



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ผู้ให้เบาะแสการทุจริตในประเทศไทย

จัดทำโดย นายธนญ ตันติสุนทร
รหัส ๖๓๐๘๑๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ให้เบาะแสการทุจริต ในประเทศไทย

๑. บทนำ

หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของบรรดาระัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ร่มเงาแห่งกฎหมายรวมถึงหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นสาระสำคัญของหลักดังกล่าว การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนพลเมืองที่ดีได้ให้เบาะแสการทุจริตก็เช่นกัน ก็ถือเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนเหล่านี้ด้วย

ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในปัจจุบันปัญหาการทุจริตจึงเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นทั่วโลกทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งมักเกิดขึ้นในองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น บริษัทข้ามชาติ ดังจะเห็นได้จากบทเรียนในอดีตหลายคดีเช่น คดี Walmart, คดี GlaxoSmithKline^๑ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการทุจริตทั้งในภาครัฐ หรือภาคเอกชน หรือระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน หรือรูปแบบใดก็ตาม ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อและผลเสียหายอย่างกว้างขวางทั้งต่องบประมาณภาครัฐ ระบบเศรษฐกิจ สังคม และภาพลักษณ์ของประเทศ ตลอดจนก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน การทุจริตจึงเป็นอุปสรรคที่ประการสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้หากมอง การทุจริตย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักศีลธรรมและความรู้สึกผิดชอบชั่วดี และยอมรับไม่ได้ในการแจ้งจริยธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม อุปสรรคในการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตยังมีอยู่หลายประการดังนี้

ประการที่แรก คือผู้ให้ข้อมูลส่อเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่ หรือคุกคามจากกลุ่มบุคคลไม่ว่าจะเป็นจากเอกชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ อาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล หรือต่อครอบครัวและผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล นอกจากนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน้าที่การงานของเช่น การลดขั้นเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร จนถึงการให้ออกจากงาน เป็นต้น

ประการที่สอง คือข้อมูลบางประการไม่สามารถจะเปิดเผยได้เพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ หรือความปลอดภัยของบุคคล จึงทำให้บุคคลหรือกลุ่มคนบางกลุ่มใช้ประโยชน์โดยมิชอบจากการที่ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น เอื้อประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้องทำให้ส่งผลให้มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่ม

^๑ Corruption in international business. [online]. Access May 20, 2018. Available from <https://milnepublishing.geneseo.edu/good-corporation-bad-corporation/chapter/10-corruption-in-international-business/>.

ประการที่สาม คือขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินคดีทุจริตของภาครัฐที่มีความล่าช้า อีกทั้งปัญหาที่ไม่สามารถคุ้มครองพยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดแนวทางที่สร้างแรงจูงใจที่จะทำให้พยานให้ความร่วมมือได้เนื่องจากพยานผู้ให้ข้อมูลกังวลในเรื่องความปลอดภัยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตยังมีอุปสรรคอยู่มาก ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตขาดประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เกิดความไม่เป็นธรรมและสร้างความขัดแย้งในสังคม ดังนั้นจึงต้องมีกลไกทั้งในระดับระหว่างประเทศ และภายในประเทศที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว

๒. ปัญหาการกำหนดค่านิยมของคำว่า “ผู้ให้เบาะแสการทุจริต (Whistleblowers)” ในประเทศไทย

๒.๑ ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส (Whistleblower) ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.๒๐๐๓ (The UN Convention against Corruption ๒๐๐๓: UNCAC)

อนุสัญญาฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และสร้างเสริมมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและต่อต้านการคอร์รัปชันและความโปร่งใส ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (The rule of law) ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและต่อสู้กับการคอร์รัปชัน (international collaboration) ส่งเสริมความซื่อสัตย์ (integrity) ความรับผิดชอบ (accountability) และการบริหารกิจการสาธารณะ (public property) อย่างเหมาะสม โดยกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมให้การต่อต้านการคอร์รัปชันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการทางบริหารให้เหมาะสมและเพียงพอแก่การต่อต้านคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานข้อมูลและภารกิจของหน่วยงานรัฐ การออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานรัฐให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย อนุสัญญาฉบับนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานหรือผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยกำหนดให้ภาคีจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้ระบบกฎหมายภายในของตนเพื่อที่จะคุ้มครองการโต้ตอบ การคุกคามพยานหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรืออยู่ใกล้ชิดพยานหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวด้วย โดยกำหนดกระบวนการคุ้มครองด้านเนื้อตัวร่างกายของบุคคลนั้น (physical protection)

๒.๒ ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส (Whistleblower) ภายใต้อนุสัญญาต่อต้านการรับสินบน ของสำนักงานกิจการต่างประเทศ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials)

อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับปี ค.ศ.๑๙๙๗ มีวัตถุประสงค์ คือ การป้องกันการรับสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และประสงค์ให้รัฐภาคีกำหนดให้การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ในกิจการระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา ซึ่งครอบคลุมถึงบุคคลหรือองค์กรที่เสนอหรือให้สินบน แต่ไม่ครอบคลุมถึงสินบนที่จ่ายให้เอกชนหรือจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีเหตุผลนอกเหนือจากการให้ได้รับประโยชน์ในทางธุรกิจ หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ทางธุรกิจระหว่างประเทศอย่างไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ดี อนุสัญญาดังกล่าวไม่ได้กำหนดข้อมูลการเป็นผู้ให้ข้อมูลไว้เป็นการทั่วไป แต่ตาม Recommendations ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ของอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐภาคีนำกลไกการเสริมสร้างให้ผู้ตรวจสอบบัญชี (auditor) กล้าที่จะรายงานการรับสินบนมากำหนดไว้ในกฎหมายภายในของตน โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องจัดให้ผู้ตรวจสอบบัญชีซึ่งพบการกระทำที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเป็นการรับสินบนที่ขัดต่อกฎหมาย รายงานการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

๒.๓ ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส (Whistleblower) ในประเทศไทย

ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส (Whistleblower) อาจเป็นได้ทั้งผู้ให้ข้อมูลที่อยู่ในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนภาคธุรกิจ เอกชน ทั้งนี้ โดยทั่วไป ผู้ให้เบาะแสการทุจริต หรือ “Whistleblowers” ถือเป็นบุคคลสำคัญทั้งต่อภาครัฐและภาคเอกชน ในแง่ของภาครัฐนั้นจะช่วยให้เกิดระบบการปกครองที่ดี มีจริยธรรม มีความโปร่งใส สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม (Rule of law) อันเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น การส่งเสริมมาตรการป้องกันการทุจริตโดย ออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครอง whistleblower ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ย่อมทำให้ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยลดลงได้

แต่อย่างไรก็ดี ประเทศไทยมิได้มีการให้ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ส่วนการให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่องค์กรอิสระได้มีการให้ความหมายในลักษณะที่แตกต่างกันตามองค์กร หรือในบางกรณีก็มิได้มีการบัญญัติความหมายของผู้ให้ข้อมูลไว้เลยเช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อีกทั้ง ก็ไม่มีการกำหนดความหมายไว้โดยเฉพาะกรณีเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเป็นข้าราชการที่ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานตน แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าย่อมต้องหมายถึงข้าราชการในหน่วยงานดังกล่าวนั่นเอง

ขณะที่ในต่างประเทศนั้นพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ กำหนดว่า ผู้ให้ข้อมูล หมายถึงการให้ข้อมูลของลูกจ้างต่อหน่วยงานของตน ประเทศออสเตรเลียและรัฐควีนส์แลนด์ กำหนดความหมายว่าบุคคลใด ๆ ก็ได้แต่ระบุข้อมูลไว้ต่างกัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามีการให้คำนิยามที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม

จากปัญหาที่กล่าวมา ประเทศไทยจึงควรกำหนดค่านิยมของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อกำหนดค่านิยมให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

๓. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส (Whistleblower) ในประเทศไทย

เนื่องจากปัจจุบัน คำว่า “ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส (Whistleblower)” ไม่ได้มีการนิยามความหมายเอาไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการให้ความหมายของผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส

ดังนั้น จึงควรกำหนดบทนิยามผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสไว้โดยเฉพาะ โดยให้ความหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลทั่ว ๆ ไป ที่รู้ข้อเท็จจริงอันมิชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงอื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ แนวทางในการกำหนดความหมายของคำว่า ผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส ควรคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม ภายใต้รัฐที่ปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตย และกำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสการทุจริตของประเทศไทย

อนึ่ง ผู้เขียนได้รวบรวมแนวทางที่เหมาะสมสำหรับคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสการทุจริตดังต่อไปนี้

๓.๑ แนวทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ให้เบาะแสการทุจริต

๑) การไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้ให้เบาะแสการทุจริต

มาตรการปกปิดข้อมูลคือ การห้ามมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลหรือเบาะแสเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลโดยมิได้รับความยินยอมจากตัวผู้ให้ข้อมูล ซึ่งถือเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดและสามารถกระทำได้ง่าย เพราะหากสามารถปกปิดการให้ข้อมูลว่ามาจากผู้ใดยอมทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถโต้ตอบต่อผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ในทุกรูปแบบ

มาตรการการปกปิดข้อมูลตามกฎหมายไทย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๓ ที่ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่องค์กรของตนโดยมิได้รับอนุญาต ฯลฯ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒) การคุ้มครองผู้ให้เบาะแสการทุจริตตามความเป็นจริง

มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสตามความเป็นจริง หมายถึง การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแส มิให้ได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อนามัย ชื่อเสียง หรือเสรีภาพ เป็นต้น

สำหรับมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสในประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ทั้งการให้ข้อมูลแก่ภาครัฐของบุคคลทั่วไปหรือข้าราชการ อนึ่ง แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้ร้องและผู้ที่เกี่ยวข้องจากภัยหรือความไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยานหรือการให้ข้อมูลนั้น โดยกรณีที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความปลอดภัยของผู้ร้อง แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามเท่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรกำหนดมาตรการการคุ้มครองตามความเป็นจริง

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า แม้ประเทศไทยจะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.๒๕๔๖ ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสได้ อย่างไรก็ตาม แม้ไม่อาจนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับได้โดยตรง แต่ควรนำมาตราการคุ้มครองพยานที่เหมาะสมมาบัญญัติใช้บังคับกับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสโดยเฉพาะ

ตัวอย่างเช่น มาตรการการย้ายที่อยู่ จัดหาที่พักที่เหมาะสม หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น และดำเนินการให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร เป็นต้น โดยจะต้องมีองค์กรที่มีหน้าที่วางหลักเกณฑ์ และมีหน้าที่ในการพิจารณานำมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามความเป็นจริงดังกล่าวมาใช้กับผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเป็นกรณีไป

๓) การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันคือ การเปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแสจะได้รับเอกสิทธิ์ไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัยอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสนั้น

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

สำหรับมาตรการการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายต่างประเทศนั้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย มลรัฐควีนส์แลนด์ มลรัฐวิกตอเรีย และมลรัฐแทสเมเนียได้กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับความคุ้มครองจะต้องเป็นการเปิดเผยตามที่กำหนดไว้ตาม

กฎหมาย โดยผู้เปิดเผยข้อมูล ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นนี้ ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสอีกด้วย

๓.๒ มาตรการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ให้เบาะแสการทุจริต

(๑) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามกฎหมาย United States Code section ๒๓๐๒ (b) ได้กำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดลักษณะการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งของหน่วยงานใด ๆ (personal action) จะต้องไม่ใช่อำนาจในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบต่อลูกจ้างในลักษณะต่าง ๆ เพราะเหตุที่ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ นั้น^๒

(๒) ประเทศอังกฤษ

ตามกฎหมาย UK Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย Employment Right Act ๑๙๙๖^๓ มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและให้บุคคลเปิดเผยการกระทำที่ไม่ชอบ (malpractice) ในสถานที่ทำงาน ใช้บังคับกับบุคคลในองค์กร ลูกจ้าง ในหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามสัญญาประเภทอื่น ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้จะนำมาใช้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน กฎหมายจึงมุ่งให้ความคุ้มครองจากการถูกโต้ตอบเนื่องจากเปิดเผยข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแส ได้แก่ การถูกไล่ออก การถูกลดโทษจากนายจ้างหรือหัวหน้าเพราะเหตุที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส โดยกำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญคือ กำหนดห้ามมิให้นายจ้างผู้บังคับบัญชากำหนดในสัญญาจ้างใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันลูกจ้างจากการเปิดเผยข้อมูลหรือแจ้งเบาะแส หากกำหนดเอาไว้ให้ข้อสัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ และลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากนายจ้างเพราะการที่ตนได้เปิดเผยข้อมูลหรือเบาะแส^๔ อย่างไรก็ตาม UK Public Interest Disclosure Act ๑๙๙๘ จะไม่รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่ไม่ชอบจากบุคคลอื่นที่มีใช้นายจ้าง

^๒ ๒302 (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.

^๓ UK Public Interest Disclosure Act 1998,

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/pdfs/ukpga_19980023_en.pdf>

^๔ UK Public Interest Disclosure Act 1998, Section 47B.

เช่น ผู้ร่วมงาน ผู้จัดการ ผู้ช่วยนายจ้าง (Client employee) บุคคลอื่นที่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน หรือลูกค้ายของนายจ้าง เว้นแต่บุคคลเหล่านี้จะเข้าลักษณะการเป็นบุคคลที่สามตามนิยามของนายจ้าง (employment)

๔. บทสรุป

การแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศไทยมานาน และเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเข้ามาแก้ไขปัญห โดยเฉพาความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพราะหากปราศจากความร่วมมือจากองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว การป้องกันและปราบปรามการทุจริตย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัฐไม่มีการออกมาตรการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อคุ้มครองประชาชนพลเมืองดีในการให้ข้อมูลหรือเบาะแสการทุจริต ย่อมไม่อาจทำให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นพลเมืองดี แม้จะวางนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตไว้เพียงใดก็ไม่อาจแก้ไขปัญหอย่างเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ปัญหาการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสการทุจริตจะเกิดขึ้นได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นฝ่ายที่ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับให้ได้เสียก่อนนั่นเอง



บรรณานุกรม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย การปรับปรุงกฎหมาย

ที่มีผลใช้บังคับอยู่ตามแนวทางปฏิรูปประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม: การเสริมประสิทธิภาพด้านการคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล(Whistleblower) ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ศศิณา เยยวิจิต. ๒๕๕๐. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต.

คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

