**เอกสารวิชาการส่วนบุคคล**
**(Individual Study)**

# การปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

**จัดทำโดย** นายภาดล ปาละนันทน์
**รหัส ๖๑๐๖๒๙**

**รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม**
**หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖**
**วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ**
**สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**

**ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**

# การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้หลักนิติธรรม

นายภาดล ปาละนันทน์[๑]

## ๑. บทนำ[๒]

การทุจริตถือเป็นปัญหาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุก ๆสังคม นับเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม การสูญเสียทรัพยากรของประเทศโดยใช่เหตุ การทุจริตจึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตตั้งแต่ระดับการออกนโยบาย โดยจะต้องมีหลักธรรมาภิบาล (Good governance) เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างสุจริตโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพราะหากภาครัฐดำเนินนโยบาย มาตรการหรือแนวทางการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสม ไม่โปร่งใส ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจะต้องมีหลักธรรมาภิบาลในการ บริหารจัดการเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดย อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอาศัยความร่วมมือในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส เพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อีกทั้งยังเป็นการปรับปรุงระบบบริหารงานชองภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตยังมีอยู่หลายประการดังนี้ ประการแรก คือข้อมูลบางประการไม่สามารถจะเปิดเผยได้เพราะอาจจะส่งผลกระทบตามมาได้ เพราะอาจจะกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ หรือความปลอดภัยของบุคคล จึงทำให้บุคคลหรือกลุ่มคนบางกลุ่มใช้ประโยชน์โดยมิชอบจากการที่ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น เอื้อประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้องทำให้ส่งผลให้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ประการที่สอง คือผู้ให้ข้อมูลสุ่มเสี่ยงต่อการถูกแก้แค้น ข่มขู่ หรือคุกคามจากกลุ่มบุคคลไม่ว่าจะเป็นจากเอกชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ อาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล หรือต่อครอบครัวและผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล นอกจากนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน้าที่การงานของเช่น การลดขั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร

---

[๑] ผู้พิพากษาสมทบ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดขอนแก่น, รัฐศาสตรบัณฑิต (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (Marlborough University).

[๒] บทความนี้เรียบเรียงขึ้น โดยใช้ข้อมูลจากศศินา เงยวิจิต. ๒๕๕๐. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย การปรับปรุงกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ตามแนวทางปฏิรูปประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม: การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล(Whistleblower) ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๒๕๖๑) เสนอสถาบันพระปกเกล้า

จนถึงการให้ออกจากงาน เป็นต้น ประการที่สาม คือขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินคดีทุจริตของภาครัฐที่มีความล่าช้า อีกทั้งปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดแนวทางที่สร้างแรงจูงใจที่จะทำให้พยานให้ความร่วมมือได้เนื่องจากพยานผู้ให้ข้อมูลกังวลในเรื่องความปลอดภัยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตยังมีอุปสรรคอยู่มาก ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตขาดประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เกิดความไม่เป็นธรรมและสร้างความขัดแย้งในสังคม ดังนั้นจึงต้องมีกลไกทั้งในระดับระหว่างประเทศ และภายในประเทศที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว

**๑.๑ ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส(Whistleblower)**

ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส (Whistleblower) อาจเป็นได้ทั้งผู้ให้ข้อมูลที่อยู่ในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนภาคธุรกิจ เอกชน อย่างไรก็ดีประเทศไทยมิได้มีการให้ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ส่วนการให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่องค์กรอิสระได้มีการให้ความหมายในลักษณะที่แตกต่างกันตามองค์กร เช่น ผู้ร้องเรียนที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนหรือการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งพบการกระทำดังกล่าวและได้ร้องเรียนตามวิธีการที่กำหนด[๓] หรือในบางกรณีก็ไม่มีการบัญญัติความหมายของผู้ให้ข้อมูลไว้เลย เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อีกทั้งก็ไม่มีการกำหนดความหมายไว้โดยเฉพาะกรณีเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเป็นข้าราชการที่ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานตน แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าย่อมต้องหมายถึงข้าราชการในหน่วยงานดังกล่าวนั้นเอง

ปัญหาการไม่มีคำนิยามผู้ให้ข้อมูลไว้โดยเฉพาะจึงทำให้เกิดความลักลั่นในการในการให้ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ดังนั้นจึงควรกำหนดบทนิยามผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสไว้โดยเฉพาะ โดยให้มีความหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลทั่ว ๆ ไป ที่รู้ข้อเท็จจริงอันมิชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงอื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง และกรณีหน่วยงานภาครัฐก็ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อให้การบริหารราชแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบในการปฏิบัติงาน

ขณะที่ในต่างประเทศนั้นพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ กำหนดว่า ผู้ให้ข้อมูล หมายถึงการให้ข้อมูลของลูกจ้างต่อหน่วยงานของตน ประเทศออสเตรเลียมลรัฐควีนส์แลนด์กำหนดความหมายว่าบุคคลใด ๆ ก็ได้แต่ระบุข้อมูลไว้ต่างกัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามีการให้คำนิยามที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม

จากปัญหาที่กล่าวมา ประเทศไทยจึงควรกำหนดคำนิยามของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อกำหนดคำนิยามให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

---

[๓] ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.๒๕๔๒ ข้อ ๓.

## ๒. มาตรฐานสากลในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

จากความจำเป็นที่จะต้องให้มีการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายภายในเกี่ยวกับการปราบปรามคอร์รัปชั่นหลายฉบับที่สำคัญได้แก่

### ๒.๑ การคุ้มครองข้อมูลในกฎหมายระหว่างประเทศ

**๒.๑.๑ อนุสัญญาต่อต้านการรับสินบน ของสำนักงานกิจการต่างประเทศ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials)**

อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับปี ค.ศ.๑๙๙๙ มีวัตถุประสงค์ คือ การป้องกันการรับสินบนในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ และประสงค์ให้รัฐภาคีกำหนดให้การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในกิจการระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา ซึ่งครอบคลุมถึงบุคคลหรือองค์กรที่เสนอหรือให้สินบน แต่ไม่ครอบคลุมถึงสินบนที่จ่ายให้เอกชนหรือจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีเหตุผลนอกเหนือจากการให้ได้รับประโยชน์ในทางธุรกิจ หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ทางธุรกิจระหว่างประเทศอย่างไม่เหมาะสม อย่างไรก็ดี อนุสัญญาดังกล่าวไม่ได้กำหนดข้อมูลการเป็นผู้ให้ข้อมูลไว้เป็นการทั่วไป แต่ตาม recommendations ปีค.ศ. ๑๙๙๗ ของอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐภาคีนำกลไกการเสริมสร้างให้ผู้ตรวจสอบบัญชี (auditor) กล้าที่จะรายงานการรับสินบนมากำหนดไว้ในกฎหมายภายในของตน โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องจัดให้ผู้ตรวจสอบบัญชีซึ่งพบการกระทำที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเป็นการรับสินบนที่ขัดต่อกฎหมาย รายงานการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

**๒.๑.๒ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.๒๐๐๓ (The UN Convention against Corruption ๒๐๐๓: UNCAC)[๔]**

อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และสร้างเสริมมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและต่อต้านการคอร์รัปชั่นและความโปร่งใส ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (The rule of law) ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและต่อสู้กับการคอร์รัปชั่น(international collaboration) ส่งเสริมความซื่อสัตย์ (integrity) ความรับผิดชอบ (accountability) และการบริหารกิจการสาธารณะ (public property) อย่างเหมาะสม โดยกำหนดให้

[๔] เกียรติก้อง กิจการเจริญดี, การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่นในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยต่อต้านการคอร์รัปชั่น ค.ศ. 2005 (www.krisdika.go.th)

รัฐภาคีจะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมให้การต่อต้านการคอร์รัปชั่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการทางบริหารให้เหมาะสมและเพียงพอแก่การต่อต้านคอร์รัปชั่น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานข้อมูลและภารกิจของหน่วยงานรัฐ การออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานรัฐให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย อนุสัญญาฉบับนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานหรือผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชั่น โดยกำหนดให้ภาคีจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้ระบบกฎหมายภายในของตนเพื่อที่จะคุ้มครองการโต้ตอบ การคุกคามพยานหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรืออยู่ใกล้ชิดพยานหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวด้วย โดยกำหนดกระบวนการคุ้มครองด้านเนื้อตัวร่างกายของบุคคลนั้น (physical protection)

**๒.๒ การคุ้มครองข้อมูลในกฎหมายต่างประเทศ**

หลักเกณฑ์การคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลของต่างประเทศนั้นมีพัฒนาการมาอย่างยาวนั้น โดยเริ่มจากการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองการให้ข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก และต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งกฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรม และสภาพการเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และระบบกฎหมาย เช่น ความหมายของการเป็นผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower) ลักษณะของข้อมูล (Public Interest Information) รวมถึงกาคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล (Whistleblower protection) ดังนั้นการศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่มีทั้งความเหมือนและความต่าง จุดเด่นของหลักกฎหมายของแต่ละประเทศย่อมเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยในแง่ของการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย เพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์และปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบกฎหมายของประเทศไทยต่อไป โดยพิจารณาได้ดังนี้

**๒.๒.๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา**

กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.๑๙๗๘ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปข้าราชการพลเรือน (Civil Service Reform Act ๑๙๗๘ (CSRA) และได้มีการบัญญัติ Whistleblower Protection Act ๑๙๘๙ (WPA) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ.๑๙๘๙ กฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ (Federal employee) รวมถึงบุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐมาก่อน ต่อมาในปี ๑๙๙๔ ได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง โดยให้ขยายความคุ้มครองรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐในรัฐวิสาหกิจ ด้วยเป็นต้น อย่างไรก็ดี กฎหมายของรัฐบาลกลางสหรัฐได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลูกจ้างของภาครัฐ และภาคเอกชน ซึ่งมุ่งให้ความคุ้มครองโดยห้ามการโต้ตอบ (reprisal) ต่อลูกจ้างเปิดเผยหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือการละเมิดกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

**๒.๒.๒ ประเทศอังกฤษ**

กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศอังกฤษ คือ Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘ (PIDA) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ.๑๙๙๙ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ Employment Right Act ๑๙๙๖[๕] มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและให้บุคคลเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบ (malpractice) ซึ่งรวมถึงการกระทำความผิดอาญา[๖] เช่นการทุจริต ในสถานที่ทำงาน โดยใช้บังคับกับบุคคลในองค์กร ลูกจ้าง ในหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่น ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน แต่การกระทำอันเป็นการโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล (Reprisal Matters) ตามที่กำหนดใน PIDA นั้นไม่รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบจากบุคคลใด ๆ ที่ไม่ใช่นายจ้าง เช่น ผู้ร่วมงาน ผู้จัดการ ผู้ช่วยนายจ้าง หรือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง อย่างไรก็ดี การออกมาเปิดเผยข้อมูลขององค์กรย่อมอาจถูกมองได้ว่าเป็นการทรยศต่อองค์กร ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลจึงต้องคำนึงถึงหลักสุจริต ซึ่งหมายถึง การเชื่อโดยสุจริต (good faith) ของผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ

**๒.๒.๓ ประเทศออสเตรเลีย**

ออสเตรเลียได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจากการโต้ตอบของผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูล ทั้งในกฎหมายระดับสหพันธรัฐ และในระดับมลรัฐ โดยกฎหมายที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลโดยไว้โดยเฉพาะได้ถูกกำหนดในกฎหมายระดับมลรัฐ เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของมลรัฐควีนแลนด์ (Whistleblower Protection Act ๑๙๙๔) โดยกฎหมายของทุกมลรัฐได้กำหนดโทษทางอาญาไว้กรณีมีการโต้ตอบการเปิดเผยข้อมูล คือโทษจำคุกและโทษปรับ

## ๓. การคุ้มครองข้อมูลในกฎหมายของประเทศไทยภายใต้หลักนิติธรรม

[๕] UK Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘, available at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/๑๙๙๘/๒๓/pdfs/ukpga_๑๙๙๘๐๐๒๓_en.pdf>.

[๖] ๔๓B Disclosures qualifying for protection.

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

(a) that a criminal offence has been committed, is being committed or is likely to be committed,

อนุสัญญา UNCAC มีประเทศที่ลงนามรับรองอนุสัญญาดังกล่าวเกือบทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลการทุจริตนั้น ถือเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of law) อันเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐและมุ่งคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจของรัฐทั้งหลาย โดยเฉพาะในหลักการเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน[๗] ดังนั้น การออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลของประเทศไทย จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ในฐานะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

### ๓.๑ หลักการเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การคุ้มครองผู้กล่าวหาหรือมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ถือเป็นมาตรการที่อยู่ในหลักเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีมาตรการที่สำคัญดังนี้

#### ๓.๑.๑ หลักการเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

##### (๑) มาตรการปกปิดข้อมูล

มาตรการปกปิดข้อมูลคือ การห้ามมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลหรือเบาะแสเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลโดยมิได้รับความยินยอมจากตัวผู้ให้ข้อมูล ซึ่งถือเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดและสามารถกระทำได้โดยง่าย เพราะหากสามารถปกปิดการให้ข้อมูลว่ามาจากผู้ใดย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถโต้ตอบต่อผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ในทุกรูปแบบ

สำหรับมาตรการการปกปิดข้อมูลตามกฎหมายไทย ปรากฏแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๓ ที่ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่องค์กรของตนโดยมิได้รับอนุญาต ฯลฯ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ขณะที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ กำหนดให้การให้ข้อมูลในเบื้องต้นเกี่ยวกับเบาะแสการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประชาชนที่ได้ยื่นต่อสำนัก

---

[๗] ณรงค์เดช สรุโฆษิต, “หลักนิติธรรมกับการยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง” **วารสารกฎหมาย** ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑/ฉบับพิเศษ (๒๕๕๕) น. ๒๑๕–๒๕๖.

นายกรัฐมนตรี ให้เป็นความลับของราชการ หากเป็นบัตรสนเทห์ให้พิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดเจนตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน

**(๒) มาตรการการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน**

การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันคือ การเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสจะได้รับเอกสิทธิ์ไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัยอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสนั้น

สำหรับมาตรการการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย ปรากฏแต่เพียงในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๓ ว่าไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยเนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่รายงานแล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๓๖

ขณะที่กฎหมายต่างประเทศอย่างในประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนส์แลนด์ มลรัฐวิกตอเรีย และมลรัฐแทสเมเนียได้กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับความคุ้มครองจะต้องเป็นการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยผู้เปิดเผยข้อมูล ไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นนี้ ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสอีกด้วย

**(๓) มาตรการคุ้มครองทางกายภาพ**

มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในทางกายภาพนั้นหมายถึง การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส มิให้ได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อนามัย ชื่อเสียง หรือเสรีภาพ เป็นต้น

สำหรับมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในทางกายภาพในประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ทั้งการให้ข้อมูลแก่ภาครัฐของบุคคลทั่วไปหรือข้าราชการ ถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้ร้องและผู้ที่เกี่ยวข้องจากภัยหรือความไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยานหรือการให้ข้อมูลนั้น โดยกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต ความปลอดภัยของผู้ร้อง อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามเท่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรกำหนดมาตรการการคุ้มครองทางกายภาพอย่างชัดเจน

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า แม้ประเทศไทยจะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.๒๕๔๖ ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ อย่างไรก็ดีแม้ไม่อาจนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้โดยตรง แต่ควรนำมามาตรการคุ้มครองพยานที่เหมาะสมมาบัญญัติใช้บังคับกับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยเฉพาะ เช่น มาตรการการย้ายที่อยู่ จัดหาที่พักที่

เหมาะสม หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น และดำเนินการให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร เป็นต้น โดยจะต้องมีองค์กรที่มีหน้าที่วางหลักเกณฑ์ และมีหน้าที่ในการพิจารณานำมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลทางกายภาพดังกล่าวมาใช้กับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเป็นกรณีไป

**(๔) การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส**

การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส เป็นการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหาย ที่ผู้ให้ข้อมูลได้รับเนื่องจากได้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแก่รัฐ มาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่รัฐที่สำคัญได้แก่ การให้สิทธิผู้ให้ข้อมูลในการเรียกร้องค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ (punitive damages) โดยผู้ให้ข้อมูลยังสามารถใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นได้ ซึ่งค่าเสียหายเชิงลงโทษกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

**(๔.๑) ค่าเสียหายเชิงลงโทษ**

แนวคิดในการกำหนดค่าเสียหายมาจากแนวคิดที่ต้องการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นอีกขณะเดียวกันยังประสงค์ให้การลงโทษนั้นเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำผิดตามผู้กระทำผิดนั้น[๙] อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลไทยในประเด็นดังกล่าว แม้จะมีคำพิพากษาศาลฎีกาในหลายคดีที่พยายามนำแนวคิดเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมากำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา ๔๓๘ และมาตรา ๔๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเหมือนระบบกฎหมายจารีตประเพณี

**(๔.๒) ความรับผิดจากการกระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ**

หลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยไม่ได้กำหนดการกระทำที่เป็นการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ได้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้น เพียงแต่หากการกระทำโต้ตอบเข้าลักษณะการกระทำความผิดทางอาญาที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ผู้กระทำก็ต้องรับผิดตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป

ในขณะที่กฎหมายต่างประเทศ เช่นประเทศออสเตรเลียมลรัฐควีนแลนด์ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเพราะเหตุที่ได้มีการให้ข้อมูลหรือเบาะแสเช่นว่านั้น โดยกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการตอบโต้ (reprisal) จำคุกสูงสุด ๒ ปี หรือปรับ ๑๖๗ หน่วยลงโทษปรับ(penalty units) และอีกหลาย ๆ มลรัฐได้กำหนดโทษทางอาญาเช่นเดียวกัน

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยควรเสนอให้มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการโต้ตอบผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาเพื่อให้

---

[๙] สุรชัย พ่วงชูศักดิ์, “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ: การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย”, วารสารดุลพาห ปีที่ ๕๓ เล่มที่ ๒ (พ.ศ.-ส.ค. ๒๕๔๙), น. ๙๐-๑๑๓.

มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ฐานความผิดดังกล่าว นอกจากนี้ในหากเป็นกรณีที่ข้าราชการได้เปิดเผยข้อมูลในองค์กรของตน (prohibited personnel practices) ที่อาจเสี่ยงต่อการกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา เช่น การลดขั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร และการให้ออกจากงาน เป็นต้น ดังนั้นควรกำหนดให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสนั้นร้องขอให้ตนได้รับการโยกย้ายหรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสด้วย

**๓.๑.๒ มาตรการคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ให้ข้อมูลของข้าราชการที่ให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนของประเทศไทย**

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ดังนี้[๙]

(๑) ให้ถือว่าการให้ข้อมูลหรือการเป็นพยานหรือการส่งเอกสารหลักฐานเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(๒) ผู้บังคับบัญชาจะต้องไม่กลั่นแกล้งในทางใด ๆ ต่อข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน

(๓) ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน โดยมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่จากผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และขอความร่วมมือหรือประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเป็นทนายแก้ต่างในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรืออาญา

(๔) บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่ข้าราชการ ผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานที่เป็นประโยชน์และเป็นผลดีต่อทางราชการได้

(๕) คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อกันบุคคลผู้มีส่วนร่วมกระทำความผิดไว้เป็นพยาน หรือลดหย่อนโทษได้ตามเหตุและผลของเรื่อง

(๖) ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานสามารถร้องขอความเป็นธรรม ต่อ ก.พ. ได้เมื่อถูกกลั่นแกล้งอันเป็นผลจากการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน

(๗) ให้ข้าราชการทุกประเภทถือปฏิบัติตามมาตรการนี้ และองค์กรกลางบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการแต่ละประเภทอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อให้กระบวนการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมตามสมควรแก่กรณีต่อไปนี้ โดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติต่อไป

---

[๙] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว๓๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

**๓.๑.๓ มาตรการคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ให้ข้อมูลของข้าราชการที่ให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนของต่างประเทศ**

**(๑) ประเทศสหรัฐอเมริกา**

ตามกฎหมาย United States Code section ๒๓๐๒(b) ได้กำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดลักษณะการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งของหน่วยงานใด ๆ (personal action) จะต้องไม่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบต่อลูกจ้างในลักษณะต่าง ๆ เพราะเหตุที่ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆนั้น [๑๐]

**(๒) ประเทศอังกฤษ**

ตามกฎหมาย UK Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย Employment Right Act ๑๙๙๖[๑๑] มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและให้บุคคลเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบ (malpractice) ในสถานที่ทำงาน ใช้บังคับกับบุคคลในองค์กร ลูกจ้าง ในหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่น ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน กฎหมายจึงมุ่งให้ความคุ้มครองจากการถูกโต้ตอบเนื่องจากเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส ได้แก่ การถูกไล่ออก การถูกลงโทษจากนายจ้างหรือหัวหน้าเพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส โดยกำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญคือ กำหนดห้ามมิให้นายจ้าง ผู้บังคับบัญชากำหนดในสัญญาจ้างใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันลูกจ้างจากการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส หากกำหนดเอาไว้ให้ข้อสัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ และลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากนายจ้างเพราะการที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแส[๑๒] อย่างไรก็ตาม UK Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘ จะไม่รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่ไม่ชอบจากบุคคลอื่นที่มิใช่นายจ้าง เช่น ผู้ร่วมงาน ผู้จัดการ ผู้ช่วยนายจ้าง (Client employee) บุคคลอื่นที่มิใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือลูกค้าของนายจ้าง เว้นแต่บุคคลเหล่านี้จะเข้าลักษณะการเป็นบุคคลที่สามตามนิยามของนายจ้าง (employment)

**๓.๒ หลักผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี**

**๓.๒.๑ หลักสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดี (presumption of innocence)**

---

[๑๐] **§ ๒๓๐๒ (B) Prohibited personnel practices** ''covered position'' means, with respect to any personnel action, any position in the competitive service, a career appointee position in the Senior Executive Service, or a position in the excepted service, but does not include any position which is, prior to the personnel action—

(i) excepted from the competitive service because of its confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character; or

(ii) excluded from the coverage of this section by the President based on a determination by the President that it is necessary and warranted by conditions of good administration.

[๑๑] **UK Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘,** <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/๑๙๙๘/๒๓/pdfs/ukpga_๑๙๙๘๐๐๒๓_en.pdf>

[๑๒] **UK Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘**, Section ๔๗B.

เป็นหลักการสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา ซึ่งถือเป็นหลักสากล มีสาระสำคัญเป็นการจะพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดและรับโทษทางอาญานั้นต้องมีการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ที่ถูกฟ้องนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ให้ศาลปราศจากความสงสัยว่าบุคคลนั้นมีความผิดตามที่ฟ้องจริง (beyond reasonable doubt) [๑๓]

**๓.๒.๒ หลักภาระการพิสูจน์ (burden of proof)**

ใช้ในกรณีที่โจทก์เป็นผู้กล่าวอ้างว่าจำเลยกระทำความผิดอาญา โจทก์จึงมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น หรือหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นย่อมมีหน้าที่พิสูจน์ในสิ่งที่ตนกล่าวอ้าง” เว้นแต่ กรณีมีข้อสันนิษฐาน หากจำเลยได้กระทำการอันเข้าองค์ประกอบความผิดบางประการ ก็มีผลให้จำเลยต้องข้อสันนิษฐานว่าต้องรับผิดและมีภาระการพิสูจน์ว่าตนไม่ได้กระทำผิด

## ๔. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย

(๑) องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมีการทบทวนมาตรการภายในองค์กรของตนอย่างสม่ำเสมอภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

(๒) ต้องมีมาตรการจูงใจในการที่จะให้คนกล้าออกมาเปิดเผยข้อมูลทุจริต โดยอาจใช้มาตรการทางการเงินในการแจ้งเบาะแส แต่ไม่ควรนำมาใช้ในระยะยาว และควรพิจารณาให้เป็นการเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่รัฐสามารถติดตามทรัพย์สินคืนมาได้จากการกระทำความผิด

(๓) องค์กรอิสระนั้นควรเป็นคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นองค์กรที่พิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล กำหนดกฎหมายเกณฑ์และดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้ข้อมูล

(๔) กรณีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับโดยผู้มีวิชาชีพควรแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างการให้ข้อมูลหรือเบาะแสและการเปิดเผยข้อมูลลับ โดยให้ความคุ้มครองไม่ต้องตกอยู่ในบังคับของกฎเกณฑ์ด้านจรรยาบรรณวิชาชีพ

(๕) การให้ข้อมูลของข้าราชการต่อหน่วยงานของตนนั้น ควรกำหนดให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นด้วย เช่น พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น

---

[๑๓] มาตรา ๒๙ วรรค ๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๖๐) และมาตรา ๒๒๗ วรรค ๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**๕. บทสรุป**

Whistleblowers ถือเป็นบุคคลสำคัญทั้งต่อภาครัฐและภาคเอกชน ในแง่ของภาครัฐนั้นจะช่วยให้เกิดระบบการปกครองที่ดี มีจริยธรรม มีความโปร่งใส สอดคล้องกับหลักธรรมภิบาลและหลักนิติธรรม (Rule of law) อันเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น ขณะที่ในภาคเอกชนการมีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกมาตรการคุ้มครอง whistleblower ทำให้องค์กรสามารถทราบความผิดปกติได้ล่วงหน้าและแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา นับเป็นการบุคคลสำคัญที่ทำให้องค์กรพ้นจากหายนะกล่าวคือโทษทางอาญาที่มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับจำนวนมหาศาล สิ่งที่สำคัญคือจะช่วยให้เกิดความยั่งยืนต่อกิจการของตนในระยะยาว และถือเป็นจริยธรรมในการประกอบธุรกิจอีกด้วย ดังนั้น การส่งเสริมมาตรการป้องกันการทุจริตโดย ออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครอง whistleblower ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ย่อมทำให้ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยลดลงได้

**บรรณานุกรม**


ศศินา เงยวิจิต. ๒๕๕๐. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย การปรับปรุงกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ตามแนวทางปฏิรูปประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม: การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล(Whistleblower) ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ.

ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ. รายงานเรื่อง “หลักนิติธรรม” ในฐานะ “เกณฑ์” ตรวจสอบการกระทำขององค์ของรัฐ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลตามหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต, “หลักนิติธรรมกับการยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง” **วารสารกฎหมาย** ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑/ฉบับพิเศษ (๒๕๕๕) น. ๒๑๕–๒๕๖.

เกียรติก้อง กิจการเจริญดี, การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่นในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยต่อต้านการคอร์รัปชั่น ค.ศ. 2005 (www.krisdika.go.th)

พิศอำไพ สมความคิด นางรัชนี แมนเมธี, รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคอร์รัปชัน เสนอ สถาบันพระปกเกล้า 2557

ณัฐธีมา พงษ์ประเสริฐ, พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต, วิทยานิพนธ์(น.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552

แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2553