

การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส*

Assessment of Whistleblowing's Efficiency

ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์
Suphasit Taweekamsup
ณัชพล จิตติรัตน์
Natchapol Jittirat
ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ
Piti Eiamchamroonlarp
วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์
Wimpat Rajpradit

อาจารย์ประจำ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
Full-Time Lecturer
Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330
Corresponding author E-mail: taweekamsup@hotmail.com
(Received: January 26, 2021; Revised: March 20, 2021; Accepted: March 22, 2021)

บทคัดย่อ

การแจ้งเบาะแส (Whistleblower) เปรียบเสมือนเป็นการเป่านกหวีดเพื่อให้เห็นถึงพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้บุคคลในองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่พบเห็นการทุจริตต่ออกมาให้เบาะแสแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเบาะแสเหล่านั้นไปดำเนินการต่อไปให้เกิดธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร ในส่วนของภาคเอกชนนั้น การแจ้งเบาะแสเป็นมาตรการที่สะท้อนให้เห็นหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ซึ่งแสดงถึงความโปร่งใสขององค์กร ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส แต่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสแทรกซึมอยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ การแจ้งเบาะแสในประเทศไทยจึงมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องเงื่อนไขของการแจ้งเบาะแส กระบวนการจัดการกับเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส มาตรการเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการแจ้งเบาะแส สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าระบบการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางเสริมสร้างประสิทธิภาพดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ในงานศึกษานี้พบว่า เกณฑ์การ

* บทความนี้สรุปจากโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส” ซึ่งได้รับทุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2560

ประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสอาจแบ่งออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ แรงจูงใจในการแจ้งเบาะแสด ความครอบคลุมของการแจ้งเบาะแสด กระบวนการในการแจ้งเบาะแสด และความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยที่ “แรงจูงใจในการแจ้งเบาะแสด” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสด ดังนี้ การตรากฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสดของประเทศไทยจึงต้องประกอบไปด้วยหลักการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสด การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสดอย่างเป็นรูปธรรม และการนำมาตราการการให้เงินรางวัลมาใช้บังคับ

คำสำคัญ: ผู้แจ้งเบาะแสด, การแจ้งเบาะแสด, การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

Abstract

Whistleblowing is a mean to combat corruption challenges. Whistleblowers, who can be both persons from the private and the public sector, blow their whistles, thus exposing corrupted behaviors for good governance. In the private sector, whistleblowing also reflects the company's corporate social responsibility (CSR) which manifests level of corporate transparency. Nowadays, whistleblowing in Thailand is separately and unsystematically legislated in several Acts which have showed lack of efficiency in whistleblowing system. Consequently, means for improving the system should be studied. Under the research, there are four efficiency assessment criteria: incentives for whistleblowing, coverage of the protected disclosures, whistleblowing procedures, and reliability of the reported information. This research concludes that the incentive is the most significant factor for enhancing efficiency of whistleblowing. In addition, laws relating to whistleblowing in Thailand should recognize whistleblower protection, remedies for whistleblower, and concrete rewarding scheme.

Keywords: Whistleblowing, Whistleblower, Anti-corruption

1. ความนำ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สามารถพบได้ในทุกประเทศซึ่งความรุนแรงของปัญหานับวันยิ่งมีความเข้มข้นขึ้นตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป เนื่องจากผู้กระทำการทุจริตได้ใช้กระบวนการและวิธีการที่แยบยล มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้การป้องกัน และการตรวจสอบดำเนินการการทุจริตเป็นไปได้โดยยากยิ่ง นอกจากนี้ การทุจริตยังปรากฏให้เห็นในทุกภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน หากสังคมเพิกเฉยต่อปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตแล้ว ปัญหาดังกล่าวย่อมกลายเป็นมะเร็งร้ายที่ค่อย ๆ บั่นทอนการพัฒนาของประเทศ ดังนั้น ทุกประเทศจึงจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อช่วยแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้บุคคลในองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่พบเห็นการทุจริต ออกมาแจ้งเบาะแส แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่นำข้อเท็จจริงนั้นไปดำเนินการทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือจริยธรรม อันจะนำมาซึ่ง ความสุจริตโปร่งใสในการบริหารจัดการองค์กรและสังคมต่อไป สำหรับในส่วนของภาคเอกชนการแจ้งเบาะแส ถือเป็นมาตรการที่สะท้อนให้เห็นหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องคำนึงถึงอย่างยิ่งยวด เนื่องจากการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันจำเป็นต้องมี บรรษัทภิบาล¹ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสขององค์กร²

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเช่นเดียวกับประเทศอื่นและนับวัน ยิ่งจะทวีคูณความรุนแรงยิ่งขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของ ประเทศไทยนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สำหรับมาตรการการแจ้งเบาะแสเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ แต่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส แทรกซึมอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยจึงมีความแตกต่างกัน แปรผันตามกฎหมายเฉพาะฉบับนั้น ๆ ทั้งในแง่ของเจตนาของการแจ้งเบาะแส กระบวนการจัดการกับ เบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส มาตรการเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการแจ้งเบาะแส การศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทำให้ กระบวนการแจ้งเบาะแสมีความเป็นเอกภาพ เข้าถึงได้ และสามารถนำไปใช้ที่ทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม อย่างแท้จริงจึงเป็นเรื่องที่วงการนิติศาสตร์ไทยให้ความสนใจ และเมื่อ “ผู้แจ้งเบาะแส” คือตัวแปรสำคัญที่จะ ทำให้เกิดกระบวนการแจ้งเบาะแสมีประสิทธิภาพแล้ว การศึกษาเชิงบูรณาการในประเด็นประสิทธิภาพของผู้แจ้ง เบาะแสโดยวิธีการประเมินจึงเป็นข้อท้าทายสำคัญที่ทำให้เกิดงานศึกษานี้ขึ้นนั่นเอง

¹ Alpha études, Chartes éthiques et codes de conduite : état des lieux d'un nouvel enjeu social, mars 2004

² D. Berra, Les chartes d'entreprise et le droit du travail, Mélanges dédiés au président Michel Despex, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2002. ; K. Pratique, La CNIL élargit son autorisation unique en matière de dispositifs d'alerte professionnelle (Whistleblowing) (délibération du 30 janvier 2014), [online] Available from : http://m.kpratique.fr/La-CNIL-élargit-son-autorisation-unique...alerte-professionnelle-Whistleblowing-deliberation_a257.html, [6 mars 2017]

การศึกษาการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสเริ่มต้นจากการศึกษาหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) จากนั้นเป็นการทบทวนหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (4) ก่อนที่จะศึกษาตัวอย่างของบทบัญญัติและแนวปฏิบัติต่างประเทศอันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธรัฐออสเตรเลีย และสหพันธรัฐมาเลเซีย (5) เพื่อทำการเปรียบเทียบ วิเคราะห์ผล (6) และนำเสนอทสรุปตลอดจนข้อเสนอแนะในประเด็น “หลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส” ที่มีความเป็นรูปธรรมและอาจนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง (7) อย่างไรก็ตาม ก่อนเริ่มกระบวนการศึกษาดังกล่าวนี้ การแสดงระเบียบวิธีวิจัยไว้เป็นการเบื้องต้นย่อมนำให้ผู้อ่านงานเข้าใจในขอบเขตและบริบทการศึกษาอันเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดผลการศึกษา (2)

2. ระเบียบวิธีวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย (2.1) วิธีและเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการกระบวนการวิจัย (2.2) สมมติฐานการวิจัย (2.3) ตลอดจนกรอบและขอบเขตงานวิจัย (2.4) มีดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 5 ประการ คือ

1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ความสำคัญ กระบวนการ และข้อจำกัดต่าง ๆ ของการแจ้งเบาะแสในฐานะเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน
2. ศึกษาเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการมีระเบียบปฏิบัติ หรือบทบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริมสนับสนุน ดูแล และปกป้องสวัสดิการของผู้ให้เบาะแส ทั้งในสภาพทั่วไปและบริบทของสังคมไทย
3. ศึกษามูลเหตุจูงใจหรือแรงจูงใจ (Incentives) ที่ทำให้มีการออกมาเปิดเผยข้อมูล และข้อกังวลที่ว่าการออกมาเปิดเผยข้อมูลนั้นอาจมาจากเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์ หรือมีวาระซ่อนเร้นอยู่
4. ศึกษากระบวนการ ขั้นตอน และโครงสร้างทางกฎหมายและสังคมที่จะรองรับการออกมาเปิดเผยข้อมูล โดยเน้นบทเรียนและตัวอย่างของแนวทางปฏิบัติจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐออสเตรเลีย อีกทั้งประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจและบริบททางสังคมคล้ายกับประเทศไทย ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย
5. วิเคราะห์และประเมินผลกระทบการให้เบาะแสที่ประสบผลสำเร็จ

2.2 วิธีดำเนินการวิจัย การศึกษานี้เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลักที่มีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นส่วนประกอบเพื่อความสมบูรณ์อย่างบูรณาการ โดยเครื่องมือที่ใช้ดำเนินงานประกอบ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นบุคลากรของหน่วยงานเอกชนจากองค์กรธุรกิจขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ ทั้งที่มีหน้าที่โดยตรงและประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแส บุคลากรภาครัฐทั้งที่มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายและมีประสบการณ์เกี่ยวข้อง ตลอดจน ทนายความ ผู้มีวิชาชีพและผู้ประกอบอาชีพอิสระ และประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้องหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส

2.3 สมมติฐานการวิจัย เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสตามกฎหมายปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่ทุจริตหรือไม่โปร่งใส ดังนั้นจึงควรกำหนดเกณฑ์เพิ่มประสิทธิภาพ อันได้แก่ เกณฑ์แรงจูงใจในการแจ้งเบาะแส เกณฑ์ที่ครอบคลุมทั้งในด้านตัวผู้รับแจ้งและข้อมูลในการแจ้งเบาะแส เกณฑ์ด้านกระบวนการการแจ้งเบาะแส และเกณฑ์ความน่าเชื่อถือของข้อมูลอันเป็นเบาะแส เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ข้อมูลที่เป็นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบที่เกิดขึ้นในองค์กร อย่างไรก็ตาม บริบททางสังคมและข้อกฎหมายของประเทศไทย สมควรนำเกณฑ์ 2 ข้อ คือ เกณฑ์แรงจูงใจ และเกณฑ์ด้านกระบวนการ มาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

2.4 กรอบและขอบเขตงานวิจัย งานวิจัยฉบับนี้เป็นการดำเนินวิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Methods) (ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ) ที่ไม่ได้มีแต่เฉพาะการวิเคราะห์ทฤษฎีนิติศาสตร์แต่เพียงด้านเดียว หากแต่มีการนำหลักการวิจัยด้านสังคมศาสตร์มาใช้เป็นส่วนประกอบ ด้วยคาดหวังว่าจะมีการนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป กระนั้น ความเป็นเอกอุทางนิติศาสตร์ของงานและเพื่อความชัดเจนในกระบวนการทัศน์ ทำให้จำเป็นต้องกำหนดตัวบทกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ศึกษาวิเคราะห์อันประกอบด้วย

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
2. ประมวลกฎหมายอาญา
3. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
4. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
5. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
6. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550
7. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
8. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551
9. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558
10. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554
11. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
12. พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558

13. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543
14. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
15. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551
16. ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548
17. ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยหลักเกณฑ์การแจ้ง วิธีการให้ความคุ้มครอง และการสิ้นสุดการคุ้มครองตามมาตราทั่วไปแก่พยานในคดีอาญา พ.ศ. 2551
18. ระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและรางวัล พ.ศ. 2517
19. ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2545
20. ระเบียบคณะกรรมการธุรกรรมว่าด้วยการรับเรื่อง การตรวจสอบ การพิจารณาดาเนินการ และการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556
21. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554
22. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ. 2553
23. ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดียาเสพติด พ.ศ. 2547
24. ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยกำหนดแนวปฏิบัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548
25. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2546
26. ประกาศกรมศุลกากรที่ 47/2560 เรื่อง วิธีการรับคำร้องและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของกรมศุลกากร

3. แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส

การศึกษาการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสดำเนินการต้องเริ่มต้นจากแนวคิดอันเป็นแก่นของเรื่อง กล่าวคือ ในส่วนแรก แนวคิดเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแส (3.1) อันเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษา และในส่วนถัดมา คือการให้ความสำคัญกับแนวคิดว่าด้วยการประเมิน (3.2) ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวคิดทั้งสองส่วนจนตกผลึกแล้วอาจสรุปเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส (3.3) ได้ดังมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ผู้แจ้งเบาะแส “ผู้แจ้งเบาะแส” คือ ผู้ที่โดยสถานภาพและสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแสการกระทำความผิด การไม่สุจริตโปร่งใส ซึ่งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ³ และผู้นั้นไม่ได้เป็นผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาที่ต้องแจ้งข้อความเช่นนั้นในองค์กรหรือหน่วยงานใดทราบโดยตรง หากแต่แสดงเจตนาด้วยตนเองแจ้งข้อมูลอันเป็นเบาะแสออกไป⁴

จากคำนิยามข้างต้น การแจ้งเบาะแสเป็นมาตรการที่อยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น⁵ แต่การแจ้งเบาะแสดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักจริยธรรมและหลักกฎหมาย สำหรับหลักจริยธรรมนั้นอาจอยู่ในรูปของหลักธรรมาภิบาล⁶ และหลักบรรษัทภิบาล⁷ ในขณะที่หลักกฎหมายที่เป็นกรอบของการแจ้งเบาะแสดังกล่าวประกอบด้วยหลักสาธารณะประโยชน์⁸ หลักสุจริต⁹ หลักการรับฟังพยานหลักฐาน¹⁰ หลักความได้สัดส่วน¹¹ หลักการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ¹² และหลักการไม่ถูกคุกคามและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ¹³

³ Transparency International Switzerland, Margrit Zopfi et Esther Wyler, *services sociaux de la ville de Zürich*. [online] Available from : https://transparency.ch/wp-content/uploads/2017/08/2010_Guide_Whistleblowing_FR-1.pdf [6 mars 2017] ; N. Marie Meyer, *Le droit d'alerte en perspective : 50 année de débats dans le monde*, AJDA 24 nov. 2014, n°39, p.2242.

⁴ Transparency International Switzerland, Jorge Resende-RSR, [online] Available from : <http://www.ssm-site.ch/news/> [6 mars 2017]

⁵ Henri Oberdorff, *Libertés fondamentales et droits de l'homme : Textes français et internationaux*, p.437.

⁶ World Bank, *Good Governance*, [Online] Available from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> [15 Mars 2017]

⁷ Joëlle Surply et Sandra Charreire-Petit, *Le Whistleblower peut-il être considéré comme une pratique socialement responsable ? Analyse par le prisme de la liberté de l'acteur salarié*, [Online] Available from: <http://www.strategie-aims.com/events/conferences/2-xixeme-conference-de-l-aims/communications/117-le-whistleblowing-peut-il-etre-considere-comme-une-pratique-socialement-responsable-analyse-par-le-prisme-de-la-liberte-de-l-acteur-salarie/download>, [6 Mars 2017]

⁸ J. Larmarque, *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics*, LGDJ, 1960, pp. 379s. ; Noël Simard, *Pour un élargissement de la notion d'intérêt public*, Table-ronde de l'APEC tenue au Centre d'éthique de l'Université Saint-Paul, le 29 janvier 2003.

⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *หลักสุจริต และ เหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ Good faith & Supervening Events*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 87-106. ; Actualité Discrimination, *La protection des lanceurs d'alerte s'étend aux conflits d'intérêts*, Semaine Sociale Lamy n°1603, 28 octobre 2013 ; Actualité Lanceur d'alerte, *Nouvelle extension de la protection des lanceurs d'alerte*, Semaine Sociale Lamy n°1609, 9 décembre 2013

¹⁰ ไสภม รัตนการ, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549), หน้า 18. ; อุดม รัฐอมฤต, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558), หน้า 49. ; สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *โครงการวิจัยเรื่อง “ศึกษาปัญหาข้อขัดข้องการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แก้ไขใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐาน”*, เสนอต่อ สถาบันวิจัยและพัฒนาคดี สำนักงานศาลยุติธรรม, มีนาคม 2556, หน้า 24 - 26.

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554), หน้า 57-70. ; Cass.soc. 14 décembre 1999 n°97-41.995 ; Cass.soc. 22 juin 2004 n°02-42.446.

¹² Haney v Brent Mind EAT 0054/03 ; Bolkavac v DynCrop Ltd ET case n°3102729/01

¹³ OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, [Online] Available

3.2 การประเมินประสิทธิภาพ “การประเมิน (Assessment)” นั้นสามารถสรุปได้ว่าเป็น กระบวนการรวบรวมข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถตีความได้เพื่อใช้เป็นฐานสำหรับการนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นประเมินผล¹⁴ ในส่วนของ “ประสิทธิภาพ” นั้น กรอบคำนิยามอาจกว้างหรือแคบขึ้นอยู่กับมุมมองและวิถีทางในการศึกษา¹⁵ กล่าวคือเป็นการมองในลักษณะทั่วไป มองโดยให้ความสำคัญกับมิติทางนิติศาสตร์เป็นการเฉพาะ หรือมองในเชิงบูรณาการระหว่างนิติศาสตร์และศาสตร์อื่น¹⁶ ตัวอย่างเช่น เศรษฐศาสตร์ ดังที่มีชื่อเรียกว่าเป็นการมองประสิทธิภาพอย่าง “นิติเศรษฐศาสตร์” กล่าวคือ การดำเนินงานให้ถึงจุดมุ่งหมาย โดยวิถีทางที่ดีที่สุด ใช้งบจ่ายหรือทรัพยากรน้อยที่สุด¹⁷ ถ้อยคำส่วนนี้ทำให้จำเป็นต้องกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัววัดถึงประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสซึ่งแสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายสำคัญสองข้อของการแจ้งเบาะแส ในประการแรก รัฐได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และในประการต่อมา เมื่อประชาชนร่วมกันให้ข้อมูลที่รัฐสามารถไปใช้ประโยชน์ในการจัดการกับข้อเท็จจริงที่ไม่สุจริตโปร่งใสแล้วก็น่าจะทำให้การทุจริตหรือการกระทำที่ไม่โปร่งใสในสังคมลดน้อยลง

3.3 เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส จากการประมวลหลักการและแนวคิดทั้งที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเด็นต่าง ๆ และที่เกี่ยวกับการประเมินและประสิทธิภาพแล้ว พบว่าการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสสามารถกระทำได้โดยอาศัยองค์ประกอบสี่ประการดังต่อไปนี้

1. การแจ้งเบาะแสต้องเปิดให้คนที่ไม่มีหน้าที่โดยตรงสามารถมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสได้เพื่อประโยชน์สังคมส่วนรวม
2. ในการได้มาซึ่งเบาะแส รัฐต้องมีมาตรการและกลไกในการกระตุ้นหรือจูงใจให้ทุกคนร่วมกันให้เบาะแส อันเป็นการแสดงถึงเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการแสดงความคิดเห็นเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างมีสัดส่วน
3. รัฐต้องมีกระบวนการในการรับเบาะแสและจัดการเบาะแสอย่างเพียงพอเพื่อสอดคล้องกับหลักความสะดวกรวดเร็วอันเป็นสาระสำคัญในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และ

¹⁴ ทริศม์ชญา พิพัฒน์เพ็ญ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการของเทศบาลนครสงขลา, มหาวิทยาลัยหาดใหญ่, กรกฎาคม 2557, หน้า 6. ; ประชัย เขียมสมบุญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินผล, (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533), (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 1-7.

¹⁵ ดิน ปรัชญาฤทธิ์ และไกรยุทธ ธีรยาคินันท์, ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 12-14 ; อนันท์ งามสะอาด, ประสิทธิภาพ (efficiency) และ ประสิทธิผล (Effectiveness) ต่างกันอย่างไร, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.sisat.ac.th> [28 กันยายน 2560] ; John D. Millet, *Management in Public Service*, (New York : McGraw Mill Book Company, 1954), p. 4

¹⁶ โปรดศึกษา John Copeland Nagle, ‘The Effectiveness of Biodiversity Law’, (2009) *Norte Dame Law School (NDL Scholarship)* 24(2) 203, 204-205. ; James L. Nichols and H. Laurence Ross, ‘The Effectiveness of Legal Sanctions in Dealing with Drinking Drivers’, (Judicial and Administrative Processes) , [Online] Available from: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-effectiveness-of-legal-sanctions-in-dealing-Nichais-Ross/288a51a773cd924563e6990220cad627fa679fb> , [9 September 2017], p 93.

¹⁷ ปกป้อง จันวิทย์, ความรู้เบื้องต้นว่าด้วยนิติเศรษฐศาสตร์, บทความวิชาการประกอบการสัมมนาเรื่อง “การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้านนิติเศรษฐศาสตร์” จัดโดย สถาบันทรัพย์สินศาสตร์ สำนักงานศาลยุติธรรม ร่วมกัน มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 26 มกราคม 2553

4. ข้อมูลอันเป็นเบาะแสต้องถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้ อันทำให้ต้องพิจารณาถึงความสุจริตของการแจ้งเบาะแสและการที่ได้รับข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่มีคุณค่าตามหลักการรับฟังพยานหลักฐาน

4. บทบัญญัติและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย

ในประเทศไทย การแจ้งเบาะแสปรากฏอยู่ในกฎหมาย (รวมถึงแนวปฏิบัติภายใน) หลายฉบับ ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไป (4.1) และความหลากหลายไร้เอกภาพนี้เองที่ทำให้การแจ้งเบาะแสในประเทศไทยยังคงประสบปัญหาบางประการ (4.2)

4.1 ภาพรวมของกฎหมายไทยว่าด้วยการแจ้งเบาะแส จากการศึกษาพบว่า เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสอาจประกอบด้วยเกณฑ์การประเมิน 4 ประการหลัก คือ ประการแรก แรงจูงใจ ประการที่สอง ความครอบคลุมของกฎหมาย ประการที่สาม กระบวนการแจ้งเบาะแส และ ประการที่สี่ ความน่าเชื่อถือของเบาะแส โดยในแต่ละเกณฑ์จะประกอบด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นตัวชี้วัด ดังนี้แล้ว กฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศไทยทั้ง 26 ฉบับที่ได้แสดงไว้ในขอบเขตการศึกษา สามารถนำมาประเมินเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การแจ้งเบาะแส อันนำมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อแสดงผลการวิเคราะห์ที่ในบทสรุปท้ายได้ดังนี้

บทบัญญัติกฎหมาย	แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส						การใช้สินบน
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำอันตราย	โทษทางอาญาสำหรับ การกระทำอันตราย	กำหนดค่าเสียหาย	มาตรการคุ้มครองและเยียวยาอื่น	
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกรณียุติการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	✓	✓	-	-	✓	สิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา และกรณีที่ได้แจ้งเบาะแสเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป แต่อาจถูก กลับแก่งหรือได้รับ การปฏิบัติโดยไม่เป็นที่ปรารถนา หรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไปได้อีกด้วย	✓
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	-	-	-	-	-	-	-
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	-	-	-	-	-	การกินเงินเป็นพยานและการคุ้มครองพยาน อาทิ การไม่ต้องเบิกความต่อหน้าจำเลย การเบิกความที่ศาลอื่นหรือถ่ายทอด Conference การใช้นิติกร คำเบิกความแทนการเบิกความ	-
ประมวลกฎหมายอาญา	-	-	✓	✓	✓	-	-
พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554	-	-	ห้ามนายจ้างเลิกจ้าง ลูกจ้าง หรือโยกย้ายหน้าที่การงานของ ลูกจ้างเพราะเหตุที่ ลูกจ้างดำเนินการฟ้องร้องหรือแจ้งเบาะแส	-	-	-	-

เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส						
บทบัญญัติกฎหมาย	การคุ้มครองและเยียวยา					
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำอันตรายหรือให้หลักฐานหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	โทษทางอาญาสำหรับการกระทำอันตราย	กำหนดค่าเสียหาย	มาตรการคุ้มครองและเยียวยาอื่น
พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546	-	การแจ้งหรือการรายงาน เมื่อได้กระทำโดยสุจริตย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญาหรือทางปกครอง	-	-	-	-
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550	-	เมื่อได้กระทำโดยสุจริต ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา และทางปกครอง	-	-	-	-
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	-	-	-	-	-	-
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551	-	ถ้าได้กระทำโดยสุจริต ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา	-	-	-	-

เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส							
บทบัญญัติกฎหมาย	การคุ้มครองและเยียวยา					การให้สินบน	
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำการอันตราย	โทษทางอาญาล้ำหับการกระทำอันตราย	กำหนดค่าเสียหาย		มาตรการคุ้มครองและเยียวยากัน
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	-	-	-	โทษทางอาญาล้ำหับการกระทำอันตราย	สิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อรับค่าตอบแทนซึ่งที่ต่ำเป็นและสมควร	กำหนดให้ผู้แจ้งเบาะแสเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา และคณะกรรมการการธุรกรรมยังสามารถกำหนดมาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสเพิ่มเติมได้	เคยมีแต่ยกเลิกไป
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551	-	-	-	-	มีสิทธิขอรับค่าตอบแทนหากที่จำเป็นและสมควร	มาตรการคุ้มครองในฐานะพยานในคดีอาญา และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรจะใช้มาตรการทั่วไป หรือมาตรการพิเศษ	✓
พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558	-	-	ห้ามเจ้าของเรือออกเลิกการจ้างงานหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลร้าย หรือเป็นผลให้คนประจําเรือหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ได้รับรู้เรียน	-	-	-	-
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	-	-	ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุ	-	-	-	-

เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส การคุ้มครองและเยียวยา						
บทบัญญัติกฎหมาย	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำการอันตราย	โทษทางอาญาสำหรับการกระทำอันตราย	กำหนดค่าเสียหาย	มาตรการคุ้มครองและเยียวยาอื่น
			ที่ถูกจ้างได้ดำเนินการฟ้องร้อง เป็นพยานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ นายทะเบียนหรือคณะกรรมการแรงงาน		-	-
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	-	-	ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง หรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถเดินทางไปทำงานอยู่ต่อไปได้ เพราะเหตุที่ลูกจ้างเป็นพยานหรือให้หลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าช่วยการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ		-	-
พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535	-	-	ห้ามมิให้กระทำการใดอันเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อพนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดที่รับจ้างทำงานให้แก่บริษัท หลักทรัพย์หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์	พิจารณาออกเป็น 2 กรณีอันได้แก่ โทษของบริษัท และโทษของผู้บริหารบริษัท ในกรณีของบริษัทนี้ไม่ได้มีการกำหนดรางวัลโทษปรับไว้ไม่เกินห้าแสนบาท ในขณะที่กรณีผู้บริหารบริษัท หรือบุคคลใดซึ่งต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทต้องระวางโทษจำคุก	-	เคยมีการกำหนดการให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแสไม่เกินร้อยละสามสิบของจำนวนเงินค่าปรับ แต่การให้เงินสินบนดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้ว

เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส						
บทบัญญัติกฎหมาย	การคุ้มครองและเยียวยา					การให้สินบน
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำการอันตราย	โทษทางอาญาล้ำค่าหรือการกระทำอันตราย	กำหนดค่าเสียหาย	
ประกาศกรมศุลกากรที่ 47/2560 เรื่อง วิธีการรับคำร้องและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของกรมศุลกากร	มิกรักกำหนดให้ปิดชื่อ ที่อยู่ หรือชื่อผู้ร้องเรียน ผู้ให้ข้อมูล หรือผู้แจ้งเบาะแส และเก็บรักษาข้อมูลนั้นไว้เป็นความลับ	-	ไม่ว่าจะโดยการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน หรือลักษณะงาน สถานที่ทำงาน สังกัดงาน ชมเชย ปรบถวนการปฏิบัติงาน เลิกจ้าง หรือกระทำการอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม	ไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับในกรณีที่มีการกระทำผิดของบริษัที่เกิดขึ้นจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของผู้บริหารบริษัท	-	-
ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดให้คุ้มครองพยาบาลในคดีอาญา พ.ศ. 2548	พยาบาลสามารถร้องขอการคุ้มครองให้พยาบาลได้รับความปลอดภัย ซึ่งรวมถึงการจัดให้พยาบาลอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย และการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยาบาลได้	-	-	มาตรการให้ความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ” แต่มิได้มีการนิยามหรือขยายความ	-	-

เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส							การใช้สินบน
บทบัญญัติกฎหมาย	การคุ้มครองและเยียวยา						
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำการอันตราย	โทษทางอาญาสำหรับ การกระทำอันตราย	กำหนดค่า เสียหาย	มาตรการคุ้มครองและเยียวยาอื่น	
ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยหลักเกณฑ์การแจ้ง วิธีการให้ความคุ้มครองและการสิ้นสุดการคุ้มครองตามมาตรการทั่วไปแก่พยานในคดีอาญา พ.ศ. 2551	-	-	-	-	-	จัดให้ผู้รับความคุ้มครองอยู่ในความคุ้มครองตามกฎหมายที่คุ้มครองทั่วไปตามความจำเป็นและที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของผู้รับความคุ้มครองด้วย	-
ระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและรางวัล พ.ศ. 2517	-	-	-	-	-	-	จะต้องเป็นกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสได้นำเบาะแสมาแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจจับกุมการกระทำความผิดตามกฎหมาย
ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2554	-	-	-	-	-	การคุ้มครองพยานตามกฎหมายการทั่วไปและยังมีกรณีขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานได้	-

บทบัญญัติ กฎหมาย	เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส						การให้สินบน
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำอันตราย	โทษทางอาญาล้ำค่าหรือ การกระทำอันตราย	กำหนดค่า เสียหาย	มาตรการคุ้มครองและเยียวยาอื่น	
ระเบียบคณะกรรมการ ธุรกรรมว่าด้วย การรับเรื่อง การตรวจสอบ การพิจารณา ดำเนินคดี และ การควบคุม ตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ตาม กฎหมายว่าด้วย การป้องกันและ ปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2556	√	-	-	-	-	-	-
ระเบียบคณะกรรมการป้องกัน และปราบปราม การทุจริตแห่ง ชาติว่าด้วยการ คุ้มครองช่วย เหลือพยาน พ.ศ. 2554	-	-	-	-	√	ขอคุ้มครองช่วยเหลือพยาน	-

เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส							
บทบัญญัติกฎหมาย	การคุ้มครองและเยียวยา						การให้สินบน
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำความผิดร้าย	โทษทางอาญาสำหรับ การกระทำความผิดร้าย	กำหนดค่าเสียหาย	มาตรการคุ้มครองและเยียวยาอื่น	
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ.2553	-	-	-	-	-	-	โดยให้ภายในอัตราร้อยละสิบของมูลค่าทรัพย์สินที่นำส่งกระทรวงการคลังแต่ไม่เกินสิบล้านบาท
ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการให้ความแก่คุ้มครองแก่พยานในคดียาเสพติด พ.ศ. 2547	-	-	-	-	-	การให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดียาเสพติด	-
ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยกำหนดแนวปฏิบัติกรคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548	-	-	-	-	-	ผู้แจ้งเบาะแสที่พ้นจากสอบสวนระบุให้ เป็นพยานในคดีอาญาจึงสามารถได้รับการคุ้มครองพยานได้	-

เกณฑ์ที่ 1 แรงจูงใจของผู้แจ้งเบาะแส						
บทบัญญัติกฎหมาย	การคุ้มครองและเยียวยา					
	ห้ามเปิดเผยข้อมูล	ห้ามถูกฟ้องคดี	ห้ามกระทำอันตราย	โทษทางอาญาล้ำฟ้าหรือการกระทำอันตราย	กำหนดค่าเสียหาย	มาตรการคุ้มครองและเยียวยาอื่น
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.	-	-	-	-	-	มีการยกเลิกการให้เงินรางวัลแก่เจ้าพนักงานของรัฐที่เป็นผู้ดำเนินคดีตามกฎหมายและปรับลดเงินสินบนของผู้แจ้งเบาะแส ในปี พ.ศ. 2550

เกณฑ์ที่ 2 ความครอบคลุมของกฎหมาย						
บทบัญญัติกฎหมาย	ประเภทของผู้แจ้งเบาะแส			ประเภทของเบาะแส		ความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแส
	ผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ	ผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน	ความเสียหาย	การฝ่าฝืนกฎหมาย	กรณีเฉพาะเรื่อง	
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	✓	✓	-	-	ให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ/การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	-

เกณฑ์ที่ 2 ความครอบคลุมของกฎหมาย						
บทบัญญัติกฎหมาย	ประเภทของผู้แจ้งเบาะแส			ประเภทของเบาะแส		ความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแส
	ผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ	ผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน	ความผิดทางอาญา	การฝ่าฝืนกฎหมาย	กรณีเฉพาะเรื่อง	
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา	-	-	-	-	-	-
พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554	-	-	-	-	ข้อบกพร่องหรือการชำรุดเสียหาย และไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง	-
พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546	ผู้มีหน้าที่ ได้แก่ แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข รวมถึงครู อาจารย์ หรือหน่วยงาน	บุคคลทั่วไปที่พบเห็น	-	-	พบเห็นเด็กตกอยู่ในสภาพจำต้องได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพ	√
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550	-	ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว หรือผู้พบเห็นหรือทราบการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว	-	-	การกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว	√
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	-	-	-	-	-	-

เกณฑ์ที่ 2 ความครอบคลุมของกฎหมาย						
บทบัญญัติกฎหมาย	ประเภทของผู้แจ้งเบาะแส			ประเภทของเบาะแส		ความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแส
	ผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ	ผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน	ความผิดปกติทางอาญา	การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์	กรณีเฉพาะเรื่อง	
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551	-	-	-	-	กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์	v
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	-	-	-	-	ความผิดฐานรวมถึงธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย	-
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551	-	-	-	-	เบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับพฤติการณ์ในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพรบ.นี้	-
พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558	-	-	-	-	การร้องเรียนอันเกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือ	-
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	-	-	-	-	-	-
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	-	-	-	-	-	-

เกณฑ์ที่ 2 ความครอบคลุมของกฎหมาย						
บทบัญญัติกฎหมาย	ประเภทของผู้แจ้งเบาะแส			ประเภทของเบาะแส		ความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแส
	ผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ	ผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน	ความผิดทางอาญา	การฝ่าฝืนกฎหมาย	กรณีเฉพาะเรื่อง	
พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535	-	พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นไม่ได้ที่รับจ้างทำงานให้แก่บริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ หากเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลดังกล่าวย่อมมิได้รับการคุ้มครองจากการแจ้งเบาะแสดังกล่าวตามพระราชบัญญัติฉบับนี้	-	-	มีการฟ้องหรือไม่ได้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้	✓
ประกาศกรมศุลกากรที่ 47/2560 เรื่อง วิธีการรับค้ำร้องและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของกรมศุลกากร	-	ผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือพบเห็นพฤติการณ์และประเพณีมิชอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากร	-	-	เรื่อง “ประเพณีมิชอบ” หรือเป็นเรื่อง “ที่ต้องดำเนินการทันที” หรือเป็น “เรื่องทั่วไป”	✓
ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548	-	-	-	-	-	-
ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยหลักเกณฑ์การแจ้งวิธีการให้ความคุ้มครองและการสิ้นสุด การคุ้มครองตามมาตรการทั่วไปแก่พยานในคดีอาญา พ.ศ. 2551	-	-	-	-	-	-
ระเบียบกรมศุลกากรว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและรางวัล พ.ศ. 2517	-	-	-	-	-	-

เกณฑ์ที่ 2 ความครอบคลุมของกฎหมาย					
บทบัญญัติกฎหมาย	ประเภทของผู้แจ้งเบาะแส		ความผิดทางอาญา	ประเภทของเบาะแส	
	ผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ	ผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน		การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์	กรณีเฉพาะเรื่อง
ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2554					
ระเบียบคณะกรรมการผู้กรรมาว่าด้วยการรับเรื่อง การตรวจสอบ การพิจารณาดำเนิน การ และการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติ งามของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556	✓	✓	-	-	✓
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติว่า ด้วยการจัดตั้งและช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554	-	-	-	-	-

เกณฑ์ที่ 2 ความครอบคลุมของกฎหมาย						
บทบัญญัติกฎหมาย	ประเภทของผู้แจ้งเบาะแส		ผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน	ประเภทของเบาะแส		
	ผู้แจ้งเบาะแสในภาครัฐ	ผู้แจ้งเบาะแสในภาคเอกชน		ความผิดทางอาญา	การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์	กรณีเฉพาะเรื่อง
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ.2553	-	-	-	-	-	-
ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดียาเสพติด พ.ศ. 2547	-	-	-	-	-	-
ระเบียบสำนักงานกงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดแนวปฏิบัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548	-	-	-	-	-	-
ระเบียบสำนักงานกษาปฐมนตราว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2546	-	-	-	-	✓	-

บทบัญญัติกฎหมาย	เกณฑ์ที่ 3 กระบวนการเกี่ยวกับภาระแจ้งเบาะแส				เกณฑ์ที่ 4 ความน่าเชื่อถือของเบาะแส		
	องค์กร/ ผู้รับแจ้งเบาะแส	รูปแบบของกฎหมาย		กระบวนการแจ้งเบาะแส	กระบวนการจัดการกับเบาะแส	เหตุอันควรเชื่อ	โทษ
		ตรงกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะ	ตรงกฎหมายการแจ้งเบาะแสไว้ในกฎหมายอื่น				
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	✓	-	-	-	-	-
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	-	-	-	-	-	-	-
ประมวลกฎหมายอาญา	-	-	-	-	-	-	การแจ้งความเท็จ การพ้องเท็จ การทำพยานหลักฐานเท็จ การหมิ่นประมาท
พระราชบัญญัติความปดอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554	-	-	-	-	-	-	-
พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546	พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก	-	-	✓	✓	-	-

บทบัญญัติกฎหมาย	เกณฑ์ที่ 3 กระบวนการเกี่ยวกับกรแจ้งเบาะแส						เกณฑ์ที่ 4 ความน่าเชื่อถือของเบาะแส	
	องค์กร/ ผู้รับแจ้งเบาะแส	รูปแบบของการแจ้งเบาะแส		กระบวนการแจ้งเบาะแส	กระบวนการจัดการกับเบาะแส	เหตุอันควรเชื่อ	โทษ	
		ตรงกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะ	ตรงกฎหมายการแจ้งเบาะแสไว้ในกฎหมายอื่น					
พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2550	พนักงานเจ้าหน้าที่	-	-	-	-	-	-	
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	-	-	-	-	-	-	-	
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551	พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ	-	-	-	-	-	-	
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	คณะกรรมการธุรกรรม	-	-	-	-	-	-	
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551	-	-	-	-	-	-	-	
พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558	-	-	-	✓	✓	-	-	

บทบัญญัติกฎหมาย	เกณฑ์ที่ 3 กระบวนการเกี่ยวกับกาเร่งเบาะแส						เกณฑ์ที่ 4 ความน่าเชื่อถือของเบาะแส	
	องค์กร/ ผู้รับแจ้งเบาะแส	รูปแบบของกฎหมาย		กระบวนการแจ้งเบาะแส	กระบวนการจัดการกับเบาะแส	เหตุอันควรเชื่อ	โทษ	
		ตรงกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส	ตรงกฎหมายอื่นใดในกฎหมายอื่น					
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	-	-	-	-	-	-	-	
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	-	-	-	-	-	-	-	
พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535	คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกำกับตลาดทุน หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	✓	-	✓	-	-	✓	
ประกาศกรมศุลกากรที่ 47/2560 เรื่อง วิธีการรับคำร้องและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของกรมศุลกากร	ร้องเรียนต่อกรมศุลกากรได้ทางช่องทางต่าง ๆ 8 ช่องทาง	✓	-	✓	✓	-	-	
ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548	-	-	-	-	-	-	-	

บทบัญญัติกฎหมาย	เกณฑ์ที่ 3 กระบวนการเกี่ยวกับภาระเงินเบาะแส				เกณฑ์ที่ 4 ความน่าเชื่อถือของเบาะแส		
	องค์การ/ ผู้รับแจ้งเบาะแส	รูปแบบของการแจ้งเบาะแส		กระบวนการแจ้งเบาะแส	กระบวนการจัดการกับเบาะแส	เหตุอันควรเชื่อ	โทษ
		ตรงกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเฉพาะแต่เป็นภาระเฉพาะ	รูปแบบของกฎหมายไว้ในกฎหมายอื่น				
ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยหลักเกณฑ์การแจ้งวิธีการให้ความคุ้มครองและการสิ้นสุดการคุ้มครองตามมาตรการทั่วไปแก่พยานในคดีอาญา พ.ศ. 2551	-	-	-	-	-	-	-
ระเบียบกรมศาลการว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและรางวัล พ.ศ. 2517	-	-	-	-	-	-	-
ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2554	-	-	-	-	-	-	-
ระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมว่าด้วยการรับเรื่อง การตรวจสอบ การพิจารณาความเป็น การพิจารณาควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติ งานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556	เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่อง	✓	✓	✓	✓	เมื่อเป็นอันเหตุเกี่ยวกับการทำธุรกรรม เบาะแส หรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน การฟ้องเงิน การสนับสนุนทาง การเงินแก่การก่อการร้าย หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือการเป็นบุคคลผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับหรือเคยเกี่ยวข้องกับคดีมูลฐานหรือความผิดมูลฐานฟอกเงิน	-

บทบัญญัติกฎหมาย	เกณฑ์ที่ 3 กระบวนการเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส					เกณฑ์ที่ 4 ความน่าเชื่อถือของเบาะแส	
	องค์กร/ ผู้รับแจ้งเบาะแส	รูปแบบของการแจ้งเบาะแส		กระบวนการแจ้งเบาะแส	กระบวนการจัดการกับเบาะแส	เหตุอันควรเชื่อ	โทษ
		ตรงกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเฉพาะ	ตรงกฎหมายการแจ้งเบาะแสไว้ในกฎหมายอื่น				
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554	-	✓	-	-	-	-	-
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจรรยาบรรณ พ.ศ.2553	-	✓	-	-	-	-	-
ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดีอาญา พ.ศ. 2547	-	✓	-	-	-	-	-
ระเบียบสำนักงานกงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2548	-	✓	-	-	-	-	-
ระเบียบสำนักงานกงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546	พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตาม บ.อ. ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการหน่วยงานอื่นที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ	✓	-	-	-	-	-

4.2 ปัญหาของการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย เมื่อพิจารณากระบวนการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยแล้วจะพบว่า การแจ้งเบาะแสของไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประเด็น และข้อบกพร่องเหล่านี้ก็ส่งผลถึงประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส ดังสามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็นสองส่วนด้วยกัน คือ ปัญหาในเชิงรูปแบบ (4.2.1) ประการหนึ่ง และปัญหาในเชิงเนื้อหา (4.2.2) อีกประการหนึ่ง

4.2.1 ปัญหาในเชิงรูปแบบ ในเชิงรูปแบบนั้น ระบบการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยนั้นยังไม่เป็นเอกภาพและขาดการประสานกันของบทกฎหมาย แนวปฏิบัติ ตลอดจนกระบวนการในการบริหารจัดการเบาะแสที่ได้รับแจ้งให้เกิดการนำไปใช้งานอย่างเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อสังคม ประเด็นเรื่องรูปแบบของหลักเกณฑ์ในการแจ้งเบาะแสไทยสามารถแยกพิจารณาได้สามประเด็นหลักอันได้แก่ สถานะของเครื่องมือที่ใช้รับรองเกณฑ์การแจ้งเบาะแส (ก) ความกระจัดกระจายของกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส (ข) และการประสานงานและการร่วมมือขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเบาะแส (ค)

(ก) **สถานะของเครื่องมือที่ใช้รับรองเกณฑ์การแจ้งเบาะแส** จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางในการกำหนดเกณฑ์การแจ้งเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะ การแจ้งเบาะแสในประเทศไทยจึงดำรงอยู่ภายใต้กฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติภายในของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นกรณี ๆ ไป ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานบางแห่งมีพระราชบัญญัติกำหนดรองรับเกณฑ์และวิธีการการแจ้งเบาะแสไว้อย่างชัดเจน บางหน่วยงานไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการแจ้งเบาะแสแต่ก็พอจะค้นหาเกณฑ์บางข้อเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสได้จากพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเรื่องอื่น แต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับพันธกิจหลักของหน่วยงานแห่งนั้น นอกจากนี้แล้ว บางหน่วยงานไม่อาจหาเกณฑ์การแจ้งเบาะแสที่อยู่ในรูปตัวบทกฎหมายที่ชัดเจน หากแต่หน่วยงานนั้นได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกลางซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการกำหนดข้อปฏิบัติใด ๆ ที่จะทำให้การบริหารจัดการองค์กรเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี และบางหน่วยงานได้ใช้บังคับเกณฑ์การแจ้งเบาะแสด้วยการออกข้อบังคับภายในโดยไม่มีกรออ้างอิงถึงบทกฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติเพื่อรองรับแต่อย่างใด ความหลากหลายของเครื่องมือที่รองรับเกณฑ์การแจ้งเบาะแสดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้

(ข) **ความกระจัดกระจายของกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสกฎหมาย** เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยมีความกระจัดกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ซึ่งทำให้เกิดความยากต่อการทำความเข้าใจและการเข้าถึงเกณฑ์ต่าง ๆ อีกทั้งหน่วยงานที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการแจ้งเบาะแสมักจะมีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไปกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสให้หน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบ ทำให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพันธกิจของหน่วยงานก็จะไม่ได้รับความสนใจในการนำไปใช้ประโยชน์ หน่วยงานที่ได้รับแจ้งก็มักจะคัดกรองเอาแต่เฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ตน และจำหน่ายข้อมูลส่วนอื่นออกเสียจากสารบบ¹⁸ แม้ว่าข้อมูลที่ถูกจำหน่ายนี้อาจเป็นเบาะแสที่เป็นประโยชน์กับสาธารณะในเรื่องอื่นๆ

¹⁸ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์รับฟังความคิดเห็น โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower)” ณ โรงแรมเดอะสุโกศล กรุงเทพฯ วันที่ 21 กันยายน 2560

ก็ได้ ข้อเท็จจริงส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตัวผู้แจ้งเบาะแสเองรู้สึกถึงความยุ่งยากในการเข้าสู่กระบวนการแจ้งเบาะแส และตัดสินใจไม่ให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส อันทำให้ประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสนั้นไม่เกิดขึ้น ดังตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกล่าวถึงเรื่องการให้สินบนที่เป็นการจูงใจให้ผู้แจ้งเบาะแสระงัดข้อเท็จจริงให้ข้อมูล แต่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกลับไม่ได้มีการกล่าวถึงเนื้อหาในส่วนนี้ ทั้งๆที่องค์กรทั้งสองมีสถานะในทางกฎหมายเท่าเทียมกันเพียงแต่พันธกิจหลักที่มีความพิเศษเฉพาะมีความแตกต่างกันตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรได้กำหนดไว้

(ค) การประสานงานและการร่วมมือขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเบาะแส

การที่หน่วยงานแต่ละแห่งยึดถือกฎหมายของหน่วยงานตนหรือกฎหมายที่กำหนดหน้าที่อันเป็นพันธกิจของหน่วยงานเป็นหลักในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสนั้น ทำให้หน่วยงานเหล่านั้นเลือกที่จะใช้เบาะแสแต่ส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของตน แต่ในความเป็นจริงเบาะแสหนึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหลายหน่วยงาน ดังนี้แล้ว ประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสอาจต้องพิจารณาบริบทในฝั่งของผู้รับแจ้งและผู้ให้นำข้อมูลอันเป็นเบาะแสไปใช้ประโยชน์ประกอบด้วย เพราะหากหน่วยงานที่เป็นผู้รับแจ้งเบาะแสได้มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่อาจนำเบาะแสไปใช้ประโยชน์ได้ ก็จะเป็นการง่ายและสะดวกสำหรับผู้แจ้งเบาะแสในการดำเนินการให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส และเบาะแสที่ได้ไปก็จะเกิดการนำไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดนั่นเอง การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงาน หรืออาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อให้ข้อมูล ช่วยประสาน และดำเนินการเกี่ยวกับเบาะแสที่ได้ให้มีการนำไปใช้งานได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กระนั้น หากเกิดข้อพิจารณาในประเด็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับการตั้งหน่วยงานพิเศษนี้ก็อาจให้หน่วยงานที่มีการจัดตั้งอยู่แล้วผันหรือเพิ่มเติมหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของการแจ้งเบาะแส วิธีการดังกล่าวนี้นอกจากจะทำให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และคุ้มค่าแล้ว หน่วยงานกลางก็ยังสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการแจ้งเบาะแสในภาพรวมเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้การแจ้งเบาะแสเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดในอนาคตได้นั่นเอง

4.2.2 ปัญหาในเชิงเนื้อหา

หากมองภาพรวมของกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยแล้ว พบว่าปัญหาหลักมาจากการที่ประเทศไทยยังขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายและแนวปฏิบัติ ตลอดจนความยากลำบากและการไม่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการแจ้งเบาะแสอันเป็นประเด็นปัญหาในส่วนรูปแบบมากกว่าส่วนเนื้อหา เพราะตามเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพทั้งในประเด็นเกี่ยวกับแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแส ความครอบคลุมของกฎหมาย กระบวนการเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส และความน่าเชื่อถือของเบาะแส ก็ล้วนแล้วแต่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยแล้วทั้งสิ้น หากแต่ความครบถ้วนของเกณฑ์ต่าง ๆ ในกฎหมายแต่ละฉบับและ/หรือแนวปฏิบัติภายในของแต่ละองค์กรอาจมีความแตกต่างกัน อันทำให้ภาพรวมของการแจ้งเบาะแสไทยได้รับการมองว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ถ้าสามารถแก้ปัญหานี้ในเรื่องความเป็นเอกภาพและความยากในการเข้าถึงกระบวนการแจ้งเบาะแสได้แล้ว ก็จะทำให้ส่วนที่เป็นเนื้อหาของเกณฑ์การแจ้งเบาะแสมีความสมบูรณ์อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสได้โดยปริยายนั่นเอง

5. ตัวอย่างกรณีศึกษาการแจ้งเบาะแสในต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่าแนวคิดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส (Whistleblowing) มีต้นกำเนิดมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์¹⁹ ตั้งแต่การศึกษาลึกและกระบวนการการแจ้งเบาะแสของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ทั้งที่มีความเจริญในระบบเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ สหราชอาณาจักร²⁰ สหรัฐอเมริกา²¹ สหพันธรัฐออสเตรเลีย²² และประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย²³ ย่อมนำมาเป็นบทเรียนที่น่าสนใจต่อการพัฒนากฎหมายและแนวปฏิบัติของไทยได้ ซึ่งการศึกษาวิจัยได้ค้นพบบทสรุปรายละเอียดของกฎหมายของประเทศดังกล่าว ที่แสดงข้อเหมือน (4.1) และข้อต่าง (4.2) ได้ดังนี้

5.1 ข้อเหมือน ข้อเหมือนของกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของแต่ละประเทศสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประการอันได้แก่

¹⁹ N. Marie Meyer, *Le droit d'alerte en perspective : 50 années de débats dans le monde*, AJDA 24 nov. 2014, n°39, p.2242. ; *Protéger les lanceurs d'alerte*, [Online] Available from: <http://www.larevuecadres.fr/un-droit-sur-le-fl> [6 mars 2017], p. 2 ; *Lanceurs d'alerte et Whistleblowing (fr) (uk)*, [Online] Available from: <http://www.droit-du-travail-anglais.com/> [6 mars 2017].

²⁰ The Department for Business, Innovation, and Skills, “*Whistleblowing: Guidance for Employers and Code of Practice Innovation*” 2015 [Online] Available from : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415175/bis-15-200-whistleblowing-guidance-for-employers-and-code-of-practice.pdf [28 Sep 2016]. ; National Audit Office, “*Whistleblowing disclosure*” (NAO, April 2017) <https://www.nao.org.uk/> ; Employment Rights Act 1996 ; Public Disclosure Interest Act 1998 ; Enterprise Regulatory Reform Act 2013

²¹ David Schultz, “*Combating Corruption: The Development of Whistleblower Law in the United States, Europe, and Armenia*”, *International Comparative Jurisprudence* Vol.1 Issue 2 December 2015 pp.87-97 ; Roberta Ann Johnson, *Whistleblowing: When It Works- And Why?*, London: Lynne Rienner Publishers (2003) pp. 118-120 ; The False Claim Act of 1863 ; Clean Air Act of 1970 ; The Foreign Corrupt Practices Act of 1977 ; Commercial Motor Vehicle Safety Act of 1986 ; Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act of 1980 ; Department of Defense Authorization Act of 1987 ; Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 ; Energy Reorganization Act of 1974 ; Fair Labor Standards Act of 1938 ; FDA Food Safety Modernization Act of 2011(FDA Modernization Act) ; Federal Mine Safety and Health Act of 1977(FMSHA) ; Federal Water Pollution Control Act of 1972 (FWPCA) ; Longshore and Harbor Workers’ Compensation Act of 1927 (LHWCA); The Commodity Exchange Act of ; Occupational Safety and Health Act of 1970 (OSH Act) ; The Act to Prevent Pollution from Ships of 1973 ; Safe Drinking Water Act of 1974 (SDWA) ; 1936Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act of 1983 (MSAWPA) ; The Internal Revenue Act of 1986 ; Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOX) ; The Whistleblower Protection Act 1989 ; The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010

²² Parimment of Australia, *Whistleblowing in Australia—transparency, accountability ... but above all, the truth* 31 (2004-2005) ; the Corporations Act 2001 ; the Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Bill 2002 ; Public Interest Disclosure Act 2013, Commonwealth ; Whistleblowers Protection Act 1993 (South Australia) ; Whistleblowers Protection Act 1994 (Queensland) ; Public Interest Disclosures Act 1994 (New South Wales) ; Public Interest Disclosure Act 2012 (Australian Capital Territory) ; Protected Disclosure Act 2012 (Victoria) ; Public Interest Disclosures Act 2002 (Tasmania) ; Public Interest Disclosure Act 2003 (Western Australia) ; Public Interest Disclosure Act 2008 (Northern Territory)

²³ Tan Pei Meng and Ong Seng Fook, “*Comparative analysis of whistleblower protection legislations in England, USA and Malaysia*”, *African Journal of Business Management* 5, 27, 9 November 2011, p 11249. ; “*Adequacy of Employee Whistleblower Protection (EWP) in Malaysia*”, *IPEDR* 5, 27, 2011, p V2-30. ; Companies Act 1965 (CA 1965) ; Capital Markets and Services Act 2007 (CMSA 2007) ; Whistleblower Protection Act 2010 (WPA 2010)

1. “ผู้แจ้งเบาะแส” ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของทั้ง 4 ประเทศ หมายความว่า ผู้แจ้งเบาะแสทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด

2. กฎหมายของทั้ง 4 ประเทศ ได้กำหนดองค์ประกอบของ “เบาะแส” ไว้โดยพิจารณาจาก “เนื้อหา” หรือ “คุณสมบัติ” นอกจากนี้ ความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ และความสุจริตของตัวผู้แจ้งเบาะแสก็ถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญของการแจ้งเบาะแสอีกด้วย

3. “ขั้นตอนการแจ้งเบาะแส” นั้นจะต้องครอบคลุม ตัวผู้รับแจ้งเบาะแส กระบวนการแจ้งเบาะแส กระบวนการจัดการกับเบาะแส ตลอดจนการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีความชัดเจน และ

4. “การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส” กฎหมายของทั้ง 4 ประเทศให้ความสำคัญกับประเด็นใหญ่ ๆ ของส่วนนี้ในสองประเด็น คือ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากอันตรายที่จะได้รับ เช่น การเลิกจ้าง หรือการกระทำการอันไม่เป็นธรรมโดยผู้ถูกแจ้งเบาะแส ฯลฯ ประการหนึ่ง และการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือการพิจารณาและกำหนดค่าเสียหายตลอดจนการออกคำสั่งอื่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้แจ้งเบาะแสอีกประการหนึ่ง

5.2 ข้อต่าง หลักเกณฑ์ทางกฎหมายและแนวปฏิบัติที่แตกต่างของทั้ง 4 ประเทศมีดังนี้

1. กฎหมายสหราชอาณาจักรถือประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญมากกว่าความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแส กล่าวคือ กฎหมายสหราชอาณาจักรได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อกำหนดในองค์กรที่มีเนื้อหาเรื่องการแจ้งเบาะแสใน (Enterprise Regulatory Reform Act 2013) ซึ่งได้มีการตัดเงื่อนไขเรื่องความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแสทิ้งไป โดยได้เพิ่มเติมเงื่อนไขเรื่องการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเข้าไปแทน ทำให้เกิดการยอมรับว่า การแจ้งเบาะแสที่ขอด้วยกฎหมายอาจเกิดจากการที่ตัวผู้แจ้งเบาะแสมีความเป็นปรปักษ์กับผู้ถูกแจ้งเบาะแสและส่งผลให้ผู้แจ้งได้รับประโยชน์ส่วนตัวไปในขณะเดียวกันก็ได้ ซึ่งตามกฎหมายเดิมถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นการแจ้งเบาะแสโดยไม่สุจริต

2. กฎหมายสหรัฐอเมริกา มีทั้งกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในภาครัฐ (Whistleblower Protection Act of 1989) กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเฉพาะเรื่องตามแต่ประเภทกิจกรรมของเอกชนซึ่งทำให้การแจ้งเบาะแสในสหรัฐมีความครอบคลุมและสามารถตอบโจทย์ของการมีลักษณะพิเศษเฉพาะสำหรับบางประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเอกลักษณ์ได้

3. กฎหมายสหพันธรัฐออสเตรเลีย มีบทกฎหมายที่แยกกันอย่างชัดเจนสำหรับการแจ้งเบาะแสในภาครัฐ (Public Interest Disclosure Act 2013) และการแจ้งเบาะแสในภาคเอกชน (Corporation Act 2001) ด้วยเหตุที่พื้นฐานความคิดทางนิติศาสตร์ในการให้ความคุ้มครอง การเยียวยา และการให้รางวัลของบุคคลใน 2 กลุ่มนี้ย่อมมีความแตกต่างกัน

4. กฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย ความโดดเด่นอยู่ที่การมีกฎหมายกลาง (Whistleblower Protection Act 2010) ที่รวมทั้งการแจ้งเบาะแสในภาครัฐและภาคเอกชนเข้าไว้ด้วยกันในฉบับเดียว

6. ผลการวิจัย: วิเคราะห์การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส

ในการประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสนั้น ลำดับแรก จำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินก่อน (6.1) แล้วจึงนำเกณฑ์ดังกล่าวไปพิจารณาประกอบกับตัวชี้วัดและกำหนดคุณค่าของตัวชี้วัด (6.2) เพื่อนำไปสรุปเป็นประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสในท้ายที่สุด (6.3)

6.1 เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส จากการศึกษา พบว่าเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสจำต้องประกอบด้วยเกณฑ์ 4 ข้อ ดังต่อไปนี้

เกณฑ์ข้อที่ 1 การแจ้งเบาะแสต้องมีการตั้งใจให้เกิดการต้องการที่จะแจ้งเบาะแส ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ อันได้แก่ การมีบทคุ้มครองที่เพียงพอ การมีบทเยียวยาทั้งด้านการเงินและการอื่น ๆ และการให้รางวัลจูงใจทั้งในรูปของเงินสินบนและรูปแบบอื่น

เกณฑ์ข้อที่ 2 เบาะแสที่ได้ต้องเป็นเรื่องที่ครอบคลุมประโยชน์ต่อรัฐ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการอันได้แก่ การให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีโอกาสเท่ากันในการแจ้งเบาะแส และการยอมรับข้อมูลทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ควรมีข้อจำกัด

เกณฑ์ข้อที่ 3 กระบวนการต่าง ๆ ในการรับ จัดการ และใช้เบาะแสต้องมีความสะดวก รวดเร็ว และประชาชนเข้าถึงได้ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการอันได้แก่ ผู้รับแจ้งเบาะแส (องค์กร/หน่วยงาน) ที่มีความชัดเจน ระบบการแจ้งเบาะแสที่สะดวก รวดเร็ว และอำนวยความสะดวกต่อผู้แจ้งเบาะแส และการจัดการเบาะแสซึ่งมีการนำเบาะแสที่ได้รับแจ้งไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด มีการประสานกันระหว่างหน่วยงานรับแจ้งและผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว

เกณฑ์ข้อที่ 4 เบาะแสที่ได้ต้องน่าเชื่อถือและนำไปใช้ได้จริง ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสองประการอันได้แก่ ผู้แจ้งเบาะแสมีความใกล้ชิดกับข้อมูลเพียงใด และการกำหนดโทษแก่ผู้แจ้งเบาะแสที่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จโดยเจตนา

6.2 ตัวชี้วัดและคุณค่าของผลการประเมิน เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส ทั้งสี่ประการถูกกำหนดขึ้นด้วยการประมวลผลสรุปขององค์ประกอบย่อย ซึ่งในแต่ละเกณฑ์อาจมีองค์ประกอบ 2 ข้อบ้าง 3 ข้อบ้างมากน้อยแตกต่างกัน และเกณฑ์ข้อใดถือว่ามีน้ำหนักหรือคุณค่ามากต่อประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสนั้น ก็จะต้องได้รับการสนับสนุนตอบรับหรือยืนยันจากตัวชี้วัดต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้น 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกการใช้งานวิชาการที่มีมาในครั้งก่อนเป็นตัวชี้วัด ประการที่สองการใส่บทกฎหมายต่างประเทศเป็นตัวชี้วัด และประการที่สามการใส่บทแสดงความคิดเห็นจากการระดมความเห็นและการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเป็นตัวชี้วัด นอกจากนี้แล้ว เพื่อการนำไปใช้งานได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงเห็นว่า “เกณฑ์” แต่ละข้อต้องถูกกำหนดคุณค่า ดังนี้

1. คุณค่าระดับมากที่สุด (ระดับ 5) หมายถึง (ก) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ 3 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 3 ข้อพิสูจนถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ และ (ข) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ 2 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 3 ข้อพิสูจนถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

2. คุณค่าระดับมาก (ระดับ 4) หมายถึง (ก) กรณีเกณฑ์เมืองค้ประกอบ 3 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 3 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 2 ข้อ หรือตัวชี้วัด 2 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ และ (ข) กรณีเกณฑ์เมืองค้ประกอบ 2 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 3 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 1 ข้อ หรือตัวชี้วัด 2 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

3. คุณค่าระดับปานกลาง (ระดับ 3) หมายถึง (ก) กรณีเกณฑ์เมืองค้ประกอบ 3 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 3 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 1 ข้อ หรือตัวชี้วัด 2 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 2 ข้อ หรือตัวชี้วัด 1 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ และ (ข) กรณีเกณฑ์เมืองค้ประกอบ 2 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 2 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 1 ข้อ หรือตัวชี้วัด 1 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

4. คุณค่าระดับต่ำ (ระดับ 2) หมายถึง (ก) กรณีเกณฑ์เมืองค้ประกอบ 3 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 2 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 1 ข้อ หรือตัวชี้วัด 1 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 2 ข้อ และ (ข) กรณีเกณฑ์เมืองค้ประกอบ 2 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 1 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 1 ข้อ

5. คุณค่าระดับต่ำมาก (ระดับ 1) หมายถึง กรณีเกณฑ์เมืองค้ประกอบ 3 ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด 1 ข้อพิสูจน้ถึงองค์ประกอบได้ 1 ข้อ

ในส่วนของตัวเองก็ต้องมีการกำหนด “น้ำหนัก” โดยมีหลักการดังนี้

1. ตัวชี้วัดแรก ประกอบด้วย เอกสารภาษาไทยจำนวน 5 เล่ม กำหนดน้ำหนักให้ ร้อยละ 50 (คิดจากฐานเอกสารทั้ง 5 ฉบับ) และเอกสารภาษาต่างประเทศจำนวน 9 เล่ม กำหนดน้ำหนักให้ร้อยละ 50 (คิดจากฐานของเอกสารทั้ง 9 ฉบับ)

2. ตัวชี้วัดที่สอง ประกอบด้วย กฎหมายต่างประเทศ 4 ประเทศ กำหนดน้ำหนักให้ร้อยละ 100 (คิดจากฐานเอกสารของกฎหมายทั้ง 4 ประเทศ)

3. ตัวชี้วัดที่สาม ประกอบด้วย ความคิดเห็นจากตัวแทนภาครัฐ กำหนดน้ำหนักให้ ร้อยละ 50 (คิดจากฐานผู้ที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด 18 คน) และความคิดเห็นจากตัวแทนภาคเอกชน กำหนดน้ำหนักให้ ร้อยละ 50 (คิดจากฐานผู้ที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด 4 คน)

6.3 ผลการวิจัย การประเมินประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสจำต้องแยกออกตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสรุปแล้วเกณฑ์ข้อที่ 1 ตอบโจทย์ทุกตัวชี้วัด ทำให้มีน้ำหนักและคุณค่ามากอันสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสมากที่สุดหากนำไปปรับใช้กับตัวบทกฎหมายส่วนเกณฑ์ข้อที่ 2 และเกณฑ์ข้อที่ 3 มีน้ำหนักและคุณค่าในระดับไล่เลี่ยกันขึ้นอยู่กับรายละเอียดขององค์ประกอบ กล่าวคือ เกณฑ์ข้อที่ 2 องค์ประกอบ 2 เรื่องการรับข้อมูลทุกเรื่อง ตอบโจทย์ตัวชี้วัด 4 ข้อจาก 5 ข้อ ถือได้ว่ามีผลลัพท์อยู่ในระดับที่การนำไปใช้ย่อมทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสดได้ และเกณฑ์ข้อที่ 3 องค์ประกอบข้อ 2 เรื่องระบบการแจ้งนั้นตอบโจทย์ทุกตัวชี้วัดจึงถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสดเช่นกัน สำหรับ เกณฑ์ข้อที่ 4 นั้นมีน้ำหนักน้อยที่สุดต่อประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสด กระนั้น องค์ประกอบ 2 เรื่องโทษสำหรับแจ้งเท็จ ตอบโจทย์ตัวชี้วัด 4 ข้อจาก 5 ข้อ ก็น่าจะ

อนุมานได้ว่าเป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส อย่างไรก็ตาม ความถ่วงน้ำหนักของตัวชี้วัดทั้งสามที่ใช้ประเมินกับเกณฑ์ข้อที่ 4 นี้กลับมีผลน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ข้ออื่น อันทำให้การนำไปใช้เพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสอาจทำได้ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดบางประการ ดังนี้แล้วสรุปได้ว่าเครื่องมือที่จะทำให้ “การแจ้งเบาะแสมีประสิทธิภาพ” นั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับมากที่สุด มี 4 ข้อได้แก่

1. การให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอย่างเพียงพอทั้งต่อตัวผู้แจ้งและบุคคลอื่นเป็นบริวาร
2. การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับผลร้ายอันสืบเนื่องจากการที่ตนได้ให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส
3. การกำหนดให้มีการจ่ายเงินสินบนรางวัลช่วยเหลือกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส
4. การมีระบบรับแจ้งที่ดี สะดวก รวดเร็ว เข้าถึงง่าย ไม่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้แจ้งเบาะแส และมีความปลอดภัยต่อตัวผู้แจ้ง ย่อมจูงใจให้ผู้แจ้งเบาะแสสมัครใจที่จะให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส

ระดับมาก มี 2 ข้อได้แก่

1. การแจ้งเบาะแสควรรับข้อมูลทุกเรื่องเพื่อให้รัฐได้มาซึ่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์มากที่สุด
2. ข้อมูลที่ได้มานั้นต้องมีความถูกต้อง มีมูลความจริง ดังนั้นการกำหนดโทษสำหรับการให้ข้อมูลเท็จจึงเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ในข้อนี้

ระดับปานกลาง มี 1 ข้อได้แก่ องค์กรรับแจ้งควรมีความชัดเจน สาธารณะเข้าใจและเข้าถึงได้ ตลอดจนควรมีการบูรณาการร่วมกันเพื่อให้เกิดการส่งต่อข้อมูล อันนำมาซึ่งการนำข้อมูลที่รับแจ้งไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้มากที่สุดอย่างแท้จริง

นอกจากนี้แล้ว การเปิดรับแจ้งข้อมูลทั้งที่เป็นเรื่องของภาครัฐและเอกชนอย่างกว้างขวาง และการที่กำหนดเกณฑ์ให้ตัวผู้แจ้งเบาะแสกับเบาะแสที่แจ้งต้องมีความใกล้ชิดกันเพื่อยืนยันถึงความถูกต้องของข้อมูลที่แจ้งเป็นเบื้องต้นนั้น ถือเป็นข้อพิจารณาที่เป็นองค์ประกอบปลีกย่อยที่ไม่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสเท่าใดนัก

อนึ่ง ผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้นสามารถนำเสนอในรูปแบบตารางได้ดังต่อไปนี้

		ตัวชี้วัด 1		ตัวชี้วัด 2		ตัวชี้วัด 3	
เกณฑ์ข้อที่ 1 แรงจูงใจ		ร้อยละ 72.22		ร้อยละ 100		ร้อยละ 68.00	
องค์ประกอบ 1	ความคุ้มครอง	✓	✓	✓	✓	✓	✓
องค์ประกอบ 2	การเยียวยา	✓	✓	✓	✓	✓	✓
องค์ประกอบ 3	สินบนรางวัล	✓	✓	✓	✓	✓	✓
เกณฑ์ข้อที่ 2 ความครอบคลุม		ร้อยละ 22.22		ร้อยละ 100		ร้อยละ 26.30	
องค์ประกอบ 1	รัฐและเอกชน	-	✓	✓	-	-	-
องค์ประกอบ 2	รับข้อมูลทุกเรื่อง	-	✓	✓	✓	✓	✓
เกณฑ์ข้อที่ 3 กระบวนการ		ร้อยละ 21.11		ร้อยละ 100		ร้อยละ 58.33	
องค์ประกอบ 1	องค์กร	-	✓	-	✓	✓	✓
องค์ประกอบ 2	ระบบรับแจ้ง	✓	✓	✓	✓	✓	✓
องค์ประกอบ 3	การจัดกระบวนการ	-	✓	-	✓	✓	-
เกณฑ์ข้อที่ 4 ความน่าเชื่อถือของข้อมูล		ร้อยละ 21.11		ร้อยละ 50.00		ร้อยละ 12.50	
องค์ประกอบ 1	ความใกล้ชิดกับข้อมูล	-	-	-	✓	-	-
องค์ประกอบ 2	โทษสำหรับแจ้งเท็จ	-	✓	✓	✓	✓	✓

เมื่อได้ผลการประเมินข้างต้นแล้วให้นำผลการประเมินมาตรวจสอบเทียบกับข้อมูลเชิงสถิติ โดยการตรวจเทียบผลการประเมินได้เกิดขึ้นบนฐานข้อมูลที่มีลักษณะและประเภทที่ไม่อยู่ในระบบเดียวกัน ทำให้ผลการสรุปอาจไม่มีความชัดเจน แม่นยำครบร้อยละเต็ม แต่กระนั้นหากพิจารณาในส่วนปลีกย่อยแล้ว ทั้งสถิติที่รวบรวมโดยหน่วยงานของประเทศไทย หน่วยงานของต่างประเทศและระหว่างประเทศจะพบว่า เกณฑ์ข้อ 1 เรื่องแรงจูงใจ เกณฑ์ข้อ 2 เรื่องความครอบคลุม และเกณฑ์ข้อ 3 เรื่องกระบวนการ ถูกพิสูจน์ชัดว่าเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแส โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ทั้งสถิติของประเทศไทยและของต่างประเทศ ให้ความสำคัญกับการยอมรับข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่หลากหลาย และไม่ควรมีการจำกัดแต่เฉพาะข้อมูลบางประเภท ทั้งนี้ อาจเกิดจากข้อสันนิษฐานที่ว่า ยังมีการรับแจ้งข้อมูลมากเท่าใด ก็ย่อมเป็นโอกาสที่รัฐจะเข้าถึงพฤติกรรมการทุจริตได้มากเท่านั้น อีกทั้งข้อมูลที่รับแจ้งควรเปิดเป็นการทั่วไป ไม่ควรจำกัดการรับแจ้งเฉพาะภาครัฐหรือภาคเอกชนเท่านั้น

2. สถิติของประเทศไทยเน้นความสำคัญที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงในส่วนของสถิติต่างประเทศในเรื่องกระบวนการจัดการกับเบาะแส ทั้งเรื่อง ระบบรับแจ้ง และการจัดการกับเบาะแส หากทั้งสองส่วนนี้ถูกให้ความสำคัญแล้วย่อมทำให้เกิดการนำข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่ได้รับแจ้งไปใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดนั่นเอง กระนั้นสถิติของไทยกลับละเลยในการกล่าวถึงองค์ประกอบเรื่อง “องค์กร” ซึ่งอาจเข้าใจได้ว่าตัวข้อมูลเชิงสถิติที่ได้นำมาใช้วิเคราะห์ผลนั้นมาจากหน่วยงานหรือองค์กรที่แตกต่างกัน อันทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงความเชื่อมโยงการประสานงาน และการบูรณาการในการทำงานระหว่างองค์กรขึ้น ดังนั้น หากมีการดำเนินการให้คำถามข้อนี้สิ้นความสงสัยก็อาจทำให้ได้คำตอบในเชิงที่เป็นคุณ กล่าวคือ การมีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของการแจ้งเบาะแสอีกโสดหนึ่งด้วย

3. สถิติที่ต่างประเทศให้ความสำคัญแต่กลับไม่ปรากฏฐานข้อมูลที่จัดเก็บโดยหน่วยงานของประเทศไทยในเรื่องแรงจูงใจ โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง “การให้ความคุ้มครอง” และ “การให้สินบน” ถือว่าเป็นจุดเด่นที่องค์กรและสถาบันระหว่างประเทศและนานาชาติยกให้เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมของสมาชิกสังคมในการแจ้งเบาะแส ด้วยองค์ประกอบทั้งสองข้อนี้แสดงให้เห็นถึงความปลอดภัย และการมีชีวิตที่เป็นปกติสุข แม้ว่าตนจะได้ให้ข้อมูลอย่างใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของผู้อื่น หากแต่เป็นเรื่องที่ถือว่าจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อเป็นดังว่านี้แล้ว “รัฐ” ก็จำเป็นในการเข้าคุ้มครอง อีกทั้งควรมี “ประโยชน์” ในการจูงใจอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน ดังตัวอย่างเช่น การให้เงินตอบแทน เพื่อช่วยในการตัดสินใจของผู้ที่ทราบข้อมูลอันเป็นเบาะแสในการที่จะยอมรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น หากตนได้นำเบาะแสนั้นแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การนำผลการประเมินมาตรวจเทียบกับข้อมูลเชิงสถิติของทั้งไทยและต่างประเทศสามารถแสได้ว่า

		ข้อมูลเชิงสถิติไทย	ข้อมูลเชิงสถิติต่างประเทศ
		เกณฑ์ข้อที่ 1 แรงจูงใจ	
องค์ประกอบ 1 ความคุ้มครอง	ไม่ปรากฏข้อมูล	ประสิทธิภาพการแจ้งเบาะแส	
องค์ประกอบ 2 การเยียวยา		ไม่ปรากฏข้อมูล	
องค์ประกอบ 3 สินบนรางวัล		ประสิทธิภาพการแจ้งเบาะแส	
เกณฑ์ข้อที่ 2 ความครอบคลุม			
องค์ประกอบ 1 รัฐและเอกชน	ประสิทธิภาพการแจ้งเบาะแส		
องค์ประกอบ 2 รับข้อมูลทุกเรื่อง			
เกณฑ์ข้อที่ 3 กระบวนการ			
องค์ประกอบ 1 องค์กร	ไม่ปรากฏข้อมูล		
องค์ประกอบ 2 ระเบียบรับแจ้ง	ประสิทธิภาพการแจ้งเบาะแส	ไม่ปรากฏข้อมูล	
องค์ประกอบ 3 การจัดการเบาะแส	ประสิทธิภาพการแจ้งเบาะแส		
เกณฑ์ข้อที่ 4 ความน่าเชื่อถือของข้อมูล			
องค์ประกอบ 1 ความใกล้ชิดกับข้อมูล	ไม่ปรากฏข้อมูล		
องค์ประกอบ 2 โทษสำหรับแจ้งเท็จ			

นอกจากการนำผลการประเมินมาตรวจเทียบกับข้อมูลเชิงสถิติแล้ว เมื่อนำผลการประเมินดังกล่าวมาทดสอบกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย หรือ ป.ป.ช. โดยตรงพบว่า

สำนักงาน ป.ป.ช. มีเครื่องมือที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพกับตัวผู้แจ้งเบาะแสในระดับมากที่สุด 3 ข้อด้วยกัน กล่าวคือ “การคุ้มครอง” “การเยียวยา” และ “การให้สินบน” แต่ ป.ป.ช. ยังขาดความชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับระบบการรับแจ้งที่ต้องสะดวกรวดเร็ว เข้าถึงง่าย และไม่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้แจ้งเบาะแสมากเกินไป อันจะช่วยจูงใจให้ผู้แจ้งเบาะแสมัครใจที่จะให้ข้อมูลและถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสในระดับมากที่สุดด้วย ในส่วนเกณฑ์ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในระดับมากที่สุดนั้น ได้แก่ ความครอบคลุมของเรื่องอันเป็นเบาะแสที่จะรับแจ้ง และการมีกลไกช่วยจัดการกับข้อมูลให้ข้อมูลที่ได้รับแจ้งมีความถูกต้องและสามารถนำไปใช้ได้จริงนั้น ปรากฏว่ามีกฎหมายและระเบียบที่ไม่ได้ตราหรือกำหนดขึ้นไว้เพื่อ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ แต่หาก ป.ป.ช. สามารถนำมาปรับใช้ได้ทางอ้อม

อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดซึ่งกฎหมายหรือระเบียบที่ชัดเจนของ ป.ป.ช. เอง อีกทั้งความชัดเจนในการรับแจ้งข้อมูลอันเป็นเบาะแสทุกประเภท เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและได้ข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อรัฐมากที่สุด

นอกจากนี้ กลไกเรื่องกระบวนการ องค์กร ระบบการรับแจ้ง และการจัดการกับเบาะแส แม้จะเป็นเงื่อนไขที่สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสในระดับปานกลางเท่านั้น แต่ก็ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญ (หากมองในภาพรวม) ต่อประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส ซึ่งตารางสรุปกฎหมายและระเบียบที่ ป.ป.ช. สามารถนำมาใช้ในการแจ้งเบาะแส ก็ปรากฏชัดว่า เครื่องมือส่วนนี้ปรากฏน้อยที่สุด อันทำให้น่าคิดต่อไปได้ว่า หากการดำเนินงานของ ป.ป.ช. ที่มีความชัดเจนในรูปแบบวิธีการการรับแจ้ง ความบูรณาการกับองค์กรต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการในการจัดการเบาะแสที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเข้าถึงได้ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการนำข้อมูลอันเป็นเบาะแสไปใช้งานได้จริง และตัวผู้แจ้งเบาะแสปลอดภัย ก็อาจทำให้กระบวนการแจ้งเบาะแสเกิดประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นได้

7. ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลทั้งหมดสามารถประมวลผลคุณค่าของ “ประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส” ในประเทศไทย ในภาพรวมได้ว่า กฎหมายและแนวปฏิบัติไทยสามารถตอบโจทย์มาตรการอันเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่เป็นไปตามหลักนิติศาสตร์และสากลยอมรับได้ทุกประเด็น จึงถือว่าการแจ้งเบาะแสมีประสิทธิภาพแล้ว แต่กระนั้น ในสภาพความเป็นจริงเกิดคำถามว่าเหตุใดยังปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงปัญหาเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสขึ้นในการรับแจ้งเบาะแสของหน่วยงานบางแห่ง สถานการณ์ในการทำงานนี้อาจเกิดจากการที่มาตรการส่วนส่งเสริมนั้นยังไม่ตอบโจทย์ของบุคคลที่จะแจ้งเบาะแส ในเรื่องที่ว่าด้วยความมั่นใจที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ตลอดจนความคุ้มค่าที่จะได้รับสิ่งตอบแทนแลกกับการเสี่ยงภัยในการให้ข้อมูล นอกจากนี้แล้วความเป็นเอกภาพและเข้าถึงง่ายในเกณฑ์และกลไกต่าง ๆ เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสก็เป็นประเด็นที่มีผลโดยที่กระทำให้อำนาจการแจ้งเบาะแสเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้นแล้ว ผลสรุปการศึกษาสามารถกำหนดข้อเสนอนี้ได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

7.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย ที่อาจจำแนกเป็น 4 ข้อย่อยได้แก่

(ก) ความจำเป็นในการบูรณาการบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วและมีเนื้อหาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ให้มีความเป็นเอกภาพไม่ขัดแย้งกันทั้งในส่วนของเนื้อหาและรูปแบบ กล่าวคือ

(ก.1) ในส่วนเนื้อหานี้จะต้องมีความชัดเจนใน 4 ประเด็นร่วมกัน คือ ประการแรก การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอย่างเพียงพอให้ผู้แจ้งเบาะแสและบริวารรู้สึกปลอดภัย ไม่มีพิธีรีตอง ปราศจากข้อยุ่งยากในการที่จะได้รับซึ่งความคุ้มครองอย่างเพียงพอ และหากเกิดความเสียหายอย่างใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเพราะมีข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นหลังจากได้ใช้มาตรการในการคุ้มครองแล้ว หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการการให้ความคุ้มครองไม่ทันท่วงทีก็ตามก็ต้องมีการเยียวยาทั้งในรูปที่เป็นตัวเงิน เช่น การจ่ายค่าเสียหาย หรือการกระทำและ/หรือการงดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ เช่น การให้รับกลับเข้าทำงานใหม่หากคู่พิพาทยังมีทำที่ในการร่วมทำงานกันต่อไป การให้มีการย้ายที่ทำงานตามความเหมาะสม ให้มีการโฆษณาขอขมา ฯลฯ แล้วแต่กรณี

เป็นประการที่สอง นอกจากนี้แล้ว การกำหนดสิทธิบนรางวัลโดยเฉพาะต่อเอกชนที่ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงกับการให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส ก็อาจเป็นแรงจูงใจสำคัญที่จะทำให้ประชาชนทั่วไปใคร่อยากมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นเนื้อหาประการที่สาม และประการสุดท้ายนั้น การต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งสามข้อเบื้องต้นจะต้องเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ง่าย ผู้แจ้งเบาะแสต้องไม่รู้สึกถึงขั้นตอนหรือกระบวนการที่ยากยิ่งลำบากอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการที่รัฐจะได้รับข้อมูลอันเป็นเบาะแส

(ก.2) ในส่วนของรูปแบบนั้น ประเทศไทยควรสร้างกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะและเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการร่วมกัน อันจะทำให้ทุกภาคส่วนนำไปปฏิบัติเสริมบทบัญญัติหรือแนวทางปฏิบัติเดิม (กรณีที่หน่วยงานหรือองค์กรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเกี่ยวข้องอยู่แล้ว) หรือนำไปปฏิบัติใหม่เลย (กรณีที่หน่วยงานหรือองค์กรไม่เคยมีบทบัญญัติในประเด็นการแจ้งเบาะแสเกี่ยวข้องเลย) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และการเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายในแนวคิดและหลักเกณฑ์ร่วมกันเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส (โมเดลของสหราชอาณาจักร) อันจะกลายเป็นรากฐานสำคัญที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม บทกฎหมายและแนวปฏิบัติที่จะให้มีการบูรณาการดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจพิจารณาเพิ่มเติมในเรื่องของความครอบคลุมด้านเนื้อหาของข้อมูลว่าเป็นเบาะแสที่ควรครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล อีกทั้งการกำหนดโทษสำหรับผู้ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือบิดเบือนความจริงโดยเจตนาและทำให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการบูรณาการกฎหมายและแนวปฏิบัติที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นด้วย

(ข) การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการรับแจ้งเบาะแสและให้ข้อมูล ตลอดจนองค์ความรู้เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะเช่นโมเดลของสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์อาจเป็นเรื่องที่ควรเกิดขึ้นมากที่สุดเพื่อประสิทธิภาพที่แท้จริงของการแจ้งเบาะแส แต่ด้วยปัจจัยอันเป็นบริบทที่หลากหลาย เช่น ผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญและงบประมาณในการจัดตั้งหน่วยงานเช่นนี้อาจเป็นข้อพิจารณาสำคัญ ดังนั้นแล้วหากจะกำหนดให้หน่วยงานที่มีอยู่ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตหรือการธำรงไว้ซึ่งธรรมาภิบาลที่ดีเป็นแกนกลางในการประสานเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส เช่น การส่งต่อเรื่องราวที่มีการให้เบาะแสการจัดให้บริการความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส การกำหนดให้เป็นหน่วยงานกลางในการรับแจ้งแล้วส่งผ่านข้อมูลที่ได้รับแจ้งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงอันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็อาจเป็นเรื่องที่จะทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด กล่าวคือ ข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่ได้รับแจ้งได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์มากที่สุดต่อรัฐ

(ค) ควรมีการส่งเสริมให้มีการจัดทำโครงการในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสนับสนุน เผยแพร่ความรู้ จัดอบรมแก่องค์กรและบุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนบุคคลทั่วไปให้ทราบและตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นของการแจ้งเบาะแส อีกทั้งอาจจะมีการผลักดันให้เกิดโครงการในลักษณะของการออกใบรับรอง (Certificated) แก่หน่วยงาน องค์กร หรือชุมชน ที่ได้ปฏิบัติกรอย่างใดอันแสดง

ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมและ/หรือให้ความสำคัญกับการแจ้งเบาะแส ทั้งนี้ ใบรับรองดังกล่าวนี้อาจนำไปเป็นประโยชน์ในลักษณะของการแสดงออกซึ่งภาพพจน์ที่ดี การมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อสังคมของหน่วยงาน องค์กร หรือชุมชน อีกทั้งรัฐอาจกำหนดให้มีมาตรการจูงใจกับหน่วยงาน องค์กร หรือชุมชนที่ได้รับใบรับรองนี้ในสิทธิประโยชน์พิเศษบางประการเป็นการตอบแทนอีกส่วนหนึ่งด้วย

(ง) คณะกรรมการ หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติและแนวปฏิบัติว่าด้วยการแจ้งเบาะแส ควรตีความและนำบทบัญญัติตลอดจนแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ไปใช้ด้วยมุ่งหมายให้เกิดมีการแจ้งเบาะแสให้มากที่สุด กล่าวคือ ลดขั้นตอนยุ่งยาก สร้างความสะดวกให้กับผู้แจ้งเบาะแส อีกทั้งใช้ดุลพินิจในทางที่เป็นคุณและจูงใจให้เกิดความต้องการที่จะมีการแจ้งเบาะแสให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น ประเด็นเรื่องเงินสินบน อาจมีการกำหนดอัตราไว้เป็นการแน่นอน เช่น ร้อยละ 10 ของเงินและหรือประโยชน์ที่รัฐพึงได้ ซึ่งการจ่ายเงินส่วนนี้ (โมเดลของสหรัฐอเมริกา) รัฐเองก็สามารถตั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนได้เช่นเดียวกัน เช่น จะจ่ายเมื่อได้ดำเนินการทุกขั้นตอนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

7.2 ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องอาจใช้ตารางผลสรุปการวิจัยที่แสดงให้เห็นเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสในระดับต่าง ๆ มาเป็นกรอบพื้นฐานในการประเมินบทบัญญัติหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่ตนและ/หรือหน่วยงานของตนมีหน้าที่รับผิดชอบ ว่าในเรื่องหรือประเด็นใดเป็นข้อที่ควรให้ความสำคัญเพื่อประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส และหากกฎหมายหรือแนวปฏิบัติในหน่วยงานหรือองค์กรของตนได้ให้อำนาจไว้ก็ควรใช้ปฏิบัติให้ได้ผลจริง เช่น การพิจารณาจ่ายเงินสินบน การให้ความคุ้มครองที่ลดขั้นตอนต่าง ๆ ฯลฯ

