

การแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และ
การให้เงินจูงใจตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์
เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ดวงฤทัย บุญญาเสถียร

การแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และการให้เงินจูงใจ
ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา*
Whistleblower, Whistleblower Protection and Incentives under
Securities Laws, Compared with the Laws of the United States of America

ดวงฤทัย บุญญาเสถียร**
Duangrutai Boonyasatian

บทคัดย่อ

มาตรการการแจ้งเบาะแสนั้นได้ถูกนำมาใช้เป็นหนึ่งมาตรการที่ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการฉ้อโกงในรูปแบบต่างๆ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ซึ่งกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทยก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ด้วย

บทความวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการการแจ้งเบาะแสดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีชื่อเสียงที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยผลของการวิจัยพบว่า เมื่อเปรียบเทียบ

*บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการแจ้งเบาะแสดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา” โดยได้รับทุนอุดหนุนจากวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประจำปี พ.ศ. 2565.

This article is part of the research title “Problems Relating to Whistleblower Rules under Securities Laws, Compared with the Laws of the United States of America”. This research is funded by Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 2022.

**อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง); น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; LL.M. in Corporation Law, New York University School of Law, USA. E-mail: duangrutai_b@rumail.ru.ac.th.

Lecturer in Law at Faculty of Law, Ramkhamhaeng University; LL.B. at Chulalongkorn University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; LL.M. in Corporation Law at New York University School of Law, USA.

วันที่รับบทความ (received) 28 กุมภาพันธ์ 2565, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 3 พฤษภาคม 2565, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 11 พฤษภาคม 2565.

กับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ในการรับแจ้งเบาะแสภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยนั้นยังคงมีปัญหาโดยถึงแม้ว่าจะมีช่องทางในการรับแจ้งเบาะแส แต่ในแบบฟอร์มการรับแจ้งเบาะแสมีการระบุคำถามที่ค่อนข้างกว้างเอาไว้ ทำให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์อาจได้รับข้อมูลที่ไม่ละเอียดเพียงพอในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยไม่ได้กำหนดห้ามหน่วยงานกำกับดูแลเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้กำหนดห้ามนายจ้างของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวบุคคลใดในการติดต่อกับหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อแจ้งเบาะแสดังกล่าวการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ อีกทั้ง มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสไว้ในกฎหมายหลักทรัพย์อีกด้วย

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการพัฒนาประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการการแจ้งเบาะแสว่าควรมีแบบฟอร์มที่มีคำถามที่ละเอียดขึ้นเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้เป็นแนวทางในการให้เบาะแส ควรมีการแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อให้มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมากยิ่งขึ้น เพิ่มโทษต่อผู้ที่ทำการตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแส เพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนและมาตรการในการเยียวยาในกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสดูถูกตอบโต้ และเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความผิดและโทษทางอาญาในกรณีที่บุคคลใดขัดขวางมิให้บุคคลอื่นมีการติดต่อกับหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อแจ้งเบาะแสดังกล่าวการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ รวมทั้ง เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้เงินจูงใจ และแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการกำหนดนโยบายการแจ้งเบาะแสภายในองค์กร เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแจ้งเบาะแสให้มากขึ้น

คำสำคัญ: ผู้แจ้งเบาะแส, เงินจูงใจ, กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์

Abstract

Whistleblowing has long been applied as one of the measures to increase the efficiency of law enforcement in both public and private sectors especially in the crime like corruption or fraud.

This research article aims to study the concept of whistleblowing under Thai securities laws, by comparing such with those of the United States of America which is one of the most renowned countries that imposes the most powerful and effective whistleblower programs. The research finds that, compared with the laws of the United States of America, there are some problems concerning whistleblowing rules under the Thai securities laws. Even though there are channels to accept the tips from the whistleblowers, but the questions provided in the form for accepting the tips are quite broad which may cause the information received by the Securities and Exchange Commission to be inadequate to further proceed with the fact-finding for the misconduct. Regarding the whistleblower protection, the Thai securities laws do not specifically prescribe to prohibit the government agencies from exposing the identity of the whistleblower and do not prescribe to prohibit the employer from impeding the employee from contacting the authorized agency in order to make the tips under the securities laws. Moreover, there is no provision regarding the whistleblower incentives prescribed under the Thai securities laws.

In this regard, the author would like to suggest as follows. Regarding the acceptance of the tips, detailed questions should be provided in the form so that the whistleblower would have more guidelines to provide the tips. In addition, the securities laws should be amended to give more protection to the whistleblower. The provisions regarding the punishment for those who retaliate against the whistleblower, the claim for damages or compensation, including the remedy for the whistleblower who is retaliated against and the offence and punishment in the case that a person

impedes the other person from contacting the authorized agency in order to make the tips under the securities laws should also be added. Adding whistleblower incentives and practical guidelines for internal whistleblowing policy is also recommended in order to encourage whistleblowing.

Keywords: whistleblower, incentives, securities laws

1. บทนำ

การให้ประชาชนสามารถแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดได้นั้นเป็นหนึ่งในวิธีการที่นำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปราบปรามการกระทำความผิดอย่างการคอร์รัปชัน การบริหารงานที่ผิดพลาด และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยทั่วไป¹ เพื่อให้ภาครัฐสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นผู้ที่ช่วยรักษาผลประโยชน์ให้แก่สังคมโดยรวม² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้อมูลบางประการนั้น ภาครัฐอาจไม่สามารถตรวจสอบได้ หรือหากมีการตรวจสอบก็อาจต้องใช้ทรัพยากรทั้งผู้ปฏิบัติงานและเวลามาก หรืออาจมีเหตุผลประการอื่นที่ทำให้ภาครัฐไม่ใช่นักข่าวที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งภาคประชาชนสามารถให้การช่วยเหลือแก่ภาครัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน และการฉ้อโกงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งหากมีการแจ้งเบาะแสดังกล่าวไว้ก็ยังสามารถลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้เร็วขึ้นเท่านั้น³

ภายใต้กฎหมายไทยในปัจจุบัน มาตรการการแจ้งเบาะแสนั้นมิได้มีปรากฏเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการแจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะ แต่จะถูกบัญญัติอยู่ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมายมุ่งให้มีการแจ้งเบาะแสสำหรับฐานความผิดที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนั้น เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยจึงต้องศึกษารายละเอียดที่เกี่ยวข้องในแต่ละพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การฉ้อโกง รวมถึงความผิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักทรัพย์ในปัจจุบันนั้นมีความรุนแรงและซับซ้อนขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกเนื่องจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป รวมทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทำให้การก่ออาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมทางการเงินและธุรกิจนั้นมีความซับซ้อน และไม่สามารถตรวจสอบได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นการปกปิดหรือตกแต่งบัญชี การซื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลภายใน การเปิดเผยข้อมูลเท็จหรือบิดเบือนจากความเป็นจริง เป็นต้น โดยอาชญากรรมทางการเงินที่เกิดขึ้นกับภาคธุรกิจเอกชนและสร้างความเสียหายให้แก่نگลงทุนหรือประชาชนโดยทั่วไปนั้นมักเป็นความผิดที่อยู่ภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์

¹Gregor Thüsing and Gerrit Forst (Editors), *Whistleblowing – A Comparative Study* (Switzerland: Springer International Publishing Switzerland, 2016), p. v.

²พิติคุณ นิลถนอม, *Whistleblowing: การเปิดโปงการทุจริตกับราคาที่ต้องจ่าย จะอย่างไรให้คนกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง* [Online], available URL: <https://thaipublica.org/2020/05/pitikhun-nilthanom-09/>, 2021(พฤษภาคม, 31).

³เรื่องเดียวกัน.

ดังจะเห็นได้จากกรณีของ Enron ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีทั้งการตกแต่งบัญชี การสร้างรายได้และกำไรปลอม อีกทั้งมีการปกปิดหนี้สิน ซึ่งในคดีอย่าง Enron นั้นมีผู้แจ้งเบาะแสที่สำคัญคือ นาง Sherron Watkins ที่เป็นอดีตผู้บริหารของ Enron ซึ่งได้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับความผิดปกติทางด้านบัญชีและงบการเงินของ Enron ไปยังประธานกรรมการบริหารของบริษัท เป็นต้น ซึ่งการเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวนั้นก็เป็ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาหันมาให้ความสำคัญกับผู้แจ้งเบาะแสซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่ช่วยหน่วยงานของรัฐในการเปิดโปงการกระทำความผิดในองค์กรธุรกิจที่เป็นองค์กรเอกชนและออกกฎหมาย Sarbanes Oxley Act ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องนักลงทุนจากการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการตกแต่งบัญชีของบริษัท รวมทั้งมีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสซึ่งเป็นลูกจ้างของบริษัทจดทะเบียนซึ่งได้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตภายในบริษัทไว้ด้วย⁴ และได้บัญญัติกฎหมายดอดด์-แฟรงค์ (Dodd Frank Act) ขึ้นในปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) ซึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities Exchange Act of 1934) โดยเพิ่มเติมมาตรา 21F ซึ่งวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและการให้เงินจูงใจไว้โดยเฉพาะ

ในการนี้ ถึงแม้ว่าหลายประเทศจะมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรการการแจ้งเบาะแสไว้ แต่ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสหรือมีการบังคับคดีโดยอาศัยข้อมูลจากการแจ้งเบาะแสมากนัก⁵ และในบางประเทศก็ไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษใดๆ ที่ให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส⁶ หรืออาจมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเพียงบางกลุ่มบางพื้นที่ หรือเพียงบางเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายหลักทรัพย์โดยเฉพาะ⁷ นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าบางประเทศอาจมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยเฉพาะแต่ยังคงมีการศึกษาที่ไม่มากนัก⁸ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นให้ความสำคัญกับการแจ้งเบาะแสเป็นอย่างสูง และถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีชื่อเสียงที่สุดในการบังคับใช้หลักการแจ้งเบาะแส

⁴Sarbanes Oxley Act Section 806 - Protection for Employees of Publicly Traded Companies Who Provide Evidence of Fraud.

⁵Gregor Thüsing and Gerrit Forst (Editors), op. cit., pp. 311-326. ยกตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรีย เบลเยียม บราซิล แคนาดา โครเอเชีย ไชปรัส สาธารณรัฐเชค เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวีเนีย เกาหลีใต้ สหราชอาณาจักร.

⁶Ibid., pp. 311-324. ยกตัวอย่างเช่น ประเทศบราซิล โครเอเชีย ไชปรัส สาธารณรัฐเชค เอสโตเนีย ฟินแลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส.

⁷Ibid. ยกตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โรมาเนีย สโลวีเนีย.

⁸Ibid., p. 321. ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์.

และการให้เงินจูงใจที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ⁹ มีกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในกรณีทั่วไป และกฎหมายเฉพาะสำหรับการแจ้งเบาะแสในคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักทรัพย์แยกออกมาอย่างชัดเจน มีรายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และการให้เงินจูงใจตามกฎหมายหลักทรัพย์ที่ครบถ้วน ครอบคลุม และเป็นการเฉพาะมากกว่ากฎเกณฑ์ลักษณะเดียวกันของประเทศอื่น ๆ อีกทั้งมีตัวอย่างการแจ้งเบาะแสซึ่งนำไปสู่การบังคับคดีต่อผู้กระทำความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักทรัพย์อันเป็นประจักษ์จำแนกจำนวนมากซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่ดีในการศึกษาเปรียบเทียบ

จากเหตุผลเบื้องต้น บทความวิจัยฉบับนี้จึงจะมุ่งเน้นในการวิเคราะห์เปรียบเทียบรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการการแจ้งเบาะแส ในส่วนของการแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และการให้เงินจูงใจ เฉพาะในส่วนที่ปรากฏอยู่ภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ และจากบทวิเคราะห์นั้น ผู้เขียนจะได้เสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข และ/หรือ บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทยในส่วนที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการแจ้งเบาะแส ซึ่งรวมถึงการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และ/หรือ การให้เงินจูงใจ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสในการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์นั้นเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์มาดำเนินคดีและเรียกผลประโยชน์อันผู้กระทำความผิดมิพึงได้กลับคืนมา รวมทั้งลงโทษผู้กระทำความผิดอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไป

2. ประวัติศาสตร์และความเป็นมาของมาตรการการแจ้งเบาะแส

2.1 การแจ้งเบาะแส (Whistleblowing)

การแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) นั้นโดยทั่วไปจะหมายถึงการกระทำการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรืออาชญากรรมโดยบุคคลที่รู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด โดยการแจ้งข้อมูลไปยังหน่วยงานที่สามารถจะดำเนินการให้เกิดการแก้ไขได้¹⁰ เช่น หัวหน้างาน กรรมการผู้จัดการ ฝ่ายตรวจสอบภายใน หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานกำกับดูแล

⁹Caroline Bradley, **Rewards for Whistleblowing** [Online], available URL: http://blenderlaw.umlaw.net/wp-content/uploads/2007/07/Rider-Research_Handbook_International_Financial_Crime_49.pdf, 2021 (May, 15).

¹⁰Petter Gottschalk, **Whistleblowing: White-Collar Fraud Signal Detection** (UK: Cambridge Scholars Publishing, 2018) p. 2., Ruth V. Aguilera and Abhijeet K. Vadera, "The Evolution of Vocabularies and Its Relation to Investigation of White-Collar Crimes: An Institutional Work Perspective," **Journal of Business Ethics** 128 (2015): 21-38 cited by Petter Gottschalk, op. cit., p. 72.

ที่เป็นหน่วยงานภายนอกองค์กร¹¹ ซึ่งหลักการให้บุคคลสามารถเป็นผู้แจ้งเบาะแสดังนั้นมักถูกนำไปใช้กับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันต่าง ๆ ซึ่งการทุจริตนั้นไม่ได้เกิดขึ้นแต่ในภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่อาจเกิดขึ้นกับภาคธุรกิจได้และมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการทุจริตในภาครัฐ โดยความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการกระทำความผิดในรูปแบบเดียวกันในองค์กรธุรกิจโดยทั่วไปนั้นเป็นความผิดที่สามารถจับผิดได้ยากยิ่ง ดังนั้น ในประวัติศาสตร์หลาย ๆ ประเทศจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนในการช่วยสอดส่องดูแลแล้วมีการกระทำความผิดเช่นนั้นเกิดขึ้นหรือไม่และรายงานต่อภาครัฐโดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษนั้นเริ่มนำบทบัญญัติที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาผู้ทราบเบาะแสมีสติพิพ้องคดีแทนรัฐบาล (Qui Tam) มาใช้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 7 โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในยุคเริ่มต้นนั้นมีหลักการพื้นฐานในการให้รางวัลแก่บุคคลที่ช่วยในการค้นพบหรือจับผิดการกระทำความผิดนั้นได้โดยแบ่งเงินรางวัลมาจากเงินที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระให้แก่รัฐซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ก็ยังใช้เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่ว่าด้วยการแจ้งเบาะแสดในหลายประเทศมาจนถึงปัจจุบัน¹² โดยในช่วงแรกของการใช้กฎหมายที่ว่าด้วยการแจ้งเบาะแสนั้นจะเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ซึ่งมักจะเกี่ยวพันกับความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐก่อน ในภายหลัง หลักการเดียวกันจึงได้ถูกนำมาใช้กับการกระทำความผิดอาญาในลักษณะเดียวกันที่เกิดขึ้นกับองค์กรธุรกิจภาคเอกชนด้วย

ทั้งนี้ ผู้แจ้งเบาะแสดอาจเป็นผู้แจ้งเบาะแสดภายในองค์กร ซึ่งหมายถึง พนักงานขององค์กร¹³ ซึ่งเป็นบุคคลที่สามารถล่วงรู้ข้อมูลการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นภายในองค์กรได้ง่าย¹⁴ โดยพนักงานขององค์กรนั้นจะแจ้งข้อมูลการกระทำความผิดไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในองค์กร¹⁵ หรือผู้แจ้งเบาะแสดภายนอกองค์กร ซึ่งหมายถึง บุคคลที่ไม่ใช่พนักงานขององค์กรหรือบุคคลที่อาจเป็นอดีตพนักงานขององค์กร¹⁶ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก โดยบุคคลดังกล่าวนี้สามารถเป็นผู้แจ้งเบาะแสดได้เช่นกัน

¹¹ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “มาตรการในการแจ้งเบาะแสด (Whistleblowing) สำคัญอย่างไร,” วารสารตลาดหลักทรัพย์ 10, 9 (กุมภาพันธ์ 2550): 10-11.

¹²Whistleblowers International, *The History of Whistleblowing* [Online], available URL: <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>, 2021 (May, 25).

¹³Frederick D. Lipman, *Whistleblowers: Incentives, Disincentives, and Protection Strategies* (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2012), p. 5.

¹⁴ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม.

¹⁵Frederick D. Lipman, op. cit., p. 5.

¹⁶Ibid.

หากบุคคลภายนอกนั้นได้รับข้อมูลหรือทำการสืบเสาะประเด็นที่สงสัยจนได้รู้ข้อเท็จจริงในระดับหนึ่ง¹⁷ แล้วนำข้อมูลที่เป็นความลับนั้นมาแจ้งแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล หรือเปิดเผยต่อสาธารณะ หรือต่อตัวองค์กร¹⁸ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันหรือหยุดการกระทำความผิดนั้น¹⁹

โดยในการแจ้งเบาะแสนั้น ผู้แจ้งเบาะแสภายในองค์กรอาจพบอุปสรรคมากกว่าผู้แจ้งเบาะแสภายนอกองค์กร ทำให้ในกรณีที่บุคคลซึ่งอาจเป็นผู้แจ้งเบาะแสภายในองค์กรนั้นเกิดความสงสัยต่อการกระทำบางประการในองค์กร แต่บุคคลนั้นอาจไม่ได้ทำการแจ้งข้อมูลดังกล่าวต่อบุคคลอื่นหรือหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องเนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น บุคคลนั้นอาจไม่แน่ใจว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หรือบุคคลนั้นอาจไม่แน่ใจว่าควรแจ้งเบาะแสดังกล่าวกับใครหรือบุคคลนั้นอาจไม่มั่นใจว่าตนเองจะได้รับผลกระทบจากการแจ้งเบาะแสหรือให้สัญญาณดังกล่าวขึ้นหรือไม่โดยอาจเกรงกลัวว่าตนเองจะโดนตอบโต้ในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากความคุ้มครองไม่เพียงพอ²⁰ ดังนั้น ถึงแม้ว่าบุคคลผู้มีข้อมูลนั้นอาจมีความมั่นใจว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง บุคคลก็อาจมีความลังเลที่จะแจ้งข้อมูลนั้นเนื่องจากบุคคลนั้นอาจมีความไม่มั่นใจในการเก็บรักษาความลับเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสในขั้นตอนต่าง ๆ และเกรงกลัวการถูกตอบโต้โดยไม่เป็นธรรม²¹ หรือ เนื่องจากบุคคลที่มักจะก่อการกระทำความผิดนั้นมักจะเป็นบุคคลระดับสูงในองค์กร ดังนั้น ในหลายกรณีจึงเกิดปัญหาว่ถึงแม้จะมีการแจ้งเบาะแสไปแล้ว บุคคลที่ได้รับแจ้งเบาะแสนั้นก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ กับบุคคลระดับสูงซึ่งเป็นต้นตอในองค์กรที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาได้ และผู้แจ้งเบาะแสมักจะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนมากนักเนื่องจากการกระทำที่คาดว่าเป็นความผิดนั้นได้ถูกอำพรางซ่อนเร้นไว้อย่างดีโดยผู้กระทำความผิด²² และในบางกรณีผู้รับแจ้งเบาะแสมองไม่มีความรู้ความสามารถในการแยกแยะเบาะแสที่ได้รับมา ซึ่งอาจเกิดจากกรณีที่ผู้รับแจ้งเบาะแสไม่ได้มีประสบการณ์ในด้านการสืบสวน หรือไม่มีความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเงิน หรือรูปแบบการทำธุรกรรมที่ซับซ้อนหรือการบิดเบือนข้อมูลทางบัญชี ฯลฯ มาก่อน ทำให้เมื่อได้รับเบาะแสมมาแล้ว ไม่สามารถนำไปคิดวิเคราะห์ถึงรูปแบบของการกระทำความผิด แรงจูงใจในการกระทำความผิด รวมทั้งบุคคลผู้่น่าจะกระทำความผิดในลักษณะนั้นได้²³ จึงไม่มีการแจ้งเบาะแสเกิดขึ้น

¹⁷ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม.

¹⁸Frederick D. Lipman, op. cit., p. 5.

¹⁹Gregor Thüsing and Gerrit Forst (Editors), op. cit., p. v.

²⁰Lisa Zipparo, "Factors which deter public officials from reporting corruption," **Crime Law & Social Change** 30, 3 (1999): 273-287 cited by Petter Gottschalk, op. cit, p. 74.

²¹Petter Gottschalk, op. cit., p. 68.

²²Ibid., p. 69.

²³Ibid., p. 70.

2.2 การตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Retaliation and Whistleblower Protection)

การตอบโต้โดยไม่เป็นธรรม (Retaliation) หมายถึงการกระทำอันไม่พึงประสงค์ต่อผู้แจ้งเบาะแสที่ทำการแจ้งเบาะแสมิ่ว่าจะในองค์กรหรือนอกองค์กร หรือการกระทำอันเป็นโทษต่อลูกจ้างที่ต่อต้านการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการจ้าง หรือลูกจ้างที่เข้าร่วมในการสืบสวนหรือการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว²⁴ โดยนาย David M. Becker อดีตผู้อำนวยการด้านกฎหมายของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวไว้ว่า

“... การที่จะเป็นผู้แจ้งเบาะแสดังนั้น คุณต้องใช้ความกล้าอย่างมากเนื่องจากการแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวข้องกับการทำความผิดในองค์กรนั้นย่อมหมายถึงการโดนคว่ำบาตรจากในองค์กรเป็นอย่างมาก โดยในหลายกรณีนั้นยังหมายถึงการที่คุณสูญเสียการงานอาชีพ หรืออย่างน้อยที่สุดก็คือคุณไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานของคุณได้ และอาจหมายถึงการสูญเสียเพื่อนของคุณด้วย โดยมีโอกาสอันน้อยนิดที่จะพิสูจน์การกระทำของคุณได้ หรือกว่าจะพิสูจน์ได้ก็ต้องใช้เวลานานหลายปี”²⁵

จากคำกล่าวเบื้องต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการตอบโต้โดยไม่เป็นธรรม (Retaliation) ต่อผู้แจ้งเบาะแสนั้นอาจมาจากบุคคลใดก็ได้ซึ่งรวมถึงเพื่อนร่วมงานและหัวหน้างาน²⁶ ด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างองค์กรและลูกจ้างโดยการข่มขู่ว่าจะดำเนินการหรือดำเนินการบางอย่างซึ่งเป็นผลร้ายต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้างเป็นการตอบโต้การแจ้งเบาะแสของลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นการแจ้งเบาะแสภายในหรือภายนอก²⁷ และมักเป็นการกระทำที่เป็นความผิดและส่งผลร้ายต่อตัวลูกจ้าง เช่น การไล่ออก หรือการกดดันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งนำไปสู่การลาออกของลูกจ้างในเวลาต่อมา ดังนั้น การจะทำให้การแจ้งเบาะแสนั้นมีมากขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจึงเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่องค์กรและหน่วยงานกำกับดูแลต้องให้ความสำคัญ

²⁴Brita Bjørkelo and Stig Berge Matthiesen, **Preventing and dealing with retaliation against whistleblowers** [Online], available URL: <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/174970/whistleblowers.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2021 (May, 15).

²⁵David M. Becker, **Speech by SEC Staff: Remarks at the Practising Law Institute's Ninth Annual Institute on Securities Regulation in Europe** [Online], available URL: <https://www.sec.gov/news/speech/2011/spch012511dmb.htm>., 2021 (May, 25).

²⁶Kate Kenny, **Whistleblowing: toward a new theory** (Cambridge, Massachusetts, United States of America: Harvard University Press, 2019), p. 19.

²⁷Ibid., p. 20.

ทั้งนี้การตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมต่อผู้แจ้งเบาะแสโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผู้แจ้งเบาะแสภายในองค์กรนั้นอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น การตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมทางการเงินโดยการประเมินสมรรถภาพในการทำงานที่ต่ำกว่าปกติโดยหัวหน้างานของผู้แจ้งเบาะแส การกีดขวางไม่ให้เลื่อนตำแหน่ง การไม่สามารถหางานใหม่ได้เนื่องจากได้รับหนังสือแนะนำ (Recommendation Letter) ที่ไม่ดีเท่าไรนักจากนายจ้างหรือนายจ้างอาจไม่ออกหนังสือแนะนำให้เลย²⁸ หรือ การตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมในรูปแบบอื่น เช่น การกดดันทางจิตวิทยาโดยเพื่อนร่วมงานในสถานที่ทำงาน เช่น การไม่เชิญไปร่วมงานสังสรรค์ภายในองค์กร หรือการไม่ส่งสิ่งกับผู้ที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสนั้น เป็นต้น²⁹

เมื่อผู้แจ้งเบาะแสภายในองค์กรนั้นมีโอกาสที่จะถูกตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมในรูปแบบต่างๆ ได้ จึงทำให้ผู้ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่บริษัทหรือหน่วยงานกำกับดูแลเพราะเกรงกลัวการถูกตอบโต้โดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น การที่รัฐจะสามารถอาศัยภาคเอกชนในการให้เบาะแสดังนั้นจึงต้องมีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่สามารถใช้บังคับได้จริงหรือมีแรงจูงใจอื่น ๆ ที่เหมาะสมควบคู่กันไป โดยทั่วไปแล้ว ประเทศส่วนมากจะมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในระหว่างการดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม ผู้แจ้งเบาะแสโดยทั่วไปจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองหากยังมิได้มีการดำเนินคดีเกิดขึ้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสให้ชัดเจนด้วย

²⁸หนังสือแนะนำ(Recommendation Letter)ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าหนังสือรับรองการทำงานซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยการจ้างแรงงาน มาตรา 585 บัญญัติเอาไว้ว่า “ เมื่อการจ้างแรงงานสิ้นสุดลงแล้ว ลูกจ้างชอบที่จะได้รับใบสำคัญแสดงว่าลูกจ้างนั้นได้ทำงานมานานเท่าไรและงานที่ทำนั้นเป็นงานอย่างไร ” โดยศาลฎีกาได้พิพากษาไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3502/2543ว่า “ มาตรา 585 บัญญัติเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างไม่ได้ให้สิทธินายจ้างที่จะออกใบสำคัญการทำงานด้วยข้อความใด ๆ ตามความประสงค์ของนายจ้างให้ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดดังนั้นนายจ้างจึงไม่มีสิทธิระบุดข้อความในใบสำคัญแสดงการทำงานว่าได้เลิกจ้างลูกจ้างเมื่อใด ด้วยวิธีใด และสาเหตุใด ” ดังนั้น ตามกฎหมายไทยอาจพิจารณาได้ว่านายจ้างจะไม่สามารถระบุสิ่งที่ไม่เป็นคุณต่อลูกจ้าง เช่น การกระทำความผิด หรือนิสัยไม่ดีส่วนตัวของลูกจ้างลงในหนังสือรับรองการทำงานได้ซึ่งจะแตกต่างจากหนังสือแนะนำที่บางบริษัทในตอนรับสมัครงานอาจขอเพิ่มเติมโดยนายจ้างเดิมสามารถออกให้หรือไม่ก็ได้ และไม่มีกฎหมายระบุไว้ว่านายจ้างสามารถเขียนข้อความใดลงในหนังสือแนะนำได้บ้าง และ Frederick D. Lipman, op. cit., p. 58.

²⁹Maarten De Schepper, **Setting the Right Incentives for Whistleblowers**, paper submitted for European Master in Law and Economics, 2008-2009 cited by Frederick D. Lipman, op. cit., p. 59.

โดยทั่วไปกฎหมายที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจะกำหนดโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับบุคคลหรือบริษัทที่มีการกระทำความผิดเป็นการตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมต่อผู้แจ้งเบาะแส และในบางกรณีอาจมีการกำหนดให้บริษัทที่มีการตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสนั้นจ่ายเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวได้ รวมทั้งค่าทนายความ และต้องรับผู้แจ้งเบาะแสกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมในกรณีที่มีการไล่ผู้แจ้งเบาะแสออกจากบริษัท

2.3 การให้เงินจูงใจ (Incentives)

จากรูปแบบการตอบโต้ที่อาจเกิดขึ้นกับผู้แจ้งเบาะแสมายในองค์กรได้นั้นอาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปแล้ว บุคคลทั่วไปอาจไม่มีแรงจูงใจที่จะดำเนินการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดมากนักเนื่องจากบุคคลอาจมีความเกรงกลัวต่อการถูกตอบโต้ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัวผู้แจ้งเบาะแสดังนั้นในด้านหน้าที่การงาน การเงิน อนาคต และสภาพจิตใจของผู้แจ้งเบาะแสดังนั้นในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสแล้ว จึงได้มีการนำเอาหลักการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสมาใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ให้ผู้บังคับใช้กฎหมายทราบ และให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสหากข้อมูลที่แจ้งนั้นนำไปสู่การดำเนินคดีจนสำเร็จสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือได้รับเงินคืนจากการกระทำความผิดที่ก่อขึ้นโดยผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งการให้เงินจูงใจนั้นจะช่วยจูงใจให้บุคคลนำข้อมูลการกระทำความผิดมาเปิดเผยมากขึ้นซึ่งเมื่อผู้กระทำความผิดถูกลงโทษโดยมีโทษปรับหรือโทษอันเป็นตัวเงินรวมอยู่ด้วยแล้วนั้น รัฐก็จะแบ่งเงินที่ได้รับจากค่าปรับนั้นให้แก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยส่วนแบ่งที่มากขึ้นย่อมหมายถึงแรงจูงใจที่สูงขึ้นด้วย

การให้เงินจูงใจนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทกล่าวคือ “เงินรางวัล” และ “เงินสินบน” โดย “เงินรางวัล” นั้นจะให้แก่ผู้จับผู้กระทำความผิด ซึ่งมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยการสร้างแรงจูงใจในการให้ค่าตอบแทนพิเศษที่เพิ่มขึ้นและลดความเสี่ยงในการทุจริตจากการรับสินบน และในส่วนของ “เงินสินบน” นั้นจะให้แก่ประชาชนทั่วไปที่มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย³⁰ ซึ่งเป็นการให้ค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชนในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกทางหนึ่ง โดยในบทความนี้ในกรณีที่มีการกล่าวถึงเงินจูงใจผู้เขียนจะหมายถึงเงินจูงใจในรูปแบบของเงินสินบนเท่านั้น โดยการให้เงินจูงใจนั้นมีมาพร้อมกันกับการแจ้งเบาะแสในช่วงศตวรรษที่ 7 ที่ประเทศอังกฤษได้มีกฎหมายบัญญัติให้ประชาชนซึ่งเป็น

³⁰วรชัย แสนสิระ, “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ตอน การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายเฉพาะด้าน,” *จุลนิติ* (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2558): 159-166.

บุคคลธรรมดา ผู้ทราบเบาะแสมีสิทธิฟ้องคดีแทนรัฐบาล (Qui Tam) และให้รางวัลแก่บุคคลที่ช่วยในการค้นพบหรือจับผิดการกระทำความผิดนั้นได้โดยแบ่งมาจากเงินที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระให้แก่รัฐ³¹ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ก็ยังใช้เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่ว่าด้วยการแจ้งเบาะแสในหลายประเทศมาจนถึงปัจจุบัน³²

3. บทวิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรการการแจ้งเบาะแสดการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดการให้เงินจูงใจ และผลการบังคับใช้มาตรการการแจ้งเบาะแสดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1 การแจ้งเบาะแสด

3.1.1. ช่องทางและวิธีการในการแจ้งเบาะแสด

สำหรับช่องทางและวิธีการในการแจ้งเบาะแสดตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยนั้น กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยมิได้มีการกำหนดช่องทางและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการจัดให้มีช่องทางและวิธีการในการแจ้งเบาะแสดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535³³ ในการนี้ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ

³¹The declaration of King Wihtred of Kent explained that “if a freeman works during [the Sabbath], he shall forfeit his [profits], and the man who informs against him shall have half the fine, and [the profits] of the labor.”

³²Whistleblowers International, op. cit.

³³พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535, มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาตลอดจนกำกับดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง องค์การที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการและการป้องกันการกระทำความผิดอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งรวมถึงการออกกระเปียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติ และปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ กรณีจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย.

ตลาดหลักทรัพย์จึงจัดให้มี SEC Help Center³⁴ เพื่อรับเรื่องร้องเรียนและเบาะแส³⁵ โดยผู้แจ้งเบาะแสสามารถแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ทางเว็บไซต์ อีเมล โทรศัพท์ ไปรษณีย์ และสามารถเดินทางมาพบเจ้าหน้าที่ด้วยตนเองที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้³⁶

ในขณะที่ช่องทางและวิธีการในการแจ้งเบาะแสดำเนินการตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี³⁷ ได้แก่ 1. การกรอกแบบฟอร์มการแจ้งเบาะแสและข้อร้องเรียน (Form TCRs) ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่หน้าเว็บไซต์ <https://www.sec.gov/whistleblower/submit-a-tip> และ 2. การกรอกแบบฟอร์มการแจ้งเบาะแสและข้อร้องเรียน (Form TCRs) และนำส่งทางไปรษณีย์หรือโทรสาร จึงอาจสรุปความแตกต่างของช่องทางและวิธีการในการแจ้งเบาะแสดำเนินการตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาได้ ดังตารางต่อไปนี้

³⁴สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **เรื่องร้องเรียนที่SEC Help Center สามารถช่วยท่านได้** [Online], available URL: <https://www.sec.or.th/TH/Pages/ABOUTUS/SECPEOPLE.aspx>, 2021 (พฤษภาคม, 1).

³⁵การให้เบาะแสดำเนินการหมายถึง การให้ข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินคดีในกรณีที่เกิดการกระทำผิดกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **การให้เบาะแสดำเนินการ** [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/ABOUTUS/SECSECHC_CLUE.aspx, 2021 (พฤษภาคม, 1).

³⁶สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **ช่องทางการร้องเรียน / แจ้งเบาะแสดำเนินการ** [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/ABOUTUS/SECSECHC_CHANNEL.aspx, 2021 (พฤษภาคม, 1).

³⁷U.S. Securities and Exchange Commission, **Submit a Tip** [Online], available URL: <https://www.sec.gov/whistleblower/submit-a-tip>, 2021 (May, 3).

ช่องทางและวิธีการแจ้งเบาะแส	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
กรอกแบบฟอร์มออนไลน์ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงานกำกับดูแล	สามารถทำได้	สามารถทำได้ ³⁸
กรอกแบบฟอร์มแล้วนำส่งหน่วยงานกำกับดูแลทางไปรษณีย์หรือโทรสาร	สามารถทำได้โดยการนำส่งทางไปรษณีย์	สามารถทำได้โดยการนำส่งทางไปรษณีย์หรือโทรสาร
กรอกแบบฟอร์มแล้วนำส่งทางอีเมลที่หน่วยงานกำกับดูแลกำหนด	สามารถทำได้	ไม่สามารถทำได้
โทรศัพท์ไปยังหน่วยงานกำกับดูแล	สามารถทำได้	ไม่สามารถทำได้
เดินทางมาพบเจ้าหน้าที่ ณ ที่ตั้งของหน่วยงานกำกับดูแล	สามารถทำได้	ไม่สามารถทำได้
แจ้งเบาะแสผ่าน Facebook ของหน่วยงานกำกับดูแล	สามารถทำได้	ไม่สามารถทำได้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบช่องทางและวิธีการในการแจ้งเบาะแสดตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการเปรียบเทียบข้างต้น หากพิจารณาในเรื่องของความสะดวกและความหลากหลายของช่องทางในการแจ้งเบาะแส การกำหนดช่องทางในการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยจะค่อนข้างมีความสะดวกและหลากหลายมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แจ้งเบาะแสในประเทศไทยอาจแจ้งเบาะแสในรูปแบบที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างการแจ้งผ่านทางโทรศัพท์หรือเดินทางไปพบเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานกำกับดูแลได้ ในขณะที่การแจ้งเบาะแสในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะมีลักษณะที่เป็นทางการมากกว่าคือการดำเนินการจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้นและในกรณีที่เป็นกรอกแบบฟอร์มออนไลน์ ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับหมายเลขอ้างอิงสำหรับการแจ้งเบาะแสนั้นเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานทันที

³⁸เป็นช่องทางที่หน่วยงานกำกับดูแลแนะนำในการแจ้งเบาะแส เนื่องจากการกรอกแบบฟอร์มออนไลน์ผ่านหน้าเว็บไซต์หน่วยงานกำกับดูแล ผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับแจ้งการยืนยันการได้รับข้อมูลเบาะแสสำเร็จและได้รับหมายเลขอ้างอิงสำหรับการแจ้งเบาะแสนั้นเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน และ U.S. Securities and Exchange Commission, *Submit a Tip*, op. cit.

3.1.2. ข้อมูลที่ต้องเตรียมในการแจ้งเบาะแส

ในการแจ้งเบาะแสโดยวิธีที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมีเฉพาะในประเทศไทย โดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีได้กำหนดว่าในการแจ้งเบาะแสในรูปแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะต้องแจ้งข้อมูลใดบ้าง

สำหรับการแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียนในกรณีที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะต้องจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและกรอกข้อมูลต่าง ๆ ตามแบบฟอร์มที่หน่วยงานกำกับดูแลของแต่ละประเทศกำหนดไว้ โดยข้อมูลทั่วไปที่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะต้องกรอกนั้นจะมีความคล้ายคลึงกัน³⁹ ได้แก่ ข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแส/ผู้ร้องเรียน ข้อมูลของผู้ถูกร้องเรียน เรื่องที่ร้องเรียน/แจ้งเบาะแสดังกล่าวการกระทำความผิด รายละเอียดของเรื่องร้องเรียนและเอกสารหลักฐานในการพิจารณา

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบในส่วนขงรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนที่ปรากฏในแบบฟอร์มของทั้งสองประเทศแล้วนั้น แบบฟอร์มของประเทศไทยจะมีได้มีคำถามที่ระบุเจาะจงมากขึ้น โดยจะเป็นแบบฟอร์มเปล่าที่ให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวกรอกข้อมูลเองอย่างกว้าง ๆ ในขณะที่แบบฟอร์มของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีคำถามที่ค่อนข้างเจาะจงมากกว่า เช่น วันที่เกิดเหตุการณ์ ในกรณีที่เคยติดต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้วให้ระบุชื่อเจ้าหน้าที่ที่ติดต่อ ข้อร้องเรียนนี้มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงาน กรรมการ ที่ปรึกษา ลูกจ้าง หรือคู่สัญญาหรือไม่ ในกรณีที่ตอบว่าใช่ ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะต้องแจ้งเรื่องร้องเรียนนี้ต่อผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมภายใน สายด่วนแจ้งเบาะแส หรือโดยวิธีการอื่นใดที่มีภายในองค์กรแล้วหรือไม่ ประเภทของหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องและชื่อผู้ออกหลักทรัพย์ (ถ้ามีความเกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียน) เป็นต้น

นอกจากนี้ แบบฟอร์มของประเทศไทยยังได้กำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวอธิบายเอกสารประกอบการพิจารณาทั้งหมดที่อยู่ในการครอบครองของผู้แจ้งเบาะแส การมีอยู่และสถานที่ของเอกสารที่อาจเป็นประโยชน์อื่น ๆ แต่ไม่ได้อยู่ในการครอบครองของผู้แจ้งเบาะแส วิธีการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ปรากฏในข้อร้องเรียนและบุคคลผู้ให้ข้อมูล รวมทั้ง การให้ระบุถึงข้อมูลในเอกสารหรือข้อมูลอื่นใดที่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวได้แจ้งมาและอาจทำให้ตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวถูกเปิดเผยได้ โดยให้อธิบายถึงเหตุผลว่า เพราะเหตุใดผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจึงเชื่อว่าตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะถูกเปิดเผยหากข้อมูลนั้นได้ถูกล่วงรู้โดยบุคคลที่สาม

³⁹อ้างอิงตามแบบร้องเรียนตามที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประเทศไทย กำหนดและ FORM TCR สำหรับแจ้งเบาะแส เรื่องร้องเรียนตามที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประเทศไทยกำหนด.

การที่ในแบบฟอร์มของประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นปรากฏคำถามที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจงและมีแนวทางในการกรอกแบบฟอร์มมากกว่านั้น ย่อมทำให้ข้อมูลที่หน่วยงานกำกับดูแลได้รับนั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากกว่า นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการตอบคำถามบางข้อในแบบฟอร์มนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย เช่น คำถามเกี่ยวกับการมีอยู่และสถานที่ของเอกสารที่อาจเป็นประโยชน์อื่น ๆ แต่ไม่ได้ใช้ในการครอบครองของผู้แจ้งเบาะแสนั้นอาจช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถสืบหาข้อมูลอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากข้อมูลที่ผู้แจ้งเบาะแสดำเนินมาแล้วได้ หรือคำถามที่ให้ผู้แจ้งเบาะแสระบุถึงข้อมูลในเอกสารหรือข้อมูลอื่นใดที่ผู้แจ้งเบาะแสดำเนินมาแล้วและอาจทำให้อัตนของข้อมูลผู้แจ้งเบาะแสดูถูกเปิดเผยและเหตุผล อาจช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดีขึ้น เป็นต้น

3.2 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

สำหรับในส่วนของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสนั้น ทั้งกฎหมายของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาต่างก็มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แจ้งเบาะแสปรากฏอยู่ โดยกฎหมายของประเทศไทยนั้น แต่เดิม ในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสโดยทั่วไปจะเป็นการให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมเท่านั้น⁴⁰ อย่างไรก็ตามในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเพิ่มเติมโดยห้ามมิให้บริษัทกระทำการใดอันเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในรูปแบบต่าง ๆ ต่อพนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดที่รับจ้างทำงานให้แก่บริษัท อันเนื่องมาจากการที่บุคคลเหล่านั้นมีส่วนช่วยเหลือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกำกับตลาดทุน หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการตรวจสอบการกระทำความผิด⁴¹ ซึ่งมีหลักการเบื้องต้นในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในที่นี้ ผู้เขียนจึงอาจเปรียบเทียบรูปแบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตามที่ปรากฏในกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาโดยสรุปได้ ดังตารางต่อไปนี้

⁴⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522, มาตรา 49.

⁴¹พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 89/2 “ห้ามมิให้บริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทกระทำการใดอันเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อพนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดที่รับจ้างทำงานให้แก่บริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ ไม่ว่าจะโดยการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ลักษณะงาน หรือ

รูปแบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
การห้ามหน่วยงานกำกับดูแลเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส เว้นแต่การเปิดเผยต่อหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลตามกฎหมาย	ไม่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมายหลัก ทรัพย์ ⁴²	มี-กำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมายหลักทรัพย์ ⁴³

สถานที่ทำงาน สัมภาษณ์ ชุมชน ครอบคลุมการปฏิบัติงาน เลิกจ้าง หรือกระทำการอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคลดังกล่าว ด้วยเหตุที่บุคคลนั้น

(1) ให้ข้อมูล ให้ความร่วมมือ หรือให้ความช่วยเหลือไม่ว่าด้วยประการใด ๆ แก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการกำกับตลาดทุน หรือสำนักงาน อันเกี่ยวข้องกับกรณีที่พนักงาน ลูกจ้างหรือบุคคลอื่นใดนั้นเชื่อหรือมีเหตุอันควรเชื่อโดยสุจริตว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ให้ถ้อยคำ ยื่นเอกสารหลักฐาน หรือให้ความช่วยเหลือไม่ว่าด้วยประการใด ๆ แก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการกำกับตลาดทุน หรือสำนักงาน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาหรือตรวจสอบกรณีที่มีเหตุสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะกระทำไปโดยที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. คณะกรรมการกำกับตลาดทุน หรือสำนักงานมีคำสั่งให้ปฏิบัติหรือไม่.”

⁴²การเก็บรักษาข้อมูลและการคุ้มครองข้อมูลที่ประชาชนให้เบาะแสดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐนั้นมีหลักการทั่วไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 23 และมาตรา 24 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนด เช่น การเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือการเปิดเผยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม หรือการเปิดเผยต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อมูลที่จริงดังกล่าว เป็นต้น และในปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มเติมซึ่งมาตรา 23 กำหนดให้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบก่อนหรือในขณะเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลถึงรายละเอียดต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมเพื่อนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้หรือเปิดเผยซึ่งรวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อเป็นการจำเป็นเพื่อการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นคู่สัญญาหรือเพื่อใช้ในการดำเนินการตามคำขอของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อนเข้าทำสัญญานั้นหรือเพื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล การแจ้งให้ทราบถึงกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายหรือสัญญาหรือมีความจำเป็นต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อเข้าทำสัญญา รวมทั้งแจ้งถึงผลกระทบที่เป็นไปได้จากการไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคล ประเภทของบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวมอาจจะถูกเปิดเผย และสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น.

⁴³Securities Exchange Act of 1934, 15 U.S.C. § 78a (1934), § 21F(h)(2).

รูปแบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
การห้ามนายจ้างของผู้แจ้งเบาะแสทำการตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสอันเนื่องมาจากเหตุที่ผู้แจ้งเบาะแสนั้นได้ให้ข้อมูลหรือช่วยเหลือหน่วยงานกำกับดูแล	มี-หากฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา ⁴⁴ (โทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ)	มี ⁴⁵ - คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับนายจ้างที่ตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสไปแล้ว 4 คดี ⁴⁶
ผู้แจ้งเบาะแสดอาจฟ้องนายจ้างที่มีการตอบโต้ต่อผู้แจ้งเบาะแสอันเนื่องมาจากเหตุที่ผู้แจ้งเบาะแสนั้นได้ให้ข้อมูลแก่หรือช่วยเหลือหน่วยงานกำกับดูแลได้	มี - ในกรณีการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน	มี-หากเป็นผลสำเร็จผู้แจ้งเบาะแสะจะได้รับเงินเดือนย้อนหลัง 2 เท่า ค่าทนายความ และนายจ้างต้องรับผู้แจ้งเบาะแสกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม ⁴⁷

⁴⁴พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535, มาตรา 89/2 และมาตรา 281/1.

⁴⁵Securities Exchange Act of 1934, 15 U.S.C. § 78a (1934), § 21F(h)(1)(A).

⁴⁶คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับนายจ้างที่ทำการตอบโต้ลูกจ้างที่ได้ทำการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2014 โดยดำเนินคดีต่อ Paradigm Capital Management และนาย Candace King Weir ซึ่งได้จ่ายค่าปรับเพื่อยุติคดีเป็นเงิน 2.2 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ โดยในปี ค.ศ. 2015 เมื่อการพิจารณาตัดสินคดีและปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง ผู้แจ้งเบาะแสก็ได้รับเงินจูงใจในการให้เบาะแสในคดีดังกล่าวกว่า 600,000 ดอลลาร์สหรัฐ ภายหลังจากนั้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ก็ได้มีการดำเนินคดีกับนายจ้างที่ทำการตอบโต้ลูกจ้างที่ได้ทำการแจ้งเบาะแสในกรณีอื่นๆ ได้แก่ การดำเนินคดีกับบริษัท International Game Technology ในปี ค.ศ. 2016 บริษัท Sand Ridge Energy, Inc. ในปี ค.ศ. 2016 และ GPB Capital Holdings, LLC และพวกในปี ค.ศ. 2021

U.S. Securities and Exchange Commission, **2021 Annual Report to Congress: Whistleblower Program** [Online], available URL: https://www.sec.gov/files/2021_OW_AR_508.pdf, 2021 (November, 15), U.S. Securities and Exchange Commission, **SEC Charges Hedge Fund Adviser With Conducting Conflicted Transactions and Retaliating Against Whistleblower** [Online], available URL: <https://www.sec.gov/news/press-release/2014-118>, 2022 (April, 2) and U.S. Securities and Exchange Commission, **SEC Announces Award to Whistleblower in First Retaliation Case** [Online], available URL: <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2015-75.html>, 2022 (April, 2), U.S. Securities and Exchange Commission, **Whistleblower Protections** [Online], available URL: <https://www.sec.gov/whistleblower/retaliation#enforcement-actions>, 2022 (April, 2).

⁴⁷Securities Exchange Act of 1934, 15 U.S.C. § 78a (1934), §§ 21F(h)(1)(B), 21F(h)(1)(C).

รูปแบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส	ประเทศไทย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
การห้ามนายจ้างของผู้แจ้งเบาะแสขัดขวางบุคคลใดในการติดต่อกับหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ รวมถึงการเข้าทำข้อตกลงรักษาความลับ ข้อตกลงในการจ่ายเงินชดเชย หรือข้อตกลงหรือสัญญาในลักษณะอื่นใด หรือการดำเนินการอื่นใดในการที่จะขัดขวางมิให้บุคคลสามารถแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดต่อหน่วยงานกำกับดูแล	ไม่มี	มี - คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับนายจ้างที่ขัดขวางผู้แจ้งเบาะแสไปแล้ว 14 คดี ⁴⁸ โดยในปี 2021 สำนักงานกำกับดูแลการแจ้งเบาะแสได้ดำเนินการฟ้องร้องใน 2 คดี ⁴⁹

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบรูปแบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา

⁴⁸ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับนายจ้างที่ขัดขวางผู้แจ้งเบาะแสโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการติดต่อกับหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ เช่น การดำเนินคดีกับ Sand Ridge Energy Inc. ในปี ค.ศ. 2016 ซึ่งบริษัทได้มีการทำสัญญาว่าด้วยการสิ้นสุดการจ้าง (Separation Agreement) ซึ่งมีข้อกำหนดที่ห้ามมิให้อดีตลูกจ้างเข้าร่วมในกระบวนการสืบสวนคดีกับหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐหรือเปิดเผยข้อมูลใดที่อาจเป็นผลเสียต่อบริษัท หรือในคดี SEC v. Collector's Coffee Inc. ซึ่งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้เริ่มดำเนินคดีในปี ค.ศ. 2019 และ U.S. District Court for the Southern District of New York ได้มีคำพิพากษาในปี ค.ศ. 2021 ว่าการที่จำเลยพยายามขัดขวางนักลงทุนไม่ให้มีการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยการเข้าทำสัญญารักษาความลับนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมายหลักทรัพย์ เป็นต้น.

U.S. Securities and Exchange Commission, **2021 Annual Report to Congress: Whistleblower Program**, op. cit., U.S. Securities and Exchange Commission, **2020 Annual Report to Congress: Whistleblower Program** [Online], available URL: https://www.sec.gov/files/2020%20Annual%20Report_0.pdf, 2021 (November, 15), U.S. Securities and Exchange Commission, **Company Settles Charges in Whistleblower Retaliation Case** [Online], available URL: <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2016-270.html>, 2022 (April, 2), U.S. Securities and Exchange Commission, **SEC Charges Issuer and CEO with Violating Whistleblower Protection Laws to Silence Investor Complaints** [Online], available URL: <https://www.sec.gov/news/press-release/2019-227>, 2022 (April, 2), SEC v. Collector's Coffee Inc., No. 19-cv-4355 (S.D.N.Y. July 21, 2021), U.S. Securities and Exchange Commission, **Whistleblower Protections**, op. cit.

⁴⁹ ในปี ค.ศ. 2021 นั้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับ GPB Capital Holdings, LLC และพวก และ Guggenheim Securities, LLC ซึ่งมีการกระทำที่ขัดขวางการแจ้งเบาะแส

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว รูปแบบของการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของทั้งสองประเทศมีหลักการโดยทั่วไปที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศไทยจะมีความชัดเจนในส่วนของการคุ้มครองที่ให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสมากกว่า รวมถึงมีความครอบคลุมและให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับดูแลมากกว่าในบางประการ ดังนี้

1) กรณีการห้ามหน่วยงานกำกับดูแลเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส เว้นแต่การเปิดเผยต่อหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลตามกฎหมายนั้น ตามกฎหมายหลักทรัพย์ของไทยจะไม่มีการกำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในส่วนของการเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสหรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแสไปใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติทั่วไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้มีการกำหนดนโยบายคุ้มครองความเป็นส่วนตัวสำหรับผู้ใช้งานเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไว้แล้ว⁵⁰ โดยการเปิดเผยข้อมูลของ

U.S. Securities and Exchange Commission, **2021 Annual Report to Congress: Whistleblower Program**, op. cit., U.S. Securities and Exchange Commission, **Whistleblower Protections**, op. cit.

⁵⁰ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้มีการกำหนดนโยบายคุ้มครองความเป็นส่วนตัวสำหรับผู้ใช้งานเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยมีใจความบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแสไปใช้ดังนี้

“ในกรณีที่ท่านยื่นคำร้องเรียนต่อสำนักงาน ก.ล.ต. ผ่านเว็บไซต์ ท่านไม่จำเป็นต้องให้ข้อมูลส่วนบุคคลใด ๆ ประกอบการยื่นคำร้องเรียนดังกล่าว แต่ท่านโปรดทราบว่าคำร้องเรียนที่ไม่แสดงตนหรือไม่ได้ให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนอาจทำให้การตรวจสอบของสำนักงาน ก.ล.ต. ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในกรณีที่ท่านเลือกที่จะให้ข้อมูลส่วนบุคคลของท่านต่อสำนักงาน ก.ล.ต. ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติตามนโยบายฉบับนี้”

“สำนักงาน ก.ล.ต. จะไม่นำข้อมูลส่วนบุคคลของท่านไปจำหน่าย หรือนำไปแลกเปลี่ยนหรือเปิดเผยต่อบุคคลอื่นใด อันเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของท่าน เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงาน ก.ล.ต.

เป็นการดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมาย ตามคำสั่งศาล ตามคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือกรณีอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน หรือ

เป็นการดำเนินการตามหน้าที่จำเป็นในกรณีที่อาจกระทบถึงความปลอดภัยในสวัสดิภาพ ชีวิต และร่างกายของบุคคลอื่น หรือในกรณีที่มีการละเมิดข้อตกลงและเงื่อนไขในการใช้เว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ล.ต.”

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **นโยบายคุ้มครองความเป็นส่วนตัว** [Online], available URL: <https://www.sec.or.th/TH/Pages/FOOTER/PRIVACYPOLICY.aspx>, 2022 (มีนาคม, 24).

ผู้แจ้งเบาะแสนั้นอาจทำไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงาน ก.ล.ต. ซึ่งไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ดี นโยบายคุ้มครองความเป็นส่วนตัวดังกล่าวก็ได้ใช้บังคับกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในช่องทางอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เว็บไซต์ นอกจากนี้ ตามแบบฟอร์มการร้องเรียนออนไลน์ยังได้มีการระบุไว้ด้วยว่า “ก.ล.ต. อาจต้องเปิดเผยข้อมูลของผู้ร้องเรียนต่อผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถูกร้องเรียน หน่วยงานทางการอื่น ๆ เป็นต้น เพื่อให้สามารถพิจารณาข้อที่ร้องเรียนตามความจำเป็นได้อย่างครบถ้วน”⁵¹ ซึ่งทำให้ข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสนั้นอาจถูกเปิดเผยต่อผู้ถูกร้องเรียนซึ่งไม่ใช่เพียงหน่วยงานอื่นของรัฐและอาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการแจ้งเบาะแสนี้เนื่องจากผู้แจ้งเบาะแสมีโอกาสที่จะถูกตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมจากผู้ถูกร้องเรียนจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้

กรณีการเปิดเผยข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสดำเนินการตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยจึงมีความแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนใน Section 21F (h)(2)(A) ว่า “โดยทั่วไป นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ใน (B) และ (C) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ซึ่งรวมถึงข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสดังได้เปิดเผยต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งอาจทำให้ตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสนั้นถูกเปิดเผยได้...” และสำหรับการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานราชการอื่นนั้น ก็ได้มีการกำหนดไว้ใน Section 21F (h)(2)(D) ของ Securities Exchange Act of 1934 ว่าคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์อาจใช้ดุลพินิจในกรณีที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์บรรลุผลและเพื่อคุ้มครองนักลงทุนทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ 1. อัยการสูงสุดสหรัฐ (United States Attorney General) 2. หน่วยงานกำกับดูแลตามที่เห็นสมควร 3. หน่วยงานอิสระ 4. อัยการสูงสุดแห่งรัฐ (State attorney general) ในกรณีที่มีการสอบสวนในคดีอาญา 5. หน่วยงานกำกับดูแลของแต่ละรัฐตามที่เห็นสมควร 6. คณะกรรมการกำกับดูแลการบัญชีบริษัทมหาชน (Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)) 7. หน่วยงานกำกับดูแลหลักทรัพย์ในต่างประเทศ และ 8. หน่วยงานกำกับดูแลกฎหมายในต่างประเทศ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับข้อมูลไปนั้นก็มีหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับตามหลักการใน Section 21F (h)(2)(A) เช่นกัน

⁵¹สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **แบบร้องเรียน** [Online], available URL: <https://market.sec.or.th/CompanyPortal/CPM00100.aspx?lang=Th&categorycode=C0003&loginType=N&reportcode=R00003>, 2021 (ธันวาคม, 15).

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการรักษาข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสไว้เป็นความลับไว้อย่างชัดเจน และไม่ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยไปยังผู้ถูกร้องเรียนได้ด้วยนั้น ย่อมสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสได้ว่าผู้แจ้งเบาะแสมจะไม่ถูกตอบโต้โดยนายจ้างหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสนั้น เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ นอกจากนี้ สืบเนื่องจากข้อมูลที่ต้องเตรียม ในการแจ้งเบาะแส ตามแบบ FORM TCR สำหรับแจ้งเบาะแส เรื่องร้องเรียนตามที่คณะกรรมการ กากับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดนั้นจะปรากฏคำถามที่ให้ ระบุถึงข้อมูลในเอกสารหรือข้อมูลอื่นใดที่ผู้แจ้งเบาะแสได้แจ้งมาและอาจทำให้ตัวตนของผู้แจ้ง เบาะแสมถูกเปิดเผยได้ โดยให้อธิบายถึงเหตุผลว่าเพราะเหตุใดผู้แจ้งเบาะแสมจึงเชื่อว่าตัวตนของผู้แจ้ง เบาะแสมจะถูกเปิดเผยหากข้อมูลนั้นได้ถูกล่วงรู้โดยบุคคลที่สามด้วย ซึ่งการให้ข้อมูลโดยผู้แจ้งเบาะแสม ดังกล่าวนั้น ย่อมช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถรับทราบและใช้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับอย่างระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสมนั้นถูกเปิดเผยและอาจเป็นอันตรายต่อผู้แจ้งเบาะแสได้ อันเป็นการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสร้าง ความมั่นใจแก่ผู้ให้เบาะแสมในการให้ข้อมูลอีกด้วย

2) กรณีการห้ามนายจ้างของผู้แจ้งเบาะแสมทำการตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสนั้นเนื่องมาจากเหตุที่ ผู้แจ้งเบาะแสมนั้นได้ให้ข้อมูลหรือช่วยเหลือหน่วยงานกำกับดูแลนั้น กฎหมายหลักทรัพย์ของไทยและ ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ใกล้เคียงกัน โดยตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 89/2 ก็จะมีโทษทางอาญาตามมาตรา 281/1 อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน ยังไม่พบการดำเนินคดีใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวตั้งแต่การแก้ไขเพิ่มเติม มาตราดังกล่าวใน พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา⁵² ถึงแม้ว่าจะมีกรณีศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษารณที่ลูกจ้าง ถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม⁵³ ซึ่งกรณีอาจเข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรา 89/2 แล้วก็ตาม⁵⁴ ในขณะที่ ทางประเทศสหรัฐอเมริกานั้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับนายจ้าง ที่ตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสมไปแล้ว 4 คดีซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สหรัฐอเมริกานั้นได้มีการดำเนินการเป็นรูปธรรมในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมในประเด็นนี้แล้ว

⁵²สกล หาญสุทธิวารินทร์, **บริษัทจดทะเบียนและ Whistleblower** [Online], available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/business/936928>, 2022 (มีนาคม, 24).

⁵³คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ 5055/2561.

⁵⁴สำนักข่าวอิสรา, **ศาลอุทธรณ์ยืนอดีตพจน.ชนะถูกเลิกจ้างเหตุร้องผู้บริหารอินไซด์เดอร์-ก.ล.ต.สอบยัง ไม่คืบ** [Online], available URL: https://www.isranews.org/content-page/item/74168-news00_74168.html, 2022 (มีนาคม, 24).

3) กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสอาจฟ้องนายจ้างที่มีการตอบโต้ต่อผู้แจ้งเบาะแสอันเนื่องมาจากเหตุที่ผู้แจ้งเบาะแสได้ให้ข้อมูลแก่หรือช่วยเหลือหน่วยงานกำกับดูแลได้อันเป็นการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสให้ได้รับค่าชดเชยหรือค่าเสียหายประการอื่นนอกเหนือไปจากการที่บุคคลที่ทำการตอบโต้จะได้รับโทษทางอาญานั้น ตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดค่าชดเชยหรือค่าเสียหายประการอื่นไว้ คงมีเพียงแต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ให้สิทธิแก่ลูกจ้างเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายประการอื่น และตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 นั้นได้บัญญัติไว้ว่า “หากศาลแรงงานเห็นว่าการเลิกจ้างลูกจ้างผู้นั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดเชยให้แทนโดยให้ศาลคำนึงถึงอายุของลูกจ้าง ระยะเวลาการทำงาน ของลูกจ้าง ความเดือดร้อนของลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง มูลเหตุแห่งการเลิกจ้างและเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับประกอบการพิจารณา” ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติตาม Section 21F (h)(1)(C) ของ Securities Exchange Act of 1934 ที่ให้กำหนดให้นายจ้างต้องรับผู้แจ้งเบาะแสกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม และยังกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับเงินเดือนย้อนหลัง 2 เท่าพร้อมทั้งดอกเบี้ย และค่าดำเนินกระบวนการพิจารณา ค่าพยานผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งค่าทนายความด้วย และตาม Section 21F (h)(3) ของ Securities Exchange Act of 1934 หากผู้แจ้งเบาะแสมีสสิทธิตามกฎหมายอื่น ๆ ผู้แจ้งเบาะแสก็ยังสามารถดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าทดแทนตามกฎหมายอื่นได้อีกด้วย จากบทบัญญัติเบื้องต้น จึงสามารถพิจารณาได้ว่าการกำหนดบทบัญญัติในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในประเด็นนี้ของกฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกานั้นค่อนข้างมีความชัดเจนกว่าของประเทศไทย

4) สำหรับกรณีการห้ามนายจ้างของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวบุคคลใดในการติดต่อกับหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ รวมถึงการเข้าทำข้อตกลงรักษาความลับ ข้อตกลงในการจ่ายเงินชดเชย หรือข้อตกลงหรือสัญญาในลักษณะอื่นใด หรือการดำเนินการอื่นใดในการที่จะขัดขวางมิให้บุคคลสามารถแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดต่อหน่วยงานกำกับดูแลนั้น ตามกฎหมายหลักทรัพย์ของไทยไม่ได้มีการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในประเด็นนี้เอาไว้ ในขณะที่กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดไว้และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินคดีกับนายจ้างที่ตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสไปแล้วถึง 14 คดี โดยในปี ค.ศ. 2021 สำนักงานกำกับดูแลการแจ้งเบาะแสได้ดำเนินการฟ้องร้องใน 2 คดีซึ่งแสดงให้เห็นว่านอกจากการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในประเด็นนี้แล้ว คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สหรัฐอเมริกานั้นยังได้มีการดำเนินการเป็นรูปธรรมในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในประเด็นนี้แล้วอีกด้วย

3.3 การให้เงินจูงใจ

ในการเปรียบเทียบหลักการให้เงินจูงใจตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยนั้น จะไม่ได้มีการบัญญัติถึงการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสเอาไว้ ในขณะที่กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสไว้อย่างละเอียด อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้เคยมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การให้เงินจูงใจไว้ในมาตรา 315/1 ในครั้งที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ใน พ.ศ. 2551 และสำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ก็ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุนที่ ทค. 2/2558 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินสินบนและรางวัลไว้ โดยมีหลักการในการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสที่มีความคล้ายคลึงกันกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่กรณีเป็นที่น่าสนใจว่าระยะเวลาในการบังคับใช้มาตรา 315/1 นั้นเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก กล่าวคือเมื่อพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ได้ประกาศใช้บังคับใน พ.ศ. 2551 กว่าที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนจะดำเนินการร่างประกาศที่เกี่ยวข้องและเปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวเวลาที่ได้ล่วงเลยไปถึง พ.ศ. 2557 แล้วและกว่าที่จะได้ประกาศใช้ประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุน ที่ ทค. 2/2558 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินสินบนและเงินจูงใจ ก็ผ่านเข้าสู่ปี พ.ศ. 2558 แล้ว ซึ่งเท่ากับว่ามาตรา 315/1 เปรียบเหมือนเสือกระดาษที่ไม่มีผลใด ๆ เป็นเวลาถึง 7 ปี และในปี พ.ศ. 2559 ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. ซึ่งมีการเสนอให้ยกเลิกมาตรา 315/1 เสีย และได้ประกาศใช้ใน พ.ศ. 2559 นั้นเอง จึงเท่ากับว่า มาตรา 315/1 นั้น แทบไม่ได้ถูกใช้งานใด ๆ เลย จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าเหตุใดถึงมีการตราบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นและยกเลิกไปโดยที่ยังไม่ได้มีการบังคับใช้และให้เหตุผลที่ตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิงในการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว⁵⁵

⁵⁵หนึ่งในเหตุผลของแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฉบับ พ.ศ. 2551 คือ การปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสดตามมาตรา 315/1 ดังกล่าวก็ได้ถูกเพิ่มเติมเข้ามาในพระราชบัญญัติในคราวนั้นด้วย ในทางกลับกันในการยกเลิกมาตรา 315/1 นั้นปรากฏหลักการและเหตุผลว่า เนื่องจากการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นหน้าที่ที่พึงกระทำอยู่แล้ว รวมทั้งยังป้องกันมิให้มีการกล่าวโทษบุคคลอื่นโดยไม่มีมูลและมีให้มีการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำความผิดของบุคคลอื่น จึงได้มีการยกเลิกมาตรา 315/1 นั้นไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่..) พ.ศ..... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 36/2559,” 16 มิถุนายน 2559.

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 315/1 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้ถูกยกเลิกไป การให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยจึงไม่มีอีกต่อไป คงเหลือไว้เพียงแต่มาตรการในการแจ้งเบาะแสด้านระบบการควบคุมภายในของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นเพียงหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งมิได้มีฐานเป็นกฎหมาย ดังนั้น ถึงแม้ว่าบริษัทจะไม่ได้ปฏิบัติตามก็ยังไม่มีความผิดแต่อย่างใด หรือถึงแม้ว่าบุคคลจะได้แจ้งเบาะแสดำเนินการทำความผิดในองค์กรผ่านระบบการควบคุมภายในแล้ว บุคคลนั้นก็อาจได้มาซึ่งเงินจูงใจแต่อย่างใดเช่นกัน ในขณะที่ บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว หลักทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถึงแม้ว่าจะได้เริ่มใช้บังคับในปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) ซึ่งซ้ำกว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว หลักทรัพย์ของประเทศไทยที่ได้บัญญัติขึ้นใน พ.ศ. 2551 แต่กลับสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องยาวนานจนถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญคือบุคคลที่สามารถเป็นผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น จะเป็นนิติบุคคลหรือบริษัทหรือองค์กรในรูปแบบอื่นไม่ได้ โดยข้อมูลที่แจ้งนั้นจะต้องเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมายหลักทรัพย์ (รวมทั้งกฎหรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมายดังกล่าว) ซึ่งอาจเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วและกำลังดำเนินอยู่⁵⁶ โดยบุคคลผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะขอรับเงินจูงใจได้นั้น จะต้องแจ้งข้อมูลใหม่ไปยังคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนด โดยผู้ที่สามารถให้เบาะแสดังกล่าวเพื่อขอรับเงินจูงใจได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์โดยสมัครใจ ซึ่งข้อมูลนั้นต้องเป็นข้อมูลที่ใหม่และนำไปสู่การบังคับคดีเป็นผลสำเร็จโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้รับเงินลงโทษจากผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าหนึ่งล้านดอลลาร์สหรัฐ (USD 1,000,000) ทั้งนี้ การพิจารณาให้เงินจูงใจนั้น จะอยู่ที่ขั้นต่ำคือร้อยละ 10 และขั้นสูงที่ร้อยละ 30 ของเงินลงโทษที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือหน่วยงานอื่นสามารถจัดเก็บได้ โดยขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นรายกรณีไป⁵⁷ โดยในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) มีการแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้ในกรณีที่จำนวนเงินลงโทษนั้นน้อยกว่า 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การกำหนดจำนวนเงินจูงใจนั้นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานขั้นสูงที่ร้อยละ 30 ซึ่งเป็นกรณีส่วนมากของคดีที่ประสบผลสำเร็จด้วย⁵⁸

⁵⁶Securities Exchange Act of 1934, 15 U.S.C. § 78a (1934), § 240.21F-2 (a).

⁵⁷Securities Exchange Act of 1934, 15 U.S.C. § 78a (1934), § 240.21F-5.

⁵⁸U.S. Securities and Exchange Commission, **2021 Annual Report to Congress: Whistleblower Program**, op. cit.

ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสนั้นมีแรงจูงใจมากขึ้นในการแจ้งเบาะแสนอกจากนี้ เมื่อมีการให้เงินจูงใจที่มากเพียงพอ ในปัจจุบันจึงมีสำนักงานกฎหมายจำนวนมาก⁵⁹ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เชี่ยวชาญในการช่วยเหลือบุคคลในการแจ้งเบาะแส⁶⁰ โดยสำนักงานกฎหมายเหล่านั้นจะทำหน้าที่แทนผู้แจ้งเบาะแสในการแจ้งเบาะแสซึ่งมีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนรวมทั้งดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกจากจะช่วยให้ผู้แจ้งเบาะแสมีโอกาสในการได้รับเงินจูงใจสูงขึ้นแล้วยังทำให้ตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสนั้นได้รับความคุ้มครองอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากผู้แจ้งเบาะแสสามารถให้สำนักงานกฎหมายนั้นทำหน้าที่แจ้งเบาะแสในฐานะตัวแทนโดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตัวตนของตนเอง ณ เวลาที่แจ้งเบาะแสได้

3.4 ผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยมาตรการการแจ้งเบาะแส

จากการศึกษาผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนพบว่า คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้มีการปรับปรุงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนในปี พ.ศ. 2563⁶¹ ภายหลังจากกรณีที่นักลงทุนรายหนึ่งได้มีการร้องเรียนพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องร้องเรียน⁶² ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายหลักทรัพย์อันเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ซึ่งอาจทำให้ผู้ลงทุนทั่วไปได้รับความเสียหายอันเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้การแจ้งเบาะแสนั้นมีไม่มากนัก นอกจากนี้ ก่อนหน้าการปรับปรุงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนนั้น ผู้แจ้งเรื่องร้องเรียนจะไม่สามารถติดตามสถานะของข้อร้องเรียนนั้นได้⁶³ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ก่อนการปรับปรุงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนหรือการรับแจ้ง

⁵⁹ ยกตัวอย่างเช่น PHILLIPS & COHEN LLP., Kohn, Kohn & Colapinto LLP. เป็นต้น.

⁶⁰ Divya Rajagopal, **Why whistleblowing works in USA** [Online], available URL: <https://economic.times.indiatimes.com/news/company/corporate-trends/why-whistleblowing-works-in-usa/articleshow/72202106.cms?from=mdr>, 2022 (March, 24).

⁶¹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, **ก.ล.ต.เผยกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนโฉมใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชน** [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8179, 2021 (ธันวาคม, 15).

⁶² สุนันท์ ศรีจันทร์, **ปฏิรูประบบร้องทุกข์ ก.ล.ต.** [Online], available URL: <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9630000060119>, 2021 (ธันวาคม, 15).

⁶³ สุนันท์ ศรีจันทร์, **ทุกข์คนร้องเรียน ก.ล.ต.** [Online], available URL: <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9630000058508>, 2021 (ธันวาคม, 15).

เบาะแสจากประชาชนในปี พ.ศ. 2563 นั้น ผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทยโดยการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้แจ้งเบาะแสอาจไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากขาดความชัดเจนทั้งในเรื่องขั้นตอน ระยะเวลา และระบบในการพิจารณาหลักฐานและการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับทราบ รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานอาจไม่มีความพร้อมในการรับแจ้งเบาะแส

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากมีการปรับปรุงระบบการรับเรื่องร้องเรียนในปี พ.ศ. 2563 แล้ว จากข้อมูลการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์หรือการใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งในกรณีที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้รับการชี้เบาะแสจากประชาชนนั้น ปรากฏว่าความผิดที่ได้มีการแจ้งเบาะแสและนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดได้นั้น ได้แก่ กรณีที่ผู้กระทำความผิดนั้นประกอบธุรกิจหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับอนุญาต⁶⁴ การเสนอขายหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535⁶⁵ การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชกำหนดธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561⁶⁶ การเผยแพร่ข้อความที่อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิด เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจและราคาหุ้น⁶⁷ แต่ยังไม่พบข้อมูล

⁶⁴สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. กล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อ ปอศ. กรณีประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้าโดยไม่ได้รับอนุญาต [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8389, 2021 (ธันวาคม, 15) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. กล่าวโทษผู้กระทำผิด 3 ราย ต่อ ปอศ. กรณีประกอบธุรกิจหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8762&NewsNo=17&NewsYear=2564&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15).

⁶⁵สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. กล่าวโทษ บมจ. พีบี. สมาร์ทฟาร์เมอร์ และประธานกรรมการบริหาร กรณีไม่ได้ยื่นแบบ Filing ต่อ ก.ล.ต. [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8404&NewsNo=154&NewsYear=2563&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15).

⁶⁶สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. กล่าวโทษ Binance กรณีประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลโดยไม่ได้รับใบอนุญาต [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9016&NewsNo=125&NewsYear=2564&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15).

⁶⁷สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้บริหาร JKN กรณีเผยแพร่ข้อความที่อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิด เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจและราคาหุ้น JKN [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8975&NewsNo=104&NewsYear=2564&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15) และกรณีคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง (ค.ม.พ.) มีมติให้ ก.ล.ต. นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับกับนายจักรพงษ์ โดยให้ชำระเงินค่าปรับทางแพ่งและชดเชยค่าใช้จ่ายเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิด รวมเป็นเงินจำนวน 2,166,840 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่อาจไม่สูงนักถ้าเทียบกับของอเมริกา.

การกล่าวโทษผู้กระทำความผิดอันเป็นผลมาจากการแจ้งเบาะแสจากประชาชนทั่วไปสำหรับกรณีของความผิดในรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร หรือกรณีการสร้างราคาหลักทรัพย์หรือที่เรียกว่าการปั่นหุ้น หรือการใช้ข้อมูลภายในเพื่อการซื้อขายหุ้น หรือการตกแต่งบัญชี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ลงทุนและความน่าเชื่อถือของตลาดทุนไทยเป็นวงกว้าง และยังไม่มียุทธศาสตร์หรือมาตรการว่ามูลค่าของการกระทำความผิดที่มีการแจ้งเบาะแสนำไปสู่การดำเนินคดีและมีการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นตัวเงินนั้นมีมูลค่าเท่าใด อีกทั้งยังไม่เคยมีการดำเนินคดีกับนายจ้างที่ตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสนั้นเป็นผลมาจากการให้ข้อมูลหรือให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานกำกับดูแลเลย ดังนั้นจึงอาจพอสรุปได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดังกล่าวได้กฎหมายหลักทรัพย์ของไทยในปัจจุบันอาจยังไม่มีผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสไว้แล้วก็ตาม

นอกจากนี้ เนื่องจากการที่ประเทศไทยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์โดยการยกเลิกการให้เงินจูงใจสำหรับผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวตามกฎหมายหลักทรัพย์ไป กรณีอาจส่งผลให้เป็นการลดแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแสดังกล่าวโดยบุคคลทั่วไปซึ่งทำให้การแจ้งเบาะแสดังกล่าวน้อยลงไปอีกด้วย หรือในกรณีที่มีการแจ้งเบาะแสนั้นก็อาจไม่ใช่กรณีของความผิดที่มีโทษในระดับที่รุนแรงและมีโทษสูง

สำหรับการแจ้งเบาะแสดังกล่าวในองค์กรผ่านระบบการควบคุมภายในของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์นั้น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้กำหนดแนวทางในการจัดทำนโยบายการแจ้งเบาะแสดังกล่าวโดยเสนอแนะให้คณะกรรมการควรกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส หรือผู้ร้องเรียน เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้ง ช่มชู้ หรือทำลายพยานหลักฐาน เช่น ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง บริษัทจะไม่เปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแส หรือผู้ร้องเรียน บริษัทจะเก็บข้อมูลเป็นความลับและจะเปิดเผยเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความเสียหายของผู้แจ้งเบาะแส หรือผู้ร้องเรียน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้แจ้งเบาะแส หรือผู้ร้องเรียนเห็นว่าตนอาจเดือดร้อนเสียหาย สามารถร้องขอให้บริษัทกำหนดมาตรการคุ้มครองได้ เป็นต้น⁶⁸ อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวมิใช่กฎหมาย อีกทั้ง การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวนี้ จะมีความจริงจังมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารและกรรมการของบริษัทซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลภายในบริษัทอีกด้วย⁶⁹ ดังนั้น หากระบบการควบคุมภายใน

⁶⁸ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, แนวปฏิบัติด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี เรื่อง แนวทางการจัดทำนโยบายและวิธีปฏิบัติการแจ้งเบาะแส (Whistle Blowing) [Online], available URL : <https://www.setsustainability.com/download/nfelogh7wdcm2yb>, 2021 (พฤศจิกายน, 30).

⁶⁹ สกล หาญสุทธิวารินทร์, เรื่องเดิม.

ของบริษัทไม่น่าเชื่อถือและไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้ผู้แจ้งเบาะแสดได้ การกำหนดนโยบายดังกล่าวก็อาจไม่ช่วยทำให้มีผู้แจ้งเบาะแสการกระทำความผิด และศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยยังได้ชี้อีกว่า “วัฒนธรรมของไทยอาจไม่เกื้อหนุนให้มีการแจ้งเบาะแสในองค์กรเพราะคนส่วนใหญ่มักคิดว่าเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของคนอื่น ไม่ควรเข้าไปยุ่ง เพราะจะทำให้ตนเองเดือดร้อนได้”⁷⁰ โดยวัฒนธรรมนี้ก็เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายไทยยังไม่มีผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรตามที่ได้อภิปรายไว้เบื้องต้น

อย่างไรก็ดี ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ในภาพรวม เมื่อมีการยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้เงินจูงใจแล้ว ในการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ใน พ.ศ. 2559 นั้น ได้มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์เพิ่มเติมให้ครอบคลุมความผิดที่เกิดขึ้นจากกรณีต่างๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูล การใช้ข้อมูลภายใน การสร้างราคา การปั่นหุ้น เป็นต้น และยังมีการเพิ่มมาตรการลงโทษทางแพ่ง⁷¹ เข้าไปในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559⁷² และกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางแพ่งในพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561⁷³ ด้วยเช่นกัน ซึ่งการเพิ่มมาตรการลงโทษทางแพ่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์มีประสิทธิภาพในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษมากขึ้นแทนที่การให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยการบังคับใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งนั้น ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2564 นั้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้รับแจ้งเบาะแสจากประชาชนซึ่งนำไปสู่

⁷⁰ ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม.

⁷¹ มาตรา 317/4 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมาตรา 98 แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ได้กำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งไว้ ได้แก่ (1) ค่าปรับทางแพ่ง (2) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา มาตรา 317/1 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมาตรา 96 แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 (3) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์หรือสินทรัพย์ดิจิทัลในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าหรือที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี (4) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารของผู้ออกหลักทรัพย์หรือผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัล หรือบริษัทหลักทรัพย์หรือผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี (5) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงาน ก.ล.ต. เนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน ก.ล.ต.

⁷² พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535, มาตรา 317/1.

⁷³ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561, มาตรา 96.

การบังคับใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งเช่นกัน⁷⁴ แต่โดยทั่วไปคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย⁷⁵ ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลอีกหน่วยงานหนึ่งมากกว่าการได้รับข้อมูลหรือการแจ้งเบาะแสจากประชาชนโดยทั่วไป

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแจ้งเบาะแสของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินจูงใจและการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ภายใต้มาตรา 21F นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับตั้งแต่การเริ่มบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้รับการแจ้งเบาะแสมากกว่า 50,000 ครั้ง โดยในปี ค.ศ. 2020 และ ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) ซึ่งเป็นปีล่าสุดนั้นได้รับเบาะแสมเป็นจำนวนมากที่สุด ซึ่งการแจ้งเบาะแสนั้นมาจากทั่วทุกรัฐภายในประเทศและจากประเทศอื่นอีก 99 ประเทศทั่วโลก⁷⁶ โดยเบาะแสที่ได้รับแจ้งนั้นเป็นเบาะแสเกี่ยวกับความผิดที่มีความหลากหลายขึ้นเรื่อย ๆ ตามการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและรูปแบบของธุรกรรมทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป

⁷⁴สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้บริหาร JKN กรณีเผยแพร่ข้อความที่อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิด เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจและราคาหุ้น JKN, เรื่องเดิม.

⁷⁵สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 13 รายกรณีสร้างราคาหุ้น KIAT [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8876&NewsNo=8876&NewsYear=8876&Lang=8876, 2021 (ธันวาคม, 15).

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 1 ราย กรณีอาศัยข้อมูลภายในซื้อหุ้น HFT [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8929&NewsNo=8929&NewsYear=8929&Lang=8929, 2021 (ธันวาคม, 15).

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 11 ราย กรณีอาศัยข้อมูลภายในขายหุ้น PHOL และ PHOL-W1 และเปิดเผยข้อมูลภายในแก่บุคคลอื่น [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9028&NewsNo=9028&NewsYear=9028&Lang=9028, 2021 (ธันวาคม, 15).

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 3 รายกรณีเผยแพร่ข้อความที่อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิดเกี่ยวกับ JCKH และ RPC [Online], available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9148&NewsNo=9148&NewsYear=9148&Lang=9148, 2021 (ธันวาคม, 15).

⁷⁶U.S. Securities and Exchange Commission, 2021 Annual Report to Congress: Whistleblower Program, op. cit.

นอกจากการได้รับแจ้งเบาะแสที่มีแนวโน้มเป็นจำนวนที่สูงขึ้นและความหลากหลายขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้ว ในจำนวนการให้เบาะแสมากมายนั้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สหรัฐอเมริกายังได้มีการบังคับคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายหลักทรัพย์อันเกิดมาจากการให้เบาะแสของผู้ให้เบาะแสดังกล่าวเป็นผลสำเร็จในการเรียกเงินลงโทษจากผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมาก และในปี ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) ซึ่งเป็นปีล่าสุดนั้น นอกจากจะเป็นปีที่ได้รับแจ้งเบาะแสสูงที่สุดแล้ว ยังเป็นปีที่มีการการจ่ายเงิน जुใจให้แก่ผู้ให้เบาะแสเป็นจำนวนเงินที่สูงที่สุด และจำนวนผู้แจ้งเบาะแสที่มากที่สุดเป็นประวัติการณ์อีกด้วย⁷⁷

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตัวเลขที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้ว ถึงแม้จะพบว่าตัวเลขของผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับเงิน जुใจนั้นจะน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนเบาะแสที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้รับ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) มีการแจ้งเบาะแสเป็นจำนวน 12,200 ครั้ง และมีการให้เงิน जुใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสเป็นจำนวน 108 คน⁷⁸ อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ได้รับจากเงินลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นถือได้ว่าเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูง และการแจ้งการกระทำความผิดนั้นก็มีความหลากหลายมากขึ้นตามการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ รูปแบบของธุรกรรมทางการเงิน การพัฒนาของเทคโนโลยี รวมทั้งนวัตกรรมทางการเงินที่เกิดขึ้นซึ่งถือว่าเป็นผลดีที่ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นได้รับทราบถึงวิวัฒนาการในการกระทำความผิดได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้น ในการเปรียบเทียบผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยมาตรการการแจ้งเบาะแส ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการให้เงิน जुใจและการให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวของว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากกว่าของประเทศไทย ทั้งในส่วนของการให้เงิน जुใจในจำนวนที่ค่อนข้างสูงและมีตัวอย่างที่มีผู้แจ้งเบาะแสได้รับเงินจริงซึ่งทำให้มีการรายงานเบาะแสในการกระทำความผิดจำนวนมากต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์อันนำไปสู่การบังคับคดีเป็นผลสำเร็จและสามารถเรียกเงินคืนจากผู้กระทำความผิดได้ และมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสก็มากพอและมีความเป็นรูปธรรม คือ มีการฟ้องคดีกับผู้ที่ไม่ดำเนินการตอบโต้อย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้แจ้งเบาะแส จึงส่งผลให้ประชาชนมั่นใจว่าจะไม่ถูกคุกคามหรือถูกตอบโต้อันเกิดจากการแจ้งเบาะแสของตนให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์รับทราบ นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยและตัวอย่างในต่างประเทศ

⁷⁷Ibid., pp.1-2.

⁷⁸Ibid.

อย่างสหรัฐอเมริกาที่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในรูปแบบของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ซึ่งการเริ่มต้นการดำเนินคดีในหลายกรณีมาจากการแจ้งเบาะแสที่พบว่าการให้เงินจูงใจนั้นเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การแจ้งเบาะแสมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น⁷⁹ ทั้งในด้านปริมาณของเบาะแสและคุณภาพของเบาะแสที่ได้รับ อีกทั้งยังเป็นการช่วยหน่วยงานกำกับดูแลให้สามารถสืบทราบรายละเอียดการกระทำความผิดได้ง่ายขึ้นโดยใช้เวลาและทรัพยากรน้อยลง

4. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายหลักทรัพย์เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทย และประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนพบว่ากฎหมายไทย รวมทั้งแนวปฏิบัติของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องนั้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสและการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสไว้พอสมควร อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่ารายละเอียดบางประการควรมีการเพิ่มเติมโดยอาศัยแนวความคิดจากกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ในการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ในส่วนที่ว่าด้วยมาตรการการแจ้งเบาะแสเพื่อประชาสัมพันธ์ และจูงใจให้บุคคลที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดมีความเต็มใจและยินดีที่จะแจ้งเบาะแสแก่บริษัทหรือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มากขึ้น อันจะช่วยลดปัญหาการก่ออาชญากรรมทางการเงินในองค์กร ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือองค์กรให้ไม่เกิดปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ไม่เกิดปัญหาทางการเงินที่รุนแรงจนถึงขั้นล้มละลายซึ่งจะกระทบต่อพนักงานทุกคนในบริษัท รวมถึงการลดปัญหาการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจอันจะส่งผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจ ความน่าเชื่อถือของตลาดทุนไทย และนักลงทุนทั่วไปเป็นวงกว้าง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะโดยแบ่งข้อเสนอแนะเป็น 4 ส่วนดังต่อไปนี้

4.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแจ้งเบาะแส

สำหรับช่องทางและวิธีการในการแจ้งเบาะแสต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทยนั้นมีหลากหลายซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทั่วไปในการแจ้งเบาะแสได้ดีแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในแบบร้องเรียนที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนดในส่วนของรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนหรือข้อมูลที่ผู้ร้องเรียน

⁷⁹ ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคนอื่นๆ, “การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 39, 1 (มีนาคม 2564): 159-199.

หรือผู้แจ้งเบาะแสควรแจ้งนั้นจะมีได้มีคำถามที่ระบุเจาะจงมากนัก จึงอาจทำให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสนั้นให้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะนำไปตรวจสอบหรือสืบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการบังคับคดีต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งอาจทำให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จำเป็นต้องมีการโต้ตอบกับผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพิ่มเติมอีกหลายคราว ในการนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าใบแบบร้องเรียนนั้นควรระบุเพิ่มเติมถึงรายละเอียดที่ผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ร้องเรียนควรแจ้งต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์อย่างเช่นแบบฟอร์มของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น คำถามดังต่อไปนี้

- 1) วันที่เกิดเหตุการณ์
- 2) ในกรณีที่เคยติดต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้วให้ระบุชื่อเจ้าหน้าที่ที่เคยติดต่อ
- 3) ข้อร้องเรียนนี้มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงาน กรรมการ ที่ปรึกษา ลูกจ้าง หรือคู่สัญญาหรือไม่ ในกรณีที่ตอบว่าใช่ ผู้แจ้งเบาะแสได้แจ้งเรื่องร้องเรียนนี้ต่อผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมภายใน สายด่วนแจ้งเบาะแส หรือโดยวิธีการอื่นใดที่มีภายในองค์กรแล้วหรือไม่

4) ประเภทของหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องและชื่อผู้ออกหลักทรัพย์

5) อธิบายเอกสารประกอบการพิจารณาทั้งหมดที่อยู่ในการครอบครองของผู้แจ้งเบาะแส การมีอยู่และสถานที่ของเอกสารที่อาจเป็นประโยชน์อื่น ๆ แต่ไม่ได้อยู่ในการครอบครองของผู้แจ้งเบาะแส วิธีการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ปรากฏในข้อร้องเรียนและบุคคลผู้ให้ข้อมูล

6) การระบุถึงข้อมูลในเอกสารหรือข้อมูลอื่นใดที่ผู้แจ้งเบาะแสได้แจ้งมาและอาจทำให้ตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสถูกเปิดเผยได้ โดยให้อธิบายถึงเหตุผลว่าเพราะเหตุใดผู้แจ้งเบาะแสจึงเชื่อว่าตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสจะถูกเปิดเผยหากข้อมูลนั้นได้ถูกล่วงรู้โดยบุคคลที่สาม เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการเปิดช่องทางให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสสามารถแจ้งเบาะแสได้ในทางอื่นที่ไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร หรือไม่ได้แนบแบบร้องเรียนตามแบบฟอร์มที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนดนั้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ควรระบุคำถามที่ปรากฏในแบบร้องเรียนดังกล่าวทั้งหมดไว้ในหน้าเว็บไซต์ และช่องทางการสื่อสารทางออนไลน์อื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสด้วย ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดเวลาและทรัพยากรในการคัดแยกเรื่องร้องเรียนที่อาจมีข้อมูลไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการนำไปต่อยอดเพื่อบังคับคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไปได้ และช่วยให้สามารถคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสได้ดีขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และผู้แจ้งเบาะแส

4.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

สำหรับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ของประเทศไทยนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติห้ามนายจ้างของผู้แจ้งเบาะแสทำการตอบโต้ผู้แจ้งเบาะแสนั้นเนื่องจากเหตุที่ผู้แจ้งเบาะแสนั้นได้ให้ข้อมูลหรือช่วยเหลือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ไว้แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีเพียงโทษทางอาญาเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าทดแทนทางแพ่งอันผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสพึงได้รับเพื่อทดแทนความเดือดร้อนเนื่องจากการตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด ซึ่งทำให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสต้องใช้สิทธิตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทน ซึ่งอาจสามารถเรียกร้องได้ในบางกรณีเท่านั้นและยังมิกระในการพิสูจน์เพิ่มเติม ซึ่งการมีอยู่ของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมายเฉพาะอย่างกฎหมายหลักทรัพย์นี้นับเป็นเครื่องมือในการประกันสิทธิของผู้แจ้งเบาะแสได้ดีกว่าการใช้กฎหมายทั่วไปดังกล่าว อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้เคยดำเนินคดีต่อผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว หรือมีการดำเนินการอื่นใดเพื่อขัดขวางไม่ให้มีการฝ่าฝืนเกิดขึ้นไม่ว่าในรูปแบบใดซึ่งเป็นปัจจัยที่อาจทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นใจในการแจ้งเบาะแส ดังนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อให้มีการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นและให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับประโยชน์อันพึงได้จากการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายหลักทรัพย์ ดังนี้

1) เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามหน่วยงานกำกับดูแลเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส เว้นแต่การเปิดเผยต่อหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลตามกฎหมาย หรือกำหนดห้ามการเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสต่อผู้ถูกร้องเรียนหรือบุคคลใดอันอาจทำให้ผู้แจ้งเบาะแสถูกตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมหรือประสพภัยอันตรายอย่างอื่นได้

2) เพิ่มโทษตามมาตรา 281/1 ต่อบุคคลผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

3) เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทน รวมทั้งมาตรการในการเยียวยาในกรณีที่ผู้ร้องเรียนหรือผู้แจ้งเบาะแสถูกตอบโต้ตามมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

4) เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความผิดและโทษทางอาญาในกรณีที่บุคคลใดขัดขวางมิให้บุคคลอื่นมีการติดต่อกับหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์ รวมถึงการเข้าทำข้อตกลงรักษาความลับ ข้อตกลงในการจ่ายเงินชดเชย หรือข้อตกลงหรือสัญญาในลักษณะอื่นใด หรือการดำเนินการอื่นใดในการที่จะขัดขวางมิให้บุคคลอื่นนั้นสามารถแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยอาจกำหนด

เพิ่มเติมในมาตรา 89/2 หรือกำหนดเป็นมาตราเพิ่มเติม และกำหนดให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สามารถตรวจสอบและดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวได้

ทั้งนี้ การบัญญัติข้อกำหนดที่ยกระดับการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสให้สูงขึ้นนั้น จะต้องดำเนินการควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ด้วย เพื่อเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะไม่ถูกตอบโต้โดยไม่เป็นธรรม หรือหากถูกตอบโต้โดยไม่เป็นธรรมแล้วจะมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็ง หน่วยงานกำกับดูแลที่ช่วยเหลือ และค่าชดเชย หรือค่าเสียหายที่เหมาะสมหากได้ทำการแจ้งเบาะแสดังกล่าวการกระทำความผิดไปยังคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้ว เนื่องจากหากมีข้อร้องเรียนหรือเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมหรือปัญหาอื่นใดซึ่งเกิดจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าวหรือช่วยเหลือหน่วยงานกำกับดูแลโดยประการอื่นแล้วหน่วยงานกำกับดูแลเพิกเฉย กรณีย่อมเป็นการยากที่จะให้บุคคลทั่วไปนั้นมีความกล้าหาญหรือแรงจูงใจในการให้เบาะแสดังกล่าว

4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้เงินจูงใจ

สำหรับการให้เงินจูงใจแก่ผู้แจ้งเบาะแสนั้น หากอ้างอิงจากเหตุผลในการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ใน พ.ศ. 2559 แล้ว แสดงให้เห็นว่าแนวความคิดในเรื่องการให้เงินจูงใจแก่ผู้ให้เบาะแสดังกล่าวโดยเฉพาะภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาที่มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยภายใต้กฎหมายไทยนั้นเห็นว่าการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นหน้าที่ที่พึงกระทำอยู่แล้วและต้องการป้องกันมิให้มีการกล่าวโทษบุคคลอื่นโดยไม่มูลและมีให้มีการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำความผิดของบุคคลอื่น จึงได้ยกเลิกการให้เงินจูงใจไป อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยและตัวอย่างอันเป็นประจักษ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการเริ่มต้นการดำเนินคดีภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ในหลายกรณีจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าวและประสบผลสำเร็จก็พบว่า การให้เงินจูงใจนั้นเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การแจ้งเบาะแสดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น⁸⁰ ทั้งในด้านปริมาณของเบาะแสดังกล่าวและคุณภาพของเบาะแสดังกล่าวที่ได้รับ อีกทั้งยังเป็นการช่วยหน่วยงานกำกับดูแลให้สามารถสืบทราบรายละเอียดการกระทำความผิดได้ง่ายขึ้นโดยใช้เวลาและทรัพยากรน้อยลง และสืบเนื่องจากการให้เงินจูงใจนั้น จึงมีสำนักงานกฎหมายที่เชี่ยวชาญในด้านการแจ้งเบาะแสดังกล่าวทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวซึ่งทำให้ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวมีโอกาสได้เงินจูงใจสูงขึ้นและสำนักงานกฎหมายนั้นย่อมได้รับค่าตอบแทนที่คุ้มค่า อีกทั้งทำให้การแจ้งเบาะแสดังกล่าวนั้นเป็นที่แพร่หลายมากขึ้นด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในประเด็นนี้ว่า

⁸⁰ ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน.

ประเทศไทยควรมีหลักการในการให้เงินจูงใจ โดยอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยใช้หลักเกณฑ์การให้เงินจูงใจดังเช่นมาตรา 315/1 ในครั้งที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ใน พ.ศ. 2551 และประกาศคณะกรรมการกำกับตลาดทุนที่ ทค. 2/2558 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายเงินสินบนและรางวัล โดยอาจเพิ่มเติมหลักการอื่น ๆ โดยอาศัยต้นแบบจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อช่วยให้มีการแจ้งเบาะแสมากขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงขนาดของตลาดทุนไทยเทียบกับขนาดของตลาดทุนสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีขนาดแตกต่างกันค่อนข้างมากแล้ว ในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินจูงใจอาจต้องพิจารณาถึงเกณฑ์ขั้นต่ำของเงินลงโทษที่จะกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับเงินจูงใจด้วย เนื่องจาก ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสได้รับเงินจูงใจในกรณีที่เงินลงโทษหรือเงินค่าปรับมากกว่า 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสำหรับประเทศไทยอาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาให้มีการให้เงินจูงใจสำหรับกรณีที่เงินลงโทษต่ำกว่านั้นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและขนาดของตลาดทุนไทย

4.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแจ้งเบาะแสภายในองค์กร

เนื่องจากแนวทางการแจ้งเบาะแสภายในองค์กรนั้น ได้มีการกำหนดหลักการไว้โดยคร่าว ๆ ในหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี พ.ศ. 2560 และแนวปฏิบัติด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี เรื่อง แนวทางการจัดทำนโยบายและวิธีปฏิบัติการแจ้งเบาะแส (Whistle Blowing) โดยมีการเสนอแนะให้บริษัทจดทะเบียนจัดทำนโยบายการแจ้งเบาะแสภายในองค์กรเท่านั้น จึงอาจมีข้อโต้แย้งได้เช่นกันว่าการกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติการแจ้งเบาะแสดังกล่าวอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้พนักงานภายในองค์กรเห็นว่าการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดนั้นเป็นหน้าที่ที่พึงกระทำสำหรับทุกคนในองค์กร ซึ่งสามารถทำได้ผ่านกลไกการควบคุมภายในบริษัท เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ เช่น ไม่มีการประชาสัมพันธ์ว่าพนักงานสามารถดำเนินการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดและไม่มีมาตรการในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม หรือถึงแม้ว่าพนักงานทราบว่าตนสามารถดำเนินการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดและจะมีมาตรการในการคุ้มครอง แต่พนักงานอาจไม่มีความมั่นใจว่าบริษัทหรือผู้ที่ได้รับข้อมูลผ่านกลไกการควบคุมภายในจะสามารถเก็บข้อมูลของตนไว้เป็นความลับหรือตนจะได้รับความคุ้มครองจริงหรือไม่ และเนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรของประเทศไทยส่วนมากเป็นระบบอุปถัมภ์ โดยหากเป็นเรื่องของบุคคลอื่นก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงานของตน ทำให้ตนเดือดร้อนในภายหลังได้⁸¹ เป็นต้น

⁸¹ ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม.

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่าในกรณีที่พนักงานเห็นว่าช่องทางดังกล่าวมีความปลอดภัย การดำเนินการดังกล่าวก็อาจเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการแจ้งเบาะแสเท็จผ่านระบบของบริษัทในการให้ร้ายหรือโจมตีบุคคลอื่นที่อาจจะขัดขวางหน้าที่การงานของผู้แจ้งเบาะแสมภายในบริษัทที่เป็นได้เช่นกัน ซึ่งหากเกิดกรณีเช่นว่า บริษัทก็ต้องสูญเสียทรัพยากรในการตรวจสอบข้อเท็จจริง อีกทั้งอาจสูญเสียบุคลากรที่มีค่าของบริษัทไปโดยไม่ได้ตั้งใจก็เป็นได้

ดังนั้น การที่นโยบายดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้ พนักงานจึงต้องตระหนักว่าการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นหน้าที่ที่พึงกระทำและไม่ใช้ช่องทางดังกล่าวในการโจมตีบุคคลอื่น บริษัทจึงต้องมีการวางนโยบายการแจ้งเบาะแสรัดกุม โดยคำนึงถึงความน่าเชื่อถือของระบบการแจ้งเบาะแสและกระบวนการพิจารณาเบาะแสที่ได้รับเป็นสำคัญ รวมทั้งประชาสัมพันธ์และสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ปราศจากการทุจริตในทุกระดับชั้น เพื่อให้นโยบายการแจ้งเบาะแสนั้นเป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือบริษัทในการป้องกันการกระทำความผิดที่อาจสร้างความเสียหายให้แก่ทั้งตัวบริษัทเองและนักลงทุน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อทุกคนในองค์กรในที่สุด

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสมภายในองค์กรเพิ่มเติม ดังนี้

1) หากผู้รับแจ้งเบาะแส เช่น กรรมการอิสระหรือกรรมการตรวจสอบได้รับเบาะแสมมาแล้วและพบว่าตนเองอาจมีอคติบางประการ เช่น ตนเองมีความสนิทสนมกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด บุคคลผู้รับแจ้งเบาะแสอาจดำเนินการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกให้เข้ามาตรวจสอบว่าได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาจริงหรือไม่⁸²

2) คณะกรรมการและฝ่ายจัดการ รวมถึงหน่วยงานควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องจะต้องประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจ และให้ความรู้แก่พนักงาน รวมทั้งสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ชัดเจน แข็งแกร่งว่าการแจ้งเบาะแสเป็นหน้าที่ที่ทุกคนพึงปฏิบัติ⁸³ โดยแสดงให้เห็นว่านโยบายการต่อต้านการทุจริตนั้นเป็นนโยบายที่จริงจังและสร้างวัฒนธรรมที่จะต่อต้านการตอบโต้ต่อผู้แจ้งเบาะแส⁸⁴ รวมทั้งมีแนวทางในการรักษาความลับเกี่ยวกับตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส เพื่อให้พนักงานทุกคนมั่นใจว่าตนเองจะไม่ถูกตอบโต้โดยการกระทำที่ไม่เป็นธรรมไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ ภายหลังจากการแจ้งเบาะแส

3) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้วิธีปฏิบัติในการแจ้งเบาะแสมภายในองค์กรนั้นมีสถานะเป็นกฎหมายที่องค์กรที่มีรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด เช่น บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ต้องกำหนดให้มีหลักวิธีปฏิบัติในการแจ้งเบาะแสที่สามารถใช้บังคับได้ และสามารถคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสมภายในองค์กรได้อย่างแท้จริง

⁸²Peter Gottschalk. op. cit., p.71.

⁸³ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม.

⁸⁴Peter Gottschalk. op. cit., p.71.

5. บทสรุป

หากผู้ที่มีเบาะแสไม่มีทั้งแรงจูงใจและเกราะป้องกันที่แข็งแกร่ง พนักงานหรือประชาชนทั่วไปก็อาจไม่ดำเนินการรายงานใด ๆ แม้กระทั่งในระดับองค์กร ลูกจ้างผู้รู้เห็นการกระทำความผิดก็อาจจะหลบตาข้างหนึ่งเพื่อให้ตนเองสามารถอยู่รอดในองค์กรได้โดยเฉพาะในสถานะเศรษฐกิจที่มีความผันผวนไม่แน่นอน หรือหากมีการรายงานหรือแจ้งเบาะแส ก็อาจเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ได้มีผลกระทบเป็นวงกว้างมากนักดังที่ปรากฏในปัจจุบัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงคาดว่าหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมวิธีปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ได้เสนอแนะข้างต้น จะทำให้ผู้แจ้งเบาะแสมั่นใจเพิ่มขึ้นว่าตนจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย รวมทั้งมีแรงจูงใจเพิ่มมากขึ้นในการแจ้งเบาะแสซึ่งจะช่วยให้การแจ้งเบาะแสมีปริมาณมากขึ้น คุณภาพของเบาะแสที่ได้รับดีขึ้นและทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์นั้นมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต ท้ายที่สุดแล้ว หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายหรือแนวปฏิบัติในอนาคต คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของไทยอาจต้องพึ่งพาตนเองและต้องทุ่มเทพยายามของรัฐจำนวนมากในการปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายหลักทรัพย์

บรรณานุกรม

- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. แนวปฏิบัติด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี เรื่อง แนวทางการจัดทำนโยบายและวิธีปฏิบัติการแจ้งเบาะแส (Whistle Blowing) [Online]. Available URL: <https://www.setsustainability.com/download/nfelogh7wdcm2yb>, 2021 (พฤศจิกายน, 30).
- ปิติกุณ นิลธนาม. Whistleblowing: การเปิดโปงการทุจริตกับราคาที่ต้องจ่าย จะทำอย่างไรให้คนกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง [Online]. Available URL: <https://thaipublica.org/2020/05/pitikhun-nilthanom-09/>, 2021 (พฤษภาคม, 31).
- วรชัย แสนสิระ. “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ตอน การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายเฉพาะด้าน.” *จุลนิติ* (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2558): 159-166.
- ศูนย์พัฒนาการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. “มาตรการในการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) สำคัญอย่างไร.” *วารสารตลาดหลักทรัพย์* 10, 9 (กุมภาพันธ์ 2550): 10-11.
- ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์ และคนอื่น ๆ. “การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส.” *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 39, 1 (มีนาคม 2564): 159-199.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. การให้เบาะแส [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/ABOUTUS/SECSECHC_CLUE.aspx, 2021 (พฤษภาคม, 1).
- _____. ก.ล.ต. กล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อ ปอศ. กรณีประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้าโดยไม่ได้รับอนุญาต [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8389, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. กล่าวโทษผู้กระทำความผิด 3 ราย ต่อ ปอศ. กรณีประกอบธุรกิจหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8762&NewsNo=17&NewsYear=2564&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. กล่าวโทษ บมจ. พีบี. สมาร์ทฟาร์เมอร์ และประธานกรรมการบริหาร กรณีไม่ได้ยื่นแบบ Filing ต่อ ก.ล.ต. [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8404&NewsNo=154&NewsYear=2563&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15).

- _____. ก.ล.ต. กล่าวโทษ Binance กรณีประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลโดยไม่ได้รับใบอนุญาต [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9016&NewsNo=125&NewsYear=2564&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 1 ราย กรณีอาศัยข้อมูลภายในซื้อหุ้น HFT [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8929&NewsNo=8929&NewsYear=8929&Lang=8929, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 3 ราย กรณีเผยแพร่ข้อความที่อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิดเกี่ยวกับ JCKH และ RPC [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9148&NewsNo=9148&NewsYear=9148&Lang=9148, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 11 ราย กรณีอาศัยข้อมูลภายในขายหุ้น PHOL และ PHOL-W1 และเปิดเผยข้อมูลภายในแก่บุคคลอื่น [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=9028&NewsNo=9028&NewsYear=9028&Lang=9028, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด 13 รายกรณีสร้างราคาหุ้น KIAT [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8876&NewsNo=8876&NewsYear=8876&Lang=8876, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. ใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้บริหาร JKN กรณีเผยแพร่ข้อความที่อาจก่อให้เกิดความสำคัญผิด เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจและราคาหุ้น JKN [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8975&NewsNo=104&NewsYear=2564&Lang=TH, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ก.ล.ต. เผยกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนโฉมใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชน [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/News_Detail.aspx?SECID=8179, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. ช่องทางการร้องเรียน/แจ้งเบาะแส [Online]. Available URL: https://www.sec.or.th/TH/Pages/ABOUTUS/SECSECHC_CHANNEL.aspx, 2021 (พฤษภาคม, 1).
- _____. นโยบายคุ้มครองความเป็นส่วนตัว [Online]. Available URL: <https://www.sec.or.th/TH/Pages/FOOTER/PRIVACYPOLICY.aspx>, 2022 (มีนาคม, 24).

- _____. **แบบร้องเรียน** [Online]. Available URL: <https://market.sec.or.th/CompanyPortal/CPM00100.aspx?lang=Th&categorycode=C0003&loginType=N&reportcode=R00003>, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. **เรื่องร้องเรียนที่ SEC Help Center สามารถช่วยท่านได้** [Online]. Available URL: <https://www.sec.or.th/TH/Pages/ABOUTUS/SECPEOPLE.aspx>, 2021 (พฤษภาคม, 1).
- _____. **หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี 2560** [Online]. Available URL: <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/CGCODE/CGCO DEINDEX.aspx>. (2560).
- สกล หาญสุทธิวารินทร์. **บริษัทจดทะเบียนและ Whistleblower** [Online]. Available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/business/936928>, 2022 (มีนาคม, 24).
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2559.” 16 มิถุนายน 2559.
- สำนักข่าวอิศรา. **ศาลอุทธรณ์ยืนอดีตพจน.ชนะ ถูกเลิกจ้างเหตุร้องผู้บริหารอินไซด์เดอร์-ก.ล.ต. สอบยังไม่คืบ** [Online]. Available URL: https://www.isranews.org/content-page/item/74168-news00_74168.html, 2022 (มีนาคม, 24).
- สุนันท์ ศรีจันทร์. **ปฏิรูประบบร้องทุกข์ ก.ล.ต.** [Online]. Available URL: <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9630000060119>, 2021 (ธันวาคม, 15).
- _____. **ทุกข์คนร้องเรียนก.ล.ต.** [Online]. Available URL: <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9630000058508>, 2021 (ธันวาคม, 15).
- Aguilera, Ruth V. and Abhijeet K. Vadera. “The Evolution of Vocabularies and Its Relation to Investigation of White-Collar Crimes: An Institutional Work Perspective.” *Journal of Business Ethics* 128 (2015): 21-38.
- Becker, David M. **Speech by SEC Staff: Remarks at the Practising Law Institute’s Ninth Annual Institute on Securities Regulation in Europe** [Online]. Available URL: <https://www.sec.gov/news/speech/2011/spch012511dmb.htm>, 2021 (May, 25).
- Bjørkelo, Brita and Stig Berge Matthiesen. **Preventing and dealing with retaliation against whistleblowers** [Online]. Available URL: <https://phs.brange.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/174970/whistleblowers.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2021 (May, 15).

- Bradley, Caroline. **Rewards for Whistleblowing** [Online]. Available URL: http://blenderlaw.umlaw.net/wp-content/uploads/2007/07/Rider-Research_Handbook_International_Financial_Crime_49.pdf, 2015 (July, 31).
- De Schepper, Maarten. **Setting the Right Incentives for Whistleblowers**. paper submitted for European Master in Law and Economics, 2008-2009.
- Gottschalk, Petter. **Whistleblowing: White-Collar Fraud Signal Detection**. UK: Cambridge Scholars Publishing, 2018.
- Kenny, Kate. **Whistleblowing: toward a new theory**. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Harvard University Press, 2019.
- Lipman, Frederick D. **Whistleblowers: Incentives, Disincentives, and Protection Strategies**. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2012.
- Rajagopal, Divya. **Why whistleblowing works in USA** [Online]. Available URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/company/corporate-trends/why-whistleblowing-works-in-usa/articleshow/72202106.cms?from=mdr>, 2022 (March, 24).
- Thüsing, Gregor and Gerrit Forst (Editors). **Whistleblowing – A Comparative Study**. Switzerland: Springer International Publishing Switzerland, 2016.
- U.S. Securities and Exchange Commission. **2020 Annual Report to Congress: Whistleblower Program** [Online]. Available URL: https://www.sec.gov/files/2020%20Annual%20Report_0.pdf, 2021 (November, 15).
- _____. **2021 Annual Report to Congress: Whistleblower Program** [Online]. Available URL: https://www.sec.gov/files/2021_OW_AR_508.pdf, 2021 (November, 15).
- _____. **Company Settles Charges in Whistleblower Retaliation Case** [Online]. Available URL: <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2016-270.html>, 2022 (April, 2).
- _____. **SEC Announces Award to Whistleblower in First Retaliation Case** [Online]. Available URL: <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2015-75.html>, 2022 (April, 2).
- _____. **SEC Charges Hedge Fund Adviser With Conducting Conflicted Transactions and Retaliating Against Whistleblower** [Online]. Available URL: <https://www.sec.gov/news/press-release/2014-118>, 2022 (April, 2).

- _____. **SEC Charges Issuer and CEO with Violating Whistleblower Protection Laws to Silence Investor Complaints** [Online]. Available URL: <https://www.sec.gov/news/press-release/2019-227>, 2022 (April, 2).
- _____. **Submit a Tip** [Online]. Available URL: <https://www.sec.gov/whistleblower/submit-a-tip>, 2021 (May, 3).
- _____. **Whistleblower Protections** [Online]. Available URL: <https://www.sec.gov/whistleblower/retaliation#enforcement-actions>, 2022 (April, 2).
- Whistleblowers International. **The History of Whistleblowing** [Online]. Available URL: <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>, 2021 (May, 25).
- Zipparo, Lisa. "Factors which deter public officials from reporting corruption." **Crime Law & Social Change** 30, 3 (1999).