

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหาหรือให้  
ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อ  
หน้าที่ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์

อนันตัญญ์แบ่งบุญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ.2557

**Legal measures to protection officers of a public body making the  
Allegation or testify or whistleblower or information about offences  
Committed in public office or malpractice in Thai Law compare  
with the laws of Malaysia and New Zealand**

**Anantanat Bangboon**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2014**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่
ชื่อผู้เขียน	อนันตัญญู แบ่งบุญ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณภักดิ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

### บทคัดย่อ

ปัญหาประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทย คือ การขาดเบาะแสหรือข้อมูลหรือพยานในการดำเนินคดี โดยเฉพาะพยานหรือผู้ที่ทราบเบาะแสหรือข้อมูลความผิดซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีความสัมพันธ์ตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิด โดยอาจเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงาน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพยานบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมจากรัฐ แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีตำแหน่งหน้าที่และมีความสัมพันธ์ตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิด จึงทำให้พยานบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แตกต่างจากพยานบุคคลที่เป็นประชาชนทั่วไป ผู้กระทำผิดจึงอาจใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพยานบุคคลหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ทำให้พยานหรือผู้ที่ทราบเบาะแสหรือข้อมูลความผิด เกิดความกลัวที่จะเป็นพยานในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด หรือไม่กล้าออกมาเปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมสำหรับคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นพยานหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ต่อไป

จากการศึกษามาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา และมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย พบว่า มาตรการคุ้มครองพยานและมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ จากการศึกษารเปรียบเทียบมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย

และนิวซีแลนด์ พบว่ามาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัว มาตรการคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และการดำเนินการทางวินัย และมาตรการป้องกันการกระทำที่เป็นอันตรายที่เป็น การตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลทุจริต มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพียงพอและเหมาะสมที่จะใช้ คุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ พร้อมเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น ผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริต ต่อหน้าที่ ต่อไป

Thesis Title	Legal measures to protect officers of a public body making the allegation or testify or whistleblower or information about offences committed in public office or malpractice in Thai Law compare with the laws of Malaysia and New Zealand
Author	Anantanat Bangboon
Thesis Advisor	Assistant Professor Tanee Worrapat Ph.D.
Department	Law
Academic Year	2013

**ABSTRACT**

One problem that hinders action against offenders corruption in Thailand is the lack of clues or information or testimony in litigation. Especially for witnesses or anyone who knows the clues or offense, mostly officer of a public body. And relevant legislation relating to the offender. It may be a commander or colleagues. Which by the Constitution and the Code of Criminal Procedure witnesses have a right to be protected and proper implementation of the state. But officer of a public body have a duty and legal relationships involved offenders. Thus witnesses the officials who are different from people witnesses. Offenders so they may take legal action by authorities are unfair to officer of a public body who are witnesses or clues or information. That make witnesses or anyone who knows clues or offense was afraid to testify in the prosecution of offenders, or not to disclose clues or offense. It is the duty of the state to provide appropriate measures for protection the public officials who are witnesses or clues or information against corruption.

Of educational measures to protect witnesses in criminal law on the protection of witnesses in criminal cases and measures to protect public officials who are accused, or to testify or clues or information under the protection and combat corruption of Thailand, found that witness protection measures and measures to protect public officials lacked a clear and powerful enough to protect public officials who are accused, or to testify or clues or information against corruption out of the practice is unfair. Comparative study the protection whistleblower of Malaysia Law and New Zealand Law, found that measures of protection of confidential

information, immunity from civil and criminal action and disciplinary action and protection against detrimental action are clear and reasonable and efficient enough to protect whistleblower out of unfair. This author analyzed and suggestions for the amendment of the law on measures against corruption in public body to combat corruption future.



## กิตติกรรมประกาศ

งานวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณนารถ ที่ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งแนะนำให้ข้คิดเห็นข้อมูลต่างๆ ที่ถูกต้อง และเป็นระบบ ทำให้ผู้เขียนเกิดความเข้าใจ ความกระจ่างในการคิดอย่างเป็นระบบ จนสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการคิดและวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่างๆ และกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และบรรดาคณาจารย์ของผู้เขียนที่ได้กรุณาให้ความรู้ ความเข้าใจ และหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องในวิชาบัณฑิตสัมมนากฎหมายอาญา จนผู้เขียนสามารถใช้เป็นแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีประโยชน์หรือส่วนใดอยู่บ้าง ผู้เขียนขอน้อมมอบให้กับบิดามารดาครู อาจารย์ทุกท่านได้ที่กรุณาอบรมสั่งสอนให้ความรู้ทั้งวิชาการและคุณธรรมแก่ผู้เขียน ส่วนข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อนันตัญญู แบ่งบุญ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. วิวัฒนาการ แนวคิด ของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่.....	11
2.1 วิวัฒนาการของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่.....	11
2.2 แนวความของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่.....	24
2.3 วิธีการคุ้มครองพยานบุคคลเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสำเร็จ.....	40
2.4 การใช้มาตรการในการคุ้มครองพยานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ.....	41
2.5 ความมุ่งหมายของการคุ้มครองพยานบุคคล.....	41
2.6 การคุ้มครองพยานในระบบกฎหมายต่างประเทศ.....	42
2.7 หลักการพิจารณาและใช้มาตรการของรัฐในการคุ้มครอง ความปลอดภัยของพยานบุคคล.....	44



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.8 การใช้มาตรการของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคล.....	46
2.9 แนวความคิดในการคุ้มครองพยานขององค์การสหประชาชาติ.....	50
3. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายต่างประเทศ.....	55
3.1 มาตรการตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย.....	55
3.2 มาตรการตามกฎหมายประเทศนิวซีแลนด์.....	65
3.3 เปรียบเทียบการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย กับกฎหมายต่างประเทศ.....	76
3.3.1 เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับประเทศมาเลเซีย.....	76
3.3.2 เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับประเทศนิวซีแลนด์.....	79
4. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับ กับกฎหมายมาเลเซียและนิวซีแลนด์.....	83
4.1 มาตรการตามกฎหมายไทย.....	83
4.2 การกำหนดตัวบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครอง.....	94
4.3 มาตรการและวิธีการคุ้มครอง.....	96
4.4 เงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง.....	100
4.5 เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการคุ้มครอง.....	102
4.6 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครอง.....	106
4.7 มาตรการลงโทษในกรณีมีการฝ่าฝืน.....	109
4.8 การเปิดเผยความผิดที่ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครอง.....	110
4.9 การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการสืบราชการลับและความมั่นคง.....	112

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	114
5.1 บทสรุป.....	114
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	113
บรรณานุกรม.....	117
ประวัติผู้เขียน.....	125

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	เปรียบเทียบคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต ปี ค.ศ. 2003-2013 ระหว่างประเทศมาเลเซีย และนิวซีแลนด์.....	6
4.1	เปรียบเทียบตัวบุคคลผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง.....	95
4.2	เปรียบเทียบมาตรการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	97
4.3	เปรียบเทียบเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	101
4.4	(1) เปรียบเทียบเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้รับคำร้องขอ.....	104
4.4	(2) เปรียบเทียบเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานให้ความคุ้มครอง.....	105
4.5	(1) เปรียบเทียบสิทธิของผู้เปิดเผยข้อมูล.....	107
4.5	(2) เปรียบเทียบสิทธิของบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ หรือใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูล.....	108
4.6	เปรียบเทียบมาตรการลงโทษในกรณีมีการฝ่าฝืน.....	110

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาประการหนึ่งในการดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ของประเทศไทย คือ การขาดเบาะแสหรือข้อมูลในการเริ่มต้นดำเนินคดี หรือขาดพยานหลักฐานในการดำเนินคดี เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองพยานยังไม่เหมาะสมกับพยานในความผิดประเภทนี้ ซึ่งพยานส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับผู้กระทำผิด การขาดพยานหลักฐานย่อมทำให้ไม่สามารถเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ เพราะกระบวนการดำเนินคดีอาญานั้นต้องใช้หลักการตรวจสอบความจริงของเรื่องที่กล่าวหา ต้องอาศัยความจริงที่จำเป็นเป็นความแท้จริงของเรื่องและต้องเป็นความจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยกระบวนการ<sup>1</sup> ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุภารกิจของกฎหมายอาญาในการคุ้มครองสังคม การปราบปราม และป้องกันการกระทำ ความผิด การคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ แต่การที่จะทำ ให้กฎหมายอาญามีผลบังคับและทำให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลในทางปฏิบัติ นั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเครื่องมือสำคัญ<sup>2</sup> และในการทำความจริงของ เรื่องในคดีอาญาให้ปรากฏจะต้องอาศัยพยานหลักฐานเสมอ<sup>3</sup> พยานหลักฐานจึงเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการตรวจสอบความจริงในการดำเนินคดีอาญา โดยพยานบุคคลมีความสำคัญในการดำเนินคดี อย่างยิ่งเพราะการดำเนินคดีอาญานั้น จะต้องใช้หลักท้าวาจา จำเลยต้องให้การด้วยวาจา การสืบพยานก็ ต้องทำด้วยวาจาเช่นกัน และเฉพาะสิ่งที่กระทำด้วยวาจากันมาแล้วเท่านั้นที่จะยกมาวินิจฉัยคดีได้ พยานบุคคลเท่านั้นที่จะทำให้การดำเนินคดีสำเร็จและเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักท้าวาจา และการ ดำเนินคดีอาญาจะต้องใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงาน ของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ<sup>5</sup> ดังนั้น เพื่อความสำเร็จในการดำเนินคดี รัฐ

<sup>1</sup> คณิต ฒ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). น. 46

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. น. 40

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. น. 202

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. น. 66-67

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. น. 60-61.

จะต้องได้รับความร่วมมือจากพยานในการดำเนินคดี และจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของพยาน

สิทธิของพยานในคดีอาญา มี 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก สิทธิที่จะให้การโดยสมบูรณ์ปราศจากการขัดขวางโดยมิชอบ เพื่อให้ได้ความแท้จริงของเรื่อง ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 วรรคสาม บัญญัติว่า ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือน พุดให้ท้อใจ หรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำ ซึ่งอยากจะให้ด้วยความเต็มใจ ประการที่สอง สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสม เหตุผลก็เนื่องจากรัฐต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการอำนวยความสะดวก ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 244 วรรคหนึ่งว่า บุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และประการที่สาม สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ เฉพาะพยานบุคคลของฝ่ายรัฐเท่านั้น ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 244 และ 245 มาตรา<sup>6</sup> โดยต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40(4) บัญญัติรับรองให้พยานมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม และมาตรา 40(5) กำหนดให้พยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 256 บัญญัติให้ศาลจ่ายค่าพาหนะ ค่าป่วยการ และค่าเช่าที่พักที่จำเป็นและสมควรแก่พยานซึ่งมาศาลตามหมายเรียก ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนด โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง สำหรับหน้าที่ของพยานในคดีอาญา มี 3 ประการเช่นกัน ได้แก่ ประการแรกหน้าที่ต้องไปที่เจ้าพนักงานและศาล พยานทุกคนจะต้องไปที่พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจไต่สวนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ พนักงานอัยการและศาล เว้นแต่ และหน้าที่ต้องให้ถ้อยคำตามความสัตย์จริง และหน้าที่ต้องสาบานหรือปฏิญาณตน เว้นแต่พยานจะมีเอกสิทธิไม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง<sup>7</sup>

การดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2542 ขึ้นสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของกรมตำรวจ มีนักการเมืองระดับสูงถูกดำเนินคดีและศาลพิพากษาลงโทษเพียงคดีเดียวคือคดีพลเอกสุรจิต จารุเสถณี รัฐมนตรีช่วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>8</sup> ส่วนนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ ผู้เสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองและการปฏิบัติที่

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. น. 226-227.

<sup>7</sup> แหล่งเดิม. น. 22-223.

<sup>8</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. น. 30.

เหมาะสม เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีในความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานด้วย แม้ท้ายที่สุดอธิบดีกรมอัยการสมัยนั้นจะมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ตาม โดยในปี พ.ศ. 2517 มีการตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบความผิดประเภทนี้โดยเฉพาะแต่ไม่มีอำนาจสอบสวน คดีเช่นพนักงานสอบสวน ผลงานปรากฏว่ามีข้าราชการชั้นสูงถูกยึดทรัพย์เพราะร่ำรวยผิดปกติ 2 รายเท่านั้น คือ พลเอกชานาญ นิลวิเศษ อดีตปลัดกระทรวงกลาโหม กับนายเมธี บริสุทธิ์ อดีตรอง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยไม่เคยมีมูลความผิดนักการเมืองเลย<sup>9</sup> สาเหตุจากฝ่ายบริหารเข้า แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยผ่านทางระบบการบริหารงานบุคคล<sup>10</sup> ซึ่งความสำเร็จในการ ดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ยิ่ง ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง อำนาจอิทธิพลที่จะขัดขวางการสืบสวนก็จะยิ่งมีมาก ความ ร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องที่จะให้ข้อมูลก็จะลดลงตามไปด้วย เป็นผลให้การแสวงหาพยานหลักฐาน ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ต้องยุติการดำเนินคดีไปเป็นจำนวนมาก<sup>11</sup> จึงเป็นสาเหตุในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นองค์กรอิสระใน การดำเนินคดีความผิดประเภทนี้ และแยกการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ แนวคิดแยก การดำเนินคดีเนื่องจากนักการเมืองส่วนใหญ่เมื่อถูกดำเนินคดีในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มักจะหลุดพ้นการดำเนินคดี เนื่องจากฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ โดยง่าย โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจ ส่วนพนักงานอัยการแม้จะเป็นอิสระ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน และหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับทางปฏิบัติไม่ตรงกันคือใช้ หลักต่อสู้แทนหลักตรวจสอบความจริงทำให้บทบาทของศาลขาดความกระตือรือร้น (active) เกิด ความเคร่งครัดในเรื่องพยานหลักฐานทำให้คดีถูกยกฟ้องด้วยเรื่องเล็กน้อย (technicality)<sup>12</sup> การแยก ดำเนินคดีประเภทนี้ปรากฏว่าสามารถดำเนินคดีเอาผิดกับนักการเมืองในระดับสูงได้เพิ่มขึ้น นักการเมืองระดับสูงที่ถูกจำคุก 3 คน คือนายจิรายุ จรัสเสถียร นายรักเกียรติ สุขชนะ และนาย สมชาย คุณปลื้ม อยู่ระหว่างหลบหนีโทษจำคุกตามคำพิพากษา 2 คนคือนายวัฒนา อัสวเหม และ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร แต่สถานการณ์การทุจริตในภาครัฐมิได้มีท่าทีลดลงแต่อย่างใด อุปสรรคในการดำเนินคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกมายอมรับผ่านสื่อสารมวลชนคือการขาด พยานบุคคลหรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลการทุจริต ที่จำเป็นต้องให้ความคุ้มครองพยานบุคคลหรือ

<sup>9</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. น. 42

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. น. 47

<sup>11</sup> แหล่งเดิม. น. 49

<sup>12</sup> คณิต ฒ นกร. เล่มเดิม. น. 667-668

ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลทุจริต<sup>13</sup> ส่วนอีกอุปสรรคหนึ่งที่ไม่ค่อยมีการกล่าวถึงคือปัญหาทางกฎหมายในด้านกำหนดเวลาการไต่สวน การจัดลำดับในการดำเนินคดี ซึ่งวิธีการตั้งองค์กระชั้นรับผิดชอบและแยกการดำเนินคดีแบบเดียวกันนี้กลับประสบความสำเร็จในอองกงในการตั้ง ICAC (Independent Commission Against Corruption) โดยมีกำลังเจ้าหน้าที่ในจำนวนที่เพียงพอ การดำเนินการที่รวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ได้รับเรื่องร้องเรียน การมีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ที่สำนักงาน ได้อีก 48 ชั่วโมง และการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล<sup>14</sup>

เหตุผลในการให้ความคุ้มครองพยานบุคคล หรือผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลการทุจริตเป็นการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิของพยาน 3 ประการที่กล่าวมาข้างต้น ต่อมาปี พ.ศ. 2546 ได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ใช้ในการคุ้มครองพยาน โดยเฉพาะ มีมาตรการคุ้มครองพยาน 2 ประเภท คือ มาตรการทั่วไป ได้แก่ การจัดให้พยาน หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานอยู่ในความคุ้มครอง หรือจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจมาให้ความคุ้มครอง การให้อยู่ในสถานที่ปลอดภัย การปกปิดชื่อ สกุล ที่อยู่ ภาพ ข้อมูลที่สามารถระบุตัวพยานได้ และมาตรการพิเศษ ได้แก่ การย้ายที่อยู่ จัดหาที่พักอันเหมาะสม จ่ายค่าเลี้ยงชีพ เปลี่ยนชื่อ สกุล หลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน การจัดหาอาชีพให้พยานหรือบุคคลใกล้ชิดพยานดังกล่าว แต่เนื่องจากพยานบุคคลมีความแตกต่างกันหลายประการ เช่น อายุ เพศ วัย อาชีพการงาน ฐานะทางสังคม ความสัมพันธ์ตามกฎหมายกับผู้กระทำผิด ทำให้มาตรการคุ้มครองพยานอาจไม่เหมาะสมในการคุ้มครองพยานได้ทุกคน

พยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์หรือทราบเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสถานะทางสังคม อาชีพการงาน ความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด หรือสายการบังคับบัญชา ที่แตกต่างจากพยานที่เป็นประชาชนทั่วไป มาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 ไม่สามารถให้ความคุ้มครองพยานประเภทนี้ให้พ้นจากอำนาจตามกฎหมายของผู้กระทำผิดที่อาจใช้อำนาจนั้นในการกลั่นแกล้ง หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพื่อตอบโต้การเป็นพยานได้ มาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษดังกล่าวจึงยังไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นพยานในความผิดประเภทนี้ได้เหมาะสม ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้คดีขาดพยาน เบาะแส หรือข้อมูลในการดำเนินคดี การออกพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

<sup>13</sup> ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ. (2556, 15 กันยายน). *ห้องข่าว 7 สี*. กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 7.

<sup>14</sup> อุทัย อภิเวช. (2550). *สาระเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงและมาตรการป้องกันและปราบปราม*. น. 10.

ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อป้องกันการถูกกลั่นแกล้ง หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มี 4 มาตรการ ดังนี้

1. มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัวในกรณีตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 จะคุ้มครองเฉพาะการกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ด้วยวาจา และต้องแสดงความประสงค์ที่จะไม่เปิดเผยตนต่อเจ้าหน้าที่ ส่วนกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ไม่ได้คุ้มครองข้อมูลส่วนตัวโดยเฉพาะเจาะจง เป็นเพียงการคุ้มครองในลักษณะรวมกับข้อมูลอื่น

2. มาตรการยกย่องโดยเสนอเลื่อนขั้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท.แล้วแต่กรณี

3. มาตรการคุ้มครองการทำงาน ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จะต้องมีการร้องขอ และให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี ที่จะพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

4. มาตรการกัณฑ์เป็นพยาน อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท.แล้วแต่กรณี

ทั้ง 4 มาตรการดังกล่าวขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือนายกรัฐมนตรี ที่จะพิจารณาให้ความคุ้มครอง ทำให้ไม่สามารถใช้ในการคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ได้อย่างเหมาะสม จึงกระทบต่อสิทธิของพยานที่จะได้รับความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสม จึงเป็นปัญหาที่สมควรศึกษาเพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมที่จะใช้ปฏิบัติและให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวต่อไป

ในการต่อต้านความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ในระดับสากลนั้น มีองค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมนานาชาติ ที่ก่อตั้งขึ้นในประเทศเยอรมนี เมื่อปี พ.ศ. 2536 ผู้นำในการต่อต้านการทุจริตองค์กรนี้ได้จัดทำผลการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา โดยมีคะแนนเต็ม 10 คะแนน หากคะแนนมากถือว่ามีทุจริตน้อยหรือมีความโปร่งใสมาก และถ้อยคะแนน 5 ใน 10 เป็นเกณฑ์ผ่านการจัดอันดับ ซึ่งผลการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึง พ.ศ. 2556 ประเทศไทยไม่เคยได้ถึง 4 คะแนน ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่ผ่านการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน มี 3 ประเทศ



คือ สิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย โดยประเทศมาเลเซียภายหลังมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริต (Whistleblower Protection Act 2010) อนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ผ่านเกณฑ์การจัดอันดับโดยได้ 5 คะแนน สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ แม้จะได้คะแนนผ่านเกณฑ์การจัดอันดับซึ่งมีแนวโน้มลดลงทุกปี แต่ผ่านเกณฑ์โดยอยู่อันดับ 1 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2556 เป็นประเทศที่มีภาพลักษณ์ขาวสะอาดครองอันดับ 1 ติดต่อกันถึง 8 ปี แม้ว่าก่อนหน้านี้จะไม่ได้ครองอันดับ 1 แต่คะแนนการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตที่สูงมากแทบไม่แตกต่างกับคะแนนที่ได้ในขณะครองอันดับ 1

**ตารางที่ 1.1** เปรียบเทียบคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ปี ค.ศ. 2003-2013 ระหว่างประเทศไทย มาเลเซีย และนิวซีแลนด์<sup>15</sup>

ปี / ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
2013	3.5	5.0	9.1
2012	3.7	4.9	9.0
2011	3.4	4.3	9.5
2010	3.5	4.4	9.3
2009	3.4	4.5	9.4
2008	3.5	5.1	9.3
2007	3.3	5.1	9.4
2006	3.6	5.0	9.6
2005	3.8	5.1	9.6
2004	3.6	5.0	9.6
2003	3.3	5.2	9.5

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) มีที่มาจากข้อมติที่ 55/61 ของสมัชชาสหประชาชาติ ซึ่งให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ที่ประชุมจึงได้เห็นชอบให้แต่งตั้ง

<sup>15</sup> CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX (online). Retrieved May 25, 2014, from <http://www.transparency.org/research/cpi/>

คณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการต่อต้านการทุจริต ต่อมาสมัชชาสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 58/4 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2546 (ค.ศ. 2003) เห็นชอบต่อร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ลงนามรับรองครั้งแรกเมื่อวันที่ 9-11 ธันวาคม 2546 ณ ประเทศเม็กซิโก และสามารถลงนาม ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 โดยอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548<sup>16</sup> มีภาคีสมาชิก (ณ วันที่ 2 เมษายน 2557) จำนวน 171 ประเทศ ประเทศไทย เข้าเป็นภาคีสมาชิกลำดับที่ 149 อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์และมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมระบบกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิก ใช้ในการป้องกันและต่อต้านการคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น และส่งเสริมและสนับสนุน ความร่วมมือระหว่างประเทศและการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและ ต่อสู้กับการคอร์รัปชัน รัฐภาคีต้องกำหนดแนวทางเพื่อส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายภายในหรือมาตรการทางบริหารให้เหมาะสมและเพียงพอ แก่การต่อต้านการทุจริต ในส่วนของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้เปิดเผย เบาะแสหรือข้อมูลทุจริตนั้น มีบัญญัติไว้ในข้อ 33 ที่กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาบรรจุไว้ในระบบกฎหมายภายในของตนซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้รายงาน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้โดยสุจริต (good faith) และโดยมีเหตุผล สมควร (reasonable grounds) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม<sup>17</sup> ประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 ได้ยื่นสัตยาบันสาร (Ratification) เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ส่งผลให้อนุสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับกับ ประเทศไทยในวันที่ 31 มีนาคม 2554 ซึ่งประเทศไทยอยู่ในระหว่างการศึกษาและร่างกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อออกกฎหมายภายในอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว ส่วนประเทศ มาเลเซียได้ลงนามรับรองอนุสัญญาในวันที่ 9 ธันวาคม 2546 เช่นกัน แต่ได้ยื่นสัตยาบันสาร (Ratification) เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551 สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ ได้ลงนามรับรองอนุสัญญา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2546 แต่ปัจจุบัน (ณ วันที่ 2 เมษายน 2557) ประเทศนิวซีแลนด์ ยังไม่ได้ยื่น สัตยาบันสาร (Ratification)แต่อย่างใด

<sup>16</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. (2551). การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยใน การปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. น. 2.

<sup>17</sup> เกียรติก้อง กิจการเจริญดี. (2550). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันใน อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. สืบค้นวันที่ 8 มีนาคม 2557, จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04>

มาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มิได้เป็นการออกกฎหมายภายในอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และผลการบังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ปรากฏว่าไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคะแนนการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศไทย สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ขาดความชัดเจนและไม่เหมาะสมเพียงพอที่จะใช้ในการสร้างความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินคดีในการต่อต้านการทุจริตได้ ซึ่งแตกต่างกับมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตตามกฎหมายของประเทศมาเลเซีย ที่เป็นการออกกฎหมายภายในอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาข้อ 33 ที่ส่งผลให้ประเทศมาเลเซียผ่านเกณฑ์การจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตในปี พ.ศ. 2556 จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาเปรียบเทียบ ส่วนประเทศนิวซีแลนด์แม้ว่าก่อนมีกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน จะได้คะแนนจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตไม่แตกต่างไปจากภายหลังการมีกฎหมายดังกล่าวซึ่งดูเหมือนกฎหมายฉบับนี้จะไม่มีผลใดๆ ต่อการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริตก็ตาม แต่จากความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตย่อมแสดงว่าประเทศนิวซีแลนด์มีองค์ความรู้และมีขีดความสามารถสูงในการต่อต้านการทุจริตได้เป็นอย่างดี การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในเวลาต่อมา แต่มิได้ยื่นสัตยาบันสารเป็นภาคีอนุสัญญาโดยไม่มีผลกระทบต่อคะแนนการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต ทำให้มาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกันตามกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์เป็นที่น่าสนใจศึกษาเปรียบเทียบเช่นกัน ดังนั้นจึงสมควรศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์ เพื่อที่จะได้ค้นหามาตรการทางกฎหมายที่มีความชัดเจนและประสิทธิภาพที่เหมาะสมเพียงพอที่จะใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายและสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์
3. เพื่อเสนอแนะ แก้ไข ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้เป็นมาตรการที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปลอดภัยหรือพ้นจากการถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่เป็นการตอบโต้การกล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เพื่อสนับสนุนกระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายในการดำเนินคดี

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

มาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์ใช้คุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมกับพยานในคดีอาญาทั่วไป แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล มีความแตกต่างกับพยานที่เป็นราษฎรทั่วไป และโดยเฉพาะในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ยังมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับผู้กระทำผิดอีกด้วย มาตรการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จึงยังไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองและปฏิบัติต่อพยานประเภทนี้ได้้อย่างเหมาะสมเพื่อให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นสาเหตุของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งมี 4 มาตรการ แต่เนื่องจากมาตรการดังกล่าวนี้ยังขาดความชัดเจนและไม่เหมาะสมเพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพื่อสร้างความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินคดีในการต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นได้ จึงสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้

ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ที่มีความชัดเจนและเหมาะสมเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต่อไป

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมาย วิธีการ เงื่อนไข เจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

#### 1.5 วิธีการศึกษา

ศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ด้วยทฤษฎีหมาย ตำรา รายงานทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร นิตยสารทางกฎหมาย หนังสือพิมพ์ เอกสารประกอบการสัมมนา ความเห็นของนักกฎหมาย แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ ข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเป็นข้อมูลศึกษาวิจัยและสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบหลักการ ตามมาตรการในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพเหมาะสม

## บทที่ 2

### วิวัฒนาการ แนวคิด ของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่

ปัจจัยสำคัญในการดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ก็คือ เบาะแสหรือข้อมูลเพื่อเริ่มต้นดำเนินคดี และพยานในการดำเนินคดี ที่ต้องมีในการดำเนินคดีทั้งใน ชั้นเจ้าพนักงานและในชั้นศาล มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาทั่วไปยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรการทางกฎหมายสำหรับใช้ คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล โดยเฉพาะ จึง เป็นสิ่งจำเป็น

#### 2.1 วิวัฒนาการ ของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่

มาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษสำหรับคุ้มครองพยาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง พยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 นำมาใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในฐานะบุคคลธรรมดาทั่วไปไม่ เพียงพอ<sup>1</sup> ในการนำมาใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐที่ต้องการให้ข้อมูลต่อทางราชการไม่กล้าเปิดเผยข้อมูล<sup>2</sup> เพื่อเป็นการปฏิบัติตามหลักสากลที่ นานาอารยประเทศต่างสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิในการดำรงชีพอย่างผาสุกและปลอดภัยจาก ภัยอันตรายซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ควรได้รับการคุ้มครอง<sup>3</sup> รัฐซึ่งมีหน้าที่ให้ความ

<sup>1</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส (การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการในคดี คอรัปชัน). (online). สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2557, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/301244>

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

คุ้มครองดังกล่าว จึงเป็นที่มาและวิวัฒนาการของมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

2.1.1 วิวัฒนาการตามกฎหมายไทย ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ในแต่ละยุคสมัยทางประวัติศาสตร์ มีขอบเขตที่แตกต่างกัน วัตถุประสงค์ก็เพื่อคุ้มครองการใช้อำนาจรัฐให้มีความบริสุทธิ์ โปร่งใส เมื่อมีการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด แต่มีผลกระทบทางลบต่อการใช้อำนาจรัฐ ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกกฎหมายใหม่พัฒนาให้ครอบคลุมการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น ซึ่งความหมายของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทยนั้น มีวิวัฒนาการดังนี้

2.1.1.1 สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี หลักฐานทางประวัติศาสตร์กฎหมายที่เก่าสุดเกี่ยวกับความผิดที่กระทำโดยทุจริตปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 38 กฎหมายลักษณะโจร จารึกลงบนหินชนวนสีเขียว สันนิษฐานว่าตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. 1887 สมัยพระยาเลอไทย รัชกาลที่ 4 แห่งราชวงศ์พระร่วง ใช้คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นหลักในการบัญญัติกฎหมาย<sup>4</sup> จารึกหลักที่ 38 มี 2 ด้าน มีลักษณะเป็นกฎหมายอาญาโดยแท้<sup>5</sup> ฐานความผิด ได้แก่ ความผิดฐานปิดบังคนรับใช้คนอื่น เมื่อเจ้าของมาทวงคืนแล้วไม่ส่งคืนจะต้องถูกปรับไหมเท่ากับตัวการขโมยลักคนของคนอื่น ความผิดฐานช่วยเหลือขโมยหลบหนี โดยเห็นแก่ขโมยว่าเป็นพ่อ ญาติพี่น้องของตน หรือเป็นข้าในสังกัดของผู้มีอิทธิพล หรือโดยเห็นแก่สินจ้าง ไม่ช่วยจับกุมผู้ร้ายมีความผิด เจ้าของทรัพย์หรือเจ้าของข้าวิ่งไล่จับขโมยไปจนถึงบ้านผู้ใด เจ้าของร้องให้จับกุม เจ้าของบ้านกลับปล่อยให้ขโมยหนีไป โดยทำนิ่งเฉยเสียบ้าง อ้างว่าขโมยเป็นพ่อ แม่ พี่น้องตนบ้าง เป็นข้าของผู้ใหญ่บ้าง โดยรับสินจ้างบ้าง มีโทษเสมือนลักขโมยหรือทรัพย์ของผู้อื่น ปิดบังผู้ร้ายมีความผิด ผู้ใดรู้ชื่อผู้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์และข้าของผู้อื่น รู้ว่ามีการขกขออกทรัพย์ ปิดบังไว้ ไม่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ ต้องรับโทษถูกปรับไหม เช่นเดียวกับการลักทรัพย์ด้วยตนเอง ศิลาจารึกหลักที่ 38 ได้กำหนดโทษไว้ 3 สถาน คือปรับไหม สัก และโบย ซึ่งในสมัยสุโขทัยนี้ แม้ตามหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ของพ่อขุนรามคำแหง จะได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีไว้ว่า “ไปพร้าลูกเจ้าลูกขุน มิเลมิแผลเสือกว่างกัน สวนคูแท้แล้ว จึงเล่งความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่อเข้าผู้ลักมักผู้ช่อน เห็นข้าว่าท่านบ่อไคร่พิน เห็นสินท่านบ่อไคร่เดียด” ซึ่งมีความหมายว่า ผู้เป็น “ตระลาการ” ต้องพิจารณาและพิพากษาคดี ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่เอนเอียงไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเห็นแก่ลาภสักการะหรือสินน้ำใจ<sup>6</sup> ก็ตามแต่ยังไม่มี

<sup>4</sup> ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. (2542). *ประวัติศาสตร์กฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). น. 37.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. น. 52

<sup>6</sup> กำร กำประเสริฐ และสุเมธ จานประดับ. (2543). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก* (ฉบับปรับปรุงใหม่). น. 12.

กฎหมายบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ภาครัฐโดยเฉพาะและยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

2.1.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา ความผิดฐานลักพาตามศิลาจารึกหลักที่ 38 ยังคงเป็นความผิดตามพระอัยการลักษณะลักพา แต่มีกฎหมายบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ขึ้นโดยเฉพาะคือ พระอัยการลักษณะอาญาหลวง ตราขึ้นสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 1895<sup>7</sup> ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ขึ้นโดยเฉพาะ ใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้ยกเลิกไปในปี ร.ศ. 127 หรือ พ.ศ. 2451<sup>8</sup> บทลงโทษข้าราชการที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบมี 10 สถาน ได้แก่ประหารชีวิต ริบถุกเมียทรัพย์สินสมบัติทั้งหมด ตัดมือตัดเท้าใส่ตรุทวนด้วยลวดหนังหรือหวายแล้วประจานจำใส่ตรุ ปรับไหม 4 เท่าแล้วเอาตัวลงหล้าข้าง ปรับไหม 3 เท่าแล้วเอาตัวออกจากราชการ ปรับไหม 2 เท่าแล้วประจาน 3 วัน 7 วัน ให้ไหมลาหนึ่งแล้วให้ใช้ของๆ เขา ให้ตัดปากแหะเอามะพร้าวห้าวยัดปาก ให้ภาคทัณฑ์ไว้ และกอดอุเบกขาไว้ (เรียกประกันทัณฑ์บน)<sup>9</sup> ซึ่งจะลงโทษเพียงสถานใดสถานหนึ่งเท่านั้น<sup>10</sup> ในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ขึ้น โดยเฉพาะแต่ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เช่นกัน

2.1.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ถึงปัจจุบัน พระอัยการลักษณะอาญาหลวงยังคงใช้ตั้งแต่ต้นสมัยรัตนโกสินทร์ต่อมาจนถึง ร.ศ. 127 จึงได้ยกเลิกไปแล้วบังคับใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 แทน ซึ่งได้มีการบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ในภาค 2 ว่าด้วยลักษณะความผิด ส่วนที่ 2 หมวดที่ 2 โดยเรียกว่า ความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต ตามมาตรา 129 ถึงมาตรา 146 สรุปได้ว่าเป็นการห้ามเจ้าพนักงานเรียกรับสินบนหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือโดยทุจริต โดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญาหมายถึงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของรัฐไทยเท่านั้น<sup>11</sup> ต่อมา พ.ศ. 2500 ได้ยกเลิกกฎหมายลักษณะอาญา แล้วบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้มีการจัดหมวดหมู่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ไว้ในภาคความผิด

<sup>7</sup> แหล่งเดิม. น. 105.

<sup>8</sup> แหล่งเดิม. น. 77.

<sup>9</sup> แหล่งเดิม. น. 77.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. น. 77.

<sup>11</sup> หยุต แสงอุทัย. (2548). คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 6). น. 269.



ลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และลักษณะ 3 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา 200 ถึงมาตรา 205 แต่มิได้มีการให้ความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ไว้แต่อย่างใด คงใช้คำนิยามตามมาตรา 1(1) ในการอธิบายความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยยังคงใช้บังคับตลอดมาจนถึงปัจจุบัน และการให้ความหมายคำว่าเจ้าพนักงานหมายถึงเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของรัฐไทยเท่านั้น ซึ่งหมายถึงจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย<sup>12</sup> ทำให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือที่ปฏิบัติไม่ใช่หน้าที่ของตน ก็ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงานแต่ถือเป็นบุคคลธรรมดา เป็นเหตุให้บรรดานักการเมือง ลูกจ้างส่วนราชการ พนักงานจ้างเหมาบริการ (outsourcer) ไม่ต้องรับผิดชอบในความผิดประเภทนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติสถานะของนักการเมืองให้เป็นองค์ประกอบความผิด เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ดังนั้นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา จึงมีความหมายแคบ คือเฉพาะการกระทำโดยข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้ง และกระทำผิดต่อหน้าที่ราชการตามที่ตนได้รับการแต่งตั้ง ทำให้บุคคลที่ใช้อำนาจรัฐเป็นจำนวนมากหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดีในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ต่อมาได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้นิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ครอบคลุมถึงนักการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ<sup>13</sup> และได้ให้นิยามคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้น

<sup>12</sup> จิตติ ดิงศภักดิ์. (2543). *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1* (พิมพ์ครั้งที่ 7). น. 73.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

การปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น<sup>14</sup> และกำหนดการกระทำในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นความผิดและมีโทษจำคุก<sup>15</sup> นับแต่ใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมาบรรดาบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับงานในหน่วยงานของรัฐทุกประเภทหรือใช้อำนาจทางปกครอง แม้จะมีได้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หรือไม่มีหน้าที่ แต่หากการกระทำครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แล้ว ก็ถือเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานนั้น เดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพยาน โดยเฉพาะ แรกเริ่มได้ยึดถือหลักพระธรรมศาสตร์ซึ่งพราหมณ์บุโรหิตนำมาใช้เช่นเดียวกับกฎหมายอื่นๆ ต่อมาสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 แห่งกรุงศรีอยุธยา จึงตราพระอัยการลักษณะพยานมหาศักราช 1894 ขึ้น<sup>16</sup> และยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับพยานกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายลักษณะอื่นๆ อีก เช่น ลักษณะรับฟ้อง ลักษณะตระลาการ การพิสูจน์คำนำลยุเพลิง ลักษณะโจร และลักษณะกู่หนี่ เป็นต้น ต่อมาถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 โดยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงนำแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายพยานของประเทศอังกฤษมาใช้<sup>17</sup> ต่อมาปี ร.ศ. 115 ได้มีการยกเลิกวิธีพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาล และให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 โดยมี การพิสูจน์ข้อเท็จจริงด้วยการสืบพยานแทน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2477

<sup>14</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 4 “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

<sup>15</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 123 “มาตรา 123 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>16</sup> ประมุข สุวรรณสร. (2526). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 8). น. 5.

<sup>17</sup> แหล่งเดิม. น. 8.

ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษ สำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 โดยใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 แทน<sup>18</sup> สิทธิประการแรกที่พยานได้รับตามกฎหมายใหม่นี้คือสิทธิที่จะให้การโดยสมบูรณ์ปราศจากการขัดขวางโดยมิชอบ ต่อมาปี พ.ศ. 2505 กรมตำรวจได้ออกประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ซึ่งมีบทว่าด้วยการคุ้มครองพยานอยู่ใน ลักษณะ 8 การสอบสวน หมวดที่ 6 การคุมพยานและการป้องกันพยานสำคัญในคดีอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพยานในคดีอาญาให้ไปเบิกความต่อศาลโดยไม่ถูกคุกคามขู่เข็ญ แต่ให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นประชาชนทั่วไปไม่คุ้มครองพยานที่เป็นข้าราชการประจำ ทหาร และตำรวจประจำการ<sup>19</sup> และในปี พ.ศ. 2538 กรมอัยการ ได้กำหนดมาตรการในการอำนวยความสะดวกให้แก่พยานโดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2538 ไว้สองกรณี คือ การปรับปรุงวิธีการส่งหมายเรียกพยานโดยการใช้วิธีการอื่น เข้ามาเสริมการส่งหมาย เช่น

<sup>18</sup> สมทรัพย์ อำนวย. (2541). *บทบาทของศาลในชั้นพิจารณากับการค้นหาความจริงในคดีอาญา*.

น. 28.

<sup>19</sup> ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 8 บทที่ 6 ข้อ 255 ด้วยปรากฏว่าคดีอาญาบางคดีในชั้นสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่ามีมูลความผิด จนพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องและยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ได้มีหมายเรียกพยานหรือผู้เสียหายไปเบิกความ พนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินการติดตามพยานหรือผู้เสียหายไปเบิกความได้ เพราะพยานไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งหรือพนักงานสอบสวนจดที่อยู่ของพยานไม่ละเอียดชัดเจนหรือเพิกเฉยจึงไม่ติดตามพยาน หรือพยานบิดพลิ้วไม่เต็มใจไปเบิกความ หรือถูกคุกคามขู่เข็ญ หรือได้รับผลประโยชน์ เป็นเหตุให้คดีขาดพยานหลักฐาน ทำให้ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง เกิดความเสียหายแก่คดี ฉะนั้น จึงให้พนักงานสอบสวนและผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบ ถือเป็นปฏิบัติดังต่อไปนี้.

1. พนักงานสอบสวนต้องสอบสวนตำบลที่อยู่ของพยานซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำ ทหาร หรือตำรวจประจำการ ให้ได้ความแน่ชัดว่ามีที่อยู่แท้จริงและชั่วคราวว่าอยู่ที่ใด สถานที่ทำงาน หรือสถานที่อื่นที่อาจติดต่อได้ หมายเลขโทรศัพท์ที่ทำงานและที่บ้าน รวมทั้งบันทึกบัตรประจำตัวไว้ และควรตรวจสอบว่ามีถิ่นที่อยู่ดังปรากฏในคำให้การจริงหรือไม่โดยวิธีไปดูให้รู้ถึงที่อยู่ของพยานและต้องคอยติดตามสอดส่องอยู่เสมอ ทั้งนี้ให้ลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานทุกครั้งเพื่อให้ได้ตัวพยานมาเบิกความยังศาล เมื่อผู้เสียหายหรือพยานมีที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง เช่น กรรมกรก่อสร้าง หรือมีกิจธุระชั่วคราว ก็ให้สอบถามว่าจะย้ายจากที่เดิมหรือเดินทางกลับเมื่อใด แล้วพิจารณาว่าจะเป็ระยะเวลาานานพอที่จะให้ผู้เสียหายหรือพยานไปเบิกความที่ศาลได้หรือไม่ และให้รีบทำสำนวนเสนอพนักงานอัยการโดยเร็วที่สุด แล้วขอทราบวันนัดสืบพยานจากพนักงานอัยการ ถ้าเห็นว่าไม่ทันและเป็นพยานสำคัญ ก็ให้สอบถามตำรวจท้องที่ เพื่อทราบตำบลที่อยู่แน่นอนของผู้เสียหายหรือพยานที่อ้างว่าอยู่จังหวัดอื่น พร้อมกับขอให้ช่วยสืบหาตัวผู้นั้นหรือขอความร่วมมือจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้ตำรวจท้องที่ที่ได้รับการร้องขอ รายงานผลให้ฝ่ายที่ขอทราบโดยด่วน

ส่งทางไปรษณีย์ หรือขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และการอำนวยความสะดวกในการเบิกจ่ายค่าตอบแทน รวมถึงการให้ความปลอดภัยแก่พยาน ตามระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528<sup>20</sup> กำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติต่อพยานโดยสุภาพและระลึกถึงสิทธิของพยานที่จะให้การโดยปราศจากการข่มขู่ สัททิตีที่จะได้รับค่าพาหนะ และเบี้ยเลี้ยง ซึ่งพนักงานอัยการต้องอำนวยความสะดวกแก่พยานเพื่อให้ได้รับสิทธิดังกล่าวด้วย

สิทธิของพยานที่จะได้รับความคุ้มครองและปฏิบัติที่เหมาะสมจากรัฐ และสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ มีกฎหมายบัญญัติรับรองครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>21</sup> และต่อมาก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ด้วยเช่นกัน<sup>22</sup> ส่วนมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นพยาน โดยเฉพาะมีการกำหนดขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เสนอ กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ โดยห้ามผู้บังคับบัญชาคลื่นแกล้งข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาต้องให้ความคุ้มครองมิให้ถูกคลื่นแกล้งหรือข่มขู่ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองเฉพาะข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ไม่รวมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจ บุคคลที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอิสระ โดยมาตรการคุ้มครอง 7 อย่างดังกล่าวขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติและไม่มีมาตรการลงโทษผู้บังคับบัญชาที่ฝ่าฝืนแต่อย่างใด และใช้คุ้มครองพยานในการดำเนินคดีวินัยเท่านั้น<sup>23</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 จึงได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับกับคดีอาญาทุกประเภทและกับพยานบุคคลทุก

<sup>20</sup> ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 78 “พนักงานอัยการพึงปฏิบัติโดยสุภาพต่อพยานและระลึกถึงสิทธิของพยานที่จะให้การโดยปราศจากการถูกข่มขู่ สัททิตีที่จะได้รับความคุ้มครอง สิทธิได้รับค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยง และพนักงานอัยการต้องอำนวยความสะดวกแก่พยานให้ได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างดีที่สุด”

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 244 “บุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 “มาตรา 40 (5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>23</sup> พัชรา เพ็ชรทวี. (มาตรการคุ้มครองพยานในการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551). สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 255, จาก <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/file/kumkrongpayan.pdf>

สถานะ มีมาตรการคุ้มครองพยาน 2 มาตรการ คือ มาตรการทั่วไป ได้แก่ การจัดเจ้าหน้าที่ดูแลความปลอดภัย หรือให้พยานอยู่ในที่ปลอดภัย หรือปกปิดข้อมูลที่สามารถระบุตัวพยานได้ และมาตรการพิเศษซึ่งใช้คุ้มครองคดีที่สำคัญ 6 กลุ่ม โดยวิธีการพิเศษ ได้แก่ การย้ายที่อยู่ จ่ายค่าเลี้ยงชีพ เปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียน จัดเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งนำมาใช้คุ้มครองพยานในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และมาตรา 103/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 แต่เนื่องจากมาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ยังไม่เพียงพอและเหมาะสมที่จะใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้พ้นจากการถูกกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาได้ จึงมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ขึ้น โดยเฉพาะ 4 มาตรการ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้แก่ มาตรการรักษาข้อมูลส่วนตัวไว้เป็นความลับ มาตรการยกย่องโดยเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งหน้าที่เป็นกรณีพิเศษ มาตรการคุ้มครองการทำงาน และมาตรการกันไว้เป็นพยาน

### 2.1.2 วิวัฒนาการตามกฎหมายต่างประเทศ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ เกิดขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก และไม่มีประเทศใดที่ผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิดจะไม่ถูกตอบโต้ แต่แต่ละประเทศจึงมีวิวัฒนาการกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้แจ้งเบาะแส ข้อมูล หรือเป็นพยาน ขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางประเทศคุ้มครองทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและลูกจ้างภาคเอกชนที่เป็ผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด เพื่อคุ้มครองให้พ้นจากการถูกกลั่นแกล้ง หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นการตอบโต้การเปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด โดยวิวัฒนาการในต่างประเทศมีดังนี้

#### 2.1.2.1 กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

การถือกำเนิดของกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ข้อมูล หรือเป็นพยานของประเทศสหรัฐอเมริกา (whistleblower protection) ครั้งแรก เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1777 ภายหลังกาลงนามประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ โดยขณะเรือรบ Warren จอดทอดสมอนอกเมือง Providence, Rhode Island ลูกเรือและนาวิกโยชิน 10 นาย ได้พบความลับว่า พลเรือจัตวา Esak Hopkins ผู้บัญชาการกองทัพเรือภาคพื้นยุโรป มีส่วนร่วมในการทรمانทหารเรืออังกฤษที่เขาจับได้ อย่าง

โทครายป่าเถื่อน กัปตันเรือ John Grannis ถูกเลือกให้เป็นผู้นำเสนอเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสภาองเกรส ซึ่งสภาองเกรส ได้มีมติถอดถอนพลเรือจัตวา Esak Hopkins ออกจากตำแหน่ง คดีไม่จบเพียงเท่านี้ พลเรือจัตวา Esak Hopkins โกรธแค้นและแก้เผ็ดทันทีด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้เปิดเผยข้อมูลในความผิดฐานหมิ่นประมาท นายทหารเรือผู้ให้ข้อมูลต่อสภาองเกรส สองคนคือ Samuel Shaw และ Richard Marven ถูกจำคุก จากนั้นสภาองเกรส จึงได้ออกกฎหมาย Freedom of Information Act คุ่มครองผู้เปิดเผยข้อมูลขึ้นครั้งแรก ด้วยเหตุผลที่ว่า “เป็นหน้าที่ของทุกคนในการดูแลประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับการดูแลที่อยู่อาศัย ด้วยการให้ข้อมูลต่อสภาองเกรสหรือหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยเร็วที่สุดเกี่ยวกับการกระทำผิดใดๆ การหลอกลวง หรืออาชญากรรมที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาจากการรู้เห็นของเขา”<sup>24</sup> ต่อมาได้มีกฎหมาย คุ่มครองผู้เปิดเผยข้อมูลของเจ้าหน้าที่ทหารอีกฉบับคือ Military Whistleblower Protection Act of 1988 และกฎหมายระดับรัฐบาลกลางคุ่มครองผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการการทุจริตระหว่างภาครัฐกับเอกชนหรือฮั้วประมูล คือ The False Claims Act (31 U.S.C. §§ 3729–3733, also called the "Lincoln Law")<sup>25</sup>

ส่วนการคุ่มครองเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างภาครัฐนั้น เมื่อปี ค.ศ. 1978 สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมาย The Civil Service Reform Act of 1978 ซึ่งมีเนื้อหาให้ความคุ่มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐรวมอยู่ด้วย แต่การคุ่มครองไม่เพียงพอในทางปฏิบัติจริง ต่อมา ค.ศ. 1989 สภาองเกรสจึงผ่านกฎหมาย The Whistleblower Protection Act of 1989 เพื่อคุ่มครองผู้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐโดยตรง ในช่วงแรกที่บังคับใช้กฎหมาย The Whistleblower Protection Act of 1989 จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภาองเกรสที่มุ่งคุ่มครองผู้ให้ข้อมูลการร้องเรียนต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมีจำนวนมากขึ้น แต่ยังมีรายงานความไม่พึงพอใจของลูกจ้างในการร้องเรียนต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติม The Whistleblower Protection Act of (Public Law No.103-424) เพิ่มการคุ่มครองแก่ลูกจ้างโดยให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ (advers personnel action) ด้วยตนเองต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่ปัญหาก็ยังไม่หมดไป โดยคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ประจำรัฐบาลกลาง (The United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ถูกวิพากษ์ว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม The Whistleblower Protection Act อีกครั้งใน

<sup>24</sup> Stephen M. Kohn (*The Whistle-Blowers of 1777*) (online). Retrieved February 9, 2014, from [http://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html?_r=0)

<sup>25</sup> แหล่งเดิม.

ค.ศ. 2001 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างภาครัฐในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ<sup>26</sup>

The Whistleblower Protection Act of 1989 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้างและอดีตลูกจ้างภาครัฐ กับผู้สมัครงานภาครัฐ ที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้อง การใช้เงินโดยไม่คุ้มค่า หรือการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง มิให้ถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เช่นการกลั่นแกล้ง ข่มขู่ คุกคาม ซึ่งเป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว<sup>27</sup>

2.1.2.2 กฎหมายของประเทศในยุโรป ภายใต้บังคับมาตรา 22a และมาตรา 22b แห่งธรรมนูญสหภาพยุโรป (European Union institutions) เจ้าหน้าที่หรือพนักงานราชการ (Officials, or civil servants) มีหน้าที่รายงานการฉ้อโกง (fraud) ทุจริต (corruption) และกิจกรรมที่ผิดกฎหมายอื่นๆ สถาบันหน่วยงานถูกห้ามกระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด (whistleblower) หรือผู้ได้รับคำบอกเล่าจากผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด (secondary whistleblower) ที่ได้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิดโดยสุจริต<sup>28</sup> แต่มีใช้ทุกประเทศในยุโรปที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด (whistleblower protection) โดยตรง วิวัฒนาการของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด (whistleblower protection) ของประเทศในสหภาพยุโรปมีดังนี้

(1) ประเทศอังกฤษ ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในด้านมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด (whistleblower) โดยเป็นหนึ่งในประเทศแรกๆ ในยุโรปที่บัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด (whistleblower) การบัญญัติกฎหมายเกิดขึ้นภายหลังอุบัติเหตุที่นำเสร้านึ่งน่าจะหลีกเลี่ยงได้ โดยเจ้าหน้าที่ได้ทราบถึงอันตรายแต่โดยหน้าที่ไม่สามารถเปิดเผยเรื่องดังกล่าวได้ เหตุการณ์นี้ในที่สุดจึงได้มีการตรา Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA) กฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิดทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงภาคเอกชนที่ทำงานให้ภาครัฐตามสัญญาจ้างเหมา (outsource)<sup>29</sup>

<sup>26</sup> พงศ์เทพ จารุสุติน. (2547). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option>

<sup>27</sup> แหล่งเดิม.

<sup>28</sup> Thad M.Guyer, Nikolas F. Peterson. (2013). *The current state of whistleblower law in Europe: A report by The Government Accountability Project.* p. 9.

<sup>29</sup> แหล่งเดิม. น. 12-14.

(2) ประเทศฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล (whistleblower protection) ที่เฉพาะเจาะจง แต่มีการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลอยู่ในกฎหมายต่างๆ เช่น French Anti-Corruption Act ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลทั้งภาครัฐและเอกชน หรือ French Labour Code<sup>30</sup>

(3) ประเทศเยอรมัน ไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด (whistleblower protection) ที่เฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส แต่ผู้เปิดเผยข้อมูลอาศัยการปะติดปะต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 20(3) แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Grundgesetz) เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองทางอ้อม การไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิดโดยตรง ทำให้พนักงานมีความลังเลที่จะก้าวต่อไปข้างหน้าเพื่อเปิดเผยเบาะแสหรือข้อมูลความผิด<sup>31</sup>

### 2.1.3 วิวัฒนาการตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ สร้างความเสียหายให้แก่ทุกสังคมโดยไม่มีข้อยกเว้น รูปแบบการกระทำผิดมีทั้งที่กระทำเป็นส่วนตัวและที่กระทำร่วมกันเป็นขบวนการโดยอาจร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคลากรภาคเอกชนภายในรัฐเดียวกันหรือกับเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของรัฐอื่น หรือใกล้เคียงองค์กรอาชญากรรมที่ยากแก่การปราบปราม รวมถึงมีแนวโน้มกระทำผิดข้ามชาติ หลายประเทศจึงร่วมมือกันในลักษณะของอนุสัญญาหลายฉบับ<sup>32</sup> ดังนี้

2.1.3.1 อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต The Council of Europe Civil Law Convention on Corruption เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการทุจริตฉบับที่สองของคณะมนตรีของยุโรป โดยรัฐภาคีได้รับข้อบทของอนุสัญญาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1999 อนุสัญญานี้ได้เรียกร้องให้รัฐภาคีตรากฎหมายภายในรองรับมาตรการเยียวยาความเสียหายทางแพ่ง ให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริต และจะต้องให้บุคคลดังกล่าวสามารถปกป้องพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ได้ เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับแรก อนุสัญญาฉบับที่สองจะเริ่มมีผลใช้บังคับหลังจากที่มีรัฐภาคีให้การสัตยาบันครบ 14 ประเทศ ลักษณะคือ (1) เป็นความพยายามแรกในการจำกัดความถูกระเบียบระหว่างประเทศร่วมสำหรับการฟ้องร้องพลเมืองในกรณีการทุจริต (2) เป็นเครื่องมือผูกพันตามกฎหมายและครอบคลุมกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน (3) ขอบเขตแคบกว่าอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต เพราะเน้นเฉพาะการให้สินบนและการกระทำที่

<sup>30</sup> แหล่งเดิม. น. 14-15.

<sup>31</sup> แหล่งเดิม. น. 16-17.

<sup>32</sup> รวมกฎหมายต่อต้านทุจริตระหว่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2557, จาก



คล้ายกันเท่านั้น ที่สำคัญคือมีข้อบทปกป้องลูกจ้างผู้ให้ข้อมูลการทุจริต เพื่อความมั่นใจในความถูกต้องของบัญชี การตรวจสอบบัญชีภาคเอกชนและความร่วมมือระหว่างประเทศ และทำให้การควบคุมการทุจริตส่วนหนึ่งผู้เสียหายดำเนินการด้วยตัวเอง นอกจากนี้ ทางสภายุโรปยังได้มีกลไกที่เรียกว่า Group of States against Corruption (GRECO) โดยทำหน้าที่ตรวจสอบให้รัฐสมาชิกปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญาทั้งสองฉบับ<sup>33</sup>

2.1.3.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003) เกิดจากผลการพิจารณาในที่ประชุมสหประชาชาติว่า ปัญหาและภัยคุกคามจากการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมโลกได้ทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้มีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม เนื่องจากลักษณะของพฤติกรรมกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในลักษณะเครือข่ายข้ามพรมแดนประเทศ จึงควรสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน อนุสัญญานี้จึงถือกำเนิดขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ในการสร้างมาตรฐานกลางในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐภาคี และเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการให้ความร่วมมือระหว่างกัน<sup>34</sup>

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548 มีประเทศที่ลงนามรับรอง จำนวน 140 ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยมีประเทศที่ให้สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติ อนุสัญญาแล้ว จำนวน 88 ประเทศ โดยประเทศไทยลงนามรับรองอนุสัญญาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546<sup>35</sup> (ซึ่งวันที่ 9 ธันวาคมของทุกปีเป็นวันต่อต้านการทุจริตสากล) และให้สัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีสมาชิก เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายภายในอนุวัติให้การเป็นไปตามอนุสัญญา ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่จะถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา<sup>36</sup> ตามอนุสัญญานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและต่อสู้กับการคอร์รัปชัน รวมถึงการนำ

<sup>33</sup> แหล่งเดิม.

<sup>34</sup> แหล่งเดิม.

<sup>35</sup> UNODC. (United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 2 April 2014). (online). Retrieved June 28, 2014, from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

<sup>36</sup> วีรวิท คงศักดิ์. การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2557, จาก [http://www.moralcenter.or.th/ewt\\_news.php?nid=529&filename=index](http://www.moralcenter.or.th/ewt_news.php?nid=529&filename=index)

ทรัพย์สินกลับคืนมา ส่งเสริมความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และการบริหารกิจการสาธารณะ และ  
 สาธารณะสมบัติของชาติ อย่างเหมาะสม รัฐภาคีต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการต่อต้าน  
 การทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการทางบริหารให้เหมาะสมและ  
 เพียงพอแก่การต่อต้านการทุจริต และให้มีกฎหมายหรือมาตรการที่ส่งเสริมให้สังคมมีส่วนร่วมใน  
 การตรวจสอบและป้องกันการคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของชาติ  
 ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ สุขอนามัยสาธารณะและศีลธรรม<sup>37</sup> และต้องมีมาตรการที่เหมาะสม  
 ภายใต้ระบบกฎหมายภายในเพื่อที่จะคุ้มครองการตอบโต้ การคุกคามพยานหรือผู้เสียหายซึ่งให้  
 ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดกระบวนการคุ้มครองด้านเนื้อ  
 ตัวร่างกาย เช่น การย้ายที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงาน ปกปิด หรือเปิดเผยอย่างจำกัดซึ่งข้อมูลที่จะสามารถ  
 ระบุตัวของพยานหรือผู้เสียหายได้ การอนุญาตให้พยานหรือผู้เสียหายเบิกความในสถานที่ที่  
 ปลอดภัย หรือการเบิกความผ่านเทคโนโลยีโทรคมนาคม หรือวิธีการอื่นใดที่เพียงพอในการ  
 คุ้มครองความปลอดภัยของพยาน และให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับเหยื่อจากการถูกระทำซึ่ง  
 อยู่ในฐานะพยานด้วย และต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ซึ่งให้ข้อมูลด้วย  
 ความสุจริต และมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าจะมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น และผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวได้รับ  
 การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือต้องเผชิญหน้ากับการถูกระทำใด ๆ ที่เป็น  
 ความผิดตามกฎหมาย ผู้ให้ข้อมูลอาจถูกตอบโต้หรือกลั่นแกล้งจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการให้  
 ข้อมูลนั้น<sup>38</sup> โดยความคุ้มครองนี้รวมถึงญาติและบุคคลอื่นที่เป็นผู้ใกล้ชิด โดยผู้รายงานข้อเท็จจริง  
 ตามอนุสัญญาข้อดังกล่าวมีความหมายกว้างกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของ  
 ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 ของ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย

2.1.3.3 อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
 African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (เดิมชื่อ The Organization of  
 African Unity) ได้รับการรับรองในปี 2005 วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ได้แก่ การเสริมสร้าง  
 ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อกระชับกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มี  
 ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้กฎหมายภายในของรัฐสมาชิกมีความประสานสอดคล้องกันมาก  
 ขึ้นด้วย รวมทั้งการกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดอาญา โดยในอนุสัญญาฉบับนี้มาตรา 4 นี้ได้

<sup>37</sup> เกียติ ก้อง กิจการเจริญดี. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในอนุสัญญา  
 สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2557, จาก  
[http://km.moi.go.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=738&Itemid=26](http://km.moi.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=738&Itemid=26)

<sup>38</sup> แหล่งเดิม.

ให้ตัวอย่างของการทุจริตอย่างกว้างคือหมายถึง ผู้ทำการทุจริตนั้นมีได้ทั้งผู้ให้และผู้รับ และผู้ที่เข้าข่ายที่จะทำการทุจริตได้นั้นมิได้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่ทำงานในภาคเอกชนด้วย<sup>39</sup> ลักษณะสำคัญของอนุสัญญา คือ

(1) การมีขอบเขตกว้างและครอบคลุมทั้งการให้สินบนและการรับสินบน การค้าอิทธิพลการได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำทุจริต

(2) มีข้อกำหนดกว้างครอบคลุมและอยู่ในลักษณะที่จะมีผลผูกพัน

(3) รัฐสมาชิกเริ่มดำเนินการด้านการบัญญัติข้อกำหนดและมาตรการอื่นๆ เพื่อสร้าง “Convention’s offence” โดยสร้างความแข็งแกร่งให้แก่มาตรการการควบคุมระดับชาติเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการก่อตั้งและดำเนินการของบริษัทต่างชาติในอาณาเขตของรัฐนั้นๆ จะกระทำตามบทบัญญัติกฎหมายของชาติ อีกทั้งมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อต่อต้านการทุจริตระดับชาติ และการผ่านกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและพยาน ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยบทลงโทษการให้รายงานเกี่ยวกับการทุจริตอันเป็นเท็จด้วย

(4) อนุสัญญานี้มีลักษณะครบวงจร และมีการใช้ประโยชน์ถ้อยคำที่อยู่ในลักษณะเป็นพันธกรณีแบบบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม<sup>40</sup>

## 2.2 แนวความคิดของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่

การตรวจสอบความจริงของเรื่องในการดำเนินคดีอาญานั้น ต้องอาศัยพยานหลักฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการพิสูจน์ความจริงของเรื่อง การเริ่มต้นดำเนินคดีหากไม่มีผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีอาญา อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องมีเบาะแสหรือข้อมูลเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบและใช้เป็นแนวทางในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินคดีต่อไปได้ หรือเมื่อดำเนินคดีไปแล้วพยานหลักฐานในคดีจะต้องมีความน่าเชื่อถือ มีคุณภาพและเพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้กระทำผิดได้ รวมถึงพร้อมที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีในชั้นศาลด้วย ซึ่งเป้าหมายสุดท้ายของการมีพยานหลักฐานคือใช้เป็นเครื่องมือในการพิสูจน์ความจริงของเรื่องในการพิจารณาคดีในชั้นศาล มิฉะนั้นแล้วพยานหลักฐานนั้นก็ไร้ประโยชน์ ดังนั้นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล จึงมีความจำเป็นต่อการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มต้นในชั้นเจ้าพนักงานกระทำการพิจารณาคดีในชั้นศาล ซึ่ง

<sup>39</sup> รวมกฎหมายต่อต้านทุจริตระหว่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2557, จาก

<http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=3610>

<sup>40</sup> แหล่งเดิม.



จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 20 หรือตามวิธีพิจารณา คติยาเสพติด พ.ศ. 2550 มาตรา 13 พยานหลักฐานจึงเป็นเครื่องมือสำคัญใน “การตรวจสอบความ จริง” ในคดีอาญา ทั้งในชั้นสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องและพิจารณา แม้ว่าการนำพยานเข้าสู่การ ดำเนินคดีจะมีข้อจำกัดการนำสืบ ข้อจำกัดการรับฟัง และน้ำหนักความน่าเชื่อถือในการรับฟังก็ตาม แต่ถ้าหากขาดพยานหลักฐานในการใช้พิสูจน์ความจริงแห่งคดีแล้วก็เหมือนขาดเครื่องมือในการ พิจารณาคดีทำให้การอำนวยความยุติธรรมไม่สามารถดำเนินต่อไปได้<sup>43</sup> แล้วที่เหมือนกันก็คือหาก ไม่มีการเริ่มต้นคดีด้วยการกล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือหากขาด พยานหลักฐานแล้ว กระบวนพิจารณาในชั้นศาลไม่อาจดำเนินขึ้นได้ ดังนั้นพยานหลักฐานจึงมี ความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาคดีอาญาอย่างขาดไม่ได้เลย

### 2.2.2 ความสำคัญของพยานบุคคลต่อกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

พยานบุคคล หมายถึง ผู้ที่จะต้องเปิดเผยถึงการรับรู้ของตนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงโดยการ ให้ถ้อยคำ ดังนั้นพยานบุคคลจึงต้องเป็นผู้ที่รับรู้เหตุการณ์ด้วยตนเอง และจดจำได้ และมาถ่ายทอด สิ่งที่รับรู้ขึ้นมาให้เจ้าพนักงานหรือศาลฟัง ไม่ใช่ความเห็นในสิ่งที่รับรู้หรือเห็นมา ยกเว้น สิ่งที่รับรู้ มานั้นยังไม่มีเครื่องวัดจำนวนที่ชัดเจนแน่นอนแต่จะต้องให้ความเห็นประกอบด้วยเพื่อให้ผู้รับสาร เข้าใจ เช่น ระดับความสว่างของแสง ความเร็ว ขนาด ปริมาณ หรือน้ำหนัก หลักการสืบพยานตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 229 กำหนดให้ศาลเป็นผู้สืบพยาน จะสืบในศาล หรือนอกศาลก็ได้ แล้วแต่เห็นควรตามลักษณะของพยาน ดังนั้นพยานบุคคลในคดีอาญาจึงไม่ใช่ พยานโจทก์หรือพยานจำเลย<sup>44</sup> ผู้ที่สามารถเป็นพยานบุคคลในคดีอาญาได้ ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับคดี แพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 95 และมาตรา 96 ส่วนข้อยกเว้นผู้ที่จะเป็น พยานบุคคลในคดีอาญาไม่ได้ ได้แก่กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 232 ซึ่งห้ามโจทก์อ้างจำเลยเป็นพยาน หลักเกณฑ์นี้เดิมศาลตีความขยายไปถึงพยานหลักฐานที่ฝ่ายจำเลย นำสืบเข้ามาในคดีด้วย หรือแม้จำเลยตอบคำถามค้านยอมรับว่าได้กระทำความผิดจริง ก็ห้ามโจทก์อ้างมา เป็นประโยชน์แก่คดีของโจทก์ แต่ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 176 หรือตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีอาญาในศาล แขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 20 หรือตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ให้ศาลรับฟังลงโทษจำเลยได้ ข้อห้ามตามมาตรา 232 นี้ ห้ามเฉพาะจำเลยที่ถูกฟ้องเท่านั้น ส่วน

<sup>43</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2546). การบริหารจัดการระบบงานคุ้มครองพยานของสำนักงาน คุ้มครองพยานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน ในคดีอาญา พ.ศ. 2546 (เอกสาร ประกอบการสัมมนา). น. 7.

<sup>44</sup> คณิต ณ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 7). น. 219

บุคคลที่อาจเป็นจำเลยด้วยแต่ได้ถูกกันไว้เป็นพยาน หรือจำเลยคนที่โจทก์ได้ถอนฟ้องแล้ว ไม่ต้องห้ามรับฟังแต่อย่างใด<sup>45</sup> หรือในกรณีเป็นจำเลยที่โจทก์แยกฟ้องเป็นคนละคดี หรือจำเลยบางคนที่โจทก์ถอนฟ้องแล้ว ไม่ห้ามโจทก์อ้างจำเลยในคดีหนึ่งเป็นพยานในอีกคดีหนึ่งหรือจำเลยที่ถอนฟ้องแล้วเป็นพยาน ในคดีนั้น ส่วนในกรณีที่จำเลยอ้างตนเองเป็นพยานได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 233 นั้น ก็ไม่ถือว่าจำเลยเป็นพยานบุคคลในคดีอาญา<sup>46</sup> เพราะแม้จะให้การเท็จก็ไม่เป็นความผิดอาญา ซึ่งสอดคล้องกับการห้ามโจทก์อ้างจำเลยเป็นพยาน ที่จะเป็นการบังคับให้จำเลยต้องพูดความจริง โดยที่จำเลยมีเอกสิทธิ์ที่จะไม่พูด เพียงแต่ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2551 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 233 วรรคสอง บัญญัติให้คำเบิกความของจำเลย ใช้ชั้นจำเลยนั้นได้ และในกรณีผู้พิพากษา อัยการ เป็นผู้รู้เห็น เหตุการณ์ กรณีนี้ถือว่าหน้าที่การเป็นพยานบุคคลต้องมาก่อน จะทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปพร้อมกัน ไม่ได้<sup>47</sup> เพราะการเป็นพยานนั้นเป็นเรื่องเฉพาะตัวที่ให้ผู้อื่นเป็นแทนไม่ได้ แต่หน้าที่ผู้พิพากษา อัยการ ให้ผู้มีตำแหน่งหน้าที่อย่างเดียวกันหรือทนายความผู้อื่นทำหน้าที่แทนได้ สำหรับทนายความ ถือว่าเป็นผู้ช่วยศาลในการค้นหาความจริง หากเป็นพยานด้วย และเป็นทนายด้วย ย่อมทำให้การค้นหาความจริงเสียไป ข้อเท็จจริงในคดีอาญานั้น มีแต่พยานบุคคลเท่านั้นที่สามารถยืนยันข้อเท็จจริงในคดีได้ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบ ในขณะที่พยานวัตถุและพยานเอกสารไม่สามารถพูดได้และจะต้องนำพยานบุคคลมาสืบประกอบพยานวัตถุและพยานเอกสารจึงจะรับฟังได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226/3<sup>48</sup> ดังนั้น พยานบุคคลจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณา คดีอาญาเป็นอย่างยิ่ง

<sup>45</sup> แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

<sup>46</sup> แหล่งเดิม. น. 221.

<sup>47</sup> แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

<sup>48</sup> มาตรา 226/3 ข้อความซึ่งเป็นการบอกเล่าที่พยานบุคคลได้นำมาเบิกความต่อศาลหรือที่บันทึกไว้ใน เอกสารหรือวัตถุอื่นใดซึ่งอ้างเป็นพยานหลักฐานต่อศาล หากนำเสนอเพื่อพิสูจน์ความจริงแห่งข้อความนั้น ให้ถือเป็นพยานบอกเล่า

ห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานบอกเล่า เว้นแต่

(1) ตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมของพยานบอกเล่าที่น่าเชื่อว่าจะพิสูจน์ความจริงได้ หรือ

(2) มีเหตุจำเป็น เนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความเกี่ยวใน เรื่องที่จะให้การเป็นพยานนั้นด้วยตนเองโดยตรงมาเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความ ยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่า

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าไม่ควรรับไว้ซึ่งพยานบอกเล่าใด และคู่ความฝ่ายที่เกี่ยวข้องร้องคัดค้านก่อนที่

2.2.3 แนวความคิดในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยานในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่

ในคดีอาญาทั่วไปนั้น จะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131<sup>49</sup> เว้นแต่ผู้เสียหายฟ้องคดีเองโดยมิได้มีผู้ใดร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ในส่วนที่เกี่ยวกับพยานเอกสารและพยานวัตถุ พนักงานสอบสวนก็จะรวบรวมเข้าสำนวนการสอบสวนหรือทำบัญชีของกลางไว้ ซึ่งหากพยานเอกสารและพยานวัตถุนั้นมิใช่ทรัพย์สินมีค่า หรือเป็นพยานที่มีความหมายสำคัญต่ออัยการเมือง ข้าราชการระดับสูง บุคคลที่ร้ายหรือมีชื่อเสียง เช่น คดีลักเพชรจากพระราชวังของกษัตริย์ประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเพชรของกลางสูญหายแล้วส่งเพชรเทียมคืน ไปจนถูกลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูต หรือคดีสนามกอล์ฟรุกกล้าพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาสอยดาวจังหวัดจันทบุรี มีการเอาแผนที่ภาพถ่ายทางดาวเทียมบอกพิกัดป่ากับสนามกอล์ฟ ออกจากสำนวนโดยไม่ส่งให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยความเห็นและสำนวน ซึ่งนอกจากสาเหตุดังกล่าวนี้แล้วก็ไม่แน่ว่าจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง บิดเบือน หรือทำให้สูญหาย ซึ่งพยานหลักฐานแต่อย่างใด แต่สำหรับพยานบุคคลซึ่งมีชีวิต จิตใจ มีความนึกคิด สามารถเรียนรู้ได้ว่าการกระทำอะไร จะส่งผลอย่างไรบ้าง และผลที่เล็งเห็นนั้นก็จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมหรือแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมและบุคลิกภาพตามทฤษฎีของ Abraham Maslow กล่าวไว้ว่า แรงจูงใจเพื่อความปลอดภัยแห่งตนเองและทรัพย์สินของตน (Safety Need) เป็นความต้องการอันดับแรก<sup>50</sup> และเป็นที่ยอมรับกันว่าคำให้การพยานบุคคลมักมีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อาจเกิดจากอคติส่วนตัว สาเหตุโกรธเคือง มีส่วนได้เสียในคดี หรือถูกข่มขู่ ในกรณีหลังนี้ทำให้พยานบุคคลไม่กล้ามาให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานและศาล หรือให้ถ้อยคำบิดเบือนความจริง เพราะเกิดความหวาดกลัวภัยอันตรายที่จะเกิดต่อชีวิต ทรัพย์สิน เสรีภาพของตนหรือบุคคลในครอบครัว อันเนื่องมาจากการถูกคุกคาม ข่มขู่จากผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหา ทำให้ไม่มีพยานหลักฐานลงโทษผู้กระทำผิดได้ โดยเฉพาะอย่าง

---

ศาลจะดำเนินคดีต่อไป ให้ศาลจดรายงานระบุนาม หรือชนิดและลักษณะของพยานบอกเล่า เหตุผลที่ไม่ยอมรับ และข้อคัดค้านของกลุ่มความฝ่ายที่เกี่ยวข้องไว้ ส่วนเหตุผลที่กลุ่มความฝ่ายคัดค้านยกขึ้นอ้างนั้น ให้ศาลใช้ดุลพินิจจดลงไว้ในรายงานหรือกำหนดให้กลุ่มความฝ่ายนั้นยื่นคำแถลงต่อศาลเพื่อรวมไว้ในสำนวน

<sup>49</sup> มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความคิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

<sup>50</sup> Kendra Cherry. (Maslow's Needs Hierarchy). (online). Retrieved June 25, 2014, from [http://psychology.about.com/od/theoriesofpersonality/ss/maslows-needs-hierarchy\\_3.htm](http://psychology.about.com/od/theoriesofpersonality/ss/maslows-needs-hierarchy_3.htm)

ยิ่งในกรณีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และผู้มีอิทธิพล ที่กระทำความผิดแล้วยังสามารถ ลอยนวลอยู่ในสังคมได้อย่างสุขสบาย ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมในระดับที่ ประชาชนไม่ยอมรับและไม่เชื่อถือกระบวนการยุติธรรม

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ มีความแตกต่างกับอาชญากรรมทั่วไป ทั้งในด้านตัวผู้กระทำความผิด กฎหมาย กฏ คำสั่งและระเบียบที่เกี่ยวกับความผิด และความสัมพันธ์ทาง กฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์หรือทราบเบาะแสหรือ ข้อมูลความผิด เนื่องจากพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความผิดประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ จะต้องปฏิบัติร่วมกันหรือเกี่ยวข้องกันกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ความเกรงกลัวในอำนาจและ อิทธิพลของผู้กระทำความผิด การถูกครอบงำด้วยการคุกคาม ข่มขู่ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายปฏิบัติ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล โดยไม่เป็นธรรม ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถหรือโอกาสในการเริ่มต้นดำเนินคดีรวมถึงการพิสูจน์ ความจริงโดยพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีในชั้นศาลด้วย มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แต่ คุ้มครองในฐานะเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป จึงไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอต่อการคุ้มครอง ความ จำเป็นดังกล่าวจึงเป็นแนวความคิดที่จะต้องมีการทางกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อ หน้าที่โดยเฉพาะ เพื่อให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในหน้าที่การงานหรือชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อ การได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริงและส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมและการ ปราบปรามการทุจริต<sup>51</sup>

#### 2.2.4 ความหมายของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่

สังคมไทยมีถ้อยคำที่ใช้เรียกการทุจริตในภาครัฐ หลายคำด้วยกัน ทั้งภาษาพูด ภาษา ราชการ และภาษากฎหมาย แต่ละถ้อยคำก็มีความหมายที่คล้ายกันหรืออาจต่างกัน ไปบ้างในกรณี การนิยามความหมายตามกฎหมาย หรือตามแต่นักวิชาการแต่ละคนจะนิยามความหมาย ส่วนใน ระดับนานาชาติก็มีถ้อยคำเฉพาะสำหรับเรียกความผิดประเภทนี้เช่นกัน ซึ่งพอจะจำแนกความหมาย ได้ดังนี้

(1) ถ้อยคำบ่งหลวม แยกเป็น 2 คำ คือ การฉ้อราษฎร์ หมายถึงความถึง การที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยทำให้ราษฎรเข้าใจว่าต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ แล้วเอาเงิน นั้นไปเป็นของตนเอง และการบังหลวม หมายถึงความถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเบียดบังเอาทรัพย์สิน

<sup>51</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส. (การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการในคดี คอร์รัปชัน). สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2557, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/301244>



ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ศาสตราจารย์ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร ได้ใช้คำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง ในความหมายอย่างเดียวกับคำว่า corruption<sup>52</sup>

(2) โกงเงินหลวง หมายความว่า การนำทรัพย์สินของทางราชการมาเป็นของตนโดยการปลอมแปลงเอกสารการใช้จ่ายเงินหรือทุจริตทางบัญชี<sup>53</sup>

(3) กินสินบวทรคาคสินบน หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐรับเงินหรือทรัพย์สินตอบแทนจากราษฎรเพื่อปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำว่าสินบนตามพจนานุกรมลब्บราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายความว่า ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่จะให้เป็นเครื่องบูชาคุณ หรือตอบแทนผู้ที่ช่วยเหลือให้สำเร็จตามความประสงค์หรือทรัพย์สินที่จะให้เพื่อจูงใจให้ทำผิดต่อหน้าที่โดยผู้ให้มุ่งประโยชน์ตอบแทน<sup>54</sup>

(4) คอรัปชัน (corruption) หมายความว่า การละเมิดกฎหมายและจริยธรรม รวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำตาม Webster's New World Dictionary of the American Language อธิบายไว้ว่า corruption มาจากภาษาอังกฤษสมัยกลางและภาษาฝรั่งเศสเก่า มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า "Corruptio" มีคำแปลและความหมายหลายนัย คือ การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำกลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย ความเสื่อมทราม การสินบน เลื่อมสลายหรือน่าเบื่อ สิ่งของหรืออิทธิพลใช้ในทางที่ผิด

ตามคำแปลอย่างไม่เป็นทางการในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร "corruption" หมายถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งครอบคลุมถึงการให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต การเข้ามีส่วนได้เสียสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูงหรือการให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้อง การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ

Funk and Wagnals new standed Dictionary of the English Language ได้อธิบาย corruption ไว้ว่าหมายถึงการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบวทรคาคสินบน<sup>55</sup>

<sup>52</sup> ที่มา: ภูมินทร์ โสสิงห์. การทุจริตคอรัปชันและผลประโยชน์ของบุคคล. สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2557, จาก <http://www.l3nr.org/posts/350177>

<sup>53</sup> แหล่งเดิม.

<sup>54</sup> แหล่งเดิม.

<sup>55</sup> แหล่งเดิม.

The Shorter Oxford English Dictionary อธิบาย corruption ไว้ว่าเป็นการทำให้เสื่อมความเชื่อตรง โดยรับสินบนหรือช่วยเหลือกันใช้วิธีปฏิบัติมิชอบ<sup>56</sup>

The Columbia Encyclopedia อธิบาย corruption ไว้ว่าเป็นการปฏิบัติมิชอบในทางการเมืองและการปกครอง มีความหมายหลายนัย เช่น การกินสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้านหรือเอกชนโดยที่ชอบพอกันและการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยอมอนุญาตเกี่ยวกับที่ดินหรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัล<sup>57</sup>

ที่ประชุมสภาประชาคมยุโรป (Council of Europe) ได้มีมติให้คำจำกัดความของคำว่า corruption ไว้ว่าหมายถึงการใช้อำนาจสาธารณะโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน หรือการให้สินบนและความประพฤติทั้งหลายของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชน ตัวแทนหรือฐานะความสัมพันธ์อื่นๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใดๆ โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น สำหรับการ corruption ภาคธุรกิจเอกชนหมายถึงการที่กรรมการหรือผู้บริหารใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้มาจากผู้ถือหุ้นหรือตัวแทนผู้ถือหุ้น ในการบริหารและดำเนินนโยบายของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน<sup>58</sup>

ตามหนังสือ Political Corruption; Reading in Comparative Analysis โดย Arnold J. Heidenheimer ได้แบ่งกลุ่มแนวความคิดเกี่ยวกับนิยามของคำว่า corruption ไว้ 3 กลุ่มได้แก่

ก. กลุ่มความคิดเน้นถึงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ (Public Office Centered Definition) David H. Bayley ให้ความหมายว่า คอร์รัปชันในส่วนที่เกี่ยวกับการรับสินบนนั้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง ซึ่งคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดอันเกิดจากการเห็นประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเงินตราเสมอไป M. McMullan กล่าวในหนังสือชื่อ A Theory of Corruption ว่า “ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่าเป็นเงิน เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือใช้การเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควรถือว่าข้าราชการผู้นั้น “คอร์รัปชัน”<sup>59</sup>

ข. กลุ่มความคิดเน้นทางด้านเศรษฐกิจ (Market Centered Definition) Jacob Van Klaveren ให้ความหมายว่า “ข้าราชการที่คอร์รัปชันถือว่าตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นธุรกิจซึ่งตนอาศัยเป็นที่กอบโกยอารายได้ให้มากที่สุด ตำแหน่งงานจึงกลายเป็นแหล่งทำรายได้ หาประโยชน์ให้มากที่สุดไป ขนาดของรายได้ที่ข้าราชการจะได้รับย่อมขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของตลาด และ

<sup>56</sup> แหล่งเดิม.

<sup>57</sup> แหล่งเดิม.

<sup>58</sup> แหล่งเดิม.

<sup>59</sup> แหล่งเดิม.

ความสามารถของคนที่จะทำรายได้สูงสุดได้จากอุปสงค์ (Demand and Supply) หรือความต้องการของประชาชน Robert Tilman ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชัน” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการยกย้ายในรูปแบบที่มีการควบคุมราคา (Mandatory Pricing Model) กลไกในการรวบรวมการจัดสรรซึ่งเป็นกลไกในอุดมคติของระบบราชการสมัยใหม่อาจใช้การไม่ได้ เพราะต้องเผชิญกับสภาพการณ์ไม่สมดุลอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นระหว่างอุปสงค์และอุปทาน ลูกค้ายิ่งหลายจึงอาจตัดสินใจว่าคุ่มที่จะเสี่ยงภัยกับสภาพบังคับอันรู้อยู่แล้วและจะจ่ายเงินเป็นจำนวนสูงกว่าเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนปรารถนา เมื่อกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นแล้วระบบราชการก็จะยุติที่จะเป็นรูปแบบของตลาดที่มีการควบคุมราคา และกลายเป็นตลาดเสรีไป<sup>60</sup>

ก. กลุ่มความคิดเน้นทางผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Centered Definition) Car Friedrich ได้ให้ความหมายว่า “รูปแบบของคอร์รัปชันอาจจะเกิดขึ้นได้ในเมื่อผู้ได้รับอำนาจให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเช่น ให้เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่การงานหรือครองตำแหน่งถูกจูงใจด้วยอำนาจเงินหรือสินจ้างรางวัลอย่างอื่นอันมิควรได้รับ โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้กระทำการต่างๆ อันเป็นคุณแก่ผู้ให้สินจ้างรางวัลนั้น และการกระทำเช่นนี้เป็นที่เสียหายแก่สาธารณชนและส่วนได้เสียของประชาชน Arnold A. Rogow and H.D. Lasswell ให้ความหมายว่า “การคอร์รัปชัน เป็นการฝ่าฝืนความรับผิดชอบในระเบียบแบบแผนของสาธารณะหรือประชาชน (Public or Civic Order) ระบบใด ระบบหนึ่งเป็นอย่างน้อยและเป็นการขัดต่อหรือทำให้เป็นที่เสียหายต่อระบบเช่นนั้น ระเบียบแบบแผนของสาธารณะหรือประชาชนทั้งสองระบบนี้ ย่อมสนับสนุนให้ส่วนได้เสียร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยเฉพาะ ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน”<sup>61</sup>

(5) ทูจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งแยกเป็น “ทูจริต” หมายความว่าความถึงความประพฤติชั่วคดโกง หรือไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ ส่วนคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึงการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง ดังนั้น การใช้ฉ้อราษฎร์บังหลวงเพียงอย่างเดียวความหมายจะแคบไป ถ้าใช้ร่วมกับคำว่าทูจริตก็จะครอบคลุมมากกว่า ปัจจุบันนิยมเรียกทับศัพท์กันว่า คอร์รัปชัน ก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป<sup>62</sup>

(6) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147-มาตรา 166 และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา 200- มาตรา 205 เป็นถ้อยคำที่เป็น

<sup>60</sup> แหล่งเดิม.

<sup>61</sup> แหล่งเดิม.

<sup>62</sup> อุทัย อภิเวช. (2550). *สาระเบื้องต้นเกี่ยวกับการทูจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการป้องกันและปราบปราม*. น. 2.

ภาษากฎหมาย เดิมตามกฎหมายลักษณะอาญาเรียกความผิดประเภทนี้ว่า ความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต ตามมาตรา 129-มาตรา 146 โดยคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นองค์ประกอบความผิด หากผู้กระทำความผิดจะเป็นกรณีขาดองค์ประกอบความผิด ประมวลกฎหมายอาญาจึงให้ความสำคัญกับความหมายของการเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งมีได้มีการนิยามความหมายไว้โดยเฉพาะ ศาลไทยเคยให้ความหมายคำว่าเจ้าพนักงาน โดยเอาการปฏิบัติกิจการอันเป็นราชการของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ราษฎรจับผู้ร้ายโดยกักันผู้ใหญ่บ้านร้องขอโดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติคุ้มครองถึงผู้ช่วยเจ้าพนักงาน ศาลก็ลงโทษผู้ที่นำราษฎรนั้นฐานนำเจ้าพนักงาน โดยอ้างเหตุผลว่า เพราะได้กระทำการในหน้าที่เจ้าพนักงานตามกฎหมาย<sup>63</sup> แต่ต่อมาเมื่อใช้กฎหมายลักษณะอาญาแล้วศาลได้ตีความคำว่าเจ้าพนักงานเคร่งครัดขึ้น โดยหมายความว่า เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของรัฐไทยเท่านั้น ก็จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย<sup>64</sup> ดังนั้นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือที่ปฏิบัติก็ไม่ใช่งานของตน ก็ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงานแต่ถือเป็นบุคคลธรรมดา ดังนั้นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา จึงมีความหมายแคบ คือเฉพาะการกระทำโดยข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้ง และกระทำผิดต่อหน้าที่ราชการตามที่ตนได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลัก ไม่มีความผิดและไม่มีโทษถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก่อน(*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali*) ตามมาตรา 2 นั้นเอง แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ก็อาจกระทำผิดฐานเดียวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ได้โดยกฎหมายจะระบุสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไว้เป็นองค์ประกอบความผิด เช่น สมาชิกสภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2502 หรือสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา 149 หรือออกกฎหมายบัญญัติความผิดเป็น โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502<sup>65</sup> ส่วนผู้ที่ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงานแต่แสดงตนเป็นเจ้าพนักงาน และกระทำการเป็นเจ้าพนักงาน โดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้น หรือเจ้าพนักงานผู้ใดได้รับคำสั่งมิให้ปฏิบัติราชการตามตำแหน่งหน้าที่ต่อไปแล้ว ยังฝ่าฝืนกระทำการใดๆ ในตำแหน่งหน้าที่นั้น ก็คงมีความผิดตามมาตรา 145 เท่านั้น มิใช่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่แต่อย่างใด

<sup>63</sup> จิตติ ดิงศภัทย์. (2543). กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1 (พิมพ์ครั้งที่ 7). น. 7.

<sup>64</sup> แหล่งเดิม. น. 73.

<sup>65</sup> แหล่งเดิม. น. 72.

(7) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้นิยามความหมายไว้ โดยเฉพาะ ต้องพิจารณาถ้อยคำอื่นๆ ที่นิยามไว้ประกอบเข้าด้วยกัน ก็คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ<sup>66</sup> และคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งคำนิยามนี้ไม่ครอบคลุมถึงความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และได้กำหนดฐานความผิดขึ้นมาใหม่ตามมาตรา 123 ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น การเรียกความผิดประเภทนี้ว่า ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ จึงมีความหมายครอบคลุมความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นไว้ทั้งหมด

(8) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ตามพระราชบัญญัติมาตรการของ

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งได้นิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น<sup>67</sup> ซึ่งครอบคลุมทั้งความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ใช้ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังมีได้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ให้มีความหมายที่เหมือนกัน

(9) ความหมายที่เน้นระบบราชการ (public office-centered definition) เช่น คำนิยามของ แม็คมุลเลน (McMullen) ที่กล่าวว่า "ถ้าเจ้าหน้าที่คนใดรับเงินในการปฏิบัติหน้าที่ ลักษณะการกระทำเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน" หรือคำนิยามของ นีย์ (J. S. Nye) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า "คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมซึ่งเบี่ยงเบนออกจากหน้าที่ที่ปฏิบัติโดยปกติเพราะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวและเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการให้สินบน การเกื้อหนุนญาติมิตร การ โกงเงิน หรือทรัพย์สินที่จัดไว้เป็นพิเศษ<sup>68</sup> ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่มีความหมายที่เน้นระบบราชการจึงครอบคลุมความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่อยู่ในอำนาจการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.

2.2.5 ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3 “ทุจริตต่อหน้าที่หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น”

<sup>68</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ความหมายของคอร์รัปชัน. สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2557, จาก [government.polsci.chula.ac.th/Article/corruption.doc](http://government.polsci.chula.ac.th/Article/corruption.doc)

มาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มีเจตนาให้ความคุ้มครองคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งอยู่ในชั้นการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน ยังไม่ถึงชั้นการเบิกความเป็นพยานในศาล และกฎหมายทั้งสองฉบับนี้นิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในอำนาจการตรวจสอบหรือดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณีไว้ แต่มิได้นิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือเป็นพยานไว้แต่อย่างใด เนื่องจากมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีใช้กฎหมายสาระบัญญัติ ดังนั้นการตีความคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลควรมีความหมายอย่างเดียวกับคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ตามหลักการตีความตามความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบของกฎหมาย<sup>69</sup> และเนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ได้นิยามคำว่า “พยาน” หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน<sup>70</sup> ดังนั้นการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จึงคุ้มครองพยานในการดำเนินคดีทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล จึงแตกต่างกับมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวที่ระบุให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานเท่านั้น เว้นแต่มาตรการกันไว้เป็นพยานซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน ซึ่งแปลความหมายในทางกลับกันได้ว่า มาตรการกันไว้เป็นพยานไม่สิ้นสุดลงหากไปเบิกความที่ศาลและเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา

<sup>69</sup> คณิต ฌ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). น. 78.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 3 “พยาน หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน”

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้บัญญัติห้ามนำมาตรการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นบางมาตรการที่อาจใช้ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เช่น การให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดูแลความปลอดภัยขณะเดินทางไป-กลับที่ทำงาน ซึ่งเป็นมาตรการทั่วไป ก็สามารถนำมาใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หากได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ด้วย ก็จะได้รับความสะดวกในการดำเนินคดีทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและในชั้นศาล อย่างไรก็ตามความหมายของผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล มีความแตกต่างกันดังนี้

(1) ผู้กล่าวหา ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3 นิยามไว้โดยหมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้กล่าวหาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้<sup>71</sup> ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังมีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามแต่อย่างใด แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้นิยาม “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตามซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้น ได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ<sup>72</sup> และได้นิยาม “คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ ว่ามีบุคคล

<sup>71</sup> มาตรา 3 “ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าได้กระทำการทุจริตในภาครัฐอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดด้วย

<sup>72</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(7) “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตามซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้น ได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ



รู้ตัวหรือไม่ก็ดี ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น<sup>73</sup> ผู้เสียหายและผู้กล่าวโทษนี้จึงเรียกรวมๆ กันว่า “ผู้กล่าวหา”<sup>74</sup> ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา จึงหมายความถึงเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้กล่าวหาให้มีการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ผู้กล่าวหาจึงมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นผู้เริ่มต้นเปิดการดำเนินคดี ซึ่งผู้กระทำผิดจะต้องมีความต้องการอยากแก้แค้นหรือตอบโต้ผู้กล่าวหามากที่สุดเนื่องจากหากไม่มีการเริ่มต้นเปิดการดำเนินคดีเขาก็อาจจะยังไม่ถูกดำเนินคดี ความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหาจึงมีสูง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แห่งคดี และระดับตำแหน่งของผู้กระทำผิด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้กล่าวหา

(2) ผู้ให้ถ้อยคำ มิได้มีการนิยามไว้ในบทกฎหมายใด โดยมีปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 11 ว่า “บันทึกหรือถ้อยคำสำนวนนั้นให้เจ้าพนักงานหรือศาลอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง ถ้ามีข้อความแก้ไข ทักท้วง หรือเพิ่มเติม ให้แก้ไขถูกต้องหรือมิฉะนั้นก็ให้บันทึกไว้ และให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อรับรองว่าถูกต้องแล้ว”<sup>75</sup> และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>76</sup> กับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้

<sup>73</sup> มาตรา 2(8) “คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ดี ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

<sup>74</sup> คณิต ฅ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พิมพ์ครั้งที่ 7. น. 117.

<sup>75</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 11 “บันทึกหรือถ้อยคำสำนวนนั้นให้เจ้าพนักงานหรือศาลอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง ถ้ามีข้อความแก้ไข ทักท้วง หรือเพิ่มเติม ให้แก้ไขถูกต้องหรือมิฉะนั้นก็ให้บันทึกไว้ และให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อรับรองว่าถูกต้องแล้ว”

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. เรียกเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณา<sup>77</sup> ดังนั้นผู้ให้ถ้อยคำจึงมีความหมายถึง บุคคลที่มาให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้วแต่กรณี เพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ให้ถ้อยคำนี้อาจจะเป็นผู้กล่าวหาที่มาให้ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงที่รู้เห็นมาก็ได้ หรือมิใช่ผู้กล่าวหาแต่ได้มาหรือถูกเรียกมาให้ถ้อยคำเพื่อพิสูจน์ความจริงในคดีก็ได้ ระดับความสำคัญในคดีจึงใกล้เคียงกับผู้กล่าวหา หากผู้ให้ถ้อยคำไม่ได้เป็นผู้กล่าวหา แนวโน้มที่จะถูกแก้แค้นหรือตอบโต้ อาจจะลดระดับลงมาจากการเป็นผู้กล่าวหา แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของผู้ให้ถ้อยคำและการประเมินโอกาสรอดของผู้กระทำผิดด้วย เช่น ทั้งคดีมีผู้ให้ถ้อยคำเป็นประจักษ์พยานเพียงคนเดียว และผู้กระทำผิดมีตำแหน่งหน้าที่หรือมีอิทธิพล โอกาสที่จะแก้แค้นหรือตอบโต้มีสูง

(3) ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ไม่มีการนิยามไว้ในบทกฎหมายใดเช่นกัน ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า “เบาะแส” หมายความว่า ถูทาง ร่องรอย ลาดเลา เค้าเงื่อน ตำแหน่งแห่งที่ซึ่ง ทราบมาอย่างเลาะๆ พอเป็นรูปเค้า และให้ความหมายคำว่า “ข้อมูล” หมายความว่า ข้อเท็จจริง หรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริงสำหรับใช้เป็นหลักอนุมานหาความจริงหรือการคำนวณ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล จึงยังไม่ถึงขั้นการกล่าวหาหรือให้ถ้อยคำและไม่จำเป็นต้องแสดงตัวก็ได้ เช่น การแจ้งเหตุไม่ว่าด้วยวาจาหรือหนังสือหรือการส่งบัตรสนเท่ห์ให้เจ้าหน้าที่ทราบในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาอาจจะใช้เบาะแสหรือข้อมูลที่ได้รับแจ้งดังกล่าว เป็นจุดเริ่มต้นหรือแนวทางในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความจริงต่อไป ถ้าฟังเพียงการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลจึงยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นหลักฐานสำหรับแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ ตราบใดที่ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ยังมีได้เป็นผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้กระทำผิดยังไม่ทราบว่าตนถูกแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิด โอกาสที่จะถูกแก้แค้นหรือตอบโต้ ย่อมมีต่ำ

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17 (4) และ (5) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

กว่าการเป็นผู้ให้ถ้อยคำหรืออาจจะยังไม่มีโอกาสดังกล่าว แต่ผู้ให้เบาะแสหรือข้อมูลมีความสำคัญต่อการป้องกันปราบปรามการทุจริต<sup>78</sup> จึงมีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครอง เช่น การไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนตัวที่จะทำให้ทราบผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

## 2.3 วิธีการคุ้มครองพยานบุคคลเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสำเร็จ

การคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา มีเป้าหมายในการตรวจสอบความจริงของเรื่อง หรือเพื่อชี้ขาดความจริงของเรื่อง จำเป็นต้องมีวิธีการคุ้มครอง ดังนี้

2.3.1 การคุ้มครองตัวพยาน เป็นการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของตัวพยาน รวมถึงผู้ใกล้ชิด ให้พ้นจากการถูกข่มขู่ คุกคามหรือทำร้าย เพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่ดีที่สุด (best evidence) หรือพยานสำคัญในคดี (material witness) ทำให้พยานบุคคลมีคุณค่าต่อการพิจารณาคดี<sup>79</sup>

2.3.2 การคุ้มครองคำให้การหรือคำเบิกความของพยานบุคคล เป็นการคุ้มครองที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่ดีที่สุด หรือพยานสำคัญที่สุดในคดี โดยมีวัตถุประสงค์ให้คำเบิกความหรือคำให้การพยานบุคคลถูกต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริง โดยการขจัดเหตุที่มีผลกระทบทางลบต่อคุณค่าของคำเบิกความ เช่น ความชราภาพเนื่องจากใช้เวลานานกว่าจะถึงชั้นพิจารณาคดี หรือคุณสมบัติเฉพาะตัว อาจจะมีการสืบพยานล่วงหน้าหรือการเผชิญหน้าจากการถูกชักจูงพยาน การข่มขู่ การกระทำใดๆ ที่เป็นการขัดขวางการมาเป็นพยาน ส่งผลให้คำให้การหรือคำเบิกความบิดเบือนไปจากความจริง จึงต้องใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะการพิจารณาความอาญาให้พยานสามารถเบิกความได้โดยปราศจากเหตุข้างต้น เช่น ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสืบพยาน หรือการสืบพยานไว้ล่วงหน้าก่อนฟ้อง โดยไม่กระทบสิทธิในการสู้คดีของจำเลย โดยสืบพยานต่อหน้าจำเลย หรือให้โอกาสจำเลยถามค้าน<sup>80</sup>

<sup>78</sup> ประพงษ์ แผลมแจ่ม. *แนะให้ความสำคัญคุ้มครองพยาน แจ้งเบาะแส จับทุจริต พิชิตคนโกง*. สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/Article/159970>

<sup>79</sup> ศิระ รัตตานุกุล. (2549). *การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000* ข้อ 24. น. 17.

<sup>80</sup> แหล่งเดิม.

## 2.4 การใช้มาตรการในการคุ้มครองพยานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

การกำหนดมาตรการที่จะใช้ในการคุ้มครองพยานบุคคลที่เหมาะสม ย่อมทำให้พยานได้รับความปลอดภัย และมีความมั่นใจและสมัครใจที่จะเป็นพยานในคดี ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบความจริงของเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการดังนี้

2.4.1 การใช้กลไกทางกฎหมาย (Legal Instrument) การคุ้มครองพยานและการปฏิบัติที่เหมาะสมต่อพยานในการใช้กลไกทางกฎหมาย เช่น พยานมีสิทธิที่จะให้การโดยปราศจากการขัดขวางโดยมิชอบ หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือภายใต้อิทธิพลใดๆ พยานมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและค่าตอบแทนที่จำเป็น<sup>81</sup> เนื่องจากพยานบุคคลเป็นมนุษย์จะต้องปฏิบัติโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยสิทธินี้เป็นเหตุผลของเรื่อง หรือพยานมีสิทธิได้รับค่าพาหนะในการมาเบิกความ<sup>82</sup>

2.4.2 การให้ความคุ้มครองพยานทางสังคม (Social Protection) การใช้มาตรการในการคุ้มครองพยานบุคคลทางสังคม เป็นมาตรการเสริมมาตรการทางกฎหมาย เช่น การให้ความคุ้มครองทางสังคม เพื่อสนับสนุนการใช้กลไกทางกฎหมายด้วย เช่น การยกย่องเชิดชูและให้รางวัลในการทำหน้าที่ของพยาน หรือการได้รับบริการจากรัฐ เป็นการส่งเสริมให้พยานเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญابرลุเป้าหมายที่ถูกต้องแท้จริงได้<sup>83</sup>

## 2.5 ความมุ่งหมายของการคุ้มครองพยานบุคคลระหว่างและหลังการพิจารณา

เพื่อให้พยานมั่นใจว่าทั้งในระหว่างและหลังการพิจารณา พยานจะได้รับความปลอดภัย ไม่ถูกข่มขู่ แก่แค้น หรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพื่อตอบโต้การเป็นพยาน ความมุ่งหมายในการคุ้มครองพยานจึงมีเพื่อดังนี้

2.5.1 การคุ้มครองพยานบุคคลระหว่างพิจารณา เพื่อให้พยานบุคคลทั้งในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานและการพิจารณาคดีในชั้นศาล ได้รับความคุ้มครองในช่วงระยะเวลานี้ ทั้งนี้เพื่อมิให้คดีขาดพยานหลักฐาน หรือพยานหลักฐานถูกบิดเบือน จนไม่มีคุณค่าเพียงพอที่จะใช้พิสูจน์ความจริง ซึ่งจะเป็นเหตุให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าไม่มีมูลและให้ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป หรือศาลพิพากษายกฟ้อง การคุ้มครองพยานระหว่างพิจารณาทำได้โดยการหาที่พักชั่วคราวที่ให้ความปลอดภัยให้พยาน หรือจัดกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจให้

<sup>81</sup> คณิต ฒ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). น. 226.

<sup>82</sup> เล่มเดิม.

<sup>83</sup> แหล่งเดิม.

ความคุ้มกันตามความจำเป็น การรักษาข้อมูลส่วนตัวของพยานไว้เป็นความลับ เพื่อป้องกันการสืบทราบถึงตัวพยาน และการกำหนดมาตรการป้องกันให้พ้นจากการถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม<sup>84</sup>

2.5.2 การคุ้มครองพยานหลังการพิจารณา เป็นการให้ความคุ้มครองพยานเพื่อปลอดภัยจากการถูกแก้แค้นอันเนื่องมาจากการให้ถ้อยคำต่อเจ้าพนักงานหรือเบิกความต่อศาล เช่น การปกปิดชื่อที่อยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายให้พยานสามารถอยู่ได้ด้วยตนเอง (Self Sufficient) รวมตลอดถึงการกำหนดวิธีการป้องกันมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม<sup>85</sup>

## 2.6 การคุ้มครองพยานในระบบกฎหมายต่างประเทศ

### 2.6.1 ระบบ Common Law

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในการดำเนินคดีใช้ระบบกล่าวหา (Adversary system) ระบบนี้จำเลยจะได้รับความคุ้มครองด้วยการให้บุคคลทั่วไปเข้าฟังการพิจารณาได้ จำเลยเป็นประธานในคดี มีฐานะเท่าเทียมโจทก์ การสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษา (Presumption of innocence) จำเลยมีสิทธินิ่งเฉย มีสิทธิไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง เดิมนี้บทบาทของศาลและพนักงานอัยการจะไม่ชัดเจนในการอำนวยความสะดวกหรือให้แก่มุขเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม พนักงานอัยการจะทำหน้าที่ในลักษณะทนายความฝ่ายโจทก์หรือทนายของรัฐ<sup>86</sup> โดยศาลจะวางเฉยและตัดพยานหลักฐานที่ห้ามรับฟังออกไป เพื่อให้ลูกขุน (Jury) ได้รับฟังพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบโดยวิธีตามค่านิยมหลักในการค้นหาความจริง<sup>87</sup> แต่ต่อมาในประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองพยานบุคคลมากขึ้น โดยมี United States Marshals ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญาทั่วไป ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่พลเรือนและลูกจ้างผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตภาครัฐ (Whistleblower Protection Act 1989) โดยเฉพาะแยกกับกฎหมายคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลทุจริตในกองทัพ การคุ้มครองเจ้าหน้าที่พลเรือนและลูกจ้างดังกล่าว มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างเอกชนที่เป็นผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริต (whistleblower) เพื่อป้องกัน

<sup>84</sup> แหล่งเดิม.

<sup>85</sup> แหล่งเดิม.

<sup>86</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง* (พิมพ์ครั้งที่ 2).

<sup>87</sup> แหล่งเดิม. น. 79.

การถูกแก้แค้นหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลทุจริต สำหรับประเทศอังกฤษมีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริต (Public Interest Disclosure Act 1998) ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐแยกออกจากการคุ้มครองพยานในคดีอาญาทั่วไป เพียงแต่ประเทศอังกฤษไม่ได้สร้างหน่วยงานเฉพาะขึ้นรับผิดชอบให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เปิดเผยข้อมูลเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>88</sup>

#### 2.6.2 ระบบ Civil Law

การดำเนินคดีอาญาในประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Civil Law การดำเนินคดีใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็นการดำเนินคดีโดยรัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล มีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีอาญา ศาลมีหน้าที่ถามพยานด้วยตนเอง<sup>89</sup> บทบาทของพนักงานอัยการและศาลในการค้นหาความจริง จึงรวมถึงการคุ้มครองพยานและผู้เสียหายด้วย ในคดีอาชญากรรมร้ายแรงอาจพิจารณาลับหลังจำเลยได้ แต่ไม่กระทบสิทธิในการสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลย เช่น การให้โอกาสจำเลยในการซักถามพยาน ส่วนการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริต (whistleblower) ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริต (whistleblower) โดยเฉพาะ<sup>90</sup>

ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมาย Civil Law แต่ทางปฏิบัติในการพิจารณาคดีมีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา ศาลจะวางเฉย (passive) และให้คู่ความนำสืบพยานต่อสู้กัน แม้แต่ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลจะเป็นผู้ซักถามพยานด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติศาลยังให้ทนายความของคู่ความเป็นผู้ซักถาม สาเหตุเพราะศาลไทยให้ความสำคัญคดีอาญาเหมือนคดีแพ่ง เท่ากับไม่ให้ความสำคัญกับ “การตรวจสอบความจริง” ในคดีอาญา

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแนวความคิดในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา มีสาเหตุและความจำเป็นมาจาก

(1) สภาพของพยานบุคคล ที่แตกต่างจากพยานวัตถุและพยานเอกสาร ที่โดยสภาพง่ายต่อการบิดเบือน กำจัด โดยการข่มขู่และแก้แค้น

<sup>88</sup> Thad M. Guyer and Nikolas F. Peterson, (2013). *The Current State of Whistleblower Law in Europe*. A report by The Government Accountability Project. Page 13.

<sup>89</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 229 “ศาลเป็นผู้สืบพยานจะสืบในศาลหรือนอกศาลก็ได้แล้วแต่เห็นสมควรตามลักษณะของพยาน”

<sup>90</sup> เล่มเดิม.

(2) รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ทั้งในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการอำนวยความสะดวกทางอาญา

(3) ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ต้องให้ความสำคัญกับพยานบุคคลซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีอาญา หากขาดเครื่องมือ หรือเครื่องมือไม่เที่ยงตรง ก็ไม่สามารถทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน

(4) รัฐต้องห้ามมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความคุ้มครองอย่างดีพอเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่ดีที่สุดหรือพยานสำคัญในคดี

(5) การรักษาไว้ซึ่งพยานหลักฐานที่ดีที่สุด หรือพยานสำคัญในคดี เป็นเครื่องมือในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมที่มีขีดความสามารถและกลยุทธ์ในการต่อสู้คดีได้สูง

(6) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินคดีอาญากับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ<sup>91</sup>

## 2.7 หลักการพิจารณาและการใช้มาตรการของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคล

สาเหตุที่แท้จริงของการคุ้มครองพยาน เนื่องจากพยานบุคคลถูกข่มขู่หรือแก้แค้น โดยการประทุษร้ายด้วยประการใดๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือพรรคพวกของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยมีปัจจัยสนับสนุนความสามารถในการข่มขู่หรือแก้แค้นอันได้แก่ กำลังเงิน และกำลังคนหรือขบวนการ และโอกาส<sup>92</sup> ดังนั้นการพิจารณาว่าพยานบุคคลรายใดสมควรได้รับการคุ้มครอง จึงมิใช่การพิจารณาที่อัตราโทษของความผิดที่ได้กระทำลงแต่เพียงอย่างเดียว แม้กระทั่งความผิดที่อัตราโทษไม่สูง แต่ถ้าผู้กระทำผิดมีต้นทุนทางสังคมสูง ก็ย่อมมีโอกาสสูงที่เขาจะพยายามหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ เช่น คดีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจหน้าที่ซื้อขายที่ดินย่านรัชดา ซึ่งศาลลงโทษจำคุกเพียง 2 ปี แต่พฤติการณ์แห่งคดีจะเห็นได้ว่าการสู้คดีอย่างเต็มที่ มีความพยายามที่จะให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ศาลหรืออาจเพื่อให้ถึงศาลด้วยหากเทียบกับคดีที่มีอัตราโทษสูงแต่ผู้กระทำผิดขาดกำลังเงิน กำลังคนและโอกาสในการข่มขู่หรือแก้แค้น เช่น คนเร่ร่อนเก็บขยะข้างถนนฆ่าคนเร่ร่อนเก็บขยะด้วยกันเนื่องจากแย่งเก็บขยะข้างถนน โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจเป็นประจักษ์พยาน จะเห็นได้ว่าคดีหลังนี้ผู้กระทำผิดแทบไม่มี

<sup>91</sup> ศิระ รัตตานุกุล. (2549). การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 24. น. 23.

<sup>92</sup> แหล่งเดิม. น. 24.

โอกาสจะทำอะไรพยานได้เลย พฤติการณ์แห่งคดีไม่น่าจะต้องคุ้มครองพยาน แต่ถ้าเป็นการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมที่มีสมาชิก เงินทุนและโอกาสในการข่มขู่หรือแก้แค้นได้สูง ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองพยานเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นหลักเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดสมควรจะให้ความคุ้มครองพยานบุคคลหรือไม่จึงต้องพิจารณาทั้งอัตราโทษ ฐานะผู้กระทำผิด บังคับสนับสนุนในการข่มขู่หรือแก้แค้นหรือพฤติกรรมอื่นๆ ประกอบกัน สำหรับมาตรการของรัฐในการให้ความปลอดภัยแก่พยานบุคคลนั้น สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาเป็นอย่างยิ่งคือทฤษฎีเหยื่ออาชญากรรม โดยพิจารณาว่าโอกาสที่ทำให้บุคคลตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมนั้น เกิดจากการกระทำของตัวเอง และเกิดจากสภาพแวดล้อม หรือการขาดความคุ้มกัน แต่เนื่องจากการข่มขู่หรือแก้แค้นดังกล่าวเกิดจากความจงใจที่มีการวางแผนไตร่ตรองของผู้กระทำผิดในการค้นหาตัวเหยื่ออีกด้วย จึงต้องใช้มาตรการปกปิดข้อมูลสำหรับเหยื่อด้วย ทั้งนี้ต้องพิจารณาประกอบสภาพภูมิศาสตร์ สภาพสังคม ประกอบด้วย เพราะแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันในเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ของคนในสังคม เช่น สังคมชนบทภายในหนึ่งหมู่บ้านทุกคนรู้จักกันหมด ไม่ว่าจะปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลอย่างไรก็ยังสามารถรู้กันได้ว่าใครเป็นใคร หากคนในหมู่บ้านนั้นกระทำผิดและคนในหมู่บ้านเดียวกันเป็นพยาน การปกปิดข้อมูลเพียงอย่างเดียวไม่สามารถคุ้มครองพยานได้ จำเป็นต้องใช้มาตรการย้ายที่อยู่ซึ่งก็จะต้องย้ายทั้งโคตรเพราะบริบทสังคมไทยนั้น ความผูกพันระหว่างเครือญาติมีความแน่นแฟ้นและมีความต้องการในการติดต่อช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การย้ายที่อยู่เฉพาะพยานหรือครอบครัวของพยาน โดยให้ตัดญาติขาดมิตรกับญาติพี่น้องคนอื่นๆ จึงเป็นไปได้หรือไม่ได้ กรณีนี้จึงสมควรที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองพยานด้วย เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมดังกล่าว<sup>93</sup> อย่างไรก็ตามการพิจารณาให้ความคุ้มครองพยานบุคคลของหลายประเทศ มักจะมีเงื่อนไขพิจารณาดังต่อไปนี้

- (1) ความรุนแรงของการกระทำผิด
- (2) ความสำคัญของพยาน
- (3) ภัยอันตรายที่พยานอาจได้รับ
- (4) ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับพยานบุคคล
- (5) ผลประเมินทางจิตวิทยาถึงความเหมาะสม
- (6) วิธีการอื่นในการให้ความคุ้มครอง
- (7) ประวัติอาชญากรรมของพยาน
- (8) ความยินยอมของพยานหรือบุคคลที่มีอำนาจให้ความยินยอม

<sup>93</sup> แหล่งเดิม. น. 24.



โดยผู้ที่ได้รับความคุ้มครองคือบุคคลที่จะเป็นหรือเป็นพยานบุคคล และบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อการให้การเป็นพยาน<sup>94</sup>

## 2.8 การใช้มาตรการของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคล

การใช้มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยกับพยานบุคคลที่มีประสิทธิภาพของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นแล้วแต่กรณี หากคาดการณ์ได้ว่าการข่มขู่หรือแก้แค้นไม่รุนแรงก็ให้ความคุ้มครองโดยไม่ต้องเปลี่ยนชื่อ สกุล ที่อยู่ อาจจัดเจ้าหน้าที่ดูแลในเวลาที่เป็น แต่ถ้าคาดการณ์ได้ว่าการข่มขู่หรือแก้แค้นจะรุนแรง ก็ควรใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน

2.8.1 การใช้มาตรการทั่วไป เป็นมาตรการให้ความปลอดภัยเบื้องต้น เช่น ให้พยานซึ่งตัวผู้ต้องหาผ่านทางกระจกที่มองผ่านไปยังผู้ต้องหาได้ด้านเดียว การสืบพยานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือแม้การควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาโดยไม่ปล่อยชั่วคราวก็เป็นการให้ความปลอดภัยแก่พยานได้ในระดับหนึ่ง มาตรการทั่วไปนี้ปกติจะมีสองวิธีคือ

2.8.1.1 การย้ายที่อยู่ให้แก่พยาน หรือผู้ใกล้ชิดไปอยู่ในที่ปลอดภัย

2.8.1.2 การให้พยานเปลี่ยนชื่อ สกุล ชั่วคราว<sup>95</sup>

2.8.2 การใช้มาตรการพิเศษ หลายประเทศใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานในคดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพราะองค์กรอาชญากรรมมีขีดความสามารถ บังคับสนับสนุนในการข่มขู่หรือแก้แค้นพยานได้มากกว่าผู้กระทำผิดทั่วไป รัฐจึงมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษในการดูแลพยานที่มีความเสี่ยงภัยจากกรณีดังกล่าว ซึ่งรัฐจะจัดคุ้มครองในรูปแบบโครงการ โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

2.8.2.1 การให้ความคุ้มครองรวมไปถึงผู้ใกล้ชิดพยาน และให้ความคุ้มครองระหว่างพิจารณาคดีและภายหลังเบิกความแล้ว

2.8.2.2 ให้ความคุ้มครองในความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย การค้ายาเสพติด ฤทธิคุณกรรจ์ หรือพยานถูกคุกคาม ข่มขู่

2.8.2.3 ให้ความคุ้มครองโดยการเปลี่ยนชื่อ สกุล ที่อยู่ การจัดเจ้าหน้าที่คุ้มครอง การช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่าย การรักษาข้อมูลพยานไว้เป็นความลับ

<sup>94</sup> แหล่งเดิม. น. 25.

<sup>95</sup> แหล่งเดิม. น. 26.

2.8.2.4 การให้ความคุ้มครองพิจารณาจากความรุนแรงของคดี ความสำคัญของคดี ภัยอันตรายอื่นที่อาจได้รับ ผลประเมินด้านจิตวิทยา ความเสี่ยงภัยของสังคม การคุ้มครองด้วยวิธีอื่นที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครอง

2.8.2.5 รัฐจะให้พยานหรือบุคคลใกล้ชิดกับพยาน บันทึกข้อตกลงยินยอม และพยานมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับรัฐในการให้ข้อมูล หลักฐาน หนี้สิน และข้อมูลอื่นๆ ตามความจำเป็น

2.8.2.6 รัฐไม่เปิดเผยข้อมูลอื่นที่ยืนยันตัวพยาน เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ความมั่นคงของประเทศ หรือพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้อื่น

2.8.2.7 รัฐมีอำนาจยกเลิกการคุ้มครองพยานเมื่อปรากฏว่าพยานฝ่าฝืนข้อตกลง กระทำผิดอาญา หรือภัยอันตรายหมดไป โดยแจ้งยกเลิกการคุ้มครองให้พยานทราบเป็นหนังสือ

2.8.2.8 รัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งและอาญา กรณีรัฐไม่รับพยานเข้าสู่การคุ้มครองโดยมาตรการพิเศษ กรณีที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยสุจริต<sup>96</sup>

### 2.8.3 มาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญาทั่วไป

แนวความคิดในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาทั่วไปของไทย ปรากฏครั้งแรกในปี พ.ศ. 2505 ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 8 บทที่ 6 ข้อ 255-256 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2530 ซึ่งขณะนั้นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่จะยังอยู่ในความรับผิดชอบสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวระบุไว้ชัดเจนว่าคุ้มครองพยานที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ทหาร และตำรวจประจำการ ต่อได้มีการบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 244 และในปี พ.ศ. 2546 จึงมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 บัญญัติขึ้นเพื่อใช้คุ้มครองพยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่ไม่รวมจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน โดยใช้กับการคุ้มครองพยานในคดีอาญาทุกประเภท และใช้ในการให้ความคุ้มครองพยานทั้งที่เป็นราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายคุ้มครองพยานของประเทศไทยฉบับนี้ ไม่ใช่เป็นการออกกฎหมายภายในอนุวัตรให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime-UNTOC) ซึ่งได้ผ่านการยอมรับจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญที่ 55/25 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543 (ค.ศ. 2000) และจัดให้มีการประชุมการเมืองระดับสูง ณ เมืองปาเลอร์โม ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543

<sup>96</sup> แหล่งเดิม. น. 27.

เพื่อการลงนามอนุสัญญา และเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ลงนามรับรองที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก จนถึงวันที่ 12 ธันวาคม 2545 ตามอนุสัญญาข้อ 36 วรรคหนึ่ง<sup>97</sup> เนื่องจากประเทศไทยได้ลงนามรับรองเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2543 และได้ยื่นสัตยาบันสาร (Ratification) เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556 และจะมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2556 เป็นต้นไป<sup>98</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มี 2 มาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองพยาน คือ

2.8.3.1 มาตรการทั่วไป เป็นการคุ้มครองให้พยานได้รับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยาน ทั้งก่อน ขณะ และหลังเป็นพยาน โดยการจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร การให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ และการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้<sup>99</sup>

ในกรณีที่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยและพยานได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณามาตราการทั่วไปในการคุ้มครองพยานมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวได้ตามความจำเป็นที่เห็นสมควร เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม<sup>100</sup>

2.8.3.2 มาตรการพิเศษ เป็นการคุ้มครองพยานในคดี 6 ประเภท คือ

(1) คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา

(3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นกระทำความผิด จัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจาร เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก

<sup>97</sup> แหล่งเดิม. น. 5-6.

<sup>98</sup> กระทรวงการต่างประเทศ.(ข่าวสารนิเทศ : การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเสริมอนุสัญญาฯ). สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2557, จาก

<http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/>

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 6.

<sup>100</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 7.

หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(4) คดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม ได้แก่ ความผิดฐานอั้งยี่และช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา และให้หมายความรวมถึงความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกัน โดยกลุ่มอาชญากร ที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบและมีการวางเครือข่ายเป็นขบวนการหรือองค์กรลับอย่างซับซ้อนและเป็นสัดส่วน

(5) คดีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น

(6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน<sup>101</sup>

มาตรการพิเศษนี้ ใช้คุ้มครองพยานในกรณีเมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานจะไม่ได้ได้รับความปลอดภัย พยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับ พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา หรือพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ได้รับคำร้องดังกล่าวแล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย พิจารณาสั่งการโดยด่วน ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานจะไม่ได้ได้รับความปลอดภัย ก็ให้สั่งให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน แต่การยื่นคำร้องขอคุ้มครองตามมาตรการพิเศษ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>102</sup>

มาตรการพิเศษที่ใช้ในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา มี 7 มาตรการ คือ

(1) ย้ายที่อยู่ หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม

(2) จ่ายค่าเลี้ยงชีพที่สมควรแก่พยานหรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของพยาน เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่ไม่เกินสองปี

(3) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน รวมทั้งการดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามคำขอของพยานด้วย

<sup>101</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 8.

<sup>102</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 9.

(4) ดำเนินการเพื่อให้มีอาชีพหรือให้มีการศึกษาอบรม หรือดำเนินการใดเพื่อให้พยานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามที่เหมาะสม

(5) ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ

(6) ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น

(7) ดำเนินการอื่นใดให้พยานได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ได้มีการดำเนินการตามมาตรการพิเศษ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำขอดังกล่าว โดยให้ถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับ และห้ามมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม<sup>103</sup>

มาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษดังกล่าว สามารถใช้คุ้มครองพยานทั้งที่เป็นราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีอาญาทั่วไปได้ ส่วนจะมีประสิทธิภาพเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นของผู้ที่จะก่อกั้นตรงต่อพยาน ความเข้มงวดในการบังคับใช้มาตรการของเจ้าหน้าที่ ประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะปฏิบัติได้ของมาตรการ เนื่องจากบางมาตรการไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น มาตรการเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยานที่มีอุปสรรคเนื่องจากมีกฎหมายระเบียบหลายอย่าง ได้แก่ ทะเบียนราษฎร ทะเบียนที่ดิน ทะเบียนประวัติ หลักฐานการศึกษา หลักฐานการตรวจคัดเลือกรถทหาร ทำให้ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน<sup>104</sup> รวมถึงขึ้นอยู่กับสถานะทางสังคมของพยานอีกด้วย

## 2.9 แนวความคิดในการคุ้มครองพยานของสหประชาชาติ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและต่อสู้กับการคอร์รัปชันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน รวมถึงการนำทรัพย์สินกลับคืนมา ส่งเสริมความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และการบริหารกิจการสาธารณะ และสาธารณสมบัติของชาติ อย่างเหมาะสม รัฐภาคีต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการทางบริหารให้เหมาะสมและเพียงพอแก่การต่อต้านการทุจริต และให้มีกฎหมายหรือมาตรการที่ส่งเสริมให้สังคมมีส่วนร่วมในการ

<sup>103</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 10.

<sup>104</sup> ณรงค์ ใจหาญ, อุทัย อาทิวา และปิติ โภธิวิจิตร. (2550). *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*. น. 33.

ตรวจสอบและป้องกันการคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของชาติ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ สุขอนามัยสาธารณะและศีลธรรม<sup>105</sup> และมีแนวความคิดในการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ผู้เสียหาย และผู้รายงานข้อเท็จจริงในการกระทำที่รัฐภาคีจะต้องกำหนดเป็นความผิดตามหมวด 3 ข้อ 15 ถึงข้อ 27 โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการที่เหมาะสมภายใต้ระบบกฎหมายภายในเพื่อที่จะคุ้มครองการตอบโต้ การคุกคามพยานหรือผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้รายงานข้อเท็จจริง ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยตั้งหน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษรับผิดชอบดำเนินการดังกล่าว ตามข้อ 32 ข้อ 33 และข้อ 36 มีรายละเอียดดังนี้

ข้อ 32 การคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่เหมาะสมโดยเป็นไปตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิผลแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และเท่าที่เหมาะสม แก่ญาติและบุคคลอื่นที่เป็นผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้นๆ ให้พ้นจากการแค้นหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้

2. โดยไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลยและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยชอบธรรม มาตรการที่ควรพิจารณาดำเนินการในวรรค 1 นอกจากประการอื่นแล้ว อาจรวมถึง

(ก) การกำหนดกระบวนการสำหรับการคุ้มครองทางกายภาพแก่บุคคลเช่นว่าภายในขอบเขตที่จำเป็นและเป็นไปได้ เช่น การย้ายที่อยู่ และการอนุญาต ในกรณีที่เหมาะสมในการปกปิดหรือจำกัดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรูปพรรณและถิ่นที่อยู่ของบุคคลเช่นว่า

(ข) การจัดให้มีระเบียบวิธีพิจารณาพยานหลักฐานที่อนุญาตให้พยานและผู้เชี่ยวชาญเบิกความในลักษณะที่ประกันความปลอดภัยของบุคคลเช่นว่า เช่น การอนุญาตให้เบิกความผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น วิดีทัศน์ หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม

3. รัฐภาคีต้องพิจารณาร่วมทำความตกลงหรือข้อตกลงกับรัฐอื่นๆ ในการย้ายที่อยู่ของบุคคลที่อ้างถึงในวรรค 1 ของข้อนี้

4. บทบัญญัติของข้อนี้ต้องใช้บังคับกับผู้เสียหายในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน

<sup>105</sup> เกียรติก้อง กิจการเจริญดี. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption 2003). สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2557, จาก [http://km.moi.go.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=738&Itemid=26](http://km.moi.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=738&Itemid=26)

5. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอและพิจารณาความเห็นและข้อห่วงกังวลของผู้เสียหายในขั้นตอนที่เหมาะสมของกระบวนการพิจารณาความอาญาต่อผู้กระทำความผิด ในลักษณะที่ไม่กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดี<sup>106</sup>

ข้อ 33. การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาบรรจุไว้ในระบบกฎหมายภายในของตนซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่นักลอบผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้โดยสุจริตและโดยมิเหตุผลสมควรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม<sup>107</sup>

<sup>106</sup> United Nations Convention against Corruption 2003. Article 32. “Protection of witnesses, experts and victims1. Each State Party shall take appropriate measures in accordance with its domestic legal system and within its means to provide effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses and experts who give testimony concerning offences established in accordance with this Convention and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them.

2. The measures envisaged in paragraph 1 of this article may include, inter alia, without prejudice to the rights of the defendant, including the right to due process:

(a) Establishing procedures for the physical protection of such persons, such as, to the extent necessary and feasible, relocating them and permitting, where appropriate, non-disclosure or limitations on the disclosure of information concerning the identity and whereabouts of such persons;

(b) Providing evidentiary rules to permit witnesses and experts to give testimony in a manner that ensures the safety of such persons, such as permitting testimony to be given through the use of communications technology such as video or other adequate means.

3. States Parties shall consider entering into agreements or arrangements with other States for the relocation of persons referred to in paragraph 1 of this article.

4. The provisions of this article shall also apply to victims insofar as they are witnesses.

5. Each State Party shall, subject to its domestic law, enable the views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders in a manner not prejudicial to the rights of the defence.

<sup>107</sup> แหล่งเดิม. Article 33. Protection of reporting persons

Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.

### ข้อ 36 หน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษ

รัฐภาคีแต่ละรัฐ โดยเป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ต้องประกันว่าจะมีหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานหรือบุคคลที่มีความชำนาญพิเศษในการต่อต้านการทุจริต โดยการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานหรือบุคคลเช่นว่าต้องได้รับความเป็นอิสระตามที่จำเป็นโดยเป็นไป ตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและโดยปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใดๆ บุคคลหรือพนักงานของหน่วยงานนั้นๆ ควรได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมและได้รับทรัพยากรตามควรในการปฏิบัติงานของตน<sup>108</sup>

จากการที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย และการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริง และหน่วยงานรับผิดชอบไว้ตามข้อ 32, ข้อ 33, และข้อ 36. ดังกล่าวข้างต้น มีข้อพิจารณา ดังนี้ คือ.

2.9.1 การกระทำที่พยานจะได้รับความคุ้มครอง ได้แก่การกระทำที่รัฐภาคีจะต้องไปบัญญัติไว้เป็นความผิดภายในแต่ละรัฐ ตามหมวด 3 ข้อ 15. การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ข้อ 16. การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ ข้อ 17. การข่มขู่ การเบียดบังหรือการข่มขู่ย้ายถ่ายทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อ 18. การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ ข้อ 19. การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ข้อ 20. การร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ข้อ 21. การให้สินบนภาคเอกชน ข้อ 22. การข่มขู่ทรัพย์สินในภาคเอกชน ข้อ 23. การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา ข้อ 24. การปกปิดหรือการเก็บรักษาต่อไปซึ่งทรัพย์สินภายหลังจากที่มีการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ โดยบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเช่นว่าเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นรู้ว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นผลจากการกระทำความผิด ข้อ 25. การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ข้อ 26. ความรับผิดชอบของนิติบุคคล และข้อ 27. การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดและการพยายามกระทำความผิด<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Article 36. Specialized authorities

Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement. Such body or bodies or persons shall be granted the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party, to be able to carry out their functions effectively and without any undue influence. Such persons or staff of such body or bodies should have the appropriate training and resources to carry out their tasks.

<sup>109</sup> Article 15-27.



2.9.2 บุคคลที่มีสิทธิ์ได้รับการคุ้มครอง ตามข้อ 32. ได้แก่พยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย และตามข้อ 33. บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้โดยสุจริตและโดยมีเหตุผลสมควร (whistleblower)ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งบุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงตามข้อ 33. นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดภาคเอกชนด้วย<sup>110</sup>

2.9.3 มาตรการให้ความคุ้มครอง ตามข้อ 32. ให้แต่ละรัฐภาคีกำหนดมาตรการให้มีความเหมาะสมเพื่อให้ผู้ได้รับความคุ้มครองพ้นจากการแก้แค้นหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยอาจรวมมาตรการย้ายที่อยู่ และการอนุญาตในกรณีที่เหมาะสมในการปกปิด หรือจำกัดการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรูปพรรณและถิ่นที่อยู่ และการจัดให้มีระเบียบวิธีพิจารณาพยานหลักฐานที่อนุญาตให้พยานและผู้เชี่ยวชาญเบิกความ ในลักษณะที่ประกันความปลอดภัย เช่น การอนุญาตให้เบิกความผ่านการใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น วิดีทัศน์ หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม ส่วนมาตรการตามข้อ 33. ให้แต่ละรัฐภาคีกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้โดยสุจริตและ โดยมีเหตุผลสมควรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม<sup>111</sup>

2.9.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบ ตามข้อ 36. ให้แต่ละรัฐภาคีกำหนดให้มีหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งมีความชำนาญพิเศษที่มีอิสระตามความจำเป็น ให้เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการทุจริต เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและโดยปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบ และรัฐภาคีควรจัดให้บุคคลหรือพนักงานของหน่วยงานดังกล่าวได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมและได้รับทรัพยากรได้แก่ กำลังพล งบประมาณ อาคารสถานที่ วัสดุเครื่องมือเครื่องใช้ ที่พอเพียงตามที่ควรใช้ในการปฏิบัติงาน<sup>112</sup>

<sup>110</sup> Article 32-33.

<sup>111</sup> Article 32-33.

<sup>112</sup> Article 36.

### บทที่ 3

## กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือ  
ทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายต่างประเทศ มีดังนี้

#### 3.1 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียได้ลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต  
ค.ศ. 2003 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2003 และยื่นสัตยาบันสารเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ.2008<sup>1</sup> ต่อมา  
รัฐสภาของมาเลเซียจึงได้ผ่านพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ค.ศ. 2010 (Whistleblower  
Protection Act 2010) โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2010<sup>2</sup> วัตถุประสงค์ของการกระทำนี้  
คือการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ถูกต้อง (whistleblower) ในรูปแบบของ  
การรักษาความลับของข้อมูล การให้ความคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา และการ  
ป้องกันการกระทำที่เป็นอันตรายเพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล<sup>3</sup> โดยกำหนดให้ผู้กระทำที่เป็น  
อันตรายเพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลมีภาระพิสูจน์ว่าการกระทำของตนดังกล่าวไม่ได้เป็นการแก้

<sup>1</sup> UNODC. (United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 2 April 2014). (online): Retrieved May 28, 2014, from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

<sup>2</sup> PERCETAKAN NASIONAL MALAYSIA BERHAD. (Whistleblower Protection Act 2010). (online) : Retrieved June 6, 2014, from [www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf](http://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf)

<sup>3</sup> National Key Result Areas Against Corruption. (Whistleblower Protection Act 2010 (Act 711). (online) : Retrieved June 3, 2014, from <http://www.nkracorruption.gov.my/index.php/en/21-internal/35-whistleblower-protection-act-2010-act-711>

แค้นหรือตอบโต้การถูกเปิดเผยข้อมูล<sup>4</sup> ส่วนข้อมูลที่เปิดเผยและผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้เรียกว่า “การกระทำที่ไม่ถูกต้อง” (improper conduct) ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมที่หากพิสูจน์แล้วถือว่าเป็นความผิดทางวินัยหรือความผิดอาญาใดๆ โดยความผิดวินัยนั้นรวมถึงการผิดวินัยในองค์กรเอกชน หรือการผิดสัญญาจ้างแรงงานด้วย<sup>5</sup> โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 3.1.1 ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง มีดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้างเอกชนและอดีตลูกจ้างเอกชน<sup>6</sup> ผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือแจ้งการกระทำที่เป็นภัยอันตรายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Tan Pei Meng#, Ong Seng Fook#, (2011 International Conference on Social Science and Humanity, Adequacy of Employee Whistleblower Protection (EWP) in Malaysia). (online): Retrieved April 27, 2014, from [www.academicjournals.org/journal/AJBM/article-full.../046215417968](http://www.academicjournals.org/journal/AJBM/article-full.../046215417968)

<sup>5</sup> Whistleblower Protection Act 2010 Section 2. In this Act, unless the context otherwise requires, “improper conduct” means any conduct which if proved, constitutes a disciplinary offence or a criminal offence;

“disciplinary offence” means any action or omission which constitutes a breach of discipline in a public body or private body as provided by law or in a code of conduct, a code of ethics or circulars or a contract of employment, as the case may be;

<sup>6</sup> Section 6. (2) A disclosure of improper conduct under subsection (1) may also be made.

(c) in respect of information acquired by him while he was an officer of a public body or an officer of a private body; or

<sup>7</sup> Section 2.

“officer of a public body” means any person who is a member, an officer, an employee or a servant of a public body, and includes a member of the administration, a member of Parliament, a member of a State Legislative Assembly, a judge of the High Court, Court of Appeal or Federal Court, and any person receiving any remuneration from public funds, and, where the public body is a corporation sole, includes the person who is incorporated as such;

“officer of a private body” includes any person who is a member, an office bearer, an officer, an employee, a servant, an employer, a proprietor, a partner and a director of a private body;

“whistleblower” means any person who makes a disclosure of improper conduct to the enforcement agency under section 6; “whistleblower protection” means protection conferred to a whistleblower under this Act;

(2) บุคคลที่มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับบุคคลตาม (1) เฉพาะการคุ้มกันจากการกระทำที่เป็นอันตรายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล<sup>8</sup>

3.1.2 มาตรการและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ค.ศ. 2010 กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ถูกต้องไว้ 4 ประการ ดังนี้

---

<sup>8</sup> Section 10. (1) No person shall take detrimental action against a whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower in reprisal for a disclosure of improper conduct.

(2) A whistleblower may make a complaint to any enforcement agency of any detrimental action committed by any person against the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower.

(3) A person is deemed to take detrimental action against a whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower if.

(a) the person takes or threatens to take the detrimental action because.

(i) a whistleblower has made a disclosure of improper conduct; or

(ii) the person believes that a whistleblower has made or intends to make a disclosure of improper conduct; or

(b) the person incites or permits another person to take or threaten to take the detrimental action for any reason under subparagraph (a)(i) or (ii).

(4) Nothing in this section shall affect the whistleblower protection to an employee in the private body either at law or under a collective agreement or employment contract.

(5) No person acting or purporting to act on behalf of any public body or private body shall.

(a) terminate a contract;

(b) withhold a payment that is due and payable under a contract; or

(c) refuse to enter into a subsequent contract, solely for the reason that a party to the contract or an employee or employer of a party to the contract has made a disclosure of improper conduct to any enforcement agency relating to the public body or private body.

(6) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding one hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding fifteen years or to both.

(7) In any proceedings, it lies on the defendant to prove that the detrimental action shown to be taken against a whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower is not in reprisal for a disclosure of improper conduct.

(1) การปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับ<sup>9</sup> ซึ่งหมายถึงข้อมูลที่ระบุตัวตน อาชีพ ที่อยู่อาศัย ที่ทำงานของผู้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งหากเปิดเผยจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด<sup>10</sup> โดยผู้ได้รับการเปิดเผยการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือได้รับข้อมูลที่เป็นความลับ ต้องไม่เปิดเผยความลับไม่ว่าส่วนใดส่วนใดในระหว่างการตรวจสอบข้อมูลทั้งในคดีแพ่งและอาญา ไม่ว่าโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใดๆ ในกรณีต้องใช้เอกสารหรือหลักฐานใดในการดำเนินคดีแพ่งหรืออาญา ซึ่งอาจนำไปสู่การค้นพบตัวผู้เปิดเผยข้อมูล ก่อนที่ศาลหรือผู้มีอำนาจนั้นจะดำเนินการต่อไป จะต้องทำให้ไม่ปรากฏทั้งหรือเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันผู้เปิดเผยข้อมูลจากการถูกค้นพบ การเปิดเผยความลับเป็นความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นริงกิตหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>11</sup>

(2) การไม่ต้องรับผิดทางแพ่งและทางอาญา<sup>12</sup> ผู้เปิดเผยข้อมูล ไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดทางแพ่งหรือทางอาญา หรือความรับผิดใดๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหาร รวมทั้งการดำเนินการทางวินัย และจะไม่ถูกดำเนินการใดเนื่องจากการร้องเรียนการกระทำที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง<sup>13</sup> เว้นแต่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบหรือการสืบสวนปรากฏว่าผู้เปิดเผยข้อมูลมีส่วนร่วมในการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือจงใจเปิดเผยข้อมูลโดยความเท็จที่เป็นสาระสำคัญหรือที่รู้ว่าไม่เป็นความจริง หรือการเปิดเผยการกระทำที่ไม่ถูกต้องในเรื่องที่ไม่เป็นสาระหรือเป็นการก่อกวน หรือการเปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล

<sup>9</sup> Section 7. (1) A whistleblower shall, upon receipt of the disclosure of improper conduct by any enforcement agency under section 6, be conferred with whistleblower protection under this Act as follows:

(a) protection of confidential information;

<sup>10</sup> Section 2. “confidential information” includes.

(a) information about the identity, occupation, residential address, work address or whereabouts of.

(i) a whistleblower; and

(ii) a person against whom a whistleblower has made a disclosure of improper conduct;

(b) information disclosed by a whistleblower; and

(c) information that, if disclosed, may cause detriment to any person;

<sup>11</sup> แห่เดิม. Section 8.(4) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding fifty thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding ten years or to both.

<sup>12</sup> Section 7. (b) immunity from civil and criminal action; and

<sup>13</sup> Section 9. Subject to subsection 11(1), a whistleblower shall not be subject to any civil or criminal liability or any liability arising by way of administrative process, including disciplinary action, and no action, claim or demand may be taken or made against the whistleblower for making a disclosure of improper conduct.

รวมทั้งนโยบายขององค์กรของรัฐ หรือการเปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ถูกต้องเพื่อหลีกเลี่ยงการ ถูกไล่ออกหรือดำเนินการทางวินัยอื่นๆ หรือ ผู้เปิดเผยข้อมูลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในระหว่างการเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม<sup>14</sup>

(3) การป้องกันการกระทำที่เป็นอันตราย<sup>15</sup> การกระทำที่เป็นอันตราย หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บ สูญเสีย หรือความเสียหาย การข่มขู่ หรือคุกคาม การใช้อำนาจตาม กฎหมายในการรบกวนการทำงานหรือการดำรงชีวิต การเลือกปฏิบัติ การปล่อยปละละเลย การถอด ถอน การระงับ การทำให้เสียเปรียบ การขกเลิก หรือการกระทำอันไม่พึงประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการ ทำงาน การจ้างงาน หรือการดำเนินการทางวินัย และภัยคุกคามใดๆ จากการกระทำดังกล่าว<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Section 11. (1). The enforcement agency shall revoke the whistleblower protection conferred under section 7 if it is of the opinion, based on its investigation or in the course of its investigation that.

(a) the whistleblower himself has participated in the improper conduct disclosed;

(b) the whistleblower wilfully made in his disclosure of improper conduct a material statement which he knew or believed to be false or did not believe to be true;

(c) the disclosure of improper conduct is frivolous or vexatious;

(d) the disclosure of improper conduct principally involves questioning the merits of government policy, including policy of a public body;

(e) the disclosure of improper conduct is made solely or substantially with the motive of avoiding dismissal or other disciplinary action; or

(f) the whistleblower, in the course of making the disclosure or providing further information, commits an offence under this Act.

(2) If the whistleblower protection has been revoked, the enforcement agency shall give a written notice to that effect to the whistleblower.

(3) Any person aggrieved by the decision of the enforcement agency may refer the decision of the enforcement agency to the court for determination.

(4) The court may make an order for the preservation of the whistleblower protection and may also make such consequential orders necessary to give effect to the order for relief.

<sup>15</sup> Section 7.(1) (c) protection against detrimental action,

<sup>16</sup> Section 2. detrimental action” includes—

(a) action causing injury, loss or damage;

(b) intimidation or harassment;

(c) interference with the lawful employment or livelihood of any person, including discrimination, discharge, demotion, suspension, disadvantage, termination or adverse treatment in relation to a person’s employment, career, profession, trade or business or the taking of disciplinary action; and

(d) a threat to take any of the actions referred to in paragraphs (a) to (c).

ห้ามผู้ใดกระทำการที่เป็นอันตรายต่อผู้เปิดเผยข้อมูล หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ หรือที่เกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล ในการแก้แค้นการเปิดเผยพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมใดๆ และห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรเอกชน เลิกจ้าง หรือระงับการจ่ายเงินที่ถึงกำหนดชำระ หรือปฏิเสธการต่อสัญญา<sup>17</sup>

ผู้ที่กระทำการอันตรายต่อผู้เปิดเผยข้อมูล มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสิบห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และจำเลยมีหน้าที่พิสูจน์ว่าการกระทำที่เป็นอันตรายกับผู้เปิดเผยข้อมูล หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล ไม่ได้เป็นการแก้แค้นจากการถูกเปิดโปงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Section 10. (1) No person shall take detrimental action against a whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower in reprisal for a disclosure of improper conduct.

(2) A whistleblower may make a complaint to any enforcement agency of any detrimental action committed by any person against the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower.

(3) A person is deemed to take detrimental action against a whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower if.

(a) the person takes or threatens to take the detrimental action because.

(i) a whistleblower has made a disclosure of improper conduct; or

(ii) the person believes that a whistleblower has made or intends to make a disclosure of improper conduct; or

(b) the person incites or permits another person to take or threaten to take the detrimental action for any reason under subparagraph (a)(i) or (ii).

(4) Nothing in this section shall affect the whistleblower protection to an employee in the private body either at law or under a collective agreement or employment contract.

(5) No person acting or purporting to act on behalf of any public body or private body shall—

(a) terminate a contract;

(b) withhold a payment that is due and payable under a contract; or

(c) refuse to enter into a subsequent contract, solely for the reason that a party to the contract or an employee or employer of a party to the contract has made a disclosure of improper conduct to any enforcement agency relating to the public body or private body.

<sup>18</sup> Section 10. (6) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding one hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding fifteen years or to both.

การเพิกถอนการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ในกรณีที่ผู้เปิดเผยข้อมูลมีส่วนร่วมในการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หรือจงใจเปิดโปงข้อมูลการกระทำที่ไม่ถูกต้องอันเป็นเท็จในสาระสำคัญหรือที่รู้ว่าไม่เป็นความจริง หรือเปิดโปงเรื่องที่ไม่เป็นสาระหรือเป็นการรบกวน หรือเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลและนโยบายขององค์กรของรัฐ หรือการเปิดโปงที่กระทำเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกไล่ออกหรือการดำเนินการทางวินัย และผู้เปิดเผยข้อมูล กระทำความคิดตามพระราชบัญญัตินี้ในระหว่างการเปิดเผยข้อมูลหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม<sup>19</sup>

ถ้าการคุ้มครองถูกเพิกถอน หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายผู้รับผิดชอบ จะแจ้งให้ผู้เปิดเผยข้อมูลทราบเป็นหนังสือ และผู้เปิดเผยข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้ศาลตรวจสอบได้ โดยศาลมีอำนาจสั่งให้คุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลต่อไป และอาจมีคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้การคุ้มครองมีผลต่อเนื่องเพื่อบรรเทาการถูกเพิกถอนดังกล่าว<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Section 11. (1) The enforcement agency shall revoke the whistleblower protection conferred under section 7 if it is of the opinion, based on its investigation or in the course of its investigation that.

(a) the whistleblower himself has participated in the improper conduct disclosed;

(b) the whistleblower wilfully made in his disclosure of improper conduct a material statement which he knew or believed to be false or did not believe to be true;

(c) the disclosure of improper conduct is frivolous or vexatious;

(d) the disclosure of improper conduct principally involves questioning the merits of government policy, including policy of a public body;

(e) the disclosure of improper conduct is made solely or substantially with the motive of avoiding dismissal or other disciplinary action; or

(f) the whistleblower, in the course of making the disclosure or providing further information, commits an offence under this Act.

(2) If the whistleblower protection has been revoked, the enforcement agency shall give a written notice to that effect to the whistleblower.

<sup>20</sup> Section 11.

(3) Any person aggrieved by the decision of the enforcement agency may refer the decision of the enforcement agency to the court for determination.

(4) The court may make an order for the preservation of the whistleblower protection and may also make such consequential orders necessary to give effect to the order for relief.



(4) การย้ายสถานที่ทำงาน<sup>21</sup> ผู้เปิดเผยข้อมูล หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับ ผู้เปิดเผยข้อมูล ที่กลัว หรือได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำที่เป็นอันตราย อาจร้องขอให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย แจ้งไปยังหน่วยงานรัฐหรือเอกชนแล้วแต่กรณี เพื่อโยกย้ายที่ทำงาน หรือที่จ้างงานได้ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเห็นว่าผู้ร้องขอดังกล่าวจะได้รับอันตรายหรือเป็นไปได้ว่าการกระทำที่เป็นอันตราย หากยังคงดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน หรือได้รับความทุกข์ทรมานจากการกระทำที่เป็นอันตราย และการย้ายหรือโยกย้ายที่ทำงานหรือที่จ้างงานเท่านั้นที่ทำให้พ้นจากอันตรายหรือผลจากอันตราย หน่วยงานของรัฐหรือนายจ้าง หรือบุคคลอื่นๆ ในหน่วยงานเอกชน จะต้องดำเนินการให้ถึงที่สุดในการเปลี่ยนสถานที่ทำงานเป็นหน่วยงานรัฐแห่งใหม่ หรือที่ทำงานใหม่ แล้วแต่กรณี<sup>22</sup>

3.1.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำร้องขอและให้ความคุ้มครอง คือ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย<sup>23</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ค.ศ. 2010 หมายถึง ทุกกระทรวง กรม หน่วยงาน

<sup>21</sup> Section 19. (1) A whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower who fears or has suffered detrimental action may request to the enforcement agency to apply in writing, for and on his behalf, to the relevant public body or employer or other appropriate person in the private body for relocation of his place of employment.

<sup>22</sup> Section 19.

(2) If the public body or the employer or other appropriate person in the private body considers.

(a) that there is a danger or likelihood that detrimental action may be taken against the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower if he continues to hold his current position; or

(b) that the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower had in fact suffered detrimental action; and

(c) that the only practical means of removing or substantially removing the danger or the effect of the detrimental action is by way of relocation of his place of appointment, the public body or the employer or other appropriate person in the private body shall, as far as practicable, make arrangements for the relocation in the public body or private body, as the case may be.

<sup>23</sup> แหล่งเดิม Section 3. (1) The enforcement agency shall have the general direction, control and supervision of all matters relating to whistleblower protection.

(2) For the purpose of this Act, the general powers of the enforcement agency are as follows:

(a) to receive disclosure of improper conduct;

หรือองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของมลรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วย ส่วน แขนง ของส่วนราชการดังกล่าว ที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจสืบสวนหรือบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง หรือกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการสืบสวนและบังคับใช้กฎหมาย และหน่วย ส่วน แขนงหรือกอง ขององค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของรัฐบาลกลางหรือกฎหมายของมลรัฐ ให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย<sup>24</sup> อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจริงหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งประเทศมาเลเซีย (MALAYSIA ANTI CORRUPTION COMMISSION) หรือ (MACC) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2009 และหน่วยงานรับผิดชอบอื่น ได้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย สำนักงานศุลกากรแห่งมาเลเซีย กรมการขนส่งทางบกมาเลเซีย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซีย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์มาเลเซีย และคณะกรรมการบริษัทของมาเลเซีย<sup>25</sup>

- 
- (b) to enforce the whistleblower protection;
  - (c) to deal with the disclosure of improper conduct;
  - (d) to receive complaints of detrimental action;
  - (e) to deal with complaints of detrimental action; and
  - (f) to implement the provisions of this Act.

(3) The enforcement agency shall have power to do all things expedient or reasonably necessary for, or incidental to, the exercise of his general powers under subsection (2).

<sup>24</sup> Section 2. In this Act, unless the context otherwise requires— “enforcement agency” means.

(a) any ministry, department, agency or other body set up by the Federal Government, State Government or local government including a unit, section, division, department or agency of such ministry, department, agency or body, conferred with investigation and enforcement functions by any written law or having investigation and enforcement powers;

(b) a body established by a Federal law or State law which is conferred with investigation and enforcement functions by that Federal law or State law or any other written law; or

(c) a unit, section, division, department or agency of a body established by a Federal law or State law having investigation and enforcement functions;

<sup>25</sup> The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES). (online). Retrieved Jun 6, 2014, from <http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=12th%20Regional%20Seminar%20on%20Whistleblower%20>

3.1.4 วิธีการให้ความคุ้มครองและระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้ความคุ้มครองหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เป็นผู้รับผิดชอบให้ความคุ้มครอง มีอำนาจกระทำการใดตามที่เห็นสมควรหรือจำเป็นในการใช้มาตรการ 3 อย่าง คือ ปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับ การไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญา และการป้องกันการกระทำที่เป็นอันตราย เพื่อให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล<sup>26</sup> ส่วนระยะเวลาเริ่มต้นคุ้มครอง เริ่มเมื่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ได้รับการเปิดโปงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้

3.1.5 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครอง มีดังนี้

- (1) สิทธิได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 4 มาตรการดังกล่าว
- (2) สิทธิร้องเรียนการกระทำที่เป็นอันตราย โดยผู้เปิดเผยข้อมูลมีสิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยบังคับใช้ใดๆ ถึงการกระทำที่เป็นอันตรายใดๆ ที่เป็นการตอบโต้ผู้เปิดเผยข้อมูล หรือตอบโต้ต่อบุคคลใดๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล<sup>27</sup>
- (3) สิทธิได้รับทราบรายงานผลการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกเปิดเผย<sup>28</sup> หรือการกระทำที่เป็นอันตรายจากหน่วยบังคับใช้กฎหมาย และจากพนักงานอัยการ<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Section 3.

(3) The enforcement agency shall have power to do all things expedient or reasonably necessary for, or incidental to, the exercise of his general powers under subsection (2).

<sup>27</sup> Section 10.

(2) A whistleblower may make a complaint to any enforcement agency of any detrimental action committed by any person against the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower

<sup>28</sup> Section 13.

(4) The enforcement agency shall inform the whistleblower of the result of the investigation and any action taken by the appropriate disciplinary authority or the other appropriate authority, the employer or the other appropriate person or the Public Prosecutor, as the case may be.

<sup>29</sup> Section 14.

(6) The enforcement agency shall inform the whistleblower of the result of the investigation and any action taken by the appropriate disciplinary authority or the other appropriate authority, the employer or the other appropriate person or the Public Prosecutor, as the case may be.

(4) สิทธิได้รับการเยียวยาค่าเสียหายหรือค่าตอบแทน<sup>30</sup>

### 3.2 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ มีพระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2000 (Protected Disclosures Act 2000) บังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2001<sup>31</sup> ก่อนที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 จะมีผลบังคับใช้ โดยประเทศนิวซีแลนด์ได้ลงนามรับรอง

---

<sup>30</sup> Section 15. (1) Upon request made by a whistleblower.

(a) within three months after being informed by the enforcement agency under subsection 14(6) that detrimental action in reprisal for a disclosure of improper conduct has been taken against him; or

(b) at any time that the whistleblower fears that detrimental action in reprisal for a disclosure of improper conduct may be taken against him,

the enforcement agency may seek the following remedies from the court:

(A) damages or compensation;

(B) injunction; or

(C) any other relief as the court deems fit.

(2) Notwithstanding subsection (1), the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower shall be entitled to seek the remedies under paragraphs (1) (A) to (C).

(3) Where the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower intends to seek the remedies through another person other than the enforcement agency after a request under subsection (1) has been made, the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower shall notify the enforcement agency of such intention.

(4) Upon receipt of the notification under subsection (3) or the enforcement agency discovers that the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower has sought the remedies through another person other than the enforcement agency after a request under subsection (1) has been made, the enforcement agency may make an application to the court to discharge itself or otherwise discontinue from representing the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower and the whistleblower or any person related to or associated with the whistleblower shall reimburse the enforcement agency for any expenses incurred.

<sup>31</sup> PARLIAMENTARY COUNSEL OFFICE. (Protected Disclosures Act 2000). (online). Retrieved June 6, 2014, from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html>

อนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2003 แต่ปัจจุบัน (2 เมษายน 2014) ยังไม่ได้ยื่นสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญา<sup>32</sup> ต่อมาปี ค.ศ. 2009 ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2009 (Protected Disclosures Act 2009)<sup>33</sup> โดยมีสาระสำคัญให้ความคุ้มครองลูกจ้างภาครัฐและภาคเอกชนที่เปิดเผยการกระทำผิดเกี่ยวกับการใช้เงินทุนหรือแหล่งเงินทุนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การฉ้อฉล หรือใช้โดยผิดปกติ เป็นต้น ซึ่งเรียกว่า “การกระทำผิดร้ายแรง” โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้.

3.2.1 ผู้มีสิทธิ์ ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่พนักงานขององค์กร ซึ่งหมายถึง

- (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างภาคเอกชน
- (2) อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอดีตลูกจ้างเอกชน
- (3) คนทำงานในบ้านที่อยู่ภายในความหมายตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ปี ค.ศ. 2000
- (4) บุคคลใดที่ให้ความสนับสนุนต่อหน่วยงานนั้น
- (5) บุคคลใดผู้ซึ่งประกอบการหรือทำสัญญาตามสัญญาให้บริการทำงานให้แก่หน่วยงานนั้น
- (6) บุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหน่วยงานนั้น (รวมถึงบุคคลใดผู้ซึ่งเป็นสมาชิกคณะกรรมการหรือปกครองตัวหน่วยงานนั้น)
- (7) ที่เกี่ยวกับกองกำลังป้องกันแห่งนิวซีแลนด์ สมาชิกของกองทัพทหารทั้งสามเหล่าทัพ
- (8) บุคคลผู้ซึ่งทำงานให้กับหน่วยงานนั้นในฐานะอาสาสมัครที่ไม่ได้รับสิ่งตอบแทนหรือคาดหวังสิ่งตอบแทนเพื่อการทำงานนั้น<sup>34</sup>

<sup>32</sup> UNODC. (United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 2 April 2014). (online) : Retrieved May 28, 2014, from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

<sup>33</sup> PARLIAMENTARY COUNSEL OFFICE. (Protected Disclosures Act 2000). (online). Retrieved June 6, 2014, from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html>

<sup>34</sup> Protected Disclosures Act 2000. Section 3. Interpretation

- (1) In this Act, unless the context otherwise requires,
  - employee, in relation to an organisation, includes.
    - (a) a former employee:
    - (b) a homeworker within the meaning of section 5 of the Employment Relations Act 2000:
    - (c) a person seconded to the organisation:

ส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับบุคคลตาม (1)ถึง(8) ไม่มีสิทธิ์ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

3.2.2 มาตรการและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง พระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2000 กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำผิดร้ายแรง 4 มาตรการ ดังนี้.

(1) มาตรการคุ้มครองการทำงาน ในกรณีลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000 ถูกนายจ้างหรืออดีตนายจ้างกระทำการตอบโต้การเปิดเผยการกระทำผิดร้ายแรง ลูกจ้างมีสิทธิร้องเรียนเพื่อขอรับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000 มาตรา 103(1)(a) ซึ่งมาตรการนี้ไม่ใช่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>35</sup>

(2) มาตรการคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา บุคคลผู้ซึ่งทำการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกัน หรือกล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกันต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบเพื่อการสอบสวน ไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อบริษัทพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาหรือ

---

(d) an individual who is engaged or contracted under a contract for services to do work for the organisation:

(e) a person concerned in the management of the organisation (including a person who is a member of the board or governing body of the organisation):

(f) in relation to the New Zealand Defence Force, a member of the Armed Forces:

(g) a person who works for the organisation as a volunteer without reward or expectation of reward for that work

<sup>35</sup> Section 17. Personal grievance

(1) Where an employee who makes a protected disclosure of information under this Act claims to have suffered retaliatory action from his or her employer or former employer, that employee,

(a) if that retaliatory action consists of or includes dismissal, may have a personal grievance, for the purposes of paragraph (a) of section 103(1) of the Employment Relations Act 2000, because of a claim of unjustifiable dismissal, and Part 9 of that Act applies accordingly; and

(b) if that retaliatory action consists of action other than dismissal or includes an action in addition to dismissal, may have a personal grievance, for the purposes of paragraph (b) of section 103(1) of the Employment Relations Act 2000, because of a claim described in that paragraph, and Part 9 of that Act applies accordingly.

(2) This section applies only to employees within the meaning of the Employment Relations Act 2000.

กระบวนการทางวินัยโดยเหตุที่ได้ทำหรือกล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูล แม้ว่าจะมีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใดในการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย หลักนิติธรรม สัญญา คำสาบาน หรือทางปฏิบัติอย่างไร<sup>36</sup>

(3) มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัวของผู้เปิดเผยข้อมูล ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนผู้ได้รับการเปิดเผยหรือกล่าวถึงข้อมูลที่ได้รับการป้องกันจะต้องใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลที่อาจบ่งชี้บุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกันนั้น เว้นแต่

(ก) บุคคลนั้นยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรให้เปิดเผยข้อมูลนั้นได้ หรือ

(ข) บุคคลผู้ถูกกำหนดให้ต้องรู้ถึงการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกันนั้นที่เชื่อตามสมควรว่าการเปิดเผยข้อมูลที่บ่งชี้ขึ้น

จำเป็นต่อการสอบสวนข้อกล่าวหาในการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกันนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ หรือ

จำเป็นในการป้องกันความเสี่ยงต่อภัยสุขภาพสาธารณะหรือความปลอดภัยของสาธารณะ หรือสิ่งแวดล้อม หรือ

จำเป็นโดยเกี่ยวกับหลักการกฎหมายธรรมชาติ (natural justice)<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Section 18. Immunity from civil and criminal proceedings

(1) No person who.

(a) makes a protected disclosure of information; or

(b) refers a protected disclosure of information to an appropriate authority for investigation is liable to any civil or criminal proceeding or to a disciplinary proceeding by reason of having made or referred that disclosure of information.

(2) Subsection (1) applies despite any prohibition of or restriction on the disclosure of information under any enactment, rule of law, contract, oath, or practice.

<sup>37</sup> Section 19 Confidentiality

(1) Every person to whom a protected disclosure is made or referred must use his or her best endeavours not to disclose information that might identify the person who made the protected disclosure unless.

(a) that person consents in writing to the disclosure of that information; or

(b) the person who has acquired knowledge of the protected disclosure reasonably believes that disclosure of identifying information.

(i) is essential to the effective investigation of the allegations in the protected disclosure; or

(ii) is essential to prevent serious risk to public health or public safety or the environment; or

(iii) is essential having regard to the principles of natural justice.

ในกรณีที่มีการร้องขอข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการค.ศ. 1982 หรือตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1987 (นอกจากเรื่องที่ทำขึ้นโดยตำรวจเพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบสวนการกระทำความผิด) อาจถูกปฏิเสธเท่าที่ขัดแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ หากกรณีนั้นอาจบ่งชี้บุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกันนั้น<sup>38</sup>

มาตรการคุ้มครองการทำงาน มาตรการคุ้มครองกันการถูกดำเนินคดี และมาตรการรักษาข้อมูลส่วนตัวไว้เป็นความลับดังกล่าว นำมาใช้บังคับกับบุคคลที่สมัครใจให้ข้อมูลช่วยเหลือเสมือนหนึ่งว่าข้อมูลนั้นเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกัน หากเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลที่สอบสวนการเปิดเผยข้อมูล หรือบุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูล และบุคคลนั้นเป็นลูกจ้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเปิดเผยข้อมูล และมีวัตถุประสงค์ให้ข้อมูลสนับสนุนเพื่อให้สามารถดำเนินการสอบสวนการกระทำผิดร้ายแรงนั้น แต่ไม่มีกฎหมาย หลักนิติธรรม หรือสัญญาให้ต้องให้ข้อมูลสนับสนุนเพื่อการสอบสวน หรือถูกสอบสวนโดยผู้มีอำนาจสอบสวน กรณีนี้ไม่ถือเป็นการสมัครใจให้ข้อมูลช่วยเหลือ<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Section 19. (2) A request for information under the Official Information Act 1982 or under the Local Government Official Information and Meetings Act 1987 (other than one made by a constable for the purpose of investigating an offence) may be refused, as contrary to this Act, if it might identify a person who has made a protected disclosure.

<sup>39</sup> Section 19A. Protections extend to volunteers of supporting information

(1) The protections conferred by sections 17 to 19 apply, with all necessary modifications, to a person who volunteers supporting information as if the information were a protected disclosure of information.

(2) In this section, a person volunteers supporting information if the person.

(a) provides information, in support of a protected disclosure of information made by another person, to.

(i) a person investigating the disclosure; or

(ii) the person who made the disclosure; and

(b) is an employee of the organisation in respect of which the disclosure was made; and

(c) wishes to provide the supporting information so that the serious wrongdoing can be investigated.

(3) However, a person does not volunteer supporting information if the person provides the supporting information only after being—

(a) required to do so under any enactment, rule of law, or contract for the purposes of the investigation; or

(b) approached during the course of the investigation by, or on behalf of, the person investigating the matter.



เงื่อนไขการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดร้ายแรง มีดังนี้ .

(1) ลูกจ้างของหน่วยงานได้ทำการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัตินี้โดย

(ก) ข้อมูลนั้นเกี่ยวกับการกระทำผิดร้ายแรงในหรือโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และ

(ข) ลูกจ้างเชื่อโดยมีมูลเหตุอันสมควรว่าข้อมูลนั้นเป็นจริงหรือมีแนวโน้มเป็นจริง และ

(ค) ลูกจ้างประสงค์ที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นเพื่อที่การกระทำผิดร้ายแรงนั้นจะสามารถดำเนินการสอบสวนได้ และ

(ง) ลูกจ้างประสงค์ให้การเปิดเผยข้อมูลนั้นได้รับการป้องกัน

(2) การเปิดเผยใดๆ ที่ทำขึ้นตามอนุมาตรา (1) เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกันเพื่อวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้

(3) หากลูกจ้างคนใดของหน่วยงานใดเชื่อโดยมีมูลเหตุอันสมควรว่าข้อมูลที่เขาหรือเธอได้เปิดเผยนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำผิดร้ายแรงในหรือโดยหน่วยงานนั้น

แต่ความเชื่อนั้นเป็นความเข้าใจผิด ข้อมูลนั้นจะต้องได้รับการรักษาให้เป็นไปตามอนุมาตรา (1)(a) เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามมาตรา 66(1)(a) แห่งพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน 2536

(4) มาตรานี้ให้เป็นไปตามมาตรา 6A<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Section 6. Disclosures to which Act applies

(1) An employee of an organisation may disclose information in accordance with this Act if.

(a) the information is about serious wrongdoing in or by that organisation; and

(b) the employee believes on reasonable grounds that the information is true or likely to be true;

and

(c) the employee wishes to disclose the information so that the serious wrongdoing can be investigated; and

(d) the employee wishes the disclosure to be protected.

(2) Any disclosure made in accordance with subsection (1) is a protected disclosure of information for the purposes of this Act.

(3) If an employee of an organisation believes on reasonable grounds that the information he or she discloses is about serious wrongdoing in or by that organisation but the belief is mistaken, the information must be treated as complying with subsection (1)(a) for the purposes of the protections conferred by this Act and by section 66(1)(a) of the Human Rights Act 1993.

(4) This section is subject to section 6A.

โดยมาตรา 6A กำหนดความผิดพลาดทางเทคนิคในการปฏิบัติตามหรือการอ้างอิงพระราชบัญญัติว่า

(1) การเปิดเผยข้อมูลใดไม่ได้รับการป้องกัน จากการที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ การป้องกันเพื่อวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้อย่างหนึ่งเท่านั้น เนื่องจาก

(ก) ข้อบกพร่องทางเทคนิคในการปฏิบัติตามมาตรา 7 ถึงมาตรา 10 หากลูกจ้างได้ ปฏิบัติตามข้อกำหนดในมาตรา 6 อย่างเป็นสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(ข) ลูกจ้างไม่อ้างถึงชื่อของพระราชบัญญัตินี้โดยชัดแจ้งเมื่อมีการเปิดเผยข้อมูล ตัวอย่าง

นาย A เป็นลูกจ้างของหน่วยงาน B ขึ้นตอนภายในของ B ในการรับและจัดการกับ ข้อมูลที่เกี่ยวกับการกระทำผิดร้ายแรงกำหนดให้นำส่งข้อมูลนั้นให้แก่ผู้จัดการฝ่ายทรัพยากรบุคคล ของ B ที่ใช้แบบฟอร์มโดยเฉพาะ นาย A มอบข้อมูลที่ใช้แบบฟอร์มนั้นให้แก่หัวหน้าผู้บริหาร ระดับสูงของ B แทนผู้จัดการฝ่ายทรัพยากรบุคคล นาย A กระทำการเป็นอย่างอื่นในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ในสาระสำคัญ เป็นเพียงข้อบกพร่องในการปฏิบัติที่เป็นทางเทคนิคเท่านั้น การ เปิดเผยข้อมูลยังคงเป็นการเปิดเผยที่ได้รับการป้องกันเพื่อวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้ตาม มาตรานี้

(2) มาตรานี้ให้นำมาใช้แม้ว่าจะมีข้อกำหนดที่ขัดแย้งกันอย่างชัดแจ้งหรือมีนัยตาม ขึ้นตอนภายในที่เกี่ยวข้อง<sup>41</sup>

<sup>41</sup> 6A. Technical failure to comply with or refer to Act

(1) A disclosure of information is not prevented from being a protected disclosure of information for the purposes of this Act merely because.

(a) of a technical failure to comply with sections 7 to 10 if the employee has substantially complied with the requirement in section 6 to disclose the information in accordance with this Act; or

(b) the employee does not expressly refer to the name of this Act when the disclosure is made.

Example

Person A is an employee of Organisation B. B's internal procedures for receiving and dealing with information about serious wrongdoing require the information to be provided to B's Human Resources Manager using a particular form. Person A provides the information using the form to B's chief executive rather than the Human Resources Manager. Person A otherwise substantially complies with the Act. The failure to comply is merely technical. Under this section, the disclosure is still a protected disclosure for the purposes of this Act.

(2) This section applies despite anything to the contrary expressed or implied in the relevant internal procedures.

3.2.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำร้องขอ และให้ความคุ้มครองคือ หน่วยงานภาครัฐทุก หน่วยงาน โดยให้รวมถึง

- (1) ผู้ตรวจการตำรวจ:
- (2) ผู้กำกับและผู้ตรวจเงินแผ่นดิน:
- (3) ผู้อำนวยการสำนักงานความผิดฐานฉ้อโกงที่ร้ายแรง
- (4) ผู้สอบสวนหน่วยงานสืบราชการลับและความมั่นคง
- (5) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (6) คณะกรรมการรัฐสภาเพื่อสิ่งแวดล้อม
- (7) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตำรวจอิสระ
- (8) อัยการสูงสุด
- (9) คณะกรรมการพลเรือนแห่งรัฐ
- (10) คณะกรรมการสุขภาพและผู้พิการ และ

รวมถึงหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ไม่ว่าจะได้กล่าวถึงในข้อ (1)-(10) หรือไม่ ก็ตาม และรวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ประกอบด้วยสมาชิกของวิชาชีพหรือการประกอบอาชีพพิเศษ และซึ่งมีอำนาจในการจัดระเบียบสมาชิกของตน แต่ไม่รวมถึงรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ สมาชิกรัฐสภา<sup>42</sup> โดยหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยต้องจัดให้มีขั้นตอนภายในที่เหมาะสมในการรับ

---

<sup>42</sup> Section 3. Interpretation

- (1) In this Act, unless the context otherwise requires, appropriate authority, *without limiting the meaning of that term*,
  - (a) includes.
    - (i) the Commissioner of Police:
    - (ii) the Controller and Auditor-General:
    - (iii) the Director of the Serious Fraud Office:
    - (iv) the Inspector-General of Intelligence and Security:
    - (v) an Ombudsman:
    - (vi) the Parliamentary Commissioner for the Environment:
    - (vii) the Independent Police Conduct Authority:
    - (viii) the Solicitor-General:
    - (ix) the State Services Commissioner:
    - (x) the Health and Disability Commissioner; and

และจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดร้ายแรงในหน่วยงานนั้น โดยขั้นตอนภายในจะต้องเป็นไปตามหลักการความยุติธรรมตามกฎหมายธรรมชาติ (natural justice) และกำหนดตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่รับการเปิดเผยข้อมูล และผลกระทบตามมาตรา 8 ถึงมาตรา 10 ซึ่งหมายถึงผลกระทบในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลอาจกระทำต่อหัวหน้าของหน่วยงานตามมาตรา 8 กระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบตามมาตรา 9 และกระทำต่อรัฐมนตรี (Minister of the Crown) หรือผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 10<sup>43</sup> ส่วนหน่วยงานสืบราชการลับและความมั่นคงและหน่วยงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะมีขั้นตอนภายในแตกต่างออกไป คือ การกำหนดตัวบุคคลผู้เปิดเผยข้อมูลต้องมีหนังสือรับรองประวัติความมั่นคงและได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลนั้นได้ การกำหนดตัวบุคคลของหน่วยสืบราชการลับและความมั่นคงเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลที่ถูกเปิดเผย การเชิญชวนให้ลูกจ้างเปิดเผยข้อมูล การห้ามเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้ง (Minister of the Crown) เว้นแต่ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในหน่วยงานสืบราชการลับและความมั่นคงที่เกี่ยวข้องหรือนายกรัฐมนตรี<sup>44</sup>

---

(b) includes the head of every public sector organisation, whether or not mentioned in paragraph (a); and

(c) includes a private sector body which comprises members of a particular profession or calling and which has power to discipline its members; but

(d) does not include.

(i) a Minister of the Crown; or

(ii) a member of Parliament

<sup>43</sup> Section 11. Public sector organisations to establish internal procedures

(1) Every public sector organisation must have in operation appropriate internal procedures for receiving and dealing with information about serious wrongdoing in or by that organisation.

(2) The internal procedures must.

(a) comply with the principles of natural justice; and

(b) identify the persons in the organisation to whom a disclosure may be made; and

(c) include reference to the effect of sections 8 to 10.

(3) Information about the existence of the internal procedures, and adequate information on how to use the procedures, must be published widely in the organisation and must be republished at regular intervals.

<sup>44</sup> Section 12. Special rules on procedures of intelligence and security agency

The internal procedures of an intelligence and security agency must.

(a) provide that the persons to whom a disclosure may be made must be persons holding an appropriate security clearance and be authorised to have access to the information; and

3.2.4 วิธีการให้ความคุ้มครองและระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้ความคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2000 ตามมาตรา 17 ถึง มาตรา 19 A ใช้วิธีการห้ามเจ้าหน้าที่ผู้รับการเปิดเผยข้อมูลไว้ มีดังนี้

(1) มาตรการป้องกันการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล ให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000 มิได้ใช้ในการให้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด โดยลูกจ้างที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากการปฏิบัติการตอบโต้ของนายจ้างหรืออดีตนายจ้าง เช่น การเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ลูกจ้างจะต้องร้องทุกข์ขอรับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000<sup>45</sup>

(2) มาตรการคุ้มครองกันการดำเนินคดีแพ่งและอาญา พระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2000 บัญญัติให้ความคุ้มครองโดยไม่ต้องร้องขอ และมีได้กำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองไว้ โดยเพียงแต่บัญญัติมิให้บุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูลมีความรับผิดชอบต่อบริษัท พิจารณาคดีแพ่ง หรือคดีอาญา หรือกระบวนการทางวินัย แม้ข้อมูลที่นำมาเปิดเผยนั้นจะมีกฎหมาย

---

(b) state that the only appropriate authority to whom information may be disclosed is the Inspector-General of Intelligence and Security; and

(c) invite any employee who has disclosed, or is considering the disclosure of, information under this Act to seek information and guidance from the Inspector-General of Intelligence and Security, and not from an Ombudsman; and

(d) state that no disclosure may be made to an Ombudsman, or to a Minister of the Crown other than.

(i) the Minister responsible for the relevant intelligence and security agency; or

(ii) the Prime Minister.

<sup>45</sup> Section 17 Personal grievance

(1) Where an employee who makes a protected disclosure of information under this Act claims to have suffered retaliatory action from his or her employer or former employer, that employee,.

(a) if that retaliatory action consists of or includes dismissal, may have a personal grievance, for the purposes of paragraph (a) of section 103(1) of the Employment Relations Act 2000, because of a claim of unjustifiable dismissal, and Part 9 of that Act applies accordingly; and

(b) if that retaliatory action consists of action other than dismissal or includes an action in addition to dismissal, may have a personal grievance, for the purposes of paragraph (b) of section 103(1) of the Employment Relations Act 2000, because of a claim described in that paragraph, and Part 9 of that Act applies accordingly.

(2) This section applies only to employees within the meaning of the Employment Relations Act 2000.

หลักกฎหมาย สัญญา หรือทางปฏิบัติห้ามเปิดเผยหรือจำกัดการเปิดเผยก็ตาม<sup>46</sup> เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกันในวิชาชีพทางกฎหมาย ซึ่งการเปิดเผยจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้<sup>47</sup>

(3) มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัว พระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2000 ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่อาจบ่งชี้บุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูล เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เปิดเผยข้อมูล หรือมีความจำเป็นต่อการสอบสวนข้อกล่าวหาเพื่อให้มีประสิทธิภาพ หรือป้องกันความเสี่ยงจากสุขภาพสาธารณะหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือสิ่งแวดล้อม หรือตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (natural justice) การร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางการ ค.ศ. 1982 หรือตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางการของรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1987 จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการร้องขอของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนการกระทำความผิด<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Section 18 Immunity from civil and criminal proceedings

(1) No person who.

(a) makes a protected disclosure of information; or

(b) refers a protected disclosure of information to an appropriate authority for investigation.

is liable to any civil or criminal proceeding or to a disciplinary proceeding by reason of having made or referred that disclosure of information.

(2) Subsection (1) applies despite any prohibition of or restriction on the disclosure of information under any enactment, rule of law, contract, oath, or practice.

<sup>47</sup> แหล่งเดิม. Section 22 Legal professional privilege

(1) Nothing in this Act authorises a person to disclose information protected by legal professional privilege.

(2) A disclosure of such information is not a protected disclosure for the purposes of this Act.

<sup>48</sup> Section 19. Confidentiality

(1) Every person to whom a protected disclosure is made or referred must use his or her best endeavours not to disclose information that might identify the person who made the protected disclosure unless.

(a) that person consents in writing to the disclosure of that information; or

(b) the person who has acquired knowledge of the protected disclosure reasonably believes that disclosure of identifying information.

(i) is essential to the effective investigation of the allegations in the protected disclosure; or

(ii) is essential to prevent serious risk to public health or public safety or the environment; or

(iii) is essential having regard to the principles of natural justice.

พระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2000 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ แต่เมื่อลูกจ้างได้เปิดเผยข้อมูลที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและมีความประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองแล้ว สิทธิได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้จะเริ่มต้นทันที และในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดที่ร้ายแรงซึ่งผู้เปิดเผยข้อมูลทราบว่าเป็นเท็จหรือเป็นการกระทำโดยทุจริตก็จะไม่ได้รับการคุ้มครอง<sup>49</sup> หรือการคุ้มครองสิ้นสุดลงในกรณีทราบในภายหลังว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยทราบว่าเป็นความเท็จหรือกระทำโดยทุจริต

### 3.2.5 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครอง

- (1) สิทธิได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 3 มาตราการดังกล่าว
- (2) สิทธิร้องเรียนของลูกจ้างภาคเอกชน กรณีถูกนายจ้างหรืออดีตนายจ้างปฏิบัติกรได้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับคุ้มครอง

## 3.3 เปรียบเทียบการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

เปรียบเทียบการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทยกับกฎหมายประเทศมาเลเซียและประเทศนิวซีแลนด์ มีดังนี้

### 3.3.1 เปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย

3.3.1.1 ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายไทยให้สิทธิคุ้มครองเฉพาะผู้ที่ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับ

---

(2) A request for information under the Official Information Act 1982 or under the Local Government Official Information and Meetings Act 1987 (other than one made by a constable for the purpose of investigating an offence) may be refused, as contrary to this Act, if it might identify a person who has made a protected disclosure.

(3) An Ombudsman may.

(a) provide information and guidance to organisations and employees concerning the circumstances in which anonymous disclosures of information may be made under this Act; and

(b) otherwise provide advice and assistance to organisations and other persons in relation to the duty specified in subsection (1).

<sup>49</sup> Section 20. False allegations

The protections conferred by this Act and by section 66(1)(a) of the Human Rights Act 1993 do not apply where the person who makes a disclosure of information makes an allegation known to that person to be false or otherwise acts in bad faith.

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับจ้างเหมาบริการ หรือผู้สนับสนุนกิจการของรัฐ และลูกจ้างในองค์กรเอกชน ไม่มีสิทธิขอรับความคุ้มครอง

ตามกฎหมายมาเลเซียให้สิทธิคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างเอกชนหรือเคยเป็นลูกจ้างเอกชน ผู้เปิดเผยข้อมูลพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม หรือแจ้งการกระทำที่เป็นอันตรายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล และคุ้มครองบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างเอกชนหรือเคยเป็นลูกจ้างเอกชนผู้เปิดเผยข้อมูลด้วย

3.3.1.2 มาตรการและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายไทย มี 4 มาตรการ คือ

(1) มาตรการยกย่องโดยการเสนอเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ แต่มาตรการนี้ยังไม่มีกฎหมายระดับรองรับแต่อย่างใด จึงยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

(2) มาตรการคุ้มครองการทำงานตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 57 ประกอบมาตรา 53 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 มาตรา 103/5 ประกอบมาตรา 103/2 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ไม่ได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองที่ชัดเจน โดยให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีนี่จะพิจารณาสั่งให้ความคุ้มครองหรือกำหนดมาตรการ โดยมีเงื่อนไขคือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา ให้ถ้อยคำ แจ่มเบาะแสหรือข้อมูล จะต้องยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าถ้ายังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ่มเบาะแสหรือข้อมูล และถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสมควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวก็ให้ส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้ความคุ้มครองหรือกำหนดมาตรการตามที่เห็นสมควร

(3) มาตรการกันไว้เป็นพยานโดยไม่ถูกดำเนินคดีอาญา โดยอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี แต่ไม่คุ้มครองคดีแพ่งและคดีวินัยแต่อย่างใด

(4) มาตรการรักษาความลับของข้อมูลบัญชีไว้ในลักษณะเป็นบททั่วไป มิได้มุ่งหมายคุ้มครองข้อมูลที่ได้รับแจ่มเบาะแส เปิดเผยข้อมูล หรือจากการเป็นพยานโดยเฉพาะ

สำหรับมาตรการคุ้มครองและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายประเทศไทย มาเลเซียมี 4 ประการ คือ

(1) มาตรการปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับ

(2) มาตรการไม่ต้องรับผิดทางแพ่งและทางอาญาและทางวินัย

(3) มาตรการป้องกันการกระทำที่เป็นอันตราย



#### (4) มาตรการย้ายสถานที่ทำงาน

โดยมีเงื่อนไขการคุ้มครอง คือต้องเป็นกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือแจ้งการกระทำที่เป็นอันตรายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแล้ว ซึ่งมาตรการตาม (1) ถึง (3) ให้ความคุ้มครองโดยอัตโนมัติ ส่วนมาตรการตาม (4) ให้ความคุ้มครองเมื่อผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูลร้องขอต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายให้ทำเรื่องขอย้ายสถานที่ทำงานให้

3.3.1.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำร้องขอ และให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายไทย โดยผู้มีหน้าที่รับคำร้องขอ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี และผู้มีหน้าที่สั่งใช้มาตรการคือคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี

ตามกฎหมายมาเลเซีย ผู้มีหน้าที่รับคำร้องขอและให้ความคุ้มครอง คือ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทุกกระทรวง กรม หน่วยงานหรือองค์กรทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนหรือบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงองค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาในการสืบสวนและบังคับใช้กฎหมาย

3.3.1.4 วิธีการให้ความคุ้มครองและระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้ความคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการคุ้มครองไว้โดยให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี ที่จะกำหนดวิธีการคุ้มครอง โดยมาตรการขอย้ายสถานที่ทำงานเริ่มต้นเมื่อนายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้ความคุ้มครอง แต่ไม่ได้ระบุระยะเวลาสิ้นสุดเอาไว้ ส่วนมาตรการรักษาความลับของข้อมูล เริ่มต้นเมื่อเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยานในชั้นเจ้าพนักงาน เป็นการให้ความคุ้มครองโดยอัตโนมัติ และไม่ได้ระบุระยะเวลาสิ้นสุดเอาไว้

ตามกฎหมายมาเลเซีย ไม่ได้กำหนดรายละเอียดวิธีคุ้มครองที่ชัดเจน โดยให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เป็นผู้รับผิดชอบให้ความคุ้มครอง มีอำนาจกระทำการใดตามที่เห็นสมควรหรือจำเป็นในการใช้มาตรการ 3 อย่าง คือ ปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับ การไม่ต้องรับผิดทางแพ่งและทางอาญา และการป้องกันการกระทำที่เป็นอันตราย เพื่อให้การคุ้มครอง whistleblower ระยะเวลาเริ่มต้นคุ้มครองเมื่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ได้รับการเปิดโปงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้

3.3.1.5 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทย มีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ ได้รับการแต่งตั้งย้ายสถานที่ทำงาน ได้รับการกักไว้

เป็นพยานในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ และได้รับการรักษาข้อมูลที่เปิดเผยไว้เป็นความลับ

ตามกฎหมายมาเลเซีย สิทธิร้องเรียนการกระทำที่เป็นอันตรายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล สิทธิได้รับทราบรายงานผลการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกเปิดเผย หรือการกระทำที่เป็นอันตรายที่เป็นการตอบโต้จากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและจากพนักงานอัยการ และสิทธิได้รับการเยียวยาค่าเสียหายหรือค่าตอบแทน

### 3.3.2 เปรียบเทียบกับประเทศนิวซีแลนด์

3.3.2.1 ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายไทย ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองเฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับจ้างเหมาบริการ หรือผู้สนับสนุนกิจการของรัฐ และลูกจ้างในองค์กรเอกชน ไม่มีสิทธิขอรับความคุ้มครอง

ตามกฎหมายนิวซีแลนด์ ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง คือ

- (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างภาคเอกชน
  - (2) อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอดีตลูกจ้างเอกชน
  - (3) คนทำงานในบ้านที่อยู่ภายในความหมาย ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ปี ค.ศ. 2000
  - (4) บุคคลใดที่ให้ความสนับสนุนต่อหน่วยงานนั้น
  - (5) บุคคลใดผู้ซึ่งประกอบกรหรือทำสัญญาตามสัญญาให้บริการทำงานให้แก่หน่วยงานนั้น
  - (6) บุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหน่วยงานนั้น (รวมถึงบุคคลใดผู้ซึ่งเป็นสมาชิกคณะกรรมการหรือปกครองตัวหน่วยงานนั้น)
  - (7) ที่เกี่ยวกับกองกำลังป้องกันแห่งนิวซีแลนด์ สมาชิกของกองทัพทหารทั้งสามเหล่าทัพ
  - (8) บุคคลผู้ซึ่งทำงานให้กับหน่วยงานนั้นในฐานะอาสาสมัครที่ไม่ได้รับสิ่งตอบแทนหรือคาดหวังสิ่งตอบแทนเพื่อการทำงานนั้น
- ส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับบุคคลตาม (1)ถึง(8) ไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

### 3.3.2.2 มาตรการและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายไทยมี 4 มาตรการ

(1) มาตรการยกย่องโดยการเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ แต่มาตรการนี้ยังไม่มีกฎหมายระดับรองรองรับแต่อย่างใด จึงยังไม่สามารถใช้งบได้จริง

(2) มาตรการคุ้มครองการทำงานตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 57 ประกอบมาตรา 53 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/5 ประกอบมาตรา 103/2 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ไม่ได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองที่ชัดเจน โดยให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งให้ความคุ้มครองหรือกำหนดมาตรการ โดยมีเงื่อนไขคือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา ให้ถ้อยคำ แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลจะต้องยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าถ้ายังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล และถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเห็นสมควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าวก็ให้ส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้ความคุ้มครองหรือกำหนดมาตรการตามที่เห็นสมควร

(3) มาตรการกันไว้เป็นพยานโดยไม่ถูกดำเนินคดีอาญา โดยอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี แต่ไม่คุ้มครองคดีแพ่งและคดีวินัยแต่อย่างใด

(4) มาตรการรักษาความลับของข้อมูลบัญชีไว้เป็นลักษณะเป็นบททั่วไป มิได้มุ่งหมายคุ้มครองข้อมูลที่ได้รับแจ้งเบาะแส เปิดเผยข้อมูล หรือจากการเป็นพยานโดยเฉพาะ

สำหรับมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายนิวซีแลนด์ มี 3 มาตรการ คือ

(1) การร้องเรียนกรณีถูกนายจ้างหรืออดีตนายจ้างกระทำการตอบโต้ เพื่อขอรับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000 มาตรา 103(1)(a) ซึ่งมาตรการนี้ใช้กับลูกจ้างตามความหมายของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000 เท่านั้น

(2) การคุ้มครองกันจากกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย

(3) การรักษาความลับ โดยจะไม่ถูกเปิดเผยข้อมูลที่อาจบ่งชี้บุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกัน

เงื่อนไขการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลหาก

(ก) ข้อมูลนั้นเกี่ยวกับการกระทำผิดร้ายแรงในหรือโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

และ

- (ข) ลูกจ้างเชื่อโดยมีมูลเหตุอันสมควรว่าข้อมูลนั้นเป็นจริงหรือมีแนวโน้มเป็นจริง และ  
 (ค) ลูกจ้างประสงค์ที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นเพื่อที่การกระทำผิดร้ายแรงนั้นจะสามารถ

ดำเนินการสอบสวนได้ และ

- (ง) ลูกจ้างประสงค์ให้การเปิดเผยข้อมูลนั้นได้รับการป้องกัน

3.3.2.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำร้องขอ และให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายไทย โดยผู้  
 มีหน้าที่รับคำร้องขอ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี และผู้มี  
 หน้าที่สั่งใช้มาตรการคือคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะ  
 กรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี

สำหรับตามกฎหมายนิวยอร์ก หน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำร้องขอและให้ความคุ้มครอง  
 ได้แก่

- (1) ผู้ตรวจการตำรวจ:
- (2) ผู้กำกับและผู้ตรวจเงินแผ่นดิน:
- (3) ผู้อำนวยการสำนักงานความผิดฐานฉ้อโกงที่ร้ายแรง
- (4) ผู้สอบสวนหน่วยงานสืบราชการลับและความมั่นคง
- (5) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (6) คณะกรรมการรัฐสภาเพื่อสิ่งแวดล้อม
- (7) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตำรวจอิสระ
- (8) อัยการสูงสุด
- (9) คณะกรรมการพลเรือนแห่งรัฐ
- (10) คณะกรรมการสุขภาพและผู้พิการ และ

รวมถึงหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ไม่ว่าจะได้กล่าวถึงในข้อ (ก) หรือไม่ก็ตาม  
 และรวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ประกอบด้วยสมาชิกของวิชาชีพหรือการประกอบอาชีพพิเศษ และ  
 ซึ่งมีอำนาจในการจัดระเบียบสมาชิกของตน แต่ไม่รวมถึงรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือสมาชิก  
 รัฐสภา

ดังนั้นหน่วยงานรัฐและเอกชนที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับการ  
 เปิดเผยข้อมูลและรับคำขอคุ้มครอง กับให้ความคุ้มครองแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล

3.3.2.4 วิธีการให้ความคุ้มครองและระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้ความคุ้มครองตาม  
 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และตามพระราช  
 บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม  
 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการคุ้มครองไว้โดยให้อยู่ในดุลพินิจของ

นายกรัฐมนตรี ที่จะกำหนดวิธีการคุ้มครอง โดยมาตรการขอย้ายสถานที่ทำงานเริ่มต้นเมื่อนายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้ความคุ้มครอง แต่ไม่ได้ระบุระยะเวลาสิ้นสุดเอาไว้ ส่วนมาตรการรักษาความลับของข้อมูล เริ่มต้นเมื่อเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยานในชั้นเจ้าพนักงาน เป็นการให้ความคุ้มครองโดยอัตโนมัติ และไม่ได้ระบุระยะเวลาสิ้นสุดเอาไว้

สำหรับตามกฎหมายนิวซีแลนด์ มีวิธีการให้ความคุ้มครอง โดยห้ามเจ้าหน้าที่ผู้รับการเปิดเผยข้อมูลไว้ มีดังนี้

(1) ห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา หรือกระบวนการทางวินัย กับผู้เปิดเผยข้อมูล

(2) ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่อาจบ่งชี้บุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูล เว้นแต่ ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เปิดเผยข้อมูล หรือมีความจำเป็นต่อการสอบสวนข้อกล่าวหาเพื่อให้มีประสิทธิภาพ หรือป้องกันความเสี่ยงจากสุขภาพสาธารณะหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือสิ่งแวดล้อม หรือตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (natural justice)

การร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางการ ค.ศ. 1982 หรือตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางการของรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1987 จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้การร้องขอของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนการกระทำความผิด Protected Disclosures Act 2000 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อลูกจ้างได้เปิดเผยข้อมูลที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและขอรับความคุ้มครองแล้ว สิทธิได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้จะเริ่มต้นทันที

3.3.2.5 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายไทย มีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ ได้รับการแต่งตั้งย้ายสถานที่ทำงาน ได้รับการประกันไว้เป็นพยานในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ และได้รับการรักษาข้อมูลที่เปิดเผยไว้เป็นความลับ

สำหรับตามกฎหมายนิวซีแลนด์ มีสิทธิดังนี้.

(1) สิทธิได้รับความคุ้มครองตาม 3 มาตรการ

(2) สิทธิร้องเรียนของลูกจ้างภาคเอกชน กรณีถูกปฏิบัติการโต้ตอบอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับมาคุ้มครอง

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายมาเลเซียและนิวซีแลนด์

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายไทย กฎหมายมาเลเซีย และกฎหมายนิวซีแลนด์ จะให้ความคุ้มครองที่เหมือนหรือแตกต่างกัน และมีข้อดี ข้อด้อยอย่างไร อาจวิเคราะห์ได้ดังนี้

### 4.1 มาตรการตามกฎหมายไทย

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมาย ไทย มี 2 กรณีดังนี้

4.1.1 การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551 มี 4 มาตรการคือ มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัวตามมาตรา 24 ประกอบ มาตรา 64 มาตรการยกย่องโดยเสนอเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา 56 มาตรการคุ้มครองการทำงานตามมาตรา 57 และมาตรการกักไว้เป็นพยานตามมาตรา 58 โดยมี รายละเอียดมีดังนี้

4.1.1.1 ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการ ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้<sup>1</sup> ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ทุกระดับชั้นยศ ตำแหน่ง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 56 “ในกรณีบุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ส่วนสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือเป็นพยาน ถือว่าเป็นพยานบุคคลในคดีอาญา ผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามมาตราทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งนอกจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในกรณีได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมา หรือได้มาเป็นพยาน ตามมาตรา 15 แล้ว ยังมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในกรณีมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 54 วรรคสองอีกด้วย<sup>2</sup>

#### 4.1.1.2 มาตรการและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง มี 4 มาตรการ ดังนี้

(1) มาตรการรักษาข้อมูลส่วนตัวไว้เป็นความลับตามมาตรา 24 ประกอบมาตรา 64 โดยให้ความคุ้มครองในกรณีที่เป็นกรกล่าวหา และต้องกล่าวหาด้วยวาจาเท่านั้น ซึ่งกำหนดให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหาและจัดให้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหาไว้ และผู้กล่าวหาไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นการสำแดงตัวของผู้

---

อย่างอื่น และสมควรได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยทั่วไป คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 57 “ในกรณีบุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป”

<sup>2</sup> มาตรา 54 วรรคสอง “ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย”

กล่าวหา<sup>3</sup> ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. และมีใช้การกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือได้สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>4</sup>

(2) มาตรการยกย่องโดยการเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา 56 โดยเงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครองมี 2 ประการ คือ ประการแรกคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้อภัยค่า หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งคนใดเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ และประการที่สองคณะรัฐมนตรีมีมติให้เลื่อนขั้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>5</sup> แต่ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวแต่อย่างใด

(3) มาตรการคุ้มครองการทำงานตามมาตรา 57 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีบุคคลตามมาตรา 53 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหา

<sup>3</sup> มาตรา 24 “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ จะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

ในกรณีที่กล่าวหาด้วยวาจา ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหาและจัดให้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหานั้นไว้ และในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นการสำแดงตัวของผู้กล่าวหา

ในกรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตนต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้”

<sup>4</sup> มาตรา 64 “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. และมีใช้การกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือได้สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 57.



หรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป” มาตรการนี้ไม่ได้กำหนดให้ ความคุ้มครองที่ชัดเจน โดยให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งให้ ความคุ้มครองหรือ กำหนดมาตรการ โดยเงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครอง 3 ประการ คือ ประการแรกเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำหรือเบาะแสหรือข้อมูล ร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่อง จากกรกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น ประการที่สองคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และ ประการที่สามนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งให้ ความคุ้มครองหรือกำหนดมาตรการอื่นใดตามที่ เห็นสมควร

(4) มาตรการกัไว้เป็นพยานตามมาตรา 58 มาตรการนี้ใช้ในการคุ้มครองราษฎรทั่วไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดที่มีส่วน เกี่ยวข้องในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหารายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้ง เบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะกัผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด<sup>6</sup> ปัจจุบัน ได้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกับุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2554 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2554 มีผลใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจา นุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง ดังนี้.

เรื่องที่เกิดในที่ลับ มีเหตุพิเศษ ยุ่งยากซับซ้อน หรือร้ายแรง

เรื่องที่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างเต็ม ความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องนั้น ได้

<sup>6</sup> มาตรา 58 “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง เป็นผู้ถูกกล่าวหารายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยาน ในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะกัผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด”

1. เป็นผู้ที่มีส่วนเห็นเหตุการณ์ หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนร่วมในการกระทำการทุจริตในภาครัฐ
2. บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่นั้นไม่ใช่ตัวการสำคัญ
3. ได้ให้การหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น
4. เต็มใจหรือสมัครใจในการไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาล

4.1.1.3 เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องขอและผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายฉบับนี้ มี 2 ส่วน คือ

(1) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับคำร้องขอหรือพิจารณาให้ความเห็นใช้มาตรการคุ้มครอง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งเฉพาะมาตรการย้ายที่ทำงานเท่านั้นที่เจ้าหน้าที่ของรับผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือเบาะแส หรือข้อมูล จะต้องร้องขอ<sup>7</sup> ส่วนมาตรการยกย่องเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่ง ไม่ต้องร้องขอ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี<sup>8</sup> สำหรับมาตรการกันไว้เป็นพยานเป็นอำนาจพิจารณาและสั่งใช้มาตรการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. เอง<sup>9</sup> ส่วนมาตรการรักษาความลับของข้อมูล ผู้กล่าวหาด้วยว่าจะต้องแสดงความประสงค์ไม่เปิดเผยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งหรือเจ้าหน้าที่อื่นมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองโดยการไม่เปิดเผยข้อมูลที่อาจจะบ่งชี้ตัวผู้กล่าวหาได้<sup>10</sup>

(2) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง กรณีมาตรการยกย่องและเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งคือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ออกคำสั่ง<sup>11</sup> สำหรับมาตรการย้ายที่ทำงานคือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ออกคำสั่ง<sup>12</sup> ส่วนมาตรการกันผู้มีส่วนร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยานคือคณะกรรมการ ป.ป.ท.เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกันไว้เป็นพยาน<sup>13</sup> สำหรับมาตรการรักษาความลับ

<sup>7</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 57.

<sup>8</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 56.

<sup>9</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 58.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 24.

<sup>11</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 56.

<sup>12</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 57.

<sup>13</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 58.

ของข้อมูลเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เปิดเผยข้อมูล<sup>14</sup> ไม่ต้องกำหนดตัวผู้ที่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแต่อย่างใด

4.1.1.4 ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการให้ความคุ้มครอง มาตรการรักษาความลับ ข้อมูลส่วนตัวของผู้กล่าวหา เริ่มตั้งแต่มีการกล่าวหาด้วยวาจาและประสงค์ที่จะไม่เปิดเผยตนเอง ส่วนมาตรการยกข้อโดยการเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ เริ่มให้ความคุ้มครองเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท.เห็นสมควร และมาตรการย้ายที่ทำงานเริ่มให้ความคุ้มครองเมื่อนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งให้ความคุ้มครอง โดย 3 มาตรการดังกล่าวนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ สำหรับมาตรการกักไว้เป็นพยานจะเริ่มคุ้มครองเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท.กักไว้เป็นพยาน และจะสิ้นสุดลงเมื่อเบิกความเป็นพยานต่อศาลเสร็จเรียบร้อยแล้ว หรือสิ้นสุดลงตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน ข้อ 4. ที่กำหนดให้สิ้นสุดลงเมื่อผู้ที่ถูกกักไว้เป็นพยาน ไม่ไปเบิกความ หรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไปตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้ หรือไปเบิกความเป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือเป็นปฏิปักษ์

4.1.1.5 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครอง มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตาม 4 มาตรการดังกล่าว ได้แก่

(1) สิทธิได้รับการยกข้อพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ ตามมาตรา 56 ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด

(2) สิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายสถานที่ทำงานตามมาตรา 57

(3) สิทธิที่จะได้รับการกักไว้เป็นพยานตามมาตรา 58 และ

(4) สิทธิได้รับการปกปิดข้อมูลที่เปิดเผยไว้เป็นความลับตามมาตรา 24

4.1.2 การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 โดยมี 4 มาตรการ ได้แก่ มาตรการยกข้อเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษตาม 103/4 มาตรการคุ้มครองการทำงานตามมาตรา 103/5 มาตรการกักไว้เป็นพยานตามมาตรา 103/6 และ มาตรการรักษาความลับของข้อมูลตาม 102 โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>14</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 24.

4.1.2.1 ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการ ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้<sup>15</sup> ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ทุกระดับชั้นยศ ตำแหน่ง

ส่วนสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือเป็นพยาน ถือว่าเป็นพยาน บุคคลในคดีอาญา ผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมมีสิทธิได้รับความ คุ้มครองตามมาตรา 15 หรือมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งนอกจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีสิทธิได้รับค่า ตอบแทนในกรณีได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างใด เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมา หรือได้มาเป็นพยาน ตามมาตรา 15 แล้ว ยังมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในกรณีมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาเนื่องจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 103/2 วรรคสอง อีกด้วย<sup>16</sup>

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/4 “ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการ ดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่ง ให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 103/5 “ในกรณีบุคคลตามมาตรา 103/2 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดย ไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป”

<sup>16</sup> มาตรา 103/2 วรรคสอง “ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือ สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มี ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่ รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย”

#### 4.1.2.2 มาตรการและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง มี 4 มาตรการ ดังนี้

(1) มาตรการยกย่องโดยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา 103/4 ในกรณีที่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>17</sup> โดยเงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครองมี 2 ประการคือ ประการแรกคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ และประการที่สองคณะรัฐมนตรีมีมติให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวแต่อย่างใด

(2) มาตรการคุ้มครองการทำงานตามมาตรา 103/5 ในกรณีที่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป<sup>18</sup> มาตรการนี้ไม่ได้กำหนดให้ความคุ้มครองที่ชัดเจน โดยให้อยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งให้ความคุ้มครองหรือกำหนดมาตรการ โดยเงื่อนไขของการได้รับความคุ้มครอง 3 ประการ คือ ประการแรกเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำหรือเบาะแสหรือข้อมูล ร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็น

<sup>17</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/4.

<sup>18</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/5.

กรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น ประการที่สอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุ ดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใด ตามที่เห็นสมควรต่อไป และประการที่สามนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งให้ได้รับความคุ้มครองหรือกำหนด มาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควร

(3) มาตรการกันไว้เป็นพยานตาม มาตรา 103/6 มาตรการนี้ใช้ในการให้ความคุ้มครอง ราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาผู้อื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็น สาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ราชอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด<sup>19</sup> ปัจจุบันมี ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 กำหนดเงื่อนไข ไว้ว่า ผู้ที่จะกันไว้เป็นพยานได้ต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีเหตุเห็นเหตุการณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิด กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือระหว่างการดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือระหว่างการไต่สวน ข้อเท็จจริง

2. เป็นผู้ที่ได้ให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้ง เบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญจนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการ กระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น และ

3. เป็นผู้ที่มีเจตนาที่จะให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล และรับรองว่าจะไปเบิก ความเป็นพยานในชั้นศาลตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้

<sup>19</sup> มาตรา 103/6 บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาผู้อื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะ ใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด

ตามประกาศฉบับดังกล่าวข้อ 7. ให้สิทธิ์ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้กันตัวเขาไว้เป็นพยานได้อีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานได้ในกรณีดังนี้

1. หากไม่กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอและไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญ และ

2. บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นจะต้องเบิกความตามที่ให้การไว้

(4) มาตรการรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับตามมาตรา 120 เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช้เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>20</sup> โดยเงื่อนไขที่จะได้รับความคุ้มครอง คือ ได้มีการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และเจ้าหน้าที่มิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดเผยข้อมูล และมีใช้การกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมาตรการรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับนี้ไม่ได้เฉพาะเจาะจงที่จะคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวเช่นกรณีมาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัวตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 24

4.1.2.3 เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องขอและผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครอง ตามกฎหมายฉบับนี้ มี 2 ส่วน คือ.

(1) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับคำร้องขอหรือพิจารณาให้ความเห็นใช้มาตรการคุ้มครอง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับคำร้องขอกรณีมาตรการย้ายที่ทำงาน ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือเบาะแส หรือข้อมูล จะต้องร้องขอ<sup>21</sup> ส่วนมาตรการยกย่องเสนอ

<sup>20</sup> มาตรา 120 “ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช้เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>21</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/5.

เลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่ง 'ไม่ต้องร้องขอ' โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี<sup>22</sup> สำหรับมาตรการกันผู้มีส่วนร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยานเป็นอำนาจพิจารณาและตั้งใช้มาตรการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอง<sup>23</sup> ส่วนมาตรการรักษาความลับของข้อมูล<sup>24</sup> ไม่ต้องกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องขอและให้ความคุ้มครอง แต่เป็นการคุ้มครองโดยอัตโนมัติ

(2) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง กรณีมาตรการยกย่องและเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง คือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ออกคำสั่ง<sup>25</sup> สำหรับมาตรการย้ายที่ทำงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง คือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ออกคำสั่ง<sup>26</sup> ส่วนมาตรการกันไว้เป็นพยานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง คือคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกันไว้เป็นพยาน<sup>27</sup> สำหรับมาตรการรักษาความลับของข้อมูลเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เปิดเผยข้อมูล มิได้กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแต่อย่างใด<sup>28</sup>

4.1.2.4 ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการให้ความคุ้มครอง มาตรการรักษาความลับข้อมูล เริ่มตั้งแต่มีการกล่าวหา ให้ถ้อยคำ แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล ส่วนมาตรการยกย่องโดยการเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ เริ่มให้ความคุ้มครองเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร และมาตรการย้ายที่ทำงานเริ่มให้ความคุ้มครองเมื่อนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งให้ความคุ้มครอง โดย 3 มาตรการดังกล่าวนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ สำหรับมาตรการกันไว้เป็นพยานจะเริ่มต้นคุ้มครองเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.กันไว้เป็นพยาน และจะสิ้นสุดลงเมื่อเบิกความเป็นพยานต่อศาลเสร็จเรียบร้อยแล้ว หรือสิ้นสุดลงตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี ข้อ 11. หากพยานตามวรรคหนึ่งไม่ไปเบิกความ หรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไปตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้ หรือไปเบิกความเป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์

<sup>22</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/4.

<sup>23</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/6.

<sup>24</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 120.

<sup>25</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/4.

<sup>26</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/5.

<sup>27</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 103/6.

<sup>28</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 120.



ในการพิจารณาหรือเป็นปฏิบัติ ย่อมไม่ได้รับการกันไว้เป็นพยานและให้การกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานสิ้นสุดลง

4.1.2.5 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครอง มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตาม 4 มาตรการดังกล่าว ได้แก่

(1) สิทธิได้รับการยกย่องพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา 103/4 ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด

(2) สิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายสถานที่ทำงานตามมาตรา 103/5

(3) สิทธิที่จะได้รับการกันไว้เป็นพยานตามมาตรา 103/6

(4) สิทธิได้รับการรักษาข้อมูลที่เปิดเผยไว้เป็นความลับ

## 4.2 การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความคุ้มครอง

ตามกฎหมายไทย มาเลเซีย และนิวซีแลนด์ ได้มีการกำหนดตัวบุคคลผู้ได้รับความคุ้มครองแตกต่างกัน ดังนี้

### 4.2.1 ประเทศไทย ประกอบด้วย

4.2.1.1 ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง จึงให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท แต่ไม่รวมอาสาสมัคร ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน หรือผู้สนับสนุนกิจการของรัฐ

4.2.1.2 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ซึ่งตามมาตรา 4 ให้นิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ครอบคลุมนักการเมืองทุกระดับ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการใดอย่างหนึ่ง ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ จึงให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐครอบคลุมทุกประเภท แต่ไม่คุ้มครองอาสาสมัคร ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน หรือผู้สนับสนุนกิจการของรัฐ

4.2.2 ประเทศมาเลเซีย ให้ความสำคัญคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ลูกจ้างภาคเอกชนหรือเคยเป็นลูกจ้างภาคเอกชน ผู้เปิดเผยพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม หรือแจ้งการกระทำที่เป็นอันตรายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล และให้ความสำคัญคุ้มครองรวมไปถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูลด้วย

4.2.3 ประเทศนิวซีแลนด์ ให้ความสำคัญคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ลูกจ้างภาคเอกชนหรือเคยเป็นลูกจ้างภาคเอกชน คนทำงานในบ้าน ผู้ให้ความสนับสนุนต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบการหรือปฏิบัติตามสัญญาให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหน่วยงาน สมาชิกกองทัพทั้งสามเหล่าทัพ อาสาสมัครที่ไม่ได้รับสิ่งตอบแทน แต่ไม่ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่บุคคลในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบตัวบุคคลผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง

ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ	คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
2. ลูกจ้างภาคเอกชน	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
3. อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
4. อดีตลูกจ้างภาคเอกชน	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
5. บุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือมีความใกล้ชิด	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง
6. คนทำงานในบ้าน	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง
7. บุคคลที่ให้ความสนับสนุนหน่วยงาน	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง
8. ผู้ประกอบการหรือปฏิบัติตามสัญญาให้บริการทำงานให้แก่หน่วยงาน	คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
9. ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหน่วยงาน	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง
10. ผู้ทำงานในฐานะอาสาสมัคร	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายไทย กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าตามกฎหมายประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์ ข้อดีก็คือ ไม่เป็นภาระต่อผู้มีหน้าที่ให้ความสำคัญคุ้มครองมากนัก ส่วนข้อเสียคือ ไม่ครอบคลุมผู้รู้เห็นข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยานได้ทั้งหมด

ตามกฎหมายไทยและประเทศนิวซีแลนด์ ไม่คุ้มครองบุคคลในครอบครัวหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เปิดเผยข้อมูล โดยตามกฎหมายไทยบุคคลเหล่านี้มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งได้แยกการคุ้มครองพยาน ผู้ชำนาญการ และผู้เสียหาย กับบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลเหล่านี้ไว้ในข้อ 32 ส่วนการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงหรือผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริต (whistleblower) ได้กำหนดไว้ในข้อ 33 โดยมีได้มีข้อความระบุถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้รายงานข้อเท็จจริงหรือเปิดเผยข้อมูลทุจริตแต่อย่างใด การที่ประเทศมาเลเซียกำหนดให้บุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตได้รับความคุ้มครองด้วย ก็ไม่ถือว่าขัดต่ออนุสัญญา เนื่องจากถ้าบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ก็สามารถนำมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตไปใช้ในการให้ความคุ้มครองได้โดยมีกฎหมายรองรับ แม้ข้อดีคือไม่เป็นการต่อผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง แต่ข้อเสียคือ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รู้เห็นข้อมูล เบาะแส หรือที่จะเป็นพยาน เกิดความไม่มั่นใจว่าบุคคลเหล่านี้จะถูกกลั่นแกล้ง หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลของเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รู้เห็นข้อมูล เบาะแส หรือที่จะเป็นพยาน ตัดสินใจไม่เปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยาน

ดังนั้น ในด้านการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประเทศนิวซีแลนด์ ครอบคลุมผู้รู้เห็นข้อมูล เบาะแส หรือที่จะเป็นพยานได้มากที่สุด ส่วนในการกำหนดตัวบุคคลในครอบครัวหรือผู้มีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย ดีกว่าของประเทศไทย เพราะเป็นการเพิ่มความคุ้มครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตได้มีความมั่นใจ ลดความกังวลหรือหวาดกลัวที่จะถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล และเกิดความกล้าที่จะเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยานมากขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองพยานบุคคลเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสำเร็จ กับไม่ขัดต่ออนุสัญญาฯ แต่อย่างใด

#### 4.3 มาตรการและวิธีการคุ้มครอง

ตามกฎหมายไทย มาเลเซีย และนิวซีแลนด์ ได้กำหนดมาตรการและวิธีการคุ้มครองไว้แตกต่างกัน ดังนี้

4.3.1 ประเทศไทย มีมาตรการคุ้มครอง 4 ประการ คือ มาตรการยกย่องเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่ง มาตรการคุ้มครองการทำงาน มาตรการกันไว้เป็นพยานเฉพาะในคดีความผิดต่อ

ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่โดยไม่คุ้มครองในคดีแพ่งและคดีวินัย และมาตรการรักษาความลับของข้อมูล

4.3.2 ประเทศมาเลเซีย มีมาตรการคุ้มครอง 4 ประการคือ มาตรการรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับไม่ว่าในการพิจารณาคดีแพ่งและอาญา มาตรการคุ้มครองกันการถูกดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมถึงการดำเนินการทางวินัย มาตรการป้องกันการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล และมาตรการคุ้มครองการทำงาน

4.3.3 ประเทศนิวซีแลนด์ กำหนดมาตรการคุ้มครอง 3 กรณีคือ มาตรการร้องเรียนกรณีถูกนายจ้างหรืออดีตนายจ้างกระทำการตอบโต้เพื่อขอรับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000 มาตรา 103(1)(a) มาตรการนี้ใช้บังคับกับลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 2000 เท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดที่ร้ายแรงคงได้รับการคุ้มครองตามมาตรการคุ้มครองกันจากการถูกดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมถึงการดำเนินการทางวินัย และมาตรการรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับ โดยจะไม่ถูกเปิดเผยข้อมูลที่อาจบ่งชี้บุคคลผู้ทำการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกัน เท่านั้น

#### ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบมาตรการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรการคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. คุ้มครองการทำงาน	คุ้มครอง	คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง
2. รักษาความลับข้อมูลส่วนตัว	คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
3. ขยก่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง	คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง
4. ได้รับความคุ้มครองทางคดีแพ่ง	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
5. ได้รับความคุ้มครองทางคดีอาญา	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
6. ได้รับความคุ้มครองทางคดีวินัย	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง
7. ได้รับการกันไว้เป็นพยาน	คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง	ไม่คุ้มครอง
8. ร้องเรียนการถูกตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล	ไม่คุ้มครอง	คุ้มครอง	คุ้มครอง

มาตรการคุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบัญญัติตามกฎหมายไทยและประเทศมาเลเซีย ส่วนประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีมาตรการนี้สำหรับคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมาตรการคุ้มครองการทำงานตามกฎหมายไทยทั้ง 2 ฉบับนั้น เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะ

พิจารณาสั่งใช้มาตรการตามที่เห็นสมควร โดยมีได้มีรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งแต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายในคดีนายถวิล เปลี่ยนศรี ไว้ว่า ในการใช้อำนาจได้ ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่<sup>29</sup> และเป็นกรยากในการออกคำสั่งย้ายที่ทำงานเนื่องจากมีข้อจำกัดในคุณสมบัติเฉพาะกลุ่มงาน<sup>30</sup> หรืออัตราตำแหน่งว่างที่จะย้ายไป หรือหากย้ายผู้ดำรงตำแหน่งเดิมออกไปก่อน แล้วจึงใช้มาตรการคุ้มครองการทำงานย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย 2 ฉบับนี้ไปแทน ก็จะต้องกระทบสิทธิของผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อน นายกรัฐมนตรีผู้ออกคำสั่งอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้<sup>31</sup> มาตรการนี้จึงนำมาปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยาก โดยในความเป็นจริงแล้วการกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมเพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลโดยผู้กระทำความผิดมักจะเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนมีอยู่ การให้ความคุ้มครองโดยการกำหนดมาตรการคุ้มครองกันจากการถูกดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมถึงคดีวินัย และการกำหนดมาตรการป้องกันการตอบโต้ โดยกำหนดให้การตอบโต้เป็นความผิดอาญาและให้ผู้กระทำความผิดมีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของตนมิได้เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลตามแบบอย่างกฎหมายมาเลเซีย น่าจะเพียงพอและเหมาะสมในการใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนมาตรการคุ้มครองการทำงานดูเหมือนเหมาะที่จะใช้คุ้มครองเฉพาะลูกจ้างภาคเอกชนตามแบบอย่างกฎหมายนิวซีแลนด์มากกว่าเนื่องจากข้อจำกัดในคุณสมบัติเฉพาะงานตามกฎหมายจะมีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นหากมีมาตรการคุ้มครองกันการถูกดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมถึงคดีวินัยและมีมาตรการป้องกันการตอบโต้ สำหรับใช้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

มาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัวของผู้เปิดเผยข้อมูลนั้น มีทั้งตามกฎหมายไทย กฎหมายมาเลเซีย และกฎหมายนิวซีแลนด์ แต่ตามกฎหมายไทยทั้ง 2 ฉบับ มีเงื่อนไขแตกต่างกันไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ขาดความชัดเจน ประกอบการฝ่าฝืนมาตรการนี้มีอัตราโทษที่ต่ำมาก

<sup>29</sup> ศาลปกครอง (คดีบริหารงานบุคคล (จากร - พีรพล - ถวิล) คำตัดสินบนหลักการเดียวกัน). สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.admincourt.go.th/00\\_web/](http://www.admincourt.go.th/00_web/).

<sup>30</sup> สำนักงาน ก.พ (การบริหารทรัพยากรบุคคลระบบพนักงานราชการ). สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com\\_content&view=category &layout=blog&id=90&Itemid=259](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=category &layout=blog&id=90&Itemid=259).

<sup>31</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 9/2557). สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=557&Itemid=94&lang=th](http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=94&lang=th)

เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษตามกฎหมายมาเลเซีย ส่วนตามกฎหมายนิวซีแลนด์มิได้กำหนดไว้ เป็นความผิดโดยเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดมาตรการนี้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและ กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนในอัตราอย่างสูงตามกฎหมายมาเลเซีย จะเป็นการเพิ่มระดับความคุ้มครอง มาตรการนี้ให้สูงขึ้น

มาตรการยกข้อโดยเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่งมีเฉพาะตามกฎหมายไทย โดย ปัจจุบันยังไม่มีกฎ ระเบียบ คำสั่ง กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดแต่อย่างใด ซึ่งการเลื่อนขึ้น เงินเดือนเป็นกรณีพิเศษนั้นอาจจะไม่มีผลกระทบเท่าใดเพราะในเหตุการณ์ไม่ปกติ เช่น ข้าราชการ ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้เป็นกรณีพิเศษอยู่แล้ว แต่ในกรณีเลื่อนตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษจะมีปัญหาคล้ายกับการย้ายที่ทำงานตามมาตรการคุ้มครอง การทำงาน จึงไม่ควรมีมาตรการเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้น หากมีการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง ให้สิทธิเลื่อน ขึ้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ จะเป็นการทำให้มาตรการนี้มีความชัดเจนและเป็นการเพิ่มสิทธิที่ในการ ดูแลพยานได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

มาตรการคุ้มครองการถูกดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีวินัย ตามกฎหมายมาเลเซียและ นิวซีแลนด์ มีการกำหนดมาตรการไว้ในบทกฎหมายอย่างชัดเจน สร้างความมั่นใจแก่ผู้เปิดเผย ข้อมูลหรือเบาะแสหรือเป็นพยานได้ดีกว่ามาตรการกันไว้เป็นพยานตามกฎหมายไทยที่อยู่ใน ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่คุ้มครองการถูกดำเนินคดีแพ่ง และคดีวินัย ดังนั้น มาตรการคุ้มครองการถูกดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีวินัย ตามแบบกฎหมาย มาเลเซียและนิวซีแลนด์ จะเป็นการเพิ่มความร่วมมือจากผู้กระทำผิดและเพิ่มประสิทธิภาพในการ ดำเนินคดีได้ดีกว่ามาตรการกันไว้เป็นพยานตามกฎหมายไทย

มาตรการร้องเรียนการกระทำที่เป็นภัยอันตรายอันเป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล หรือ มาตรการป้องกันการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล มีการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะตาม กฎหมายมาเลเซีย ซึ่งกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ในอัตราโทษอย่างสูงและกำหนดให้ผู้กระทำผิดมีภาระ การพิสูจน์ว่าการกระทำของตนมิได้เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล ส่วนตามกฎหมายนิวซีแลนด์ ให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้นมาตรการป้องกันการตอบโต้ การเปิดเผยข้อมูลตามแบบกฎหมายมาเลเซีย จึงเป็นมาตรการที่มีความชัดเจนและสามารถใช้ คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยไม่จำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองการทำงาน

ดังนั้น การมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความชัดเจนตามแบบอย่างกฎหมาย มาเลเซียหรือนิวซีแลนด์ตามที่กล่าวมา จะเป็นการเพิ่มความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐให้พ้นจากการ ถูกกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองพยานบุคคลเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสำเร็จ

#### 4.4 เงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง

ตามกฎหมายไทย มาเลเซีย และนิวซีแลนด์ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองแตกต่างกัน ดังนี้

4.4.1 ประเทศไทย กำหนดเงื่อนไขการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทยทั้ง 2 ฉบับ เหมือนกันยกเว้นมาตรการรักษาความลับข้อมูล โดยเงื่อนไขประการแรก คือ มีการกล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการได้รับสิทธิคุ้มครองตาม 4 มาตรการดังกล่าว เงื่อนไขประการที่สอง คือ การร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วแต่กรณี เป็นเงื่อนไขในการขอรับความคุ้มครองตามมาตรการคุ้มครองการทำงาน เพื่อที่คณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วแต่กรณีจะเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไปโดยเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครอง และเงื่อนไขการแสดงความประสงค์ขอรับความคุ้มครอง ซึ่งพอจะถือว่าเป็นการร้องขอรับความคุ้มครองในมาตรการรักษาความลับข้อมูลที่อาจะระบุตัวของผู้กล่าวหาด้วยวาจา ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

ส่วนมาตรการยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง และมาตรการกันไว้เป็นพยาน มีเงื่อนไขประการที่สอง คือ จะต้องได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องมีการร้องขอ ซึ่งเป็นดุลพินิจที่จะให้ความคุ้มครองหรือไม่ก็ได้ โดยมาตรการยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งต้องเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ส่วนมาตรการกันไว้เป็นพยานอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วแต่กรณี

4.4.2 ประเทศมาเลเซีย กำหนดเงื่อนไขการให้ความคุ้มครอง เมื่อผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตได้ทำการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย โดยทำการเปิดเผยข้อมูลอย่างใด ๆ ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยหรือการกระทำผิดทางอาญา โดยการเปิดเผยบนฐานความเชื่ออย่างสมเหตุสมผลของตนว่าบุคคลใดได้ดำเนินการ กำลังกระทำการ หรือกำลังเตรียมการในการดำเนินการปฏิบัติการอันไม่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขประการแรกที่ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครองทันที โดยเฉพาะมาตรการป้องกันข้อมูลไว้เป็นความลับ มาตรการคุ้มกันจากการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีวินัย และมาตรการป้องกันการปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดความเสียหายเพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว ส่วนมาตรการขอย้ายสถานที่ทำงานนั้น มีเงื่อนไขที่สองคือ

ผู้เปิดเผยข้อมูลต้องร้องขอให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายยื่นคำขอในนามตนต่อหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง หรือนายจ้าง หรือบุคคลผู้มีอำนาจอื่นๆ ในหน่วยงานเอกชนขอย้ายสถานที่ทำงานหรือสถานที่จ้างงาน

4.4.3 ประเทศนิวซีแลนด์ กำหนดเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองเมื่อผู้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความผิดร้ายแรงต่อหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยผู้เปิดเผยข้อมูลเชื่อโดยมีเหตุผลอันสมควรว่าข้อมูลนั้นเป็นจริงหรือมีแนวโน้มเป็นจริงและผู้เปิดเผยข้อมูลประสงค์ให้มีการสอบสวนข้อมูลนั้น และมีความประสงค์ให้ข้อมูลนั้นได้รับการป้องกัน ซึ่งกรณีมาตรการรักษาข้อมูลส่วนตัวไว้เป็นความลับนั้น ผู้เปิดเผยข้อมูลต้องแสดงความประสงค์ขอรับการป้องกันด้วย ส่วนมาตรการคุ้มครองจากการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีวินัยไม่ต้องมีเงื่อนไขร้องขอแต่อย่างใด ส่วนมาตรการ การร้องเรียนการกระทำที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล ให้ความคุ้มครองเฉพาะถูกจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น

#### ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรการคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. คุ้มครองการทำงาน	ร้องขอ	ร้องขอ	-
2. รักษาความลับของข้อมูล	ร้องขอ และ อัตโนมัติ	อัตโนมัติ	-
3. ยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง	ดุลพินิจ	-	-
4. ได้รับความคุ้มครองทางคดีแพ่ง	-	อัตโนมัติ	อัตโนมัติ
5. ได้รับความคุ้มครองทางคดีอาญา	-	อัตโนมัติ	อัตโนมัติ
6. ได้รับความคุ้มครองทางคดีวินัย	-	อัตโนมัติ	อัตโนมัติ
7. ได้รับการกันไว้เป็นพยาน	ดุลพินิจ	-	-
8. ร้องเรียนการถูกตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล	-	ร้องขอ	ร้องขอ

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขการคุ้มครองตามกฎหมายไทยมีเฉพาะการรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เท่านั้น ที่ได้รับการคุ้มครองอัตโนมัติ ส่วนกรณีมาตรการคุ้มครองการทำงานต้องมีการร้องขอ และมาตรการยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งกับมาตรการได้รับการกันไว้เป็นพยานอยู่ใน



ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ข้อดี คือ เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับงบประมาณ อัตราตำแหน่งว่าง หรือความยืดหยุ่นในการรวบรวมพยานหลักฐาน ข้อเสียคือ ขาดความแน่นอนขึ้นกับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ลดความมั่นใจผู้เปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยานในการดำเนินคดี

ส่วนเงื่อนไขการคุ้มครองตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย ให้ความสำคัญคุ้มครองโดยอัตโนมัติ เว้นแต่ในกรณีข้อย้ายที่ทำงาน และร้องเรียนการถูกระงับการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล ส่วนประเทศนิวซีแลนด์ ให้ความสำคัญคุ้มครองอัตโนมัติ เว้นแต่กรณีขอให้รักษาข้อมูลเป็นความลับและร้องเรียนการถูกระงับการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล ข้อดีของการให้ความสำคัญคุ้มครองอัตโนมัติ คือความชัดเจนของมาตรการซึ่งจะสร้างความมั่นใจแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล

ดังนั้น เงื่อนไขการให้ความสำคัญคุ้มครองแบบอัตโนมัติตามแนวทางของกฎหมายประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์ ทำให้มาตรการคุ้มครองมีความชัดเจน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เปิดเผยข้อมูลไม่ต้องกลัวว่าคำร้องขอรับความคุ้มครองจะถูกปฏิเสธ ซึ่งจะสร้างความมั่นใจแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยาน เป็นการสนับสนุนการดำเนินคดีเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบความจริงของเรื่อง

#### 4.5 เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการคุ้มครอง

ตามกฎหมายไทย มาเลเซีย และนิวซีแลนด์ ได้มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการคุ้มครองไว้แตกต่างกัน ดังนี้

4.5.1 เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องขอและผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ความสำคัญคุ้มครอง ตามกฎหมายไทย มี 2 ส่วน คือ.

(1) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับคำร้องขอหรือพิจารณาให้ความเห็นใช้มาตรการคุ้มครอง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ซึ่งเฉพาะมาตรการคุ้มครองการทำงานเท่านั้น ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่รับคำร้องขอรับความคุ้มครองจากผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือเบาะแส หรือข้อมูล ส่วนมาตรการยกย่องเสนอเลื่อนขึ้นเงินเดือนและตำแหน่ง ไม่ต้องมีการร้องขอรับความคุ้มครอง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี จะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี สำหรับมาตรการกันเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยานเป็นอำนาจพิจารณาและสั่งใช้มาตรการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท.แล้วแต่กรณี ส่วนมาตรการรักษาความลับของข้อมูล ไม่ได้กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องขอและให้ความสำคัญคุ้มครอง แต่เป็นการคุ้มครองโดยอัตโนมัติ เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลด้วยวาจาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่จะต้องมีการร้องขอโดยการแสดง

ความประสงค์ขอรับความคุ้มครองข้อมูลไว้เป็นความลับ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งข้อมูล ย่อมมีหน้าที่รับคำร้องขอนั้นด้วย

(2) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง กรณีมาตรการยกย่องและเลื่อนขั้นเงินเดือน และตำแหน่งคือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ออกคำสั่ง สำหรับมาตรการย้ายที่ทำงานคือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ออกคำสั่ง ส่วนมาตรการกันไว้เป็นพยานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองคือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกันไว้เป็นพยาน สำหรับมาตรการรักษาความลับของข้อมูลเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เปิดเผยข้อมูล ไม่ต้องกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ให้ความคุ้มครองแต่อย่างใด

#### 4.5.2 ประเทศมาเลเซีย เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง มีดังนี้

(1) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Agency) ซึ่งหมายถึง กระทรวง กรม หน่วยงาน หรือหน่วยงานอื่นใดที่จัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงหน่วย ส่วน แผนก กรม หรือหน่วยงานของหน่วยงานเช่นว่านั้น ที่ให้คำปรึกษาในการสอบสวนหรือมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย หรือมีอำนาจสอบสวนและบังคับใช้กฎหมาย เป็นหน่วยงานมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการป้องกัน และรับคำร้องเรียนจากผู้เปิดเผยข้อมูลในกรณีมีการกระทำที่เป็นภัยอันตรายต่อได้การเปิดเผยข้อมูล โดยหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งประเทศมาเลเซียหรือ (MACC) และหน่วยงานรับผิดชอบอื่น ได้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย สำนักงานศุลกากรแห่งมาเลเซีย กรมการขนส่งทางบกมาเลเซีย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซีย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์มาเลเซีย และ คณะกรรมการบริษัทของมาเลเซีย

(2) ศาล มีอำนาจสั่งให้บุคคลใดงดเว้นการกระทำต่อเนื่อง การดำเนินการซ้ำ หรือ การข่มขู่ว่าจะดำเนินการต่อ หรือดำเนินการปฏิบัติการซ้ำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล ตามมาตรา 17 หรือสั่งให้บุคคลที่ปฏิบัติหรือประสงค์ที่จะปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายเพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล จ่ายค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน ค่าใช้จ่าย ดอกเบี้ย หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดเพื่อบรรเทาความเสียหายแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล หรือสั่งห้ามดำเนินการต่อ ทำซ้ำ ข่มขู่ว่าจะดำเนินการต่อหรือทำซ้ำที่เป็นเหตุหรือคาดโทษการปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล หรือสั่งการบรรเทาความเสียหายอื่นใดตามที่ศาลเห็นควร ตามมาตรา 18 (1) และมีอำนาจสั่งหัวหน้าหน่วยราชการ นายจ้าง หรือบุคคลผู้มีอำนาจอื่นในหน่วยงานเอกชน ดำเนินการรับตัวผู้เปิดเผย

ข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูลกลับเข้าทำงาน หรือจ่ายค่าชดเชย หรือค่าตอบแทน หรือดำเนินการทางบุคลากรคืนตำแหน่ง เลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนหน้าที่ ความรับผิดชอบ หรือสภาพการทำงานให้ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล ตามมาตรา 18(2)

(3) นายจ้าง หรือบุคคลผู้มีอำนาจอื่นใดในหน่วยงานเอกชน มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง โดยการย้ายสถานที่ทำงานให้ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล

4.5.3 ประเทศนิวซีแลนด์ ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ รวมถึง ผู้ตรวจการตำรวจ ผู้กำกับและตรวจเงินแผ่นดิน ผู้อำนวยการสำนักงานความผิดฐานฉ้อโกงที่ร้ายแรง ผู้สอบสวนหน่วยงานสืบราชการลับและความมั่นคง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการรัฐสภาเพื่อสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตำรวจอิสระ อัยการสูงสุด คณะกรรมการพลเรือนแห่งรัฐ คณะกรรมการสุขภาพและผู้พิการ และรวมถึงหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง หน่วยงานเอกชนที่ประกอบด้วยสมาชิกของวิชาชีพหรือการประกอบอาชีพพิเศษและซึ่งมีอำนาจในการจัดระเบียบสมาชิกของตน โดยทุกหน่วยมีขั้นตอนภายในสำหรับการรับและจัดการข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยและให้ความคุ้มครองข้อมูล

ตารางที่ 4.4 (1) เปรียบเทียบเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้รับคำร้องขอ

มาตรการคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. คุ้มครองการทำงาน	คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ช.	หน่วยงานบังคับ ใช้กฎหมาย	-
2. รักษาความลับของข้อมูล	-	-	หน่วยงาน รับผิดชอบ
3. ยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง	-	-	-
4. ได้รับความคุ้มครองทางคดีแพ่ง	-	-	-
5. ได้รับความคุ้มครองทางคดีอาญา	-	-	-
6. ได้รับความคุ้มครองทางคดีวินัย	-	-	-
7. ได้รับการกันไว้เป็นพยาน	-	-	-
8. ร้องเรียนการถูกตอบโต้การเปิดเผย ข้อมูล	-	หน่วยงานบังคับ ใช้กฎหมาย	หน่วยงาน รับผิดชอบ

ตารางที่ 4.4 (2) เปรียบเทียบเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานให้ความคุ้มครอง

มาตรการคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. คุ้มครองการทำงาน	นายกรัฐมนตรี	หน่วยงาน บังคับใช้ กฎหมาย	-
2. รักษาความลับของข้อมูล	-	-	หน่วยงาน รับผิดชอบ
3. ยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง	คณะรัฐมนตรี	-	-
4. ได้รับความคุ้มครองทางคดีแพ่ง	-	-	-
5. ได้รับความคุ้มครองทางคดีอาญา	-	-	-
6. ได้รับความคุ้มครองทางคดีวินัย	-	-	-
7. ได้รับการกันไว้เป็นพยาน	คณะกรรมการ ป.ป.ท.หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	-	-
8. ร้องเรียนการถูกตอบโต้การเปิดเผย ข้อมูล	-	ศาล	หน่วยงาน รับผิดชอบ

จะเห็นว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้รับคำร้องขอ หรือให้ความคุ้มครองตามกฎหมายไทยมี 4 หน่วยงานคือ คณะกรรมการป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี คณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี ข้อดีก็คือ เป็นการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ไว้ชัดเจน และการกำหนดเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ ทำให้ลดขั้นตอนในการออกคำสั่งและการยอมรับของหน่วยงานในระดับที่ต่ำกว่า ส่วนข้อเสียคือ กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการดำเนินการรับคำร้องขอและให้ความคุ้มครอง

ส่วนของประเทศมาเลเซียกำหนดให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทุกหน่วยงานทั้งในระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐ เป็นหน่วยงานรับคำร้องขอและให้ความคุ้มครอง รวมถึงมีศาลยุติธรรมเข้ามาตรวจสอบและออกคำสั่งให้ความคุ้มครองด้วย มีข้อดีก็คือทำให้มีกำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมากเพียงพอในการรับคำร้องขอและให้ความคุ้มครอง มีการตรวจสอบและออกคำสั่งโดยองค์กรตุลาการ ส่วนข้อเสียก็คือ การมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานทำให้มีขั้นตอนภายใน

ของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกันอาจเกิดปัญหาการปฏิบัติเรื่องเดียวกันแต่มีหลายมาตรฐาน ซึ่งไม่ใช่ปัญหาใหญ่หากหน่วยงานระดับสูงของรัฐบาลกลาง เช่น สำนักงานรัฐมนตรี จะกำหนดกรอบของขั้นตอนภายในให้แต่ละหน่วยงานถือเป็นแนวในการกำหนดขั้นตอนภายในของตน

สำหรับประเทศนิวซีแลนด์กำหนดให้หน่วยงานรับผิดชอบทุกหน่วยงานซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับของประเทศมาเลเซีย แต่ไม่มีศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งข้อดีและข้อเสียก็มีลักษณะทำนองเดียวกับของประเทศมาเลเซีย

ดังนั้น การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการรับคำร้องขอและให้ความคุ้มครองสมควรกำหนดตามแนวกฎหมายประเทศมาเลเซีย ซึ่งจะทำให้มีกำลังพลจำนวนมากเพียงพอต่อการรับคำร้องขอและให้ความคุ้มครองที่ดีกว่ากฎหมายของประเทศไทยและนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะเพิ่มความมั่นใจว่าข้อมูลที่จะเปิดเผยไปนั้น จะได้รับการตรวจสอบความจริงของเรื่องโดยเร็ว และจะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบที่เพียงพอในการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล รวมถึงมีการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมอีกด้วย ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รู้เห็นข้อมูล เบาะแส หรือเหตุการณ์ มีความกล้าที่จะเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยานในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด

#### 4.6 สิทธิของผู้ได้รับความคุ้มครอง

สิทธิของผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูล ตามกฎหมายไทย ประเทศมาเลเซียและนิวซีแลนด์ ยังมีดังนี้.

##### 4.6.1 ประเทศไทย ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูล ดังนี้

- (1) ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ
- (2) ได้รับการย้ายที่ทำงาน
- (3) ได้รับการกันไว้เป็นพยาน
- (4) ได้รับการปกป้องข้อมูลที่เปิดเผยไว้เป็นความลับ

ส่วนบุคคลในครอบครัว หรือมีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลนั้น แม้จะไม่มีมาตรการคุ้มครอง แต่มีสิทธิ์ได้รับค่าตอบแทนในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดเพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

4.6.2 ประเทศมาเลเซีย ให้สิทธิแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับผู้เปิดเผยข้อมูล ดังนี้

- (1) ได้รับการย้ายที่ทำงาน
- (2) ได้รับการปกป้องข้อมูลที่เปิดเผยไว้เป็นความลับ

(3) ได้รับความคุ้มครองจากการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีวินัย

(4) ร้องเรียนการปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผย

ข้อมูล

(5) ได้รับความเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน จากการปฏิบัติอันก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล

(6) ได้รับความทราบรายงานผลการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกเปิดเผย หรือผลการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล

#### 4.6.3 ประเทศนิวซีแลนด์ ให้สิทธิแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล ดังนี้

(1) ได้รับการปกป้องข้อมูลที่เปิดเผยไว้เป็นความลับ

(2) ได้รับความคุ้มครองจากการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีวินัย

(3) ร้องเรียนการปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผย

ข้อมูล

#### ตารางที่ 4.5 (1) เปรียบเทียบสิทธิของผู้เปิดเผยข้อมูล

มาตรการคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. คุ้มครองการทำงาน	มี	มี	-
2. รักษาความลับของข้อมูล	มี	มี	มี
3. ยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง	มี	ไม่มี	ไม่มี
4. ได้รับความคุ้มครองทางคดีแพ่ง	ไม่มี	มี	มี
5. ได้รับความคุ้มครองทางคดีอาญา	ไม่มี	มี	มี
6. ได้รับความคุ้มครองทางคดีวินัย	ไม่มี	มี	มี
7. ได้รับการกันไว้เป็นพยาน	มี	ไม่มี	ไม่มี
8. ร้องเรียนการถูกตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล	ไม่มี	มี	มี
9. ได้รับรายงานความคืบหน้าผลการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกเปิดเผย หรือการกระทำที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล	ไม่มี	มี	ไม่มี
10. ได้รับความเสียหายหรือค่าทดแทน	ไม่มี	มี	ไม่มี

ตารางที่ 4.5 (2) เปรียบเทียบสิทธิของบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูล

มาตรการคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. คุ้มครองการทำงาน	ไม่มี	มี	ไม่มี
2. รักษาความลับของข้อมูล	ไม่มี	มี	ไม่มี
3. ยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
4. ได้รับความคุ้มครองทางคดีแพ่ง	ไม่มี	มี	ไม่มี
5. ได้รับความคุ้มครองทางคดีอาญา	ไม่มี	มี	ไม่มี
6. ได้รับความคุ้มครองทางคดีวินัย	ไม่มี	มี	ไม่มี
7. ได้รับการกันไว้เป็นพยาน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
8. ร้องเรียนการถูกตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล	ไม่มี	มี	ไม่มี
9. ได้รับรายงานความคืบหน้าผลการตรวจสอบข้อมูลที่เปิดเผย หรือการกระทำที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล	ไม่มี	มี	ไม่มี
10. ได้รับค่าเสียหายหรือค่าทดแทน	มี	มี	ไม่มี

จะเห็นได้ว่าสิทธิของผู้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายไทยตาม 4 มาตรการ และสิทธิได้รับค่าเสียหายหรือค่าทดแทนของบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูล มีน้อย ข้อดีคือทำให้ประหยัดงบประมาณ และลดขั้นตอนการดำเนินงาน แต่ข้อเสียคือ ทำให้ผู้เปิดเผยข้อมูลเบาะแส หรือเป็นพยาน รู้สึกสูญเสียหรือไม่คุ้มค่ากับการเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยาน

ส่วนตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย นั้นให้สิทธิแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลและบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูลมากกว่าประเทศไทยและนิวซีแลนด์ ข้อดีคือ ลดความรู้สึกสูญเสียหรือความไม่คุ้มค่าต่อผู้เปิดเผยข้อมูล และเพิ่มโอกาสในการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยาน

ดังนั้น การให้สิทธิแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลและบุคคลที่มีความสัมพันธ์หรือใกล้ชิดกับผู้เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย จะเป็นการลดความรู้สึกสูญเสียหรือความไม่คุ้มค่าต่อผู้เปิดเผยข้อมูล และเพิ่มโอกาสในการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูล เบาะแส หรือเป็นพยาน มากที่สุด

#### 4.7 มาตรการลงโทษในกรณีมีการฝ่าฝืน

มาตรการลงโทษ (sanction) ในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีสภาพบังคับและมีความเป็นกฎหมายจริงๆ ซึ่งตามกฎหมายไทย มาเลเซีย และนิวซีแลนด์ มีรายละเอียดดังนี้

4.7.1 ตามกฎหมายไทย การฝ่าฝืนมาตรการรักษาความลับของข้อมูลส่วนตัว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 120 และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 64 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ในขณะที่ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานเปิดเผยความลับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 164 ที่มีอัตราระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทำให้ระดับการคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวไว้เป็นความลับตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าการได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 164

ส่วนการฝ่าฝืนมาตรการยกย่องและเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ มาตรการคุ้มครองการทำงาน และมาตรการกันไว้เป็นพยาน ไม่มีบทลงโทษ โดยเฉพาะ นอกจากนี้ในผู้กระทำความผิดได้กระทำการใดๆ ที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล ก็ไม่มีความผิดแต่อย่างใด

4.7.2 ตามกฎหมายมาเลเซีย บุคคลใดผู้ทำหรือได้รับการเปิดเผยข้อมูลการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือได้มาซึ่งข้อมูลความลับในระหว่างทำการสอบสวน การเปิดเผยข้อมูลเช่นนั้น ต้องไม่เปิดเผยข้อมูลความลับหรือส่วนใดๆ ของข้อมูลความลับนั้น ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นริงกิตหรือจำคุกเป็นเวลาไม่เกินสิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

มิให้บุคคลใดปฏิบัติการณ์อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับผู้เปิดเผยข้อมูลเพื่อได้ตอบการเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติการณ์อันไม่เหมาะสมนั้น ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนริงกิตหรือจำคุกเป็นเวลาไม่เกินสิบห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกระบวนการพิจารณาใดๆ เป็นหน้าที่ของศาลในการพิสูจน์ว่า การปฏิบัติการณ์อันก่อให้เกิดความเสียหายที่ปรากฏต่อผู้เปิดเผยข้อมูลหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับผู้เปิดเผยข้อมูลนั้นมิใช่การตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติการณ์อันไม่เหมาะสมนั้น

4.7.3 กฎหมายประเทศนิวซีแลนด์ มิได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ในพระราชบัญญัติการเปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกันปี ค.ศ. 2000 แต่อย่างใด



ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบมาตรการลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน

มาตรการคุ้มครอง/ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	นิวซีแลนด์
1. คุ้มครองการทำงาน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
2. รักษาความลับของข้อมูล	มี	มี	ไม่มี
3. ยกย่องเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
4. ได้รับความคุ้มครองทางคดีแพ่ง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
5. ได้รับความคุ้มครองทางคดีอาญา	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
6. ได้รับความคุ้มครองทางคดีวินัย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
7. ได้รับการกักไว้เป็นพยาน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
8. การถูกตอบโต้การเปิดเผยข้อมูล	ไม่มี	มี	ไม่มี

เห็นได้ว่ามาตรการลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนตามกฎหมายไทย มีเฉพาะมาตรการรักษาความลับของข้อมูล ซึ่งมีอัตราโทษต่ำมากเมื่อเทียบกับความผิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา ในขณะที่การฝ่าฝืนมาตรการรักษาความลับตามกฎหมายประเทศมาเลเซียมีอัตราโทษจำคุกและปรับที่สูงกว่าอัตราโทษตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยมาก นอกจากนี้การกระทำที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลก็เป็นความผิดอาญามีอัตราโทษจำคุกและปรับที่สูงมากเช่นกัน ซึ่งมีผลให้ผู้เปิดเผยข้อมูลรู้สึกมีความมั่นใจต่อการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพมาตรการคุ้มครองดังกล่าวให้มีความเหมาะสมในการสนับสนุนการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 33.

#### 4.8 การนิยามความผิดที่การเปิดเผยข้อมูลจะได้รับความคุ้มครอง

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้มีการนิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายถึง ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ และคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น และคำว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่

อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมถึงความผิดตามพระราชบัญญัติว่า ด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบท นิยามถ้อยคำดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 ให้มีความหมายอย่างเดียวกัน ทำให้ขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เกิดความ ไม่ชัดเจนในการพิจารณาใช้มาตรการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล

ตามกฎหมายมาเลเซีย ได้มีการนิยามคำว่า “การกระทำที่ไม่ถูกต้อง” หมายถึง ความ ประพฤติซึ่งหากพิสูจน์แล้วถือว่า เป็นความผิดทางวินัย หรือความผิดทางอาญาใดๆ<sup>32</sup> ความผิดอาญา ในความหมายตามคำนิยามของกฎหมายมาเลเซียจึงกว้างกว่าตามกฎหมายไทย ดังนั้นจึงสามารถใช้ มาตรการคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เป็นผู้เปิดเผยข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อ หน้าที่ได้ตามกฎหมายทุกฉบับ

ตามกฎหมายนิวซีแลนด์ ได้มีการนิยามคำว่า “การกระทำผิดที่ร้ายแรง” รวมถึงการ กระทำผิดกฎหมายใดๆ ที่ร้ายแรง ประเภทต่อไปนี้

(ก) การใช้งานที่ผิดกฎหมายโดยทุจริตหรือผิดปกติกของเงินทุนหรือทรัพยากรของ องค์กรภาครัฐหรือ

(ข) การปฏิบัติ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อความเสี่ยงร้ายแรงต่อสุขภาพของ ประชาชนหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมหรือ

(ค) การปฏิบัติ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อความเสี่ยงอย่างร้ายแรงต่อการ บำรุงรักษาของกฎหมายรวมทั้งการป้องกันการตรวจสอบและการตรวจสอบความผิดและสิทธิใน การพิจารณาคดีที่เป็นธรรมหรือ

(ง) การปฏิบัติ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อความผิดหรือ

(จ) การปฏิบัติ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยข้าราชการที่เป็นการกดขี่ การใช้ ดุลพินิจไม่ถูกต้อง หรือความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือการจัดการที่ไม่ถูกต้อง

<sup>32</sup> Whistleblower Protection Act 2010 Section 2.

“improper conduct” means any conduct which if proved, constitutes a disciplinary offence or a criminal offence.

การกระทำผิดกฎหมายไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังการเริ่มตามพระราชบัญญัติ<sup>33</sup> ความผิดที่จะได้รับความคุ้มครองตามความหมายในกฎหมายนิวซีแลนด์ มีลักษณะครอบคลุมความผิดหลายชนิดเช่นเดียวกับกฎหมายมาเลเซีย แต่ให้ความหมายที่ฟุ่มเฟือยกว่ากฎหมายมาเลเซีย

ดังนั้น ความผิดที่จะได้รับความคุ้มครอง ตามความหมายในกฎหมายมาเลเซีย จึงมีความกระชับและสามารถให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้เปิดเผยข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ได้ตามกฎหมายทุกฉบับ

#### 4.9 การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการสืบราชการลับและความมั่นคง

ตามกฎหมายนิวซีแลนด์ ได้แยกขั้นตอนและกำหนดคุณสมบัติตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการเปิดเผยข้อมูลในหน่วยงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และหน่วยงานสืบราชการลับและความมั่นคง ได้แก่สำนักงานรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กระทรวงต่างประเทศและการค้า กระทรวงกลาโหม กองทัพแห่งนิวซีแลนด์ โดยจะต้องมีขั้นตอนภายในเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือเรื่องการสืบราชการลับและความมั่นคง และกำหนดตัวผู้เปิดเผยข้อมูลต้องมีหนังสือรับรองประวัติความมั่นคงและได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลนั้นได้ และกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับการเปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลและการตรวจสอบหรือการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการสืบราชการลับหรือความมั่นคงของประเทศ จะต้องมีความละเอียดอ่อนและป้องกันผลกระทบที่อาจทำให้เกิด

<sup>33</sup> Protected Disclosures Act 2000. Section 3. Interpretation

(1) In this Act, unless the context otherwise requires

serious wrongdoing includes any serious wrongdoing of any of the following types:

- (a) an unlawful, corrupt, or irregular use of funds or resources of a public sector organisation; or
- (b) an act, omission, or course of conduct that constitutes a serious risk to public health or public safety or the environment; or
- (c) an act, omission, or course of conduct that constitutes a serious risk to the maintenance of law, including the prevention, investigation, and detection of offences and the right to a fair trial; or
- (d) an act, omission, or course of conduct that constitutes an offence; or
- (e) an act, omission, or course of conduct by a public official that is oppressive, improperly discriminatory, or grossly negligent, or that constitutes gross mismanagement,

whether the wrongdoing occurs before or after the commencement of this Act

ความเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงของประเทศเป็นพิเศษ มิเช่นนั้นแล้ว อาจเกิดความเสียหายต่อประเทศเป็นอย่างมาก เช่น ในกรณีการเปิดเผยข้อมูลโดยนายเอดเวิร์ด สโนว์เดน (Mr. Edward Joseph Snowden) อดีตผู้รับจ้างเทคนิคของสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (เอ็นเอสเอ) ของสหรัฐอเมริกา และอดีตลูกจ้างของหน่วยสืบราชการลับกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (ซีไอเอ) ผู้ปล่อยข่าวรายละเอียดของโครงการการสอดส่องดูแลมวลชนลับสุดยอดของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและอังกฤษหลายโครงการแก่สื่อ<sup>34</sup> ดังนั้นการแยกขั้นตอนและกำหนดคุณสมบัติตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำการเปิดเผยข้อมูลในหน่วยงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และหน่วยงานสืบราชการลับและความมั่นคง เพื่อให้สามารถใช้มาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เปิดเผยข้อมูลได้อย่างเหมาะสม จะทำให้สามารถตรวจสอบข้อมูลและดำเนินคดีต่อไปได้ โดยยังคงรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความลับเกี่ยวกับความมั่นคงเอาไว้ได้ ส่วนตามกฎหมายไทยและมาเลเซียไม่มีบทบัญญัติกรณีดังกล่าว

<sup>34</sup> เอดเวิร์ด สโนว์เดน. *วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี*. สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2557, จาก

[http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B9%87%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%94\\_%E0%B8%AA%E0%B9%82%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B9%8C%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%99#cite\\_note-wash2-3](http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B9%87%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%94_%E0%B8%AA%E0%B9%82%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B9%8C%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B8%99#cite_note-wash2-3)

## บทที่ 5

### บทสรุปและเสนอแนะ

จากสภาพปัญหา แนวคิด ข้อกฎหมาย การเปรียบเทียบและบทวิเคราะห์ตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้กล่าวหาหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายไทย จึงมีข้อสรุปและเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุป

ปัญหาในการดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ในประเทศไทย มีหลายอุปสรรคในการดำเนินคดี โดยเฉพาะการขาดเบาะแสหรือข้อมูลในการเริ่มต้นดำเนินคดี หรือขาดพยานสำคัญในคดี เนื่องจากขาดความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เห็นเหตุการณ์ หรือทราบเบาะแสหรือข้อมูล หรือจากการช่วยเหลือปกป้องซึ่งกันและกันอันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมในการกระทำผิด จากการศึกษาพบว่าสาเหตุมาจากมาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และมาตรการรักษาความลับข้อมูลส่วนตัว มาตรการยกย่องโดยเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ มาตรการคุ้มครองการทำงาน และมาตรการกันไว้เป็นพยาน ที่ใช้ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ขาดความชัดเจนทั้งในด้านเนื้อหาและรูปแบบที่จุดแตกต่างกันอยู่บ้างของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ทำให้ขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่เหมาะสมเพียงพอที่จะใช้ในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวให้พ้นจากการถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ ทำให้ไม่สามารถสนับสนุนการดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้ นอกจากนี้มาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 32 ข้อ 33 อีกด้วย ในขณะที่มาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ค.ศ. 2010 (Whistleblower Protection Act 2010) ของประเทศมาเลเซีย และมาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำผิดร้ายแรงตามพระราชบัญญัติการ

เปิดเผยความลับที่ได้รับการป้องกัน ค.ศ. 2000 (Protected Disclosures Act 2000) ของประเทศนิวซีแลนด์ มีความชัดเจนและเหมาะสมในการใช้ให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลทุจริตมากกว่ามาตรการคุ้มครองตามกฎหมายไทย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหามาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กล่าวหา ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูล เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ที่ขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกันและยังไม่มีมีความชัดเจนหรือประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสร้างความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลว่าจะได้รับความปลอดภัยจากการถูกกลั่นแกล้ง หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่เป็นการตอบโต้การดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น ในการจัดอุปสรรคปัญหาดังกล่าวและเพื่อสร้างความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ ดังนี้.

5.2.1 ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้กล่าวหา หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลความผิดฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ..... (Whistleblower Protection Act .....) ขึ้นใช้บังคับ โดยให้ยกเลิก มาตรา 24 วรรคสอง มาตรา 56 มาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และยกเลิกมาตรา 103/4 มาตรา 103/5 และมาตรา 103/6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

5.2.2 นิยามคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” “ทุจริตต่อหน้าที่” และ “ประพฤติมิชอบ” ตามความหมายเดียวกับที่มีการนิยามไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

5.2.2 เพิ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง โดยให้รวมถึงอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลที่ให้ความสนับสนุนต่อหน่วยงาน บุคคลซึ่งประกอบการหรือทำตามสัญญาให้บริการแก่หน่วยงาน บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหน่วยงาน สมาชิกคณะกรรมการหรือปกครองหน่วยงาน และบุคคลที่ทำงานให้กับหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในฐานะอาสาสมัครหรือไม่ได้คาดหวังสิ่งตอบแทน

5.2.3 กำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3 มาตรการ ดังนี้ คือ.

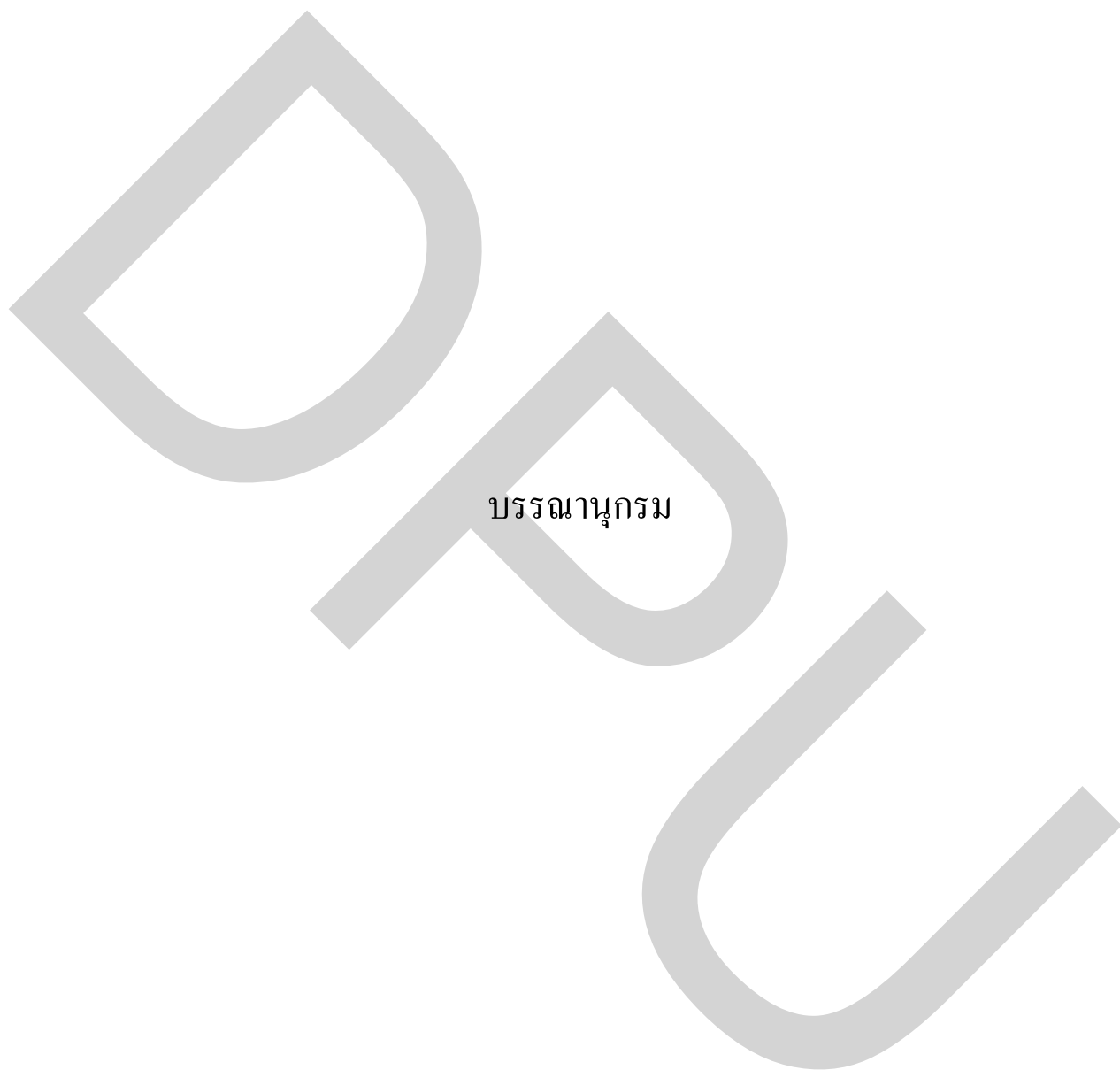
5.2.3.1 มาตรการรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับป้องกันการระบุถึงตัวผู้เปิดเผยข้อมูลส่วนตัว และการฝ่าฝืนมาตรการนี้เป็นความผิดและต้องรับโทษในอัตราอย่างสูง ตามแบบอย่างกฎหมายมาเลเซีย

5.2.3.2 มาตรการคุ้มกันการถูกดำเนินคดีแพ่ง อาญา และวินัย ให้มีการเริ่มต้นคุ้มครองทันที เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลความผิดฐานทุจริตในภาครัฐ บนพื้นฐานของความเชื่อโดยสุจริตและมีเหตุผลอันสมควร ตามแบบอย่างกฎหมายมาเลเซียและนิวซีแลนด์

5.2.3.3 มาตรการป้องกันการกระทำอันตรายที่เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลความผิดฐานทุจริตในภาครัฐ และการฝ่าฝืนมาตรการนี้เป็นความผิดและต้องรับโทษในอัตราอย่างสูง และให้ผู้กระทำผิดมีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของตนมิได้เป็นการตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลตามแบบอย่างกฎหมายมาเลเซีย

5.2.5 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการให้ความคุ้มครอง ภายใต้กฎหมายตามข้อ 5.2.1

5.2.6 การเริ่มต้นให้ความคุ้มครองทั้ง 3 มาตรการ มีผลทันทีโดยไม่ต้องร้องขอ และให้สิ้นสุดลงในกรณีตรวจสอบพบว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยทราบอยู่แล้วว่าเป็นความเท็จ



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2553). *การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป* (พิมพ์ครั้งที่ 3).  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กุลพล พลวัน. (2544). *การบริหารกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- เข้มชัย ชุตินวงศ์. (2543). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- คณิต ฅ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิตติ ดิงศรัทธี. (2543). *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.
- จรัญ ภักดีธนากุล. (2553). *กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ:  
เนติบัณฑิตยสภา.
- ณรงค์ ใจหาญ และ อุทัย อาทิวา และ ปกป้อง ศรีสนิท. (2551). *รายงานผลการศึกษาลบ  
สมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตาม  
พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์.
- สมพร พรหมหิตาธร. (2537). *พยานหลักฐานคดีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*.  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2554). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โสภณ รัตนากร. (2545). *คำอธิบายพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- หยุด แสงอุทัย. (2548). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ:  
วิญญูชน.

### บทความ

- เกียรติ กิจการเจริญดี. (2550). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันใน  
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003. สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกา
- ณรงค์ ใจหาญ. (2546). สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546.  
วารสารกฎหมายใหม่รายปักษ์, 1(8).
- พงศ์เทพ จารุสุสินธุ์. (2547). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ  
ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ภควดี ประดับเพชรรัตน์. (2556). การคุ้มครองพยานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน  
ภาครัฐ. วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 6 เล่มที่ 1.
- วันชัย รุจนวงษ์. (2537). มาตรการคุ้มครองพยานบุคคล. วารสารอัยการ, 17(201).
- วันชัย ศรีนวลนัต. (2540). การคุ้มครองพยานในคดีอาญา (รายงานวิจัย). หลักสูตรผู้บริหาร  
กระบวนการยุติธรรมระดับสูง วิทยาลัยการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2552). สุจริตฉบับพิเศษ บทความวิชาการสำนักงานคณะกรรมการการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. น.71-77.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. (2552). โครงการศึกษาประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและ  
การดำเนินการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546. กรม  
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (รายงานผลการวิจัย).
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. (2553). การจัดทำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตในภาครัฐ. สำนักงาน ป.ป.ท. (รายงานผลการวิจัย).
- อุทัย อาทิเวช. (2550). สาระเบื้องต้นเกี่ยวกับการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงและมาตรการป้องกัน  
และปราบปราม. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร หลักสูตรกระบวนการยุติธรรม.

### วิทยานิพนธ์

- ปิยะดา ศิลปอาษา. (2551). พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและปัญหาในการ  
อนุวัติอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003(วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประยูทธ แก้วภักดี. (2542). *การคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เมทินี ชโลธร. (2543). *การปฏิบัติต่อพยานบุคคลในคดีอาญา*(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิระ รัตตานุกูล.(2549).*การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ.ศ. 2000* ข้อ 24. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เอนกอนันต์วรรณ.(2544). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษากรณี การคุ้มครองพยานในคดีอาญา*(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

## กฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2554

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีพ.ศ.2554  
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยานพ.ศ. 2554

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานพ.ศ.2554  
ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528

ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 8 การสอบสวน บทที่ 6 การคุมขังและการ  
ป้องกันขังสำคัญในคดีอาญา

### เอกสารอื่นๆ

คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กระทรวงการต่างประเทศ

#### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกียรติก้อง กิจการเจริญดี. (2550). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันใน  
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. สืบค้นวันที่ 8 มีนาคม  
2557, จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general!/ut/p/c5/04>

กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). ข่าวสารพิเศษ: การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อ  
ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน  
ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเสริมอนุสัญญาฯ. สืบค้น  
26 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/>

ประพงษ์ แผลมแจ้ง. (2556). แนะนำให้มีความสำคัญคุ้มครองพยาน แจ้งเบาะแส จับทุจริต พิชิตคน  
โกง. สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2557, จาก  
<http://www.dailynews.co.th/Content/Article/159970>

พงศ์เทพ จารุสุติน. (2547). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ  
(Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา. สืบค้นเมื่อ 28  
พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option>

พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว. (2544). ความหมายของคอร์รัปชัน. สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2557, จาก  
[government.polsci.chula.ac.th/Article/corruption.doc](http://government.polsci.chula.ac.th/Article/corruption.doc)

ภควดี ประดับเพชรรัตน์. (2556). การคุ้มครองพยานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาค  
รัฐ. สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2557, จาก <http://118.174.14.123/SER//dublin.php?ID=107>

ภูมินทร์ โสสิงห์. (2553). การทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ของบุคคล. สืบค้นเมื่อ 25  
เมษายน 2557, จาก <http://www.l3nr.org/posts/350177>

- วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2551). การให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการในคดีคอร์รัปชัน. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2557, จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/301244>
- วีรวิท คงศักดิ์.(2554). การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2557, จาก [http://www.moralcenter.or.th/ewt\\_news.php?nid=529&filename=inde](http://www.moralcenter.or.th/ewt_news.php?nid=529&filename=inde)
- สำนักงาน ก.พ. (2556). การบริหารทรัพยากรบุคคลระบบพนักงานราชการ. สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=90&Itemid=259](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=90&Itemid=259).
- ศาลปกครอง. (2557). คดีบริหารงานบุคคล (จาตุร - พีรพล - ถวิล) คำตัดสินบนหลักการเดียวกัน. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.admincourt.go.th/00\\_web/](http://www.admincourt.go.th/00_web/).
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). คำวินิจฉัยที่ 9/2557. สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2557, จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=557&Itemid=94&lang=th](http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=557&Itemid=94&lang=th)
- ศูนย์ข่าวข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2556). รวมกฎหมายต่อต้านทุจริตระหว่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 8 มีนาคม 2557, จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=3610>

## ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

- Newsweek. (1981). The Federal Witness Security Program.
- Syahrul Ahmar Ahmad, Malcolm Smith, Zubaidah Ismail. (2012). *Internal Whistleblowing Intentions in Malaysia*. Factors that Influence Internal Auditors' Decision-Making Process.
- Thad M. Guyer, Nikolas F. Peterson. (2013). *The Current State of Whistleblower Law in Europe*. A report by The Government Accountability Project.

## LAWS

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption 2005.

Law of Malaysia Act 711 Whistleblower Protection Act 2010.

New Zealand's Protected Disclosures Act 2000.

The Council of Europe Civil Law Convention on Corruption.

United Nations Convention Against Corruption 2003.

## ELECTRONIC SOURCE

Kendra Cherry. (2005). *Maslow's Needs Hierarchy*. Retrieved May 25, 2014, from [http://psychology.about.com/od/theoriesofpersonality/ss/maslows-needs-hierarchy\\_3.htm](http://psychology.about.com/od/theoriesofpersonality/ss/maslows-needs-hierarchy_3.htm)

National Key Result Areas Against Corruption. (2010). *Whistleblower Protection Act 2010 (Act 711)*. Retrieved June 3, 2014, from <http://www.nkracorruption.gov.my/index.php/en/21-internal/35-whistleblower-protection-act-2010-act-711>

Parliamentary Counsel Office.(2000). Protected Disclosures Act 2000. Retrieved June 6, 2014, from <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html>

Percetakan Nasional Malaysia Berhad. (2010). *Whistleblower Protection Act 2010*. Retrieved June 6, 2014, from [www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf](http://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf)

Stephen M. Kohn. *The Whistle-Blowers of 1777*. Retrieved February 9, 2014 from [http://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/13/opinion/13kohn.html?_r=0)

Tan Pei Meng and Ong Seng Fook. (2011). *International Conference on Social Science and Humanity, Adequacy of Employee Whistleblower Protection (EWP) in Malaysia*. Retrieved April 27, 2014, from [www.academicjournals.org/journal/AJBM/article-full.../046215417968](http://www.academicjournals.org/journal/AJBM/article-full.../046215417968)

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *Better Policies For Better Lives*. Retrieved June 6, 2014, from <http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=12th%20Regional%20Seminar%20on%20Whistleblower%20>

Transparency International. (2014). *Corruption Perceptions Index*. Retrieved April 25, 2014, from <http://www.transparency.org/research/cpi/>

UNODC. (2014). *United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 2 April 2014*. Retrieved June 28, 2014, from <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายอนันตน์ ญู แบ่งบุญ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2538 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2547 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา

พ.ศ. 2552 เข้าศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย

ธุรกิจบัณฑิตย

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พ.ศ. 2531-2552 รับราชการตำรวจ

พ.ศ. 2552-ปัจจุบัน ทนายความ

หัวหน้าสำนักงานแบ่งบุญทนายความ