

ปัญหาการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Problem of Pointing Clue for Corruption by People



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2019
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชน
โดย	น.ส.ณัฐรดา ชัยพัฒน์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์อุทิศ บัวศรี)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฐรดา ชัยพัฒน์ : ปัญหาการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชน. (Problem of Pointing Clue for Corruption by People) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ.มานิตย์ จุมปา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมุ่งให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการใช้กลไกการชี้เบาะแสเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการใช้หน้าที่และอำนาจส่อในทางทุจริต

จากการศึกษาการชี้เบาะแสการทุจริตของประชาชนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายของกระบวนการชี้เบาะแสและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแายังไม่ครอบคลุมและขาดความชัดเจนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ให้ผู้ชี้เบาะแามีความเชื่อมั่นถึงการเข้าสู่กระบวนการชี้เบาะแสและการได้รับความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับนิยามความหมายของผู้ชี้เบาะแส หลักเกณฑ์การเปิดเผยผลการพิจารณาข้อมูลความผิด การกำหนดบทลงโทษทางแพ่งต่อการตอบโต้ผู้ชี้เบาะแสรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการชี้เบาะแสนั้นมีความมั่นใจในการมีส่วนร่วมกับกระบวนการมากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5986035434 : MAJOR LAWS

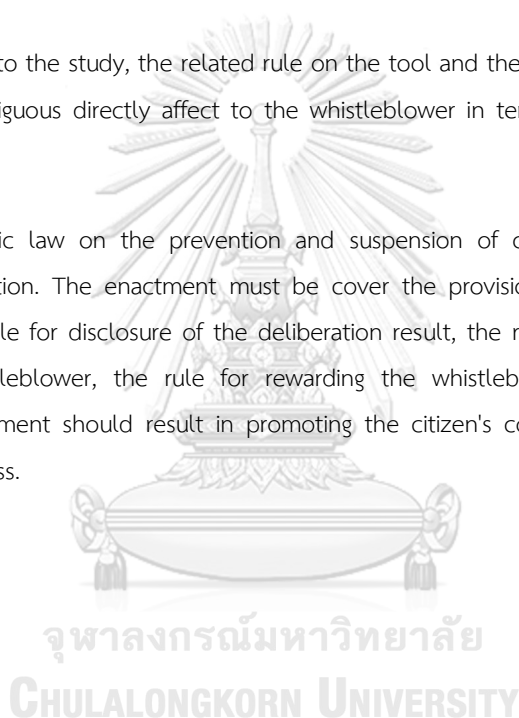
KEYWORD: corruption

Natrada Chaiphut : Problem of Pointing Clue for Corruption by People. Advisor: Assoc. Prof. MANIT JUMPA

The thesis aims to study the problem of pointing clue for corruption by people according to the organic law on the prevention and suspension of corruption 2561 B.E. The organic law was enacted to promote the participation of the citizen alongside the office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). Such law also uses a whistleblowing mechanism to investigate both government and political officers for using corrupted power.

According to the study, the related rule on the tool and the protection of whistleblowers is ambiguous. The ambiguous directly affect to the whistleblower in term of the confidence over the process.

The organic law on the prevention and suspension of corruption 2561 B.E must be enacted as a suggestion. The enactment must be cover the provision related to the definition of whistleblower, the rule for disclosure of the deliberation result, the rule for define civil penalties to encounter the whistleblower, the rule for rewarding the whistleblower for the public interest. Therefore, the enactment should result in promoting the citizen's confidence to participate in the whistleblowing process.



Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของอาจารย์ รศ. มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ทั้งคำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนให้ความเอาใจใส่แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้คำปรึกษาตั้งแต่ก่อนจัดทำวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการอันมีค่าประกอบการให้ข้อมูลในการศึกษาเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ อุทิศ บัวศรี ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำต่างๆ รวมถึงข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งตรวจแก้ร่างวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนทั้งในรูปแบบและเนื้อหาอย่างถี่ถ้วน ผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ของอาจารย์เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จไปได้ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งบุคคลทุกท่านที่ผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการของท่านไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา คำแนะนำแก่ผู้เขียนครั้งแรกเริ่มการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่งตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดาและครอบครัว ซึ่งให้ความสนับสนุนในด้านการศึกษา และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ที่มอบกำลังใจและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด สุดท้าย ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนในการช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คณาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐรดา ชัยพัฒน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและ การชี้เบาะแสการทุจริต.....	8
2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	8
2.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ.....	9
2.2.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	9
2.2.2.1 การป้องกันการทุจริต.....	10
2.2.2.2 การปราบปรามการทุจริต.....	16
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการชี้เบาะแสการทุจริต.....	17
2.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริต.....	17
2.2.1.1 ผู้กระทำการทุจริต.....	21

2.2.1.2	รูปแบบของการทุจริต	26
2.2.1.3	ผลกระทบที่เกิดจากการทุจริต	29
2.2.2	การชี้เบาะแสในฐานะที่เป็นกระบวนการในการปราบปรามการทุจริต	31
2.2.3.1	ความหมายผู้ชี้เบาะแส (Whistleblower).....	32
2.2.3.2	ความสำคัญของการเป็นผู้ชี้เบาะแสการทุจริต	36
2.2.3.3	เงื่อนไขแห่งการชี้เบาะแสการทุจริต.....	37
2.2.3.4	องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจดำเนินการกรณีการชี้เบาะแสการทุจริต	38
	(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	39
	(2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน	41
	(3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ	45
	(4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	48
	(5) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	49
2.2.3.5	องค์กรที่มีอำนาจดำเนินการกรณีการชี้เบาะแสการทุจริตในภาคเอกชน	50
2.2.3.6	การมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริต	55
บทที่ 3	การชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.....	57
3.1	กระบวนการชี้เบาะแสการทุจริตแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	57
3.1.1	การชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	61
	3.1.1.1 กรณีการชี้เบาะแสเจ้าหน้าที่ของรัฐ	63
	3.1.1.2 กรณีการชี้เบาะแสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	65
3.1.2	ช่องทางในการชี้เบาะแสการทุจริต	67
3.1.3	จุดมุ่งหมายในการชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	69
	3.1.3.1 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	70
	3.1.3.2 การลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	72

3.1.3.3 การยึดทรัพย์สินหรืออายัดทรัพย์สิน	73
3.1.4 กรณีตัวอย่างการชี้เบาะแสการทุจริตให้แก่รัฐ	74
3.1.5 สถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	77
3.2 มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546	79
3.2.1 สิทธิตามมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส	80
3.2.2 กระบวนการยื่นคำร้องขอ	87
3.2.3 มาตรการจูงใจผู้ชี้เบาะแส	89
3.2.4 กรณีตัวอย่างการจ่ายเงินสินบนแก่ผู้ชี้เบาะแสตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	91
บทที่ 4 กรณีศึกษา : การชี้เบาะแสการทุจริตของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้	94
4.1 การชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศสหรัฐอเมริกา	95
4.1.1 ความทั่วไปของการชี้เบาะแสดำเนินการตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989	97
4.1.2 เงื่อนไขการชี้เบาะแสด้านการทุจริต	98
4.1.2.1 ผู้ชี้เบาะแส	98
4.1.2.2 ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง	99
4.1.2.3 หน่วยงานในการกำกับดูแล	100
4.1.2.4 การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส	103
4.1.2.5 กรณีตัวอย่างการชี้เบาะแส	105
4.2 การชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศออสเตรเลีย	107
4.2.1 ความทั่วไปของการชี้เบาะแสดำเนินการตามกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 2013	109
4.2.2 เงื่อนไขการชี้เบาะแสด้านการทุจริต	111
4.2.2.1 ผู้ชี้เบาะแส	111

4.2.2.2 ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง	112
4.2.2.3 หน่วยงานในการกำกับดูแล.....	113
4.2.2.4 การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส	115
4.3 การชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศเกาหลีใต้	119
4.3.1 ความทั่วไปของการชี้เบาะแสตามกฎหมาย The Anti-Corruption Act 2001.....	122
4.3.2 เจือ้นไขการชี้เบาะแสแก่รัฐ.....	123
4.3.2.1 ผู้ชี้เบาะแส.....	124
4.3.2.2 ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง	125
4.3.2.3 หน่วยงานในการกำกับดูแล.....	125
4.3.2.4 การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส	126
4.1.2.5 กรณีตัวอย่างการชี้เบาะแส	129
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหากระบวนการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชน ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561	137
5.1 หลักเกณฑ์การชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	139
5.1.1. ผู้ชี้เบาะแส	139
5.1.2 การเปิดเผยข้อมูล.....	143
5.2 มาตรการการให้การคุ้มครองแก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริต	146
5.2.1. กระบวนการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส.....	147
5.2.2. มาตรการการคุ้มครอง.....	148
5.3 มาตรการสนับสนุนส่งเสริมในการชี้เบาะแสการทุจริต	150
5.3.1. การให้รางวัลตอบแทน	151
5.3.2. ค่าชดเชยความเสียหาย	153
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	155

6.1 บทสรุป	155
6.2 ข้อเสนอแนะ	157
บรรณานุกรม.....	160
ประวัติผู้เขียน.....	162



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตเป็นสิ่งที่หวั่นเกรงในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องมาตามลำดับและมีแนวโน้มเติบโตและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเป็นอย่างมาก อีกทั้งเป็นปัญหาเรื้อรังที่แก้ไขได้ยากมีลักษณะที่ซับซ้อนโดยเฉพาะการทุจริตในระดับชาติอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้องและการขาดจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมของการบริหารราชการแผ่นดินของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้ว่ารัฐจะตระหนักถึงปัญหาและพยายามที่จะแก้ปัญหาการทุจริตด้วยกลไกต่าง ๆ แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง อีกทั้งบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติการณ์ใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางมิชอบกระทำการทุจริตบทบาทและอำนาจของภาคประชาชนถือว่าไม่น้อยมากหรือแทบไม่มีเลย ไม่ว่าจะด้วยการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การแสดงความคิดเห็นหรือการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการประกอบกับกระบวนการตรวจสอบและเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ไร้ประสิทธิภาพมักถูกแทรกแซงด้วยอิทธิพลทางการเมืองอยู่เสมอ

จนกระทั่งมีแนวคิดการปฏิรูปรัฐธรรมนูญอีกครั้ง มีความพยายามในการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสและส่งเสริมให้ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติได้ เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดหรือพบเห็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการทุจริต หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพฤติการณ์ที่มีการชี้เบาะแส การกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งแต่เดิมเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ระบบราชการและอิทธิพลของนักการเมือง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงไม่ค่อยได้ผลมากนัก เช่น ปราบปรามได้แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตระดับกลางและระดับล่างมากกว่าที่จะปราบปรามผู้กระทำการทุจริตระดับสูง ต่อมาได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งได้กำหนดกระบวนการ ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตสามารถร่วมให้ชี้เบาะแสดข้อมูลการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่ให้สิทธิภาคประชาชนมีส่วนร่วมขจัดปัญหาการทุจริต ปัญหาดังกล่าวก็ยังมีมาต่อเนื่อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกระทำความผิด ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบของภาคประชาชนก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีในการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับภาครัฐ ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังให้ความสำคัญและสืบทอดเจตนารมณ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้โดยได้ให้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ รวมถึงสร้างความโปร่งใสและมีคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปในทางการทุจริตมากขึ้น แต่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตดังกล่าวจากภาครัฐก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มีกลไกป้องกันปราบปรามและขจัดการทุจริตประพตมิชอบโดยกำหนดหน้าที่ของประชาชนให้บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพตมิชอบในทุกรูปแบบและร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริต

ดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ ความรู้ต่อต้านการทุจริต หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการเป็นผู้ชี้เบาะแส ให้แก่องค์กรที่มีอำนาจดำเนินการอย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่มีบทบาทภาระหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับปัจจุบัน) เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้ง การพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดตามที่มีการชี้เบาะแสหรือไม่เพื่อดำเนินการในทางอาญา การดำเนิน การทางวินัย การถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่ง การชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของภาคประชาชนนั้นยังคงมีปัญหาการมีส่วนร่วม ในการชี้เบาะแสการทุจริตที่เป็นผู้ให้เบาะแสรัฐและการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเพื่อให้ การมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การกำหนดลักษณะของข้อมูลของ การชี้เบาะแส การกำหนดขั้นตอนที่มีเงื่อนไขต่าง ๆ ของการชี้เบาะแส การรับเรื่องไว้พิจารณาและ วิธีการดำเนินการให้คุ้มครองผู้ชี้เบาะแส หรือมาตรการการคุ้มครองเมื่อมีการกระทำการโต้ตอบต่อตัว ผู้ชี้เบาะแส ซึ่งลักษณะของการโต้ตอบเป็นการกระทำต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินตลอดจน สิทธิบางประการของผู้ชี้เบาะแสในกฎหมายดังกล่าวนี้ยังไม่มีชัดเจนและครอบคลุม ซึ่งมีผลให้ ในทางปฏิบัติของภาคประชาชนในการชี้เบาะแสการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีพฤติการณ์เป็นการกระทำการทุจริตเพื่อให้ถูกตรวจสอบและนำไปสู่ การดำเนินการในทางอาญา การดำเนินการทางวินัย การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตร่วมกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้รับการส่งเสริมให้สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย

ทั้งนี้ ในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทุจริตของผู้ชี้เบาะแสในต่างประเทศนั้น ได้มีการกำหนด หลักเกณฑ์การเป็นผู้ชี้เบาะแสและการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแก่องค์กรที่มีอำนาจดำเนินการอย่าง แพร่หลาย โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการที่ครอบคลุมทั้งในเรื่องความหมายของผู้ชี้เบาะแส

ข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครอง มาตรการการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไว้เป็นระบบ เช่น การกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดจากการกระทำการตอบโต้จากผู้ถูกกล่าวหาและกำหนดโทษสำหรับการกระทำต่อผู้แจ้งเบาะแสไว้ชัดเจน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ชี้เบาะแสในการป้องกันการทุจริตจึงเกิดประสิทธิภาพผู้พบเห็นการทุจริตจึงกล้าที่จะเข้ามาชี้เบาะแสดการทุจริตให้แก่รัฐ เพื่อช่วยลดปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในประเทศและส่งเสริมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากประเด็นปัญหาแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตโดยการชี้เบาะแสดการทุจริตให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชี้เบาะแสดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของภาคประชาชนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายมีความซับซ้อนยุ่งยากต่อความเข้าใจในการเข้ามาชี้เบาะแสดและมาตรการการคุ้มครองของผู้ชี้เบาะแสดยังไม่ครอบคลุมเป็นเพียงการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดในเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งเมื่อมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดที่ย่อมส่งเสริมภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตในอีกทางหนึ่งและทำให้ภาคประชาชนกล้าที่จะให้ข้อมูลต่อองค์กรดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนจึงสนใจศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการชี้เบาะแสดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมาตรการการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมทั้งหลักเกณฑ์การเป็นผู้ชี้เบาะแสดและมาตรการการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดแก่องค์กรในการกำกับดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการชี้เบาะแสดการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตและการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ขั้นตอนการชี้เบาะแสการทุจริตและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยภาคประชาชนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (3) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การชี้เบาะแสการทุจริตและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้
- (4) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากระบวนการการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชนในประเทศไทย
- (5) เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยภาคประชาชน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

- (1) ศึกษาแนวคิดการมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตของภาคประชาชนและแนวคิดการเป็นผู้ชี้เบาะแส
- (2) ศึกษาหลักเกณฑ์ขั้นตอนการชี้เบาะแสการทุจริตและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยภาค ประชาชนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (3) ศึกษาหลักเกณฑ์การชี้เบาะแสการทุจริตและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้
- (4) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหากระบวนการการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชนในประเทศไทย

(5) ศึกษาเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยภาคประชาชน

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการคุ้มครองการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตโดยการชี้เบาะแสดังกล่าวไว้ ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปในทางการทุจริตเพื่อเป็นการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง แต่หลักเกณฑ์และมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวไม่มีความชัดเจนที่จะมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กล่าวคือ กระบวนการขั้นตอนยังเป็นอุปสรรคปัญหาในการชี้เบาะแสการทุจริตและการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว ซึ่งเป็นการคุ้มครองในเบื้องต้นเท่านั้น ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อป้องกันการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญต้องศึกษาวิจัยและหาแนวทางแก้ไขปัญหา

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิข้อมูลปฐมภูมิได้จากการศึกษาเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำรา รายงานการวิจัย บทความวิชาการและวิทยานิพนธ์ทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของเอกสาร และสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ ตัวบทกฎหมาย เอกสารเรื่องร้องเรียนและแนวทางการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เครื่องมือในการวิจัยได้แก่ การวิเคราะห์เอกสาร ตำรา รายงานการวิจัย บทความวิชาการ และวิทยานิพนธ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

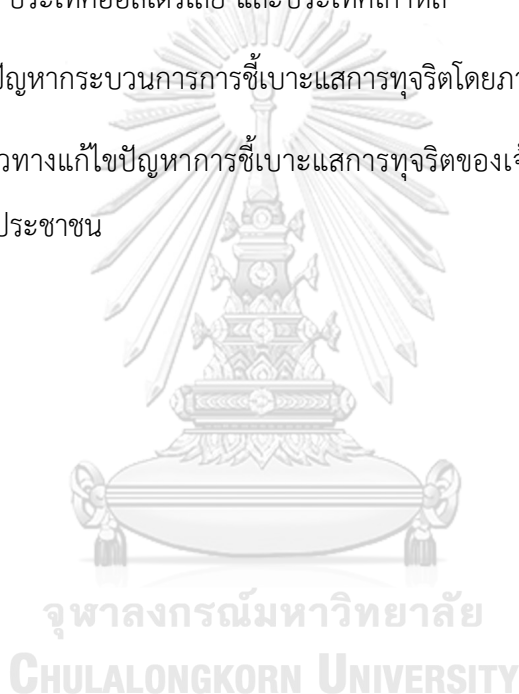
(1) เข้าใจแนวความคิดการมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตของภาคประชาชนและแนวความคิดการเป็นผู้ชี้เบาะแส

(2) เข้าใจหลักเกณฑ์ขั้นตอนการชี้เบาะแสการทุจริตและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยภาค ประชาชนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(3) เข้าใจหลักเกณฑ์การชี้เบาะแสการทุจริตและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลี

(4) เข้าใจในปัญหากระบวนการการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชนในประเทศไทย

(5) ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยภาคประชาชน



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและการชี้เบาะแสการทุจริต

การศึกษานี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยในตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนในการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงพิจารณาการนำแนวคิดเกี่ยวกับการชี้เบาะแสด้านเป็นกลไกสำคัญในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามลำดับ

2.1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงานของบ้านเมืองหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความรับผิดชอบต่องานมากยิ่งขึ้นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้หน้าที่และอำนาจของตนปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹ ซึ่งภาครัฐจะต้องสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอันตรายของการทุจริต การกำหนดมาตรการมีส่วนร่วมด้วยกลไกการชี้เบาะแสดังกล่าว ตลอดจนการเสริมสร้างให้ภาคประชาชนเข้มแข็ง มีจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริตและพฤติกรรมทุจริต ตลอดจนสามารถเป็นพลังกลไกตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี ความเสียหายจากการทุจริตที่เกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีผลกระทบต่อประเทศโดยรวม ซึ่งประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลเสียหายและผลกระทบโดยตรง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ในการแก้ปัญหาการทุจริตนั้น จะต้องให้การส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต

¹ ลิขิต ธีรเวคิน, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักราชบัณฑิตยสถาน, 2546), หน้า 2.

2.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีการกำหนดสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดมา ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2563 ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรวมถึงการทุจริต อีกทั้งได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชน ในการตรวจสอบการทุจริต โดยรัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่ เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มี ประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤตินิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง กำหนดให้มีการสร้างกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ² ซึ่งเป็นกลไกที่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชนและเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น

2.2.2 การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดจากปัญหาการกระทำที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้โดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อตนเองหรือผู้อื่นโดยปราศจากจิตสำนึก และความไม่ซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทางการทุจริต อันส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะและประเทศมากมาย หรือการใช้ระบบอุปถัมภ์และความไม่เป็นธรรมอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาไม่เคารพกฎหมายและถืออำนาจและเงินเป็นใหญ่³ ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นจากนักการเมืองและข้าราชการที่ขาดความซื่อสัตย์ ในการบริหารราชการที่ดี ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน และขาดหลักในการดำเนินชีวิตที่ดี ดังนั้นจึงมีการคิดหา

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 63.

³ ปิยะธิดา อภัยภักดิ์, "แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ,"

วิธีการมาใช้ในการแก้ปัญหาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ เช่น การจัดตั้งหน่วยงาน การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁴

2.2.2.1 การป้องกันการทุจริต

การป้องกันการทุจริตในการบริหารงานของภาครัฐมีพัฒนาการของการป้องกันการทุจริตมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีหน่วยงานต่างๆ ดูแลด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งกำหนดขึ้นตามนโยบายของภาครัฐตามยุคสมัยนั้นๆ แต่ก็ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน อีกทั้งการบริหารงานของภาครัฐบางครั้งอาจจะต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจที่ผูกขาดอำนาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสี่ยงเห็นช่องทางที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้โดยง่าย⁵ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง กระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง เพื่อดำเนินการมุ่งหมายกำหนดมาตรการการป้องกันการทุจริตในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ให้อำนาจกับภาคประชาชนดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระอย่างแท้จริงในการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ⁶ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พัฒนาให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันมากขึ้น โดยมุ่งหมายให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ภาคประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม จะเห็นได้จากการ

⁴ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2546), หน้า 19.

⁵ เฟิงอ้าง, หน้า 36.

⁶ อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2546), หน้า 46.

บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างชัดเจน⁷ ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ วรรคสอง บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”⁸ อีกทั้ง ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกลไกในการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ปลูกฝังจิตสำนึก (2) รวมพลังแผ่นดินป้องกันปราบปรามทุจริต (3) เสริมสร้างความแข็งแกร่งของหน่วยงานต่อต้านทุจริต (4) สร้างบุคลากรมืออาชีพป้องกันและปราบปรามทุจริต⁹ ซึ่งกรอบที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาชนคือทุกภาคส่วนประสานความร่วมมือเพื่อการป้องกันการทุจริตในภาครัฐที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ และพัฒนาภาคประชาชนให้เป็นกลไกในการตรวจสอบ ถ่วงดุล รวมถึงส่งเสริมสิทธิในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริตและการสร้างหลักประกันความปลอดภัยของการชี้เบาะแสเพื่อให้ภาคประชาชนมีความตื่นตัวต่อสภาพปัญหาของการทุจริต นอกจากนี้ ในการป้องกันการทุจริตได้มีมาตรการที่มุ่งกำจัดจุดอ่อนของระบบและเสริมสร้างความเข้มแข็งและคุณธรรม ด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือระบบการปฏิบัติงานหรือระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงาน¹⁰ เพื่อช่วยในการเสริมสร้างให้การบริหารงานในภาครัฐให้เป็นไปด้วยความชอบธรรม มีความสุจริต โปร่งใส อย่างมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพไม่ใช้หน้าที่และอำนาจของตนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริงยั่งยืน หลักธรรมาภิบาลจะเป็นกลไก

⁷ พิศอำไพ สมความคิด, มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 40.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 62.

⁹ สำนักงาน ป.ป.ช., ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., 2551), หน้า 54.

¹⁰ ธงชัย เลิศวิไลรัตนพงศ์ และคณะ, คู่มือการป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน (กรุงเทพฯ: กรมอนามัย, 2559), หน้า 13.

ในการบริหารงานที่จะนำไปสู่การเกิดสังคมที่มีคุณภาพ เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ล้วนเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประชาชนเป็นหลักการส่งเสริมให้เกิดการสร้างหลักธรรมาภิบาลนั้น จึงมาจากความร่วมมือของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹¹ โดยมีหลักการพื้นฐานของการสร้างหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย¹²

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล

2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันโดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และ ร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมถึงการร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

4. หลักความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบตระหนักในหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

¹¹ เฟิงอ้าง, หน้า 15.

¹² ปธาน สุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล (กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์การพิมพ์ จำกัด, 2558), หน้า 9.

6. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามสำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น เพื่อการเสริมสร้างให้มีทัศนคติ ค่านิยมในการปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต

นอกจากนี้ ปัจจัยการส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมุ่งสร้างจิตสำนึกและค่านิยมที่ถูกต้อง ต้องอาศัยความร่วมมือจากสังคมประชาองค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน โดยเฉพาะบทบาทของภาคประชาชน ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะรักษาผลประโยชน์สาธารณะ¹³ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้พื้นฐานความเข้าใจว่าคนไทยทุกคนต้องมีส่วนรับผิดชอบดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความโปร่งใสของภาครัฐ ซึ่งมีหลักการทำงาน ดังนี้¹⁴

(1). ต้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะอาสาเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองจริง ๆ นั่นคือต้องมีความเป็นผู้มีจิตอาสา มีความเสียสละ อดทน กล้าหาญ ซื่อสัตย์ สุจริต มีความโปร่งใสไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง

(2). ต้องติดตามข่าวสารทางปัญญาให้กับตัวเองตลอดเวลา นั่นคือต้องมีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของภาคประชาชน และต้องแสวงหาความรู้ให้เท่าทันเทคนิคกลไกการทุจริตด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักในการทำงานให้ถูกต้องและเป็นที่น่าเชื่อถือของสังคม

(3). ต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนด้วย

(4). การเฝ้าระวังพื้นที่ที่เห็นว่าสุ่มเสี่ยงต่อการแสวงหาผลประโยชน์ การสร้างเครือข่ายอาสาสมัครแจ้งข้อมูลข่าวสารที่ไม่ชอบมาพากลต่าง ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ

(5). ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรณรงค์ต่อต้านการทุจริตอย่างต่อเนื่องในชุมชนหมู่บ้านตำบล และในทุกภาคส่วนของสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานศึกษาทุกระดับเพื่อให้เยาวชนได้ตระหนักถึงภัยร้ายของการทุจริต

¹³ ทิวากร แก้วมณี, ธรรมภิบาล (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2559), หน้า 66.

¹⁴ อารีย์ อึ้งจะนิล, "การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยบทบาทของภาคประชาชน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm/2009/03/25/entry-1>.

(6). ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งทุกระดับไม่ว่าในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นเพื่อการคัดกรองคนดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมเข้ามาบริหารประเทศ ป้องกันคนไม่ดีไม่ให้เข้ามาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

(7). ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในการป้องกันการทุจริตในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองที่ใกล้ตัวของพี่น้องประชาชนมากที่สุด โดยส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมกำหนดนโยบายการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนประเมินการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นของตน เป็นต้น

(8). จัดให้มีการแลกเปลี่ยนและรับฟังความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะของสาธารณชนเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงการทำงานของภาคประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(9). จัดให้มีกิจกรรมเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณยกย่องให้กำลังใจและช่วยกันรณรงค์ปกป้องคนที่ทำความดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมเพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

(10). จัดหามาตรการรองรับการทำงานและคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ภาคประชาชน และเครือข่าย

(11). ให้มีการประชาสัมพันธ์ผลงานของ ภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนได้ทราบและรณรงค์ให้ประชาชนเข้าร่วมกันเป็นเครือข่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบกับภาคประชาชนกันอย่างกว้างขวางซึ่งจะยังประโยชน์ในการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนด้วยกันเองได้ร่วมกันรักษาผลประโยชน์ของชาติกันเอง การติดต่ออาวุธทางปัญญาให้กับประชาชนโดยการให้ความรู้หรือการเสนอแนะช่องทางในการตรวจสอบความโปร่งใสของการทำงานของภาครัฐ การสร้างทัศนคติที่ถูกต้องและการชี้ให้เห็นอันตรายของการทุจริตคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ดี การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตกลไกการชี้เบาะแสการทุจริตเพื่อดำเนินตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้พื้นฐานความเข้าใจว่าบุคคลทุกคนมีหน้าที่ดูแลปกป้องผลประโยชน์

ของสาธารณะซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของบุคคลไว้ตามรัฐธรรมนูญ¹⁵ เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ปราศจากคุณธรรมจริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองได้ใช้อำนาจตามอำเภอใจและเพื่อให้การบริหารและพัฒนาเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ปราศจากการทุจริตจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องคัดค้าน ต่อต้าน ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบและได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁶ โดยการร่วมทำงานคู่ขนานและหรือสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้เบาะแสข้อมูลการกระทำความผิด ร้องทุกข์กล่าวโทษหรือการไปเป็นพยานในคดีการทุจริตต่อหน่วยงานกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹⁷

ดังนั้นการป้องกันการทุจริตในการบริหารงานของภาครัฐให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ การมีมาตรการทางด้าน การป้องกันทุจริตที่เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งของการต่อต้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้หน้าที่และอำนาจของตนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งปัจจัยพื้นฐานของการป้องกันคือการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและระบบคุณธรรม ความชอบธรรม มีความสุจริต โปร่งใสในการบริหารงานในภาคที่จะนำไปสู่การเกิดสังคมที่มีคุณภาพ สร้างจิตสำนึก โดยมุ่งพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับมีคุณธรรม จริยธรรม มีช่องทางรับข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากประชาชน เพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า อีกทั้งบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมป้องกันปัญหาการทุจริตเป็นอีกปัจจัยหนึ่งของการต่อต้านการทุจริตภายในรัฐและเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ โดยอาศัยกลไกการชี้เบาะแสดการทุจริตเข้ามามีส่วนร่วมติดตาม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำงานร่วมกับองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอันจะ

¹⁵ สำนักงาน ป.ป.ท., "ขับเคลื่อนการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560" [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://www.pacc.go.th/index.php/home/view_content/1/2868.

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สารบัญญักรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ชุด สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2560), หน้า 26.

¹⁷ วีระ สมความคิด, การสำรวจสถานการณ์องค์กรภาคประชาชนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทั่วประเทศ พ.ศ. 2551 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 65.

นำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการป้องกันการทุจริตอย่างแท้จริง

2.2.2.2 การปราบปรามการทุจริต

ในปราบปรามการทุจริตมีการอาศัยมาตรการต่าง ๆ ทั้งการออกกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในปราบปรามการทุจริตโดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยมีมาตรการโทษในการทุจริตและประพฤตินิยมชอบที่ใกล้เคียงกันระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบนโดยเฉพาะการเพิ่มโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดในกรณีรับสินบนหรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการทุจริตและประพฤตินิยมชอบหรือมีมาตรการลงโทษทางสังคมที่รุนแรงและเพียงพอที่จะทำให้เกิดความยั้งคิดต่อการกระทำการทุจริต¹⁸ การจัดตั้งองค์กรในการกำกับดูแลเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและความสุจริตของการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการปราบปรามการทุจริตเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคลหรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเนื่องจากการใช้วิธีการในทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการ¹⁹ เช่น ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องและการดำเนินคดีในศาล

มาตรการการปราบปรามการทุจริตที่สำคัญอันเป็นแนวทางในการบริหารงานราชการที่ตื้นนั้น การมีองค์กรในการปราบปรามการทุจริตที่ชัดเจนและมีความอิสระในการดำเนินงานต่าง ๆ มุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและมีการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริตอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการทุจริตมีการพัฒนารูปแบบและสลับซับซ้อนจึงต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง เพื่อเป็นแบบอย่างของการกระทำที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงานต่อตำแหน่งหน้าที่ อีกทั้งเพื่อกระตุ้นให้เกิดจริยธรรม ศีลธรรม มีความซื่อสัตย์ต่อตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

¹⁸ กระทรวงแรงงาน, "แผนแม่บทป้องกัน ปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.mol.go.th/sites/default/files>.

¹⁹ เฟิงอ้าง.

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการชี้เบาะแสการทุจริต

การใช้อำนาจในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยพื้นฐานย่อมเป็นไปเพื่อซึ่งรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นการที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น ซึ่งการชี้เบาะแสเพื่อดำเนินการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ประชาชนผู้ที่ไว้วางใจให้รัฐดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะของตนย่อมมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกลไกการชี้เบาะแสเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สำคัญ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการกระทำที่น่าเชื่อว่ามี การกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะเกิดขึ้นจริง โดยในส่วนนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ของสาธารณะในการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่และการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการนำการชี้เบาะแสซึ่งเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริต

การทุจริตอาจกล่าวได้ว่าเป็นคำที่คุ้นเคยหรืออาจถือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยมาอย่างยาวนานซึ่งไม่มีนิยามที่เป็นมาตรฐานแต่มีความเหมือนกันตรงที่ถือว่าการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่หรือกระทำโดยผู้มีตำแหน่งอำนาจหน้าที่และเป็นการกระทำที่อาจผิดหรือถูกกฎหมายก็ได้แต่ผิดทางศีลธรรมเพราะผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับอาจเป็นทรัพย์สินตำแหน่งหรือหน้าที่²⁰ และมักเป็นการกระทำที่ลับซับซ้อนมีการปกปิดหรือบิดเบือนยากที่จะตรวจสอบหรือทำการพิสูจน์ได้ ซึ่งในทางวิชาการมักจะมีการใช้ คำว่า “ทุจริต”, “คอร์รัปชัน”, “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” และ “ประพฤติมิชอบ” สลับกันไปในอธิบายการกระทำที่ไม่สุจริตของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีงามของสังคมเนื่องจากพฤติกรรมของคนในสังคม

²⁰ ปิยะธิดา อภัยภักดิ์, "แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ," วารสารบัณฑิตวิทยาลัย: หน้า 5

มีความหลากหลายซับซ้อนจึงเป็นการยากที่จะบัญญัติคำจำกัดความที่ชัดเจนและครอบคลุมว่า พฤติกรรมใดเป็นการทุจริต, คอร์รัปชัน, ฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ ประพฤติมิชอบ²¹

ในส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้นิยามความหมายของการทุจริตไว้ว่า “ประพฤติชั่วคดโกงไม่ซื่อตรง” และการทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า²² “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้นิยามความหมายคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า²³ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น”

อนึ่ง ศาสตราจารย์ ดร. ธีรภัทร เสรีรังสรรค์²⁴ ให้นิยามความหมายของคำว่า “การทุจริต” ให้หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลียงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555), หน้า 13.

²² พจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 4

²⁴ ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ

ครั้งที่ 7 (อุบลราชธานี: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2549), หน้า 1.

วิทยากร เชียงกุล²⁵ ให้นิยามความหมาย “การทุจริต” ไปถึงองค์ธุรกิจเอกชนด้วย หมายถึง “การทุจริตฉ้อฉล โดยเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งนักการเมืองหรือโดยเจ้าหน้าที่องค์กรธุรกิจเอกชน มีผลเสียในทางจริยธรรมการพัฒนาประเทศ การใช้ทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมและขาดประสิทธิภาพ การขาดการแข่งขันที่เป็นธรรม”

ปธาน สุวรรณมงคล²⁶ ให้นิยามความหมายคำว่า คอร์รัปชัน เป็นคำที่ใช้ทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Corruption ในขณะที่คำภาษาไทยที่พออธิบายถึงคอร์รัปชันได้ใกล้เคียงคือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง อันเป็นการแสดงถึงการฉ้อโกงราษฎร์และเบียดบังเอาของหลวงมาเป็นของตนเองและคำว่า การทุจริต ซึ่งพจนานุกรมพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่าความประพฤติชั่ว คดโกง ฉ้อโกง

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์²⁷ ให้นิยามความหมาย คอร์รัปชันไว้ 2 แนวทางคือ แนวทางแรก เป็นความหมายที่พิจารณาในขอบเขตของผู้เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นการให้ความหมายที่จำกัดอยู่ที่ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับมอบหมายจากอำนาจรัฐเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงการแสวงหาประโยชน์ในทางที่ไม่ถูกต้องในภาคเอกชน ความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือให้กับพวกโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ในภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

แนวทางที่สอง เป็นความหมายที่พิจารณาในเนื้อหา ความหมายอย่างแคบ คือ เป็นการคอร์รัปชันของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลซึ่งจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ของประชาชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่ไม่รวมถึงหลักจริยธรรมหรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในส่วนของความหมายอย่างกว้างหมายถึง กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับ

²⁵ วิทยากร เชียงกุล, อธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2560), หน้า 33.

²⁶ ปธาน สุวรรณมงคล, คอร์รัปชัน ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางการแก้ไข (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 13.

²⁷ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย (กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555), หน้า 35-36.

มอบหมาย สถานะในระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าว ผิดหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งของตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคล สาธารณะ ขัดกับมาตรฐานความหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของบุคคลจำนวนมากและขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นคอร์รัปชันทั้งสิ้น²⁸

จากความหมายหรือคำนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสรุปได้ว่า คำว่า “คอร์รัปชัน” และ “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีความหมายที่ครอบคลุมคำว่า “ทุจริต” ซึ่งคอร์รัปชัน และ ฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น หมายความว่าถึงพฤติกรรมที่ไม่เชื่อตรงต่อหน้าที่ เป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายรวมถึงเป็นการกระทำ ผิดที่ไม่เหมาะสมกับศีลธรรมของสังคม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของอำนาจ ตำแหน่งหน้าที่ ทรัพย์สินเงินทอง ตลอดถึงประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้การให้ความหมายขึ้นอยู่กับว่า ต้องการสื่อไปในความหมายใดและหากเงื่อนไขหรือบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความหมายของคำก็จะ เปลี่ยนไปด้วย ส่วนคำว่าทุจริตนั้น คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ การ อยางใดในตำแหน่งหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือใช้สิทธิความเป็น เจ้าหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นและให้หมายความ รวมถึงประพจน์มิชอบด้วย คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่มีจุดมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของ รัฐ ซึ่งทั้งการทุจริตและประพจน์มิชอบล้วนแล้วแต่เกิดความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของรัฐและ ทรัพย์สินของประชาชนทั้งสิ้น

ดังนั้นในความเห็นของผู้เขียน การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริต และคอร์รัปชัน มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน และในการศึกษาผู้เขียนขอใช้คำว่า “การทุจริต” หมายถึง การกระทำที่ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่และอำนาจของตนเองโดยไม่ซื่อสัตย์สุจริตและอาศัยช่องว่างของกฎหมายใน การฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบ คำสั่ง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้ให้กับตนเองหรือผู้อื่นหรือให้ได้รับ สิทธิพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใด และเป็นกระทำที่เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบทั้งในส่วนของภาครัฐและ ภาคเอกชน ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและผลประโยชน์ของ สาธารณะ ทั้งการมีประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน และนานาอารยประเทศซึ่งถือว่ามีสำคัญและเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

²⁸ เฟิงอ้าง, หน้า 35-36.

2.2.1.1 ผู้กระทำการทุจริต

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น บุคคลผู้กระทำความผิดเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายซึ่งผู้ที่สามารถกระทำการทุจริตในภาครัฐได้ย่อมเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ²⁹ การดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหากขาดความรอบคอบหรือความระมัดระวังตามสมควรย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติได้ โดยมีพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อได้ว่าใช้อำนาจตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ว่า³⁰ “ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ “ผู้ใด” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ได้ถูกชี้เบาะแสหรือถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บุคคลผู้ถูกชี้เบาะแสหรือถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้ คือ³¹ “เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ

²⁹ พิษณุสัญญา พรหมศิลป์, "การคอร์รัปชันในระบบราชการไทยแนวทางการป้องกันและแก้ไข," วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร 4 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม2559): 329.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 4

รัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

“ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๑ (๑)

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับข้าราชการพลเรือนและปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ไม่รวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะในฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจาก

โดยสาเหตุของการทุจริตของผู้กระทำความผิดนั้นอาจเกิดขึ้นด้วยกันหลายสาเหตุ เช่น การขาดคุณธรรมผู้ที่ทุจริตกล่าวได้ว่าเป็นผู้ขาดคุณธรรม คุณธรรมที่ขาดได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริตเริ่มจากที่บุคคลหวังประโยชน์อาจจะเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่ลงมือกระทำ เพียงแต่คิดและแสดงอาการก็เข้าข่ายแห่งปัจจัยความไม่ซื่อสัตย์แล้วประกอบกับสภาพแวดล้อมที่ประสบอยู่ในระยะเวลาที่พัฒนาความคิด ย่อมมีส่วนกระทบกระเทือนต่อทัศนคติส่วนบุคคลให้เกิดความเคยชินกับสิ่งผิด มองเห็นการกระทำผิดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตามปรกติวิสัย³² และเหตุจูงใจเป็นสิ่งสำคัญที่ให้ผู้กระทำผิดตัดสินใจในการกระทำการดังกล่าว การกระทำผิดของแต่ละบุคคลมีเหตุจูงใจที่แตกต่างกันไป ตามประสบการณ์ สิ่งแวดล้อม และความจำเป็น ซึ่งสามารถสั่นคลอนความรู้สึกทางศีลธรรมได้ ซึ่งแรงจูงใจอาจเกิดจาก ความทะยานอยากโดยไม่มีที่สิ้นสุด ยกย่องตนเองให้สูงเทียบเท่าบุคคลอื่น ฐานะทางครอบครัว อยากเด่นกว่าคนอื่น ถูกกดดันจากผู้บังคับบัญชา³³

สังคิต พิริยะรังสรรค์³⁴ ได้อธิบายถึงสาเหตุของการทุจริตไว้ว่าตามทฤษฎีด้านศีลธรรมเป็นการอธิบายสาเหตุมาจากความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลสาธารณะ ทฤษฎีด้านโครงสร้างนิยมสาเหตุมาจากเงื่อนไขและอิทธิพลของรัฐสังคมและชุมชน ทฤษฎีด้านหน้าที่นิยมเป็นการอธิบายสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาการกับการสร้างสังคมที่ทันสมัยและความสัมพันธ์ระหว่างระบบ

³² ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2553), หน้า 142-143.

³³ องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), "วงจรรคอร์รัปชัน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/>.

³⁴ สังคิต พิริยะรังสรรค์, ทฤษฎีคอร์รัปชัน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549), หน้า 41-42.

ทุนนิยมกับระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนออกมา ซึ่งความอ่อนแอของสถาบันการเมืองและความอ่อนแอของภาคประชาสังคมหรือการปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบธุรกิจ ทำให้นักการเมืองสามารถหาผลประโยชน์ได้ ทฤษฎีด้าน สถาบันนิยม ในแง่มุมของกฎหมายการไม่แยกบทบาทของฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการออกจากกันให้เด็ดขาดจะทำให้ระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอ่อนแอ

นอกจากนี้ “ความซื่อสัตย์” ที่เป็นคุณสมบัติของบุคคลที่มีส่วนสำคัญไม่ให้บุคคลนั้น ๆ กระทำการทุจริตทั้งต่ออาชีพของตนเองและต่อผู้อื่น ซึ่งการทุจริตของผู้กระทำความผิดเริ่มต้นที่ผู้กระทำหวังผลประโยชน์อาจจะเป็นตำแหน่งหน้าที่ ทรัพย์สินเงินทองหรือผลประโยชน์อื่นใดแม้ว่าจะยังไม่ลงมือทำเพียงคิดและแสดงอาการก็เป็นปัจจัยของความไม่ซื่อสัตย์แล้ว³⁵ ซึ่งความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นพื้นฐานของการสร้างความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะ อีกทั้ง “โอกาส” เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ผู้กระทำการทุจริตมองเห็นโอกาสที่เอื้ออำนวยในการทุจริตจากอำนาจหน้าที่ของตนหรือจากการได้รับมอบหมายในตำแหน่งหน้าที่ของตนในโครงการต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินหรือระบบตรวจสอบภายในของภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอทำให้มีความมั่นใจว่าจะหลีกเลี่ยงจากการตรวจสอบได้³⁶ และ “การจูงใจ” เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ผู้กระทำตัดสินใจในการกระทำความผิด ซึ่งการกระทำผิดของแต่ละบุคคลมีเหตุจูงใจที่แตกต่างกันไป ตามประสบการณ์ สิ่งแวดล้อม และความจำเป็นเป็นแรงจูงใจให้กระทำความผิด³⁷

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์³⁸ กล่าวว่าองค์ประกอบที่ทำให้ระบบทุจริตมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบันมีสาเหตุมาจากองค์ประกอบดังนี้

1. ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มีอำนาจเงิน คนกลุ่มนี้มีสัมพันธภาพที่แน่นหนากับประชาชนท้องถิ่นทั่วไป กลุ่มธุรกิจและข้าราชการประจำ ส่วนระบบ

³⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, คอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความซื่อสัตย์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2544), หน้า 368.

³⁶ ณัฐกริช เปาอินทร์, "มูลเหตุแห่งการเกิดขึ้นและแนวทางการแก้ไขปัญหา การทุจริตประพฤติมิชอบที่เหมาะสมโดยผู้นำ," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 6 (กันยายน-ธันวาคม 2557): 3.

³⁷ วิชา อมระดิษฐ์, เอกสารวิจัย สาเหตุของปัญหาคอร์รัปชันและแนวทางการแก้ปัญหาในหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการทัพบก, 2560), หน้า 15.

³⁸ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, กลเม็ดเด็ดพิศคอร์รัปชัน (กรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซส มีเดีย จำกัด, 2547), หน้า 22.

ราชการประจำจะมีโครงสร้างปิดและมีสัมพันธภาพที่ยึดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่าง ๆ ส่งผลทำให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน ดังนั้น ประชาชนจึงมักไม่มีส่วนรู้เห็นหรือไม่กล้าเข้าไปแทรกแซงการกระทำผิดต่าง ๆ ของคนกลุ่มนี้ หรือสื่อมวลชนแม้จะล่วงรู้ถึงการกระทำผิดแต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้มาก

2. ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน ส่วนใหญ่ประชาชนยังขาดความตื่นตัวและขาดการรับรู้ถึงผลกระทบของการทุจริตในระบบเท่าที่ควรเป็น

3. ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ ยกย่องเงินทอง ยกย่องวัตถุ ซื่อเสียมเกียรติยศ

4. การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็น นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจและประชาชน เนื่องจากขาดการส่งเสริมให้คนแต่ละคนทำเพื่อผลประโยชน์ให้ประเทศชาติเป็นหลัก ในขณะที่คนส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพวกพ้องและญาติมิตรในกลุ่มของตน³⁹

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมองว่า สาเหตุพื้นฐานที่ทำให้เกิดการทุจริตนั้นไม่ว่าจะเป็นการอธิบายโดยอาศัยตามหลักทางทฤษฎีในแง่มุมใด ปัจจัยสำคัญเกิดจากการขาดจิตสำนึกในตัวผู้กระทำ ความผิดเองและการเปลี่ยนแปลงของสังคมอันเป็นส่วนหนึ่งให้เกิดการทุจริตซึ่งเดิมเคยยกย่องคนดีที่มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ของตนเองและต่อผู้อื่นรวมถึงในสังคม แต่ปัจจุบันให้การยอมรับยกย่องคนที่มั่งเงินมีฐานะมีตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดีและมองเห็นว่าการทุจริตเป็นเรื่องปกติธรรมดาไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ประกอบกับผู้กระทำมองเห็นช่องว่างของกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้สามารถหาผลประโยชน์ได้หรือเพราะการบังคับใช้ที่ไร้ประสิทธิภาพจึงทำให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น รวมถึงการขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักจะมีการวางแผนสลับซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักการเมืองระดับสูงซึ่งยากต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลและบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ จึงปรากฏให้เห็นบ่อยๆว่า การทุจริตภายในรัฐ แม้จะปรากฏให้เห็นถึงความเสียหายของการกระทำผิดความผิดโดยแพร่หลายแล้ว ก็ยังไม่สามารถเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้

³⁹ เฟิงอ่าง, หน้า 26.

2.2.1.2 รูปแบบของการทุจริต

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้กำหนดนิยามและรูปแบบของการทุจริตไว้ 7 ประเภท ได้แก่⁴⁰

1) การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อบิดเบือนนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ

2) การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ

3) การติดสินบน (Bribery) เป็นการเสนอ การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี

4) การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในหน้าที่ราชการ มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

5) การอุปถัมภ์ (Patronage) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก ด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย (Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

6) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

7) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากที่บุคคลต้องมีหน้าที่หรือสถานะมากกว่า 1 สถานะ

⁴⁰ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560- 2564), หน้า 7.

โดยจำแนกการทุจริตออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่การทุจริตในระดับชาติและการทุจริตในระดับท้องถิ่น⁴¹

1.) การทุจริตในระดับชาติ การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นรูปแบบการทุจริตที่นักการเมืองใช้อำนาจทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติซึ่งมาจากความไว้วางใจของประชาชน เป็นเครื่องมือในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย การแก้ไขระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย กฎระเบียบ และตีความกฎหมาย กฎ ระเบียบให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องเพื่อให้การกระทำการทุจริตกลายเป็นสิ่งที่ชอบธรรม และการทุจริตเชิงนโยบายยังปรากฏในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การซื้อขายตำแหน่งในระดับสูงทางราชการ ซึ่งมีอำนาจอนุมัติเห็นชอบโครงการต่าง ๆ ได้ นำไปสู่การตรวจสอบที่หละหลวม ในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างในรัฐ และการใช้วิธีพิเศษในการดำเนินการหลีกเลี่ยงกฎหมาย มาตรการป้องกันการทุจริตต่าง ๆ ซึ่งมักเกิดจากการทำสัญญาที่หละหลวม มีช่องว่างให้หน่วยงานรัฐเสียเปรียบ รวมทั้งเสนอโครงการเร่งด่วนเพื่อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ เป็นต้น

2.) การทุจริตในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้บริการต่าง ๆ ของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติเกิดการทุจริตในท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งลักษณะการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทุจริตด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงิน การคลังส่วนใหญ่เกิดจากการละเลยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการใช้ช่องว่างของกฎระเบียบ และกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์จากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง

วิทยากร เชียงกุล⁴² ได้แบ่งรูปแบบการทุจริต ซึ่งจะเน้นถึงพฤติกรรมที่กระทำให้เกิดการทุจริต ได้แก่ การยกยอกงบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับสินบน การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก ผู้สนับสนุนตนการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การฟอกเงิน หรือผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน และการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นใด

⁴¹ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560- 2564), หน้า 7-8.

⁴² วิทยากร เชียงกุล, แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 26-27.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์⁴³ ได้กล่าวถึงรูปแบบของการทุจริตไว้ว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นและมีปรากฏอยู่ทั่วโลกมีลักษณะที่หลากหลายและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง การปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคมของประเทศนั้น ๆ ตลอดทั้งโอกาสหรือสถานการณ์ของการทุจริต การเข้าถึงข้อมูลและการตระหนักถึงการควบคุมการทุจริตของประชาชนในประเทศซึ่งลักษณะของการทุจริตนั้นอาจเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันหรือแยกจากกันก็ได้ โดยพฤติกรรมของการทุจริตมาจาก ระบบพวกพ้อง การลอบบี้ การติดสินบน การเกื้อหนุน และการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ซึ่งในจำนวนลักษณะทั้งหลายเหล่านี้ลักษณะของการติดสินบนจะปรากฏมากที่สุด รองลงมามักจะเป็นการ เกื้อหนุนญาติมิตรหรือระบบพวกพ้อง การฉ้อฉล และการยกยอกทรัพย์สินของทางราชการหรือรัฐ เป็นต้น

ดังนั้นในความเห็นของผู้เขียน การทุจริตมีหลายรูปแบบ เช่น “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการกระทำที่มีความซับซ้อน อาศัยอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารในการกระทำ ความผิด เช่น การออกกฎหมาย ซึ่งการอาศัยอำนาจทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง หรืออาศัยความได้เปรียบจากมาตรการของรัฐเพื่อให้ได้เปรียบในทางธุรกิจ โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายในการกระทำทั้งในระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระดับการเมืองและการทุจริตภาคเอกชน ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตในภาครัฐได้ไม่ว่าจะเป็นการเข้าทำสัญญากับภาครัฐใน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้การทุจริตในบางครั้งเป็นการกระทำอันได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน บางกรณีมิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ แต่เป็นการใช้สิทธิในมิชอบของการกระทำ ความผิดในการทุจริต ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต ไม่มีคุณธรรมในการใช้อำนาจขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ อีกทั้ง ปัจจุบันสังคมได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจนำวิธีการสิ่งเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบใหม่ๆขึ้น ทำให้เกิดการยุ่งยากในการค้นหาพยานหลักฐานและการตรวจสอบทางสังคมได้ อันก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศอย่างมาก ทั้งทางด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ

⁴³ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์รัปชัน (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2549), หน้า 119-120.

2.2.1.3 ผลกระทบที่เกิดจากการทุจริต

การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อให้เกิดผลเสียหายทั้งในปัจจุบันและอนาคตของประเทศ อันเกิดจากการกระทำของคนส่วนน้อยที่ไม่ซื่อสัตย์ต่ออำนาจหน้าที่ของตนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมาย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด⁴⁴ อีกทั้ง การทุจริตเป็นการทำลายสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นอย่างมาก และสามารถพบเห็นได้ให้สังคมทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตระดับประเทศ หรือนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ ซึ่งปัจจุบันปัญหาการทุจริตได้มีการพัฒนาและขยายตัวไปในทุกส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนมีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ แม้ที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและสลับซับซ้อน ประกอบกับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและซับซ้อนรัดกุมมากยิ่งขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ สร้างความเสียหายให้แก่สังคม การบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เศรษฐกิจและการเมือง⁴⁵

นอกจากนี้ การทุจริตในการใช้หน้าที่และอำนาจของรัฐยังส่งผลกระทบต่อระบบคุณธรรมของผู้คนในสังคม เนื่องจากความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสิ่งสำคัญของคุณสมบัติที่ทุกคนต้องมีการทุจริตจึงเป็นการก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อระบบคุณธรรมเปลี่ยนค่านิยมของคนในสังคมให้ยึดถือผลประโยชน์และอำนาจของตนโดยไม่สนว่าการกระทำและวิธีการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้ของระบบคุณธรรมมักเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴⁶ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการต่างๆ ใช้อำนาจดุลพินิจเหนือการตัดสินใจนั้นๆ ไปในทางเป็นคุณประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ดังเช่นธรรมเนียมในการให้ของขวัญกับการให้สินบนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่

⁴⁴ อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย, หน้า 89.

⁴⁵ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 53.

⁴⁶ อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย, หน้า 93.

ตำแหน่งหน้าที่จึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตามธรรมเนียมปฏิบัติ การให้สินน้ำใจจึงเป็นเสมือนค่าธรรมเนียมที่จะช่วยให้การดำเนินงานบริการสาธารณะสามารถดำเนินการไปได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งราชการระดับสูงจะมีช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ได้มากและมักจะมีฐานะร่ำรวยอย่างผิดปกติ⁴⁷

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ส่งผลกระทบต่อความเสียหายของผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศอย่างมากมาย อาทิ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทำให้งบประมาณของประเทศที่จะนำมาพัฒนาประเทศทั้งด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจต้องสูญหายไปจำนวนมากจากการทุจริตในโครงการต่าง ๆ ของรัฐล้วนแต่เป็นผลประโยชน์ขอ'สาธารณะ หรือผลกระทบทางการเมือง การทุจริตเป็นสาเหตุหนึ่งของการแทรกแซงทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ซึ่งโดยหลักแล้วนโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่มุ่งประโยชน์ของประเทศและประชาชนเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการบิดเบือนนำเอามาเป็นผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องภายใต้การทุจริตเชิงนโยบายซึ่งยากแก่การตรวจสอบ เนื่องจากผู้ทุจริตเป็นผู้กำหนดนโยบายเสียเองเพื่อสร้างความชอบธรรมของกระบวนการที่แอบแฝง นอกจากนี้การทุจริตดังกล่าวทำให้อำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องการและแสวงหาโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตน เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนร่วมและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นให้เฉียบขาดและมีประสิทธิภาพ การเข้าใจปัจจัยหรือสาเหตุของการเกิดทุจริตถูกต้องและครบถ้วน รัฐในฐานะที่มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินจะต้องสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตอันนำมาซึ่งผลประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติ

⁴⁷ นิติธร สิริธนาชัยกุล, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 57.

2.2.2 การชี้เบาะแสในฐานะที่เป็นกระบวนการในการปราบปรามการทุจริต

การชี้เบาะแส (Whistleblower) เป็นกลไกและแนวทางการของแก้ไขปัญหาที่ภาครัฐและหลายประเทศนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งการชี้เบาะแสเปรียบเสมือนเป็นการเป่านกหวีดเพื่อให้เห็นถึงพฤติกรรมการทุจริต โดยให้บุคคลทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชนที่พบเห็นการทุจริตออกมาให้เบาะแสแก่รัฐ เพื่อนำเบาะแสไปดำเนินการทางกฎหมายโดยในส่วนของภาครัฐนั้นการชี้เบาะแสเป็นมาตรการที่สะท้อนให้เห็นหลักความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งเป็นหลักการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการจำต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง⁴⁸ เนื่องจากการดำเนินการบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบันจะต้องมีหลักธรรมาภิบาลเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสของการบริหารราชการแผ่นดิน และในส่วนของภาคประชาชนเป็นกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคำว่า “การชี้เบาะแส” มาจากการเปลี่ยนระดับภาษาของคำว่า “เป่านกหวีด (whistleblowing)” ให้มีความเป็นทางการมากขึ้น ซึ่งคำว่า “whistleblowing” ได้ถือกำเนิดขึ้นในช่วงประมาณปี ค.ศ. ๑๙๗๐ โดยนักเคลื่อนไหวทางการเมืองชาวอเมริกันนามว่า Ralph Nader ที่ได้อธิบายว่าการเป่านกหวีดนี้เป็นขอบเขตการต่อสู้ของพลเมืองที่จะต่อต้านการสมรู้ร่วมคิดกัน (lobbies)⁴⁹

ทั้งนี้ Ralph Nader⁵⁰ ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การกระทำของบุคคลที่เชื่อว่าประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ขององค์กร โดยบุคคลจะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ หากพบว่าองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ฉ้อฉล หลอกลวง รวมถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ

วิทยากร เชียงกุล⁵¹ ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การเปิดเผยพฤติกรรมที่

⁴⁸ เสกสรร โรจนเมธากุล, "คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา

<https://www.isranews.org/component/content/article/19337>

⁴⁹ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ้งมทรัพย์ และคณะ, การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2560), หน้า 6.

⁵⁰ ศศิณา เงยวิจิตร, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 4.

⁵¹ วิทยากร เชียงกุล, อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2547), หน้า 322.

ฉ้อฉลผิดกฎหมาย หรือศีลธรรมจรรยาขององค์กรต่อสาธารณะชน โดยสมาชิกปัจเจกชนหรือโดยกรรมการที่รับผิดชอบดูแลแต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษการทำความผิดดังกล่าว

ดังนั้นการกระทำใดมีลักษณะเป็นการชี้เบาะแสนั้นผู้ที่ชี้เบาะแสการกระทำผิดต้องเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับแหล่งเบาะแสข้อมูล และจุดมุ่งหมายของการชี้เบาะแสและเบาะแสข้อมูลต้องมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะโดยตรง ซึ่งต้องไม่ใช่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของตัวบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเจาะจง นอกจากนี้การชี้เบาะแสต้องเป็นการชี้เบาะแสตามช่องทางที่รัฐได้กำหนดไว้ ไม่ใช่การชี้ข้อมูลโดยไม่มีข้อจำกัดและการชี้เบาะแสมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐได้รับข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในความเห็นของผู้เขียน การชี้เบาะแสจึงหมายถึง การแสดงถึงการไม่เห็นด้วยต่อการกระทำที่อาจเชื่อได้ว่ามีกระทำผิดกฎหมายในการทุจริต จึงต้องการให้เบาะแสแก่หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบหรือแก่ผู้มีอำนาจในหน่วยงานซึ่งการกระทำผิดมักจะมีเกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐหรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ซึ่งส่งผลเสียของรัฐ รวมถึงการให้ข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ อันเป็นกลไกสำคัญในการลดปัญหาการประพฤติมิชอบและการรับสินบน โดยจะเป็นเครื่องมือในแง่ของการปรามยับยั้งไม่ให้มีกระทำผิด และกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการชี้เบาะแสนั้นเป็นการกระทำโดยที่ประชาชนอย่างมีส่วนร่วมในการที่จะปกป้องประโยชน์ของสาธารณะ

2.2.3.1 ความหมายผู้ชี้เบาะแส (Whistleblower)

บุคคลผู้เป็นผู้ชี้เบาะแสมักเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับข้อมูลด้วยสถานะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้วยความสมัครใจหรือมีค่าตอบแทนหรือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบตามสัญญาหรือตามกฎหมายอันทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีสถานะเป็นลูกจ้างทั้งของภาคเอกชนหรือภาครัฐ หน่วยงานของรัฐ ตามความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงาน ลูกจ้างซึ่งใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแสการกระทำผิดที่ส่งผลเสียหายต่อผลประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะหากผู้ชี้เบาะแสได้ปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานย่อมมีโอกาสได้รับข้อมูลอันเป็นเบาะแสการกระทำผิดนั้น ทำให้เบาะแสการกระทำผิดของผู้ชี้เบาะแสมีความน่าเชื่อถือ มีน้ำหนักและถือว่าเบาะแสนั้นมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำมาพิจารณาประกอบในการดำเนิน

กระบวนการวินิจฉัยตัดสินของหน่วยงานผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจรับผิดชอบ⁵² นอกจากนี้ บุคคลผู้ชี้เบาะแสที่เคยมีสถานะเป็นลูกจ้าง พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือองค์กรแต่ต่อมาได้ปฏิบัติงานแล้วหรือบุคคลที่มีโอกาสได้รับหรือสัมผัสทราบข้อมูลมาด้วยวิธีการต่าง ๆ อาจเป็นผู้ชี้เบาะแสดได้เช่นกัน ซึ่งการเป็นผู้ชี้เบาะแสดในสถานะบุคคลทั่วไปของหน่วยงานภาครัฐได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการกระทำผิดในการทุจริตอันเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ⁵³

อนึ่ง การเป็นผู้ชี้เบาะแสดของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสด โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”⁵⁴ และ “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน”⁵⁵

จากบทบัญญัติดังกล่าวเจตนารมณ์ของกฎหมายได้กำหนดว่า “รัฐต้องสนับสนุน” ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้ทุกคนได้รู้ถึงปัญหาสถานการณ์และอันตรายของการทุจริตที่กำลังเกิดขึ้นทั้ง ในภาครัฐและภาคเอกชน มีหน้าที่ในการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการบริหารงานหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมทั้งมีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแสด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีหลักประกันว่าประชาชนที่ให้ความร่วมมือแล้วจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐไม่ให้ถูกรังแกหรือกลั่นแกล้งใด อีกทั้งกำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญให้รัฐพึงมี

⁵² พิศอำไพ สมความคิด, มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดคอร์รัปชัน, หน้า 53.

⁵³ เฟิงอ้าง, หน้า 56.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 63.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 78.

แนวนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ดังนี้⁵⁶

1. การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
3. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
4. การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน

หรือชุมชน

ทั้งนี้หน่วยงานของภาคเอกชนเองก็เปิดโอกาสให้พนักงานหรือลูกจ้างหรือผู้มีส่วนได้เสียที่พบเห็น หรือมีหลักฐาน หรือมีข้อสงสัยว่ามีหลักฐานหรือบุคคลซึ่งกระทำในนามบริษัท ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้สินบนหรือทุจริตกระทำผิดตามกฎหมาย การฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายของบริษัท การไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน สามารถชี้เบาะแส ข้อร้องเรียนการกระทำดังกล่าว โดยผ่านช่องทางและกระบวนการตามที่บริษัทกำหนด⁵⁷ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 กำหนดไว้ว่า⁵⁸ “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลดังต่อไปนี้บุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายใน

(๑) กรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจควบคุมกิจการของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์

(๒) พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือสายงานที่รับผิดชอบข้อมูลภายในหรือที่สามารถเข้าถึงข้อมูลภายใน

(๓) บุคคลซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถรู้ข้อมูลภายในอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีที่ปรึกษาทางการเงิน ที่ปรึกษากฎหมาย ผู้ประเมินราคาทรัพย์สิน หรือบุคคลอื่น

⁵⁶ อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 97.

⁵⁷ ฝ่ายพัฒนาธรรมาภิบาลเพื่อตลาดทุนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, "การแจ้งเบาะแสและข้อร้องเรียน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.spi.co.th/th/corporate-governance/whistleblowing>.

⁵⁸ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559, มาตรา 14.

ใดที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลภายใน และให้รวมถึงพนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ร่วมงานของบุคคลดังกล่าว ที่อยู่ในตำแหน่งหรือสายงานที่มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลภายในนั้น

(๔) กรรมการ อนุกรรมการ ผู้แทนนิติบุคคล ตัวแทน ลูกจ้าง พนักงาน ที่ปรึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ สำนักงาน ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือฐานะที่สามารถรู้ข้อมูลภายในอันได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(๕) นิติบุคคลซึ่งบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) มีอำนาจควบคุมกิจการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวการให้ความหมายของผู้ชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์จึงหมายถึง ผู้ที่พบเห็นการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ขององค์กรและเลือกที่จะนำเบาะแสของการกระทำดำเนินการชี้เบาะแสให้ผู้อื่นทราบ ทั้งนี้ผู้ชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายตลาดหลักทรัพย์ อาจแบ่งได้ เป็น 2 ประเภทดังนี้⁵⁹

(1) Internal Whistleblower คือ ผู้ที่ชี้เบาะแสข้อมูล หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลักทรัพย์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กร และเป็นผู้ที่อยู่ในองค์กรนั่นเอง เช่น พนักงาน ลูกจ้างขององค์กร โดยชี้เบาะแสดต่อผู้บังคับบัญชาของพนักงานนั้นตามกระบวนการการกระทำความผิดที่องค์กรกำหนดไว้

(2) External Whistleblower คือ ผู้ที่ชี้เบาะแสหรือร้องเรียนการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลักทรัพย์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กร และเป็นผู้ที่อยู่ในองค์กรนั่นเอง เช่น พนักงาน ลูกจ้างขององค์กร โดยชี้เบาะแสดต่อองค์กรภายนอกอื่นที่ เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และหรือสื่อต่าง ๆ

ดังนั้นในการพิจารณาการให้ความหมายผู้ชี้เบาะแสนั้น ผู้เขียนเห็นว่า บุคคลผู้ชี้เบาะแสดต้องลักษณะเป็นหรือเคยเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับเบาะแสดข้อมูลซึ่งอาจอยู่ในสถานะปฏิบัติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงาน ลูกจ้าง หรือมีโอกาสได้รับหรือสัมผัสทราบข้อมูลมาด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ชอบด้วย

⁵⁹ ฝ่ายวิชาการ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "WhistleBlower" [ออนไลน์], แหล่งที่มา

<http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=l&actCode=62&head=4&item=n5>.

กฎหมายในสถานะเป็นบุคคลทั่วไปในการดำเนินการชี้เบาะแสการกระทำที่อาจเชื่อได้ว่ามีการกระทำ ความผิดโดยการทุจริตอันเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจ รับผิดชอบในการพิจารณาให้การวินิจฉัยตัดสินของการเปิดเผยเบาะแสข้อมูล

2.2.3.2 ความสำคัญของการเป็นผู้ชี้เบาะแสการทุจริต

การชี้เบาะแสะกระทำ ความผิดให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการตามกฎหมายเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐปัจจัยหนึ่ง ในแง่ของ การกระทำ ความผิดกฎหมาย การใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่นใน ทางการทุจริต เช่น การเรียกรับเงิน การรับสินบน การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นต้น ซึ่งการทุจริตของ เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของรัฐนั้นมักจะตรวจสอบได้ยาก⁶⁰ เนื่องจาก กระบวนการทุจริตมีความซับซ้อนยากแก่การตรวจสอบ การมีกลไกการชี้เบาะแสะจึงมีความจำเป็นที่ จะต้องนำมาใช้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบตามที่ได้มีการชี้เบาะแสะและ สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีและลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ อีกทั้งกลไก การชี้เบาะแสะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ทราบข้อเท็จจริงหรือผู้พบเห็นมีส่วนร่วมในการเปิดเผยการกระทำ ความผิดให้แก่รัฐและสาธารณะได้ทราบ จึงกล่าวได้ว่า ผู้ชี้เบาะแสะการทุจริตเป็นผู้รักษาซึ่ง ผลประโยชน์ของสาธารณะ⁶¹

ทั้งนี้การชี้เบาะแสะกระทำ ความผิดแก่หน่วยงานภาคเอกชนเป็นการช่วยป้องกันความ เสียหายที่อาจเกิดขึ้นในองค์กรหรือบริษัทเนื่องจากผู้ชี้เบาะแสะเป็นผู้ที่อยู่ในองค์กรหรือบริษัทไม่ว่า จะเป็นพนักงาน ลูกจ้างหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบริษัท เมื่อพบเห็นหรือทราบเบาะแสะการกระทำ ความผิดเลือกที่จะชี้เบาะแสะให้แก่บุคคลอื่นที่มีอำนาจในการรับเรื่องหรือชี้เบาะแสะแก่หน่วยงานของ ภาครัฐเพื่อเปิดเผยการกระทำ ความผิด และเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรง โปร่งใส มีจริยธรรมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดที่กระทำความผิดหรือการทุจริตต่าง ๆ ภายในองค์กร⁶²

⁶⁰ วิชญพงษ์ โทธิพิรุฬห์, การเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการให้เบาะแสะในประเทศไทยและการ ส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2561), หน้า 25.

⁶¹ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ, การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสะ, หน้า 327.

⁶² รื่นวดี สุวรรณมงคล, "มาตรการภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.sec.or.th/TH/Documents/AboutUs/SEC-internal-trans-anticor>.

อย่างไรก็ดี การชี้เบาะแสเพื่อเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องเป็นการแสดงซึ่งจิตสำนึกที่ดีของบุคคลที่ไม่เพิกเฉยต่อการกระทำผิดกฎหมายในการทุจริต อันกระทบต่อผลเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นผู้ชี้เบาะแสวิงมีบทบาทสำคัญในการเปิดเผยการกระทำผิด การมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตจะทำให้ผู้ชี้เบาะแสมั่นใจในการดำเนินการของกระบวนการชี้เบาะแสว่าตนเองจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ และเป็นการส่งเสริมให้มีการชี้เบาะแสการกระทำผิดให้แก่รัฐมากขึ้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.2.3.3 เจื่อนไขแห่งการชี้เบาะแสการทุจริต

การชี้เบาะแสเป็นการกระทำอันเกิดจากผู้ใดโดยสถานภาพและสถานะมีโอกาสได้ใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแสหรือของกระทำการทุจริตที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของรัฐซึ่งบุคคลดังกล่าวผู้ใดโดยสถานภาพและสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแสซึ่งข้อมูลที่บุคคลกลุ่มนี้ได้มามากเป็นเบาะแสที่ค่อนข้างมีมูลเชื่อถือได้ โดยเฉพาะหากผู้ชี้เบาะแสได้ปฏิบัติงานให้กับองค์กรนั้นมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรและมีโอกาสได้รับข้อมูลอันเป็นเบาะแสนั้น⁶³ หรือ เป็นบุคคลภายนอกและบุคคลทั่วไปที่มีโอกาสเกี่ยวกับข้อมูลอันเป็นเบาะแสหากบุคคลดังกล่าวมีโอกาสได้รับหรือสัมผัสทราบข้อมูลมาด้วยวิธีการต่าง ๆ⁶⁴ ผู้ที่ได้ทราบข้อมูลอันเป็นเบาะแสไม่ว่าจะมีสถานะและความใกล้ชิดกับข้อมูลดังกล่าวในลักษณะสม่ำเสมอหรือเป็นครั้งคราวหรือเพียงครั้งเดียวก็ล้วนแต่เป็นผู้ชี้เบาะแสได้ทั้งสิ้น แต่การชี้เบาะแสนั้นจะต้องเกิดด้วยเจตนาสุจริตไม่เป็นไปเพื่อกลั่นแกล้งผู้กระทำการทุจริต มิเช่นนั้นแล้วกลายเป็นว่าเจตนาธรรมณ์ในการชี้เบาะแสและการยอมรับในเบาะแสที่แจ้งเพื่อเป็นข้อมูลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและให้มีความโปร่งใสบนฐานของจริยธรรมที่ดีก็จะมีอยู่เลยหากการเริ่มกระบวนการได้เกิดขึ้นด้วยเจตนาที่ไม่สุจริต⁶⁵

อนึ่ง บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางฉบับได้วางหลักเกณฑ์แห่งเจื่อนไขของการชี้เบาะแสการทุจริตมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับดังปรากฏตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ

⁶³ Transparency International Switzerland, "Margrit Zopei Et Esther Wyler, Service Sociaux De La Ville De Zürich," [Online] Accessed: 6 mars 2017. Available from: www.medienfreiheit.ch

⁶⁴ Transparency International Switzerland, "Jorge Resende – Rsr," [Online] Accessed: 6 mars 2017. Available from: www.ssm-site.ch

⁶⁵ ฉวีวรรณ นิลวงศ์, คู่มือในการเฝ้าระวังความเสี่ยงการทุจริต (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท., 2562), หน้า 10.

ตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 บทบัญญัติดังกล่าวจะได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการชี้เบาะแสไว้หลายประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้ชี้เบาะแส คือ บุคคลที่จะสามารถชี้เบาะแสได้ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะต้องมีสถานะเป็นพนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดที่รับจ้างทำงานให้แก่บริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ หากเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลดังกล่าวย่อมมิได้รับการคุ้มครองจากการชี้เบาะแสตามพระราชบัญญัติฉบับนี้⁶⁶

2. คุณสมบัติของเบาะแส กล่าวคือ เบาะแสที่ผู้ชี้เบาะแสนำมาชี้ต่อผู้รับเบาะแสได้นั้นต้องเป็นเบาะแสที่ผู้ชี้เบาะแสเชื่อหรือมีเหตุอันควรเชื่อโดยสุจริตว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เบาะแสซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นย่อมไม่สามารถนำมาชี้เบาะแสตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้⁶⁷

ดังนั้นการดำเนินการชี้เบาะแสผู้ชี้เบาะแสต้องกระทำอันเกิดจากเจตนาที่สุจริตไม่กระทำไปเพื่อการกลั่นแกล้งผู้อื่น หรือเพื่อความพึงพอใจของตนให้ผู้อื่นได้รับผลร้าย มิเช่นนั้นแล้วกลายเป็นว่า เจตนากรณีในการชี้เบาะแสไม่มีความโปร่งใสอันเป็นการกล่าวความอันเป็นเท็จต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจ อีกทั้งเบาะแสข้อมูลของการนำมาเปิดเผยต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจต้องเป็นเบาะแสที่เกิดจากการกระทำความผิดต่อกฎหมาย ฝ่าฝืน กฎ ระเบียบข้อบังคับ เช่น การทุจริตต่อหน้าที่ การให้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงจะเป็นผู้ชี้เบาะแสที่ได้รับการรับรองและการคุ้มครองตามกฎหมาย

2.2.3.4 องค์การภาครัฐที่มีอำนาจดำเนินการกรณีการชี้เบาะแสการทุจริต

การพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีมากขึ้นในทุกภาคส่วน ตั้งแต่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ตามสภาพปัญหาการทุจริตที่ปรากฏขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและนำมาสู่การปรับปรุงโครงสร้าง บทบัญญัติกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและการจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งปัญหาการทุจริตก่อน พุทธศักราช 2540 เกิดการทุจริตเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการติดสินบน การ

⁶⁶ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535, มาตรา 89/2

⁶⁷ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535, มาตรา 89/2 (1)

แพทริกแซงของทางการเมือง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงถูกตราขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง เช่น กระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ กระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการให้อำนาจกับประชาชนในการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ และเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรอิสระในการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบโดยเฉพาะการวางโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการต่อต้านการทุจริตทั้งในแง่กฎหมายป้องกันและปราบปรามทุจริต⁶⁸ ขณะเดียวกัน ภาคประชาชนเริ่มอาศัยโครงสร้างดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตด้วยกลไกการเป็นผู้ชี้เบาะแสการกระทำ ความผิดในการทุจริตภายในหน่วยงานของรัฐ เมื่อพบเห็นหรือรับทราบรับรู้ถึงพฤติการณ์การกระทำ ความผิดที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะให้แก่หน่วยงานผู้ใช้อำนาจพิจารณาเพื่อดำเนินการตรวจสอบและให้การวินิจฉัยตัดสินตามเบาะแสที่ได้มีการดำเนินการก่อนหน้าดังกล่าว โดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประกอบดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบและดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย และตรวจสอบถึงประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินทั้ง ในส่วนที่เป็นเงินจากงบประมาณหรือจากรายได้อื่น ๆ มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ⁶⁹ อีกทั้งมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบ สืบสวน กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของรัฐเพื่อดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่นใดที่

⁶⁸ วิชญพงษ์ โทธิพิรุฬห์, การเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ, หน้า 81.

⁶⁹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "การเมืองไทยในบริบทความเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่น," สารานุกรมการเมืองไทยสำหรับเยาวชน 3 (2558): 88.

มีส่วนร่วมในการกระทำผิด⁷⁰ ทั้งนี้การตรวจสอบหน่วยงานของรัฐของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีการขยายการตั้งหน่วยงานไปยังภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น

การดำเนินการตรวจสอบ สืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเริ่มต้นจากการพิจารณาตามกระบวนการที่มีการชี้เบาะแสจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นผู้พบเห็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดผลเสียกับผลประโยชน์ของสาธารณะหรือ โดยกระบวนการชี้เบาะแสดูชี้เบาะแสดสามารถดำเนินการด้วยการทำเป็นหนังสือ การชี้เบาะแสด้วยวาจาโดยการบันทึกของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับเบาะแสด การชี้เบาะแสดด้วยทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โทรศัพท์ เว็บไซต์ ซึ่งผู้ชี้เบาะแสดจะชี้เบาะแสดด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ หรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นตัวแทนในการร้องเรียนก็ได้⁷¹

ในกรณีที่มีข้อสงสัยและมีการดำเนินการชี้เบาะแสดว่าจะมีการทุจริตต่อหน้าที่เกิดขึ้น หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบสืบสวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานแล้วพบว่าการปฏิบัตินั้นไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อกฎหมายแต่การปฏิบัตินั้นไม่ถือว่าเป็นการทุจริต ก็จะมีการแจ้งให้หน่วยงานปฏิบัติให้ถูกต้องและให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้องหากพบว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่และในบางกรณีอาจทำให้ต้องมีการเรียกเงินคืนหรือต้องมีผู้รับผิดชอบในการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่หากพบว่ามิพพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะทำการส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทำการตรวจสอบต่อไป⁷²

⁷⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 202.

⁷¹ ปธาน สุวรรณมงคล, คอร์รัปชัน ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางการแก้ไข, หน้า 204.

⁷² เฟิงอ้าง, หน้า 206.

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”⁷³ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการตรวจสอบ สืบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของรัฐหรือความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมให้กับประชาชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและหาทางแก้ไขปัญหาในกรณีต่าง ๆ ที่มีการชี้เบาะแสต่อมาได้ เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากมีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งด้านคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินไว้สูงกว่าเดิมเพราะต้องการได้ผู้มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีความกล้าหาญรวมทั้งมีอำนาจเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁴ อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁷⁵ และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้แก่⁷⁶

1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนที่เกิดจาก

เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนืออำนาจหน้าที่การปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่า

⁷³ ส่วนวิจัยและวิชาการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549), หน้า 9.

⁷⁴ ธนกฤต วรธนัชชากุล, "องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่กับวิถีแห่งอำนาจ," มติชน (9 พฤษภาคม 2560): 15.

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 224.

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552, มาตรา 13.

การนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และการตรวจสอบการละเลยปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) ติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น

4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี

5) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองในกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามข้อ 2.1 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

6) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี

7) แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการหรือมีมูล ความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชา ดังกล่าวแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้อีกด้วย สำหรับหน้าที่และอำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁷⁷

1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 228.

2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม ข้อ 1 หรือ ข้อ 2 โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรและในการดำเนินการตาม ข้อ 1 หรือ ข้อ 2 หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อดำเนินการต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้แก่ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷⁸ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแต่เพียงรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ไม่มีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการด้วยการพิจารณาตามการชี้เบาะแสการกระทำ ความผิดที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนหรือเกิดผลเสียหายแก่ผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ชี้เบาะแส อาจเป็นได้ทั้งคณะบุคคล บุคคล หรือชุมชนที่พบเห็นเหตุแห่งการกระทำผิดหรือเรื่องที่จะร้องเรียนหรือได้รับความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมหนึ่งแม้ว่าจะมิใช่ผู้มีส่วนร่วมได้เสียเป็นแต่เพียงผู้พบเห็นการกระทำผิดก็สามารถชี้เบาะแสให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยเบาะแสนั้น จำต้องเป็นเบาะแสที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะและกฎหมายมิได้จำกัดว่าผู้มีสิทธิในการชี้เบาะแสจะต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น หรือการดำเนินการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่มีผู้ชี้เบาะแส ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจขอยกข้อเท็จจริงขึ้นพิจารณาได้เพื่อการคุ้มครอง

⁷⁸ เขาวนะ ไตรมาศ, การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2546), หน้า 71.

ผลประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งการดำเนินการชี้เบาะแสดังกล่าวจะเป็นหนังสือนำเสนอด้วยตนเอง ทางไปรษณีย์หรือมอบให้บุคคลอื่นนำเสนอ หรือการชี้เบาะแสดังกล่าวอาจโดยการบันทึกเสียงการชี้เบาะแสดังกล่าวไว้เป็นหลักฐานโดยการใช้ถ้อยคำที่สุภาพ⁷⁹

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁸⁰ ในกรณีที่มีการชี้เบาะแสดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองเหนือว่าผลประโยชน์ของสาธารณชน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการวินิจฉัย หรือลงโทษเป็นไปตามประมวลจริยธรรมและหากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง⁸¹ หรือกรณีที่มีการชี้เบาะแสดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องให้ผู้รับผิดชอบเพื่อบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมต่อ และหากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำผิดนั้น มีลักษณะร้ายแรงหรือเชื่อได้ว่าผู้ที่รับผิดชอบจะดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจที่จะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณชนได้ โดยมีการให้ความคุ้มครองห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลอันทำให้สามารถระบุตัวตนของผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว รวมทั้งเบาะแสดังกล่าวการกระทำความผิด เว้นแต่เป็นการเปิดเผยเบาะแสดังกล่าวเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจหรือตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาล⁸²

โดยผู้มีสิทธิร้องเรียนในการชี้เบาะแสดังกล่าว บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งพบเห็นเหตุการณ์หรือเรื่องที่จะชี้เบาะแสดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมหรือมีส่วนได้เสียในกรณีนั้นๆ หรือกรรมการของวุฒิสภาหรือกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้พิจารณาดำเนินการ⁸³ ซึ่งช่องทางการของยื่นเบาะแสดังกล่าวให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยื่นได้หลายช่องทาง เช่น

⁷⁹ เฟิ่งอ่าง, หน้า 73.

⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 4

⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 36 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 235

⁸² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560, มาตรา 28.

⁸³ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, "สิทธิอันชอบธรรม," รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน (2551): 22.

- 1) ร้องเรียนเป็นหนังสือ โดยลงชื่อผู้ร้องเรียน ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้ผู้ถูกร้องเรียน และเหตุที่ร้องเรียน ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนประสงค์จะปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ สามารถแสดงความจำนงในหนังสือร้องเรียน และส่งไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 2) ร้องเรียนทางโทรศัพท์อิเล็กทรอนิกส์
- 3) ร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ต ที่ www.ombudsman.go.th
- 4) ร้องเรียนด้วยตนเองที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 5) ร้องเรียนผ่านเครือข่ายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ สภานายความและสำนักงานสาขาของสภานายความทั่วประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศ⁸⁴

(3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลป้องกันและปราบปรามการทุจริต จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551⁸⁵ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบได้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีดังนี้⁸⁶

⁸⁴ เฟิงอ้าง, หน้า 23.

⁸⁵ ปธาน สุวรรณมงคล, คอร์รัปชัน ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางการแก้ไข, หน้า 126.

⁸⁶ พระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, มาตรา 17.

1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4) ใ้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท.มอบหมาย

8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมาย

ทั้งนี้ผู้มีสิทธิชี้เบาะแสเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่ได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการชี้เบาะแสเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ จะกระทำด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้โดยการชี้เบาะแสต่อพนักงานป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (พนักงาน ป.ป.ท.) หรือเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.) หรือชี้เบาะแสในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน หรือชี้เบาะแสด้วยวาจาผ่านสายด่วน (Call Center) หรือยื่นแบบชี้เบาะแสมานระบบออนไลน์ (Online System) ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องแล้วจะส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการต่อไป⁸⁷ กล่าว

⁸⁷ คู่มือสำหรับประชาชน กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน/กล่าวหา - ป.ป.ท., "เจาะลึกกับการทุจริตกับ ป.ป.ท." [ออนไลน์], แหล่งที่มา www.pacc.go.th

โดยรวมจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้กำหนดวิธีการชี้เบาะแสในหลายรูปแบบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

ในกระบวนการขั้นตอนของการตรวจสอบและสืบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อมีการชี้เบาะแสหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน หรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะเริ่มทำการสืบสวน พิจารณาและมีมติชี้มูลความผิด หากการสืบสวนข้อเท็จจริงมีข้อสงสัยว่ามีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็อาจให้บุคคลดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินของตน ของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแก่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือหากบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อ ป.ป.ช. อยู่แล้วทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็สามารถขอความร่วมมือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนังสือมายัง ป.ป.ท. ก็ได้ ซึ่งหากพบว่าบุคคลที่ถูกสอบสวนนั้น มีความผิดจริง ป.ป.ท. ก็จะดำเนินการส่งเรื่องไปยังองค์กรผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัย หรือมีอำนาจในการดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป⁸⁸

นอกจากนี้ การชี้เบาะแสเพื่อการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีมาตรการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคดีใดสมควรให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ชี้เบาะแสให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไป หรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาสำหรับบุคคลดังกล่าวด้วย⁸⁹ ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือสามี ภรรยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการชี้เบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้บุคคล

⁸⁸ วิชาญพงษ์ โพธิ์พุ่มพู่ และคณะ, การเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2561), หน้า 108.

⁸⁹ พระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, มาตรา 53

นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย⁹⁰ นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ชี้เบาะแสได้เพื่อเป็นแรงจูงใจในการดำเนินการชี้เบาะแสให้แก่หน่วยงาน

(4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดตั้งเพื่อมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐและทางการเมืองเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งการจัดตั้งองค์กรในการตรวจสอบการทุจริตได้ริเริ่มจากการพบว่ากระบวนการทางอาญาและกระบวนการทางวินัยมีอุปสรรคและข้อบกพร่องที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบและนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและมักไม่ได้รับความร่วมมือในการตรวจสอบสืบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง⁹¹ เนื่องจากบุคคลนั้น ๆ อาจมีส่วนร่วมในการกระทำหรือเป็นผู้กระทำความผิดการได้มาซึ่งเบาะแสพยานหลักฐานจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก ยิ่งถ้าผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตรวจสอบยิ่งมีความยากลำบากมากขึ้น การจะลงโทษผู้กระทำความผิดทางวินัยยอมให้การปกป้องช่วยเหลือพวกพ้องหรือการแสวงหาหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใกล้ชิดกับผู้กระทำความผิดเป็นไปได้ยาก⁹² จึงทำให้เกิดความพยายามสร้างมาตรการตรวจสอบมีประสิทธิภาพขึ้นจึงได้มีจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เพื่อดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างไรก็ดีกระบวนการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกัน

⁹⁰ พระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, มาตรา 54

⁹¹ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2547), หน้า 24.

⁹² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. (กรุงเทพฯ: สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550), หน้า 26.

และปราบปรามการทุจริตอันนำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นในปัจจุบัน⁹³

โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ด้าน⁹⁴ คือ ด้านป้องกันการทุจริต ด้านปราบปรามการทุจริตและด้านตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งก่อนและหลังดำเนินการในกรณีที่มีการชี้เบาะแสว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งการพิสูจน์ว่าผู้ถูกชี้เบาะแสมีการกระทำความผิดตามที่ชี้เบาะแสหรือไม่ เพื่อดำเนินการในทางอาญา หรือดำเนินการทางวินัย การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(5) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยกำหนดแนวปฏิบัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548 มีเนื้อหาสาระในการให้ความคุ้มครองพยาน เพื่อคุ้มครองรักษาความปลอดภัยแก่พยานมิให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยานรวมทั้งบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 โดยมีมาตรการการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้⁹⁵

- 1) จัดเจ้าหน้าที่ตำรวจไปให้ความปลอดภัยแก่พยาน
- 2) การจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย
- 3) การปกปิดมิให้มีการเปิดเผยถึงการคุ้มครองพยาน รวมทั้งชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้ตามความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยานและลักษณะของคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับความยินยอมจากพยาน

⁹³ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, หน้า 18.

⁹⁴ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช., หน้า 67.

⁹⁵ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยกำหนดแนวปฏิบัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 3

หรือบุคคลตามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อก่อนในส่วนของผู้ว่าหน้าที่ตำรวจผู้มาปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองต้องดำรงตำแหน่งไม่เกินผู้บังคับหมู่หรือเทียบเท่า ไม่เป็นผู้ปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ยังไม่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามเวลาและเงื่อนไข ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มงานเทคนิค ไม่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองพยานรายมาแล้วเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี และผ่านการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การสืบสวนหรือมีประสบการณ์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การสืบสวนอย่างน้อย 1 ปีตำรวจผู้มาปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองมีหน้าที่ ให้คุ้มครองพยานผู้ได้รับความคุ้มครองมีความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินเป็นสำคัญ มิใช่เป็นไปในลักษณะการให้บริการหรือเอื้อประโยชน์ในทางที่มีขอบแก่ผู้ได้รับความคุ้มครอง ดังนี้

- 1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด
- 2) การแต่งเครื่องแบบหรือนอกเครื่องแบบให้ระวางการพกพาอาวุธปืน
- 3) ห้ามทำหน้าที่อื่นนอกเหนือจากการคุ้มครอง เช่น การขับรถยนต์นำขบวน หรือขับขียานพาหนะให้แก่ผู้ได้รับความคุ้มครอง เป็นต้น
- 4) ต้องรายงานตัวพร้อมผลการปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดระดับผู้กำกับการที่เป็นหัวหน้าหน่วย หรือสถานีตำรวจทุกระดับทราบทุก 10 วัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.3.5 องค์กรที่มีอำนาจดำเนินการกรณีการชี้เบาะแสการทุจริตในภาคเอกชน

การชี้เบาะแสในภาคเอกชนเป็นการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาผลประโยชน์ส่วนร่วมและเพื่อให้การดำเนินการเอกชนให้เป็นที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ขึ้นซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนไทยให้มีความโปร่งใสและเพื่อคุ้มครองการกระทำอันเป็นการ

ปฏิบัติอย่างไม่เป็นท่าแก่ผู้ชี้เบาะแส⁹⁶ ซึ่งเป็นพนักงานหรือลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถรู้ข้อมูลเบาะแสด้านในขององค์กรหรือบริษัทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่⁹⁷ โดยหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้กำหนดมาตรการจัดการเรื่องชี้เบาะแสดหรือการร้องเรียนการทุจริตเพื่อให้มีระบบและแนวทางในดำเนินการสำหรับการชี้เบาะแสดและเบาะแสดเกี่ยวกับการกระทำผิดและการทุจริต กำหนดช่องทางสำหรับพนักงานหรือบุคคลภายนอกในการชี้เบาะแสดการกระทำผิดหรือการทุจริต และให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดการกระทำผิดและการทุจริต จากการถูกข่มขู่ คุกคาม หรือการกระทำในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม⁹⁸ ซึ่งพนักงานทุกคนมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแล หากพบว่ามิพนักงานรายใดมีการกระทำที่เข้าข่ายกระทำการทุจริต อันอาจทำให้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของภาพลักษณ์ขององค์กรหรือบริษัทที่ดำเนินธุรกิจหรือต่อนักลงทุนและประชาชนในการเข้าลงทุนในตลาดทุนหากพนักงานที่พบเห็นการกระทำที่เข้าข่ายลักษณะดังกล่าวต้องให้ความร่วมมือในการชี้เบาะแสดการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้จัดให้มีช่องทางของการเบาะแสดซึ่งสามารถชี้เบาะแสดได้โดยตรงต่อเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือชี้เบาะแสดต่อผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคล หรือชี้เบาะแสดผ่าน e-mail ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)⁹⁹ ทั้งนี้เบาะแสดต้องเป็นเรื่องที่มีข้อมูลข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ชี้เบาะแสดได้ประสบมา หรือรับรู้จากแหล่งที่น่าเชื่อถืออ้างอิงได้และหากผู้ชี้เบาะแสดสามารถระบุพยานหลักฐาน หรือพยานบุคคล ซึ่งสามารถให้รายละเอียดเหตุการณ์ หรือวันเวลาที่ชัดเจนได้ ก็จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

อย่างไรก็ดี มาตรการสำคัญทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ชี้เบาะแสดการกระทำ ความผิดในการทุจริตตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินแก่ผู้กระทำความผิดคือ การมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดการกระทำ ความผิดในการทุจริต เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดเพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายตามมาอันเนื่องจากการ

⁹⁶ ลงทุนแมน, "ก.ล.ต. คือใคร" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.longtunman.com/15734>

⁹⁷ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559, มาตรา 14

⁹⁸ รื่นวดี สุวรรณมงคล, "มาตรการภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริต" [ออนไลน์].

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, "มาตรการจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.sec.or.th/TH/Pages/AboutUs/SEC-internal-complaint.aspx>.

เปิดเผยเบาะแส เพราะหากปราศจากการคุ้มครองดังกล่าว บุคคลที่รับรู้ถึงข้อมูลการกระทำความผิดตามกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ จะเกิดความหวาดกลัววิตกและไม่กล้าหรือไม่เต็มใจที่จะชี้เบาะแสดังกล่าว¹⁰⁰ ซึ่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวเป็นพนักงาน หรือลูกจ้าง หรือผู้ที่อยู่ในฐานะที่สามารถรู้ข้อมูลเบาะแสด้านในขององค์กรหรือบริษัทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดย ห้ามมิให้บริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทกระทำการใดอันเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะโดยการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน หรือสถานที่ทำงาน สักพักงาน ชมชู้ รบกวนการปฏิบัติงาน เลิกจ้าง หรือกระทำการอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคลดังกล่าว ด้วยเหตุที่บุคคลนั้นได้ให้ข้อมูลให้ความร่วมมือ หรือให้ความช่วยเหลือไม่ว่าด้วยประการใด ๆ แก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่พนักงาน ลูกจ้างหรือบุคคลอื่นใดเชื่อว่าหรือมีเหตุอันควรเชื่อโดยสุจริตว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้ให้ถ้อยคำ ยื่นเอกสารหลักฐาน หรือให้ความช่วยเหลือไม่ว่าด้วยประการใด ๆ แก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาหรือตรวจสอบกรณีที่มีเหตุสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่าจะกระทำไปโดยที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งให้ปฏิบัติหรือไม่ก็ตาม¹⁰¹ ซึ่งหากผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวตนเอง ถูกชมชู้ คุกคาม หน่วงเหนี่ยว รบกวนการทำงาน หรือการกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้ง หรือทำให้ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวสามารถให้รายงานต่อประธานคณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรือผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคลโดยทันที อีกทั้งสามารถร้องขอให้ ก.ล.ต. กำหนดมาตรการคุ้มครองใด ๆ ที่เหมาะสมเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้กฎหมายยังมีการกำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวแก่บริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทเอกชนที่ฝ่าฝืนโดยการสั่งการหรือไม่สั่งการใด ๆ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ¹⁰²

กรณีตัวอย่างการชี้เบาะแสดังกล่าวเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่นำไปสู่การพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำความผิด เช่น “ก.ล.ต.

¹⁰⁰ พงศ์เทพ จารุสุลินธ์, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็ประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา" [ออนไลน์], แหล่งที่มา www.lawreform.go.th.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 21

¹⁰² พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559, มาตรา 23

กล่าวโทษอดีตผู้บริหาร BLISS 2 รายกรณีทุจริต แสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้ ทำให้บริษัทเสียหาย”¹⁰³

ในกรณี มีผู้ชี้เบาะแสการกระทำความผิดของผู้บริหารบริษัทเอกชนแก่ คณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วผู้ถูกชี้เบาะแสดำเนินการ ความผิดจริงคณะกรรมการ ก.ล.ต.จึงกล่าวโทษอดีตผู้บริหาร BLISS 2 รายในกรณีทุจริต แสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้ ทำให้บริษัทเสียหาย ก.ล.ต. กล่าวโทษนางสาวเพ็ญแข เกตุแก้ว และนางสาวทันเลติ ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรณีร่วมกันแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ บริษัทบลิส-เทล จำกัด (มหาชน) (BLISS) โดย ก.ล.ต. ตรวจสอบพบว่านางสาวเพ็ญแข และนางสาวทันเลติ ซึ่งขณะเกิดเหตุมีตำแหน่งเป็นกรรมการการลงทุนของ BLISS มีอำนาจตัดสินใจและอนุมัติ การลงทุนในหลักทรัพย์แทนบริษัท ได้ร่วมกันแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ BLISS โดยตัดสินใจหรือดำเนินการให้มีการนำทรัพย์สินของ BLISS ไปลงทุนในใบสำคัญแสดงสิทธิซื้อหุ้นสามัญของบริษัท ซี.ไอ.กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) (CIG-W1) ในปี 2553 เพื่อเอื้อประโยชน์ให้บุคคลภายนอก อันทำให้ BLISS ขาดทุนเป็นเงิน 17.4 ล้านบาทจากการลงทุนในช่วงที่ CIG-W1 ใกล้เคียงอายุการใช้สิทธิและมีราคาต้นทุนสูง และขายหลักทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดออกไปในช่วงราคาต่ำ การกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 311 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ประกอบมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ก.ล.ต. จึงกล่าวโทษนางสาวเพ็ญแขและนางสาวทันเลติต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ซึ่งตลอดระยะเวลาการกล่าวโทษดำเนินคดี บุคคลทั้งสองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นบุคลากรในตลาดทุน และไม่สามารถเป็นกรรมการและผู้บริหารของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์และบริษัทจดทะเบียนได้

อนึ่ง การกล่าวโทษของ ก.ล.ต. เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายทางอาญาเท่านั้น ภายใต้กระบวนการนี้ การพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายเป็นขั้นตอนในอำนาจการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจนดุลพินิจในการตัดสินคดีของศาลยุติธรรมตามลำดับ

¹⁰³ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, "ก.ล.ต. กล่าวโทษอดีตผู้บริหาร BLISS รายกรณีทุจริตแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้ ทำให้บริษัทเสียหาย" [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=6078.

จากกรณีตัวอย่างการชี้เบาะแสข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการทุจริตตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกองค์กรหรือบริษัทที่เป็นองค์กรหรือบริษัทที่มีการลงทุนทางธุรกิจขนาดใหญ่ มีการระดมทุนและมีผู้ร่วมลงทุนจำนวนมาก มีผลประกอบการดี ทำให้ภาพรวมเป็นองค์กรหรือบริษัทที่มีชื่อเสียงและน่าเชื่อถือ แต่ก็ปรากฏว่ามีการทุจริต ซึ่งหากมองจากมุมมองของบุคคลภายนอกย่อมไม่เห็นการทุจริตดังกล่าวเลย เนื่องจากมองในภาพที่องค์กรได้นำเสนอออกมาสู่สังคม แต่หากเป็นบุคคลในองค์กรที่ใกล้ชิดหรือรับรู้เบาะแสหรือผู้ที่อยู่ในฐานะที่สามารถรู้ข้อมูลเบาะแสภายในขององค์กรหรือบริษัท ก็ย่อมที่จะมองเห็นความผิดเกิดขึ้นได้ชัดเจน ตลอดจนทราบถึงที่มาที่ไปของการทุจริตนั้นจึงย่อมสามารถที่จะสะท้อนภาพของการกระทำความผิดนั้นได้เป็นอย่างดี

นอกเหนือจากการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแล้วยังมีการกำหนดมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจผู้ชี้เบาะแสในการให้เบาะแสการกระทำความผิดแก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการชี้เบาะแสจนนำไปสู่การดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายและปกป้องทรัพย์สินของผู้ลงทุนอันจะก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงได้กำหนดมาตรการให้เงินรางวัลเป็นการตอบแทนประชาชนในการให้เบาะแสที่จะทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถล่วงรู้ถึงการกระทำความผิดได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เงินสินบนแก่ผู้ชี้เบาะแสข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดจากเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดได้นำมาชำระไม่เกินร้อยละสามสิบของจำนวนเงินค่าปรับ¹⁰⁴ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอาจมีข้อจำกัดในเรื่องของการที่จะล่วงรู้ถึงข้อมูลเบาะแสการกระทำความผิดได้เองการกำหนดจำนวนเงินรางวัลที่สูงพอจะเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนยอมช่วยเหลือเป็นหูเป็นตาแก่หน่วยงานภาครัฐ ที่ให้เบาะแสที่จะเป็นประโยชน์ในการปราบปรามการกระทำความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด เพราะเล็งเห็นว่าจำนวนเงินรางวัลที่ได้นั้นคุ้มค่ามากพอที่จะดำเนินการชี้เบาะแสนั้น¹⁰⁵

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 54

¹⁰⁵ กรุงเทพมหานคร, "ก.ล.ต. ให้รางวัลคนเป่านกหวีดทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา

2.2.3.6 การมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริต

การชี้เบาะแสการกระทำความผิดโดยการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะในรูปแบบหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งยังเป็น การช่วยให้การบริหารงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ชี้เบาะแสคือผู้ปกป้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ¹⁰⁶ เพราะหากเกิดการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยกฎหมายบุคคลดังกล่าวก็จะเปิดเผยเบาะแสการกระทำความผิดให้แก่หน่วยงานผู้มีอำนาจตรวจสอบและให้การวินิจฉัยในการลงโทษผู้กระทำความผิด การชี้เบาะแสโดยการทุจริตของบุคคลเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะจึงย่อมส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้มีส่วนรู้เห็นการกระทำความผิดนั้น ดังนั้นผู้ชี้เบาะแสย่อมเสี่ยงต่อการแค้นตอบโต้หรือข่มขู่คุกคามจากบุคคลดังกล่าว ทั้ง ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้ชี้เบาะแส จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส เพื่อให้ผู้ชี้เบาะแสสามารถกล้าตัดสินใจเปิดเผยเบาะแสการกระทำความผิดด้วยความสมัครใจไม่เกรงกลัวจากการข่มขู่คุกคามจากการเป็นผู้ชี้เบาะแส¹⁰⁷

อย่างไรก็ดี องค์ประกอบที่สำคัญของการกำหนดมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส คือ ความต้องการของผู้ชี้เบาะแสที่ถูกตอบโต้ ทั้งในรูปแบบของการใช้อิทธิพลคุกคามข่มขู่ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ของผู้ชี้เบาะแสหรือบุคคลในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ชี้เบาะแส หรือแม้กระทั่งได้รับผลกระทบในด้านหน้าที่การงาน การกำหนดมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล จึงจำต้องให้ความคุ้มครองไปถึงบุคคลในครอบครัวหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ชี้เบาะแสด้วยมิเฉพาะแต่ผู้ชี้เบาะแสเพียงเท่านั้น เพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแสการกระทำความผิด¹⁰⁸ อีกทั้งควรต้องปกปิดที่มาของเบาะแส

¹⁰⁶ ศศิณา เงยวิจิตร, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ," หน้า 4.

¹⁰⁷ กรกช วนกรกุล, "มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ," วารสาร มอภ.วิชาการ 16 (มกราคม - มิถุนายน 2556): 121.

¹⁰⁸ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, เอกสารประกอบการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2548), หน้า 76.

มีมาตรการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ชี้เบาะแส รวมถึงกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับผู้กระทำการตอบโต้ร่วมด้วย¹⁰⁹

ดังนั้นมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสจะต้องเป็นมาตรการที่ให้การคุ้มครองต่อผู้ชี้เบาะแสไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแสโดยการตอบโต้จากผู้ถูกชี้เบาะแส เช่นการให้การคุ้มครองในความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้ชี้เบาะแส รวมถึงให้การคุ้มครองแก่ผู้ใกล้ชิดกับผู้ชี้เบาะแส โดยการกำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำการตอบโต้ต่อการชี้เบาะแสซึ่งเป็นประโยชน์แก่รัฐ การรักษาความลับของข้อมูลผู้ชี้เบาะแสเพื่อให้มาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



¹⁰⁹ สวตริ สุขศรี, "การคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีอาญา," วารสารนิติศาสตร์ 31 (กันยายน 2544): 695.

บทที่ 3

การชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ในบทนี้จะศึกษากระบวนการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยภาคประชาชนแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามลำดับ

3.1 กระบวนการชี้เบาะแสการทุจริตแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการทำให้การตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สัมฤทธิ์ผลมากนัก จึงได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายในรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการทุจริตต่อหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายของประโยชน์สาธารณะและชาติจริยธรรมและความซื่อสัตย์ต่อตำแหน่งหน้าที่¹¹⁰ โดยการจัดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินงานภายใต้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹¹¹

¹¹⁰ สารานุกรมการเมืองไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ ๓, การเมืองไทยในบริบทความเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่น (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558), หน้า 83.

¹¹¹ สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพฯ: A.P.กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์, 2545), หน้า 43.

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินการโดยมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) มีอำนาจการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับที่ต่ำกว่าและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹² จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2561 หลังมีผลบังคับใช้กฎหมายทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหนึ่งในการแก้ไขพระราชบัญญัตินั้นคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ. ศ. 2561

ในการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการปรับปรุงแก้ไขในหลายมาตรา ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม¹¹³ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹¹⁴ ซึ่งการแก้ไขนี้สะท้อนว่ารัฐต้องการให้อำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดกลับมาอยู่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหน้าที่ในการช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในหมวดของการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹¹⁵ รวมไปถึงมีการปรับปรุงกรอบระยะเวลาการดำเนินงานต่าง ๆ และกรอบการปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นในการ

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 234 (2)

¹¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 28.

¹¹⁴ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-052>.

¹¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา, 131-177.

ดำเนินการ ใต้ส่วน¹¹⁶ เพื่อให้ขั้นตอนการรับเรื่องและการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้รับผิดชอบเสนอ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.....ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแสการทุจริต และเป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แก่ ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบตามความในมาตรา 63 และมาตรา 278 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายดังกล่าวสำนักงานกฤษฎีกาตีตกไปโดย อ้างถึงความซ้ำซ้อนกฎหมายกับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ¹¹⁷ รวมทั้ง ได้มีการเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารใน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้มีความเหมาะสมต่อไป

อนึ่ง ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้อง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทุจริต เพราะการ ทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้นต่างก็มีผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวม ซึ่งภาคประชาชนเองนั้นก็ ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายและผลกระทบจากการทุจริต อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการใส่กลไกของ การชี้เบาะแส ซึ่งบัญญัติไว้ว่า¹¹⁸ “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่ เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มี ประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกใน การส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดย ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและ พระราชบัญญัติ

¹¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา, 46-50.

¹¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id>.

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 63.

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติไว้ว่า¹¹⁹ “เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

(๒) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่า มีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริตรวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต และประพฤตินับอย่างกว้างขวาง

(๔) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ...”

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเพื่อมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นทั้งด้านการให้ความรู้แก่ประชาชนของปัญหาการทุจริต การมีส่วนร่วมในการรณรงค์เพื่อการต่อต้านการทุจริต หรือการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดโดยสามารถดำเนินการชี้เบาะแสข้อมูลตามพฤติการณ์การกระทำความผิดให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพฤติการณ์การกระทำความผิดที่ผู้ชี้เบาะแสมารถดำเนินการชี้เบาะแสดังนั้นกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ

¹¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 33.

ตรวจสอบการกระทำความผิดได้ ดังนี้¹²⁰ ในกรณีมีการชี้เบาะแสผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และในกรณีการชี้เบาะแสดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ดังนั้นกลไกการชี้เบาะแสดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้แก่รัฐของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อประชาชนพบเห็นเหตุการณ์ หรือรับรู้เบาะแสดข้อมูลหรือได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากการทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประสงค์ด้วยความสมัครใจ ในการชี้เบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษ ผู้กระทำความผิดที่ตนเชื่อว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นตามมาตราที่กำหนดไว้ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้

3.1.1 การชี้เบาะแสดการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การดำเนินการชี้เบาะแสดแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อดำเนินการตรวจสอบไต่สวนข้อเท็จจริงและให้การวินิจฉัยลงโทษการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพฤติการณ์แห่งการชี้เบาะแสดการกระทำความผิดที่อยู่ภายใต้หน้าที่และอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้ชี้เบาะแสดการกระทำความผิดตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่ได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่าผู้ชี้เบาะแสดหมายถึงอะไร แต่มีการสอดแทรกคำว่า “ผู้ที่ชี้เบาะแสด” เอาไว้ภายใต้คำจำกัดความของคำว่า “พยาน” ซึ่งมีความหมายรวมถึงผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์ กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่ชี้เบาะแสดหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริต โดยคำจำกัดความของคำว่า

¹²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 30.

พยานที่เกี่ยวกับการชี้เบาะแสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มิได้กำหนดไว้ชัดแจ้งในกฎหมาย หากแต่ได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 “พยาน” ให้ความหมายรวมถึง บุคคลซึ่งเป็นผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่ข้อความในระเบียบนี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹²¹ และในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 “พยาน” หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาหรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน¹²² อันเนื่องจากการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 โดยอนุโลม¹²³

กล่าวโดยรวมจะเห็นได้ว่า ความหมายของ “ผู้ชี้เบาะแส” กับ “พยาน” ในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้มีความแตกต่างกันคือ ผู้ชี้เบาะแสการทุจริต หมายถึงบุคคลซึ่งเป็นผู้ร้องเรียน หรือผู้ชี้เบาะแสการทุจริตต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยอาจจะแสดงหรือไม่แสดงตัวตนต่อหน่วยงานหรือสาธารณะให้รับรู้ก็ได้ และผู้ชี้เบาะแสการทุจริตอาจแสดงบทบาทเป็นพยานในคดีหรือไม่ก็ได้เช่นกัน สำหรับ พยาน หมายถึง ผู้มาให้ข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในคดี ซึ่งอาจไม่ใช่บุคคลคนเดียวกับผู้ชี้เบาะแส แต่เป็นผู้ที่ถูกกล่าวถึงหรือผู้รู้ข้อเท็จจริงในคดีนั้นๆ ผู้เขียนจึงเห็นว่าผู้มาให้เบาะแสมตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งมีลักษณะเป็นพยานแม้ว่าจะมิใช่พยานในกระบวนการขึ้นศาล หากแต่ยังไม่ถือเป็นผู้ชี้เบาะแส เพราะเป็นการให้เบาะแสมข้อมูลตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือตามที่กฎหมายกำหนด อันมีลักษณะเป็นการบังคับต้องมาให้เบาะแส ดังนั้นการเป็นพยานจึงไม่ถือเป็นผู้ชี้เบาะแสตามหลักการเป็นผู้ชี้เบาะแส ซึ่งผู้ชี้เบาะแสอาจเพียงแต่ต้องการเป็นผู้ชี้เบาะแสมูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่ง

¹²¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561, ข้อ 4.

¹²² พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 3.

¹²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 131.

ทางการเมืองเท่านั้น การให้คำนิยามของการเป็นผู้ชี้เบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อพิจารณาแล้วมิได้เป็นระบบและมีความชัดเจนของการเป็นผู้ชี้เบาะแสดผู้ซึ่งจะได้รับการให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี พฤติการณ์แห่งการชี้เบาะแสดการกระทำความผิดที่อยู่ภายใต้หน้าที่และอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแยกการพิจารณาได้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้¹²⁴

(๑) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๒) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถจำแนกลักษณะของการกระทำความผิดประกอบกันได้ดังต่อไปนี้ กรณีร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

3.1.1.1 กรณีการชี้เบาะแสดเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. กรณีร่ำรวยผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ให้นิยามว่า¹²⁵ “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบ

¹²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 28.

¹²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

เนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” ความ “ร่ำรวยผิดปกติ” จึงเป็นพฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

- 1) มีทรัพย์สินมากผิดปกติ
- 2) มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมี หนี้สินลดลงมากผิดปกติ
- 3) ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

2. การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น¹²⁶” เป็นการกระทำความผิดในการทุจริตที่มีลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่โดยชอบให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายของผลประโยชน์สาธารณะ

3. การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วย “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ”¹²⁷ ซึ่งเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการให้ถูกต้องด้วยกฎหมาย หน้าที่ราชการที่กฎหมายอาญากำหนดในความผิดฐานต่าง ๆ ในการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นหน้าที่ราชการทั้งไป ซึ่งเจ้า

¹²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

¹²⁷ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 147 และมาตรา 166.

พนักงานเป็นผู้ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือใช้อำนาจรัฐนั้นเจ้าพนักงานต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

4. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2¹²⁸ เนื่องจากความยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญกฎหมายจึงต้องควบคุมให้เจ้าพนักงานให้มีความยุติธรรมต่อการปฏิบัติงานหากมีการกระทำความผิดเจ้าพนักงานในการยุติธรรมจะได้รับโทษที่หนักกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป

3.1.1.2 กรณีการชี้เบาะแสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1. กรณีร่ำรวยผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ให้นิยามว่า¹²⁹ “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย”

ความ “ร่ำรวยผิดปกติ” จึงเป็นพฤติการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น

- 1) มีทรัพย์สินมากผิดปกติ
- 2) มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมี หนี้สินลดลงมากผิดปกติ
- 3) ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

2. การทุจริตต่อหน้าที่ เป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ที่ชี้ให้เห็นมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดหรือละเว้นการกระทำของตนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งต้องให้การพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดประกอบกับผลประโยชน์ที่

¹²⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 200 และมาตรา 205.

¹²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

เกี่ยวข้องกับความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมุ่งหมายถึงผลประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย

3. การใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในเบื้องต้นว่าบุคคลนั้นจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หากเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินนโยบายหรือให้การตัดสินใจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด แม้การตัดสินใจนั้นไม่อาจจะชอบด้วยกฎหมายก็หาหมายความว่าบุคคลดังกล่าว จงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทุกกรณีไม่ หรือกรณีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของผู้ดำรงตำแหน่งในการวินิจฉัยสั่งการ การวินิจฉัยสั่งการของผู้ดำรงตำแหน่งจะถือว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ต่อเมื่อการใช้ดุลพินิจของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นไปโดยอำเภอใจ หรือบิดเบือน¹³⁰

4. การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มี “มาตรฐานทางจริยธรรม”¹³¹ ซึ่งเป็นกลไกปราบปรามการทุจริตในหลายระดับตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจทางการเมือง และกระบวนการตรวจสอบและการลงโทษเมื่อเข้าสู่อำนาจและได้กำหนดหลักการและกรอบระยะเวลาที่มีความชัดเจนสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวน หากเห็นว่ามีกระทำความผิดตามข้อเท็จจริงจะดำเนินการเสนอต่อประธานศาลฎีกา¹³² หากมีคำพิพากษาว่าผิดจริงต้องพ้นจากตำแหน่งและอาจถูกเพิกถอนสิทธิรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 ปีอีก¹³³ เนื่องจากการทุจริตเป็นเหตุของการขาดจริยธรรมขาดความหนักแน่นรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรมขึ้น

¹³⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 181.

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 76.

¹³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2560, มาตรา 87.

¹³³ ยอดชาย วิถีพานิช, บทความวิชาการ เรื่อง มาตรฐานทางจริยธรรม: กลไกใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), หน้า 3.

3.1.2 ช่องทางในการชี้เบาะแสการทุจริต

การชี้เบาะแ้ามี่การกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนดไว้ว่าในการชี้เบาะแ่ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ชี้เบาะแ่ยื่นเบาะแ่ข้อมูลต่อหรือส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำ จังหวัดก็ได้ กรณีผู้ชี้เบาะแ่ได้ชี้เบาะแ่ด้วยวาจา พนักงานเจ้าหน้าที่จะบันทึกคำของการชี้เบาะแ่ และให้ผู้ชี้เบาะแ่ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดได้รับการชี้เบาะแ่และเห็นว่าการชี้เบาะแ่ดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้จะต้องส่งเบาะแ่ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีเขตอำนาจหน้าที่ต่อไป นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ชี้เบาะแ่ไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยชื่อและหรือที่อยู่ของตน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการปกปิด หรือกระทำด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อมิให้บุคคลอื่นล่วงรู้ชื่อ ที่อยู่ของผู้ชี้เบาะแ่หรือรู้ว่าผู้ชี้เบาะแ่เป็นบุคคลใด

โดยมีช่องทางการชี้เบาะแ่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ชี้เบาะแ่ต้องเตรียมข้อมูลและหลักฐานมากพอสมควรโดยเฉพาะการอธิบายถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาอย่างละเอียด เพื่อให้ทราบถึงช่วงเวลาที่กระทำผิด รายละเอียดการกระทำผิด พร้อมทั้งให้ระบุพยานหลักฐานหรือพยานที่จะสนับสนุนเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

ดังนั้นการระบุพฤติการณ์ความผิดโดยละเอียดเช่นนี้ ก็เพื่อป้องกันการร้องเรียนเรื่องที่ไม่ม่มีมูลเหตุ หรือเรื่องกลับแ่ก้งที่ไม่มีมูลมากพอ ซึ่งสามารถดำเนินการด้วยช่องทางดังต่อไปนี้¹³⁴

1. ทำเป็นหนังสือโดยการเรียนถึงเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช
2. ชี้เบาะแ่ด้วยวาจา โดยให้เป็นหน้าที่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานใต้สวนในการบันทึกรายละเอียด
3. ทางจดหมาย หรือร้องเรียนด้วยตนเองที่สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค / สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

¹³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

4. ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ สำนักงาน ป.ป.ช. www.nacc.go.th หัวข้อร้องเรียน

5. ร้องเรียนผ่านสายด่วน ป.ป.ช.

โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้¹³⁵

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง

(3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

ในกรณีกล่าวหาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมมีรายละเอียด ดังนี้

ก. การกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด

ข. มีขั้นตอนหรือรายละเอียดการกระทำความผิดอย่างไร

ค. มีพยานบุคคลรู้เห็นเหตุการณ์ หรือไม่ (ถ้าไม่สามารถนำมาได้ให้ระบุว่าใครเป็นผู้เก็บรักษาไว้)

ง. ในเรื่องนี้ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานใด หรือยื่นฟ้องต่อศาลใดเมื่อใด และผลเป็น ประการใด

ในกรณีกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติมีรายละเอียด ดังนี้

ก. ฐานะเดิมของผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามีรวมทั้งบิดามารดาของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างไร

ข. ผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามี มีอาชีพอื่น ๆ หรือไม่ ถ้ามีอาชีพอื่น แล้วมีรายได้มากน้อย เพียงใด

ค. ทรัพย์สินที่จะแสดงให้เห็นว่าร่ำรวยผิดปกติฯ มีอะไรบ้าง¹³⁶

¹³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 60 วรรคแรก.

หนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ถ้ามีข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดในการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ร่ำรวยผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเงื่อนไขการริเริ่มดำเนินการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชนให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. การดำเนินการชี้เบาะแสดตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ไม่เปิดเผยชื่อ - ที่อยู่ซึ่งถือว่าเป็น “บัตรสนเท่ห์” นั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้¹³⁷ แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หากไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องร้องเรียนดังกล่าวของการพิจารณาได้ ซึ่งเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือแก่ประชาชนผู้ชี้เบาะแสดได้ว่าเบาะแสดข้อมูลของตนได้รับการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง อันเป็นมูลเหตุจูงใจให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำไปสู่จุดมุ่งหมายในการชี้เบาะแสการทุจริตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.1.3 จุดมุ่งหมายในการชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช

การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เริ่มจากการปฏิรูปทางการเมืองครั้งสำคัญอันนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการบังคับใช้กฎหมายได้ครอบคลุมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและยังรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย การดำเนินคดีอาญากับ

¹³⁶ สำนักงาน ป.ป.ช. "คำแนะนำการรับเรื่องร้องเรียน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019050918120367/20191124180010>.

¹³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 60 วรรค 4.

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การยึดทรัพย์สินหรืออายัดทรัพย์สิน ดังนี้

3.1.3.1 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นการเฉพาะนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่อำนาจดังนี้¹³⁸

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2. เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิด ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹³⁹ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหาให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบคำชี้แจง หลังจากส่งสรุปสำนวนฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การพิจารณาคดีจะเป็นไปตามกระบวนการพิจารณาของศาล¹⁴⁰

¹³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2560, มาตรา 28.

¹³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2560, มาตรา 76.

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2560, มาตรา 119.

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาลและอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักฐานแสดงต่อศาลว่าได้เคยมีการออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่ยังไม่ได้ตัวมา หรือเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาลเกิดจากการประวิงคดีหรือไม่มาศาลตามนัดโดยไม่มีเหตุแก้ตัวอันควร ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาได้ แม้จะไม่ปรากฏผู้ถูกกล่าวหาต่อหน้าศาลและหากศาลได้ส่งหมายเรียกและสำเนาฟ้องให้จำเลยทราบโดยชอบแล้วแต่จำเลยไม่มาศาล ให้ศาลออกหมายจับได้¹⁴¹ และให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามหรือจับกุม ผู้ถูกกล่าวหารายงานผลการจับกุมเป็นระยะตามที่ศาลกำหนด แต่ถ้าไม่สามารถจับได้ภายในสามเดือนนับแต่ออกหมายจับ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีได้โดยไม่ต้องกระทำต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหาแต่ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะตั้งทนายความมาดำเนินการแทนตนได้บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะมาศาลเพื่อต่อสู้คดีในเวลาใดก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา แต่การมาศาลดังกล่าวไม่มีผลให้การไต่สวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปแล้วต้องเสียไป

ทั้งนี้การบังคับคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อมีคำพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ศาลฎีกาก็ต้องดำเนินการให้มีการบังคับตามคำพิพากษาคำพิพากษาตามที่กำหนดไว้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้เมื่อศาลอ่านคำพิพากษาแล้ว สามารถบังคับใช้ได้ทันทีเพราะคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด¹⁴² ถ้าหากผู้ถูกกล่าวหามีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ผู้ถูกกล่าวหามาแสดงตนต่อศาลและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้หรือฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้แต่ต้องยื่นเสียภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ศาลมีอำนาจสั่งหรือฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามที่เห็นสมควร¹⁴³ คำสั่งของศาลในกรณีเช่นนี้ให้เป็นที่สุด

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าคุณดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร

¹⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 27.

¹⁴² โชคสุข กรกิตติชัย, "การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง," บทความวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ตุลาคม 2560): 1.

¹⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 29.

พยานหลักฐานและความเห็นพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดี เมื่อศาลพิจารณาแล้วว่ามีมูลความผิดจริงในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีคำพิพากษาให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้¹⁴⁴ อีกทั้งหากการกระทำความผิดในการทุจริตนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสาธารณะ จะต้องชดเชยค่าเสียหายและหากการกระทำความผิดในการทุจริตหรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นได้มาซึ่งความร่ำรวยผิดปกติให้ทรัพย์สินนั้นคืนแผ่นดิน¹⁴⁵

3.1.3.2 การลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นแล้วแต่กรณี เมื่อได้รับรายงานและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป.ป.ช.ทราบแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาลงโทษเหตุจากการกระทำผิดจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการ

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 81.

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560, มาตรา 83.

บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา¹⁴⁶ ๆ ก็ได้แต่ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

3.1.3.3 การยึดทรัพย์สินหรืออายัดทรัพย์สิน

เมื่อปรากฏจากการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ผู้ถูกกล่าวหา ได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ เนื่องจากการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ดังนี้¹⁴⁶

1. ในกรณีที่ความผิดนั้นมีโทษทางอาญาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้

2. ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีนั้น แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับกรรการร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งถอนการยึดหรืออายัดโดยพลันรวมทั้งไม่ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนผันเพื่อขอรับทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์โดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันก็ได้ ทั้งนี้ ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินที่บุคคลอื่นมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และมีพฤติการณ์เป็นการถือครองแทนหรือถือกรรมสิทธิ์แทนด้วย ในกรณีเช่นนั้นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิพิสูจน์ว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับกรรการร่ำรวยผิดปกติ

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 69.

3.1.4 กรณีตัวอย่างการชี้เบาะแสการทุจริตให้แก่รัฐ

กรณีนักศึกษาฝึกงานแฉ! ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งฯ สั่งปลอมเอกสาร เบิกเงิน 6.9 ล้าน¹⁴⁷

ฉาวอีก นักศึกษา ม. ดงอีสาน มาฝึกงาน ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งขอนแก่น ร้อง ถูกสั่งให้ปลอมเอกสารราชการ กรอกข้อมูลสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย เอกสารผู้ติดเชื้อเอชไอวี ลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินนับพันชุดเป็นเงินกว่า 6.9 ล้านบาทเตรียมบุกไปพบบิ๊กตุ๋ ล้างบางทุจริตทั้งระบบ. เวลา 11.00 น. วันที่ 8 ก.พ.61 นางน้อมจิตต์ ยศปัญญา อายุ 52 ปี พร้อมด้วย น.ส.ปนิดา ยศปัญญา อายุ 22 ปี นักศึกษาคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขาพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เข้าร้องเรียนต่อสื่อมวลชน ภายหลังจากที่ได้มีการเรียกร้องเรียนต่อเลขาธิการ คสช. และป.ป.ช.ขอนแก่น แต่ไม่มีความคืบหน้า เกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม และต้องการช่วยเหลือประชาชน เนื่องจากพบเห็นความไม่โปร่งใสในการทำงานที่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดขอนแก่นในเรื่องของเงินสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย และผู้ป่วยโรคเอดส์ ในพื้นที่ จ.ขอนแก่น น.ส.ปนิดา ยศปัญญา กล่าวว่า ได้เข้ารับการฝึกงานในตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ที่ที่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดขอนแก่น พร้อมเพื่อนรวม 4 คน โดยมีระยะเวลาการฝึกงานตั้งแต่ 7 ส.ค.-7 พ.ย.2560 ซึ่งการฝึกงานจะต้องลงพื้นที่พบปะกับประชาชนผู้ยากไร้ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อเรียนรู้ปัญหาในชุมชน โดยช่วงที่เข้าฝึกงานนั้นจะมี เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ เข้ามาดูแลในฐานะครูภาคสนาม แต่กลับถูกให้ทำงานเกี่ยวกับเอกสาร ถูกสั่งให้ กรอกข้อมูลสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย และเอกสารของผู้ติดเชื้อเอชไอวี โดยสั่งให้ลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินของเอกสารตามแบบที่ราชการกำหนด "ในช่วงที่ฝึกงานนั้น ส่วนใหญ่จะได้นั่งทำงานที่บ้านพักส่วนตัวของผอ.ศูนย์ฯ ซึ่งอยู่ห่างจากศูนย์ฯไปประมาณ 1 กม. ทำงานตั้งแต่เช้าจนมืดค่ำ โดยมี น้องสาวผู้อำนวยกาฯและเจ้าหน้าที่บางคน คอยกำกับดูแลทุกขั้นตอน จึงทำตามคำสั่งและทำการปลอมลายเซ็นชาวบ้านไปประมาณ 10 ราย ส่วนที่เหลืออีกเกือบสองพันรายนั้นไม่ได้ทำ หนูได้ถามเจ้าหน้าที่ว่าทำไมต้องปลอมข้อมูลชาวบ้านและปลอมลายเซ็น ก็ได้รับคำตอบจากเจ้าหน้าที่และครูภาคสนามว่าให้ถือเป็นการช่วยเหลือชาวบ้านที่เขียนหนังสือไม่ได้ ให้กรอกข้อมูลทั้งหมดด้วยตนเอง ทั้งแบบสำรวจใบสำคัญรับเงิน ซึ่งในช่วงของการฝึกงานนั้นได้มีการทำเอกสารไปกว่า 2,000 ราย ยอดเงินรวมกว่า 6,900,000 บาท โดยหนู ลงชื่อแทนชาวบ้านไปประมาณ 10 คน ส่วนเพื่อนๆ ที่มาฝึกงานด้วยกันนั้น

¹⁴⁷ ไทยรัฐออนไลน์, "นศ.ฝึกงานแฉ! ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งฯ สั่งปลอมเอกสาร เบิกเงิน 6.9 ล้าน"

ไม่ทราบ แต่ทุกคนได้ทำเอกสารร่วมกัน จากนั้นจึงได้เฝ้าสังเกตพฤติกรรม เริ่มรู้สึกที่ไม่โปร่งใส จึงไม่ทำตาม และขยำเอกสารที่เป็นลายมือตัวเองในการปลอมลายเซ็นชาวบ้านทิ้ง” น.ส.ปณิดา กล่าวต่ออีกว่า เมื่อเห็นความไม่ชอบมาพากลจึงนำเรื่องไปบอกพ่อแม่ และคุณครู ซึ่งได้รับคำแนะนำว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการทำผิดกฎหมายและคนผิดคือตัวเราเอง นำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ ร้องเรียนไปยัง เลขาธิการ คสช. และ ป.ป.ช. รวมทั้งการลงบันทึกประจำวันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้เป็นหลักฐาน แต่เรื่องไม่คืบหน้า เกรงว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับตนเองและเพื่อนนักศึกษาด้วยกันที่มาฝึกงาน จะได้รับผลกระทบจากการที่ทำเอกสารดังกล่าวและเรื่องนี้ได้นำเรียนต่อมหาวิทยาลัยและอาจารย์ที่รับผิดชอบการฝึกงานได้รับทราบแล้ว” ที่หนูและครอบครัวและเพื่อนนักศึกษา มาร้องเรียนผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกับสื่อมวลชนในครั้งนี้ เพราะต้องการอยากให้ประชาชนได้รับเงินจริง เฉพาะในช่วงที่หนูฝึกงานได้ทำเอกสารไปรวมกว่า 2,000 ราย ซึ่งในฐานะนักพัฒนาชุมชนแม้จะฝึกงานนั้น เงิน1,000-2,000 บาท คนที่ยากจนจริงๆ สามารถใช้งานได้เป็นเดือน และช่วยประทังชีวิตได้ในระยะหนึ่ง แม้จะเป็นช่วงระยะเวลาสั้นๆ ก็ยังดี ในข้อนี้หนูคิดในฐานะนักพัฒนาชุมชน ที่ศึกษามาและคิดในฐานะนิสิต เราทำผิดโดยที่ถูบบังคับ ถ้าเราไม่ทำก็จะไม่ผ่านในช่วงของการฝึกงาน ดังนั้นการที่ครอบครัว พาเข้าร้องเรียนในหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องเพื่อเป็นการป้องกันตัวเอง และต้องการเอาผิดกับผู้ที่ทำให้กระทำผิดในการกระทำดังกล่าว และครอบครัวเตรียมขอเข้าพบ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี โดยมีการเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดแล้ว เพื่อส่งถึงมือท่านนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะเอาผิดกับผู้กระทำผิดในครั้งนี้ ตามนโยบายการปฏิรูปประเทศตามที่ท่านนายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้”

ขณะที่ น.ส.ณัฐกานต์ หมื่นพล อายุ 26 ปี อยู่บ้านเลขที่ 370/135 ม.21 ต.บ้านเป็ด อ.เมือง จ.ขอนแก่น อดีตลูกจ้างศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จ.ขอนแก่น กล่าวว่า ได้เข้าทำงานที่ศูนย์ฯแห่งนี้ ในตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ธุรการ ในเดือน ต.ค.2558 จนกระทั่งมีการปรับตำแหน่งให้เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยสนับสนุนพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยได้รับมอบหมายในการทำงานเอกสารเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้ป่วยโรคเอดส์ โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้นำเอกสารมาให้ทำ โดยมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากที่นักศึกษาต้องทำ คือเอกสารบางอย่างไม่มีมาประกอบ ไม่มีการลงลายมือชื่อ หรือเอกสารมาไม่ครบ ในระยะแรกยอมรับในการทำเอกสารเพราะเจ้านายสั่งลูกน้องต้องทำตาม แต่ต่อมาเริ่มเยาะขึ้น จำนวนเงินมากขึ้น และบางทีให้เอกสารเปล่า มาให้กรอกข้อมูลในเอกสารทางราชการ จึงเริ่มกังวลใจและเริ่มสังเกตพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตั้งแต่ผู้อำนวยการศูนย์ฯไปจนถึงคนนอกที่มาร่วมทำงานรวม 6 คน โดยบางคนมาสอนวิธีการปลอมลายมือชื่อ ด้วยการนำเอกสารไป

ส่องกระจกเพื่อให้ลายมือชื่อที่ตรงกันในการเบิกจ่ายเงินแต่ละครั้ง "หนูไม่ทราบว่าเป็นเงินที่เบิกจ่ายไปนั้นถึงมือผู้มีรายได้น้อยตามเงื่อนไข และระเบียบของ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือไม่ แต่ที่ทำเอกสารนั้นไม่ถูกต้องเพราะให้เจ้าหน้าที่ทำกันเป็นขบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ โดยที่หนูตัดสินใจรอกเอกสารให้ผิดเพื่อให้กรมฯ ได้มาตรวจสอบ และเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้ตรวจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้เข้ามาตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีนิติกร มาทำการสอบปากคำแล้ว แต่เมื่อวันที่ 27 ต.ค. 2560 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของศูนย์ฯ ได้บอกเลิกจ้างหนูและเพื่อนอีก 2 คนรวม 3 คน ที่ฝ่าฝืนคำสั่งและไม่ทำตาม ให้ออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม ขณะนี้หนูได้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองขอนแก่น ฐานถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งศาลได้ประทับรับฟ้องในการไต่สวนในเดือน ก.พ. นี้ และเมื่อทราบถึงพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปลอมแปลงเอกสารของทางราชการดังกล่าว ทั้ง 6 คน ที่ลามไปถึงนักศึกษาฝึกงาน จึงได้รวมกันร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มาตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอาผิดให้ได้"

ต่อมากรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เปิดเผยความคืบหน้าการสอบวินัยชั้นร้ายแรงการทุจริตเงินสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยหลังดำเนินการสอบวินัยชั้นร้ายแรงคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการเตรียมเสนอคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พม. ได้พิจารณาโทษไล่ออกจากราชการกับผู้อำนวยการศูนย์สำหรับพฤติกรรมการณ์การทุจริตที่ตรวจสอบพบ คือการปลอมแปลงเอกสาร และจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงินไม่ครบถ้วน มีความชัดเจนในเรื่องการทุจริต ส่วนจะเกี่ยวพันถึงข้าราชการระดับสูงหรือไม่ คงต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบวินัยร้ายแรงชุดใหญ่ที่กำลังสอบข้าราชการระดับบริหารของกระทรวง พม. ต่อไป อย่างไรก็ตาม ทั้ง ผอ.ศูนย์ฯ และหัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคมของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดขอนแก่น ได้ถูกพักราชการแล้ว¹⁴⁸

จากกรณีตัวอย่างการชี้เบาะแสข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐจนเกิดกระบวนการตรวจสอบสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและนำไปสู่การดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จากการชี้เบาะแสของผู้ที่ใกล้ชิดกับเบาะแสข้อมูลและเลือกที่จะเปิดเผยการกระทำความผิดดังกล่าวได้อย่างทัน่วงทีก่อนที่การทุจริตหรือการกระทำความผิดจะ

¹⁴⁸ THE STANDARD TEAM, "เตรียมไล่ออก ผอ.ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดขอนแก่น ปมทุจริตเงินสงเคราะห์" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://thestandard.co/prepare-to-dismiss-for-khonkaen-protect-center-director/>.

ดำเนินต่อเนื่องไปเรื่อยๆ จนเกิดความเสียหายขึ้นต่อผลประโยชน์ของสาธารณะและผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งหลายเป็นวงกว้างอันยากแก่การแก้ไข และจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กร และสะท้อนให้เห็นว่าการที่บุคคลหนึ่งๆออกมาชี้เบาะแสย่อมมีแรงจูงใจจากการมีจิตสาธารณะอย่างมากที่อยากทำประโยชน์ให้กับหน่วยงานหรือส่วนรวมและมีความซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ การมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่เป็นระบบเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเพื่อไม่ให้ผู้ชี้เบาะแสซึ่งอาจได้รับผลกระทบตามมาจากการชี้เบาะแสการกระทำค่านั้นและเกิดความหวาดกลัวไม่กล้าออกมาชี้เบาะแส

3.1.5 สถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และผลการดำเนินการด้านการปราบปรามการทุจริตของ
สำนักงาน ป.ป.ช.

เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561- กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562¹⁴⁹

เรื่องที่รับใหม่และดำเนินการแล้วเสร็จ

เดือน	เรื่องที่รับใหม่	ดำเนินการแล้วเสร็จ
ตุลาคม 2561	784	179
พฤศจิกายน 2561	558	97
ธันวาคม 2561	407	182
มกราคม 2562	413	176
กุมภาพันธ์ 2562	381	296
รวม	2543	930

¹⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., "สถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และผลการดำเนินการด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช." [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://www.nacc.go.th/download/article/article_20190622144027.pdf.

สถิติเรื่องกล่าวหาร้องเรียน และผลการดำเนินการด้านการปราบปรามการทุจริตของ
สำนักงาน ป.ป.ช.

เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561- กุมภาพันธ์ พ.ศ 2562¹⁵⁰

เรื่องที่แล้วเสร็จ

เดือน - ปี	ข้อมูลความผิด (เรื่อง)	ส่งหน่วยงานอื่น ดำเนินการตามอำนาจ	ตกไป/ยุติเรื่อง	รวม (เรื่อง)
ตุลาคม 2561	38	40	101	179
พฤศจิกายน 2561	29	2	66	97
ธันวาคม 2561	40	37	105	182
มกราคม 2562	30	59	87	176
กุมภาพันธ์ 2562	28	114	154	296
รวม	165	252	513	930

จากสถิติเบื้องต้นของการดำเนินการชี้เบาะแสให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาวินิจฉัยข้อมูลความผิดแสดงให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตในภาครัฐยังคงมีการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องเรื่อยๆ แม้ว่าจะมีมาตรการป้องกันและการปราบปรามของหน่วยงานภาครัฐ การชี้เบาะแสการทุจริตจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การทุจริตในภาครัฐลดน้อยลงได้อีกทั้งเป็นการช่วยสอดส่องการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งหน่วยงานภาครัฐไม่อาจทราบถึงการกระทำนั้นได้ซึ่งผู้ที่ใกล้ชิดกับเบาะแสม่อมเป็นปัจจัยหลักที่สามารถดำเนินการชี้เบาะแสเพื่อเปิดเผยให้หน่วยงานภาครัฐตรวจสอบได้

¹⁵⁰ เพิ่งอ้าง.

3.2 มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

มาตรการคุ้มครองประชาชนผู้ชี้เบาะแสการทุจริตมีความสำคัญในแง่ของความเชื่อมั่นของผู้ชี้เบาะแสที่จะชี้เบาะแสให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หรือไม่ได้รับผลกระทบเลย ซึ่งหากไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสจะทำให้ผู้ชี้เบาะแสไม่กล้าชี้เบาะแส เพราะการชี้เบาะแสมีความเสี่ยงที่จะเผชิญต่อความสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินของตนเองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง จึงจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส แก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งให้เบาะแสโดยสุจริต¹⁵¹

ในปี พุทธศักราช 2550 หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับด้วยและโดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย หรือที่กระทำความผิดในลักษณะฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง¹⁵² ซึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นใหม่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายประการ ทั้งในเรื่องของอำนาจในการให้ดุลพินิจให้ความคุ้มครองเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินการบังคับใช้มาตรการจริยธรรมเป็นต้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามหมวด 7 มาตรา 131 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตอาศัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

¹⁵¹ พิศอ่ำไพ สมความคิด, มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน, หน้า 69.

¹⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 131.

ดังนั้นกระบวนการการคุ้มครองและเยียวยาผู้ชี้เบาะแสเป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่ต้องมีการศึกษา เนื่องจากการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมุ่งเป็นแรงจูงใจประการสำคัญที่จะทำให้ผู้ชี้เบาะแสมองออกมาให้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่าง ๆ หากกฎหมายมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่มีประสิทธิภาพย่อมจะทำให้มาตรการชี้เบาะแสและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแสเกิดประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการชี้เบาะแสไปแล้ว ผู้ชี้เบาะแสอาจถูกกลั่นแกล้ง หรือ แก้อันคืนได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน เพื่อให้ความคุ้มครองต่อผู้ชี้เบาะแสไม่ให้เกิดผลกระทบจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องมีมาตรการในการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสประเภทต่างๆ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตนั้น ไว้ใน ในหมวดหน้าที่อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ชี้เบาะแสการทุจริตโดยได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546¹⁵³ อีกทั้งมีมาตรการการให้เงินสินบนแก่ผู้ชี้เบาะแส อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ชี้เบาะแสในการออกมาชี้เบาะแสให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีกระบวนการขั้นตอนการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสตามกฎหมายดังต่อไปนี้

3.2.1 สิทธิตามมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส

การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งเป็นผู้ชี้เบาะแส โดยกำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย¹⁵⁴ ได้แก่ ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ชี้เบาะแสเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติการณ์ทุจริต ร่ำรวยผิดปกติหรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองให้กับคู่สมรสบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลใกล้ชิดกับพยาน ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้เบาะแสเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบ

¹⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 33 (1).

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 131.

กับการบังคับใช้มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งสิทธิที่กฎหมายได้กำหนดไว้มีดังนี้

1. สิทธิในการคุ้มครองจากความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามมาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา เมื่อมีภัยและผลกระทบหรือความไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการชี้เบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. สิทธิการปกปิดข้อมูล เป็นมาตรการห้ามมิให้ผู้ที่ทราบข้อมูลของการชี้เบาะแสดเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ชี้เบาะแสดโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ชี้เบาะแสด¹⁵⁵ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดได้กำหนดมาตรการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นรายละเอียดของผู้ชี้เบาะแสด หรือการกระทำที่จะทำให้บุคคลอื่นทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ชี้เบาะแสดหรือเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบ ไม่ว่าจะเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับชื่อที่อยู่ของผู้ชี้เบาะแสด ข้อมูลการตรวจสอบ ใต้วงวน จะกระทำไม่ได้¹⁵⁶ หากมีการฝ่าฝืนและมีการตรวจสอบแล้วว่ามี การฝ่าฝืนจริงให้ดำเนินการทางวินัยต่อผู้ที่เปิดเผยข้อมูลและหากการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ผู้เปิดเผยเบาะแสดมีเจตนาจงใจเพื่อเปิดเผยให้บุคคลอื่นรับทราบของการชี้เบาะแสนั้น กฎหมายได้กำหนดว่าให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยที่ร้ายแรง ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการ โดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวโดยเร็วให้ถือว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเพื่อดำเนินการตามสมควร¹⁵⁷

ดังนั้น การกำหนดบทลงโทษนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ชี้เบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเมื่อให้ความร่วมมือในการชี้เบาะแสดการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วข้อมูลเบื้องต้นของตัวผู้ชี้เบาะแสดจะได้รับความคุ้มครอง และเมื่อมีการฝ่าฝืนในการปกปิดข้อมูลของผู้ชี้เบาะแสดกฎหมายกำหนดบทลงโทษแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งอาจกระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของผู้ชี้เบาะแสดได้ หรือหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่มีการดำเนินการตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายให้ถือว่ามีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรการ

¹⁵⁵ ศศิณา เงยวิจิตร, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ," หน้า 120.

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 36 วรรคสอง.

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 37 .

การปกปิดข้อมูลผู้ชี้เบาะแสนี้และการลงโทษผู้ฝ่าฝืน เป็นกระบวนการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่มีความชัดเจนและเป็นระบบและมุ่งหวังให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่ครอบคลุมประการหนึ่ง เพราะหากองค์กรไม่สามารถปกปิดข้อมูลการชี้เบาะแสว่ามาจากแหล่งใดได้แล้ว ย่อมทำให้ผู้ถูกชี้เบาะแสไม่สามารถที่จะกระทำการโต้ตอบต่อผู้ชี้เบาะแสได้ทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นการยืนยันความน่าเชื่อถือได้ว่าหากมีการชี้เบาะแสให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้รับการคุ้มครองปกปิดข้อมูลผู้ชี้เบาะแสโดยให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ซึ่งประชาชนผู้ชี้เบาะแสจะได้รับความคุ้มครองและสิทธิ ดังนี้¹⁵⁸

3. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือพยานเป็นการชั่วคราวตามที่เลขาธิการ ป.ป.ช. เห็นสมควร

4. สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานจะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือเป็นบุคคลมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากศาลที่พิจารณาคดี หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการยุ่งเหยิงกับพยานนั้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันเป็นการยากแก่การนำพยานนั้นมาสืบในภายหน้า¹⁵⁹

5. สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาระหว่างการเป็นพยานตามระเบียบของทางราชการ

6. สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยานเพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาอันเนื่องมาจากการที่พยานจะมาหรือได้มาเป็นพยานเพื่อให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในชั้นพิจารณาของศาล¹⁶⁰ อย่างไรก็ตาม แม้มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือเมื่อเกิดความเสียหายต่อผู้ชี้เบาะแสหรือผู้ใกล้ชิดแต่ข้อเสียคือ ทำให้ผู้ชี้เบาะแส หรือเป็นพยาน รู้สึกสูญเสียหรือไม่คุ้มค่ากับการเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยาน

อย่างไรก็ตาม การให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสกฎหมายได้กำหนดให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาบังคับใช้และถือเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครอง

¹⁵⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562, ข้อ 9.

¹⁵⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562, ข้อ 11.

¹⁶⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562, ข้อ 15.

ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองประชาชนผู้ชี้เบาะแสการทุจริต ดังนี้

1. สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในฐานะพยาน คือบุคคลที่รู้เห็นข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่างๆ ซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าผู้กระทำการทุจริตมีความผิดหรือบริสุทธิ์เป็นพยานในคดีอาญาเพื่อให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งก่อน ขณะ และหลังมาเป็นพยานและให้ความคุ้มครองถึงสามี ภรรยา บุพการี และผู้สืบสันดานของพยานด้วย ซึ่งผู้ชี้เบาะแสในกฎหมายนี้นั้นหมายถึง พยาน ที่จะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาหรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน¹⁶¹ กล่าวคือ พยานที่จะได้รับความคุ้มครองในคดีอาญา มีลักษณะ

- 1) ผู้ที่เป็นพยานเอง ซึ่งหมายถึงพยานบุคคลที่จะมาให้หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา แต่มิได้ให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน
- 2) ผู้ที่เป็นสามีหรือภริยาของพยาน
- 3) บุพการีของพยาน เช่น บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย
- 4) ผู้สืบสันดานของพยาน เช่น ลูก หลาน เหลน
- 5) ผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งพยานร้องขอและอาจไม่ได้รับความปลอดภัยจากการมาเป็นพยานในคดีอาญา¹⁶² ซึ่งการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานและมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ดังนี้

(1.) มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน เป็นมาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองพยานมากที่สุด โดยจะดำเนินการในกรณีที่พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย เนื่องจากการมาเป็นพยานในคดีอาญา โดยถูกคุกคามข่มขู่ ถูกประทุษร้าย เพื่อให้พยานเกิดความเกรงกลัวไม่มาให้ข้อเท็จจริงกับพนักงานสอบสวนหรือไม่ไปเบิกความในศาล ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ โดยการคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปนี้ตัวพยานเองหรือบุคคลอื่นซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องมีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นคุ้มครองพยานได้¹⁶³ นอกจากนี้พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดี ศาลหรือสำนักงานคุ้มครองพยาน หากเห็นว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่ คุกคาม ก็สามารถจัดให้ใช้

¹⁶¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 4.

¹⁶² วณิชชฐา คล้ายฉ่ำ, "การคุ้มครองพยานของไทยเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่," วารสารสิทธิมนุษยชน 1 (มกราคม - มิถุนายน 2555): 25.

¹⁶³ ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์, "การบริหารจัดการหน่วยงานกลางในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมไทย," เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา 18 (กุมภาพันธ์ 2562): 21.

มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานได้¹⁶⁴ การคุ้มครองพยานดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมจากพยานด้วย ถ้าพยานถูกข่มขู่ คุกคาม แต่ไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัย กรณีดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาตราการทั่วไปมาใช้ในการคุ้มครองพยานได้

ในส่วนวิธีการที่จะนำมาคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปนั้น หน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยาน ลักษณะและพฤติการณ์ ความร้ายแรงของคดีอาญา พฤติการณ์การข่มขู่ คุกคามพยาน โดยมีวิธีการให้ความคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปหลายวิธี ได้แก่ การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใกล้กับที่พักอาศัยของพยาน เพื่อให้ตำรวจสายตรวจไปตรวจเยี่ยมเป็นประจำ การจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย การปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้ หรือการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปอารักขาพยาน ณ ที่พำนักอาศัยหรือในวันที่พยานจะไปศาล เป็นต้น โดยอาจใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีประกอบกัน ในกรณีที่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยและพยานได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณามาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวได้ตามความจำเป็นที่เห็นสมควร เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม¹⁶⁵

(2.) มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน เป็นมาตรการคุ้มครองที่ยกระดับความสำคัญของการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับพยาน โดยคดีที่จะร้องขอรับการคุ้มครองจะต้องเป็นคดี ตามที่กฎหมายคุ้มครองพยานกำหนดไว้ และต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งคดีและการกระทำผิด ที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายอาชญากรรม กระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงแห่งรัฐในฐานะหนึ่งฐานใดการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษได้ หากปรากฏแน่ชัดว่ามีเหตุอันควรให้ความคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่นใดเกี่ยวข้อง พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา หรือพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจยื่น คำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามหลักเกณฑ์วิธีการ ซึ่งมาตรการพิเศษมีเงื่อนไขในการคุ้มครอง คือ ใช้กับพยานเฉพาะกรณีที่กำหนด

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 6.

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 7.

ไว้¹⁶⁶ เนื่องจากเป็นคดีที่มีความสำคัญและมีความเสี่ยงสูงเป็นอย่างยิ่งว่าอาจเกิดภัยอันตรายร้ายแรงกับพยานได้ จำเป็นต้องใช้วิธีการคุ้มครองที่เข้มงวดเป็นพิเศษไปจากมาตรการทั่วไป ทั้งนี้ พยานที่อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษได้ ต้องเป็นพยานเฉพาะในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹⁶⁷ และเป็นคดีซึ่งหน่วยงานคุ้มครองเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

2. สิทธิได้รับความคุ้มครองโดยให้พยานอยู่ในความคุ้มครองของพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาศาลหรือสำนักงานคุ้มครองพยาน และในกรณีที่จำเป็นสามารถขอให้พนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยให้คุ้มครองได้¹⁶⁸ มีสิทธิได้รับการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ คือย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสมจ่ายค่าเลี้ยงชีพ เปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียนที่ระบุตัวพยานและดำเนินการกลับคืนฐานะเดิมตามคำร้องขอของพยาน จัดหาอาชีพหรือการศึกษาหรือดำเนินการใดเพื่อให้พยานดำรงชีพอยู่ได้ตามความเหมาะสม ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ จัดหาเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัย ดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควร¹⁶⁹

3. สิทธิที่ได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยานหรือสามี ภริยา บุพการีผู้สืบสันดานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาเนื่องจากการที่พยานจะมา หรือได้มาเป็นพยาน บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าตอบแทนและ ค่าใช้จ่ายแก่พยาน สามี ภริยา บุพการี ผู้สืบสันดานของพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานในคดีอาญา

การบังคับใช้มาตรการในการคุ้มครองพยานผู้ชี้เบาะแสรในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการในการคุ้มครองพยาน

¹⁶⁶ มนต์ชัย จงไกรรัตนกุล, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546," วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 235.

¹⁶⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 8.

¹⁶⁸ สุทธิชัย หล่อตระกูล, "ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546," วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2553): 47.

¹⁶⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 10.

สืบเนื่องมาจากการชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชี้เบาะแสการกระทำ ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ และ ร่ำรวยผิดปกติซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและผู้มีอิทธิพลอาจใช้หน้าที่และอำนาจคุกคาม ช่มชู้ ทำร้าย กำจัด พยานซึ่งเป็นผู้ชี้เบาะแส หรือผู้ใกล้ชิด มีการกดดันพยานไม่ให้พยานไปให้การต่อเจ้าหน้าที่หรือศาลได้ ซึ่งการให้ความคุ้มครองในกรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องพิจารณาปรากฏแน่ชัดแล้วว่ามี เหตุอันควรให้ความคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง โดยการยื่นคำร้องขอให้การคุ้มครอง ตามมาตรการต่างๆ แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการยื่นคำร้องขอให้การคุ้มครองหรือกระทำการต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานฉบับนี้กำหนดไว้มีกระบวนการพิจารณาให้การคุ้มครองที่ค่อนข้าง ซับซ้อนความยุ่งยาก ย่อมเป็นอุปสรรคต่อผู้ชี้เบาะแสและจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ มาตรการคุ้มครอง รวมถึงการขาดการประชาสัมพันธ์ไม่เป็นที่แพร่หลายซึ่งส่วนใหญ่แล้วประชาชนไม่ ทราบถึงสิทธิการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตมากนัก ยังหาได้ให้ความคุ้มครองพยาน ผู้ชี้เบาะแสในคดีอาญาด้วยวิธีการมาตรการที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับการเป็น ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้ความคุ้มครองเป็น มาตรฐานสำคัญประการหนึ่งในการนำมาเป็นเครื่องมือเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองตามที่ปรากฏแห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546¹⁷⁰ นั้นเป็นเรื่องที่กำหนดไว้ในรูปแบบหรือในบทบัญญัติของ กฎหมายเท่านั้น เป็นเรื่องยากที่จะนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ เพราะกฎหมายยังไม่ได้กำหนดถึงวิธีการ ต่างๆเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้ชี้เบาะแส รวมถึงกรณีการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนก็ จะไปขัดกับกฎหมายอื่น ดังนั้นการกำหนดรูปแบบสำหรับการใช้มาตรการคุ้มครองในเรื่องของการ เปลี่ยนแปลงชื่อสกุลนั้นจะเห็นได้ชัดว่าการกำหนดรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ดี แต่จะใช้ได้หรือไม่ นั้นก็ควรที่จะมีการพัฒนาหรือประสานงานแต่ละองค์กรเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้ แต่หาก จะลองอนุมานต่อไปถึงกรณีดังกล่าวว่า หากสามารถที่จะเปลี่ยนชื่อสกุลหรือเอกสารต่างๆได้ตาม วัตถุประสงค์แล้ว แต่ปัญหาดังกล่าวก็หาได้ที่จะยุติ กล่าวคือด้วยความที่เป็นจริงว่าเวลาคนร้ายหรือ กลุ่มอิทธิพลจะตามหาตัวพยานหรือบุคคลที่พยานร้องขอกลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่ได้ไปถามชื่อสกุลแต่ ประการใด คงนำรูปภาพหรือภาพถ่ายไปสอบถามเท่านั้น

¹⁷⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 10.

3.2.2 กระบวนการยื่นคำร้องขอ

เมื่อมีการกำหนดมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวข้างต้น การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกระบวนการดำเนินการให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขในการได้รับความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไว้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่า เมื่อการชี้เบาะแสดังกล่าวสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ชี้เบาะแส เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรัวผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีมาตรการให้การคุ้มครองบุคคลดังกล่าวโดยกฎหมายให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองพยานในคดีอาญา¹⁷¹ ในส่วนของวิธีการให้ความคุ้มครอง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการพิจารณาการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส โดยใช้มาตรการคุ้มครองพยานกับบุคคลดังกล่าวด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีอาญา และผู้ที่ได้รับความคุ้มครองต้องได้รับความยินยอมในการคุ้มครองหรือช่วยเหลือ¹⁷² โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งการขอใช้บุคลากรและประสานความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ให้การคุ้มครองประชาชนผู้ชี้เบาะแส ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะเข้ามาร่วมคุ้มครองพยานโดยอาศัยพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จะเห็นได้ว่าการพิจารณาการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสกฎหมายได้ให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะมีมติเห็นสมควรว่าการชี้เบาะแสดังกล่าวการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ชี้เบาะแสจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำคัญและเมื่อพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 ที่กำหนดสิทธิการคุ้มครอง

¹⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 131 วรรคแรก.

¹⁷² สุทธิชัย หล่อตระกูล, "ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546," วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม :49.

ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดกระบวนการยื่นการให้ความคุ้มครองได้โดยผู้ชี้เบาะแสร้องด้วยตนเองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้การคุ้มครองโดยการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นเป็นการสมควรให้บุคคลใดได้รับการคุ้มครองได้โดยไม่ต้องร้องขอ ดังนี้

(1) ในกรณีผู้ชี้เบาะแสร้อง ผู้ชี้เบาะแสจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องให้มีการคุ้มครองเองเมื่อมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าตนอาจไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่คุกคามหรือมีผลกระทบจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสโดยการยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าผู้ชี้เบาะแสอาจไม่ได้รับความปลอดภัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออาจจะมีคำร้องขอด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบันทึกใจความแล้วให้ผู้ร้องขอลงลายมือชื่อไว้¹⁷³ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้รับคำร้องขอให้มีการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสและจะต้องเร่งดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามิมติให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ซึ่งการยื่นคำร้องขอให้มีการคุ้มครองคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใช้ดุลพินิจรับคำร้องเมื่อข้อเท็จจริงเพียงพอจะเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองหรือไม่รับคำร้องเนื่องจากข้อเท็จจริงไม่เพียงพอหรือไม่ก็ได้¹⁷⁴

(2) ในกรณีได้รับความคุ้มครองโดยผู้ชี้เบาะแสไม่ได้ร้องขอ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการพิจารณาแล้วเห็นเป็นการสมควรให้ผู้ชี้เบาะแสนั้นได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือพยานโดยที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้ร้องขอและเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ให้การคุ้มครอง จัดให้มีการดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือพยานตามความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้การให้ความคุ้มครองต้องได้รับความยินยอมจากผู้ชี้เบาะแส และรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบหรือมีมติโดยเร็ว¹⁷⁵

อย่างไรก็ดี การพิจารณารับคำร้องคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสซึ่งอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ให้ความคุ้มครอง หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสยังไม่มีมาตรฐานในการพิจารณารับคำร้องที่เป็นเอกภาพชัดเจน อาจทำให้ประชาชนที่ชี้เบาะแสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ได้มีชื่อเสียงไม่ได้รับการพิจารณา

¹⁷³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562, ข้อ 8.

¹⁷⁴ พิศอำไพ สมความคิด, มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสรูปชั้น, หน้า 98.

¹⁷⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562, ข้อ 9.

คุ้มครอง อีกทั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความคุ้มครองอาจใช้อคติในการพิจารณา กรณีที่ผู้ร้องขอความคุ้มครองในคดีที่มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานผู้ให้ความคุ้มครอง ซึ่งการดำเนินการล่าช้า และจงใจเจตนาที่จะไม่คุ้มครอง หรือถึงขั้นปฏิเสธไม่รับความคุ้มครอง นำไปสู่การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในเบื้องต้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ประชาชนผู้ชี้เบาะแสการทุจริต ที่ได้รับการคุ้มครองจะสิ้นสุดการคุ้มครองพยาน เมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ มีพฤติการณ์หรือสถานการณ์ของผู้รับการคุ้มครองเปลี่ยนแปลงไป และไม่มี ความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครอง หรือมีอาจให้ความคุ้มครองได้อีกต่อไป เช่น¹⁷⁶ พยานถึงแก่ความตาย การสืบพยานของผู้รับความคุ้มครองในชั้นศาลเสร็จสิ้นแล้ว หรือกรณีพยานไม่ให้ความร่วมมือในการคุ้มครอง ซึ่งอาจทำให้พยานไม่ได้รับความปลอดภัยได้ หรือกรณีพยานยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้ยุติการคุ้มครอง หรือเมื่อมีหลักฐานแน่ชัดว่าพยานได้ให้การอันเป็นเท็จให้การคุ้มครองพยานได้สิ้นสุดลง ทั้งนี้ศาลอาจมีคำสั่งถึงที่สุดให้ลงโทษพยานในความผิดฐานแจ้งความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในคดีที่ผู้นั้นเป็นพยาน หรือผู้รับการคุ้มครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามคำสั่งของคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่ของหน่วยที่ทำการคุ้มครองโดยไม่มีเหตุอันสมควรพนักงานผู้เกี่ยวข้องจะแจ้งคำสั่งสิ้นสุดการคุ้มครองพยานให้แก่ประชาชนผู้ได้รับการคุ้มครองรับทราบสาเหตุที่มีคำสั่งให้ยุติความคุ้มครอง¹⁷⁷

3.2.3 มาตรการจูงใจผู้ชี้เบาะแส

ในการรับเรื่องเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น แบ่งเป็นสองกรณี คือ กรณีการกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการการเมือง เป็นต้น โดยจะต้องมีการกล่าวหาว่าบุคคลเหล่านี้ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริต ผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทบความผิดตามข้อกล่าวหา และกรณีการกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

¹⁷⁶ พิศอำไพ สมความคิด, มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดูคอร์รัปชัน, หน้า 102.

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 12.

ราชการหรือหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้กล่าวหาจะเป็นบุคคลใดก็ได้ที่พบเห็นการกระทำผิดหรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจหยิบยกขึ้นมาดำเนินการเอง โดยมี เหตุผลอันควรสงสัย กล่าวคือ การเริ่มกระบวนการตรวจสอบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อันเป็นการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีทั้งในส่วนที่ต้องปรากฏตัวผู้เสียหายจาก การกระทำความผิดดังกล่าว หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบ พบเบาะแส ข้อมูล การทุจริต หรือจากการพบเบาะแสข้อมูลการทุจริต โดยมีผู้ชี้เบาะแส หรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการชี้ช่อง แจ้ง เบาะแส หรือการให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงดังกล่าวต้องเป็นผลทรัพย์สินที่เกิดจากการทำความผิดใน กรณีร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยคำสั่ง ถึงที่สุดของศาล โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีเงินสินบนแก่ผู้ชี้เบาะแสหรืออาจจัดให้มีรางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ชี้เบาะแส¹⁷⁸ จากงบประมาณตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ กรณีที่มีผู้ชี้เบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือ ของผู้ถูกตรวจสอบ ให้คณะกรรมการพิจารณาเงินสินบน พิจารณาจ่ายเงินสินบนตามที่เห็นสมควรการ จ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบน ให้จ่ายเมื่อทรัพย์สินที่เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือที่ เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น หรือทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหากรณีบังคับเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของ แผ่นดิน อันเป็นผลมาจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ผู้ชี้เบาะแสวิงจะ ได้รับเงินสินบนตามระเบียบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ซึ่ง เป็นไปตามมาตรา แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542

แต่อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงช่องทางในการชี้เบาะแส การกระทำความผิดกรณี ร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับการชี้เบาะแสการกระทำความผิด แต่ก็ได้ครอบคลุมความผิดทุกฐานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และแม้จะมีการกำหนดในเรื่องเงินสินบนในการชี้ช่อง และ แจ้งเบาะแสการกระทำความผิด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553 แต่ก็เป็นหลักเกณฑ์ การจ่ายเงินสินบนสำหรับผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือ

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 137.

หนี้สิน เฉพาะความผิดกรณีร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงความผิดฐานอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ดังนั้น มาตรการดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจและส่งเสริมให้บุคคลใด ๆ เข้าชี้เบาะแสการกระทำ ความผิดต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกำหนดให้เงินสินบนเป็นการตอบแทน ซึ่งในทางปฏิบัติมาตรการดังกล่าวก็ไม่เพียงพอที่จะเป็นการจูงใจและส่งเสริมให้บุคคลชี้เบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการกระทำผิดต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โดยสรุป ประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญกับบุคคลซึ่งเป็นผู้ชี้เบาะแสการกระทำความผิดแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ชี้เบาะแสการกระทำความผิดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ดี แม้บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวบางส่วนจะบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การกระทำความผิดแก่หน่วยงานภาครัฐ แต่ก็เป็นการให้ความคุ้มครองกรณีการชี้เบาะแสการกระทำความผิดตามฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับและยังไม่มีกฎหมาย ฉบับใดที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐ ซึ่งได้ชี้เบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการกระทำผิดอย่างเป็นระบบ ทั้งในเรื่องของวิธีการและช่องทางในการชี้เบาะแส กระบวนการตรวจสอบของหน่วยงาน และหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองในกรณีผู้ชี้เบาะแสได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติงานหรือกรณีถูกแก้แค้นตอบโต้ในกรณีต่าง ๆ

3.2.4 กรณีตัวอย่างการจ่ายเงินสินบนแก่ผู้ชี้เบาะแสตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.464/2563 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ของผู้ฟ้องคดี นายเดชา พุ่มคชา กับผู้ถูกฟ้องคดีคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ไต่สวนนายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในข้อหา ร่ำรวยผิดปกติเนื่องจากบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ของสุรเกียรติ์ สุขชนะ ซึ่งเป็นภรรยา มีเงินฝากเข้าและถอนออกนับ 100,000,000 บาท ในระหว่างนายรักเกียรติ ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และจากผลการสอบสวนของ ป.ป.ช. ที่ผ่านมามีการชี้มูลว่า นายจิรายุ จรัสเสถียร คนใกล้ชิดมีส่วนเกี่ยวข้องของการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในงบ

1,400,000,000 บาท ของกระทรวงสาธารณสุข จึงนำเสนอว่าเงินจำนวน 100,000,000 บาท ดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตนี้ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งข้อมูลเพิ่มเติมไปยังประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีเงิน 18,000,000 บาท โอนเข้าบัญชีเงินฝากประจำของนางสุรภักฎญา ภายหลังจากการที่นายรักเกียรติสั่งยกเลิกราคากลางบัญชีจัดซื้อฯและเวชภัณฑ์แห่งชาติเพียง 15 วัน ซึ่งนายรักเกียรติไม่เคยแจ้งบัญชีทรัพย์สินส่วนนี้ไว้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้นายรักเกียรติได้ซื้อที่ดินโฉนดในจังหวัดปทุมธานี โดยได้ชำระหนี้เจ้าของที่ดินค้างชำระให้แก่ผู้รับจำนองที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นเงินจำนวน 18,000,000 บาท ในชื่อของนางสุรภักฎญา สุขชนะ ต่อมานายรักเกียรติได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่บริษัท จำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ในราคา 6,500,000 บาท แต่เงินจำนวนนี้นายรักเกียรติไม่ได้แจ้งในบัญชีทรัพย์สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลับเชิญผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำต่อประธานอนุกรรมการไต่สวนและคณะหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องที่กำลังกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา จึงได้มีมติรับไว้พิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เรื่องดังกล่าว คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เห็นว่า นายรักเกียรติไม่สามารถชี้แจงที่มาของเงินให้ชัดเจนได้ นำเชื่อว่าเงินฝากธนาคารจำนวน 233,880,000 ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่นายรักเกียรติ ร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด ให้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน และต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาให้ทรัพย์สินของนายรักเกียรติตกเป็นเงินของแผ่นดิน ซึ่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวถือเป็นการชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของนายรักเกียรติ และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินสินบนตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามนัยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และโดยผลของกฎหมายมาตรานี้ที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อเท็จจริงไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหน้าที่ที่จะต้องออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนโดยเร็ว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็หาได้กระทำการเช่นนั้นภายใต้ระยะเวลาอันสมควร ภายหลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด ย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงจะได้รับซึ่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี ในการรับเงินสินบนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับ

เงินสินบนตามสิทธิที่ควรได้รับ อันถือเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ดังนั้นแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีหน้าที่จ่ายเงินสินบนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนหรือหมวดเงินอื่นที่จ่ายในลักษณะเงินอุดหนุนตามข้อ 5 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีต่อกรณีดังกล่าว ส่วนค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด นั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเทียบเคียงกับข้อ 17 ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้จ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้มีสิทธิในอัตราร้อยละสิบของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินสิบล้านบาท

จากกรณีศึกษาดังกล่าว การที่ผู้ชี้เบาะแสได้ดำเนินการชี้เบาะแสดำเนินการทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการชี้เบาะแสด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงนำไปสู่ให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งหากไม่มีการชี้เบาะแสดดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เองเนื่องจากการร้องขอให้มีการตรวจสอบการทำความผิดและร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน อีกทั้งผู้ชี้เบาะแสมิได้รับเงินรางวัลตอบแทนจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสด อันเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญของการทุจริตซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกชี้เบาะแสดถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจึงเกิดขึ้นจากการดำเนินการของผู้ชี้เบาะแสดตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดสิทธิให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารงานบ้านเมืองให้มีความโปร่งใส

บทที่ 4

กรณีศึกษา : การชื้อเบาะแสการทุจริตของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลียและประเทศเกาหลีใต้

การชื้อเบาะแสให้แก่รัฐเพื่อการต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศพบว่ามีแนวความคิดการชื้อเบาะแสให้แก่รัฐมาอย่างยาวนานและได้พัฒนาบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์การชื้อเบาะแสและมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชื้อเบาะแส โดยประเทศแรกๆที่ถือว่าเป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดและบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายคือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการประกาศใช้บทบัญญัติกฎหมายตั้งแต่ ค.ศ.1863 ที่ให้ความสำคัญของการชื้อเบาะแสการทุจริตในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้ชื้อเบาะแส ทำให้ในหลายประเทศได้นำแนวความคิดการชื้อเบาะแสการทุจริตให้แก่รัฐและมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชื้อเบาะแสดังกล่าวมาปรับใช้และบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้ภายในประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และเกาหลีใต้ เป็นต้น แต่ด้วยระบบกฎหมายที่เป็นทั้งระบบ Common law และระบบ Civil law อีกทั้งพัฒนาการที่แตกต่างย่อมทำให้บทบัญญัติของแต่ละประเทศมีจุดเด่นและบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในลักษณะเงื่อนไขของการชื้อเบาะแส มาตรการให้การคุ้มครอง รวมถึงการกำหนดบทลงโทษ ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการชื้อเบาะแสการทุจริตและมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชื้อเบาะแสการทุจริตในต่างประเทศ จึงเห็นควรศึกษา การชื้อเบาะแสการทุจริตในประเทศที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศแรกที่ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้และให้ความคุ้มครองผู้ชื้อเบาะแสประเทศออสเตรเลียซึ่งได้นำการชื้อเบาะแสมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นระยะเวลาหลายปี จนกระทั่งรัฐบาลเห็นว่าการชื้อเบาะแสเป็นกลไกที่จำเป็นสามารถช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตภายในรัฐได้จริง จึงมีการบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้ทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐเพื่อให้การชื้อเบาะแสเป็นไปอย่างมีระบบและสามารถให้การคุ้มครองผู้ชื้อเบาะแสได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประเทศเกาหลีใต้ ตามลำดับ โดยประเทศดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการคุ้มครองผู้ชื้อเบาะแส

4.1 การชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศไทย

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญของการต่อต้านการทุจริตภายในรัฐเป็นอย่างมาก โดยมองว่าการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องพยายามหาวิธีการและมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งแนวความคิดและค่านิยมในการชี้เบาะแสดูแลให้แก่อเมริกา ได้เกิดขึ้นภายหลังการลงนามประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ (American Revolution in 1775-1783) โดยสภาองเกรสได้ให้เหตุผลของการชี้เบาะแสด้านนี้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนที่เป็นหลักเกณฑ์สำคัญว่า “เป็นหน้าที่ของพลเมืองรวมถึงผู้อยู่อาศัยในสหรัฐอเมริกาทุกคนที่ต้องให้ข้อมูลต่อสภาองเกรสหรือหน่วยงานอื่นใด ที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เมื่อได้พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดใด ๆ โดยการทุจริตหรือประพฤติ มิชอบหากได้รับทราบข้อมูลเหล่านั้น”¹⁷⁹ ซึ่งต่อมาสภาองเกรสได้ออกกฎหมาย False Claims Act of 1863 เป็นกฎหมายระดับรัฐบาลกลางให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดูแลเกี่ยวกับการการทุจริตระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เนื้อหาเกี่ยวกับการชี้เบาะแสดูแล และให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดูแลให้ถูกข่มขู่ คุกคาม ไล่ออก หรือเลือกปฏิบัติจากบุคคลผู้ถูกชี้เบาะแสดูแลในภายหลัง รวมถึงการให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ชี้เบาะแสดูแลเพื่อสนับสนุนให้มีผู้กล้าเปิดเผยการกระทำผิดต่อสาธารณชน หลังจากมีกฎหมาย False Claims Act of 1863 สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาการชี้เบาะแสดูแลและออกบทบัญญัติกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวกับการชี้เบาะแสดูแลและการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดูแลการทุจริตให้แก่อเมริกา ากฎหมาย Freedom of Information Act 1966 เป็นกฎหมายที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลในการชี้เบาะแสดูแล โดยการให้สิทธิในการขอเข้าบันทึกข้อมูลจากหน่วยงานรัฐบาลกลางและมีผลให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการร้องขอ เว้นแต่จะเป็นไปเพื่อปกป้องสาธารณประโยชน์ เช่น ความเป็นส่วนตัวของบุคคล ความมั่นคงของชาติและการบังคับใช้กฎหมาย¹⁸⁰ กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1989 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการชี้เบาะแสดูแลการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน โดยมีจุดวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐกลางเท่านั้นแต่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดูแลประกอบกับการ

¹⁷⁹ Stephen M. Kohnjune, "The Whistle-Blowers of 1777," [Online] Updated: 12 July 2011. Available from: <https://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html>

¹⁸⁰ คณาธิป ทองรวีวงศ์, "The Exemption to the Information Disclosure Principle of the Official Information Act B.E. 2540 : A Study of Personal Information," วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 11 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 59.

ตีความหลักกฎหมายเกิดช่องว่างทางกฎหมาย จึงได้มีการบัญญัติกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตหรือกระทำผิดกฎหมาย หรือระเบียบ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือมีการกระทำซึ่งเป็นอันตรายต่อ สุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงาน ของรัฐ โดยมีหน่วยงานที่มีอำนาจรับเบาะแสเพื่อให้การตรวจสอบการกระทำตามการร้องเรียนและให้ การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส อีกทั้งมีมาตรการให้การสนับสนุนผู้ชี้เบาะแสซึ่งไม่ประสงค์ระบุนาม รวมถึง มาตรการบทลงโทษแก่ผู้ที่ขัดขวางการชี้เบาะแส¹⁸¹ ภายใต้มาตรการต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของ กฎหมายจึงเป็นกลไกตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ครอบคลุม และในขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี การชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศสหรัฐอเมริกา มิได้มีบทบัญญัติอยู่แต่ใน กฎหมายระดับรัฐบาลกลางเท่านั้นในการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริต กฎหมายในระดับ มลรัฐบางมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา มีบัญญัติกฎหมายให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริต ภายในหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของรัฐ และบางมลรัฐได้ให้การคุ้มครองรวมถึง ลูกจ้างของภาคเอกชน เพราะรัฐบาลมีหลักการสำคัญคือ ต้องการให้ประชาชนมีหน้าที่ในการเปิดเผย ข้อมูลและถือเป็นหน้าที่ที่ “ควร” จะเปิดเผยข้อมูลเมื่อพบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมาย¹⁸² และเห็นว่า การชี้เบาะแสนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเพื่อให้การบริหารจัดการงานภายในรัฐมีประสิทธิภาพมี ความโปร่งใสเกิดขึ้น

การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศสหรัฐอเมริกาตามที่มีบทบัญญัติทั้งใน กฎหมายระดับรัฐบาลกลางและกฎหมายระดับมลรัฐเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขพื้นฐานของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชี้เบาะแส ผู้เขียนจึงขอศึกษาการให้ความคุ้มครอง ผู้ชี้เบาะแสการทุจริตตามกฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง Whistleblower Protection Act 1989 เนื่องจากเป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชี้เบาะแสโดยเฉพาะทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน เมื่อมีการชี้เบาะแสให้แก่หน่วยงานผู้มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียน

¹⁸¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), "สำรวจมาตรการปราบโกงใน ตปท. ทีดีอาร์ไอ เปิดผลประเมินองค์กรอิสระ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://tdri.or.th/2014/09/bangkokbiz-2014-09-02/>.

¹⁸² สำนักข่าวอิสรา, "ความลับของกฎหมายไทยไม่คุ้มครองผู้เปิดโปงการกระทำผิด" [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://www.isranews.org/isranews-scoop/37487-law-whistleblower_37487.html.

4.1.1 ความทั่วไปของการชี้เบาะแสดตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989

การชี้เบาะแสดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะให้แก่รัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการชี้เบาะแสดการกระทำความผิดกฎหมายหรือระเบียบการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งล้วนส่งผล กระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ การมีกลไกตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีส่วนช่วยจัดการการกระทำความผิดให้เกิดความโปร่งใส โดยปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้มีการชี้เบาะแสดที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ คือ การมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดมิให้ได้รับการถูกโต้ตอบ อันเนื่องจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสดเปิดเผยข้อมูล เพราะหากปราศจากการคุ้มครองบุคคลที่ทราบถึงข้อมูลการกระทำความผิดผู้ชี้เบาะแสดอาจไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูล¹⁸³ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการบัญญัติกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 อันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ชี้เบาะแสดเกี่ยวกับการกระทำการทุจริต การใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ¹⁸⁴ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดที่ครอบคลุมสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมประสิทธิภาพของกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง ด้วยการรวบรวมประเด็นปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย โดยได้ขยายความคุ้มครองการชี้เบาะแสดในทุกกรณี กำหนดนิยามต่าง ๆ ของหลักกฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากการดำเนินการทางกฎหมายของผู้ชี้เบาะแสดมีความยากลำบากในการดำเนินการที่ต้องอาศัยการพิจารณาถึงเนื้อหาและลักษณะของเบาะแสดให้ตรงตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและขยายการบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างในทุกหน่วยงานในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (Prohibited personnel practices) ผู้ชี้เบาะแสดสามารถมีสิทธิในการอุทธรณ์ด้วยตนเอง (Individual Right of Action: IRA) ในคำสั่งลงโทษของหน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อป้องกันการตอบโต้แก่แค้นอันก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นผลจากการกระทำของการใช้อำนาจออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง¹⁸⁵ รวมถึงขยายการให้ความคุ้มครอง

¹⁸³ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ฉบับวิชาการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2555), หน้า 23.

¹⁸⁴ พงศ์เทพ จารุสุลินทร์, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา" [ออนไลน์], แหล่งที่มา

<http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option>.

¹⁸⁵ Rebecca L. Dobias, "Amending the Whistleblower Protection Act: Will Federal Employees finally Speak without Fear?," Federal Circuit Bar Journal 13(2003). P. 19.

ผู้ชี้เบาะแสที่เกี่ยวกับมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน¹⁸⁶ เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ดังนั้นพัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของสหรัฐอเมริกาจึงมีประวัติและความเป็นมาที่ยาวนานและแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการพัฒนาแนวความคิดในการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งพัฒนาการกฎหมายการดังกล่าวทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแสของสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดเงื่อนไขของการชี้เบาะแสแก่รัฐไว้ อันประกอบไปด้วย ผู้ชี้เบาะแส ขั้นตอนการชี้เบาะแส ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครองหน่วยงานในการกำกับดูแลการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส และมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

4.1.2 เงื่อนไขการชี้เบาะแสแก่รัฐ

การชี้เบาะแสนั้นเป็นประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ผู้ชี้เบาะแสจำต้องพิจารณาถึงลักษณะของเบาะแสว่าเบาะแสนั้นได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดให้สามารถชี้เบาะแสดังกล่าวได้ ทั้งหลังเกณฑ์ของผู้ชี้เบาะแส¹⁸⁷ ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนและให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส การชี้เบาะแสนี้จะเป็นการชี้เบาะแสที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งการชี้เบาะแสนี้จะมีขึ้นเมื่อมีการกระทำความผิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของสาธารณะหน่วยงานของรัฐหรือรัฐ

4.1.2.1 ผู้ชี้เบาะแส

ตามคำนิยามของกฎหมายได้ให้ความหมายของผู้ชี้เบาะแสไว้ว่า ผู้ชี้เบาะแสหมายถึงผู้ที่เปิดเผยการกระทำความผิดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานของ

¹⁸⁶ Jason Zuckerman, "Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees," [Online] Accessed: 18 May 2019. Updated: 2 January 2016. Available from: https://www.americanbar.org/content/newsletter/groups/lable_law/ll_flash/1212_abalel_flash/lel_flash12_2012spec.html

¹⁸⁷ Whistleblower Protection Act 1989, Section 2302 (a) (1) (c).

รัฐหรือองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐ ในการกระทำความผิดต่อหน้าที่ การทุจริต หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹⁸⁸ โดยการดำเนินการชี้เบาะแสดูข้อมูลให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนเบาะแสดการร้องเรียนจำเป็นต้องเป็นเบาะแสดจากผู้ชี้เบาะแสดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดเท่านั้น โดยบุคคลที่กฎหมายให้การคุ้มครองในการชี้เบาะแสด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของรัฐ หรือผู้เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของรัฐ หรือผู้เคยสมัครเพื่อเข้าทำงานในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของรัฐ¹⁸⁹ ซึ่งคำว่าลูกจ้างนั้นให้รวมไปถึงลูกจ้างชั่วคราวของรัฐบาลกลางด้วย

4.1.2.2 ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง

ในการชี้เบาะแสดผู้ชี้เบาะแสดจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของเบาะแสนั้นว่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดให้สามารถนำมาชี้เบาะแสดได้และเป็นพยานหลักฐานที่ผู้ชี้เบาะแสดเชื่อโดยสุจริตและเชื่อโดยมีเหตุผลว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เช่น การกระทำการทุจริต การใช้อำนาจโดยมิชอบ การบริหารจัดการที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำความผิดที่ส่งผลเสียต่อผลประโยชน์สาธารณะ ต่อหน่วยงานและรัฐ รวมถึงการกระทำที่เป็นภัยอันตรายเฉพาะเจาะจงที่ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน¹⁹⁰ และการชี้เบาะแสดข้อมูลนั้นมิได้มีการกำหนดข้อห้ามไว้เป็นการเฉพาะโดยกฎหมาย หรือเบาะแสดข้อมูลนั้นมิได้ถูกร้องขอเป็นการเฉพาะโดยคำสั่งหน่วยงานความมั่นคงของรัฐให้มีการเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับเพื่อประโยชน์ของรัฐ จึงสามารถนำข้อห้ามในการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ชี้เบาะแสดมาใช้บังคับได้ ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของรัฐมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดเมื่อมีเบาะแสดข้อมูลอันเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดกฎหมายจริงและได้ดำเนินการชี้เบาะแสดต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของรัฐนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสด¹⁹¹

¹⁸⁸ Whistleblower Protection Act 1989, Section 2302 (a) (2) (b).

¹⁸⁹ Whistleblower Protection Act 1989, Section 2302 (a) (2) (c).

¹⁹⁰ Whistleblower Protection Act 1989, Section 2302 (b) (8) (A).

¹⁹¹ Whistleblower Protection Act 1989, Section 2302 (b) (8) (B).

4.1.2.3 หน่วยงานในการกำกับดูแล

ในการกระบวนกรชี้เบาะแสดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนและทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นสิ่งสำคัญของการดำเนินการชี้เบาะแสดเพื่อตรวจสอบการกระทำที่ผู้ชี้เบาะแสดเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act of 1989 ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(The Merit Systems Protection Board) และ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการบริหารงานการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระบบคุณธรรมโดยเป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางทำหน้าที่กึ่งตุลาการ ซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจากคำแนะนำและการลงมติเห็นชอบของวุฒิสภา¹⁹² มีวาระในการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวระยะเวลา 7 ปี¹⁹³ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของรัฐบาลกลางจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างจากการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องเพื่อประกันว่ามีหน่วยงานมีการจ้างงานโดยสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์ของลูกจ้างเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงาน เช่น คำสั่งการถอดถอน พักงาน หรือลดขั้นเงินเดือนซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ มีอำนาจพิจารณารับเรื่องและวินิจฉัยคำร้องของลูกจ้างเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คำสั่งของหน่วยงานและคำร้องทุกข์ที่ยื่นตามกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสด Whistleblower Protection Act รวมถึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เสนอโดยที่ปรึกษาพิเศษ (Special Counsel) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องในเรื่องการปฏิบัติที่ต้องห้ามต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹⁹⁴ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board) ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติการเจรจาและการแก้ไข ข้อพิพาทข้อร้องเรียนการปฏิบัติเกี่ยวกับ

¹⁹² Civil Service Reform Act 1978, Section 1001.

¹⁹³ Civil Service Reform Act 1978, Section 1002.

¹⁹⁴ Civil Service Reform Act 1978, Section 1002 (a).

แรงงานที่ไม่เป็นธรรม และการยกเว้นคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ การสอบสวนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน¹⁹⁵ เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติตนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประธานาธิบดีมีอำนาจ ถอดถอนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วยเหตุจากการไม่มีประสิทธิภาพ ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมได้¹⁹⁶

สำหรับสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel) เป็นหน่วยงานอิสระจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act of 1989 ซึ่งมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองในการชี้เบาะแสของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างรวมถึงบุคคลที่เคยเป็นลูกจ้างหรือเคยสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องด้วยกฎหมาย โดยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ จะดำเนินการรับเรื่อง สอบสวน และยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board) ในการชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการทุจริตต่อหน้าที่การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือกระทำการที่เป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงเฉพาเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยของประชาชน มีอำนาจรับเรื่องสอบสวน และยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามข้อกล่าวหาที่ได้รับจากลูกจ้างเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ต้องถูกต้องด้วยกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างที่หน่วยงานหรือหัวหน้างานกระทำการอันเป็นการโต้ตอบต่อการเป็นผู้ชี้เบาะแสให้แก่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน และหากการร้องเรียนมีเหตุผลอันสมควรสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมีอำนาจดำเนินการคำสั่งจากหน่วยงานนั้นให้ถูกต้องหรือจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁹⁷

สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำการไม่ต้องถูกต้องด้วยกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้าง รวมทั้งจัดหาหน่วยงานอื่นที่จะทำให้ผู้ถูกระทำการที่ไม่ถูกต้องด้วยกฎหมายได้รับผลกระทบ¹⁹⁸ จากการกระทำนั้นตามที่เห็นสมควรให้สามารถได้ย้ายเข้าทำงาน อนึ่ง สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษสามารถออกคำสั่งเพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขหรือมาตรการ

¹⁹⁵ Civil Service Reform Act 1978, Section 1002 (b).

¹⁹⁶ Civil Service Reform Act 1978, Section 1002 (c).

¹⁹⁷ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1212 (a) (1).

¹⁹⁸ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1212 (a) (2).

ลงโทษเป็นการเฉพาะก่อนที่ข้อร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁹⁹ กำหนดมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือลูกจ้างผู้ต่อต้านหรือฝ่าฝืนข้อห้ามในการกระทำการที่ไม่ถูกต้องด้วยกฎหมายและมีอำนาจออกคำสั่งให้ยกเลิกการออกคำสั่งของหน่วยงานไว้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่มีการสอบสวนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม²⁰⁰

อย่างไรก็ดี การดำเนินการชี้เบาะแสดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดหากเมื่อผู้ชี้เบาะแสดได้ดำเนินการชี้เบาะแสดต่อเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel) โดยตรง หรือดำเนินการชี้เบาะแสดต่อหน่วยงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐ หรือต่อลูกจ้างที่หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รับเบาะแสดข้อมูลที่มีการร้องเรียนไว้โดยเฉพาะ²⁰¹ ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาวินิจฉัยว่าเบาะแสดข้อมูลนั้นมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ หากพิจารณาแล้วผู้ถูกชี้เบาะแสดได้กระทำความผิดจริงที่ปรึกษาพิเศษต้องส่งเบาะแสดข้อมูลให้แก่หน่วยงานของผู้ถูกชี้เบาะแสดให้ดำเนินการตรวจสอบสอบสวนในเรื่องดังกล่าวและดำเนินการจัดส่งข้อมูลการสอบสวนเฉพาะการเปิดเผยของผู้ชี้เบาะแสดกลับแก่ที่ปรึกษาพิเศษภายในระยะเวลาที่ปรึกษาพิเศษกำหนดไว้²⁰² ในกรณีการชี้เบาะแสนั้นที่ปรึกษาพิเศษดำเนินการตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่าการชี้เบาะแสนั้นไม่มีการกระทำความผิดที่ปรึกษาพิเศษต้องส่งเบาะแสดกลับคืนแก่ผู้ชี้เบาะแสดพร้อมทั้งให้เหตุผลของการไม่ดำเนินการชี้เบาะแสนั้น หรือจะส่งเบาะแสดให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นหากแต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ชี้เบาะแสด²⁰³ และที่ปรึกษาพิเศษต้องปกปิดข้อมูลอันเกี่ยวกับตัวผู้ชี้เบาะแสดการกระทำความผิดในการกระทำการทุจริต การใช้อำนาจโดยมิชอบ การบริหารจัดการที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำความผิดที่ส่งผลเสียต่อผลประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานและของรัฐ รวมถึงการกระทำที่เป็นภัยอันตรายเฉพาะเจาะจงที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน หรือเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ชี้เบาะแสด เว้นแต่มีความจำเป็นอันเนื่องมาจากภัยอันตรายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชนที่กำลังจะเกิด²⁰⁴ รวมถึงหากการชี้เบาะแสดเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย

¹⁹⁹ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1214 (b) (2).

²⁰⁰ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1215 (b).

²⁰¹ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1213 (a).

²⁰² Whistleblower Protection Act 1989, Section 1213 (b).

²⁰³ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1213 (c).

²⁰⁴ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1213 (h).

และความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยข่าวกรอง ที่ปรึกษาพิเศษต้องรายงานการชี้เบาะแสให้แก่หน่วยงานความมั่นคง

4.1.2.4 การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส

การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อดำเนินการเปิดเผยข้อมูลต่อการกระทำความผิดอันส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะและของรัฐ ซึ่งการมีมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไม่ได้รับผลร้ายจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการชี้เบาะแส เพราะหากการชี้เบาะแสนั้นปราศจากการให้ความคุ้มครองแก่ตัวผู้ชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐจะเกิดความวิตกกังวลไม่กล้าออกมาเปิดเผยข้อมูลซึ่งตามกฎหมายให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส การให้ความคุ้มครองนั้นจะเกิดขึ้นในทันทีโดยผลของกฎหมายตั้งแต่เมื่อเริ่มมีการดำเนินการชี้เบาะแสในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสระหว่างดำเนินการสอบสวนของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษหรือในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และให้การคุ้มครองในตำแหน่งหน้าที่ที่มีได้โดนกลั่นแกล้งเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่หรือย้ายหน่วยงานหรือพักการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เมื่อผู้ชี้เบาะแสได้รับผลกระทบจากการกระทำอันเป็นการกลั่นแกล้งจากการชี้เบาะแสการกระทำความผิดกฎหมายนั้น ผู้ชี้เบาะแสสามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษได้ด้วยตนเอง หากปรากฏว่าที่ปรึกษาพิเศษดำเนินการสอบสวนและมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่ไม่ถูกต้องด้วยกฎหมายต่อผู้ชี้เบาะแสสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษอาจมีคำสั่งเพื่อดำเนินการแก้ไขคำสั่งนั้นให้ถูกต้องและหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนนั้นหรือที่ปรึกษาพิเศษเห็นควรให้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ชี้เบาะแสและหน่วยงานก็สามารถกระทำได้ตามเหตุผลสมควร อีกทั้งผู้ชี้เบาะแสมีสิทธิในการใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วยตนเอง (Individual Right of Action) ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายหลังจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษได้ดำเนินการตามข้อร้องเรียนว่ามีการโต้ตอบต่อการชี้เบาะแสของผู้ชี้เบาะแสเสร็จสิ้นแล้ว หรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมิได้แจ้งผลการดำเนินการตามข้อร้องเรียนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อนึ่งการร้องเรียนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสิทธิไม่รับข้อร้องเรียนของผู้ชี้เบาะแสได้หากการร้องเรียนนั้นมิได้มีการร้องเรียนต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษเสียก่อน²⁰⁵ และผู้ชี้เบาะแสมีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทนตาม

²⁰⁵ Whistleblower Protection Act 1989, Section 1221.

มาตรการการให้รางวัลตอบแทนเพื่อการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์แก่รัฐจากผู้กระทำความผิดในการทุกจริตต่อหน้าที่ การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายอันเกิดผลเสียต่อหน่วยงานและผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นแรงจูงใจให้ผู้ชี้เบาะแส โดยกฎหมาย False Claim Act of 1863 ได้กำหนดให้ผู้ชี้เบาะแสได้รับรางวัลร้อยละ ๑๕ ถึง ร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหายที่เป็นผลมาจากการชี้เบาะแส ซึ่งปัจจัยในการพิจารณาในการให้รางวัลตอบแทนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะคำนึงถึงความสำคัญของเบาะแสในการดำเนินคดี การให้ความร่วมมือช่วยเหลือของผู้ชี้เบาะแส และประโยชน์เชิงนโยบายว่าการให้รางวัลตอบแทนจำนวนดังกล่าวช่วยส่งเสริมระดับการชี้เบาะแสและการป้องปรามอาชญากรรมได้มากเพียงใด หรือพิจารณาตามความเหมาะสมของลักษณะคดีที่หน่วยงานรับผิดชอบ²⁰⁶

อย่างไรก็ดี การดำเนินการชี้เบาะแสหากผู้ชี้เบาะแสรู้ข้อเท็จจริงว่าเบาะแสที่นำมาร้องเรียนต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่นั้นเป็นเบาะแสเท็จ ผู้ชี้เบาะแสจะต้องรับผิดชอบต่อการชี้เบาะแสเท็จจากการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น และผู้ถูกกล่าวหาย่อมสามารถฟ้องร้องต่อศาลในคดีหมิ่นประมาททางแพ่งเพื่อขอรับค่าเสียหายได้²⁰⁷

โดยสรุป การชี้เบาะแสการทุจริตและการกระทำความผิดอื่น ๆ ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีการชี้เบาะแสอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและต่อรัฐและเพื่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือในภาครัฐและมีการกำหนดช่องทางและวิธีการในการชี้เบาะแสไว้อย่างชัดเจนโดยมีหน่วยงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board) และสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายดำเนินการในการตรวจสอบเบาะแสข้อมูลที่มีการชี้เบาะแสมายังหน่วยงานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำความผิดนั้น ๆ ของผู้ถูกกล่าวหา ในส่วนของการให้คุ้มครองของผู้ชี้เบาะแสกฎหมายกำหนดไว้ว่าเกิดขึ้นในทันทีโดยผลของกฎหมายตั้งแต่เมื่อมีการดำเนินการชี้เบาะแสและในระหว่างดำเนินการสอบสวนและการให้พิจารณาวินิจฉัยของหน่วยงาน โดยเริ่มจากการให้ความคุ้มครองปกปิดชื่อที่อยู่ของผู้ชี้เบาะแส ตำแหน่งหน้าที่การงานมิให้โดนกลั่นแกล้งเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง หน่วยงานหรือพักการปฏิบัติหน้าที่ หากผู้ชี้เบาะแสได้รับผลกระทบในกรณีถูกแก้แค้นตอบโต้หรือผลจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ชี้เบาะแส สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสำนักงานที่

²⁰⁶ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ, การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส, หน้า 217.

²⁰⁷ เพ็งอ้าง, หน้า 220.

ปรึกษาพิเศษและผู้ชี้เบาะแสมีสิทธิในการใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วยตนเอง (Individual Right of Action) ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่ามีการโต้ตอบต่อการชี้เบาะแสของผู้ชี้เบาะแสมากหลังจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษได้ดำเนินการแล้วเสร็จ รวมถึงเพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการชี้เบาะแสการทุจริตหรือการกระทำผิดอื่นใดให้แก่หน่วยงาน ผู้ชี้เบาะแสจะได้รับรางวัลตอบแทนจากการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์แก่รัฐนั้น ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดโทษของการชี้เบาะแสที่เป็นเท็จไว้ว่า หากผู้ชี้เบาะแสรู้ข้อเท็จจริงว่าเบาะแสนำมาร้องเรียนต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่นั้นเป็นเบาะแสเท็จ ผู้ชี้เบาะแสจะต้องรับผิดชอบต่อการชี้เบาะแสอันเป็นเท็จ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถฟ้องร้องในคดีหมิ่นประมาททางแพ่งเพื่อขอรับค่าเสียหายจากผู้ชี้เบาะแสได้

4.1.2.5 กรณีตัวอย่างการชี้เบาะแส

กรณีการชี้เบาะแสการทุจริตในสหรัฐอเมริกาที่เป็นส่วนช่วยกระตุ้นให้หลายฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญของการชี้เบาะแส ในคดีเอนรอน Emron Case²⁰⁸ ซึ่งดำเนินการธุรกิจพลังงานรายใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นบริษัทข้ามชาติที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางธุรกิจที่สูงติดอันดับ 1 ใน 7 ของโลก ทั้งนี้มีการชี้เบาะแสถึงการกระทำผิดของเอนรอนใน ค.ศ. 2001 เป็นคดีการทุจริตทางการเงิน โดยอาศัยการตกแต่งทางบัญชีของผู้บริหารในบริษัทเพื่อสร้างให้เห็นว่าบริษัทมีกำไรเป็นจำนวนมาก เป็นการสร้างราคาหุ้นของบริษัทให้สูงขึ้นผิดไปจากความเป็นจริง และถือเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์การชี้เบาะแสความผิดดังกล่าวมาจากการให้ความช่วยเหลือและชี้เบาะแสการกระทำผิดจาก Sherron Watkins ซึ่งเป็นพนักงานของบริษัทเอนรอน โดนจากที่ Sherron Watkins ได้พบเห็นสิ่งผิดปกติของงบการเงินของบริษัทจึงได้ส่งจดหมายโดยไม่ได้ระบุชื่อ ถึง Kenneth Lay ผู้เป็นประธานและกรรมการบริหารของเอนรอน โดยตั้งประเด็นถึงความเหมาะสมของวิธีบันทึกบัญชีที่บริษัทใช้และได้พบกับ Kenneth Lay เพื่อให้รายละเอียดและขอให้มีการตรวจสอบแก้ไขและได้ติดต่อกับบริษัทที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีให้กับบริษัทเพื่อกระตุ้นให้มีการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวภายหลังจากการชี้เบาะแสดังกล่าว ก็ได้ปรากฏว่าเอนรอนปกปิดฐานะการเงินแท้จริงตลอดหลายปี เอนรอนมีหนี้สินหลายพันล้านดอลลาร์ที่ไม่ได้ปรากฏในงบการเงิน ตลอดจนแสดงรายได้เกินจริงเกือบก่อนที่เอนรอนจะประกาศล้มละลาย

²⁰⁸ Yuhao Li, "The Case Analysis of the Scandal of Enron," International Journal of Business and Management 10(October 2010):. 5.

คดีนี้นอกจากการลงโทษผู้บริหารของเอนรอนที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดทั้งหมดในฐานทุจริตฉ้อโกงและตกแต่งบัญชีแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจของสหรัฐอเมริกาอย่างมาก จึงกลายเป็นคดีประวัติศาสตร์ของวงการธุรกิจทั่วโลก และเป็นคดีที่ทำให้คนจำนวนมากทราบถึงวิธีการในการตกแต่งบัญชีอันทุจริตของการประกอบการธุรกิจ ที่สร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ที่ดีของบริษัทที่ใหญ่โตจึงมีความสำคัญและเป็นตัวอย่างคดีที่ทำให้เกิดแนวคิดในการปรับปรุงบทบัญญัติในการส่งเสริมให้มีการชี้เบาะแสและการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแ่เกี่ยวกับการกระทำความผิด อีกทั้งผู้ชี้เบาะแ่ยังได้รับรางวัลในการเป็นผู้ชี้เบาะแ่การทุจริตที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐและเอกชน²⁰⁹

จากกรณีตัวอย่างการชี้เบาะแ่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดในการทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกบริษัทไม่ว่าจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่หรือเล็กก็ตามยังเป็นบริษัทที่มีการลงทุนทางธุรกิจขนาดใหญ่มีการระดมทุนและมีผู้ร่วมลงทุนจำนวนมากมีผลประกอบการดีทำให้ภาพรวมเป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงและน่าเชื่อถือ แต่ก็ปรากฏว่ามีการทุจริตหรือกระทำความผิดตามกฎหมายภายในบริษัทอยู่เสมอหากมองจากมุมมองของบุคคลภายนอกย่อมไม่สามารถมองเห็นการทุจริตหรือการกระทำความผิดดังกล่าวได้เลยเนื่องจากมองในภาพที่บริษัทได้นำเสนอออกมาสู่สาธารณชน แต่หากเป็นบุคคลในบริษัทที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการดำเนินการภายในบริษัทซึ่งอาจต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในส่วนที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็ย่อมที่จะมองเห็นความผิดปกติของการทุจริตหรือการกระทำความผิดได้ชัดเจนตลอดจนทราบถึงที่มาที่ไปของการทุจริตหรือการกระทำความผิดนั้น จึงย่อมสามารถที่จะชี้เบาะแ่ของการกระทำความผิดนั้นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การที่ผู้ชี้เบาะแ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เป็นการทุจริตหรือการกระทำความผิดดังกล่าวและสามารถช่วยสนับสนุนในการให้เบาะแ่ในเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งบรรจุเบาะแ่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการกระทำความผิดให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลก็จะช่วยย่นระยะเวลาในการตรวจสอบข้อมูลหาข้อเท็จจริงและหากปรากฏว่ามีการทุจริตหรือกระทำความผิดจริงจะได้ดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วก่อนที่จะการทุจริตหรือการกระทำความผิดนั้นเกิดความเสียหายขึ้นเป็นวงกว้างซึ่งยากที่จะแก้ไข อีกทั้งจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือต่อภาคธุรกิจและระบบเศรษฐกิจโดยรวม การชี้เบาะแ่จึงเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อช่วยลดปัญหาการทุจริต

²⁰⁹ A. Ghillyer, Ph.D., *Business Ethics: A Real World Approach* (New York: Mc Graw-Hill, 2008). P. 164.

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2 การชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความจำเป็นในการนำการชี้เบาะแสมาใช้แก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นระยะเวลาหลายปี จนกระทั่งรัฐบาลเห็นว่าการชี้เบาะแสเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่สามารถช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตภายในรัฐได้จริง จึงมีการบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้ทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐเพื่อให้การชี้เบาะแสเป็นไปอย่างมีระบบและสามารถให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้เริ่มจากการบัญญัติกฎหมายระดับมลรัฐในบางมลรัฐมาใช้บังคับก่อน ในขณะที่กฎหมายระดับรัฐบาลกลางได้ประกาศใช้ในเวลาต่อมา

ก่อนมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแสไว้เป็นการเฉพาะ การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสได้กลายเป็นประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กรณีสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างกำหนดเงื่อนไขในสัญญาจ้างว่า “ห้ามลูกจ้างเปิดเผยความลับของนายจ้าง” ด้วยเงื่อนไขของข้อสัญญาทำให้ลูกจ้างที่พบพฤติการณ์ทุจริตหรือการกระทำที่อาจสร้างความเสียหายให้แก่สังคมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ลูกจ้างจะไม่สามารถร้องเรียนหรือชี้เบาะแสข้อมูลเหล่านั้นได้ เนื่องจากผิดสัญญาจ้างและต้องเผชิญกับความเสี่ยงในถูกไล่ออกหรือถูกดำเนินคดีได้²¹⁰ เป็นผลทำให้การทุจริตเจริญเติบโตขึ้นเรื่อยและไม่ได้รับการแก้ไขเพื่อช่วยลดปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในภาครัฐ และใน ค.ศ. ๑๙๘๙ มลรัฐควีนแลนด์ได้เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยตำรวจซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทุจริตและให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสจากการตอบโต้จากผู้ถูกชี้เบาะแส ต่อมาใน ค.ศ. ๑๙๙๑ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายของรัฐบาลกลางได้แสดงความคิดเห็นว่า “ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น”²¹¹ ด้วยเหตุดังกล่าว มลรัฐต่าง ๆ จึงเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแส โดยบาง

²¹⁰ Ibid, p. 221.

²¹¹ Parliament of Australia, "Whistleblowing in Australia—Transparency, Accountability ... but above All,the Truth," 31(14 February 2005). P. 1.

มลรัฐมีการกำหนดเฉพาะการชี้เบาะแสร้อยในภาครัฐ แต่ในบางมลรัฐมีการกำหนดการชี้เบาะแสร้อยทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และสำหรับรัฐบาลกลางได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแสร้อยจำนวน ๒ ซึ่งเกิดขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๙๔ และ ค.ศ. ๑๙๙๕ แต่การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแสร้อยในระดับรัฐบาลกลางยังประสบความล้มเหลว จนใน ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา การชี้เบาะแสร้อยในระดับมลรัฐแสดงให้เห็นว่ากลไกในการชี้เบาะแสร้อยมีประสิทธิภาพต่อการช่วยลดปัญหาการทุจริตในภาครัฐ รัฐบาลกลางจึงได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแสร้อยภายในรัฐขึ้นมาบังคับใช้และมีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา จนกระทั่งปัจจุบันมีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสร้อยทั้งกฎหมายระดับรัฐบาลกลางและในกฎหมายระดับมลรัฐ สำหรับกฎหมายระดับรัฐบาลกลางที่บังคับใช้อยู่ คือ Public Interest Disclosure Act 2013 ซึ่งผู้ชี้เบาะแสร้อยให้แก่อำนาจรัฐ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถชี้เบาะแสร้อยข้อมูลการกระทำที่กฎหมายถือว่าเป็นความผิดและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้²¹² ขณะที่กฎหมายระดับมลรัฐที่บังคับใช้เกี่ยวกับการชี้เบาะแสร้อยในบางมลรัฐ เช่น กฎหมาย WhistleBlower Protection Act 1994 ของมลรัฐควีนแลนด์ กำหนดให้ผู้ชี้เบาะแสร้อยให้แก่อำนาจรัฐจำแนกเป็น 2 กรณีคือ ผู้ชี้เบาะแสร้อยที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ชี้เบาะแสร้อยที่เป็นบุคคลทั่วไป²¹³ และกฎหมาย WhistleBlower Protection Act 2001 ของมลรัฐวิกตอเรีย ผู้ชี้เบาะแสร้อยให้แก่อำนาจรัฐกฎหมายกำหนดให้ผู้ชี้เบาะแสร้อยเป็นบุคคลธรรมดาผู้ซึ่งเชื่ออย่างมีเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่กระทำการที่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของหน่วยงาน²¹⁴ เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดวิธีการชี้เบาะแสร้อยที่ปลอดภัยต่อผู้ชี้เบาะแสร้อยวิธีการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสร้อย รวมถึงวิธีการจัดการกับเบาะแสร้อยที่ได้รับอย่างเป็นระบบ²¹⁵ ในการต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมประชาชนตระหนักว่าการมีส่วนร่วมของตนสามารถก่อให้เกิดผลในการต่อต้านการทุจริตได้ ซึ่งกลไกการชี้เบาะแสร้อยเป็นการสร้างความตระหนักในเรื่องการต่อต้านการทุจริตที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง

²¹² Public Interest Disclosure Act 2013, Section 26 (1) (c).

²¹³ WhistleBlower Protection Act 1994, Section 9.

²¹⁴ WhistleBlower Protection Act 2001, Section 5.

²¹⁵ You call, "Australian Whistleblower Legislation " [Online] Accessed: 18 Aug 2017.

กฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแก่รัฐของประเทศออสเตรเลีย ทั้งกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในระดับรัฐบาลกลางและกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในระดับมลรัฐ มีการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ทั้งในกระบวนการชี้เบาะแส มาตรการการให้ความคุ้มครองต่อผู้ชี้เบาะแสจากการถูกโต้ตอบอันเหตุจากการเปิดเผยข้อมูล และมีมาตรการสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้พบเห็นการกระทำความผิดกล้าออกมาชี้เบาะแสเพื่อเปิดเผยข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest) ผู้เขียนจึงขอศึกษาการชี้เบาะแสในกฎหมายระดับรัฐบาลกลางเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ดีประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายระดับมลรัฐที่มีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ของตนเองและมีความจำเป็นที่ต้องศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแสของมลรัฐ ประกอบกับกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง โดยขอจำกัดการศึกษากฎหมายระดับมลรัฐเพียง 2 มลรัฐ คือ มลรัฐควีนแลนด์ กฎหมาย Whistle Blower Protection Act 1994 และ มลรัฐวิกตอเรีย กฎหมาย Whistle Blower Protection Act 2001 เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของทั้ง 2 มลรัฐ มีมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public officers) และผู้ชี้เบาะแสที่เป็นบุคคลทั่วไป (anybody) โดยจำแนกวิเคราะห์กฎหมายในระดับรัฐบาลกลางประกอบกับกฎหมายระดับมลรัฐในแต่ละประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

4.2.1 ความทั่วไปของการชี้เบาะแสตามกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 2013

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสให้แก่รัฐ Public Interest Disclosure Act 2013 ของประเทศออสเตรเลีย เป็นกฎหมายระดับรัฐบาลกลางที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือภาครัฐ อีกทั้งเพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การชี้เบาะแสและการให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุม โดยผู้ชี้เบาะแสได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากผลกระทบในการเป็นผู้ชี้เบาะแสและจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ชี้เบาะแส²¹⁶ หากแต่ภายใต้การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมิชอบยกเว้นการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการกระทำในหน่วยงานข่าวกรอง หรือเบาะแสข้อมูลที่ได้

²¹⁶ Public Interest Disclosure Act 2013, Section 6.

จากหน่วยงานราชการลับซึ่งผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวจะมีบทลงโทษที่ร้ายแรงรวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การ ชี้เบาะแสนั้น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามก็ดีเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในภาครัฐของประเทศ ออสเตรเลียได้บัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในระดับมลรัฐบังคับใช้ภายในเขตอำนาจ ของตนซึ่งมีมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่แตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ เช่นการให้ความ คุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของมลรัฐควีนแลนด์และการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมลรัฐวิกตอเรีย ซึ่งกำหนดการดำเนินการชี้เบาะแสและการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไว้ชัดเจน ดังต่อไปนี้

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของรัฐของมลรัฐควีนแลนด์ ได้แก่ กฎหมาย Whistle BLOWER Protection Act 1994 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการชี้เบาะแสที่ ประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ โดยมีมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชี้เบาะแสในกรณีที่มีการชี้เบาะแส การกระทำความผิดการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำโดยประมาท หรือการ กระทำอันส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายและผลเสียต่อผลประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานของรัฐ และรัฐ รวมถึงการกระทำที่เป็นภัยอันตรายเฉพาะเจาะจงส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของ ประชาชนและสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม²¹⁷ มิให้ได้รับผลกระทบจากการเป็นผู้ชี้เบาะแส ให้แก่รัฐในกรณีการถูกโต้ตอบจากผู้ถูกชี้เบาะแสนั้นและผู้ชี้เบาะแสไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง ยกเว้นการกระทำที่ไม่เกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ให้แก่รัฐ ตามกฎหมายดังกล่าว

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐของมลรัฐวิกตอเรีย ได้แก่ กฎหมาย Whistle BLOWER Protection Act 2002 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการ ชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเบาะแสการกระทำ ความผิดที่จะได้รับความคุ้มครองต้องเป็นเบาะแสที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะใน กรณีการกระทำความผิดในการทุจริตซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของรัฐ หน่วยงานหรือต่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือเป็นภัยอันตรายส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของประชาชนและความเสี่ยงกับสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉย ละเว้นการปฏิบัติงานความรับผิดชอบของตนในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการ คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐวิกตอเรียมิได้รับความคุ้มครองหากการชี้เบาะแสนั้นเป็นการชี้เบาะแส เกี่ยวข้องความลับของหน่วยงานราชการหรือการชี้เบาะแสที่ขัดต่อพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงของ กฎหมาย

²¹⁷ WhistleBlower Protection Act 1994, Section 3.

4.2.2 เงื่อนไขการชี้เบาะแสแก่รัฐ

การชี้เบาะแสดำเนินการตามกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของประเทศออสเตรเลียทั้งการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวในระดับรัฐบาลกลางและการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวในระดับมลรัฐทั้งมลรัฐควีนแลนด์และมลรัฐวิกตอเรีย ได้กำหนดเงื่อนไขการชี้เบาะแสดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว ข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครององค์การในการกำกับดูแล และการให้ความคุ้มครอง ตามลำดับดังนี้

4.2.2.1 ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว

การชี้เบาะแสดังกล่าวให้แก่อำนาจตามกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวในระดับรัฐบาลกลาง (Public Interest Disclosure Act 2013) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ²¹⁸ ที่ได้พบเห็นการกระทำความผิดในการทุจริต การฝ่าฝืนกฎหมาย อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐ และเพื่อให้มีการดำเนินการตรวจสอบในเบาะแสดังกล่าว ข้อมูลผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวสามารถนำเบาะแสดังกล่าวเปิดเผยต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ โดยผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวสามารถชี้เบาะแสดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ หรือจะระบุตัวตนของผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเพื่อความสะดวกในการชี้เบาะแสดังกล่าว²¹⁹ ทั้งนี้ ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวซึ่งเป็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำเบาะแสดังกล่าวเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตภายในหน่วยงานที่ตนสังกัดเปิดเผยต่อหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนได้ แต่หากผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวเปิดเผยการกระทำความผิดต่อหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนแล้วการตรวจสอบยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวสามารถนำเบาะแสดังกล่าวไปร้องเรียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนภายนอกได้²²⁰ ในกรณีที่เป็นการชี้เบาะแสดังกล่าวการกระทำความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัย การสาธารณสุข หรือสิ่งแวดล้อมผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวสามารถนำเบาะแสดังกล่าวไปแจ้งต่อหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนภายนอกหน่วยงานที่ตนสังกัดได้ทันที

²¹⁸ Public Interest Disclosure Act 2013, Section 7 (1).

²¹⁹ Public Interest Disclosure Act 2013, Section 28.

²²⁰ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ, การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว, หน้า 227.

ผู้ชี้เบาะแสให้แก่รัฐตามกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในมลรัฐควีนแลนด์ (Whistle Blower Protection Act 1994) กฎหมายได้กำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ชี้เบาะแสที่เป็นบุคคลทั่วไป (Anybody) ²²¹ ในการดำเนินการชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายในการละเมิดหรือเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ การกระทำก่อให้เกิดต่อผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการชี้เบาะแสโดยบุคคลทั่วไปที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตของบุคคลไร้ความสามารถหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแสดังกล่าวการกระทำการโต้ตอบผู้ชี้เบาะแสเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยผู้ชี้เบาะแสสามารถดำเนินการชี้เบาะแสเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาบันทึกถ้อยคำแทนการทำเป็นหนังสือการร้องเรียนเพื่อช่วยให้การดำเนินการมีความรวดเร็วยิ่งขึ้นและเป็นการอำนวยความสะดวกกับบุคคลที่อ่านเขียนไม่คล่องหรือสำหรับกรณีที่ต้องพิจารณาการชี้เบาะแสโดยเร่งด่วน ²²² ซึ่งช่วยให้หน่วยงานที่มีอำนาจรับเบาะแสดังกล่าวดำเนินการได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิผลมากขึ้น

ผู้ชี้เบาะแสให้แก่รัฐตามกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในมลรัฐวิกตอเรีย (Whistle Blower Protection Act 2002) กฎหมายได้กำหนดผู้ชี้เบาะแสให้เป็นบุคคลธรรมดา (Natural Person) ผู้ที่เชื่ออย่างมีเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐได้เข้าร่วมหรือเสนอว่าจะเข้าร่วมในการกระทำความผิดในการทุจริต การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือผลเสียต่อหน่วยงานหรือผลประโยชน์ของรัฐ และการดำเนินการชี้เบาะแสผู้ชี้เบาะแสจะดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษรหรือกระทำด้วยวาจาก็ได้ ²²³

4.2.2.2 ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง

ในการชี้เบาะแสดังกล่าวกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในระดับรัฐบาลกลาง Public Interest Disclosure Act 2013 ลักษณะเบาะแสเป็นส่วนสำคัญที่ผู้ชี้เบาะแส จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐซึ่งเบาะแสนำมาเปิดเผยนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ

²²¹ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 8.

²²² Whistle Blower Protection Act 1994, Section 27.

²²³ Whistle Blower Protection Act 2002, Section 5.

สาธารณะและการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชี้เบาะแสดต่อหัวหน้างานหรือผู้มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนซึ่งได้แก่เบาะแสดการกระทำความผิดในการทุจริต การฝ่าฝืนกฎหมาย การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมหรือกระทำความผิดต่อกฎหมายอื่น ๆ ยกเว้นการชี้เบาะแสดในเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการปกป้องข้อมูลของหน่วยสืบราชการลับ

การให้ความคุ้มครองเบาะแสดตามกฎหมาย Whistle Blower Protection Act 1994 ของมลรัฐควีนแลนด์ ได้กำหนดให้การดำเนินการชี้เบาะแสที่เกี่ยวข้องในกรณีการกระทำความผิดที่มีขอบด้วยกฎหมาย การทุจริตต่อหน้าที่ การประมาทเลินเล่อให้เกิดผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและประโยชน์สาธารณะ การชี้เบาะแสดสิ่งที่เป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของสาธารณะ และสิ่งแวดล้อมหรือความปลอดภัยของส่วนร่วม²²⁴

การให้ความคุ้มครองเบาะแสดตามกฎหมาย Whistle Blower Protection Act 2002 ของมลรัฐวิกตอเรีย เบาะแสดที่จะได้รับความคุ้มครองต้องเป็นเบาะแสดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะในกรณีการกระทำการทุจริตและการใช้ข้อมูลของรัฐโดยมิชอบ ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทั้งทางตรงและทางอ้อมของรัฐ และในกรณีการกระทำที่ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อภัยอันตรายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ความปลอดภัยของสาธารณะการกระทำอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเลือกปฏิบัติไม่ให้ความเป็นธรรมการกระทำที่เพิกเฉยหรือละทิ้งการปฏิบัติกรให้บริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตน²²⁵

4.2.2.3 หน่วยงานในการกำกับดูแล

กระบวนการชี้เบาะแสดตามกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดในระดับรัฐบาลกลาง (Public Interest Disclosure Act 2013) หน่วยงานที่มีบทบาทความสำคัญให้การสนับสนุนและดำเนินการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดที่เป็นประโยชน์แก่รัฐและเพื่อการบังคับใช้กฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับเบาะแสดที่นำมาร้องเรียน หากเบาะแสดของการชี้เบาะแสดเกี่ยวกับการกระทำความผิดภายในหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ ผู้ชี้เบาะแสดต้องดำเนินการชี้เบาะแสดต่อผู้มีอำนาจรับเบาะแสดการร้องเรียนภายในหน่วยงาน แต่หากการชี้เบาะแสดต่อผู้มีอำนาจรับเบาะแสดการร้องเรียนภายในหน่วยงานแล้วแต่

²²⁴ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 8.

²²⁵ Whistle Blower Protection Act 2002, Section 2.

กระบวนการดำเนินการยังไม่มี การตรวจสอบที่เพียงพอผู้ชี้เบาะแสสามารถดำเนินการชี้เบาะแสดต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจรับเบาะแสดการร้องเรียนภายนอกหน่วยงานของผู้ชี้เบาะแสได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ เป็นเบาะแสดการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านสาธารณสุขหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องดำเนินการ ตรวจสอบอย่างรวดเร็วผู้ชี้เบาะแสสามารถดำเนินการชี้เบาะแสดต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจรับเบาะแสดการ ร้องเรียนภายนอกหน่วยงานได้ทันที โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจรับเบาะแสดการร้องเรียนต้องดำเนินการ สอบสวนพิจารณาวินิจฉัยเบาะแสดข้อเท็จจริงเบื้องต้นและแจ้งผลการวินิจฉัยแก่ผู้ชี้เบาะแส หาก การชี้เบาะแสดผู้ถูกชี้เบาะแสดมีมูลความผิดหน่วยงานผู้มีอำนาจรับเบาะแสดจะดำเนินการรายงานแก่ หน่วยงานของรัฐที่ถูกชี้เบาะแสดสังกัดและให้ดำเนินการสอบสวนเบาะแสดเพิ่มเติมและจัดทำรายงาน มายังหน่วยงานผู้มีอำนาจรับเบาะแสดภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้หน่วยงานผู้มีอำนาจรับเบาะแสด มีอำนาจเรียกวัดดู เอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสดจากหน่วยงานของรัฐที่ถูกสอบสวนหรือ จากบุคคลอื่น ๆ ที่สามารถให้เบาะแสดของการสอบสวนได้²²⁶

หน่วยงานในการดำเนินการของการชี้เบาะแสดตามกฎหมายให้ความคุ้มครอง ผู้ชี้เบาะแสดของมลรัฐควีนแลนด์ (Whistle Blower Protection Act 1994) กำหนดให้ผู้ชี้เบาะแสด สามารถดำเนินการต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ในการสอบสวน เบาะแสดการร้องเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐโดยมิชอบด้วย กฎหมาย²²⁷ หรือดำเนินการชี้เบาะแสดต่อผู้มีอำนาจรับเบาะแสดการร้องเรียนภายในหน่วยงาน เมื่อ หน่วยงานรับเบาะแสดจะต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาว่าเบาะแสดที่ต้องเปิดเผยนั้นเป็นประโยชน์ ต่อสาธารณะหรือไม่และผู้ถูกชี้เบาะแสดเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อเท็จจริงที่มีการชี้เบาะแสด

หน่วยงานในการดำเนินการของการชี้เบาะแสดตามกฎหมายให้ความคุ้มครอง ผู้ชี้เบาะแสดของมลรัฐวิกตอเรีย (Whistle Blower Protection Act 2002) กำหนดให้ผู้ชี้เบาะแสด สามารถชี้เบาะแสดการกระทำ ความผิดอันส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะให้แก่สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานหลักในการรับเรื่องร้องเรียน นอกจากนี้หากเบาะแสดการ ร้องเรียนได้เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของหน่วยงาน สามารถดำเนินการ ชี้เบาะแสดต่อ ผู้มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างสังกัดในการปฏิบัติงาน²²⁸

²²⁶ Public Interest Disclosure Act 2013, Section 46.

²²⁷ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 25.

²²⁸ Whistle Blower Protection Act 2002, Section 6

4.2.2.4 การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส

การให้ความคุ้มครองเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ชี้เบาะแสในการออกมาชี้เบาะแสข้อมูลการกระทำความผิด หากมีมาตรการในการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่มีความครอบคลุมย่อมมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชี้เบาะแส

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแก่รัฐของรัฐบาลกลาง Public Interest Disclosure Act 2013 (PIDA 2013) มีมาตรการกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา ในการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐหรือประโยชน์ต่อสาธารณะ และ ให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสจากการถูกตอบโต้ (reprisal) หรือข่มขู่ว่าจะตอบโต้ผู้ชี้เบาะแสอันเนื่องมาจากการได้ชี้เบาะแสการทุจริต หรือการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น หรือสงสัยว่ามีการชี้เบาะแส²²⁹ การคุ้มครองดังกล่าวมิได้คุ้มครองเฉพาะผู้ชี้เบาะแสเท่านั้น แต่ยังให้การคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสด้วย²³⁰ ซึ่งกฎหมายการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแก่รัฐของรัฐบาล (PIDA 2013) ได้กำหนดการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไว้สามประเภทได้แก่ การให้ความคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดี การให้ความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้าง ข่มขู่ หรือเลือกปฏิบัติและการเยียวยาจากการกระทำการปกปิดข้อมูลส่วนตัว²³¹

1) การให้ความคุ้มครองจากการถูกดำเนินคดี

เมื่อผู้ชี้เบาะแสได้ชี้เบาะแสแก่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน หากการชี้เบาะแสอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย ผู้ชี้เบาะแสย่อมได้รับการคุ้มครองในการถูกฟ้องคดีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความผิดทางแพ่ง ทางอาญา ความผิดทางปกครอง และความผิดทางวินัย²³² อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองดังกล่าวครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีส่วนในการกระทำความผิดตามเบาะแส²³³ นอกจากนี้ ในการ

²²⁹ Parliament of Australia, "Whistleblowing in Australia—Transparency, Accountability ... but above All,the Truth.", P. 2.

²³⁰ Peter Bowden, "A Comparative Analysis of Whistleblower Protection," Australian Association for Professional and Applied Ethics 12(28–30 September 2005): 4.

²³¹ Ibid, p. 3.

²³² Public Interest Disclosure Act 2013, Section 10.

²³³ Public Interest Disclosure Act 2013, Section 12.

คุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาถึงความสุขจิตของผู้ชี้เบาะแสด้วย²³⁴ หากผู้ชี้เบาะแสดังใจ
ชี้เบาะแสนั้นเป็นเท็จสิทธิการคุ้มครองจากการถูกดำเนินคดีนี้จะไม่ได้รับการคุ้มครอง

2) การให้ความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้าง ช่มชู้ หรือเลือกปฏิบัติและการ
เยียวยาจากการกระทำ

กลไกการชี้เบาะแสดังกล่าวเพื่อให้มีการดำเนินการตรวจสอบหรือดำเนินคดีกับ
บุคคลอื่นนั้น การกระทำดังกล่าวย่อมทำให้บุคคลผู้ถูกชี้เบาะแสดังกล่าวให้มีการตรวจสอบหรือดำเนินคดีเกิด
ความไม่พอใจจนนำไปสู่การแก้แค้นต่อผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวเนื่องจากเป็นต้นเหตุในการถูกดำเนินคดี มาตรการ
คุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวจึงมีความสำคัญในการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวจากการแก้แค้น และต้องมีมาตรการ
เยียวยาให้แก่ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวหากผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแสดังกล่าวอีกทั้งเพื่อมุ่งส่งเสริมให้
มีการชี้เบาะแสดังกล่าวที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือต่อประโยชน์สาธารณะ โดยในการคุ้มครอง
และเยียวยาจากการถูกเลิกจ้าง ช่มชู้ หรือเลือกปฏิบัติผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวสามารถนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องต่อ
ศาล หากศาลเห็นว่าผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวถูกเลิกจ้าง ช่มชู้ หรือเลือกปฏิบัติจริง ศาลอาจมีอำนาจในการสั่งให้
มีการคุ้มครองและเยียวยาผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว²³⁵ ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำการแก้
แค้น ศาลสามารถบังคับให้มีการคุ้มครองและเยียวยาผู้ถูกแก้แค้นได้มากกว่าหนึ่งรูปแบบได้แก่
การกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งเป็นการเยียวยาขั้นพื้นฐานที่ผู้รับผิดชอบในค่าเสียหายคือผู้กระทำความผิด
การคืนตำแหน่ง ในกรณีที่การกระทำการแก้แค้นทำให้ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวต้องสูญเสียตำแหน่งในการทำงานอัน
ควรมีที่เขาจะได้รับหรือเคยได้รับ การลงโทษทางอาญา การคุ้มครองและเยียวยาผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวที่ถูก
กระทำการแก้แค้น มีความจำเป็นต้องมีการมาตรการทางอาญามาส่งเสริม โดยการกำหนดโทษกับ
ผู้กระทำหากมีเจตนาช่มชู้ว่าจะทำอันตราย หรือให้ผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวรู้สึกกลัวว่าจะมีการกระทำอันตราย
เกิดขึ้น²³⁶ กับผู้ถูกกระทำการแก้แค้น หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสดังกล่าว

3) การปกปิดข้อมูลส่วนตัว

ในกรณีที่ความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับกรชี้เบาะแสดังกล่าวได้รับการพิจารณา
ในศาลผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลต่อศาล หรือแจ้งข้อมูลส่วนตัวต่อศาลเป็นลายลักษณ์อักษร

²³⁴ Public Interest Disclosure Act 2013, Section 11.

²³⁵ Peter Bowden, "A Comparative Analysis of Whistleblower Protection," Australian Association for Professional and Applied Ethics. P. 5.

²³⁶ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ, การศึกษาวินัยประเพณีประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว, หน้า 181.

แต่อย่างไรก็ตาม²³⁷ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของผู้ชี้เบาะแสตามกฎหมาย (PIDA 2013) อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลบางประเภทไม่อาจได้รับความคุ้มครอง ซึ่งได้แก่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติว่าการเปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ การของการสืบราชการลับถือเป็นความผิดทางอาญา

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแก่รัฐของมลรัฐควีนแลนด์ Whistle Blower Protection Act 1994 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ กำหนดว่า ผู้เปิดเผยข้อมูลไม่มีความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แต่อาจมีความรับผิดจากการกระทำของผู้ชี้เบาะแสในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย²³⁸ โดยที่กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ชี้เบาะแสจากการโต้ตอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเบาะแสข้อมูลที่ถูกเปิดเผย โดยกำหนดว่า ผู้ใดก็ตามจะต้องไม่เป็นสาเหตุ หรือพยายาม หรือสมรู้ร่วมคิด ในการทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายโดยเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้เปิดเผยข้อมูล หรือจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโต้ตอบ โดยมีโทษสูงสุดทั้งจำคุกหรือปรับ²³⁹ นอกจากนี้ การกระทำการโต้ตอบยังถือว่าเป็นการทำละเมิดซึ่งผู้กระทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเหมาะสม²⁴⁰

ในกรณีผู้ชี้เบาะแสเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐจะต้องมีกระบวนการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ชี้เบาะแสจากการโต้ตอบโดยหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่น และหากการตอบโต้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูล โดยกระบวนการทางบริหารในการร้องขอให้สอบสวนความผิดทางวินัย แต่งตั้ง หรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปยังหน่วยงานอื่น หรือให้ดำรงตำแหน่งอื่น หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายกำหนดให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากมีลักษณะเป็นการโต้ตอบต่อเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย

การโต้ตอบลูกจ้างของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้ชี้เบาะแสเป็นไปอย่างต่อเนื่องในขณะที่ลูกจ้างคนนั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงาน และการย้ายลูกจ้างไปอยู่หน่วยงานอื่นเป็นวิธีการเดียวที่จะยับยั้งการโต้ตอบได้ ลูกจ้างของหน่วยงานรัฐดังกล่าวอาจร้องเรียนแก่กรรมการหน่วยจัดทำ

²³⁷ Public Interest Disclosure Act 2013, Section 21.

²³⁸ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 40.

²³⁹ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 42.

²⁴⁰ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 43.

บริการสาธารณะ หรือ หัวหน้าผู้บริหารฝ่ายแรงงาน หากคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้ว เห็นควรให้ย้ายลูกจ้างไปยังหน่วยงานอื่นอาจมีคำสั่งโดยตรงให้ลูกจ้างผู้นั้นย้ายไปปฏิบัติงานยังหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม จะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างหน่วยจัดทำบริการสาธารณะ และ หัวหน้าหน่วยงานที่จะย้ายลูกจ้างไปปฏิบัติงานก่อน²⁴¹ ในการตอบโต้ลูกจ้างผู้ชี้เบาะแสร ลูกจ้างดังกล่าวอาจร้องขอต่อคณะกรรมการอุตสาหกรรมเพื่อให้มีคำสั่งการหยุดตอบโต้ได้ หากผู้ใดไม่สามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการดังกล่าวได้สามารถร้องขอต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งให้หยุดการโต้ตอบ²⁴² ทั้งนี้ หากผู้ใดเกี่ยวข้องกับการโต้ตอบผู้ชี้เบาะแสร อาจมีคำสั่งให้บุคคลนั้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนต่อผู้ชี้เบาะแสร²⁴³ และหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอาจใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวให้ระงับการกระทำที่เป็นการโต้ตอบจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้าย²⁴⁴

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสรแก่รัฐของวิกตอเรีย มีมาตรการทางกฎหมายให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสรที่ดำเนินการชี้เบาะแสรเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ โดยที่ผู้ชี้เบาะแสรจะได้รับความคุ้มครองให้ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง และทางวินัย²⁴⁵ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดไม่ให้ผู้ชี้เบาะแสรบางประการ อาทิ บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองความลับ หรือเป็นการชี้เบาะแสรที่ขัดต่อพันธกรณีภายใต้แห่งกฎหมาย หรือทางปฏิบัติที่กำหนดให้ปกปิดเป็นความลับ ซึ่งผู้ชี้เบาะแสรจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย²⁴⁶

การกระทำใดๆ ที่เป็นการโต้ตอบผู้ชี้เบาะแสรอันเป็นสาเหตุให้ผู้ชี้เบาะแสรนั้นได้รับความเสียหายถือเป็นการกระทำละเมิด สามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนได้²⁴⁷ จากการกระทำนั้นและผู้ได้รับความเสียหายยังสามารถใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายในทางอื่นได้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้หากผู้ชี้เบาะแสรเชื่อว่ามีกรกระทำเพื่อโต้ตอบให้เกิดความเสียหาย

²⁴¹ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 46.

²⁴² Whistle Blower Protection Act 1994, Section 47.

²⁴³ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 50.

²⁴⁴ Whistle Blower Protection Act 1994, Section 52.

²⁴⁵ Whistle Blower Protection Act 2001, Section 14.

²⁴⁶ Whistle Blower Protection Act 2001, Section 15.

²⁴⁷ Whistle Blower Protection Act 2001, Section 19.

ได้เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้น สามารถร้องไปยังศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำการโต้ตอบดำเนินการเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้หยุดการกระทำนั้น²⁴⁸

กล่าวโดยสรุปกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของรัฐบาลกลางและมลรัฐในออสเตรเลียจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ชี้เบาะแสสามารถปกปิดชื่อและเบาะแสได้และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกชี้เบาะแสจะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือพฤติการณ์ที่ถูกร้องเรียนให้ผู้ถูกชี้เบาะแสทราบและอนุญาตให้ผู้ถูกชี้เบาะแสปฏิเสธข้อกล่าวหาได้ อีกทั้งห้ามผู้ถูกชี้เบาะแสกระทำการโต้ตอบผู้ชี้เบาะแสหากฝ่าฝืนมีโทษทั้งทางอาญาและทางแพ่ง ซึ่งกฎหมายของมลรัฐวิกตอเรียกำหนดโทษของการโต้ตอบการชี้เบาะแสมีทั้งโทษปรับหรือจำคุกและกฎหมายของมลรัฐควีนแลนด์กำหนดให้ผู้ชี้เบาะแสที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดของผู้ถูกชี้เบาะแสได้ อีกทั้งผู้ชี้เบาะแสสามารถกระทำการเพื่อยับยั้งการโต้ตอบของผู้ได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแส การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและมลรัฐในออสเตรเลียแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการชี้เบาะแสและมุ่งให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสทั้งในการบัญญัติกฎหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างสมเหตุสมผล

4.3 การชี้เบาะแสการทุจริตในประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางระบบเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดทั้งด้านอุตสาหกรรม ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการพัฒนาเกี่ยวกับการต่อต้านและปราบปรามการทุจริต ซึ่งแต่เดิมนั้นประเทศเกาหลีใต้ได้ประสบปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างสูง โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ การที่รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการเข้าถึงทรัพยากรแทบทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงแหล่งเงินทุนซึ่งสถาบันการเงินทุกแห่งในขณะนั้นเป็นของรัฐ ดังนั้นในการที่ภาคธุรกิจเอกชนจะทำธุรกิจจึงจำเป็นต้องเข้าหารัฐเพื่อรับการสนับสนุนและเพื่อปกป้องให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างราบรื่น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงปัญหาและเร่งดำเนินการในการต่อต้านและปราบปรามการทุจริตอันเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง โดยได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการในภาครัฐและออกกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (The Anti-Corruption Act 2001) ขึ้นมาบังคับใช้ในการป้องและ

²⁴⁸ Whistle Blower Protection Act 2001, Section 20.

ปราบปรามการทุจริต ซึ่งภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว ได้เพิ่มบทบาทของกระบวนการชี้เบาะแสการทุจริตให้เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต²⁴⁹ มีการจัดตั้งหน่วยงานหลักที่จะทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริต คือ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติเกาหลีใต้ (Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC)) ในการจัดวางนโยบายเพื่อป้องกันการทุจริต โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการดำเนินการสอบสวนของ หน่วยงานรัฐ การประเมินผลด้านนโยบายต่อต้านการทุจริต การให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแส รวมตลอดถึงติดตามและตรวจสอบกิจกรรมของแสวงหาข้อเท็จจริงจากการดำเนินการสอบสวนของ หน่วยงานรัฐ การประเมินผลด้านนโยบายต่อต้านการทุจริต การให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแส รวมตลอดถึงติดตามและตรวจสอบกิจกรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงภายในประเทศ ต่อมา KICAC ได้ถูกปรับให้รวมกับผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) และคณะกรรมการอุทธรณ์การบริหารงาน (Administrative Appeals Commission) ของประเทศเกาหลีใต้และเปลี่ยนชื่อเป็นหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (ACRC))²⁵⁰ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนสามารถชี้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตให้แก่หน่วยงานได้โดยตรง

อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐของประเทศเกาหลีใต้ที่ส่งผลให้สามารถลดปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นได้ ปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่ง คือ การที่รัฐมุ่งให้ความสำคัญกับภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เน้นแนวทางการตรวจสอบโดยภาคประชาชนด้วยการใช้กลไกการชี้เบาะแสดำเนินการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตแจ้งให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียน และการบังคับใช้กฎหมายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดในคดีทุจริตอย่างจริงจัง แม้ผู้บริหารระดับสูงของประเทศหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานธุรกิจเอกชนอันเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชน²⁵¹ ทั้งนี้มีมาตรการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสซึ่งได้บัญญัติไว้

²⁴⁹ เอก ตังทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้าน การทุจริตของประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2550), หน้า 1-22.

²⁵⁰ กรกช วนกรกุล, "มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ," วารสาร มจร. วิชาการ 32 (มกราคม-มิถุนายน 2556): 124.

²⁵¹ รักษเกษฯ แฉฉาย, "Anti-Corruption & Civil Rights Commission (Accr) Republic of Korea," วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2551): 56.

ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers 2011) อันมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อให้การปกป้องคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดจากการร้องเรียนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) ทั้งที่ผู้ชี้เบาะแสดให้โดยตรงหรือในรูปแบบของการเขียนและทางอิเล็กทรอนิกส์และหากเบาะแสดข้อมูลนั้นเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อรัฐหรือเป็นประโยชน์สาธารณะ และมีมาตรการการให้รางวัลตอบแทนต่อผู้ชี้เบาะแสดเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กล้าที่จะเปิดเผยการกระทำความผิดในการการทุจริตมากขึ้น ในกรณีที่ผู้ชี้เบาะแสดมีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแสดสามารถร้องขอต่อหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) เพื่อให้การคุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลแก่ ผู้ชี้เบาะแสด รวมถึงญาติหรือคนใกล้ชิดที่อาจต้องเผชิญกับอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกาย²⁵² ซึ่งการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดการทุจริตของประเทศเกาหลีใต้ก่อนมีกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดเป็นการเฉพาะนั้นการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ชี้เบาะแสดได้รับผลกระทบในการแก้แค้นหรือกลั่นแกล้งจากผู้ถูกเปิดเผยเบาะแสดข้อมูลการกระทำความผิดแล้ว แต่ในปัจจุบันเมื่อผู้ชี้เบาะแสดคิดว่าตนเองจะถูกแก้แค้นก็สามารถร้องขอให้มีการคุ้มครองได้ การเกิดขึ้นของกฎหมายฉบับนี้จึงสะท้อนถึงพัฒนาการในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกขั้นหนึ่งของประเทศเกาหลีใต้

ภายใต้การปฏิรูประบบราชการในภาครัฐและบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้อย่างจริงจังและความร่วมมือของประชาชนในประเทศส่งผลให้ปัญหาการทุจริตในประเทศเกาหลีใต้คลี่คลายไปในทางที่ดี ด้วยมาตรการต่าง ๆ และให้การสนับสนุนประชาชนในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้เป็นที่น่าสนใจถึงการกระบวนการของป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศเกาหลีใต้ รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่นำไปสู่ความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริต ผู้เขียนจึงขอศึกษามาตรการการชี้เบาะแสดการทุจริตตามกฎหมาย The Anti-Corruption Act 2001 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักที่มุ่งเน้นในการปราบปรามการทุจริต ทั้งได้กำหนดให้กระบวนการชี้เบาะแสดเป็นส่วนหนึ่ง ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสด

²⁵² Anti- corruption & Civil Rights Commission (ACRC) International Relations Division, "The Acrc Implements the "Act on the Protection of the Public Interest Whistleblowers," [Online] Accessed: 22 October 2018. Updated: 13 December 2011. Available from: <http://www.theioi.org/ioi-news/current-news/acrc-implements-act-on-the-protection-of-the-public-interest-whistleblowers>

เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers 2011) เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองและสนับสนุนประชาชนผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวถึงการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะและการกระทำความผิดอื่น ๆ ต่อหน่วยงานที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมาย

4.3.1 ความทั่วไปของการชี้เบาะแสดตามกฎหมาย The Anti-Corruption Act 2001

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเกาหลีใต้ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 และจากการผลักดันร่วมกันทั้งของรัฐบาลและภาคประชาชนอย่างจริงจังในการปฏิรูป ระบบราชการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในภาครัฐ จึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านทุจริต The Anti-Corruption Act ขึ้นมาเป็นครั้งแรก ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 2001²⁵³ โดยตราขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะและส่งเสริมเอื้ออำนวยให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดในการการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้าที่จะออกมาเปิดเผยข้อมูลที่ทำให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของสาธารณะให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมืองในการดำเนินการตรวจสอบการกระทำความผิดจากร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกลไกการชี้เบาะแสดของภาคประชาชนจึงเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจตนาธรรมของกฎหมายบรรลุผล²⁵⁴ ซึ่งกฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการชี้เบาะแสด ข้อมูล หน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสด การให้รางวัลและการเยียวยาผู้ชี้เบาะแสด ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้

²⁵³ Pan Suk Kim, "Building National Integrity through Corruption Eradication in South Korea," *International Public Management Review_electronic Journal* 8, 2 (2007): 142.

²⁵⁴ วิษณุพงษ์ โปธิพิรุฬห์ และคณะ, การเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการให้เบาะแสดในประเทศไทย และการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ, หน้า 48.

4.3.2 เงื่อนไขการชี้เบาะแสแก่รัฐ

การชี้เบาะแสตามกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านทุจริต The Anti-Corruption Act 2001 ได้กำหนดเงื่อนไขในการชี้เบาะแสไว้หลายประการตั้งแต่ การให้คำนิยามถึงคำสำคัญๆเกี่ยวกับการทุจริต คุณสมบัติของผู้ชี้เบาะแส ข้อมูลเบาะแสที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย องค์กรในการกำกับดูแลรับเบาะแส ซึ่งผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองและสามารถนำเบาะแสไปใช้ในการดำเนินคดีต่อไปได้ โดยบทบัญญัติในการให้คำนิยามตามกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านทุจริตบัญญัติ ไว้ดังนี้²⁵⁵

“หน่วยงานของรัฐ” (public agencies) หมายถึง สถาบันหรือองค์กรตามที่กฎหมายกำหนดที่เป็นหน่วยงานด้านการบริหารราชการแผ่นดินในระดับต่าง ๆ หน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการสถานการศึกษา เจ้าพนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการการศึกษา ตลอดจนคณะกรรมการแห่งชาติ องค์กรศาลต่าง ๆ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการสอบบัญชี รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะของรัฐ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (public official) หมายถึง บุคคลที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นของรัฐ ตลอดจนบุคคลที่กฎหมายอื่นถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการรับรอง การมอบหมาย การศึกษาอบรม การบริการ หรือการจ้างงาน เป็นต้น และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ และลูกจ้างของหน่วยงานเช่นว่านั้น

“การกระทำทุจริต” (Act of Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์เพื่อตนเอง หรือบุคคลอื่นโดยการละเมิดการใช้อำนาจในตำแหน่งและหน้าที่ของตน หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรืออันเป็นการสร้างความกระทบกระเทือนต่อระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดินขององค์กรหรือหน่วยงานราชการใด หรืออันเกิดจากบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ

²⁵⁵ The Anti-Corruption Act 2001, Article 2.

หรืออัน เกิดจากการเข้าทำและลงนามในสัญญาที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาในสัญญาดังกล่าวนั้น

อนึ่ง ให้นำหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมีหน้าที่เสริมสร้างให้เกิดจริยธรรมขึ้นในหน่วยงานเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการทุจริต ตลอดจนดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ และการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการป้องกันการทุจริต รวมทั้งสร้างความตระหนักของลูกจ้างในหน่วยงานเพื่อขจัดการทุจริต ตลอดจนให้การประสานความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการป้องกันการทุจริต²⁵⁶ อันเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานในภาครัฐในการต่อต้านการทุจริตและประชาชนมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานของรัฐ²⁵⁷ เป็นต้น

4.3.2.1 ผู้ชี้เบาะแส

ในประเทศเกาหลีใต้ ผู้ชี้เบาะแสเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการกระทำ ความผิดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ในการรายงานการทุจริตบุคคลใดก็ตามที่ตระหนักถึงการทุจริตอาจชี้เบาะแสการทุจริตดังกล่าวต่อหน่วยงานต่อต้านการทุจริต²⁵⁸ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองหากรู้เห็นหรือถูกบังคับให้กระทำการทุจริตสามารถส่งเรื่องไปยังหน่วยงานด้านการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบหรือหน่วยงานต่อต้านการทุจริตได้²⁵⁹ การกำหนดบุคคลผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวได้เปิดให้โอกาสให้การชี้เบาะแสมามีขึ้นได้ไม่ว่าบุคคลใดก็ตามทั้งผู้ชี้เบาะแสที่เป็นบุคคลทั่วไป หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระบวนการในการชี้เบาะแสนั้นข้อมูลอันเป็นเบาะแสต้องเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงและไม่มีเจตนาในทางไม่สุจริต²⁶⁰ และหากกรณีที่บุคคลใดให้ข้อมูลอันเป็นเท็จจะต้องถูกระวางโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้²⁶¹ สำหรับการชี้เบาะแสนั้น และการชี้เบาะแสต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุข้อมูลอัน

²⁵⁶ The Anti-Corruption Act 2001, Article 2.

²⁵⁷ The Anti-Corruption Act 2001, Article 6.

²⁵⁸ The Anti-Corruption Act 2001, Article 25.

²⁵⁹ The Anti-Corruption Act 2001, Article 26.

²⁶⁰ The Anti-Corruption Act 2001, Article 27.

²⁶¹ The Anti-Corruption Act 2001, Article 49.

เป็นการแสดงถึงตัวตนของผู้ชี้เบาะแส ชื่อของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา พฤติการณ์การกระทำความผิด และ เหตุผลในการการชี้เบาะแสดังกล่าว หรืออาจทำด้วยวาจาก็ได้แต่ต้องมีหลักฐานในการสนับสนุนและมี เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการรับการชี้เบาะแสเป็นผู้รับการชี้เบาะแส และเจ้าหน้าที่ผู้รับการชี้เบาะแสดอง บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้²⁶² เพื่อให้การชี้เบาะแสเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะทำให้ ผู้ชี้เบาะแสได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

4.3.2.2 ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครอง

การชี้เบาะแสการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเบาะแสข้อมูลเป็นส่วนสำคัญ ที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง ดังนั้นเบาะแสข้อมูลที่จะเปิดเผยและ ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นเบาะแสที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด²⁶³ เช่น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสินบนเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลอื่น การกระทำซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ โดยการ ใช้อำนาจในตำแหน่งและหน้าที่ของตน หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ผู้ชี้เบาะแสย่อมสามารถนำเบาะแสร้องเรียนไปยังหน่วยงานด้านการต่อต้านการทุจริตได้

4.3.2.3 หน่วยงานในการกำกับดูแล

การชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศเกาหลีใต้มีหน่วยงานต่อต้านการ ทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) เป็น หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในรัฐและให้การส่งเสริม ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตเพื่อตระหนักถึงปัญหาในเรื่องการทุจริต ด้วยการใช้ระบบ Open Data ที่ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบรัฐได้เองอย่างสะดวก และให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ตั้งแต่เริ่มให้เบาะแสข้อมูลต่อ ACRC จนกระทั่งการร้องเรียนได้มีการวินิจฉัยตัดสิน และยังคงคุ้มครอง

²⁶² The Anti-Corruption Act 2001, Article 28.

²⁶³ The Anti-Corruption Act 2001, Article 35.

จนถึงเวลาที่ผู้กระทำความผิดพ้นโทษออกมา ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแก้แค้นผู้ชี้เบาะแส อีกทั้งยังมีรางวัลตอบแทนผู้ชี้เบาะแสเพื่อเป็นแรงจูงใจประชาชนให้มีความกล้าหาญมากขึ้นในชี้เบาะแส

ในการดำเนินการต่อการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีการชี้เบาะแสการทุจริตเพื่อให้ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด หน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) ต้องดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนดังกล่าวเบื้องต้นว่ามีน้ำหนักเพียงพอหรือไม่ โดยระยะเวลาที่จะพิจารณากำหนดไว้ที่ 60 วัน²⁶⁴ หากการร้องเรียนดังกล่าวมีมูลในการกระทำความผิด หน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) มีอำนาจดำเนินการจัดทำสำนวนการสืบสวนสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการ หรือจะส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามแต่ประเด็นที่เกี่ยวข้อง จากนั้น หน่วยงานที่รับเรื่องจากหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) จะต้องดำเนินการทำการสรุปผลการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและแจ้งกลับมายัง หน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) เพื่อแจ้งต่อผู้ชี้เบาะแส ทั้งนี้ หน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) สามารถที่จะแจ้งข้อหาการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยตรงหากมีการสงสัยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น และมีอำนาจที่จะขอให้มีการสอบสวนใหม่ หากเห็นว่ากระบวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปแล้วปรากฏว่าเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วผลการวินิจฉัยไม่หนักแน่นเพียงพอหรือที่มีการคุกคามหรือปฏิบัติต่อผู้ชี้เบาะแสโดยมิชอบ และถ้าการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีผลไม่ถูกต้องส่งฟ้องหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง ACRC มีอำนาจดำเนินการจัดทำสำนวนสืบสวนสอบสวนยื่นฟ้องต่อศาลได้เพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีต่อไป²⁶⁵

4.3.2.4 การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส

การมีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเป็นสิ่งจำเป็นในการสนับสนุนให้มีการชี้เบาะแสการกระทำผิดโดยที่ไม่เกรงกลัวถึงความเสียหายหรือความเสียหายที่พึงจะเกิดขึ้นกับผู้ชี้เบาะแสหรือคนใกล้ชิด เช่น การถูกกลั่นแกล้ง ข่มขู่ หรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งการที่ผู้ชี้เบาะแสต้องเสี่ยงภัยก็ด้วยเจตนาที่จะให้เกิดความโปร่งใสขึ้นในสังคมและไม่เพิกเฉยต่อการกระทำ

²⁶⁴The Anti-Corruption Act 2001, Article 30.

²⁶⁵The Anti-Corruption Act 2001, Article 32.

ความผิด การกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสร่วมทำให้ผู้ชี้เบาะแสรู้สึกปลอดภัยและเป็นหลักประกันได้ว่าเมื่อให้เบาะแสข้อมูลการกระทำผิดต่อหน่วยงานรัฐแล้วจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และหากมีมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้มาตรการชี้เบาะแสเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ตามกฎหมายด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers 2011 ได้กำหนดให้หน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) และเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนต้องปกปิดข้อมูลของผู้ชี้เบาะแส อันได้แก่ ข้อมูลส่วนตัว อาชีพ ที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงานของผู้ชี้เบาะแสและบุคคลซึ่งอาจมีความผิดจากเบาะแสที่นำมาแจ้ง ข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้ชี้เบาะแสนำมาเปิดเผยและข้อมูลซึ่งหากผู้ชี้เบาะแสแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ห้ามมิให้เผยแพร่หรือส่งต่อ ข้อมูลของผู้ชี้เบาะแสไปยังบุคคลที่สามยกเว้นจะได้รับความยินยอมจากผู้ชี้เบาะแสให้เปิดเผยได้²⁶⁶ ในกรณีที่ผู้ชี้เบาะแสหรือญาติต้องเผชิญหรือมีแนวโน้มว่าจะเผชิญกับภัยอันตรายอันกระทบต่อความเป็นอยู่ ชีวิต หรือร่างกายของตนเองผู้ชี้เบาะแสหรือญาติสามารถร้องขอมาตรการคุ้มครองส่วนบุคคล (Personal protection measures) ต่อหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) ซึ่งหากหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) เห็นว่ามีความจำเป็นอาจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานจัดให้มีมาตรการคุ้มครองส่วนบุคคลแก่ผู้ชี้เบาะแสหรือญาติเท่าที่จำเป็น และเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานที่ได้รับการร้องขอมาตรการคุ้มครองส่วนบุคคลจะต้องจัดให้มีมาตรการดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยไม่ชักช้า²⁶⁷ และหากผลของการชี้เบาะแสการทุจริตซึ่งเป็นการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาที่ผู้ชี้เบาะแสนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย หน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) อาจร้องขอให้ศาลมีการลดโทษหรือยกโทษที่เกิดจากการกระทำผิดของผู้ชี้เบาะแสได้ ซึ่งจะเป็นผลผูกมัดให้หน่วยงานที่ได้รับการร้องขอต้องปฏิบัติตาม ยกเว้นว่าจะมีเหตุผลอันสมควร²⁶⁸ การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสยังครอบคลุมอยู่ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น มาตรการที่ทำให้ผู้ชี้เบาะแสเกิดการเสียเปรียบในการดำเนินการตอบโต้ผู้ชี้เบาะแส ขัดขวางการชี้เบาะแสหรือบังคับผู้ชี้เบาะแสให้ยกเลิกการชี้เบาะแสนั้น²⁶⁹ และผู้ชี้เบาะแสสามารถร้องขอเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง หรือขอโอนย้ายสถานที่ทำงานได้หากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาพิจารณา

²⁶⁶ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 12.

²⁶⁷ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 13.

²⁶⁸ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 14.

²⁶⁹ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 15.

เห็นว่าเหมาะสม ในกรณีที่ผู้ชี้เบาะแสได้รับผลกระทบจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม เช่น การเลิกจ้าง การกระทำอื่นใด ๆ ที่กระทบ สิทธิหรือทำให้ลดลงซึ่งสิทธิต่างของผู้ชี้เบาะแสมิสิทธิในการร้องขอ มาตรการคุ้มครองต่อหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) อันเป็นเหตุจากมาจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม²⁷⁰ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและ ปกป้องสิทธิพลเมือง (ACRC) ในการร้องขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงาน บริหาร ศูนย์ให้คำปรึกษา สถาบันการแพทย์ และอื่น ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อการสืบสวน สอบสวนและดำเนินมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้ความ ร่วมมือยกเว้นมีเหตุผลอันสมควรแก่การปฏิเสธ²⁷¹

สำหรับมาตรการการให้รางวัลนั้น ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าผู้ชี้เบาะแสมารถยื่นเรื่อง ต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตได้ก็ต่อเมื่อผลของการเปิดเผยข้อมูลนั้นนำไปสู่การได้กลับคืน หรือเพิ่มขึ้นของรายได้ของรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นหรือมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ กำหนดไว้ และ กระบวนการพิจารณาจะต้องแล้วเสร็จภายในห้วงระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งกฎหมายก็ได้บัญญัติไม่ห้าม การจ่ายเงินรางวัลและเยียวยาซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น²⁷² ส่วนการให้เงินเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบ จากการเปิดเผยข้อมูลอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ อาทิ การใช้จ่ายเพื่อรักษาทางกายภาพและจิตใจ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนงาน ตำแหน่ง หรือสถานที่อยู่อาศัย

โดยสรุปกฎหมาย Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers 2011 ของประเทศเกาหลีใต้ ให้ความสำคัญคุ้มครองและสนับสนุนประชาชนผู้ชี้เบาะแสการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และการกระทำความผิดอื่น ๆ โดยมีหน่วยงาน The Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้ กฎหมาย มีการกำหนดช่องทางและวิธีการในการชี้เบาะแสที่ชัดเจน และมีกระบวนการในการ ตรวจสอบคำร้องขอคุ้มครองของผู้ชี้เบาะแสในกรณีถูกแก้แค้นตอบโต้หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็น ธรรม

การให้ความสำคัญคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสอันเป็นมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่สำคัญ ได้แก่ การให้ความสำคัญคุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลของผู้ชี้เบาะแส ในกรณีที่มีแนวโน้มว่าผู้ชี้เบาะแสหรือ ญาติต้องเผชิญอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกาย กำหนดให้มีคุ้มครองความปลอดภัยทางกายภาพ การ

²⁷⁰ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 17.

²⁷¹ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 25.

²⁷² Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 20.

ผ่อนปรนและการให้อภัยในการกระทำความผิดกฎหมายของผู้เบาะแสหากการชี้เบาะแสนั้นนำไปสู่การเปิดเผยการกระทำความผิดอาชญากรรม เปิดโปงหรือเชื่อมโยงไปยังการกระทำความผิดอื่น ซึ่งผู้ชี้เบาะแสดาจได้รับการลดโทษ หรือยกโทษ และในกรณีที่การชี้เบาะแสมีข้อมูลเกี่ยวกับงานซึ่งเป็นความลับของผู้ชี้เบาะแสมิให้ถือว่าการชี้เบาะแสนั้นเป็นการละเมิดการรักษาความลับในวิชาชีพของผู้ชี้เบาะแส และผู้ชี้เบาะแสยังสามารถร้องขอเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง และโอนย้ายสถานที่ทำงานได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดให้เงินรางวัล และเงินบรรเทาทุกข์กรณี ผู้ชี้เบาะแสหรือญาติได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย หรือจิตใจ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการย้ายเปลี่ยนตำแหน่งงาน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เป็นต้น

4.1.2.5 กรณีตัวอย่างการชี้เบาะแส

การทุจริตของประเทศเกาหลีใต้ถือได้ว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรงและมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเห็นได้จากการดำเนินคดีแก่ประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้นำของประเทศในกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ อย่าง ปัก กึน เฮ” อดีตประธานาธิบดีหญิงคนแรกของเกาหลีใต้ ในข้อหาการทุจริต ใช้อำนาจโดยมิชอบ รีดไถ รับสินบน เอื้อผลประโยชน์ให้พวกพ้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “นางชอย ชุน ซิล” เพื่อนสนิทที่ได้รับฉายา “รัสเซียหญิง” ขณะที่คนดังในวงการธุรกิจเกาหลีใต้ที่ใกล้ชิดก็ถูกดำเนินคดีด้วยหลายคน ซึ่งคดีนี้ได้มีการตัดสินพิพากษาให้จำคุกอดีตประธานาธิบดีหญิงคนแรกของเกาหลีใต้และพวก ซึ่งหัวหน้าผู้พิพากษาศาลชั้นต้นกรุงโซล ระบุโทษจำคุกและปรับเงินเป็นเรื่องเหมาะสมแล้วเหตุอดีตผู้นำหญิงยังไม่สำนึกในสิ่งที่ทำผลสรุปออกมาเรียบร้อยสำหรับ น.ส.ปัก กึน เฮ อดีตประธานาธิบดีเกาหลีใต้ วัย 66 ปี ผู้นำหญิงคนแรกของประเทศ ที่ต้องปิดฉากชีวิตการเมืองกลายมาเป็นนักโทษคดีอาญา หลังศาลชั้นต้นกรุงโซล เกาหลีใต้ ตัดสินให้ น.ส.ปัก กึน เฮ มีความผิดจริงให้ข้อหาทุจริตใช้อำนาจมิชอบ ปล่อยให้เพื่อนคนสนิทเข้ามาบริหารจัดการรัฐบาลอยู่เบื้องหลังไปจนถึงปีบังคับให้กลุ่มธุรกิจนายทุนยักษ์ใหญ่ในเกาหลีใต้ บริจาคเงินเข้ากระเป๋าส่วนตัวโดยผ่านมูลนิธิต่างๆ นายคิม เซ ยุน หัวหน้าผู้พิพากษา ได้อัดสินให้ลงโทษ น.ส.ปัก กึน เฮ ด้วยการจำคุกเป็นเวลา 24 ปี พร้อมปรับเงิน 18,000 ล้านบาท หรือประมาณ 526 ล้านบาท ฐานมีความผิดในข้อหา 16 กระทง จากทั้งหมด 18 กระทง ทั้งใช้อำนาจโดยมิชอบรีดไถเงินจากบริษัทเอกชนอย่างน้อย 18 แห่ง เป็นมูลค่ากว่า 77,400 ล้านบาท เพื่อนำมาจัดตั้งกองทุนไม่แสวง ผลกำไรให้กับนางชอย ชุน ซิล เพื่อน

สนิท ้วย 61 ปี ที่มีได้มีตำแหน่งอะไรในรัฐบาลปีบริษัทฮุนได มอเตอร์ บริษัทเทเลคอมเคที บริษัท ถลุงเหล็กพอสโค ให้ลงนามทำสัญญากับบริษัทหลายแห่งของนางชอย ปีบบังคับบริษัทล็อตเต กรุ๊ป ให้ บริจาคเงิน 7 ล้านวอน แก่มูลนิธิของนางชอย ซึ่งเงินดังกล่าวมีการส่งผ่านมายัง น.ส.ปัก กึน เฮ ก่อน นำไปมอบให้นางชอย ซึ่งถือเป็นการรับสินบน ขณะเดียวกัน น.ส.ปัก กึน เฮ ยังถูกพบว่ามีความผิด ฐานรีดไถเงิน 1,600 ล้านวอน จากบริษัทเทคโนโลยียักษ์ใหญ่อย่างบริษัท ซัมซุง และปีบเอาเงิน 8,900 ล้านวอน จากกลุ่มทุนเอสเค กรุ๊ป นำมา บริจาคให้มูลนิธินางชอย นำเอกสารลับทางราชการ 47 ฉบับ มามอบให้นางชอยไปจนถึงบังคับให้บริษัทซัมซุงซื้อผ้าและรถยนต์แก่ลูกสาวของนางชอย สั่ง ปลดข้าราชการและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งโดยมิชอบ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ด้าน น.ส. ปัก กึน เฮ ซึ่งถูกคุมขังในเรือนจำกลางกรุงโซล มาตั้งแต่เดือน มี.ค.2560 ปฏิเสธที่จะเดินทางมาฟังคำ พิพากษา หลังจากเจ้าตัวได้แสดงจุดยืนต่อต้านการพิจารณาคดี เนื่องจากศาลได้อนุมัติการควบคุมตัว น.ส.ปัก กึน เฮ ไปอีก 6 เดือน ระหว่างรอการพิจารณาคดีในช่วงเดือน ต.ค.2560 ซึ่ง น.ส.ปัก กึน เฮ กล่าวหาว่าศาลเลือกปฏิบัติ และตัวเองตกเป็นเหยื่อของการล้างแค้นทางการเมือง พร้อมทั้งยืนยัน ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่กรณีนี้นายคิม เซ ยุน หัวหน้าผู้พิพากษาศาลชั้นต้นกรุงโซล ระบุระหว่างอ่านคำ พิพากษาว่า โทษจำคุกและปรับเงินเป็นเรื่องเหมาะสม เนื่องจาก น.ส. ปัก กึน เฮ ไม่มีความสำนึกใน สิ่งที่ทำลงไป ทั้งยังพยายามผลักความรับผิดชอบไปให้ผู้อื่น โดยที่ไม่มีข้อแก้ตัวอันน่าเชื่อถือ ส่วนเรื่อง ยื่นอุทธรณ์สามารถทำได้ภายในเวลา 7 วัน

สำหรับการดำเนินการชี้เบาะแสการกระทำความผิดของ น.ส.ปัก กึน เฮ และนาง ชอย ชุน ซิล เพื่อนสนิทที่ได้รับฉายาในกลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับสูงรัฐบาลและสื่อมวลชนว่า “รัฐปูดิน หลึง” เริ่มต้นมาจากการประท้วงของกลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัยเอห์ฮวาในเดือน ก.ย.2559 ที่ กล่าวหาว่ามีการแก้เกรดให้ลูกสาวนางชอยนำไปสู่การเปิดสอบสวนโดยอัยการรัฐ จนพบเบาะแสอัน น่าตกใจว่า นางชอย ชุน ซิล ครอบครองข้อมูลภายในและกำหนดการของรัฐบาลเกาหลีใต้ เป็น จำนวนมาก จึงเริ่มมีการจับกุมสอบสวนคนวงในเป็นระยะๆ กระทั่งอัยการประกาศเปิดฉากการ สอบสวน น.ส.ปัก กึน เฮ ที่ทำให้รัฐสภาเกาหลีใต้ ตัดสินใจลงมติถอดถอน น.ส.ปัก กึน เฮ ออกจาก ตำแหน่งประธานาธิบดีเกาหลีใต้ พร้อมตัดสิทธิคุ้มครองทางการเมือง

จากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นทำให้หลายฝ่ายเชื่อมั่นในมาตรการของการบังคับใช้ กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศเกาหลีใต้เป็นอย่างมากและ เป็นการให้ความสำคัญของปัญหาการทุจริตของภาครัฐเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจอย่างยิ่งต่อผู้กระทำ ความผิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียเองซึ่งมีหน้าที่ในการรักษา

ผลประโยชน์ของสาธารณะ และทำให้หลายฝ่ายทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนกล้าออกมาชี้เบาะแสการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งการให้ความสำคัญของมาตรการการชี้เบาะแสมที่มีประสิทธิภาพทำให้ประเทศเกาหลีใต้เป็นแบบอย่างของกล้าดำเนินคดีกับผู้อำนวยการตำแหน่งในระดับสูง

โดยสรุป กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตหรือกระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือมีการกระทำซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตามกฎหมายให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส การให้ความคุ้มครองนั้นจะเกิดขึ้นในทันทีโดยผลของกฎหมายตั้งแต่เมื่อเริ่มมีการดำเนินการชี้เบาะแสและในระหว่างดำเนินการสอบสวนและการให้พิจารณาวินิจฉัยของหน่วยงาน โดยเริ่มจากการปกปิดชื่อที่อยู่ของผู้ชี้เบาะแส ตำแหน่งหน้าที่การงานมิให้โดนกลั่นแกล้งเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหรือพักการปฏิบัติหน้าที่ คุ้มครองแกสิทธิเสรีภาพต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินรวมถึงผู้ใกล้ชิดกับผู้ชี้เบาะแสและเมื่อได้รับผลกระทบถูกแก้แค้นตอบโต้ผู้ชี้เบาะแสมีสสิทธิในการใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วยตนเองต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่ามีการโต้ตอบต่อการชี้เบาะแสภายหลังจากได้ดำเนินการแล้วเสร็จ

กฎหมายประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายมีทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐที่มีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ของตนเองในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ซึ่งกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 2013 เป็นกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือภาครัฐ อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา ในการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐหรือประโยชน์ต่อสาธารณะ และให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสจากการถูกตอบโต้หรือข่มขู่ว่าจะตอบโต้ผู้ชี้เบาะแสและยังให้การคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสด้วย ซึ่งกฎหมายการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแก่รัฐของรัฐบาล ได้กำหนดการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไว้สามประเภทได้แก่ การให้ความคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดี การให้ความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้าง ข่มขู่ หรือเลือกปฏิบัติและการเยียวยาจากการกระทำการปกปิดข้อมูลส่วนตัว ส่วนกฎหมาย Whistle Blower Protection Act 1994 ของมลรัฐควีนแลนด์ผู้ชี้เบาะแสไม่มีความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แต่อาจมีความรับผิดจากการกระทำของผู้ชี้เบาะแสในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการชี้เบาะแสเกี่ยวกับประโยชน์

สาธารณะ และกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการโต้ตอบ โดยมีโทษทั้งจำคุกหรือลงโทษปรับ และการกระทำการโต้ตอบยังถือว่าเป็นการทำละเมิดซึ่งผู้กระทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกตอบโต้ และกฎหมาย Whistle BLOWER Protection Act 2001 ของมลรัฐวิกตอเรีย เบาะแสกำหนดให้การคุ้มครองการโต้ตอบผู้ชี้เบาะแสเป็นสาเหตุได้รับความเสียหายถือเป็นการกระทำละเมิด สามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำการโต้ตอบดำเนินการเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้หยุดการกระทำนั้นหากผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งปรับทั้งจำคุก

กฎหมายประเทศเกาหลีใต้ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers 2011 มีมาตรการให้การคุ้มครองซึ่งกำหนดให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่สอบสวนต้องปกปิดข้อมูลของผู้ชี้เบาะแส อันได้แก่ ข้อมูลส่วนตัว อาชีพ ที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงานของผู้ชี้เบาะแสและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ชี้เบาะแสและ ห้ามมิให้เผยแพร่หรือส่งต่อข้อมูลของผู้ชี้เบาะแสไปยังบุคคลที่สามยกเว้นจะได้รับความยินยอมจากผู้ชี้เบาะแสให้เปิดเผยได้ หากการชี้เบาะแสการทุจริตซึ่งเป็นการละเมิดผลประโยชน์สาธารณะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาที่ผู้ชี้เบาะแสซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตนั้น กฎหมายมีมาตรการการลดโทษหรือยกโทษที่เกิดจากการกระทำความผิดของผู้ชี้เบาะแสได้ ซึ่งจะเป็นผลผูกมัดให้หน่วยงานที่ได้รับการร้องขอต้องปฏิบัติตาม ยกเว้นว่าจะมีเหตุผลอันสมควรและการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสยังครอบคลุมอยู่ในรูปแบบกรณีที่ผู้ชี้เบาะแสได้รับผลกระทบจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม เช่น การเลิกจ้าง การกระทำอื่นใด ๆ ที่กระทบ ลิดรอน หรือทำให้ลดลงซึ่งสิทธิต่างของผู้ชี้เบาะแสมีสิทธิในการร้องขอมาตรการคุ้มครองต่อหน่วยงาน อันเป็นเหตุจากมาจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม เป็นต้น

ดังนั้นการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสทั้งสามประเทศข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไว้เป็นการเฉพาะและมีความครอบคลุมในขณะที่การให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อการมีมาตรการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่ครอบคลุมและเป็นระบบมากขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีกฎหมายให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยเฉพาะ เพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ของการดำเนินการชี้เบาะแสการทุจริตหรือการกระทำความผิดอย่างอื่นที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะและมาตรการให้ความคุ้มครอง

ผู้ชี้เบาะแส อีกทั้งเป็นการส่งเสริมและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ชี้เบาะแสว่าเมื่อดำเนินการชี้เบาะแสแล้วมีกฎหมายให้การคุ้มครองเป็นการเฉพาะและจะได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

เพื่อประโยชน์และความสะดวกในการทำความเข้าใจในกระบวนการและเงื่อนไขต่างๆตามบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวกับการชี้เบาะแสของต่างประเทศทั้ง ประเทศอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลีใต้ ผู้เขียนจึงได้แสดงบทสรุป ปราบกฏในตารางสรุปดังต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวกับการชี้เบาะแสของต่างประเทศ

ประเด็น	ประเทศอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศเกาหลีใต้
1. บทบัญญัติกฎหมาย - ในระดับรัฐบาลกลาง - ในระดับมลรัฐ	- Whistleblower Protection Act 1989	- Public Interest Disclosure Act 2013 - Whistle Blower Protection Act 1994 - Whistle Blower Protection Act 2002	- The Anti-Corruption Act 2001
2. บทนิยาม (ก) ผู้ชี้เบาะแส	- ผู้ที่เปิดเผยมการกระทำ ความ ผิด ก ฎ ห ม า ย ระ เบียด ข ้อ บ ัง ค ับ ของ เจ้าหน้า ที่ของ รัฐ ภาย ใน หน่วยงาน ของ รัฐ หรือ องค์กร ธุรกิจ ต่าง ๆ ซึ่ง เป็นการ	- ผู้ชี้เบาะแสจะต้องเป็น เจ้าหน้าที่ของ รัฐ หรือ เคย เป็น เจ้าหน้า ที่ของ รัฐ ที่ ได้ พบ เห็น ก าร ก ระ ร ะ ทำ ความ ผิด ใน การ ทู จ ริ ต การ ฝ่าฝืน ก ฎ ห ม า ย อัน ก่อ ให้ เกิด ความ เสี่ยง หาย ต่อ ผล ประโยชน์ ของ สาธารณะ	ในการรายงานการทุจริต บุคคลใดก็ตามที่ตระหนักถึงการทุจริตอาจชี้เบาะแสการทุจริตดังกล่าวต่อหน่วยงานต่อต้านการทุจริต หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเองหากรู้เห็น หรือ ถูก บังคับ ให้ กระทำ การ ทุจริต สามารถ ส่ง เรื่อง ไป

ประเด็น	ประเทศอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศเกาหลีใต้
(ข) เบาะแส	<p>กระทำ ความ ผิด ที่ ก่อ ให้ เกิด ผล เสีย ต่อ ผล ประ โย ช น์ ของ สาธารณะ</p> <p>- การกระทำการทุจริต การใช้อำนาจโดยมิชอบ การบริหารจัดการที่ ผิดพลาดอย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำ ความ ที่ ส่ ง ผล เสี ย ต่ อ ผลประโยชน์สาธารณะ การกระทำที่เป็นภัย อันตรายเฉพาะเจาะจงที่ ส่งผลต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของ ประชาชน</p>	<p>- การกระทำความผิดใน การทุจริต การฝ่าฝืน กฎหมาย อันก่อให้เกิด ความ เสี ย หาย ต่ อ ผล ประ โย ช น์ ของ สาธารณะ</p> <p>- การทุจริตต่อหน้าที่ การ ประมาทเลินเล่อให้เกิด ผลกระทบต่อประโยชน์ สาธารณะ การซื้อเบาะแส สิ่งที่เป็นภัยอันตรายต่อ สุขภาพอนามัยของ สาธารณะและสิ่งแวดล้อม หรือความปลอดภัยของ ส่วนร่วม</p>	<p>ยังหน่วยงานด้านการสืบสวน สอบสวน คณะกรรมการ ติดตามและตรวจสอบหรือ หน่วยงานต่อต้านการทุจริตได้</p> <p>-การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ให้ ได้รับผลประโยชน์เพื่อตนเอง หรือบุคคลอื่นโดยการละเมิด การใช้อำนาจในตำแหน่งและ หน้าที่ของตน</p>
2. หน่วยงานกำกับดูแล	<p>-คณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม</p> <p>-สำนักงานที่ปรึกษา พิเศษ</p>	<p>- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน</p>	<p>- หน่วยงานต่อต้านการทุจริต และปกป้องสิทธิพลเมือง</p>

ประเด็น	ประเทศอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศเกาหลีใต้
3. มาตรการคุ้มครอง	<ul style="list-style-type: none"> - ความสุจริตของผู้ชี้เบาะแสไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา - ให้การคุ้มครองโดยผลของกฎหมายตั้งแต่เริ่มดำเนินการ - ให้การคุ้มครองโดยผู้ชี้เบาะแ้ายื่นคำร้อง - ห้ามเปิดเผยข้อมูลผู้ชี้เบาะแส - ให้การคุ้มครองการติดต่อผู้ชี้เบาะแส 	<ul style="list-style-type: none"> - ความสุจริตของผู้ชี้เบาะแสไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง - - ให้การคุ้มครองโดยผู้ชี้เบาะแ้ายื่นคำร้อง - ห้ามเปิดเผยข้อมูลผู้ชี้เบาะแส - ให้การคุ้มครองการติดต่อหรือข่มขู่ผู้ชี้เบาะแส - ผู้ชี้เบาะแ้ามีสถานีร้องขอให้หยุดการกระทำการชั่วคราวในการติดต่อผู้ชี้เบาะแส 	<ul style="list-style-type: none"> - ความสุจริตของผู้ชี้เบาะแสไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา - ให้การคุ้มครองโดยผลของกฎหมายตั้งแต่เริ่มดำเนินการ - ให้การคุ้มครองโดยผู้ชี้เบาะแ้ายื่นคำร้อง - ห้ามเปิดเผยข้อมูลผู้ชี้เบาะแส - ให้การคุ้มครองการติดต่อผู้ชี้เบาะแส -
4. มาตรการแจ้งการตรวจสอบเบาะแส	หากไม่มีมูลความผิดส่งกลับคืนแก่ผู้ชี้เบาะแสพร้อมด้วยเหตุผล	หากไม่มีมูล ความผิดส่งกลับคืนแก่ผู้ชี้เบาะแสพร้อมด้วยเหตุผล	หากไม่มีมูลความผิดส่งกลับคืนแก่ผู้ชี้เบาะแสพร้อมด้วยเหตุผล
5. มาตรการแรงจูงใจ - หลักเกณฑ์	- ช่วยเหลือของผู้ชี้เบาะแส ;ช่วยส่งเสริมระดับการชี้เบาะแสและ	-	- การใช้จ่ายเพื่อรักษาทางกายภาพและจิตใจ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนงาน

ประเด็น	ประเทศอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศเกาหลีใต้
	ป้องกันอาชญากรรม		ตำแหน่ง หรือสถานที่อยู่อาศัย
6. มาตรการลงโทษ			
- ผู้ชี้เบาะแส	- กรณีชี้เบาะแสนั้นเป็น เท็จ รับผิดชอบทั้งทางอาญา และทางแพ่ง	- กรณีชี้เบาะแสของ หน่วยงานราชการลับ, ข้าราชการ กรอง	- กรณีชี้เบาะแสนั้นเป็นเท็จ รับผิดชอบทั้งทางอาญา
- ผู้ถูกชี้เบาะแส	- กรณีกระทำการตอบโต้ รับผิดชอบทั้งทางอาญา	- กรณีกระทำการโต้ตอบ รับผิดชอบทั้งทางอาญา และทาง แพ่งคดีใช้คำสั่งใหม่ ทดแทน	- กรณีกระทำการโต้ตอบรับ ผิดทางอาญา

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหากระบวนการชี้เบาะแสการทุจริตโดยภาคประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561

ในการศึกษาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกลไกการชี้เบาะแสการทุจริตให้แก่องค์กรอิสระของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560²⁷³ ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิยมชอทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤตินิยมชอดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริงให้การรับรองส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่รวมถึงการสร้างความปลอดภัยและการมีคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561²⁷⁴ ได้บัญญัติว่า “เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐาน

²⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 63.

²⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 33.

สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าว ต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการ เพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

(๒) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณี พบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการ ทุจริตรวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและ ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

(๔) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ....”

จากบัญญัติข้างต้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดย การใช้กลไกการชี้เบาะแสโดยสุจริตให้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอันเกี่ยวกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนสามารถร้องเรียนกล่าวหา ร้องทุกข์ ชี้เบาะแส การกระทำต่าง ๆ อันมิชอบด้วยกฎหมายตามกระบวนการหรือช่องทางต่อองค์กรได้และได้รับการ ความคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี พบว่ากระบวนการชี้เบาะแสการทุจริตโดย ภาคประชาชนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้นมีปัญหาที่ต้องพิจารณาโดยเฉพาะหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ชี้เบาะแสและมาตรการคุ้มครอง ผู้ชี้เบาะแส มาตรการสนับสนุนส่งเสริมการชี้เบาะแสและการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรม ที่ไม่ได้มี การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนจะขอวิเคราะห์สภาพปัญหาการชี้เบาะแสการทุจริตให้แก่คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเด็นดังกล่าวตามลำดับดังนี้

5.1 หลักเกณฑ์การชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามที่ได้ศึกษาแนวคิดการชี้เบาะแสการทุจริตให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น การพัฒนากระบวนการชี้เบาะแสและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเห็นได้ถึง ความไม่เป็นเอกภาพและความชัดเจนของกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนกระบวนการนำเบาะแสข้อมูลที่ได้มีการชี้เบาะแสนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด ซึ่งย่อมส่งผลถึง ประสิทธิภาพของการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ของการชี้เบาะแสยังขาดการให้ความหมายของการเป็นผู้ชี้เบาะแสที่ชัดเจนและช่องทางของการชี้เบาะแส ซึ่งการชี้เบาะแสเป็นกลไกอันสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องให้การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อช่วยกันรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะร่วมกัน

5.1.1. ผู้ชี้เบาะแส

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นการรักษาซึ่งผลประโยชน์ของสาธารณะที่มีอยู่ร่วมกันของสังคมอันเกิดจากการชาติจิตสำนึกอย่าง ร้ายแรงของผู้กระทำโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ซึ่งเป็นที่ไว้วางใจ ของประชาชนที่มีหน้าที่และอำนาจในการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสาธารณะ การมีกลไก การตรวจสอบการทำงานที่หรือการใช้อำนาจที่มีของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐพึงต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการชี้เบาะแสการทุจริตตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้²⁷⁵ จึงกล่าวได้ว่าเป็นที่มาของบุคคลที่ถูก เรียกว่า “ผู้ชี้เบาะแส” และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

²⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 63.

การพิจารณานิยามของผู้ชี้เบาะแสในทางวิชาการซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น มีการให้คำจำกัดความไว้หลายลักษณะ ดังนี้ ผู้ชี้เบาะแสเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในองค์กรเดียวกับผู้ถูกชี้เบาะแส การทุจริตหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดหรือรู้เห็น รับทราบถึงเบาะแสของการทุจริตนั้น²⁷⁶ หรือบุคคลทั่วไปที่พบเห็นและต้องการชี้เบาะแสการกระทำความผิดนั้นซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ²⁷⁷ ประกอบกับการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้นำนิยามความหมายของการเป็น “พยาน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 บังคับใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยอนุโลม²⁷⁸ ซึ่ง “พยาน หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน”²⁷⁹ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ชี้เบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรัยผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็น “พยาน” ที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคล

อนึ่ง ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.²⁸⁰ ได้ให้นิยามความหมายของ “พยาน” หมายความว่า บุคคลใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือหรือกันไว้เป็นพยาน

²⁷⁶ ศศิณา เงยวิจิตร, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ," หน้า 4.

²⁷⁷ วิทยากร เชียงกุล, *อธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา*, หน้า 322.

²⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, มาตรา 131.

²⁷⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 4.

²⁸⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562, ข้อ 4.

จากการให้นิยามความหมายของผู้ชี้เบาะแสดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีการกำหนดให้นิยามผู้ชี้เบาะแสไว้โดยเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หากแต่ให้นำนิยามความหมายของการเป็น “พยาน” ตามกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาบังคับใช้กับผู้ชี้เบาะแสการทุจริตซึ่งให้ความคุ้มครองในฐานะที่เป็นพยาน ยังไม่ได้ครอบคลุมความคุ้มครองไปถึงผู้ชี้เบาะแสดังที่ปรากฏในคำนิยามตามกฎหมายดังกล่าว “พยาน หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาหรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” จากนิยามนี้ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ชี้เบาะแส ซึ่งอาจมีบทบาทเป็นเพียงแค่ผู้ชี้เบาะแสที่พบเห็นและต้องการชี้เบาะแสการกระทำความผิดนั้นที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะโดยไม่อาจเปิดเผยตนเองและยอมเป็นพยาน ย่อมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ อีกทั้งทำให้เกิดความลังเลในการให้ความหมายของการชี้เบาะแสที่ขาดเอกภาพและความชัดเจนของกฎหมายนำไปสู่การปฏิบัติที่ต้องนำกฎหมายหลายฉบับมาบังคับใช้ ประกอบกับการให้ความคุ้มครองซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับ “สิทธิ” ของผู้ชี้เบาะแส

สำหรับการให้นิยามความหมายของต่างประเทศอเมริกา ออสเตรเลียและเกาหลีใต้พบว่าได้กำหนดนิยามผู้ชี้เบาะแสไว้ดังนี้ ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ของสหรัฐอเมริกา ผู้ชี้เบาะแส หมายถึง ผู้ที่เปิดเผยการกระทำความผิดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของสาธารณะของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐ ในการกระทำความผิดต่อหน้าที่ การทุจริต หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย²⁸¹ และในประเทศออสเตรเลียตามกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสในมลรัฐควีนแลนด์ กฎหมาย Whistle Blower Protection Act 1994 ได้กำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ชี้เบาะแสที่เป็นบุคคลทั่วไป (Anybody) ในการดำเนินการชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายในการละเมิดหรือเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ การกระทำก่อให้เกิดต่อผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการชี้เบาะแสโดยบุคคลทั่วไปที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตของบุคคลไร้ความสามารถหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการชี้เบาะแสการกระทำการโต้ตอบผู้ชี้เบาะแสเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ²⁸² และในมลรัฐวิกตอเรีย กฎหมาย Whistle Blower Protection Act 2001 ได้กำหนดผู้ชี้เบาะแสให้เป็นบุคคลธรรมดา (Natural Person)

²⁸¹ Whistleblower Protection Act, Section 2302 (a) (2) (b).

²⁸² Whistle Blower Protection Act 1994, Section 8.

ผู้ที่เชื่ออย่างมีเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐได้เข้าร่วมหรือเสนอว่าจะเข้าร่วมในการกระทำความผิดในการทุจริต การกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมาย โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือผลเสียต่อหน่วยงานหรือผลประโยชน์ของรัฐ²⁸³ ส่วนในประเทศเกาหลีใต้ กฎหมาย The Anti-Corruption Act 2001 ผู้ชี้เบาะแส เป็นผู้ทำหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ในการรายงานการทุจริตบุคคลใดก็ตามที่ตระหนักถึงการทุจริตอาจชี้เบาะแสการทุจริตดังกล่าวต่อหน่วยงานต่อต้านการทุจริต หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองหากู้เห็นหรือถูกบังคับให้กระทำการทุจริตสามารถส่งเรื่องไปยังหน่วยงานด้านการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบหรือหน่วยงานต่อต้านการทุจริตได้²⁸⁴ การกำหนดบุคคลผู้ชี้เบาะแสดังกล่าวได้เปิดให้โอกาสให้การชี้เบาะแสสามารถมีขึ้นได้ไม่ว่าบุคคลใดก็ตามทั้งผู้ชี้เบาะแสที่เป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในการชี้เบาะแสนั้นผู้ชี้เบาะแสต้องไม่มีเจตนาในทางไม่สุจริต และหากกรณีบุคคลใดให้ข้อมูลอันเป็นที่จะต้องถูกระวางโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าในกฎหมายต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นต่างกำหนดนิยามความหมายของผู้ชี้เบาะแสเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เป็นเอกภาพและมีความชัดเจน และให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสครอบคลุมถึงบุคคลทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พบเห็นและต้องการชี้เบาะแสการกระทำความผิดนั้นที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น การให้ความหมายของ “ผู้ชี้เบาะแส” จึงต่างกับ “พยาน” คือ ผู้ชี้เบาะแสการทุจริต หมายถึงบุคคลซึ่งเป็นผู้ร้องเรียน หรือผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการโดยอาจจะแสดงหรือไม่แสดงตัวตนต่อหน่วยงาน หรือสาธารณะให้รับรู้ก็ได้ และผู้ชี้เบาะแสการทุจริตอาจแสดงบทบาทเป็นพยานในคดีหรือไม่ก็ได้เช่นกัน สำหรับพยาน หมายถึงผู้มาให้ข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในคดี ซึ่งอาจไม่ใช่บุคคลคนเดียวกับผู้ชี้เบาะแสแต่เป็นผู้ที่ถูกกล่าวถึง หรือผู้รู้ข้อเท็จจริงในคดีนั้นๆ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การชี้เบาะแสในนิยามความหมายของผู้ชี้เบาะแสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ผู้เขียนเห็นว่ามิได้กำหนดความหมายของผู้ชี้เบาะแสไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดความสับสนในการให้ความหมายของการเป็นผู้ชี้เบาะแสที่ขาดเอกภาพและความชัดเจนของกฎหมายนำไปสู่ในทางปฏิบัติเกิดการสับสนระหว่างการเป็นผู้ชี้เบาะแสและการเป็นพยาน เพราะบางครั้งทั้งสองบทบาททับซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ บ่อยครั้งที่ผู้ชี้เบาะแสเพิ่มบทบาทมาเป็นพยาน และผู้ชี้เบาะแส อาจมีบทบาทเป็นเพียงแค่ที่พบเห็นและต้องการชี้เบาะแสการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่อาจเปิดเผยตนเองและยอมเป็นพยาน

²⁸³ Whistle Blower Protection Act 2001, Section 5.

²⁸⁴ The Anti-Corruption Act 2001, Article 26.

ย่อมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ การนำกฎหมายหลายฉบับมาบังคับใช้ ทำให้เกิดความสับสนในกระบวนการจัดการคุ้มครองได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวทางการแก้ไขการขาดเอกภาพและความชัดเจนทางกฎหมายดังกล่าว ควรกำหนดบทนิยามผู้ชี้เบาะแสไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ไว้โดยเฉพาะ ตามบทนิยามใน มาตรา 4 “ผู้ชี้เบาะแส” หมายความว่า “บุคคลใดๆ ผู้ซึ่งมาให้เบาะแสหรือข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ของสาธารณะแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือหรือกันไว้เป็นพยานโดยความยินยอมของผู้ชี้เบาะแส” เพื่อให้มีความหมายที่ครอบคลุมถึงบุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำความผิดต้องการชี้เบาะแสข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับความคุ้มครองโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในฐานะการเป็นพยานก็ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาคประชาชนได้อย่างแท้จริง

5.1.2 การเปิดเผยข้อมูล

การกระบวนกรชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 นั้นอาจกล่าวได้ว่ามีหลากหลายรูปแบบซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้หน้าที่และอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการช่องทางในการชี้เบาะแสเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีรูปแบบวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และไม่ทำให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อผู้ชี้เบาะแส²⁸⁵ ซึ่งมีช่องทางของการชี้เบาะ เช่น ในรูปแบบของการทำเป็นหนังสือ วาจาทางโทรศัพท์ โทรสารทางไปรษณีย์ หรือช่องทางในระบบอินเทอร์เน็ต (internet) ผ่านทางเว็บไซต์ (website) เป็นต้น ทั้งนี้การชี้เบาะแสในกรณีที่ทำด้วยวาจา ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานใต้สวนที่จะบันทึกรายละเอียดข้อมูลเบาะแสของผู้ชี้เบาะแสร่วมถึงเบาะแสและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพร้อมพยานหลักฐานไว้ให้ครบถ้วน ซึ่งเบาะแสดังกล่าวถือว่าเป็นความลับของ

²⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, มาตรา 33.

ทางราชการ จะเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะทราบมิได้²⁸⁶ จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติในการ การชี้เบาะแสเป็นรูปแบบที่ได้กำหนดไว้มีความชัดเจนและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการ รักษาซึ่งความลับโดยให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ

อนึ่ง รูปแบบของการชี้เบาะแสในกรณีที่ผู้ชี้เบาะแสไม่ประสงค์จะเปิดเผยตนที่อยู่ใน ลักษณะของบัตรสนเท่ห์ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะไม่ได้รับการยอมรับเบาะแสจากผู้ชี้เบาะแสที่ไม่ประสงค์ เปิดเผยตัวเพราะเห็นว่าเบาะแสดังกล่าวขาดความน่าเชื่อถือถึงแหล่งที่มาและอาจให้เบาะแสเพื่อกลั่น แกล้งระหว่างบุคคล ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หนังสือดังกล่าวที่มีการชี้เบาะแสโดยไม่เปิดเผย รายละเอียดของตัวผู้ชี้เบาะแสคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้ หาก การชี้เบาะแสนั้นมีข้อมูลเบาะแสและพยานหลักฐานที่ครบถ้วน

อย่างไรก็ดี กระบวนการภายหลังจากการชี้เบาะแสหากผู้ชี้เบาะแสต้องการทราบถึง ผลของการดำเนินการชี้เบาะแสว่าเบาะแสดังกล่าวนั้นได้รับการพิจารณาเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำ ความผิดหรือไม่อย่างไรนั้น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นหรือ ดำเนินการวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานของการชี้เบาะแสนั้นผู้ถูกชี้เบาะแสมีพฤติการณ์การกระทำ ความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่อย่างไร กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ให้การเปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยถึงการชี้มูลความผิดนั้นให้แก่ผู้ชี้เบาะแสหรือเบาะแสที่มี พยานหลักฐานไม่เพียงพอในการดำเนินการชี้มูลความผิด ให้เบาะแสนั้นเป็นอันตกไปได้²⁸⁷ ทั้งนี้การ เปิดเผยข้อมูลจะเปิดเผยชื่อผู้ถูกชี้เบาะแส ผู้ชี้เบาะแสและ ผู้ซึ่งเป็นพยานมิได้ และต้องไม่กระทบต่อ รูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือ เผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่าง การดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะ เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ให้ถือว่าเป็นความลับของทาง ราชการ แต่อย่างไรก็ดีการเปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการชี้มูล ความผิดจากการชี้เบาะแสดังกล่าว ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปแบบของการเปิดเผยความเห็น

²⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, มาตรา 60.

²⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, มาตรา 36.

หรือคำวินิจฉัยไว้ทำให้ผู้ชี้เบาะแสไม่สามารถทราบถึงการดำเนินการชี้เบาะแสเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำ ความผิดได้ ย่อมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมการชี้เบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เอื้ออำนวย ความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการชี้เบาะแส

สำหรับการเปิดเผยข้อมูลของต่างประเทศ ในประเทศออสเตรเลียกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของมลรัฐวิกตอเรีย Whistleblowers Protection Act 2001 กำหนดให้มีการชี้เบาะแสการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) หรือถ้าเบาะแสนั้นเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของ หน่วยงานรัฐใดให้ดำเนินการชี้เบาะแสต่อหน่วยงานรัฐนั้น²⁸⁸ ซึ่งการชี้เบาะแสจะกระทำด้วยวาจาหรือ ลายลักษณ์อักษรก็ได้โดยต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการชี้เบาะแสของหน่วยงานที่มีอำนาจรับเรื่องและ ผู้ชี้เบาะแสสามารถปกปิดชื่อของตนได้ (anonymous)²⁸⁹ หากผู้ชี้เบาะแสไม่สามารถระบุตัวบุคคล หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเบาะแสก็สามารถเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้เช่นกัน ในการพิจารณา เบาะแส เมื่อมีการชี้เบาะแสให้หน่วยงานต้องพิจารณาและจัดทำข้อสรุปที่ได้รับการชี้เบาะแสว่าเป็น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายหรือไม่และต้องระบุด้วยว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วน เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่ โดยต้องแจ้งต่อ ผู้ชี้เบาะแส ในส่วนของผู้ชี้เบาะแสที่ไม่เปิดเผยชื่อหากหน่วยงานรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ ชี้เบาะแสเป็นประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายต้องแจ้งผู้ชี้เบาะแสให้ทราบ²⁹⁰

ดังนั้นหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลในการให้ความเห็นหรือคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปแบบของการเปิดเผยความเห็นหรือคำ วินิจฉัยไว้ ทำให้ผู้ชี้เบาะแสไม่สามารถทราบถึงผลของการดำเนินการชี้เบาะแสเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำ ความผิดได้ ซึ่งกฎหมายได้ให้หน้าที่และอำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเปิดเผยความเห็น หรือคำวินิจฉัยของการชี้เบาะแสเพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการพิจารณาชี้มูลความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย และมีหน้าที่

²⁸⁸ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 6 (1).

²⁸⁹ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 7.

²⁹⁰ Whistleblowers Protection Act 2001, Section 29.

กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยผลของการดำเนินการให้ความเห็นหรือคำวินิจฉัยถึงเบาแสของการทุจริตนั้น จึงเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลให้มีความครอบคลุมและมีความชัดเจนของกฎหมาย นำไปสู่การปฏิบัติ มีประสิทธิภาพและเป็นแรงจูงใจให้ผู้ชี้เบาะแสเข้ามามีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่นการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ขององค์กร ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวก และความปลอดภัยให้แก่ผู้ชี้เบาะแสที่ไม่เปิดเผยตัวตนให้ได้รับทราบถึงผลของการดำเนินการชี้เบาะแส

5.2 มาตรการการให้การคุ้มครองแก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริต

มาตรการคุ้มครองประชาชนผู้ชี้เบาะแสการทุจริตมีความสำคัญในแง่ของความเชื่อมั่นของผู้ชี้เบาะแสที่จะชี้เบาะแสให้กับองค์กรที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หรือไม่ได้รับผลกระทบเลย ซึ่งหากไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสจะทำให้ผู้ชี้เบาะแสไม่กล้าดำเนินการชี้เบาะแส เพราะการชี้เบาะแสผู้ชี้เบาะแสมีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญต่อความสูญเสียชีวิต ทรัพย์สินของตนเอง และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสหากบุคคลดังกล่าวได้รับผลกระทบ อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว แต่หลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองยังไม่ชัดเจนในกระบวนการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่ไม่เอื้ออำนวยความสะดวกในการชี้เบาะแส ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นหลักประกันแก่ผู้ที่จะชี้เบาะแสได้ว่าเมื่อชี้เบาะแสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ชี้เบาะแสอย่างแท้จริง

5.2.1. กระบวนการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส

การใช้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสผู้ชี้เบาะแสสามารถดำเนินการยื่นคำร้องให้มีการคุ้มครองได้ด้วยตนเอง เมื่อมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความปลอดภัยหรือถูกข่มขู่คุกคามหรือมีผลกระทบจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสหรือเมื่อเจ้าหน้าที่โดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าผู้ชี้เบาะแสไม่ได้รับความปลอดภัยหรือเกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ชี้เบาะแส สามารถดำเนินการให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสได้²⁹¹ เมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการพิจารณาว่าการชี้เบาะแสใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ชี้เบาะแส เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรัวผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีมาตรการให้การคุ้มครองบุคคลดังกล่าวโดยกฎหมายให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา โดยในส่วนของกระบวนการวิธีการให้ความคุ้มครองคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการคุ้มครองพยานกับบุคคลดังกล่าวด้วย ว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษและผู้ที่ได้รับความคุ้มครองต้องได้รับความยินยอมในการคุ้มครองหรือช่วยเหลือ²⁹²

การพิจารณารับคำร้องขอให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กฎหมายให้อำนาจเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ดีหลักการ การพิจารณาการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการพิจารณารับคำร้องขอเพื่อให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสเมื่อได้รับผลกระทบจากการเป็นผู้ชี้เบาะแสที่เป็น เอกภาพของกฎหมายที่ครอบคลุมและชัดเจน ย่อมส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดความแน่นอนในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส และอาจทำให้ผู้ชี้เบาะแสขาดความเชื่อมั่นหรือ ว่างใจได้เมื่อยื่นคำร้องให้ความคุ้มครองแล้วจะไม่ได้รับความคุ้มครอง นำไปสู่การให้ความคุ้มครองผู้ ชี้เบาะแสในเบื้องต้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อสร้างความมั่นใจและว่างใจของผู้ชี้เบาะแสในการ

²⁹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 6.

²⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา

ยื่นคำร้องขอให้คุ้มครอง จึงเห็นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการพิจารณาในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสให้มีความชัดเจนและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

สำหรับการยื่นคำร้องขอให้คุ้มครองของต่างประเทศ ในประเทศอเมริกาการให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 นั้นจะเกิดขึ้นในทันทีโดยผลของกฎหมายตั้งแต่เมื่อเริ่มมีการดำเนินการชี้เบาะแสในการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสระหว่างดำเนินการสอบสวนของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษหรือในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มิให้โดนกลั่นแกล้งทั้งทางกายภาพและการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่หรือย้ายหน่วยงานหรือพักการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชี้เบาะแส หรือผู้ชี้เบาะแสอาจยื่นคำร้องขอด้วยตนเองเพื่อได้รับความคุ้มครอง ซึ่งกฎหมายมุ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมปรับปรุงการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ชี้เบาะแส เพื่อป้องกันมิให้มีการแก้แค้นตอบโต้ผู้ชี้เบาะแสที่ได้ชี้เบาะแสโดยสุจริต และเพื่อช่วยขจัดการกระทำผิดภายในรัฐบาล โดยมีเหตุผลว่าผู้ชี้เบาะแสไม่ควรได้รับผลกระทบ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติที่ต้องห้าม ดังนั้นผู้ชี้เบาะแสจึงได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกตอบโต้จากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษโดยผลของกฎหมายในทันทีเมื่อมีการเริ่มดำเนินการชี้เบาะแส โดยสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษไม่รับการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสมิได้หากการชี้เบาะแสนั้นกระทำโดยสุจริต

5.2.2. มาตรการการคุ้มครอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบังคับใช้มาตรการในการคุ้มครองพยานผู้ชี้เบาะแสพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการในการคุ้มครองพยานสืบเนื่องมาจากการชี้เบาะแสการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชี้เบาะแสการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ และร่ำรวยผิดปกติซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและผู้มีอิทธิพลอาจใช้หน้าที่และอำนาจคุกคาม ช่มชู้ ทำร้าย กำจัดพยานซึ่งเป็นผู้ชี้เบาะแส หรือผู้ใกล้ชิด มีการกีดกันพยานไม่ให้พยานไปให้การต่อเจ้าหน้าที่หรือศาลได้ ซึ่งการให้ความคุ้มครองดังกล่าวนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องพิจารณาปรากฏแน่ชัดแล้วว่ามีเหตุอันควรให้ความคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง จากการยื่นคำร้องขอให้การคุ้มครองตามมาตรการต่างๆ

แต่อย่างไรก็ดี การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสการทุจริตกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา

พ.ศ. 2546 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การรับรองสิทธิของพยานในคดีอาญา โดยเฉพาะทั้งก่อนดำเนินคดีและหลังดำเนินคดีเสร็จสิ้น²⁹³ ในการจัดให้มีกระบวนการควบคุมครองพยานที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่พยานได้รับผลกระทบในความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมถึงผู้ที่ใกล้ชิดกับพยานโดยการถูกตอบโต้จากการเป็นผู้ชี้เบาะแสการทุจริต อีกทั้งกำหนดค่าตอบแทนจากรัฐที่จำเป็นและสมควรให้แก่พยานเนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีพยานนั้นมีความสำคัญต่อการค้นหาความจริง ซึ่งการให้ความคุ้มครองกฎหมายกำหนดการให้ความคุ้มครองเป็น 2 ลักษณะ คือ การให้ความคุ้มครองตามมาตราการทั่วไปและการให้ความคุ้มครองตามมาตราการพิเศษ โดยมาตราการทั่วไปในการคุ้มครองพยานที่อาจไม่ได้รับความปลอดภัย ได้แก่ การจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นสมควรและในกรณีจำเป็นอาจขอให้เจ้าพนักงานหรือตำรวจช่วยในการให้ความคุ้มครองพยานตามความจำเป็นและความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดีต้องได้รับความยินยอมจากพยานด้วยถึงจะเป็นการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดตามกฎหมายนี้²⁹⁴ ในส่วนของการให้ความคุ้มครองมาตราการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ได้แก่ การย้ายที่อยู่อาศัยการจ่ายค่าเลี้ยงชีพให้แก่พยานการดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัวสกุลและหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยานได้ช่วยเหลือเรียกร้องสิทธิที่พยานจึงได้รับเป็นต้นโดยมีสำนักงานคุ้มครองพยานสังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญา²⁹⁵

อนึ่ง การให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดตามบทบังคับของกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีอาญาให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดที่เปลี่ยนสถานะมาเป็นพยานในคดีอาญานั้น การชี้เบาะแสดการทุจริตของประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิดและต้องการชี้เบาะแสดให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจเพียงต้องการแค่เป็นผู้ชี้เบาะแสดเท่านั้น ย่อมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ เนื่องจากการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองพยานผู้ชี้เบาะแสดต้องให้การยินยอมเป็นพยานซึ่งมีสถานะเป็นพยานในคดีอาญาตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการรับรองสิทธิของพยานในคดีอาญา จึงไม่อาจนำกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีอาญาดังกล่าวมาบังคับใช้กับประชาชนผู้ชี้เบาะแสดให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรง ซึ่งการให้ความคุ้มครองเป็นมาตรฐานสำคัญประการหนึ่งในการนำมาเป็นเครื่องมือเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดมาตราการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดที่มีความเหมาะสมมาบัญญัติบังคับใช้กับผู้ชี้เบาะแสดเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่

²⁹³ อริยพร โปธิโส, "สิทธิในการได้รับการเยียวยาจากรัฐของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา," วารสารจตุรนิติ (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2552): 137.

²⁹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 6 .

²⁹⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546, มาตรา 10.

และอำนาจในการกำหนดกลไกและมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสที่ครอบคลุมทั้งบุคคลทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาชี้เบาะแสและมาตรการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้ชี้เบาะแส โดยให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสตั้งแต่เมื่อเริ่มมีการดำเนินการชี้เบาะแสและในระหว่างดำเนินการสอบสวนและการให้พิจารณาวินิจฉัยของหน่วยงาน ให้การปกปิดชื่อที่อยู่ของผู้ชี้เบาะแส เพื่อมิให้มีการตอบโต้ผู้ชี้เบาะแสหากมีการฝ่าฝืนให้กำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นรวมถึงคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินรวมถึงผู้ใกล้ชิดกับผู้ชี้เบาะแส ให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา ในการชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งกำหนดให้มีการคุ้มครองการโต้ตอบผู้ชี้เบาะแสอันเป็นสาเหตุได้รับความเสียหายถือเป็นการกระทำละเมิด สามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำการโต้ตอบดำเนินการเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้หยุดการกระทำนั้นหากผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษที่จำและปรับ และกำหนดมาตรการให้เงินรางวัลเพื่อเป็นแรงจูงใจในการชี้เบาะแส และมีหน่วยงานกำกับดูแลให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสโดยเฉพาะ ซึ่งข้อเท็จจริงส่วนนี้ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญหากทำให้ตัวผู้ชี้เบาะแสเองรู้สึกถึงความไม่เชื่อมั่นถึงความคุ้มครองและมีความยุ่งยากในการเข้าสู่กระบวนการชี้เบาะแส และตัดสินใจไม่ให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสอันทำให้ประสิทธิภาพของผู้ชี้เบาะแสนั้นไม่เกิดขึ้น หากเปรียบเทียบกับทางปฏิบัติของกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่าได้มีการประกาศใช้กฎหมายกลางที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการชี้เบาะแสโดยตรงและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น ตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act 1989 ของประเทศอเมริกาและ ตามกฎหมาย Public Interest Disclosure Act 2013 ของประเทศออสเตรเลีย และตามกฎหมาย The Anti-Corruption Act 2002 ของประเทศเกาหลีใต้ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องการชี้เบาะแสได้ง่ายและชัดเจน อันเป็นปัจจัยส่งเสริมการแจ้งเบาะแสประการหนึ่งนั่นเอง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.3 มาตรการสนับสนุนส่งเสริมในการชี้เบาะแสการทุจริต

ในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตอันเกิดจากการกระทำที่ขาดจิตสำนึก จริยธรรม ความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้สิทธิและหน้าที่แก่ประชาชนในการที่จะป้องกันผลประโยชน์ของสาธารณะและไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ²⁹⁶ และกำหนดหน้าที่ของรัฐ ต้อง

²⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 50.

ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริต รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครอง²⁹⁷ ทั้งนี้การส่งเสริมการชี้เบาะแสดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ต้องกำหนดมาตรการและกลไกส่งเสริมให้ประชาชนเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ชี้เบาะแส การกำหนดมาตรการให้รางวัลเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นแรงจูงใจในการเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเหมาะสมในการให้รางวัลตอบแทนผู้ชี้เบาะแสซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการเป็นชี้เบาะแสได้ อนึ่ง การให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ชี้เบาะแสตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังมีข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้การชี้เบาะแสไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นแรงจูงใจประชาชนหันมามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้

5.3.1. การให้รางวัลตอบแทน

การชี้เบาะแสดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อเห็นถึงความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตและความสำคัญของการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะร่วมกัน²⁹⁸ เมื่อมีการเริ่มกระบวนการชี้เบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งพฤติการณ์การกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดในการชี้เบาะแสดต้องเป็นการกระทำความผิดในการทุจริตต่อหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย

²⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 63.

²⁹⁸ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 33.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยหน้าที่และอำนาจดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นและให้ความเห็นหรือคำวินิจฉัยในการชี้เบาะแสหากการชี้เบาะแสของผู้ชี้เบาะแสนั้นมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงให้ดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดต่อไป และเพื่อสร้างแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์สาธารณะและการบริการจัดการบ้านเมืองของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพอันส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศด้วยนั้น กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะกำหนดมาตรการเพื่อให้เงินรางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและเป็นตัวอย่างให้แก่สังคมขึ้น ในกรณีที่มีการชี้เบาะแสเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบุคคลใดร่ำรวยผิดปกติ โดยการชี้เบาะแสนั้นเป็นผลให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้ชี้เบาะแสจึงจะได้รับเงินสินรางวัลตามระเบียบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด²⁹⁹ ในการให้เงินรางวัล แต่ก็เป็นหลักเกณฑ์การให้รางวัลตอบแทนสำหรับผู้ชี้เบาะแส หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สิน เฉพาะความผิดกรณีร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงความผิดฐานอื่นๆตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อีกทั้งหลักเกณฑ์การให้รางวัลตอบแทนไม่มีความชัดเจนชัดซึ่งถึงความเหมาะสมกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ชี้เบาะแสอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นบทบัญญัติสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมให้ประชาชนเข้าชี้เบาะแสการกระทำความผิดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้เงินสินรางวัลเป็นการตอบแทน แต่ในทางปฏิบัติมาตรการดังกล่าวก็ไม่เพียงพอที่จะเป็นการจูงใจและส่งเสริมให้ประชาชนชี้เบาะแสการกระทำผิดต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้นเพื่อให้การชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมีประสิทธิภาพในการดำเนินการการให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้ชี้เบาะแส ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดความผิดให้ครอบคลุมถึงความผิดฐานอื่นๆตามที่กฎหมายได้กำหนด อีกทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การให้รางวัลตอบแทนผู้ชี้เบาะแสให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ชี้เบาะแสที่ในการให้ความสมัครใจเข้าร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยไม่เกรงกลัวต่อผลกระทบอันจะเกิดขึ้นต่อตนเองและบุคคลผู้ใช้ชีวิตเพื่อรักษาซึ่งผลประโยชน์ของสาธารณะ

²⁹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 137.

5.3.2. ค่าชดเชยความเสียหาย

มาตรการให้การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ซื้อเบาะแส เป็นมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ซื้อเบาะแสดำเนินการฟ้องร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการเยียวยาความเสียหายนี้เพื่อให้ผู้ซื้อเบาะแสได้รับสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการทำละเมิดตอบโต้ของผู้ถูกซื้อเบาะแสให้ได้รับการลงโทษ ซึ่งค่าเสียหายการทำละเมิดต้องอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะ อันมีพฤติการณ์ร้ายแรงและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง หรือการกระทำตามอำเภอใจหรือแสวงหาประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลอื่น ที่จะกำหนดค่าเสียหายในเชิงค่าสินไหมทดแทนตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติ³⁰⁰ เพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิดไม่ให้เกิดการกระทำเช่นนั้นอีก ขณะเดียวกันต้องการให้การลงโทษนี้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นไม่ให้มีกระทำความผิดตาม ซึ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากความเสียหายในลักษณะการทำละเมิดของผู้ซื้อเบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้เมื่อผู้ซื้อเบาะแสดเกิดความไม่ปลอดภัยและความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิที่กฎหมายกำหนด รวมถึงคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ซื้อเบาะแส มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เกิดจากการกระทำโดยเจตนาของผู้ถูกซื้อเบาะแสอันเป็นความผิดในทางอาญาเนื่องจากการให้เบาะแสดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.³⁰¹ ซึ่งค่าทดแทนที่ผู้ซื้อเบาะแสจะได้รับนี้เป็นสิทธิหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พึงจัดให้มีการช่วยเหลือเยียวยาผู้ซื้อเบาะแสเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมของความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้มีใช้เป็นสิทธิที่ผู้ซื้อเบาะแสได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผู้กระทำการตอบโต้ในการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิด อีกทั้งการกระทำการโต้ตอบของผู้ซื้อเบาะแสตามกฎหมายกำหนดเพียงฐานความผิดในทางอาญาเท่านั้นไม่ได้มีหลักเกณฑ์ให้ผู้กระทำการโต้ตอบต้องรับผิดในทางแพ่งเพื่อชดใช้ค่าเสียหาย³⁰² เพื่อให้การควบคุมครองผู้ซื้อเบาะแสและผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในกรณีที่เกิด

³⁰⁰ สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์, "ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ: การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย," วารสารดุลพินิจ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2549): 93.

³⁰¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, มาตรา 131.

³⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561,

ความเสียหายให้ได้รับความคุ้มครองที่ครอบคลุม ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์การเยียวยาชดใช้ความเสียหายให้มีความชัดเจนครอบคลุมถึงการเยียวยาชดใช้ความเสียหายในลักษณะการทำละเมิดของผู้กระทำการโต้ตอบให้มีความรับผิดชอบในทางแพ่ง เพื่อให้ผู้ชี้เบาะแสสามารถมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับการให้ความคุ้มครองสิทธิชดใช้ความเสียหายของผู้ชี้เบาะแส ในกฎหมายประเทศออสเตรเลีย หลักเกณฑ์การเรียกค่าเสียหายในการทำละเมิดเพื่อมีสิทธิเรียกร้องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในทุกมลรัฐปรากฏและกฎหมายบางฉบับ ผู้ชี้เบาะแสที่ถูกโต้ตอบที่ได้รับความเสียหายหรือเชื่อว่าจะได้รับความเสียหายจากการถูกโต้ตอบสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ทำการโต้ตอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือหยุดการกระทำดังกล่าว³⁰³ และระหว่างการพิจารณาผู้ชี้เบาะแสอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราวให้ผู้กระทำการตอบโต้หยุดการกระทำนั้นได้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา The Whistleblower Protection Act 1989 กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ชี้เบาะแสซึ่งเป็นลูกจ้างของรัฐบาลกลางสามารถนอกจากมีสิทธิร้องเรียนการถูกตอบโต้ตามกฎหมายนี้ ผู้ชี้เบาะแายังมีสิทธิได้รับการเยียวยาตามที่กฎหมายอื่นด้วย³⁰⁴ และในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ผู้ชี้เบาะแสอาจการเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ผู้ถูกชี้เบาะแสทำละเมิดตามกฎหมายทำให้ตนได้รับความเสียหายโดยจะต้องกำหนดในคำร้องและพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับค่าชดเชยหรือมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนตามสิทธิของกฎหมายที่พึงจะได้รับ³⁰⁵

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

มาตรา 177.

³⁰³ Whistleblower Protection Act 2002.

³⁰⁴ The Whistleblower Protection Act 1989.

³⁰⁵ Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers of 2011, Article 20.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การทุจริตเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศและ เป็นปัญหาที่ทั่วโลกได้ให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีส่วนร่วมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยกลไกการชี้เบาะแสหรือวิธีการอื่นใด อีกทั้งกำหนดให้องค์กร กำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องให้การส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตโดยภาคประชาชน อย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หากแต่ปัจจุบันพบว่ายังคงมีการทุจริตที่ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐที่มี เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจ หน้าที่โดยมิชอบเพื่อหวังหรือแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ เช่น การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่าคดีทุจริต ที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้น การแสวงหาเบาะแสหรือพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดมัก เป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร และกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจร่วมมือกับภาคเอกชน เบาะแสที่ เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่จะสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ของการกระทำความผิดมักจะอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด และมักถูกปกปิดหรือถูก ทำลายโดยผู้กระทำความผิด การชี้เบาะแสการกระทำความผิดจึงเป็นกลไกที่จะทำให้การกระทำ ความผิดฐานทุจริตถูกเปิดเผยและถูกตรวจสอบโดยองค์กรกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต ซึ่งในต่างประเทศการชี้เบาะแสการกระทำความผิดในลักษณะนี้เรียกว่า Whistleblowing (การเป่านกหวีด) เป็นการแสดงออกของบุคคลที่ไม่เห็นด้วยต่อการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

การทุจริตอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมักเกิดขึ้นในหน่วยงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยผู้ชี้เบาะแสะจะเป็นผู้ที่พบเห็นหรือได้รับรู้รับทราบการกระทำความผิดหรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดในการทุจริตนั้นและมีความประสงค์ที่จะชี้เบาะแสะการกระทำให้แก่องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการดำเนินการตรวจสอบการกระทำความผิดและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยการทุจริตอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในต่างประเทศ หลายประเทศได้ให้ความสำคัญกับการชี้เบาะแสะการทุจริต อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ โดยประเทศเหล่านี้ได้มีการบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสะซึ่งเป็นทั้งประชาชนที่เป็นบุคคลทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้างทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยถือว่าการชี้เบาะแสะการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นช่องทางสำคัญที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตและการกระทำผิดกฎหมายในภาครัฐได้อย่างกว้างขวาง ทั้งยังเป็นการสอดส่องการกระทำความผิดในภาครัฐอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวพบว่า มีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการชี้เบาะแสะไว้เป็นระบบกำหนดมาตรการในการรักษาความลับของผู้ชี้เบาะแสะ มีการจัดตั้งคณะบุคคลที่มีความเป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนของผู้ชี้เบาะแสะ ช่องทางในการชี้เบาะแสะและผู้ชี้เบาะแสะสามารถติดตามผลการตรวจสอบการดำเนินการพิจารณาและองค์กำกับดูแลต้องแจ้งให้ผู้ชี้เบาะแสะทราบถึงผลของการพิจารณาด้วย เพื่อให้ผู้ชี้เบาะแสะ มีความมั่นใจว่าเบาะแสะที่ตนชี้ไปนั้นมีการตรวจสอบพิจารณาหาความจริงจนได้ข้อยุติ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญของกระบวนการชี้เบาะแสะ คือ มาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสะทั้งเป็นการคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐานหรือกรณีถูกแก้แค้นตอบโต้ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบธรรมมีความชัดเจน การคุ้มครองความปลอดภัยต่อชีวิตและร่างกาย การคุ้มครองจากการถูกแก้แค้นตอบโต้และการปฏิบัติที่ไม่ชอบธรรมภายในองค์กร การคุ้มครองจากการถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง และการดำเนินการทางวินัย การคุ้มครองโดยให้ได้รับการแก้ไขเยียวยากรณีถูกแก้แค้นตอบโต้จนได้รับความเสียหาย โดยให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามความจำเป็น รวมทั้ง มีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการแก้แค้นตอบโต้ผู้ชี้เบาะแสะ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า หากกฎหมายกำหนดประเภท ขั้นตอน และการควบคุมการชี้เบาะแสะ โดยจำกัดมิให้มีการชี้เบาะแสะในบางเรื่องมากเกินไป เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับราชการลับ ก็จะส่งผลให้การชี้เบาะแสะองค์กรกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้มีการชี้เบาะแสะการกระทำความผิดในการทุจริตได้

สำหรับประเทศไทยองค์การกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตโดยภาคประชาชนด้วยกลไกการชี้เบาะแสดการทุจริตให้แก่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และการคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดได้โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยาน ในคดีอาญาโดยได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จะเห็น ได้ว่า กระบวนการดำเนินการชี้เบาะแสดการทุจริตโดยภาคประชาชนแก่คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตนั้นยังไม่เป็นระบบดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ กล่าวคือ กฎหมายได้ให้สิทธิ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่หลักเกณฑ์อื่น ๆ เช่น หลักเกณฑ์การชี้เบาะแสด ในการเป็นผู้ชี้เบาะแสดที่จะได้รับความคุ้มครองบริบทของนิยาม ความหมายของผู้ชี้เบาะแสด รูปแบบของการเปิดเผยข้อมูลยังไม่มี ความชัดเจน ยิ่งโดยเฉพาะมาตรการ การให้ความคุ้มครองยังไม่มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดเป็นการเฉพาะเจาะจง หากแต่มีการ ให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาที่ถือว่า ผู้ชี้เบาะแสดการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเปลี่ยนสถานะเป็นพยานในคดีอาญาจึง จะได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งการส่งเสริมแรงจูงใจในการชี้เบาะแสด ในการรับรางวัลตอบแทนแก่ ผู้ชี้เบาะแสดยังขาดความเหมาะสมที่ผู้ชี้เบาะแสดต้องเสี่ยงต่อการรับผลกระทบทั้งตนเองและบุคคล ใกล้ชิด ซึ่งภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับปัญหาการชี้เบาะแสดการทุจริตโดยภาคประชาชนเป็นสำคัญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การชี้เบาะแสดให้มีความชัดเจนเพื่อให้ผู้ชี้เบาะแสดได้รับความคุ้มครองอย่าง แท้จริง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์การชี้เบาะแสดการทุจริตโดยภาคประชาชนพบว่า ในต่างประเทศมีการ บัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสดในภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายที่ มีความชัดเจน สำหรับประเทศไทย แม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ชี้เบาะแสดและมีหลักเกณฑ์ ในการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 แล้วก็

ตาม แต่กฎหมายของประเทศไทยก็ยังมีใช้กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ชี้เบาะแสโดยเฉพาะ
 ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ชี้เบาะแส
 การทุจริตในภาครัฐ โดยมีหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของของมาตรการทางกฎหมาย เช่น

1. กำหนดนิยามความหมายของผู้ชี้เบาะแส ในมาตรา 4 ดังนี้

“ผู้ชี้เบาะแส” หมายความว่า “บุคคลใดๆ ผู้ซึ่งมาทำให้เบาะแสหรือข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิด
 ผลเสียต่อผลประโยชน์ของสาธารณะแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือหรือ
 กันไว้เป็นพยานโดยความยินยอมของผู้ชี้เบาะแส”

2. กำหนดหลักเกณฑ์ที่การเปิดเผยผลการพิจารณาเบาะแสในประกาศคณะกรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยรูปแบบ ออนไลน์ หรือเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการ
 ป.ป.ช.

3. กำหนดบทลงโทษทางแพ่งในหมวด 11 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ที่กระทำการกั
 แค้นตอบโต้ต่อผู้ชี้เบาะแสเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ชี้เบาะแสสามารถเรียกร้องค่าเสียหาย

4. กำหนดมาตรการในการแก้ไขเยียวยาในหมวด 7 ว่าด้วยการส่งเสริมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริต กรณีที่ผู้ชี้เบาะแสถูกกัแค้นตอบโต้ได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ
 ทรัพย์สิน มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่น ๆ โดยกำหนดไว้

5. กำหนดเงื่อนไขการให้รางวัลให้แก่ผู้ชี้เบาะแสที่เป็นผลประโยชน์แก่รัฐ ตามระเบียบ
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจัดให้มีรางวัลตอบแทนหรือ
 ประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยการกำหนดให้มีความเหมาะสม
 กับผลกระทบที่ผู้ชี้เบาะแสได้รับ

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการ
 ทุจริตด้วยกลไกการชี้เบาะแสเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ
 เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปัจจัยหนึ่ง ซึ่งการมีส่วนร่วมในการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตโดยการชี้เบาะแสของประชาชนพบว่าในกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทยก็
 มีการส่งเสริมและสนับสนุนในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยภาคประชาชน ตั้ง
 นั้นเพื่อให้การดำเนินการชี้เบาะแสมีประสิทธิภาพและให้การดำเนินการบริหารจัดการของภาครัฐ

เป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมตามระบบประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ทุกคนมีจิตสำนึกในการช่วยกันรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน และการชี้เบาะแสให้แก่รัฐเป็นการรักษาสีทึบขั้นพื้นฐานในตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐต้องให้การรับรอง และให้การคุ้มครองผู้ชี้เบาะแสของประชาชน



บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวณัฐรดา ชัยพัฒน์
วัน เดือน ปี เกิด	10 มกราคม 2532
สถานที่เกิด	สุราษฎร์ธานี
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ปริธีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ที่อยู่ปัจจุบัน	1635/1 ถนนเจริญนคร แขวงบางลำภูล่าง เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร 10600



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

หนังสือต่างประเทศ

A. Ghillyer, Ph.D. Business Ethics: A Real World Approach. New York: Mc Graw-Hill, 2008.

หนังสือภาษาไทย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กลเม็ดเด็ดปึกคอร์ดรับขึ้น. กรุงเทพฯ: บริษัทซัคเซส มีเดีย จำกัด, 2547.

ครั้งที่ 7. อุบลราชธานี: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2549.

จรรุวรรณ สุขุมาลพงษ์. แนวโน้มของคอร์ปชั่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2546.

ฉวีวรรณ นิลวงศ์. คู่มือในการเฝ้าระวังความเสี่ยงการทุจริต. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป.ป.ท., 2562.

เชาวนะ ไตรมาศ. การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2546.

ทิวากร แก้วมณี. ธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2559.

ธงชัย เลิศวิไลรัตนพงศ์ และคณะ. คู่มือการป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน. กรุงเทพฯ: กรมอนามัย, 2559.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์ปชั่น สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2553.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อนการคอร์ปชั่น. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2549.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

ปธาน สุวรรณมงคล. การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์การพิมพ์ จำกัด, 2558.

- ปธาน สุวรรณมงคล. คอร์รัปชัน ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางการแก้ไข. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. คอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2544.
- พิศอำไพ สมความคิด. มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- ยอดชาย วิถีพานิช. บทความวิชาการ เรื่อง มาตรฐานทางจริยธรรม: กลไกใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.
- ลิขิต อีร์เวคิน. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักราชบัณฑิตยสถาน, 2546.
- วิชา อมระดิษฐ์. เอกสารวิจัย สาเหตุของปัญหาคอร์รัปชันและแนวทางการแก้ปัญหาในหน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการทัพบก, 2560.
- วิทยากร เชียงกุล. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549.
- วิทยากร เชียงกุล. อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2547.
- วิทยากร เชียงกุล. อธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2560.
- วิชญพงษ์ โปธิพิรุฬห์. การเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิชญพงษ์ โปธิพิรุฬห์. การเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2561.
- วีระ สมความคิด. การสำรวจสถานภาพองค์กรภาคประชาชนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันทั่วประเทศ พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคณะ. การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2560.
- สถาบันพระปกเกล้า. องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: A.P.กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์, 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555.

- ส่วนวิจัยและวิชาการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549.
- สารานุกรมการเมืองไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ ๓. การเมืองไทยในบริบทความเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่น. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558.
- สำนักงาน ป.ป.ช. ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช., 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ฉบับวิชาการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., 2555.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สาระความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ชุด สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของ ปวงชนชาวไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2560.
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. เอกสารประกอบการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2548.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. พัฒนาการองค์กรอิสระในประเทศไทย กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2547.
- อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.
- อุดม รัฐอมฤต. การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2546.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อต่อต้าน การทุจริตของประเทศไทย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2550.

วารสาร

Pan Suk Kim. Building National Integrity through Corruption Eradication in South Korea. International Public Management Review electronic Journal 8, 2 (2007).

Parliament of Australia. Whistleblowing in Australia—Transparency, Accountability ... but above All,the Truth. 31 (14 February 2005).

Peter Bowden. A Comparative Analysis of Whistleblower Protection. Australian Association for Professional and Applied Ethics 12 (28–30 September 2005).

Rebecca L. Dobias. Amending the Whistleblower Protection Act: Will Federal Employees finally Speak without Fear? Federal Circuit Bar Journal 13 (2003).

Yuhao Li. The Case Analysis of the Scandal of Enron. International Journal of Business and Management 10 (October 2010).

โชคสุข กรกิตติชัย. การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. บทความวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร(ตุลาคม 2560).

กรกช วนกรกุล. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ. นวารสาร มฉก. วิชาการ 32(มกราคม- มิถุนายน 2556).

กรกช วนกรกุล. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ. วารสาร มฉก.วิชาการ 16(มกราคม - มิถุนายน 2556).

คณาธิป ทองรวีวงศ์. The Exemption to the Information Disclosure Principle of the Official Information Act B.E. 2540 : A Study of Personal Information. วารสาร นิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560).

ณัฐกริช เปาอินทร์. มูลเหตุแห่งการเกิดขึ้นและแนวทางการแก้ไขปัญหา การทุจริตประพตมิชอบที่ เหมาะสมโดยผู้นำ. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 6(กันยายน-ธันวาคม 2557).

ธนกฤต วรณัชชากุล. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่กับวิถีแห่งอำนาจ. มติชน(9 พฤษภาคม 2560).

ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. การบริหารจัดการหน่วยงานกลางในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาใน กระบวนการยุติธรรมไทย. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา 18(กุมภาพันธ์ 2562).

ปิยะธิดา อภัยภักดิ์. แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นในหน่วยงานภาครัฐ. วารสารบัณฑิตวิทยาลัย 13(มกราคม – มิถุนายน 2561).

ผู้ตรวจการแผ่นดิน. สิทธิอันชอบธรรม. รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน(2551).

พิชญ์นิฐา พรรณศิลป์. การคอร์รัปชันในระบบราชการไทยแนวทางการป้องกันและแก้ไข. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร 4 2(กรกฎาคม-ธันวาคม2559).

มนต์ชัย จงไกรรัตนกุล. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 3(กันยายน-ธันวาคม 2558).

รักษเกษา ฉ่ำฉาย. Anti- Corruption & Civil Rights Commission (Acrc) Republic of Korea. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 3(กรกฎาคม-กันยายน 2551).

วชนิษฐา คล้ายฉำ. การคุ้มครองพยานของไทยเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่. วารสารสิทธิมนุษยชน 1(มกราคม - มิถุนายน 2555).

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. การเมืองไทยในบริบทความเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่น. สารานุกรมการเมืองไทยสำหรับเยาวชน 3(2558).

สาวตรี สุขศรี. การคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีอาญา. วารสารนิติศาสตร์ 31(กันยายน 2544).

สุทธิชัย หล่อตระกูล. ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม 2(พฤษภาคม - สิงหาคม 2553).

สุรัชชัย พ่วงชูศักดิ์. ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ: การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย. วารสารตุลพาห 2(พฤษภาคม - สิงหาคม 2549).

อริยพร โพธิ์ใส. สิทธิในการได้รับการเยียวยาจากรัฐของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา. วารสารจลนนิติ(มกราคม-กุมภาพันธ์ 2552).

วิทยานิพนธ์

นิติธร สิริธนาชัยกุล. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2526.

ศศิณา เงยวิจิตร. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.

ข้อมูลออนไลน์

Anti- corruption & Civil Rights Commission (ACRC) International Relations Division. The Acrc Implements the “Act on the Protection of the Public Interest

- Whistleblowers [Online]. Available from: <http://www.theioi.org/oi-news/current-news/acrc-implements-act-on-the-protection-of-the-public-interest-whistleblowers> [22 October 2018. 13 December 2011]
- Jason Zuckerman. Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees [Online]. Available from: https://www.americanbar.org/content/newsletter/groups/lable_law/ll_flash/1212_abalel_flash/lel_flash12_2012spec.html [18 May 2019. 2 January 2016]
- Stephen M. Kohnjune. The Whistle-Blowers of 1777 [Online]. 15 May 2018. Available from: <https://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html> [12 July 2011]
- THE STANDARD TEAM, "เตรียมไล่ออก ผอ.ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดขอนแก่น ปมทุจริตเงินสงเคราะห์" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://thestandard.co/prepare-to-dismiss-for-khonkaen-protect-center-director/>.
- Transparency International Switzerland. Jorge Resende – Rsr [Online]. Available from: www.ssm-site.ch [6 mars 2017.
- Transparency International Switzerland. Margrit Zopei Et Esther Wyler, Service Sociaux De La Ville De Zürich [Online]. Available from: www.medienfrelheit.ch [6 mars 2017.
- You call. Australian Whistleblower Legislation [Online]. Available from: <https://www.whistleblowing.com.au/learn/whistleblowing/whistleblowing-legislation/> [18 Aug 2017.
- กระทรวงแรงงาน, "แผนแม่บทป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.mol.go.th/sites/default/files>.
- กรุงเทพธุรกิจ, "ก.ล.ต. ใ้รางวัลคนเป่านกหวีดทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/593727>.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-052>.
- คู่มือสำหรับประชาชน กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน/กล่าวหา - ป.ป.ท., "เจาะลึกกับการทุจริตกับป.ป.ท." [ออนไลน์], แหล่งที่มา www.pacc.go.th

- ไทยรัฐออนไลน์, "นศ.ฝึกงานแฉ! ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งฯ สั่งปลอมเอกสาร เบิกเงิน 6.9 ล้าน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/local/northeast/1198883>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id>.
- ฝ่ายพัฒนาธรรมาภิบาลเพื่อตลาดทุนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, "การแจ้งเบาะแสและข้อร้องเรียน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.spi.co.th/th/corporate-governance/whistleblowing>.
- ฝ่ายวิชาการ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "WhistleBlower" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=62&head=4&item=n5>.
- พงศ์เทพ จารุสุสินธ์, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐตามกฎหมายของประเทศไทย" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option>.
- พงศ์เทพ จารุสุสินธ์, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศไทย" [ออนไลน์], แหล่งที่มา www.lawreform.go.th.
- รินวดี สุวรรณมงคล, "มาตรการภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.sec.or.th/TH/Documents/AboutUs/SEC-internal-trans-anticor>.
- ลงทุนแมน, "ก.ล.ต. คือใคร" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.longtunman.com/15734>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), "สำรวจมาตรการปราบโกงใน ตปท. ทีดีอาร์ไอ เปิดผลประเมินองค์กรอิสระ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://tdri.or.th/2014/09/bangkokbiz-2014-09-02/>.
- สำนักข่าวอิสรา, "ความลักลั่นของกฎหมายไทยไม่คุ้มครองผู้เปิดโปงการกระทำผิด" [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://www.isranews.org/isranews-scoop/37487-law-whistleblower_37487.html.
- สำนักงาน ป.ป.ท., "ขับเคลื่อนการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560" [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://www.pacc.go.th/index.php/home/view_content/1/2868.

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., "สถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน และผลการดำเนินการด้านการ
ปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช." [ออนไลน์], แหล่งที่มา
https://www.nacc.go.th/download/article/article_20190622144027.pdf.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, "ก.ล.ต. กล่าวโทษอดีตผู้บริหาร
BLISS รายกรณีทุจริตแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้ ทำให้บริษัทเสียหาย" [ออนไลน์],
แหล่งที่มา https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=6078.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, "มาตรการจัดการเรื่องร้องเรียนการ
ทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.sec.or.th/TH/Pages/AboutUs/SEC-internal-complaint.aspx>.

เสกสรร โจรจนเมธากุล, "คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสทุจริต" [ออนไลน์], แหล่งที่มา
<https://www.isranews.org/component/content/article/19337>

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), "วงจรรคอร์รัปชัน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา
<http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/>.

อารีย์ อัจจะนิล, "การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยบทบาทของภาค
ประชาชน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา
<http://oknation.nationtv.tv/blog/pacm/2009/03/25/entry-1>.

Uncategorized References

สำนักงาน ป.ป.ช., "คำแนะนำการรับเรื่องร้องเรียน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา
<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019050918120367/20191124180010>.

วิชญพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และคณะ. การเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทย
และการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัป
ชันในภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2561.