายละเอียด ซึ่งต้องมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์อีกครั้ง

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

- การให้สินรางวัล ปกติแล้วจะให้เฉพาะการแจ้งเบาะแสในเรื่องที่เกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น สำหรับความผิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปปช. จะได้รับเพียงแค่การคุ้มครองจากการถูกคุกคาม

- รูปแบบอื่นอาจจะมีในรูปของการยกย่องเชิดชู ให้รางวัลเกียรติบัตร ประกาศคุณงามความดี

ตัวแทนจากกรมศุลกากร

- การทำให้เงินมีความเป็นรูปธรรม และมีความจูงใจมากกว่าประโยชน์ในด้านอื่น

ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

- เห็นด้วยกับรูปแบบการให้เงิน เพราะเนื่องจากเงินสามารถแปรเปลี่ยนเป็นประโยชน์อื่น ๆ ได้หลายอย่าง เป็นการให้ในครั้งเดียว และไม่ผูกพันภาครัฐ หากจะให้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ควรจะต้องมีการทำการศึกษาดูเสียก่อนว่าเหมาะสมและทำได้หรือไม่ในทางปฏิบัติ

- อย่างไรก็ตาม ตนไม่เห็นด้วยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับสินรางวัล เนื่องจากมองว่าเป็นการทำงานตามหน้าที่ แต่กรณีเป็นหน่วยงานเอกชน ควรได้รับสินรางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจเพราะเห็นว่าไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของประชาชน แต่ถ้าหากว่ารัฐไม่ได้ประโยชน์เชิงทรัพย์สินกลับคืน ประชาชนก็ไม่ควรจะได้ด้วยเช่นกัน

- แต่ถ้าเป็นเรื่องการปราบปรามคดีอาญา และมีกรทำได้มาซึ่งข้อมูลที่มีคุณภาพและมีความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ ก็ควรจะให้ค่าตอบแทนในการหาข่าว ข้อมูลอันนำไปสู่การจับ ซึ่งประเด็นนี้ตนมองว่าเป็นค่าตอบแทนไม่ใช่สินรางวัล

ตัวแทนจากศาลยุติธรรม

- มาตรการแรงจูงใจที่ไม่ใช่เงิน มีปรากฏอยู่ใน พรบ. ยาเสพติด มาตรา 100/2 ระบุว่า ให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดให้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ หากผู้ที่กระทำความผิดรายย่อยให้ข้อมูลนำไปสู่ในการจับผู้กระทำความผิดรายใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีใน พรบ. คดีค้ามนุษย์ มาตรา 20 อีกด้วย

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย

- จากประเด็นจากผู้แทนศาลยุติธรรมเห็นว่า การลดหย่อนโทษ (leniency) ทางต่างประเทศจะใช้กันเยอะ ซึ่งการลดหย่อนโทษมีประสิทธิภาพสูงโดยเฉพาะการร่วมกันกระทำความผิด ทั้งนี้การลดหย่อนโทษจะใช้ไม่ได้เลย ถ้าไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กรณี พรบ. การแข่งขันทางการค้าที่มีบทบัญญัติการลดหย่อนโทษให้กับผู้กระทำความผิด แต่พบว่าไม่เคยได้ใช้เลย เพราะไม่ได้บังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ไม่มีใครอยากจะแจ้งเอาผิดกับใคร ทำให้ไม่มีการขอลดโทษไปโดยปริยาย

ประเด็นที่ 3 มาตรการป้องกันการกระทำการตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสของผู้ถูกกล่าวหาควรเป็นอย่างไร?

ตัวแทนจากศูนย์ข้อมูล กฎหมายและคดีเสรีภาพ

- สำหรับมาตรการป้องกันการตอบโต้ ทาง ปปท. มีร่างกฎหมายที่เขียนชัดเจน คือ คนที่มาชี้เบาะแสการทุจริตจะได้รับการคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องทั้งทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางวินัยทั้งปวง ซึ่งเห็นด้วยที่จะมีการเขียนให้ชัด อย่างไรก็ตามการคุ้มครองดังกล่าวกำหนดให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งอันจะทำให้เกิดความล่าช้าได้ในทางปฏิบัติ ในขณะที่ความเสียหายยังคงเกิดขึ้นต่อไปเรื่อยๆ จนกว่าศาลจะได้วินิจฉัย ดังนั้นตนจึงเสนอว่าต้องไปเขียนในมาตรการนั้นๆ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท หรือแจ้งความเท็จที่จะถูกใช้บ่อย และให้เขียนองค์ประกอบให้ชัดเจน ซึ่งจะต้องทำงานกับกฎหมายหลายๆฉบับ
- สำหรับการไปแก้กฎหมาย แต่ละด้าน อาจยุ่งยาก และหากเขียนเป็นกฎหมายกลางขึ้นมาอาจจะง่ายในหลักการแต่อาจจะยากในทางปฏิบัติเพราะต้องไปสู้ในชั้นศาล เนื่องจากมีกฎหมายระบุไว้

แต่ต้องไปสู่กันในศาลจนกว่าคดีจะหลุด

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- จากประสบการณ์ที่กรรมการสิทธิฯ พบ คือ มีการใช้กฎหมายที่มีอยู่ในการฟ้องคนที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสซึ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และชุมชน ซึ่งจะมีการทำให้ผู้ที่ถูกฟ้องต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพื่อป้องกันคดี บางครั้งก็มีการแก้งฟ้องในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้ต้องเดินทางลำบาก เป็นต้นว่า อาศัยอยู่ในภาคเหนือแต่ไปฟ้องทางภาคใต้

- มาตรการการป้องกันการตอบโต้ของผู้แจ้งเบาะแส กรรมการสิทธิฯ จะป้องกันโดยให้มีการปกปิดข้อมูลเพื่อให้ไม่สามารถไปแจ้งความทางแพ่งได้

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย

- แשרประสบการณ์ตรง กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ถูกวิจารณ์ (ซึ่งเราวิจารณ์หน่วยงานไม่ได้ระบุตัวตน) และดำเนินการโต้ตอบด้วยการฟ้องโดยไม่ผ่านอัยการ มองว่าทำให้เกิดการแก้งฟ้องโดยหน่วยงานของรัฐได้เช่นกัน ซึ่งน่าจะมีเงื่อนไขป้องกันมาตรการโต้ตอบจากภาครัฐหากเราวิจารณ์หน่วยงาน ซึ่งควรต้องผ่านการฟ้องคดีโดยอัยการ

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

- สำหรับคดี ปปช. ผู้ที่แจ้งเบาะแสจะอยู่ในความหมายของพยานในคดี ซึ่งจะมีมาตรการคุ้มครองให้ตามพรบ.ปปช. อีกทั้งมีระบุอยู่ใน พรบ.คุ้มครองพยาน

- แต่ที่ผ่านมา ยังไม่มีการคุ้มครองผู้ที่แจ้งเบาะแสเลย เนื่องจากยังไม่เข้ามาสู่การเป็นพยาน ส่วนมากอยู่ในชั้นของกระบวนการ ยืนยันความเท็จจริงของข้อมูลเท่านั้น

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

- คล้ายกันกับ ปปช. เป็นการคุ้มครองตัวพยาน จะเป็นการ ทำเรื่องขอความคุ้มครอง ซึ่งเราจะไม่ได้คุ้มครองเองแต่จะส่งต่อให้ ตำรวจเป็นผู้คุ้มครอง

ตัวแทนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

- พยานต้องเข้าโครงการคุ้มครองพยานโดยผ่านการอนุมัติ อธิบดี โดยเรามีเจ้าหน้าที่แค่ 20 คน ดูแลพยาน 200 กว่าคน ทั้งนี้ เราได้ทำ MOU กับเจ้าหน้าที่ในท้องที่ มีทั้งหมด 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. ไปดูแลตรวจเยี่ยม 2. จัดเจ้าหน้าที่ไปอารักขา และ 3. จัดหาและย้าย ที่อยู่ใหม่ ซึ่งทางหน่วยงานก็มิงงบประมาณไม่เพียงพอ และมีแนวโน้ม ว่าจำนวนพยานจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (จากปี 2559 เพิ่ม 100 คน) ในขณะที่ เดียวกันก็ต้องมีค่าครองชีพให้กับตำรวจ 100-300 ซึ่งปัจจุบันเรายัง มีเงินคงค้างจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่อยู่

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

- เสริมประเด็น Slap law โดยทาง ป.ป.ท. มีการร่างมาตรา 27 (ใหม่) กำหนดให้ปกป้องผู้ให้แจ้งเบาะแส โดยจะพยายามผลักดันจะไปให้ กับผู้ที่ฟ้องโดยให้ภาระในการพิสูจน์ การหาข้อมูล พยานหลักฐานตกอยู่กับผู้ฟ้องเอง

ที่ปรึกษาโครงการวิจัย

- ส่วนใหญ่คนฟ้องไม่ได้หวังให้ชนะคดี แต่มีเจตนาฟ้องเพื่อให้คนนั้นเจ็บ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายและสร้างความยุ่งยากในการดำเนินชีวิต ซึ่งส่วนใหญ่นักวิชาการ (ผู้ถูกฟ้อง) จะชนะ ดังนั้น ทางแก้ที่สำคัญ คือ ต้องไม่ให้ศาลรับฟ้องเลยแต่แรก ทั้งนี้ จะต้องสร้างเกณฑ์แนวทางให้ศาลไม่รับพิจารณาการแก้งฟ้อง มิฉะนั้นก็อาจจะต้องสู้กันไปในชั้นศาลได้ถึง 3 ศาล

ตัวแทนจากศาลยุติธรรม

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อัยการต้องมีการกั้นกรองก่อนฟ้อง ดังนั้นประเด็นการแก้งฟ้องน่าจะกระทำได้ยากหากฟ้องโดยอัยการ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการฟ้องโดยเอกชนก็อาจจะเป็นปัญหาเกิดขึ้นได้

- ปัจจุบันศาลยุติธรรมอยู่ระหว่างการเสนอร่างแก้ไขประมวลพิจารณาความคดีอาญาการป้องกันการแก้งฟ้อง ซึ่งมีปรากฏอยู่ใน website ระหว่างการรับฟังความคิดเห็น สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ มีการแก้หลายเรื่อง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิไม่สุจริตเปิดโอกาสให้ศาลไม่รับฟ้องได้ตั้งแต่ไม่รับไต่สวนมูลฟ้องเลย ถ้าเห็นว่าเป็นการใช้ไม่สุจริต กั้นแก้ง เอาเปรียบจำเลย ซึ่งจะจำกัดเฉพาะประชาชนเป็นโจทก์ และห้ามโจทก์ยื่นฟ้องอีก แต่ไม่ตัดสิทธิ์ของอัยการ ซึ่งประเด็นดังกล่าวกำลังอยู่ระหว่างเสนอร่าง และรับฟังความคิดเห็น (ต้องผ่านการพิจารณาของกฤษฎีกา)

ประเด็นที่ 4 ควรมีมาตรการอย่างไรกับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อกลั่นแกล้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหาย?

ตัวแทนจากศูนย์ข้อมูล กฎหมายและคดีเสรีภาพ

- โดยธรรมชาติคนชี้เบาะแสที่มีคุณภาพหายากมาก และหากมีการมุ่งที่จะเอาผิดกับคนชี้เบาะแสเท็จก็จะมีคนมาชี้เบาะแสเลย
- ควรเปิดพื้นที่ให้คนชี้เบาะแสสบายใจ หากว่าจำนวนการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตมีไม่มากก็น่าที่จะไม่ควรเอาผิด

ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

- มีคนเข้ามาร้องแล้วให้ข้อมูลเป็นเท็จ และเราไม่รับพิจารณา ทำให้เคยเกิดกรณีประชาชนฟ้องหน่วยงานของเราเพราะเหตุที่เราไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียน
- อย่างไรก็ดี เห็นว่าเราไม่ควรดำเนินคดี เพราะจะทำให้คนไม่กล้าเข้ามา ปัจจุบันก็หาผู้แจ้งเบาะแสยากอยู่แล้ว แต่ควรมีมาตรการแชร์ข้อมูลให้กับหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับกลุ่มที่ขอร้องเรียนไปในหลายๆ หน่วยงานเพื่อทำให้สะดวกต่อการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นๆ ได้ง่ายขึ้น

ตัวแทนจากศูนย์ข้อมูล กฎหมายและคดีเสรีภาพ

- เราควรแยกให้ชัดว่า ผู้ร้องที่เชื่อว่าข้อมูลที่ตนมีนั้นถูกต้องจริง ๆ แต่เป็นข้อมูลเท็จกับผู้ร้องที่มีเจตนาไม่สุจริตแต่แรก ทั้งนี้ กลุ่มแรกไม่สมควรต้องได้รับโทษ

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- ควรมีมาตรการดำเนินการบางอย่างเนื่องจากรัฐต้องเสียทรัพยากรในการสืบข้อมูล

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

- ควรมีมาตรการในการดำเนินกับกลุ่มนี้ และในร่าง พรบ. ที่กำลังจัดทำก็ได้มีการกำหนดบทลงโทษผู้ไม่สุจริตกรณีนี้เอาไว้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่ 5 ควรมีมาตรการอื่นๆ มาสนับสนุนเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร??

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- เสนอแนะเรื่องการคุ้มครอง ซึ่งมองว่ามีกระจัดกระจายไปในแต่ละกฎหมายในแต่ละฉบับ ซึ่งจะไม่ชัดเจน และมีการบังคับใช้จำกัดเฉพาะบางกลุ่ม เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พุทธศักราช 2535 จะให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเฉพาะที่เป็นพนักงาน/ลูกจ้าง เท่านั้น ไม่รวมถึงกลุ่มอื่นๆ ประกอบกับมาตรการลงโทษก็น้อยคือกำหนดโทษปรับไม่เกิน 5 แสน ขาดการคุ้มครองผู้ที่ให้เบาะแสให้รู้สึกมั่นใจที่จะให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ ดังนี้ จึงขอเสนอให้มีกฎหมายกลางโดยตรง และสามารถนำไปใช้และให้ความคุ้มครองโดยตรง ซึ่งกฎหมายต่างประเทศในเรื่องนี้ก็มีใช้บังคับ สำหรับการลดหย่อนโทษก็ควรจะมีการกำหนดเอาไว้แต่เฉพาะบางคดีเท่านั้น ไม่ใช่ทุกเรื่อง

ตัวแทนจากศูนย์ช่วยเหลือสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์

- เพิ่มเติมเชิงนโยบายคุ้มครองคนทำงาน ด้านการคุ้มครองปกป้อง สร้างขวัญและให้กำลังใจในการดำเนินงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องร้องและถูกคุกคาม ทำให้ไม่กล้าลุย ไม่กล้าทำอะไรมาก
- ต้องมีหน่วยงานกลางที่เป็นองค์กรอิสระ ได้รับความคุ้มครองและได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายความมั่นคง

ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ประเด็นของ พม. ยังมีความลังเลในการให้ความคุ้มครอง เพราะผู้มีอิทธิพลก็อาจจะอยู่ในฝ่ายความมั่นคงด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงเสนอว่าให้เป็นองค์กรอิสระซึ่งสนับสนุนเกี่ยวกับความปลอดภัย โดยร่วมมือกับฝ่ายความมั่นคง



บทที่ 5

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อยพบว่า การให้ข้อมูลหรือเบาะแสของบุคคลทั่วไป ต่อองค์กรภาครัฐต่าง ๆ และกรณีการให้ข้อมูลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการการเมืองต่อหน่วยงานของตนนั้นยังมี ปัญหาที่ต้องพิจารณาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบังคับใช้ กฎหมาย มาตรการจูงใจทางการเงินหรือมาตรการในรูปแบบอื่น ๆ การหาแนวทางป้องกันมาตรการตอบโต้ และการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เพื่อร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสอันเป็นเท็จเพื่อกดดันแก่งัดหรือได้รับความเสียหาย ปัจจัยดังกล่าวย่อมมีผลต่อการร่วมกันปกป้อง รักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อแก้ไขปัญหากที่กล่าวมาข้างต้น รายงาน การศึกษาฉบับนี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย

- (1) ควรจัดให้มีการร่วมประชุมหารือวางมาตรการระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ, อัยการ, ศาล) กับ ทนายความในกิจการที่จะต้องมีการแจ้งเบาะแสเพื่อหา แนวทางที่เหมาะสมในเรื่องวิธีปฏิบัติที่จะให้ความปลอดภัย แก่ผู้ให้ข้อมูลตลอดจนครอบครัว

- (2) ทบทวนมาตรการภายในองค์กรของตนอย่างต่อเนื่อง และ ถอดบทเรียนจากฐานข้อมูลของตนเองซึ่งได้มาจากการทำ ฐานข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียน จำแนกประเภทผู้ร้องเรียน จำแนกรายภาค จำแนกช่องทาง จำแนกและจัดอันดับประเภท เรื่องที่ร้องเรียนโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อปรับปรุงระบบ การให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสต่อไป
- (3) มีมาตรการจูงใจทางการเงินในการแจ้งเบาะแสเพราะการให้ สินรางวัลเป็นปัจจัยหนึ่งที่เพิ่มแรงจูงใจให้มีการเปิดเผยข้อมูล มากขึ้น ทั้งนี้ การให้เงินเป็นการสร้างแรงจูงใจที่เป็นรูปธรรม โดยควรที่จะระบุหลักเกณฑ์ในการให้สินบนรางวัล เช่น ประเภท ของการแจ้งเบาะแส ลักษณะบุคคลผู้ให้เบาะแส เงื่อนไขต่างๆ อีกทั้งไม่ควรที่จะก่อให้เกิดเป็นภาวะกับภาครัฐ กล่าวคือ ให้ครั้งเดียวแล้วจบ นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญที่ควรให้ สินรางวัลเพราะผู้ที่น่าไปสู่การแจ้งจับกุมการกระทำความผิด ส่วนใหญ่จะมีส่วนเข้าไปข้องเกี่ยว หรือ เป็นสายลับที่หน่วยงาน ส่งเข้าไปแฝงตัว ดังนั้นจึงสมควรได้รับค่าตอบแทนสำหรับ ความเสี่ยงที่อาจจะต้องเผชิญเพราะหากขาดข้อมูลจาก บุคคลเหล่านี้ มิฉะนั้นหน่วยงานจะไม่สามารถจับกุมผู้กระทำ ความผิดรายใหญ่ได้เลย นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ว่า ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสอาจจะต้องใช้เงินในการต่อสู้ ในรูปแบบต่างๆ เช่น การฟ้องร้องอันเป็นผลมาจากการได้ตอบได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่ควรจะนำมาใช้ในระยะยาว ควรที่จะนำมาใช้เพียงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้นให้เกิดเป็น ค่านิยมในสังคม เพราะหากใช้ต่อไปเรื่อยๆ จะส่งผลให้เกิด ก่อให้เกิดภาวะการเบียดบังผลลัพธ์ (Crowding-out effect)

โดยประชาชนบางกลุ่มที่มีทัศนคติที่อยากจะช่วยคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอยู่แล้วรู้สึกว่าตนถูก “จ้าง” มาให้ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะลดการแจ้งเบาะแสลงในท้ายที่สุด เนื่องจากไม่อยากรู้สึกว่าแจ้งเบาะแสไปเพราะต้องการค่าตอบแทน

- (4) การให้เงินเป็นสินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสที่เป็นประชาชนนั้น พึงให้เป็นการเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น โดยเฉพาะกรณีที่รัฐสามารถติดตามทรัพย์สินคืนมาได้จากการกระทำความผิดก็สมควรที่จะต้องตอบแทนผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้น ๆ หากเป็นการกระทำความผิดในลักษณะทั่ว ๆ ไปเพียงเล็กน้อย หรือยอมความกันได้ หรือไม่ได้ทำให้รัฐได้รายได้ หรือเบาะแสที่ให้มานั้นไม่ได้มีน้ำหนักหรือคุณภาพเพียงพอที่จะนำไปสู่การจับกุมและดำเนินคดีก็ไม่สมควรที่จะได้รับสินรางวัล นอกจากนี้ ผลกระทบจากการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจิตใจไม่สามารถวัดเป็นมูลค่าได้ ซึ่งจะต้องหาทางเยียวยาแก้ไขโดยวิธีการอื่นนอกเหนือไปจากการให้เงินเป็นสินรางวัล
- (5) อย่างไรก็ดี หากบางหน่วยงานยังคงที่จะให้รางวัลในรูปแบบอื่นในบางกรณี ควรจะพิจารณาว่านอกเหนือจากการจัดเงินทุนช่วยเหลือ หรือชดเชยหรือทดแทนความเสียหายแล้ว ควรจะมีการจัดเงินรางวัล การโปรโมทด้วยการเลื่อนตำแหน่งหรือการแสดงความเสียใจหรือขอโทษอย่างเป็นทางการต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจและตามกฎหมายต่าง ๆ ไม่ควรที่จะได้รับสินรางวัลจากการปฏิบัติงานเพราะ

ถือว่าได้ทำตามหน้าที่ของตนเองและได้รับค่าจ้างเป็นการตอบแทนอยู่แล้ว การได้รับสินรางวัลเพิ่มเติมอาจจะนำมาซึ่งการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้

- (7) มาตรการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูลของทุกหน่วยงานควรมีมาตรฐานเดียวกัน โดยต้องมีความชัดเจนและรัดกุม
- (8) สร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ต่อต้านการกระทำความผิด โดยให้เห็นความสำคัญของภาษีของประชาชนองเพื่อรักษาประโยชน์ของตนเองผ่านการสร้างเครือข่ายพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง
- (9) หน่วยงานควรที่จะต้องจัดให้มีการแจ้งความคืบหน้าการตรวจสอบเป็นระยะ สอบทานและตรวจสอบการทำงานเพื่อสร้างความโปร่งใสและไว้วางใจของประชาชน
- (10) จัดให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส แต่จะต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ให้มีความเหมาะสมและคุ้มค่าเสียก่อน
- (11) ควรมีองค์กรอิสระซึ่งสนับสนุนเกี่ยวกับความปลอดภัย โดยร่วมมือกับฝ่ายความมั่นคงเพื่อให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดความไว้วางใจและความเชื่อมั่นที่จะให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่
- (12) ในส่วนขององค์กรอิสระนั้น ควรเป็นคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นองค์กรที่พิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล กำหนดกฎเกณฑ์และดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้ข้อมูล โดยคณะกรรมการต้องมีความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในเรื่องที่มีการกระทำความผิดตาม

- กฎหมาย มิใช่เป็นเรื่องขัดผลประโยชน์กันในเรื่องอื่น ๆ อีกทั้ง
ยังจะต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มาตรการ
คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ตลอดจนมีคำสั่งให้คุ้มครองบุคคลดังกล่าวได้ในกรณีที่เหมาะสม
สมควร โดยจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์การรักษาข้อมูลให้เป็น
ความลับเพื่อความปลอดภัยและป้องกันไม่ให้ข้อมูลรั่วไหล
นอกจากนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเป็น
หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ทั้งนี้ จะต้องกำหนดให้มี
พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง
ผู้แจ้งเบาะแสและผู้เกี่ยวข้องขึ้นตรงต่อคณะกรรมการเพื่อ
ปลอดภัยจากการแทรกแซง และมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง
- (13) สำหรับการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับโดยผู้มีวิชาชีพนั้น
เห็นควรแก้ไขปัญหากฎหมายที่ขัดกันระหว่างการให้ข้อมูล
หรือเบาะแสและการเปิดเผยข้อมูลลับ โดยให้ความคุ้มครอง
ไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎเกณฑ์ด้านจรรยาบรรณทางวิชาชีพ
บางประการที่กิจการระบุไว้ อันเนื่องมาจากความจำเป็น
เพื่อให้เกิดการแจ้งเบาะแสข้อมูลได้ ทั้งนี้ เป็นการให้การยกเว้น
กรณีที่จรรยาบรรณทางวิชาชีพกำหนดให้ต้องทำตามข้อตกลง
ว่าจะไม่เปิดเผยข้อมูล หรือประเด็นที่ระบุว่าเป็นความซื่อสัตย์
ต่อวิชาชีพที่เข้มงวดจนไม่อาจจะแจ้งเบาะแสได้
- (14) นอกจากนี้ การรายงานต่อฝ่ายงานหรือบุคคลภายนอก
เป็นการเปิดช่องทางการให้ข้อมูลข่าวสารในกรณีเร่งด่วน
หรือมีอันตรายหากใช้ช่องทางทางการรายงานตามปกติที่
กิจการจัดไว้ หรือเพื่อยืนยันว่าไม่ได้ร่วมการกระทำผิด หรือ
การกระทำผิดนั้นอาจจะกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ

กรณีนี้ ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารจะได้รับความคุ้มครองในการเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลภายนอกได้ เช่น สื่อมวลชน องค์กรทางสังคม มูลนิธิ สมาคมทางกฎหมาย สหภาพการค้า หรือองค์กรทางวิชาชีพ/ทางธุรกิจ

- (15) ทั้งนี้ องค์กรประกอบของการเปิดเผยข้อมูลความลับที่ได้รับ ความคุ้มครองพึงพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ 1) ข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ 2) บุคคลมีช่องทางอื่น ๆ ในการเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ 3) ความถูกต้องของข้อมูลที่เปิดเผย 4) เจตนาของผู้เปิดเผย 5) ความเสียหาย (หากมี) ที่เกิดขึ้นและสร้างความเดือดร้อนแก่นายจ้าง และความเสียหายนั้นมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และ 6) ความรุนแรงของบทลงโทษที่มีต่อบุคคลผู้เปิดเผยข้อมูล และผลที่ตามมา
- (16) ในส่วนของการคุ้มครองความปลอดภัย คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้ให้ข้อมูลควรจัดให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดสมควรจะให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือไม่โดยพิจารณา ทั้งอัตราโทษ สถานะผู้กระทำผิด ปัจจัยสนับสนุนในการข่มขู่ หรือแก้แค้นหรือพฤติกรรมอื่น ๆ ประกอบกัน
- (17) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสควรกำหนดความหมายของ ข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะในเรื่องการตรวจสอบ การใช้ อำนาจรัฐให้ครอบคลุมถึงประโยชน์สาธารณะลักษณะอื่น เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวกับสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยต่อสาธารณะ รวมทั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อ สิ่งแวดล้อมและกำหนดความหมายผู้ให้ข้อมูลให้หมายถึง บุคคลใด ๆ เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล

- (18) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสควรกำหนดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจนว่าการให้ข้อมูลต้องกระทำโดยชัดแจ้ง เป็นหนังสือ ระบุข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูล รายละเอียดข้อเท็จจริงที่นำมาเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั่นเอง กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสควรจะกำหนดให้มีการลดหย่อนโทษกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสเป็นผู้ร่วมกระทำผิดแต่ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์นำไปสู่การจับกุมที่ผู้กระทำผิดความผิดรายใหญ่ ทั้งนี้ การลดหย่อนโทษเห็นควรจะมีการกำหนดเอาไว้แต่เฉพาะบางคดีเท่านั้น ไม่ใช่ทุกเรื่อง อาทิ คดีทุจริต คดียาเสพติด เป็นต้น
- (19) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสควรนำหลักสุจริต (good faith) และมีเหตุอันควรเชื่อว่า (reasonably belief) ของกฎหมายต่างประเทศมาพิจารณาการให้ข้อมูลและการนำมาตรวจการคุ้มครองมาใช้กับผู้ให้ข้อมูลเพื่อช่วยลดปัญหาการแก้งฟ่องและทำให้ข้อมูลมีมูลน่าเชื่อถือและมีคุณภาพมากกว่าจะเป็นข้อมูลทั่วไปที่หาเอาได้จากสื่อสาธารณะหรือข่าวลือ นอกจากนี้ ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบผู้กระทำผิดจากเบาะแสหรือข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้ง ให้กรรมการมีอำนาจออกคำสั่งหยุดการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่แก้งผู้แจ้งเบาะแส
- (20) การออกกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสซึ่งเป็นกฎหมายกลางควรให้การคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำผิดหรือพยานทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง ตลอดจนทางวินัย อันเนื่องมาจากการให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน

หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องแก่คณะกรรมการ หรือ
หน่วยงานของรัฐ

- (21) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสสมควรกำหนดนิยาม
ความหมายของการโต้ตอบเพื่อนำมาพิจารณากำหนดเป็น
แนวทางใช้บังคับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลให้เหมาะสม
กับลักษณะการโต้ตอบ โดยในกฎหมายจะต้องมีความชัดเจน
ในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลของเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ และ
คุณสมบัติของผู้แจ้งเบาะแสเมื่อหน่วยงานภาครัฐได้รับการร้องขอ
ให้ใช้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล และให้หน่วยงานนั้นเสนอ
คำร้องขอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเพื่อพิจารณา
อนุมัติให้ความคุ้มครอง อาทิ การย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พัก
อันเหมาะสม การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียน
ที่สามารถระบุตัวผู้ให้ข้อมูล การช่วยเหลือในการเรียกร้อง
สิทธิที่ผู้ให้ข้อมูลพึงได้รับ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้
ความคุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น ในกรณี
ที่ไม่มีการอนุมัติให้ใช้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ผู้ให้ข้อมูล
ไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าว หรือผู้ได้รับ
คำสั่งเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์
คำสั่งไปยังผู้ที่มีอำนาจรักษาการตามกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้ง
เบาะแส

- (22) กรณีการโต้ตอบด้วยการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วม
ในประเด็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือ “Strategic
Lawsuits Against Public Participation” หรือ เรียกย่อว่า
“SLAPP” หรือที่ภาษาไทยใช้คำว่า “การฟ้องแก้แค้น” นั้น

ควรจะมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่โดยกำหนดให้ไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีที่มีการกล่าวข้อความแสดงความคิดเห็น หรือไขข่าวแพร่หลายโดยสุจริตในกิจการสาธารณะ นอกจากนี้ หากบุคคลใดถูกดำเนินคดีแพ่งเพราะเหตุ SLAPP ให้ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นข้อกฎหมายเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 25 โดยไม่ต้องพิจารณาสืบพยานเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาลโดยไม่เนิ่นช้า สำหรับกรณีในการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยเป็นคดีหมิ่นประมาทหรือคดีแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานนั้น ให้ศาลออกกระเปียบภายในโดยกำหนดให้ศาลที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องตั้งประเด็นเรื่อง “การตีความด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329(3)” สำหรับข้อหาหมิ่นประมาท และตั้งประเด็นเรื่อง “การใช้สิทธิโดยสุจริตในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ” สำหรับข้อหาแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน หากเข้ากรณีดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่ง ศาลสามารถยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้โดยไม่ต้องประทับรับฟ้อง ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองผู้แสดงข้อเท็จจริงหรือความเห็นโดยสุจริตในกิจการสาธารณะได้ หากศาลยังคงรับประทับฟ้อง จำเลยควรที่จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลว่าโจทก์นั้นฟ้องแก้แค้น เพื่อให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่โจทก์แทนว่าตนดำเนินคดีอย่างสุจริต และหากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลให้เป็นที่พอใจได้ก็ให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น

- (23) กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสควรกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายของผู้ให้ข้อมูล โดยกำหนดสิทธิการเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิดในเชิงลงโทษได้ (exemplary damages) จากการกระทำที่เป็นการโต้ตอบ (reprisal) กำหนดให้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษมีฐานในการคำนวณที่ชัดเจนเหมือนพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พุทธศักราช 2545 คือให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่กระทำการโต้ตอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง ทั้งนี้ ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะการสูญเสียเงินเดือนที่ผ่านมาแต่ รวมถึงการสูญเสียรายได้ในอนาคตด้วย ความเสียหายต่อจิตใจ และความเสียหายลักษณะอื่นๆ นอกจากนี้ การให้ค่าสินไหมทดแทนนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ให้ข้อมูลในการใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นได้ เช่น การเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกเหนือจากค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชำระเพื่อเยียวยาความเสียหายของผู้ให้ข้อมูลแล้ว ผู้ที่กระทำการโต้ตอบอาจจะต้องได้รับโทษทางอาญาอันเนื่องมาจากการกระทำการโต้ตอบ โดยมีโทษทั้งจำคุกและปรับเหมือนเช่นกฎหมายต่างประเทศ
- (24) ต้องมีการบังคับกฎหมายอย่างจริงจัง และกำจัดระบบอุปถัมภ์ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วย การบูรณาการความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งนี้ ภาคเอกชนและภาคประชาชนควรมีบทบาทและพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองประโยชน์

สาธารณชนได้มากขึ้น หากภาครัฐยอมที่จะเปิดเผยข้อมูล ผลการดำเนินการของภาครัฐอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ ให้แก่สาธารณชนและสื่อมวลชนรวมถึงนักวิชาการได้ ตรวจสอบ และติดตามความคืบหน้า ทั้งนี้ ในกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ให้ข้อมูลมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบปัญหาอันกระทบต่อประโยชน์ดังกล่าว โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเมื่อดำเนินการตรวจสอบข้อมูล ปราบกฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นข้อมูลอันเกี่ยวกับประโยชน์ สาธารณะ หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งผลการดำเนินการหรือ การสอบสวนในเรื่องที่มีการให้ข้อมูลแก่ผู้ให้ข้อมูล เว้นแต่ เป็นเรื่องที่กฎหมายห้ามเปิดเผยหรือกระทบต่อบุคคลใด

(25) ใช้สื่อออนไลน์เพื่อสร้างแรงกดดัน ตลอดจนการใช้เทคโนโลยี ในการให้เบาะแสเพื่อการตอบสนองที่รวดเร็ว อีกทั้งจะต้องมี การพัฒนาช่องทางเข้าถึงหน่วยงานต่าง ๆ ให้มากกว่านี้ เป็นต้นว่าการกำหนดวิธีการรับข้อมูลด้วยทางวาจา โทรศัพท์ โทรสาร ทางไปรษณีย์ ทางระบบอินเทอร์เน็ต (internet) หรือ จากสื่อมวลชน เพื่อช่วยเหลือทุกคนได้อย่างเท่าเทียม เช่น ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล

(26) จัดให้มีการจำแนกให้ชัดว่า ผู้ร้องที่เชื่อว่าข้อมูลที่ตนมีนั้น ถูกต้องจริง ๆ แต่เป็นข้อมูลเท็จกับผู้ร้องที่มีเจตนาไม่สุจริต แต่แรก เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อกลับแก้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ กลุ่มแรกไม่สมควรต้องได้รับโทษแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาในการตรวจสอบ ข้อมูลที่ได้มาจากกลุ่มแรกโดยไม่จำเป็น เห็นควรจัดให้มี

แนวทางให้ผู้แจ้งเบาะแสจำเป็นต้องหาข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลให้ละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น ก่อนที่จะให้ข้อมูลนั้น ๆ แก่เจ้าหน้าที่

- (27) สำหรับการให้ข้อมูลของข้าราชการต่อหน่วยงานของตนนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะตามระบบการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่แล้ว และกำหนดให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นด้วย เช่น พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น โดยกระบวนการเปิดเผยข้อมูลต้องกำหนดให้ชัดเจนสำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลภายในหน่วยงานของข้าราชการพลเรือน เห็นควรจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ร้องเรียนต่อส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชา เมื่อการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมควรต้องเป็นหน่วยงานหลักที่จะรับข้อมูลภายในหน่วยงานของข้าราชการเกี่ยวกับการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน กรณีข้าราชการทหาร ข้าราชการการเมืองหรือแม้แต่ข้าราชการภาคส่วนอื่น อาจนำแนวคิดการบริหารจัดการการให้ข้อมูลมาปรับใช้ภายในองค์กรของตนก็ได้ เพราะโดยพื้นฐานของระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในหลายประเภทจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

การดำเนินคดีความผิดต่าง ๆ ในประเทศไทยยังคงมีหลายอุปสรรค เป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะการขาดเบาะแสหรือข้อมูลในการเริ่มต้นดำเนินคดี หรือขาดพยานสำคัญในคดี เนื่องจากขาดความร่วมมือจากผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือทราบเบาะแสหรือข้อมูล หรือจากการช่วยเหลือปกป้องซึ่งกันและกันอันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมในการกระทำผิดจากการศึกษากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลนั้นพบว่ากฎหมายมีอยู่กระจัดกระจาย ทำให้ขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่เหมาะสมเพียงพอที่จะใช้ในการให้ความคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกฎหมายของต่างประเทศที่มีความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูล ดังนี้ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อส่งเสริม สนับสนุน ดูแล และปกป้องสวัสดิการของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือผู้ให้เบาะแสภายใต้บริบทของสังคมไทย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พุทธศักราช 2559 มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การสร้าง ความมั่นใจให้กับผู้แจ้งเบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูล และมีความกล้าที่จะให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินคดีดังกล่าวจะช่วยทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมที่จะเผชิญหน้า กับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมืองการปกครอง โดยการพัฒนาระบบกฎหมายและ โครงสร้างของรัฐ รวมถึงการปรับปรุงระบบคุณธรรม ระบบจริยธรรม มาตรฐานด้านความโปร่งใส และการทำให้ภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อ ประชาชน การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา จะช่วยให้ เกิดระบบการปกครองที่ดี นำมาซึ่งนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของ รัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เกิดการพัฒนาทั้งในมิติ ของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยมีภาคประชาสังคมเป็นฐาน ในการตรวจสอบถ่วงดุลและกดดันให้ภาครัฐมีการพัฒนาธรรมาภิบาล มากยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เกียรติศักดิ์ กิจการเจริญดี, *การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยต่อต้านการคอร์รัปชัน ค.ศ. 2005 (United Nations Convention against Corruption 2005)*. <http://www.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=104>
- เดือนเพ็ญ จันทร์ศิริศิริ, *คอลัมน์คู่มือผู้ถือหุ้น* หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม 2551
- ทองสุข กลิ่นประภัทร, *สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย “เราจะป้องกัน แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปฏิรูปกันอย่างไร,”* เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ วันที่ 15 มกราคม 2546.
- ธรรมสาร ทิพรังศรี. 2555. *มาตรการทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในบริษัทจดทะเบียน*. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *รวมบทความกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), น. 342. โปรดดู www.pub-law.net

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538).
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549).
- พงศ์เทพ จารุสุตินธุ์, *การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา*, โปรดดู www.lawreform.go.th
- ไพศาล เพ็ญกุลผล. “การพิทักษ์คุณธรรมในราชการพลเรือน : การอุทธรณ์และการร้องทุกข์” วารสารข้าราชการ ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 (มีนาคม-เมษายน 2548).
- โกดิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547).
- มาตรการในการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) สำคัญอย่างไร, วารสารตลาดหลักทรัพย์ปีที่ 10 ฉบับที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550, ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.
- วิทยากร เชียงมูล, *อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร, 2547).
- วิระพงษ์ บุญญเษภาส (การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการในคดีคอร์รัปชัน). (online). สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/301244>

ศศิณา เงยวิจิตร. 2550. *การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ*. วิทยานิพนธ์.
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิระ รัตตานุกุล. 2549. *การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองพยานในคดีอาญา พุทธศักราช 2546 เพื่อให้
ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน
อาชญากรรม*

สมทรัพย์ อำนวย. (2541). *บทบาทของศาลในชั้นพิจารณากับ
การค้นหาความจริงในคดีอาญา*. น. 28.

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม[อัดสำเนา],
“การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและการ
แก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ”. เอกสารประกอบการ
พิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม[อัดสำเนา],
“การจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและการ
แก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ”. เอกสารประกอบการ
พิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรี, เชียงธรรมที่ 16.

สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์, “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ใน
ระบบกฎหมายไทย”, วารสารดุลพาห ปีที่ 53 เล่มที่ 2
(พ.ค.-ส.ค. 2549).

อนันตัญญ์ แบ่งบุญ. 2557. *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้ง
เบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริต
ต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับประเทศ
มาเลเซียและนิวซีแลนด์*. วิทยานิพนธ์. คณะนิติศาสตร์.
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2557.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ รายงานเรื่อง “โครงการปฏิรูประบบวินัย
 อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เล่ม 2 โดย
 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน
 ก.พ.).

อุดม รัฐอมฤต, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหาคาการทุจริต
 ในระบบการเมืองและวงราชการไทย. (กรุงเทพมหานคร:
 กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
 2544).

ภาษาอังกฤษ

Amanda Ripley and Maggie Sieger. “*The special agent.*” TIME
 Magazine. December 30,2002-January 6 (2003).

Andon, P., Free, C., Jidin, R., Monroe, G. S., & Turner,
 M. J. (2016). The impact of financial incentives
 and perceptions of seriousness on whistleblowing
 intention. *Journal of Business Ethics*.

Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korean,
 “*Protecting and Reward Whistleblower*”.

Breuer, L. (2013). Tax Compliance and whistleblowing—the role
 of incentives. *The Bonn Journal of Economics*, 2(2).

Bruce D. Fisher, “*The Whistleblower Protection Act of 1989:
 A False Hope for Whistleblowers*”. 43 Rutgers L.
 Rev.355, (1991).

- Christophe Speckbacher. *The Protection of Whistleblowers in the Light of GRECO's Work*. 2009. โปรดดู, <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>
- Criminal Law Convention on Corruption, European Treaty Series - No. 173 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/173.doc>
- CRS Report for congress: *The Whistleblower Protection Act: An Overview and Prepared for Member and Committees of Congress*. Congressional Research Service.
- de Beke, A. O. (2002). "IMF Activities to Promote Good Governance and Combat Corruption—An Overview".
- Drew, Kristine. *Whistle Blowing and Corruption an Initial and Comparative Review*, p. 14. โปรดดู, <http://www.psisru.org/publicationsindex.asp>
- Feldman, Y., & Lobel, O. (2009). *The incentives matrix: The comparative effectiveness of rewards, liabilities, duties, and protections for reporting illegality*. *Tex. L. Rev.*, 88, 1151.
- Gao, L., & Brink, A. G. (2017). Whistleblowing studies in accounting research: a review of experimental studies on the determinants of whistleblowing. *Journal of Accounting Literature*.

Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl; Berlin, 1920 S.419f
 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์
 ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสาร
 ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2552).

Gerald Vinten, “Whistleblowing in the health-related professions”;
 “Whistle Blowing: Corporate Help or Hindrance” (1992)
 30 Management Decision 44, quoted in Whistleblow-
 ing study, The Competition Bureau, Canada. [http://
 www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html](http://www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html)

Hansard HL, 5 June 1998, col 614.

Inter -American Convention Against Corruption, [http://www.
 oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html](http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html)

International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. (2007).
 “Manual on Fiscal Transparency” (2007). International
 Monetary Fund.

J.G.Starke QC, “The Protection of Public Service Whistleblower:
 Part I and II” 1 Australian Law Journal

James Gobert and Maurice Punch, Modern Law Review 63,1
 (Jan 2002).

John Bowers QC, Jack Mitchell & Jeremy Lewis, Whistleblow-
 ing: the new law, Sweet&Maxwell, London, 1999.

Kauffman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006). “A decade
 of measuring the quality of governance”.

Kendra Cherry. (Maslow's Needs Hierarchy). (online). Retrieved June 25, 2014, from http://psychology.about.com/od/theoriesoipersonality/ss/maslows-needs-liierarcliy_3.litm

Kirstine Drew. "Whistle Blowing and Corruption an initial and Comparative review." www.psir.org.

Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II, Bd.III/1, 1988, S.570. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ สิทธิทางศาล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549).

Marcia Miceli and Janet Near, Blowing the whistle, 1992, quoted in "Whistleblowing Study". The Competition Bureau, Canada.

Merit Systems Protection Board. Blowing the Whistle in the Federal Government: A Comparative Analysis of 1980 and 1983 Survey Findings. October 1984.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2014a). "The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy". OECD Publishing. Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

Peter Bowden, "A comparative analysis of Whistleblower Protection," Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference, Adelaide, 28-30 September 2005.

- Peter Bowden. A comparative analysis of whistleblower protection, Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference 28-30 September 2005.
- Pieroth und Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 9. Aufl; Heidelberg, 1993, S.21 อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 9.
- Ralph Nader, “An Anatomy of Whistleblowing”, quoted in “the Public Interest”, Report of the Senate Select Committee on Public Interest Whistleblowing. Canberra 1994.
- Rebecca L. Dobias, *Amending the Whistleblower Protection Act: Will Federal Employees Finally Speak Without Fear?*. 13 Federal Circuit Bar Journal (2003).
- Statements on introduced bills and joint resolutions, Congressional Record: June 7 ,2001 (Senate).
- The Legal Implication of Disclosure in the Public Interest, 2nd edition, Sweet&Maxwell, London, 1994.
- UK Public Interest Disclosure Act 1998, Sweet&Maxwell, London, 2003.
- United Nations Development Programme (1997). “*Governance for sustainable human development, UNDP policy document*”.

- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009). “What is good governance?”. United Nations Development Programme (1997). “Governance for sustainable human development, UNDP policy document”.
- Villena, M. G., & Villena, M. J. (2010). On the economics of whistle-blowing behavior: the role of incentives.
- Whistleblower Protection Enhancement Act of 2009, Report of The Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate, S372, U.S. Government Printing Office, Washington, December 3, 2009.
- World Bank (1989). “From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa : a long-term perspective study”.
- WPA House Report. 103-769 (1994) at 18.
- WPA Senate Report 100-413 (1988) at 12.
- WPA Senate Report 103-358 (1994) at 10.
- WPA Senate Report 95-969 (1978) at 8.
- Xu, Y., & Ziegenfuss, D. E. (2008). Reward systems, moral reasoning, and internal auditors’ reporting wrongdoing. *Journal of Business and Psychology*, 22(4).



ภาคผนวก

ประเด็นคำถามประกอบการสัมภาษณ์

คำถามเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจ ไม่ถูกต้องซึ่ง กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

1. ในองค์กรของท่าน ท่านคิดว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสเป็นอย่างไร
2. ปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้เกิดปัญหาเหล่านั้นขึ้น
3. มาตรการในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไรในทาง ปฏิบัติภายในองค์กรของท่านเป็นอย่างไร
4. มาตรการสร้างแรงจูงใจด้วยการให้รางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูล มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด หากด้อยประสิทธิภาพ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น
5. มีมาตรการ กลไก หรือกฎหมายอะไรอีกบ้างในการสร้าง แรงจูงใจแก่ผู้ให้ข้อมูลที่นอกเหนือจากการให้สินรางวัล ที่องค์กรของท่านน่าจะนำมาใช้
6. ท่านประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ ในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ที่ผ่านมาเป็นอย่างไร
7. องค์กรของท่านมีมาตรการป้องกันการกระทำตอบโต้ ผู้แจ้งเบาะแสของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร
8. ในองค์กรของท่านเคยประสบกับปัญหาที่ผู้แจ้งเบาะแส ไม่สุจริต และใช้ช่องทางที่ไม่ชอบเพื่อสร้างความเสียหาย แก่ผู้อื่นหรือไม่ และมีแนวทางแก้ปัญหาอย่างไรในทาง ปฏิบัติ

รายชื่อหน่วยงานที่สัมภาษณ์เชิงลึก

หน่วยงาน	วันที่สัมภาษณ์เชิงลึก
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	6/07/2560
กรมป่าไม้	12/07/2560
บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด	17/07/2560
ภาคีเครือข่ายต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่น ของชาติ	17/07/2560
สำนักข่าวอิศรา	18/07/2560
ศูนย์ช่วยเหลือสังคม พม.	18/07/2560
สำนักงานอัยการสูงสุด	21/07/2560
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ	24/07/2560
สำนักนายกรัฐมนตรี้	25/07/2560
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	25/07/2560
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด	26/07/2560
มูลนิธิเพื่อนหญิง	26/07/2560
กรมควบคุมมลพิษ	31/07/2560
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	31/07/2560
สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.	1/08/2560
ศาลยุติธรรม	3/08/2560
ศูนย์จัดการความเสี่ยง มหาวิทยาลัยมหิดล	3/08/2560

