

การพัฒนากฎหมายการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแส ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

กนกวรรณ แม่นเมฆ¹ จรัล เล็งวิทยา²

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการนำแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ ทฤษฎีโอกาส หลักแห่งความได้สัดส่วน และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้รัฐต้องมีแนวทางในการจัดมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด แต่ปัจจุบันก็ยังปราศจากมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการเข้ามาแจ้งเบาะแสของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแส ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแส และปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับและมาตรฐานกลางของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแส ที่จะต้องหาแนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

คำสำคัญ: เจ้าหน้าที่ของรัฐ; ผู้แจ้งเบาะแส; คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

การอ้างอิง:

กนกวรรณ แม่นเมฆ และจรัล เล็งวิทยา. (2566). การพัฒนากฎหมายการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 13(3), 644-657.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: kanokwan.mmm99@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

The Development of Laws to Protect State Official Who are Whistleblowers in Corruption and Misconduct Cases

Kanokwan Meanmek¹ Charan Lengvithaya²

Abstract

This academic article aims to analyze legal problems regarding the protection of state officials who are whistleblowers in corruption and misconduct cases by using utilitarianism, fraud triangle, hierarchy of needs theory, opportunity theory, principle of proportionality and non-discrimination principle. Including relevant legal principles of the United States, Commonwealth of Australia, and Republic of Korea as a framework for analysis.

Findings are as follows: Although the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 stipulates that the state must have guidelines for organizing effective measures or mechanisms to strictly prevent corruption and misconduct. But at present, it is found that there are no clear legal measures to protect state officials who are whistleblowers in corruption and misconduct cases. Legal problems that directly affect the confidence of state officials who come to report whistleblowing are: delays in considering the transfer of state officials who are whistleblowers; Providing benefits or rewards to state officials who are whistleblowers; and Mandatory conditions and central standards for the protection of state officials who are whistleblowers. Therefore, solutions must be found and the development of such laws to be effective and build confidence in state officials who are whistleblowers in corruption and misconduct cases.

Keywords: State Official; Whistleblower; Corruption and Misconduct Cases

Type of Article: Academic Article

Cite this article as:

Meanmek, K., & Lengvithaya, C. (2023). The development of laws to protect state official who are whistleblowers in corruption and misconduct cases. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 13(3), 644-657.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Haumark, Bangkok 10240, Thailand
Corresponding Author Email: kanokwan.mm99@gmail.com
Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ถ้าหากการเป่านกหวีด (whistleblowing) เปรียบเสมือนการส่งสัญญาณการแจ้งเหตุให้สาธารณชนได้รับทราบว่ามีความผิดปกติเกิดขึ้น เช่นนั้นแล้วเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ก็คงเปรียบได้กับการส่งสัญญาณแจ้งเหตุให้ผู้คนในสังคมได้รับทราบว่ามีภารกิจเกิดขึ้นในหน่วยงานราชการ ฉะนั้น การหันมาให้ความสนใจและรับฟังเบาะแสจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ทั้งนี้ ความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ส่งผลกระทบต่อประเทศ ทั้งในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของคนในสังคม เป็นเหตุให้ภาครัฐจึงได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยกลไกในการปราบปรามการทุจริตด้วยการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดและรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทว่าการแก้ปัญหการทุจริตและประพฤติมิชอบกลับยังคงไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันในภาครัฐ (Corruption Perception Index–CPI) ของประเทศไทย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2559 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) ปรากฏว่าประเทศไทยได้เกณฑ์คะแนนในช่วง 35-38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน (Office of the National Economics and Social Development Council, 2022) ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าสถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยมิได้ปรากฏทิศทางเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นอาชญากรรมที่มีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่มีกบฏอำพรางและหน้าที่ในการซ่อนเร้น ปิดบัง และบิดเบือนข้อเท็จจริง ประกอบกับในแต่ละกรณีมักจะมีผู้ให้สินบนและผู้รับสินบน จึงเป็นไปได้ยาก

ที่บุคคลเหล่านี้จะออกมาเปิดเผยข้อมูลของกันและกัน ทำให้การกระทำความผิดมักไร้ร่องรอยของหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดี ด้วยเหตุนี้ การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จักต้องอาศัยผู้ที่รู้ ได้เห็น ได้ยิน ตลอดทั้งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์การกระทำความผิด

ด้วยเหตุนี้ “เสียงของคนใน” ผู้ที่คอยส่งสัญญาณแจ้งเบาะแสข้อมูลในกรณีที่มีการกระทำความผิดกฎหมาย การใช้จ่ายที่ไม่ถูกต้อง หรือการกระทำซึ่งเป็นภัยต่อความปลอดภัยของสังคม รวมไปถึงการให้ข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด หากแต่เสียงเหล่านั้นโดยเฉพาะหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยกลับมักถูกเพิกเฉยจากผู้มีอำนาจ ไม่เพียงเท่านั้นเจ้าของเสียงผู้แจ้งเบาะแสกลับต้องเผชิญหน้ากับภัยอันตรายทั้งความเสี่ยงทางร่างกายและจิตใจที่อาจจะเกิดขึ้นต่อตนเอง ครอบครัว และบุคคลใกล้ชิด ทั้งในรูปแบบการถูกข่มขู่คุกคาม การทำร้ายร่างกาย การกลั่นแกล้งในหน้าที่การงาน ตลอดทั้งการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี แน่แน่นอนว่าความเสี่ยงดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงและพบเห็นได้บ่อยครั้ง จนกระทั่งสังคมได้ตั้งคำถามถึงความไม่ปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ อันจะเห็นได้จากคดีที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างแพร่หลาย เมื่อตำรวจชั้นผู้น้อยได้นำข้อมูลวิดิทัศน์ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรนครสวรรค์ใช้ถุงพลาสติกคลุมหัวทรมานผู้ต้องหา จนกระทั่งหมดสติล้มลงบนพื้นและเสียชีวิต แม้ว่าในเวลาต่อมาคดีนี้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางได้พิพากษาประหารชีวิต พ.ต.อ. ธ. อดิศักดิ์กับสถานีตำรวจภูธรเมืองนครสวรรค์ และจำเลยอีก 5 คน ฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย หากแต่สังคมก็ยังคงถกเถียงถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการซ้อมทรมาน เส้นสาย และชนชั้นของตำรวจ ทว่ายังคงมีอีกหนึ่งประเด็นที่เป็นความกังวลของผู้คน

ในสังคม คือการที่ตำรวจชั้นผู้น้อยที่นำวิวัฒนาการมาเปิดเผยนั้นจะถูกกลั่นแกล้งหรือไม่ จะปลอดภัยหรือไม่ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

อนึ่ง ความคาดหวังของผู้คนในสังคมเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ถูกฝากไว้กับสององค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องโดยตรง กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งทั้งสององค์กรมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการวางหลักการไว้อย่างกว้างๆ เพื่อที่จะนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยมีได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในการใช้อำนาจโดยมิชอบกลั่นแกล้งคุกคามผู้แฉเบาะแส ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมักเกรงกลัวอิทธิพลของผู้มีอำนาจและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการให้เบาะแสดังกล่าว การกระทำความผิด อันเนื่องมาจากกฎหมายการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสดังกล่าวยังคงปรากฏช่องโหว่และประสบกับปัญหาในการบังคับใช้ หลายประการ ดังนี้

ประการแรก กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังข้อเท็จจริงในกรณีของสิบเอก ณ. หรือหมู่ อ. ตำแหน่งเสมียน

งบประมาณ ศูนย์ซ่อมสร้างสรรพาวุธ กรมสรรพาวุธทหารบก ผู้ที่ได้ออกมาเปิดเผยการทุจริตเบียดเบียนทหาร ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2563 สิบเอก ณ. ได้ยื่นเรื่องขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีคำสั่งคุ้มครองพยานและขอให้ย้ายตนไปสังกัดหน่วยงานอื่น เนื่องจากเล็งเห็นว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไปอาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีคำสั่งคุ้มครองพยานตามคำร้องขอของพยาน โดยได้ใช้ระยะเวลานานถึงสามเดือนเพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว ทำให้ในวันเดียวกันกับวันที่มีคำสั่งให้คุ้มครองพยานตามคำร้อง สิบเอก ณ. ถูกปลดออกจากราชการในฐานะกระทำความผิดวินัยร้ายแรง เนื่องจากขาดราชการติดต่อกันกว่า 15 วัน (Prachathai, 2020) ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมเป็นสิ่งที่ตอกย้ำให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การใช้ดุลพินิจสั่งคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามความในมาตรา 131 และมาตรา 133 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นเพียงการกำหนดให้บุคคลสามารถร้องขอได้ กรณีที่หากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการแฉเบาะแสดังกล่าวหรือการให้ข้อมูลเกี่ยวข้องกับคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ หากแต่ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ทำให้มาตรการทางกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างทันทั่วถึง รวมถึงอาจส่งผลให้ในทางปฏิบัติไม่สามารถให้การคุ้มครองพยานบุคคลด้วยการย้ายหน่วยงานให้เกิดขึ้นได้จริง

ประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังจะเห็นได้จากกรณีการแจ้งเบาะแสในปี พ.ศ. 2561 กรณีนางสาว ป. หรือน้อง บ. นิสิตคณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ สาขาพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อดีตลูกจ้างศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสการทำเอกสารปลอมรับเงินสงเคราะห์คนจน แต่การแจ้งเบาะแสดังกล่าวก็ทำให้น้อง บ. ได้รับความยากลำบากเมื่อเรื่องการร้องเรียนไปที่สำนักงาน ป.ป.ท. ถูกเปิดเผยขึ้น ทั้งหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสการทุจริตที่ขาดมาตรการบังคับที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้น้อง บ. รู้สึกน้อยใจที่ไม่ได้เข้าทำงานตามที่ได้ตั้งใจไว้ เพราะหลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีได้ติดต่อไปที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เมื่อคราวเข้าพบนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาลว่า “ถ้าจบการศึกษาแล้วอยากทำงานในหน่วยงานราชการก็ให้ติดต่อมา” ซึ่งน้อง บ. ได้ติดต่อและแจ้งความประสงค์ไปว่าอยากทำงานที่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดขอนแก่น เพราะจะได้อยู่ใกล้พ่อแม่ แต่คำตอบที่ได้คือให้สมัครเข้ามาและสอบตามขั้นตอนตามปกติ แม้ในภายหลังสำนักงาน ป.ป.ท. จะได้มอบโล่เชิดชูบุคคลตัวอย่างผู้มีคุณงามความดีไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตและได้รับราชการเป็นเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. เขต 4 จังหวัดขอนแก่น ตำแหน่งนักวิชาการยุติธรรม (Posttoday, 2018) หากแต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนอันเนื่องมาจากให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลการทุจริตยังคงไม่ครอบคลุมและขาดมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน

ประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับและมาตรฐานกลางของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่

ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จักเห็นได้ว่า กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของประเทศไทยมีความกระจัดกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ และหน่วยงานที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการแจ้งเบาะแสมักจะมีกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสให้หน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2554 ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นผู้ถูกคุมขังหรือผู้ถูกกักกันในคดีอาญาในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548 เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายข้างต้นแล้วแสดงให้เห็นถึงความกระจัดกระจายของกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ย่อมอาจเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยและความยุ่งยากในการเข้าสู่กระบวนการแจ้งเบาะแส จนกระทั่งตัดสินใจไม่ให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่สำคัญในท้ายที่สุด

ด้วยปัญหาข้อกฎหมายและเหตุที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การที่ประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ย่อมส่งผลให้พยานบุคคลที่ถือได้ว่าเป็น “คนใน” ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยตรงไม่เชื่อมั่นต่อการให้ความคุ้มครองจากรัฐ จนกระทั่งหลีกเลี่ยง ปฏิเสธการให้ข้อมูล และไม่ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน

การให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ฉะนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้งเบาะแ่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม นอกจากจะเป็นรักษาสีทึขั้้นพื้นฐานของประชาชนให้มีชีวิตอยู่อย่างสงบสุขและปลอดภัย ยังถือเป็นกลไกหนึ่งที่จะขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมให้สามารถค้นหาความจริง และสร้างความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้งเบาะแ่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพราะกระบวนการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิรูปสังคมและประเทศไทยสู่การต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ เพราะหากเราเพิกเฉยต่อ “เสียงของคนใน” ที่ใกล้ชิดกับการกระทำผิดแล้วไซ้ร เสียงเหล่านั้นก็จักค่อยๆ เบาลงไป จนกระทั่งการทุจริตและประพฤติมิชอบก็จักสร้างความเสียหายแก่องค์กรและสาธารณชน จนกระทั่งในบางกรณีอาจจะสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงจนอาจทำให้ประเทศชาติต้องล่มสลายลงในท้ายที่สุด

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังคงปรากฏช่องโหว่ทางกฎหมายและปราศจากแนวทางในการบังคับใช้ที่ชัดเจนในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้งเบาะแ่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ฉะนั้น การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขย่อมสามารถนำไปสู่พัฒนากฎหมายการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้งเบาะแ่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อยังผลให้มีการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม

John Stuart Mill ได้พัฒนาแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) โดยเน้นในเรื่องศีลธรรมมากกว่ากฎ (Kamprasert, 1999) กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า แนวคิดอรรถประโยชน์นิยมจะมุ่งเน้นความสุขเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องเหมาะสมกับศีลธรรมเนื่องจากประชาชนปรารถนาเช่นนั้นจริงๆ โดยทัศนะของมิลล์ที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์กับความยุติธรรมนั้น โดยมองว่าความยุติธรรมของกฎหมายควรที่จะถูกตัดสินจากหลักเกณฑ์ของอรรถประโยชน์นั้น คือ กฎหมายดีหมายถึงกฎหมายที่มีประโยชน์ (Chantaravong, 2007, pp. 90) ฉะนั้น การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้งเบาะแ่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามแนวคิดนี้ย่อมหมายถึงการที่กฎหมายจะอำนวยความสะดวกให้เกิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้งเบาะแ่ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายดังกล่าวจะต้องปกป้องคุ้มครองบุคคลนั้นจากความเดือดร้อนหรืออันตรายที่เกิดขึ้น (Na Nakorn, 2018)

ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต

Donald Ray Cressey ได้อธิบายว่า การจะเกิดทุจริตใดๆ ขึ้น ย่อมประกอบด้วยปัจจัย 3 ด้าน (fraud triangle) ได้แก่ หนึ่ง “ด้านโอกาส” กล่าวคือ การมีช่องทางหรือเหตุการณ์ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริตรวมทั้งสถานการณ์ที่เปิดช่องให้คนใดคนหนึ่งกระทำการทุจริตได้โดยที่รู้ว่หรือเชื่อว่าไม่มีโอกาสถูกจับได้ หรือมีโอกาสน้อยที่จะถูกจับได้ ดังนั้น องค์กรใดก็ตามที่ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังที่จะป้องกันการทุจริตก็เท่ากับเปิดโอกาสให้มีความโน้มเอนการทุจริตได้ สอง “ด้านแรงจูงใจหรือแรงกดดัน” กล่าวคือ แรงจูงใจหรือแรงกดดันที่มาจากหลายรูปแบบ เช่น ปัญหาการเงิน หนี้สิน การพนัน และความละโมภ เป็นต้น และสุดท้าย “ด้าน การมีข้ออ้างให้ตนเอง” กล่าวคือ บุคคลที่กระทำการทุจริตจะหาเหตุผลกับตนเองที่จะกระทำสิ่งนั้นๆ ด้วย

ฐานความคิดที่สนับสนุนการกระทำทุจริต การหาข้ออ้างที่ยกมาเพื่อให้ตนเองลดความรู้สึกผิดในการกระทำทุจริต (Patramontree, 2009, pp. 9-12) จากหลักการในทฤษฎีดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า หากมีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้ลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ

Abraham Harold Maslow ได้อธิบายว่า ความปรารถนาของมนุษย์นั้นติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดและความปรารถนาเหล่านี้มักจะเรียงลำดับขั้น โดยเริ่มจากขั้นแรกไปสู่ความปรารถนาขั้นสูงขึ้นตามลำดับ (hierarchy of needs theory) ดังนี้ ขั้นที่หนึ่ง คือ ความต้องการทางด้านร่างกาย ขั้นที่สอง คือ ความต้องการความปลอดภัย ขั้นที่สาม คือ ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ ขั้นที่สี่ คือ ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง และขั้นสุดท้าย คือ ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งลำดับขั้นความต้องการของ Maslow มีการเรียงลำดับขั้นความต้องการที่อยู่ในขั้นต่ำสุดจะต้องได้รับความพึงพอใจเสียก่อน บุคคลจึงจะสามารถผ่านพ้นไปสู่ความต้องการที่อยู่ในขั้นสูงขึ้นไปตามลำดับได้ (Hongthong, 2021, pp. 121-151) เมื่อพิจารณาทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสมักมีความเชื่อมั่นในการให้ข้อมูลก็ต่อเมื่อมีการคุ้มครองที่ตอบสนองความต้องการด้านความปลอดภัยซึ่งเป็นลำดับขั้นในระดับที่ต่ำกว่าเสียก่อน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงจะสามารถผ่านพ้นไปสู่ความต้องการที่อยู่ในขั้นสูงขึ้นไป คือ ความต้องการได้รับความยกย่องนับถือ

ทฤษฎีโอกาส

ในมุมมองของทฤษฎีโอกาส (opportunity theory) พบว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นได้เพราะโอกาสอำนวยให้ หากปราศจากเสียซึ่งโอกาสแล้ว ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย ยากจนหรือร่ำรวย โภภะหรืออยู่ในสภาพใดก็ตามจะไม่ทุจริต (Traimas, 2020, pp. 1-20) เมื่อพิจารณาทฤษฎีโอกาสกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แฉเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะลดโอกาสในการเกิดทุจริตและประพฤติมิชอบ

หลักแห่งความได้สัดส่วน

สาระสำคัญของหลักแห่งความได้สัดส่วน (principle of proportionality) มี 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก “หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ” คือ การพิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์กับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยพิจารณาว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการตามมาตรการนั้นต้องมีมากกว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้น ประการที่สอง “หลักแห่งความจำเป็น” คือ ในบรรดามาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้เช่นกัน แต่มีระดับความรุนแรงและผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลต่างกัน โดยมาตรการที่สอดคล้องกับหลักแห่งความจำเป็น มักจะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด และประการที่สาม “หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล” คือ หลักที่พิจารณาถึงความเหมาะสมหรือความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการ กล่าวคือ มาตรการที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นต้องเป็นมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้นได้ (Office of the Administrative Courts, 2005, pp. 1-2) เมื่อพิจารณาหลักความได้สัดส่วนกับการให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทน อันเนื่องมาจากการแฉเบาะแสหรือการให้

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว เห็นได้ว่า การให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทน จะต้องได้รับประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการตาม มาตรการนั้นต้องมีมากกว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้น มี ผลกระทบน้อยที่สุด และบรรลุวัตถุประสงค์ในการ สร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการแจ้งเบาะแส หรือการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติ มิชอบ

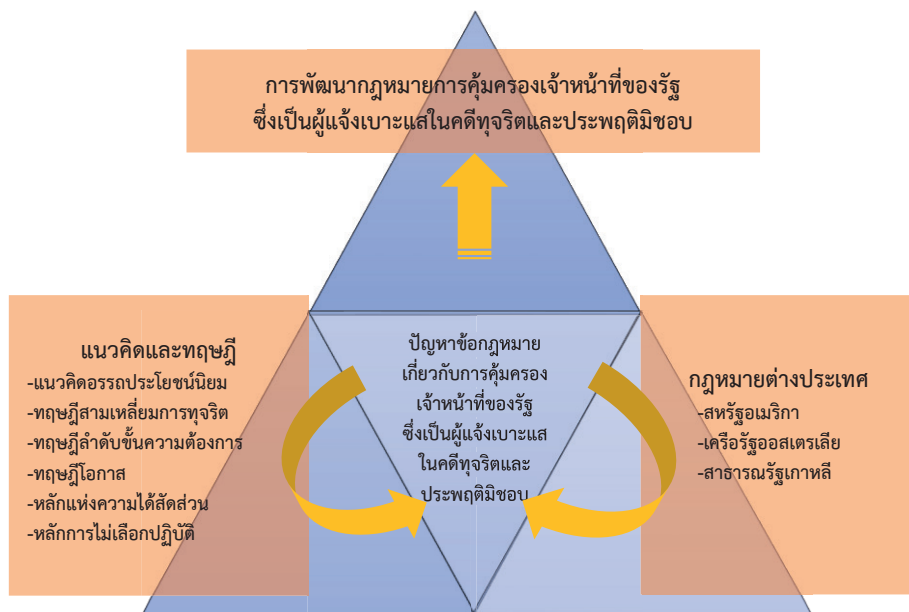
หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่นั้น มีเกณฑ์ที่ควรจ ะต้องพิจารณาอยู่ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก มี การปฏิบัติที่แตกต่างกันหรือไม่ การปฏิบัติที่แตกต่าง นั้น หมายความว่ารวมถึงการกระทำในลักษณะของการ กีดกัน การแบ่งแยก การจำกัด หรือการให้ประโยชน์ ที่มากกว่า ประการที่สอง มีสถานการณ์ที่เหมือนหรือ คล้ายกัน กล่าวคือ ต้องเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันบน สถานการณ์ที่เหมือนหรือคล้ายกันจึงจะเป็นการเลือก ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประการที่สาม การปฏิบัติที่ แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานการณ์เหมือนหรือ คล้ายกันจะถูกพิจารณาว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็น ธรรม ก็ต่อเมื่อมีการพิสูจน์ว่าการเลือกปฏิบัตินั้นไม่ม ีความเป็นกลาง ไม่มีเหตุผลที่เหมาะสม ไม่สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้นๆ และไม่สอดคล้อง กับหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากัน เป็นกรณีๆ ไป (Chanthanarot, 2020, pp. 35-56) เมื่อ พิจารณาหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination principle) กับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็น

ผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เห็นได้ ว่า บางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสดอาจ ถูกเลือกปฏิบัติหรือกีดกันให้ออกจากสังคมด้วยวิธีการ ต่างๆ ทั้งจากผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน หรือจาก ผู้กระทำความผิด ในการกำหนดกรอบเงื่อนไขการให้ ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ จึงต้องพิจารณาดูเงื่อนไขของ การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้แจ้งเบาะแสดและควรให้ความ คุ้มครองและเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสดตามหลักความเสมอ ภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

กรอบในการวิเคราะห์

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของ รัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ระเบียบ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติ มิชอบ โดยการนำแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม ทฤษฎี สามเหลี่ยมการทุจริต ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ ทฤษฎีโอกาส หลักแห่งความได้สัดส่วน และหลักการ ไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนทั้งกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่เกี่ยวข้อง มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อให้ ได้แนวทางที่เหมาะสมมาใช้ในการพัฒนากฎหมาย การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสใน คดีทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศไทยให้มี ประสิทธิภาพมากขึ้น



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

ผู้เขียนได้ผลการวิเคราะห์ โดยพบปัญหาข้อกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงได้ดำเนินการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ควบคู่กับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยการนำกฎหมายต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ปากฎผลการวิเคราะห์ทั้งสิ้น 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เห็นได้ว่า ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 133 ซึ่งวางหลักว่า ในกรณีเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

นั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า มีพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป เฉกเช่นเดียวกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 57 ในกรณีบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายจากทั้งสองหน่วยงาน เห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมา

ข้างต้นเป็นเพียงการกำหนดให้บุคคลสามารถร้องขอได้ กรณีที่หากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการแจ้งเบาะแสหรือการให้ข้อมูลเกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หากแต่ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

ฉะนั้น การไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาคำร้อง ย่อมอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไม่เชื่อมั่นต่อหน่วยงานของรัฐว่าตนจะปกป้องคุ้มครองให้ตนได้รับความปลอดภัย ซึ่งถือเป็นความต้องการในระดับพื้นฐานตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow ตลอดทั้งการได้รับการคุ้มครองดังกล่าวจึงต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วไม่ล่าช้า เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นสามารถบังคับใช้ได้จริงตามแนวคิดอรรถประโยชน์ ประกอบกับในสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายที่มีชื่อว่า “The Whistleblower Protection Act 1989 (Public Law 101-12)” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (federal employees) หรือผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ให้ข้อมูลแก่รัฐบาล โดยมีสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel) เป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวต้องมีการดำเนินการเรื่องร้องเรียนภายใน 30 วัน ดังนั้น หากความล่าช้าถือเป็นความยุติธรรม ความล่าช้าในการใช้ดุลพินิจสั่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสของหน่วยงานรัฐก็อาจถือได้ว่าเป็นความยุติธรรมรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถกระทำได้อย่างทันทั่วถึง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรงอันเป็นผลมาจากความล่าช้าดังกล่าว ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้อง

ต้องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้นับคำร้องขอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นการปกป้องและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจากความเดือดร้อนหรืออันตรายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เห็นได้ว่าตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ได้วางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนไว้ตามความในข้อ 17 ซึ่งวางหลักว่า “การจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนให้จ่ายเมื่อทรัพย์สินที่เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น หรือทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหากรณีบังคับเอากับทรัพย์สินดังกล่าว ตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นผลมาจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยให้จ่ายในอัตราร้อยละสิบห้าของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท” ซึ่งจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เห็นได้ว่า จะมีการจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสก็ต่อเมื่อเป็นกรณีการแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในฐานร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า หลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนอันเนื่องมาจากการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังไม่ครอบคลุมฐานความผิดอื่นๆ ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการขาดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน

ประกอบกับจากหลักแห่งความได้สัดส่วน (principle of proportionality) นั้น การให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนจะต้องได้รับประโยชน์อันเนื่อง

มาจากให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลการทุจริต และประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐจักต้องมีผลดีมากกว่าผลเสียและมีผลกระทบน้อยที่สุดจึงจะเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการแจ้งเบาะแสหรือการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนทั้งหากการแจ้งเบาะแสในกรณีที่ไม่ปรากฏเป็นข่าวดังตามสื่อสังคมก็มักเกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการไม่เลือกปฏิบัติกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว เห็นได้ว่า บางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสอาจถูกเลือกปฏิบัติหรือกีดกันให้ออกจากสังคมด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งจากผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน หรือจากผู้กระทำความผิด นอกจากนั้นในเครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมายที่มีชื่อว่า “Public Interest Disclosure Act 2013” โดยกฎหมายดังกล่าวให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐและอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้แจ้งเบาะแส หรือเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และเพื่อให้มีการสอบสวนในเรื่องนั้น โดยจะได้รับการคุ้มกันจากความรับผิด เช่น ห้ามไม่ให้ดำเนินคดีหมิ่นประมาทคุ้มกันจากความผิด การเย้ยหยันทางแพ่ง การคุ้มครองจากการถูกตอบโต้ และการเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส นอกจากนี้ในสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) มีการตรากฎหมายที่มีชื่อว่า “Act on the Protection of Public Interest Whistleblower 2011” โดยคุ้มครองและให้เงินรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนต่อการคืนรายได้ของรัฐด้วย เหตุนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงควรพิจารณาให้รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ให้ถ้อยคำ ผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือดำเนินการอย่างใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตในทุกประเภทความผิดของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับและมาตรฐานกลางของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เห็นได้ว่า กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสของประเทศไทยมีความกระจัดกระจาย ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสให้หน่วยงานรับผิดชอบ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2554 เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายข้างต้นแล้ว ย่อมทำให้เห็นถึงความกระจัดกระจายของกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสและแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่ไร้ทิศทางที่ชัดเจน อีกทั้งเมื่อพิจารณาความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว กลับพบว่า ไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรฐานกลางที่ส่วนราชการจะสามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างมีเอกภาพ ทำให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสมักอยู่ภายใต้กฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติภายในของแต่ละหน่วยงานเป็นกรณีๆ ไป ทำให้หน่วยงานบางแห่งมีกฎหมาย

ลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติกำหนดรองรับเกณฑ์และวิธีการการแจ้งเบาะแสไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่บางหน่วยงานอาจจะยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การแจ้งเบาะแสที่อยู่ในรูปตัวบทกฎหมายที่ชัดเจน แน่นอนว่าความหลากหลายของเครื่องมือที่รองรับหลักเกณฑ์การแจ้งเบาะแสดังกล่าวนี้นำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ตลอดทั้งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่ได้มีการกำหนดแนวทางการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสเกิดความเชื่อมั่นจึงส่งผลให้ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index--CPI) ในประเทศดังกล่าวมีคะแนนสูง เนื่องจากภาครัฐมีการดำเนินงานที่ค่อนข้างโปร่งใส ด้วยเหตุนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ย่อมทำให้เกิดความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าว เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการคุ้มครองไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรฐานกลาง

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่า การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาและความท้าทายจากรูปแบบของการทุจริตที่รุดหน้ากว่ามาตรฐานทางกฎหมายที่รัฐบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดช่องโหว่และปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติ

มิชอบอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมต่อการบังคับใช้ย่อมเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต้องเผชิญกับการที่ถูกกล่าวหาใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือทำให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินทั้งต่อตนเองและบุคคลใกล้ชิด จนกระทั่งทำให้บุคคลเหล่านั้นเกิดความเกรงกลัว และอาจเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งที่ในความจริงแล้วกับการทุจริตใดๆ จะเกิดขึ้นได้นั้น จำเป็นจะต้องมีโอกาสหรือช่องทางที่จะเอื้ออำนวยให้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนั้น การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการปิดกั้นโอกาสและลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดสามเหลี่ยมการทุจริตขึ้น ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมและพัฒนากฎหมายการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แจ้งเบาะแสในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวโน้มของการกระทำทุจริต ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้เห็นการทุจริตโกงกินงบประมาณของแผ่นดินเกิดความเชื่อมั่นในการเข้ามาชี้เบาะแสร้องขอให้ข้อมูลอันจะนำไปสู่การป้องกันการทุจริตและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มที่เกิดขึ้นอนาคตได้อย่างแน่นอน

บทสรุป

ท่ามกลางวิกฤติการทุจริตในประเทศไทยซึ่งยังคงมีแนวโน้มทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าภาครัฐจักได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกลไกในการปราบปรามการทุจริตผ่านการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้มีการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีความรุนแรงและเข้มงวดมากขึ้นตามลำดับ ทว่าการแก้ปัญหาการทุจริตให้ประสบผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพจะยังคงมีอาจบังเกิดขึ้นได้

อย่างแท้จริง หากปราศจากมาตรการทางกฎหมายที่มีความชัดเจนในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและถือเป็น “คนใน” ที่มีความสำคัญในแง่ของการเป็นจุดเริ่มต้นของเบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและการพิสูจน์ร้รคตติในกระบวนการพิจารณา หากแต่การที่กฎหมายยังค้มิได้กำหนดและค้เน้ถึงความแตกต่างในสาระสำคัญของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ย่อมส่งผลให้เกิดข้อจ้ก้กัในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งสิ้น 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่ส ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์หรือรางวัลตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่ส และประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับและมาตรฐานกลางของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่ส ฉะนั้น ปัญหาข้างต้นเป็นดังภาพสะท้อนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกำลังเผชิญหน้ากับความไม่ปลอดภัยในทุกมิติ จึงจ้าเป็นอย่่างย้่งที่กฎหมายจ้ก้ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมจึงจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นผ่านมาตรการทางกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พบเห็นการทุจริตกล้าที่จะก้าวเข้ามาแ่จ้เบแ่ส ย่อมเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทนต่อการโกงเพื่อนำไปสู่การสร้างสังคมสุจริตให้เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ภาครัฐจ้าเป็นที่จะต้องพัฒนากฎหมายการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้มีความชัดเจนและมีผลบังคับใช้ทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพโดยการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 133 โดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 133 บรรทัดท้าย

“การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาค้าร้องของเจ้าพนักงานของรัฐว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแ่ล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแ่จ้เบแ่สหรือข้อมูล จ้ก้ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ไ้ยื่นค้าร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

2. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ข้อ 17 โดยให้เพิ่มข้อความในข้อ 17

“การจ่ายเงินสินบนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนให้จ่ายเมื่อทรัพย์สินที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกประเภทความผิดนั้น หรือทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหากรณีบังคับเอาเก็บทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน อันเป็นผลมาจากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยให้จ่ายในอัตราร้อยละสิบห้าของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท หรืออาจใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ประโยชน์อื่นใดตามควรแก่กรณี ”

3. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และร่วมกันกำหนดมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้หลักเกณฑ์ในคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แ่จ้เบแ่สในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีมาตรฐานและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มิให้เกิดความกลั่นแ่ล้งหรือการเลือกปฏิบัติโดยผลของกฎหมาย

References

- Chantaravong, S. (2007). *History of political philosophy vol. 2* (4th ed.). Kobfai. [In Thai]
- Chanthanarot, A. (2020). Discrimination on the ground of “any other grounds” according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. *The Journal of Law, Public Administration and Social Science School of Law, Chiangrai Rajabhat University*, 4(1), 35-56. [In Thai]
- Hongthong, N. (2021). An analysis of Maslow’s concept of human’s needs through a Buddhist perspective. *Panithan Journal*, 17(2), 121-151. [In Thai]
- Kamprasert, D. (1999). *History of law* (5th ed.). Ramkhamhaeng University Press. [In Thai]
- Na Nakorn, K. (2018). *Law of criminal procedure* (9th ed.). Winyuchon. [In Thai]
- Office of the Administrative Courts. (2005). *Principle of proportionality*. Author. [In Thai]
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2022). *Corruption perception index 2021*. Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=7433&filename=anti_corruption [In Thai]
- Patramontree, U. (2009). *Modern internal auditing* (3rd ed.). Chamchuree Products. [In Thai]
- Posttoday. (2018). *Open the minds of “anti-corruption students” to dissect the process of defrauding the poor*. Retrieved from <https://www.posttoday.com/social/general/541924> [In Thai]
- Prachatai. (2020). *More than 5,000 names join the NACC before “Moo Arm” comes in to demand progress in witness protection tomorrow*. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2020/06/88026> [In Thai]
- Traimas, C. (2020). Applying moral principles and good practices against corruption in administering Public Organizations. *Damrong Rajanubhab Journal*, 20(61), 1-20. [In Thai]