

พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003
: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต



นางสาว ณัฐธิมา พงษ์ประเสริฐ

ศูนย์วิทยพัทยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE OBLIGATIONS UNDER UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST
CORRUPTION : STUDY OF PATICIPATION OF SOCIETY REGARDING
THE ANTI-CORRUPTION LAW



Ms. Nutteema Pongprasert

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน
การทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาค
ประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต

โดย

นางสาวณัฐธิดา พงษ์ประเสริฐ


สาขาวิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก


ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส

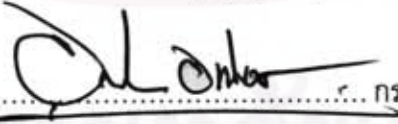
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร. อุทัย อาทิเวช)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ธาริต เพ็งดิษฐ์)

ฉัฐริมา พงษ์ประเสริฐ : พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต (THE OBLIGATIONS UNDER UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION 2003 : STUDY OF PATICIPATION OF SOCIETY REGARDING THE ANTI-CORRUPTION LAW) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโยภาส, 174 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการในการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และข้อ 33 ว่าด้วยการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการอนุวัติการตามพันธกรณีหลักๆของอนุสัญญาก่อนให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ต่อไป ซึ่งแม้การอนุวัติการดังกล่าวจะไม่มี การเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตก็ตาม แต่การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องอื่นๆ การศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการในเรื่องดังกล่าวจึงเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตอยู่บ้างแล้ว แต่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาบังคับใช้ได้อย่างเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ จึงทำให้บทบาทของภาคประชาสังคมในประเทศไทยยังไม่มีความเด่นชัดเหมือนดังเช่นบทบาทของภาคประชาสังคมในต่างประเทศ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา คือ ประเทศไทยควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การคุ้มครองสื่อมวลชนจากการแทรกแซงการนำเสนอข่าวสาร ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เป็นต้น อีกทั้งเสนอแนะให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตอย่างแท้จริง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติศ.....
ปีการศึกษา.....2552..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

อ.วิมล พ.

5085969634 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION 2003 /
PARTICIPATION OF SOCIETY / ANTI-CORRUPTION LAW

NUTTEEMA PONGPRASERT : THE OBLIGATIONS UNDER UNITED
NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION 2003 : STUDY OF
PARTICIPATION OF SOCIETY REGARDING THE ANTI-CORRUPTION LAW.

THESIS ADVISOR : PROFESSOR VEERAPONG BOONYOPART, 174 pp.

This thesis is focus studying laws and measures relating to promote the role of civil society to anti-corruption in accordance with United Nations Convention against Corruption 2003 (UNCAC 2003) Article 13 "Participation of society" and Article 33 "Protection of reporting persons". Thailand signed this UNCAC 2003 and now the Cabinet is enabling the implementation of the obligation under this Convention before becoming one of the State Parties to this Convention. Although such implementation of the obligation do not mention about laws and measures relating to promote the role of civil society to anti-corruption but the role of civil society is necessary for resolution of anti-corruption. Thus, the purpose of this thesis is to study the way of amendment and enact the law regarding the role of civil society to anti- corruption. From the study found that, at the moment, Thailand has some regarding laws but the government still has some problems to enforce the laws effectively and also there are no specific provisions to protect people who report any facts concerning corruption. From these reasons, that's why the role of civil society in Thailand still not apparent. This thesis recommends that Government should improve and amendment some laws. Writer studied and analyzed regarding laws such as Official Information Act 1997 The Bill of Organic Act on Counter Corruption, B.E.etc. Besides, Writer recommends that Thailand should enact the specific law to protect the people who report the facts concerning corruption from offence of the probate in order to efficiency the enforcement law.

Field of Study : ..Laws.....

Student's Signature

Academic Year : ..2009.....

Advisor's Signature

James N.

V. Boonyopart

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความสามารถของท่านศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญญโญภาส ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตั้งแต่การเสนอหัวข้อ ซึ่งแนะนำให้ความรู้ ให้คำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือและความเมตตาแก่ผู้เขียนอย่างยิ่ง จนกระทั่งลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งตามปกติท่านมีภารกิจต้องรับผิดชอบมากอยู่แล้ว ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน์ ที่ได้ให้ความเมตตาตลอดจนรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวะ และท่านอาจารย์ธาวิต เพ็งดิษฐ์ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งที่ท่านอาจารย์ทั้งสองมีภารกิจหน้าที่ต้องรับผิดชอบอยู่มากมาย และได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ แก่ข้อบกพร่องต่างๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียนตั้งแต่เล็กจนกระทั่งปัจจุบัน

ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ขอกราบขอบพระคุณบุคคลสำคัญที่สุดในชีวิตของผู้เขียน คือคุณพ่อ คุณแม่ และคุณยาย ผู้เป็นที่รักและบูชายิ่ง ผู้ให้ทั้งความรัก กำลังใจ และทุกสิ่งอย่างแก่ผู้เขียน รวมถึงครอบครัวของผู้เขียนที่ได้ให้กำลังใจและคอยถามไถ่อยู่เสมอ

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้ให้ความสะดวกในการค้นหาข้อมูลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูล รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยท่านอาจารย์ ประธานกรรมการสอบ เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยท่านอาจารย์ที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยท่านอาจารย์ กรรมการทั้งสองท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้วยความมีน้ำใจ และช่วยนัดหมายเวลาขอพบท่าน อาจารย์กรรมการทุกท่าน อีกทั้งขอขอบคุณเพื่อนๆ ของผู้เขียนที่ได้คอยให้กำลังใจเสมอมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากปรากฏคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้แก่ บิดา มารดา บรรดาคณาจารย์ของผู้เขียน และทุกๆ ท่านที่มีได้เอ่ยนามสำหรับความช่วยเหลือต่างๆ ที่มีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จตามความมุ่งหมาย อย่างไรก็ตาม หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	7
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 การทุจริตกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม.....	8
2.1 ความหมายและคำนิยามของการทุจริต.....	11
2.2 รูปแบบการทุจริต.....	15
2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต.....	16
2.4 สาเหตุของการทุจริต.....	21
2.4.1 สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ.....	22
2.4.2 สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม.....	22
2.5 แนวคิดและความสำคัญของการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ในการต่อต้านการทุจริต.....	25
2.5.1 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”.....	25

บทที่	หน้า
2.5.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย”.....	26
2.5.3 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”.....	27
2.5.4 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักธรรมาภิบาล”.....	28
2.6 วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในการส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมในประเทศไทย.....	29
2.7 แนวทางในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต.....	32
2.7.1 การรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ภาครัฐ.....	33
2.7.1.1 กรณีบุคคลทั่วไปรายงานข้อมูลแก่รัฐ.....	34
2.7.1.2 กรณีข้าราชการรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานของตน.....	50
2.7.2 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540.....	58
2.7.2.1 สาระสำคัญของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	60
2.7.2.2 ข้อจำกัดของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	61
2.7.3 เสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน.....	64
2.7.4 เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนในวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ.....	67
2.8 บทบาทและกรณีศึกษาการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาสังคม.....	69
2.9 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาสังคม.....	73
3 การส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมเพื่อต่อต้านการทุจริต.....	76
3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	76
3.1.1 ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	77

บทที่	หน้า
3.1.2 ภาพรวมของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	80
3.1.3 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	81
3.1.4 ขอบเขตการใช้บังคับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	82
3.1.5 ระดับการบังคับใช้ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	82
3.1.6 พันธกรณีของประเทศสมาชิกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	83
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย.....	83
3.2.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	84
3.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.....	85
3.2.3 บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา.....	90
3.2.4 บทบัญญัติในกฎหมายอื่นๆ.....	90
3.3 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	
ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม.....	95
3.3.1 สาระสำคัญตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม.....	95
3.3.2 กฎหมายไทยที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม.....	97
3.4 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003	
ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด.....	101

3.4.1	สาระสำคัญตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด.....	101
3.4.2	กฎหมายไทยที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด.....	102
3.5	การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ.....	105
3.5.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	105
3.5.1.1	สภาพปัญหาการทุจริต.....	106
3.5.1.2	แนวคิดและบทบาทในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต.....	108
3.5.1.3	กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม.....	108
3.5.1.4	กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด.....	115
3.5.2	ประเทศญี่ปุ่น.....	123
3.5.2.1	สภาพปัญหาการทุจริต.....	124
3.5.2.2	แนวคิดและบทบาทในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต.....	125
3.5.2.3	กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม.....	127

3.5.2.4 กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด.....	131
4 บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายใน การส่งเสริมภาคประชาสังคม ในการต่อต้านการทุจริตและแนวทางแก้ไขเพื่ออำนวยการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003.....	134
4.1 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมตามหลักการ ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคมแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	134
4.1.1 การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	135
4.1.2 มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน.....	137
4.1.3 มาตรการส่งเสริมและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	141
4.2 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมตามหลักการ ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.....	143
4.2.1 มาตรการในกระบวนการรายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ.....	145
4.2.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล.....	149
4.2.3 มาตรการในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ.....	154
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	158
5.1 บทสรุป.....	158
5.2 ข้อเสนอแนะ	162

บทที่	หน้า
รายการอ้างอิง	168
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	175



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตหรือคอร์รัปชัน (Corruption) ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ เนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงการได้รับความเชื่อมั่นจากต่างประเทศ อีกทั้งในปัจจุบันรูปแบบการทุจริตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเชิงนโยบายที่รัฐบาลฝ่ายบริหารเข้าไปกำหนดนโยบายออกมิตติคณะรัฐมนตรี หรือทำการผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่อำนวยความสะดวกในทางมิชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนเอง มากไปกว่านั้นปัญหาการทุจริตในปัจจุบันได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่มีลักษณะข้ามชาติ เช่น การโอนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบไปไว้ในต่างประเทศ หรือการเรียกรับ ยอมรับสินบน จากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศ รัฐบาลไทยจึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยการตราบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระ และกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการมากขึ้นกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบฐานะทางการเงินและทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติในระหว่างหรือหลังจากการดำรงตำแหน่งหรือไม่ อีกทั้งยังได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการเพิ่มเติมมากขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย ซึ่งจากสถิติด้านการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในปี 2551 ได้รับเรื่องไว้ดำเนินการ จำนวน 8,273 เรื่อง เป็นเรื่องค้างดำเนินการจำนวน 5,166 เรื่อง และเรื่องที่ได้รับเข้ามาใหม่ จำนวน 3,107 เรื่อง ดำเนินการเสร็จแล้วจำนวน 2,226 เรื่อง¹ แต่อย่างไรก็ตามการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยก็ยังคงสัมฤทธิ์ผลได้ไม่ด้อย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งทั้งนี้ก็เนื่องมาจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ของนักธุรกิจและนักการเมือง ดังนั้นความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงอาจเป็นไปได้โดยลำบากเพราะ

¹ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2551 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 5.

ความหวั่นเกรงในอำนาจหรืออิทธิพลของนักธุรกิจและนักการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นปัญหาที่นานาประเทศได้หันมาให้ความสนใจ และจริงจังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและมีความพยายามที่จะประสานความร่วมมือระหว่างกัน โดยเดิมนั้นองค์การและกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตหลายเรื่อง แต่กฎหมายหรือความตกลงเหล่านี้ก็ยังมีอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทางเนื้อหาและมีผลบังคับใช้เฉพาะระดับภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันข้ามชาติที่อาศัยระบบทุนนิยมเสรีในการโอนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ อีกทั้งรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต จนในที่สุดสมัชชาสหประชาชาติจึงมีมติที่ 55/61 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 2000 จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับรัฐบาลเพื่อพิจารณาขอร่างอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาในระหว่างการประชุมสมัยสามัญที่ 56 เพื่อขอรับเอาอนุสัญญา และเปิดให้มีการลงนามในโอกาสการประชุมทางการเมืองระดับสูง ปรากฏตามคำปรารภดังนี้²

“โดยที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหา และความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และความปลอดภัยของสังคม ซึ่งบ่อนทำลายสถาบันและหลักของระบอบประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม ความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและหลักนิติรัฐรวมทั้งตระหนักถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างการทุจริตและอาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมองค์กรและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงินและคดีต่างๆที่เกี่ยวกับการทุจริตซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนมาก อันเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงทางการเมืองและ การพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐเหล่านั้น

รัฐภาคีเชื่อมั่นว่าการทุจริตมิได้เป็นเพียงเรื่องภายในประเทศอีกต่อไปแต่เป็นการปฏิบัติการข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมด ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งจำเป็น รวมทั้งเชื่อมั่นว่าการเข้าถึงด้วยความเข้าใจและการใช้สหสาขาวิชาเป็นสิ่งที่มีในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ

การให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนความสามารถของรัฐ ซึ่งรวมถึงการเสริมสร้างศักยภาพและการจัดตั้งสถาบันเพื่อป้องกันและ

² เก้าลันรงค์ จันทิก, “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน : หัวข้อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ผลจริงหรือไม่,” สำนักพิมพ์ปาปิรุสพับบลิเคชัน, 2547, อ้างถึงใน ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ, 2548, หน้า 2.

ต่อต้านการทุจริตด้วย เชื่อว่าความร่ำรวยของบุคคลที่ได้มาโดยผิดกฎหมายสามารถทำลายหลายสิ่งหลายอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันประชาธิปไตยเศรษฐกิจของชาติ และหลักนิติรัฐ

รัฐภาคีจึงตกลงใจที่จะป้องกัน สืบหา และยับยั้ง การใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการโอนทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดระหว่างประเทศ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการขอคืนทรัพย์สิน

รัฐภาคียอมรับหลักการพื้นฐานของกระบวนการทางกฎหมายในวิธีพิจารณาคดีอาญา วิธีพิจารณาคดีแพ่ง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน

ระลึกว่าการป้องกันและกำจัดการทุจริตเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐทั้งปวง โดยรัฐจะต้องร่วมมือกันโดยการสนับสนุนและเข้าร่วมของบุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่นอกภาครัฐ เช่น ฝ่ายพลเรือน องค์กรเอกชน และองค์กรพื้นฐานของประชาคม ซึ่งหากทุกฝ่ายพยายามก็จะทำให้การดำเนินการในส่วนนี้มีประสิทธิภาพ "

จากคำปรารภดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด ทั้งนี้เนื่องจากคดีการทุจริตส่วนใหญ่จะมีมูลค่าความเสียหายมหาศาล บ่อนทำลายเสถียรภาพทางการเมือง ทำลายคุณค่าของความยุติธรรม ทำลายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ รวมทั้งหลักการแห่งกฎหมาย ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ คือ เพื่อพัฒนามาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการนำกลับคืนมาซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ส่งเสริมคุณธรรม ความรับผิดชอบ ในการดำเนินการของรัฐ โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption – UNCAC, 2003) ประกอบด้วย 8 หมวด ดังนี้คือ

หมวด 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป (ข้อ 1 – 4)

หมวด 2 ว่าด้วยมาตรการป้องกัน (ข้อ 5 – 14)

หมวด 3 ว่าด้วยการกำหนดความผิดเป็นความผิดอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 15 - 42)

หมวด 4 ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 43 – 50)

หมวด 5 ว่าด้วยการได้กลับคืนซึ่งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด (ข้อ 51 – 59)

หมวด 6 ว่าด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ข้อ 60 – 62)

หมวด 7 ว่าด้วยกลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (ข้อ 63 – 64)

หมวด 8 ว่าด้วยบทบัญญัติสุดท้าย (ข้อ 65 – 71)

ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ลงนามในอนุสัญญา ครั้งแรกระหว่างวันที่ 9 – 11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ ประเทศเม็กซิโก โดยอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกภาคี 136 ประเทศ และประเทศไทยได้ลงนามแล้วเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546³ โดยยังมีได้ให้สัตยาบัน ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงต่างประเทศเสนอให้นำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เสนอขอรับความเห็นชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบต่ออนุสัญญา UNCAC เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2550 ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยที่ประชุมได้อภิปรายเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ ต่อรัฐสภาต่อไปในอนาคตเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าวก่อนเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา ได้แก่ 1. ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (เพิ่มบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ” และ “เจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ” เพิ่มความผิดต่อเจ้าพนักงานและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในส่วนของเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ หรือเจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศเพิ่มหลักการเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่ ในกรณีที่ผู้ต้องหาหลบหนีไปต่างประเทศ เมื่อกลับมาดำเนินคดีก็ให้นับอายุความและเพิ่มความผิดเกี่ยวกับการปกครอง) 2. ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา พ.ศ. 2535 (เพิ่มเติมหลักการติดตาม อาัยัด ยึดทรัพย์ ธิปไตยผู้ต้องหาที่นำออกไปไว้ที่ต่างประเทศตามมูลค่าที่ทุจริต) และ 3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. มีสาระสำคัญคือให้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการติดตามสินทรัพย์คืนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากประเทศไทยสามารถออกกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีหลักๆ ในอนุสัญญา UNCAC ได้⁴ อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงมาตรการในการป้องกันให้ความเข้มแข็งและเป็นรูปธรรมตามพันธกรณีในอนุสัญญา เพราะการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมามีของไทยยังเน้นด้านการปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐยังขาดการประสานงานกัน หรืออาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและนักการเมือง รวมถึงภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนที่เป็นเสรีซึ่งเป็นปัจจัย

³ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2552)

⁴ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลเกล้าฯ ถวายสำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 4-5

ความสำเร็จของต่างประเทศในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้นจากการที่ประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกับนานาชาติ จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่างๆ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ การศึกษาถึงความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนี้ประเทศไทยจะได้รับสิทธิและประโยชน์หลายประการจากการเข้าเป็นภาคี ดังนั้นประเทศไทยจึงควรหันมาให้ความสนใจในการปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแม้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะไม่ได้มีมติถึงการแก้ไขกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องก็ตาม คือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม กล่าวคือ รัฐควรให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนที่เป็นเสรีในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเปิดกว้าง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้ทำงานร่วมกับภาครัฐ มีโอกาสได้ตรวจสอบดูแลการทำงานของภาครัฐเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยในปัจจุบันบทบาทของภาคประชาสังคมในประเทศไทยในการต่อต้านการทุจริตนั้น ยังไม่มีบทบาทเด่นชัดเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวอาจจะเกิดจากการขาดการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมไม่ว่าจะเป็นในเชิงนโยบายหรือในเชิงกฎหมาย หรืออาจจะเกิดจากความเชื่อที่มีมาแต่ดั้งเดิมของคนในสังคมไทยในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันต่อพวกพ้องของตนเอง ซึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้น บทบาทของภาคประชาสังคมเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยของความสำเร็จอย่างหนึ่ง โดยในอนุสัญญาฉบับนี้จะเน้นความโปร่งใสในการทำงานและการตรวจสอบได้เป็นหลัก อีกทั้งยังเน้นในเรื่องของการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่ภาครัฐอีกด้วย ดังนั้นการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้ศึกษาจะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีขอบเขตการศึกษาตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด ซึ่งหากประเทศไทยสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯนี้ได้สำเร็จ นอกจากจะทำให้ประเทศไทยมีระบบกฎหมายภายในที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีความใกล้เคียงกับประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ทั่วโลกอีกด้วย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง การศึกษานี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ใน ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงกฎหมายและมาตรการในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ใน ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงกฎหมายและมาตรการในต่างประเทศที่มีความสอดคล้องตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ใน ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

1.2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงกฎหมายและมาตรการในประเทศไทยว่ากฎหมายและมาตรการที่ใช้บังคับอยู่เพียงพอหรือต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้างเพื่อให้การอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีความสมบูรณ์มากขึ้นโดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและมาตรการในต่างประเทศ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมเพื่อให้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการต่อต้านการทุจริต ตามที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด รวมทั้งกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว และนำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่ากฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยนั้น มีความสมบูรณ์หรือไม่เพียงพอเพื่อให้การอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีความสมบูรณ์และชัดเจนมากขึ้น

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การที่ประเทศไทยลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เป็นเหตุให้ต้องดำเนินการให้สัตยาบันต่อไปในอนาคต ซึ่งตามหลักการในอนุสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในอนุสัญญา การที่ประเทศไทยต้องมีกฎหมายและมาตรการในเรื่องดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้นจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นการศึกษากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตจะทำให้ประเทศไทยสามารถกำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีความสมบูรณ์

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจากตัวบทกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือกฎหมาย บทความวารสาร และเอกสารเผยแพร่ทั้งจากภาครัฐและเอกชนอื่นๆ รวมทั้งข้อมูลจากระบบอินเทอร์เน็ต ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยเสนอข้อมูลการวิจัยในเชิงวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานิติพนธ์ฉบับนี้ จะทำให้ทราบถึงหลักการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่ประเทศไทยและต่างประเทศใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้ทราบถึงกฎหมายและมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือสร้างมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตที่มีความสอดคล้องตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 เรื่องการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด

บทที่ 2

การทุจริตกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นปัญหาที่เรื้อรังและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้สังคมไทยเกิดปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมมีความเหลื่อมล้ำในสังคม บั่นทอนความมั่นคง ความสงบสุข ส่งผลกับการพัฒนาประเทศในทุกระดับชั้น และสร้างความเสียหายให้กับประเทศอย่างมหาศาล ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยขาดความน่าเชื่อถือและไม่ได้รับการยอมรับในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเวทีโลก ทั้งนี้จากการศึกษาการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International - TI) ซึ่งเป็นองค์กรวัดระดับความโปร่งใสหรือความสะอาด จะสามารถพิจารณาระดับการทุจริตในประเทศไทยได้ กล่าวคือ ถ้าคะแนนสูงแสดงว่ามีการคอร์รัปชันในประเทศนั้นน้อย แต่ถ้าระดับคะแนนต่ำคือมีการคอร์รัปชันมาก พบว่าประเทศไทยได้คะแนนอยู่ที่ 3.0-3.9¹ นอกจากนี้จากผลการสำรวจของบริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy - PERC) ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการให้คำปรึกษากับผู้ที่ต้องการทำธุรกิจในเอเชีย โดยวิธีการของเพิร์กเป็นการวัดระดับการคอร์รัปชันหรือความสกปรก ดังนั้น ถ้าคะแนนต่ำถือว่ามีคอร์รัปชันน้อย แต่ถ้าคะแนนมากมีการคอร์รัปชันมาก โดยในปี 2551 ที่ผ่านมามีประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในลำดับที่ 2 รองจากอินเดีย² ทั้งนี้ทั้งสององค์กรใช้ระดับคะแนน 0-10 เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าจากผลการจัดอันดับของทั้งสององค์กรทำให้เห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังแล้ว การทุจริตคอร์รัปชันจะกีดกร่อนเศรษฐกิจ และสังคมไทยจนยากแก่การแก้ไขได้ในระยะยาว โดยในเบื้องต้นอาจสรุปสภาพการณ์ของการทุจริตในประเทศไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติได้ดังนี้

1. ปัญหาการทุจริตที่เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย”

ลักษณะของ “การทุจริตเชิงนโยบาย” นั้นเป็นการกระทำที่มีความสลับซับซ้อนอาศัยการกระทำหลายระดับ ซึ่งหากพิจารณาการกระทำเฉพาะเรื่องเฉพาะส่วนอาจจะไม่เห็นว่าเป็นการกระทำทุจริต แต่หากพิจารณาโดยรวมทั้งหมดแล้วจะทำให้เห็นถึงลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายได้ การดำเนินการส่วนใหญ่มักอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นฐานของการกระทำ

¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008 (ข้อมูล ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2552)

² <http://www.siamintelligence.com/perc-thai-risk-at-second-ranking-in-2009> (ข้อมูล ณ วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2553)

การกระทำในบางกรณีเป็นการอาศัยอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร เช่น การตราพระราชกำหนด หรือการอาศัยเสียงข้างมากในสภาตรากฎหมาย นอกจากนี้อาจใช้วิธีการอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารในการเจรจากับต่างประเทศ โดยมีได้กระทำเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตทางนโยบายมีทั้งผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและผลประโยชน์ในทางการเมือง เช่น การสวมักดีต่อตัวบุคคลหรือระบบพรรค หรือทำให้ระบบหัวคะแนนมีความเข้มแข็ง³

2. ปัญหาการทุจริตที่อาศัยความได้เปรียบจากมาตรการของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีความซับซ้อน เนื่องจากมีการอาศัยมาตรการของรัฐเพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบคู่แข่งในทางธุรกิจ เช่น การแก้ไขสัญญาสัมปทานทำให้ได้เปรียบคู่แข่งในทางธุรกิจที่มีการผูกขาดน้อยราย ซึ่งท้ายที่สุดนำไปสู่การทำให้มูลค่าในตลาดหุ้นมีมูลค่าสูงขึ้น ผลประโยชน์ที่ได้อาจไม่ใช่ตัวเงินโดยตรง แต่ทำให้หุ้นของบริษัทมีราคาสูงขึ้น หรือทำให้เกิดการผูกขาด หรือเป็นการป้องกันคู่แข่งในทางธุรกิจ หรือทำให้ได้เปรียบคู่แข่งในทางธุรกิจ และผลประโยชน์ที่เอกชนได้รับมักเกิดจากการอาศัยกลไกภาครัฐเอื้อประโยชน์ กรณีจึงไม่ใช่เอจากรัฐแต่เป็นการให้รัฐน้อยกว่าที่ควรจะเป็น หรืออาจมองไม่เห็นความเสียหายของภาครัฐ เช่น การให้ลดสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทที่ได้รับสัมปทาน⁴

3. ปัญหาการทุจริตที่อาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการกระทำการทุจริตในเบื้องต้น

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่อาศัยความร่วมมือหลายฝ่าย ดังนั้น เพื่อให้การทุจริตคอร์รัปชันมีฐานการกระทำที่ถูกต้อง การดำเนินการอาจกระทำได้ดังนี้ โดยหาหรือเจ้าหน้าที่ว่ากรณีเช่นนี้จะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งเป็นการอาศัยการตอบข้อหารือของเจ้าหน้าที่ไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการหลบเลี่ยงว่าตนมิได้กระทำไปโดยเจตนากระทำผิด แต่โดยอาศัยข้อหารือจากเจ้าหน้าที่เป็นเหตุผลในการกระทำความดังกล่าว หรือการขออนุญาตในการขยายเวลาในการปฏิบัติตามสัญญาสัมปทาน แต่การอนุญาตดังกล่าวกลับกลายเป็นการอนุมัติโครงการใหม่⁵

³ แสง นุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ,หน้า 233

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234

4. ปัญหาการทุจริตที่อาศัยการแปรกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน โดยเฉพาะกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด

การทุจริตคอร์รัปชันที่ต้องอาศัยอำนาจทางนโยบายและก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนในวงกว้างโดยอาศัยข้ออ้างของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ฝ่ายการเมืองที่มีศักยภาพในทางธุรกิจมักอาศัยช่องทางนี้ในการแสวงหาประโยชน์จากรัฐ เช่น โดยการอาศัยอภิสิทธิ์เข้าไปซื้อหุ้นในกิจการดังกล่าวที่มีการแปรรูป ซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนเขตเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาศัยอิทธิพลทางการเมืองในการซื้อหุ้นดังกล่าว โดยการซื้อกิจการดังกล่าว โดยการรับช่วงงานของกิจการดังกล่าว⁶

5. ปัญหาการทุจริตที่อาศัยเงินจากกองทุนต่างๆ หรืออาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารตั้งงบประมาณจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง

การอาศัยงบประมาณของแผ่นดินในการทำโครงการต่างๆ อาจมีข้อจำกัดหลายประการ ฝ่ายการเมืองจึงต้องอาศัยงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ เพื่อจัดทำโครงการ เช่น การอาศัยเงินจากกองทุนต่างๆ หรือเงินจากองค์กรต่างๆ หรืออาศัยเงินจากกองสลากมาใช้ในการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น การขอยืมเงินจากกองทุนหนึ่งและให้นำค่าธรรมเนียมจากอีกกองทุนหนึ่งมาคืนกองทุนที่กู้ยืมมา การนำเงินจากสลาก 2 ตัว 3 ตัว มาใช้ในกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ การอาศัยเงินจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าฯ มาสนับสนุนโครงการ หรือการอาศัยเงินจากสถาบันส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางมาใช้ในการดำเนินโครงการ⁷

6. ปัญหาการทุจริตที่อาศัยการทำโครงการขนาดใหญ่และแสวงหาประโยชน์จากการทำโครงการดังกล่าว

ความประสงค์ของฝ่ายการเมืองประการหนึ่งคือการทำโครงการขนาดใหญ่ (mega project) ที่มีงบประมาณจำนวนมาก การทำโครงการขนาดใหญ่ที่เชื่อมต่อกับนโยบายประชานิยมยิ่งเป็นสิ่งที่มีความประสงค์ของฝ่ายการเมือง เพราะหากฝ่ายการเมืองแสวงหาผลประโยชน์จะไปเกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก ในขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองก็ได้คะแนนนิยมจากประชาชน แต่การทำโครงการโดยมุ่งหมายผลประโยชน์และความนิยมทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของโครงการ ทำยที่สุดแล้วจะเกิดผลกระทบต่อโครงการและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อโครงการนั้นๆ ลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ เช่น การกินส่วนกลาง การคิดค่านายหน้า⁸

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 236

สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองระดับชาติที่ได้กล่าวมาข้างต้นในปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่ามีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับผู้กระทำการทุจริตหลายฝ่ายไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายนักการเมือง ฝ่ายนักธุรกิจ ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้การตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปได้โดยลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ทำการทุจริตนั้นเป็นฝ่ายที่มีอิทธิพลด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนถูกเอาเปรียบ และการดำเนินการใดๆ เพื่อช่วยภาครัฐตรวจสอบการทุจริตก็ยิ่งเป็นไปได้ยากอีกด้วย

2.1 ความหมายและคำนิยามของการทุจริต

คำว่า “ทุจริต” มีการให้ความหมายไว้มากมายหลายความหมายด้วยกัน ดังนี้ ประมวลกฎหมายอาญาให้คำนิยามคำว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น⁹

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น¹⁰

คำว่า “ทุจริต” ในภาษาอังกฤษตรงกับคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายความว่า การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายรวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น¹¹ นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้เมื่อศึกษาความหมายจาก Webster's Dictionary ได้อธิบายคำว่า “คอร์รัปชัน” มีรายละเอียดแยกได้ดังนี้¹²

1. เป็นการกระทำที่ไม่มีความซื่อสัตย์ ไม่มีคุณธรรม ไม่มีศีลธรรม

⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

¹¹ ซาลินี ถนังงาน, “สัมฤทธิผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมขอในวงราชการ ในกรณีรื้อรอยผิดปกติกักกับการนำเอากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2541, หน้า 10

¹² นวลจันทร์ ทศนชัยกุล, อาชญากรรม การป้องกัน : การควบคุม, (นนทบุรี: พรทิพย์การพิมพ์, 2548), หน้า 226

2.เป็นการกระทำผิดกฎหมาย กฎเกณฑ์ อันเนื่องมาจากการให้ประโยชน์เป็นสินบนหรืออามิสสินจ้างนานาประการ

3.เป็นการกระทำที่ถือว่าไม่สุจริตหรือไม่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาในแง่ของผู้ลงมือกระทำการคอร์รัปชันจากผลประโยชน์สาธารณะ อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ การคอร์รัปชันของฝ่ายนักการเมือง และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน ดังนี้¹³

1.การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ (Administrative หรือ Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเงินที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ

2.การคอร์รัปชันโดยนักการเมือง (Political Corruption) หมายถึงการใช้หน่วยงานราชการโดยนักการเมือง เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ

3.การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน หรือ การคอร์รัปชันที่เกิดกับโครงสร้าง (Structural Corruption) ในความหมายนี้มีความซับซ้อนกว่าทั้ง 2 นิยามข้างต้น ยังไม่อาจเอาผิดตามกฎหมาย แต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะเข้าสู่กลุ่มของผู้แสวงหาผลประโยชน์ การคอร์รัปชันที่อยู่ในข่ายของ Structural Corruption มีลักษณะคล้ายคลึงกับที่นักวิชาการไทยพูดถึง “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” หรือ “คอร์รัปชันระดับนโยบาย” ซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจโครงการหรือดำเนินนโยบายใดแล้วต่อมาส่งผลให้ตนเองหรือพวกพ้องได้รับประโยชน์โดยไม่อาจเอาผิดตามกฎหมายได้ การคอร์รัปชันแบบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการคอร์รัปชันที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of interest)

นอกจากคำว่า “คอร์รัปชัน” และคำว่า “ทุจริต” แล้วยังมีคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันอีก ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านมีความเห็นว่า คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีความหมายแคบกว่าคำว่า “คอร์รัปชัน” เพราะคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” อาจจะหมายความถึงเฉพาะ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรไปแล้วไม่ส่งส่วยหรือเบียดบังเงินหลวง กล่าวคือ การฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ซึ่งฉกฉวยเอาประโยชน์อันไม่สมควรจากประชาชนเพื่อตนเอง โดยอาจใช้วิธี

¹³ สังคีต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตริรัตน์ นพนันท์ วรรมเทพสกุล, คอร์รัปชัน ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ, (กรุงเทพฯ :

โกง เบียดบัง ช่มชู้ รีดไถ ขูดรีดค่าธรรมเนียนเกินจริงจากประชาชน ส่วนการบังหลวง หมายถึง การกระทำของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งฉกฉวยเอาทรัพย์สินสมบัติของประเทศชาติมาเป็นของตน โดยการใช้อำนาจตำแหน่งและด้วยวิธีการที่แยบยล ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าคำว่า “อื้อราษฎร์บังหลวง” นั้นมักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางทรัพย์สินและอำนาจหน้าที่ทางราชการเท่านั้น ทั้งที่จริงแล้วการทุจริตคอร์รัปชันก็มีในภาคเอกชนเช่นกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำนิยามที่มีความหมายแคบกว่าความหมายในทัศนสากล ที่ได้จำกัดเรื่องการคอร์รัปชันเอาไว้เพียงในระบบราชการ แต่ครอบคลุมไปถึงระบบเอกชนด้วย¹⁴

ความหมายในทัศนสากลมีดังนี้

มีร์ดาล (Gunnar Myrdal) ให้ความหมายไว้ใน วารสารเอเชียแอมกาศ (Asian Magazine) ว่า “คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายถึง การกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจการสาธารณะ และคำนี้ยังรวมทั้งการกินสินบนด้วย”¹⁵

คำว่าคอร์รัปชันตามความหมายใน **พจนานุกรมกรรมแบล็ค ลอร์** (Black Law Dictionary) หมายถึง “.....การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลียงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”¹⁶

แวนรอย (Edward van Roy) ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ “.....การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ฉันทามติ หรืออภิสิทธิ์ หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ซึ่งออกมาในลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือละเมิดมาตรฐานความประพฤติทางศีลธรรมจรรยาที่เทศพูนกัน ...”¹⁷

¹⁴ ทัศนญาณัฐ บางพาน, “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญา เกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 19-20

¹⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, “องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย,” รายงานการวิจัย ปี 2539 ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ป. , หน้า 11

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11

Funk and Wagnals New Standard Dictionary of the English Language ให้ความหมายไว้ว่า Corruption หมายถึง การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่โดยเฉพาะ การกินสินบน¹⁸

The Shorter Oxford English Dictionary ให้อธิบายไว้ว่า Corruption เป็นการกระทำที่เสื่อมความซื่อตรง โดยการรับสินบนเพื่อช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติมิชอบหรือมีการปฏิบัติมิชอบ¹⁹

Encyclopedia Britannica ให้อธิบายไว้ว่า “การปฏิบัติมิชอบ” (corruption practices) เป็นคำกล่าวทั่วไป รวมถึงการกินสินบนและใช้อิทธิพลเกินขอบเขต แต่มีความหมายเฉพาะการเลือกตั้ง²⁰

แม้คมูลเลน (M. McMullen) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ A Theory of Corruption ว่า “ถ้าข้าราชการคนใดรับเงินหรือสิ่งของที่มีค่าเป็นเงิน เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งตนมีหน้าที่อยู่แล้ว หรือให้ทำในสิ่งที่ตนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือใช้การเลือกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลที่ไม่สมควร ถือว่าข้าราชการผู้นั้นฉ้อราษฎร์บังหลวง”²¹

ธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดที่นำสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา (underdeveloped countries) หรือที่เรียกให้ไพเราะว่าประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) และไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะห่วงกังวลใจในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน และมีความเห็นต่อไปอีกว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะแปลกไปจากความผิดหรืออาชญากรรมประเภทอื่นๆ อยู่ประการหนึ่ง คือ ยากแก่การป้องกันและปราบปราม เพราะผู้ที่รู้เห็นส่วนมากมักเป็นผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วย จึงยากแก่การพิสูจน์ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นที่ยอมรับกันว่า แม้จะรู้อยู่แก่ใจว่าใครกินสินบาทคราดสินบนก็พูดตรงๆไม่ได้ เพราะถึงจะเป็นเรื่องจริงก็อาจจะถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาทได้ ส่วนการที่จะพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องแสดงข้อคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ก็มีอุปสรรคดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นเรื่องพูดกันตามเสียดสี ซึ่งผู้พูดจะต้องรับผิด ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงต้องพูดกันอย่างระมัดระวังและพูดได้เพียงกลางๆเท่านั้น²²

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 13

สรุปแล้วความหมายของการทุจริตคอร์รัปชันจึงหมายถึง การกระทำผิดกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่โดยมิชอบ หรือ การใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่ตนเองมีอยู่ไปในทางที่มิชอบโดยเรียก รับ หรือยอมรับ สินบน เพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมิชอบ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วอาจกล่าวได้ว่าการยึดถือค่านิยมตามความหมายในทัศนสากลั่นนั้นน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าในการนำไปใช้ หากมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเพราะมีความหมายกว้างขวางและครอบคลุมไปถึงทุกส่วน

2.2 รูปแบบการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยและวิวัฒนาการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัย โดยสามารถแบ่งรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันตามความเห็นของนักวิชาการหลายๆท่านได้ดังนี้

สมจิตต์ ห่องสำเร็จ²³ ได้แบ่งรูปแบบของการคอร์รัปชัน ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

(1) การกระทำที่ผิดกฎหมายโดยแยกเป็น “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กระทำการใดๆ หรือละเว้นการกระทำใดๆ ข่มขืนใจ จูงใจ เรียก รับหรือรับทรัพย์สินใดๆ หรือประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และ “ ความผิดต่อเจ้าพนักงาน” คือ การที่ บุคคลธรรมดากระทำการคอร์รัปชัน

(2) การกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ เช่น การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นำเอาทหารข้าราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัว

(3) การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยศีลธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายและจรรยาบรรณ ใกล้เคียงกับรูปแบบที่สอง เช่น กรณีที่ข้าราชการได้รับเงินค่าตอบแทนต่างๆ ตามตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยศีลธรรม แม้จะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดค่าตอบแทนเหล่านั้นเพราะยอมได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นประจำอยู่แล้ว

เฮอ์แมน ไฟเนอร์ (Hermanfiner)²⁴ กล่าวถึง การใช้ตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจในทางมิชอบของข้าราชการ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) ไม่ได้ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย

(2) การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งทีก่อให้เกิดการสูญเสียแก่ข้าราชการ

²³ สมจิตต์ ห่องสำเร็จ, “ปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย,” *เทศาภิบาล*, ฉบับที่ 17 (ตุลาคม 2519), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 25

²⁴ นवलจันทร์ ทัศนชัยกุล, *อาชญากรรม การป้องกัน : การควบคุม*, (นนทบุรี: พรทิพย์การพิมพ์, 2548), หน้า 230

(3) การกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เกินขอบเขตแห่งอำนาจที่มีอยู่

แคลด์เวล (Robert G Caldwell)²⁵ ได้จำแนกรูปแบบของการคอร์รัปชันไว้ 4 ประการ คือ

(1) การรับสินบนโดยตรง

(2) การที่ข้าราชการร่ำรวยผิดปกติโดยที่ไม่อาจอธิบายได้ว่าทรัพย์สินที่มีอยู่ได้มาอย่างไร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

(3) การใช้อิทธิพลทางการเมือง และการกดดันเพื่อการปกป้องคุ้มครองการกระทำของอาชญากรหรือคอยรัักษามลประโยชน์ของกลุ่มอาชญากร

(4) เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีส่วนร่วมในธุรกิจขององค์กรอาชญากรรม

การแบ่งรูปแบบของการคอร์รัปชันของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น การคอร์รัปชันจะเกิดจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย และผิดศีลธรรม ซึ่งเกิดจากการมีอำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ แต่ไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับ หรือกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง ทั้งนี้รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน เช่น จำนวนผู้กระทำผิด ตำแหน่งหน้าที่ เทคโนโลยี และปัจจัยอื่นๆ ของผู้ร่วมกระทำผิด

2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ และทฤษฎีการทุจริต กล่าวคือ ทฤษฎีอุปถัมภ์มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตเพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะญาติมิตร ช่วยเหลือซึ่งกันและกันมาตั้งแต่ในอดีต ดังนั้นจึงเกิดลักษณะของการอุปถัมภ์และตอบแทนบุญคุณซึ่งกันและกัน และเป็นค่านิยมที่ฝังรากลึกมานานในสังคมไทยจึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการทุจริต ส่วนทฤษฎีความต้องการนั้นเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เพราะมนุษย์มีความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุด และสุดท้ายคือทฤษฎีการทุจริตซึ่งจะกล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น

1. ทฤษฎีอุปถัมภ์ (Patron-Client)²⁶

เนื่องจากโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ของสังคมไทยนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดำรงอยู่คู่สังคมไทย

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227

²⁶ สุภมาศ พะยอมสวาท, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยเกริก, 2547), หน้า 17, อ้างถึงใน ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีนาท ประยูรรัตน์ และคณะ, "การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003," รายงานการศึกษาวิจัยของกระทรวงยุติธรรม, 2548, หน้า 26-27

มาเป็นเวลายาวนานแล้ว แต่ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวก็ดำเนินไปด้วยความกลมกลืนโดยผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่ายจะมีบทบาทหน้าที่ และความคาดหวังต่อกันในลักษณะของผลประโยชน์ต่างตอบแทน โดยฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า (Patron) จะเป็นผู้ให้ทางด้านวัตถุและฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า (Client) จะเป็นผู้รับพร้อมตอบแทนด้วยความจงรักภักดี ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เรียกว่าระบบอุปถัมภ์ ซึ่งคำว่า ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ในความหมายที่บุคคลทั่วไปรู้จักคือ ระบบการช่วยเหลือพวกพ้องตรงข้ามกับระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ยึดถือความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ระบบอุปถัมภ์ในความหมายนี้จึงเป็นสิ่งไม่ดี ไม่พึงปรารถนาในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชนก็ตาม หลักการบริหารงานยุคสมัยใหม่ถือว่าหน่วยงานใดที่มีหรือใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม หน่วยงานนั้นก็จะมีส่วนเสื่อมลงไปเรื่อยๆ เพราะมีความรู้ความสามารถที่ไม่ใช่พวกพ้องของตัวแทนระดับสูง เมื่อไม่มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานก็จะออกไปหางานอื่นที่มีโอกาสที่ดีกว่า ด้วยเหตุนี้ตัวแทนที่ดีจึงหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอุปถัมภ์และขณะเดียวกันก็พยายามใช้ระบบคุณธรรมอย่างเต็มที่ ความหมายของคำว่า “ระบบอุปถัมภ์” ดังกล่าวข้างต้นเป็นความหมายที่แคบมักใช้เฉพาะกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรต่างๆ เท่านั้น สำหรับคำว่า “ระบบอุปถัมภ์” อีกความหมายหนึ่งซึ่งพิจารณาในวงกว้างเชิงสังคม-มานุษยวิทยา หมายถึง ลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ที่มีความสัมพันธ์แต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่ และความคาดหวังต่อกันบางประการ ซึ่งเป็นที่รับรู้หรือยอมรับกันตามธรรมเนียมประเพณีหรือวัฒนธรรมของสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้เรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้อุปถัมภ์ – ผู้รับบริการ” ซึ่งมีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันอยู่มาก แม้ว่าฝ่ายอุปถัมภ์จะเป็นผู้ให้มากกว่าก็ตาม แต่ก็ได้เป็นการให้เปล่า ผลตอบแทนจากผู้รับบริการจะมีให้แก่ผู้อุปถัมภ์เสมอ แม้ว่าอาจจะไม่ใช่ในด้านวัตถุก็อาจเป็นในด้านจิตใจ ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ทั้งนี้รวมถึงการอุทิศตนรับใช้ผู้อุปถัมภ์ด้วย ลักษณะความสัมพันธ์ตามนัยดังกล่าวข้างต้นมีองค์ประกอบของความเป็นมิตรอยู่ด้วยแต่เป็นมิตรภาพที่ขาดดุลยภาพ คือฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เป็นการให้ความสนิทสนมคุ้นเคยกันแสวงหาประโยชน์จากกันหรือจากผู้อื่นมากกว่าจะคำนึงถึงความเป็นมิตรแท้ การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลจะเกิดขึ้นสม่ำเสมอซึ่งส่งผลให้เกิดความรู้สึกการเป็นหนี้บุญคุณ ความรู้สึกจงรักภักดีและเกิดความรู้สึกแห่งอารมณ์ร่วมเกิดขึ้นด้วย เช่น เมื่อผู้รับบริการต้องการเงินกู้จำนวนหนึ่งแล้วสามารถมั่นใจได้ว่าจะพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ได้ ส่วนผู้อุปถัมภ์ก็มั่นใจว่าจะสามารถสนับสนุนด้านการเงินแก่ผู้รับบริการได้ตลอดเวลา ความผูกพันกันทางจิตใจนี้ยังได้รับการต่อยอดด้วยค่านิยม หรือพิธีกรรมในสังคมนั้นๆ ด้วย เช่น ค่านิยมว่าจะต้องกตัญญูเวลาตกเป็นหนี้บุญคุณคน เป็นต้น โดยลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์ให้เงินกู้แก่ผู้รับบริการนี้จะมีผลช่วยให้คนยากจนหรือผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจในชุมชน สามารถดำรงชีพอยู่ได้

และยังก่อให้เกิดความรู้สึกที่ว่ากันว่าเป็นพวกเดียวกัน ด้วยเหตุนี้หากมองระบบอุปถัมภ์ในทัศนะที่กว้างแล้วก็จะพบว่าระบบอุปถัมภ์มีไข่ของเลวร้ายเสมอไป

ระบบอุปถัมภ์นั้นก็มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากระบบอุปถัมภ์เป็นระบบซึ่งมีลักษณะการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกัน ทำให้เกิดพวกพ้องขึ้นในองค์กร ทำให้เป็นการง่ายต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งยากแก่การตรวจสอบ

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ²⁷

ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์ (Hierachy of Needs Theory)

ทฤษฎีนี้นับเป็นทฤษฎีดั้งเดิม เกี่ยวกับการจูงใจที่ อับราฮัม เอช.มาสโลว์ (Abraham H.Maslow) ได้เสนอไว้ว่าสาระสำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือ การเน้นย้ำในเรื่องของความต้องการของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนนั้นมีความต้องการอยู่ตลอดเวลาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และเป็นความต้องการที่เป็นกลุ่มเป็นชุดที่มีการจัดลำดับไว้เป็นหลัชั้น ความต้องการระดับชั้นที่ต่ำที่สุดก็คือความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ (Basic Physiological and Biological Needs) และระดับสูงที่สุดก็คือความต้องการที่จะประสบความสำเร็จหรือความต้องการประจักษ์ตน (Self-Fulfillment หรือ Self-Actualization Needs) ความต้องการต่างๆจัดตามลำดับชั้นจากต่ำไปสูงได้ดังนี้

ลำดับชั้นความต้องการตามทฤษฎีของ อับราฮัม เอช.มาสโลว์

1. ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุดหรือความต้องการประจักษ์ตน (Self-Fulfillment , Self-Actualization Needs)
2. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับ (Esteem , Recognition Needs)
3. ความต้องการในทางสังคมความรักใคร่และความเป็นเจ้าของ (Social , Affective , Belonging Needs)
4. ความต้องการในความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety , Security Needs)
5. ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ (Basic Physiological and Biological Needs)

แต่ละความต้องการตามลำดับชั้นจะมีบทบาทหรืออิทธิพลก็ต่อเมื่อมีสภาพ 2 ประการ คือ

1. เมื่อความต้องการนั้นได้เกิดขึ้นเพียงพอถึงระดับความอยาก และ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27

2. เมื่อความต้องการในระดับที่ต่ำกว่าได้รับการสนองตอบแล้วและคงมีอยู่ในระดับหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับได้และทำให้เกิดความพึงพอใจ ทั้งนี้ยกเว้นความต้องการพื้นฐานเริ่มแรก คือ ความต้องการทางกายภาพและชีวภาพ

ความต้องการของมนุษย์นี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น เนื่องจากมนุษย์ต้องการสนองความต้องการของตนเอง และการจะสนองความต้องการได้นั้นจะต้องอาศัยทรัพย์สินเงินทองมาเป็นส่วนประกอบซึ่งเป็นการนำไปสู่การทุจริตและประพฤตินิชอบ

3. ทฤษฎีการทุจริต²⁸

ทฤษฎีการทุจริตสรุปว่า การทุจริตจะเกิดขึ้นเมื่อเหตุปัจจัยทั้งสามประการมีอยู่อย่างพร้อมมูลจะขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไม่ได้ ปัจจัยทั้งสามประการคือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งเร้าหรือปัจจัยเร้า

ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) ตราบใดที่มนุษย์ยังไม่บรรลุนิยามขั้นสูงสุด ต้องมีความโลภอยู่ในระดับหนึ่ง และถูกสะกดโดยจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมาย ดังนั้นคำกล่าวที่ว่า “บุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกระทั่งจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าเขากระทำผิด” จะนำมาใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าเขายังบริสุทธิ์นั้น เห็นจะได้เฉพาะในแง่กฎหมายเท่านั้น แต่จะนำมาอ้างถึงความซื่อสัตย์นั้นยังไม่ผู้จะสมเหตุสมผลนัก เพราะว่าความไม่ซื่อสัตย์เป็นสภาวะทางใจหรือเป็นคุณสมบัติหรือทัศนคติที่ยังไม่ได้ลงมือกระทำ ดังนั้น แม้ว่ายังไม่ลงมือกระทำ เพียงแต่คิดและแสดงอาการก็เข้าข่ายปัจจัยแห่งความไม่ซื่อสัตย์แล้ว นอกจากนี้สภาวะแวดล้อมที่บุคคลนั้นๆ ประสบอยู่ในระยะที่พัฒนาความคิดย่อมมีส่วนกระทบกระเทือนต่อทัศนคติส่วนบุคคลให้เกิดความเคยชินกับสิ่งที่ผิด มองเห็นการกระทำผิดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตามปกติวิสัย อีกทั้งความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้อยู่รอดเมื่อกระทำได้อย่างง่ายดายย่อมเป็นโอกาสให้บุคคลนั้นได้สร้างทัศนคติใหม่แก่ตัวเองว่าการกระทำทุจริตก็ไม่น่าจะเป็นสิ่งร้ายแรงอะไร ความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นสิ่งที่อยู่ในสังคม อย่างน้อยก็เป็นจำนวนหนึ่งที่พอจะสร้างความเสียหายแก่องค์กรได้ดังที่เคยปรากฏหลักฐานทั้งในอดีตและปัจจุบัน ความไม่ซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บุคคลกระทำการทุจริตได้ การทุจริตทุกกรณีต้องได้รับการเริ่มต้นที่บุคคลหวังประโยชน์ อาจจะเป็นเงิน ทรัพย์สิน และบริการ²⁹

โอกาส (Opportunity) ผู้ที่พยายามจะทำการทุจริตย่อมจะหาโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสย่อมจะกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้นกว่าที่โอกาสไม่เปิดช่อง

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36

²⁹ เกียรติศักดิ์ จิตรเจริญนาถ, การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ, (กรุงเทพฯ: คู่แข่งบุคส์, 2539), หน้า 13, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 36

ให้ จากโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการ การบริหารงานและระบบการควบคุมภายในย่อมมีความสัมพันธ์กับโอกาสที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ที่กำลังตกลงใจกระทำกรทุจริต นโยบายของฝ่ายจัดการเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลไปสู่พนักงานในองค์กร พนักงานผู้ที่กำลังพิจารณาโอกาสจะพยายามเฝ้าสังเกตจุดอ่อนที่เกิดจากนโยบายทางการบริหารเมื่อพนักงานเกิดความท้อแท้ก็จะทำให้เกิดจุดอ่อนขึ้นในองค์กรซึ่งเป็นโอกาสที่เอื้ออำนวยแก่ผู้พิจารณาโอกาสอยู่แล้ว นอกจากนี้ นโยบายการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอ ย่อมทำให้การรับคนเข้าปฏิบัติงานได้ผลไม่ดี เช่น การตรวจสอบภูมิหลังกระทำอย่างไม่เพียงพอ บุคคลที่มีภูมิหลังไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ หากได้มีโอกาสเข้าไปปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ล่อแหลม ก็จะเป็นเสมือนหนึ่ง “ฝากปลาไว้กับแมว” นอกจากนี้การบริหารบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพก็เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ไม่สุจริตได้อีกทาง³⁰

การควบคุมภายในซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่ง ครอบคลุมถึงระบบการควบคุมภายในยังดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพย่อมเป็นการลดโอกาสของผู้ที่จะพยายามกระทำผิดได้อย่างมาก

การจูงใจ การทำความเข้าใจถึงมูลเหตุจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำกรทุจริตจะนำไปสู่การหามาตรการการขจัดหรือป้องกันได้เป็นอย่างดี มูลเหตุจูงใจนี้อาจจะเพียงกระทบมโนธรรมของบุคคลนั้น หรือฝังอยู่ภายในจิตสำนึกอยู่แล้ว เป็นเวลาที่เนิ่นนานเพียงพอแต่รอจังหวะที่เหมาะสมก่อนลงมือกระทำกรนั้นก็เป็นไปได้ มูลเหตุจูงใจที่จะกระทบบุคคลให้กระทำกรความผิดย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล ทั้งนี้เพราะบุคคลที่มีความหนักแน่นในศีลธรรม ย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากจึงจะสามารถสั่นคลอนความรู้สึกให้ละดีหันไปประพฤติชั่วได้

ประเภทการจูงใจให้บุคคลกระทำกรทุจริตพอจะจำแนกได้โดยสังเขปดังนี้

1. มีความทะเยอทะยานอย่างไม่มีวันสิ้นสุด
2. ปรารถนาจะยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเพื่อให้ทัดเทียมกับบุคคลในสังคมที่ตนเกี่ยวข้อง
3. ปัญหาทางการเงิน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการใช้จ่ายเกินฐานะ การเล่นพนัน การเจ็บป่วยทางครอบครัวที่ต้องใช้เงินมาก เป็นต้น
4. การกระทำเพื่ออยากเด่น หรือเป็นการแสดงปมเชื่องให้คนรู้จัก
5. ทำการแก้แค้นซึ่งอาจได้รับความขมขื่นจากผู้บังคับบัญชา หรือจากนโยบายขององค์กรนั้น

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-18 , อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

6. ทำเพื่ออุดมคติของตนเอง เช่น มีความรู้สึกต่อองค์กรว่าเขาเปรียบสังคมเลย กระทำการทุจริตต่อองค์กรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจุนเจือผู้ยากไร้ เช่นขโมยสินค้าไปขายเพื่อเอาไป แจกผู้ยากไร้ ในสลับหรือเอาความลับขององค์กรไปขายที่คู่แข่งเพื่อให้เกิดสภาพการแข่งขันมากขึ้นในที่สุดผลประโยชน์จะตกแก่ผู้บริโภคน³¹

เมื่อพิจารณาเหตุจูงใจให้บุคคลกระทำผิดแล้ว ส่วนใหญ่เป็นมูลเหตุจากบุคคลนั้นเองหรือเป็นสิ่งที่ติดตัวมา สิ่งที่จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันก็คือ จัดสร้างระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ เพื่อกรองเอาบุคคลที่มีความซื่อสัตย์อยู่ในจิตใจเข้าทำงาน โดยปกติแล้วการจูงใจจะเป็นผลสำเร็จมักจะมียอดประกอบร่วมกัน คือ

(1) บุคคลนั้นเชื่อว่า เมื่อตนลงมือกระทำการแล้วจะสามารถได้รางวัลหรือสิ่งที่ดีที่ตนหวังไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อลงแรงไปแล้วไม่ควรจะสูญเปล่า

(2) รางวัลหรือสิ่งตอบแทนนั้นมีมูลค่าสูงพอที่จะจูงใจให้บุคคลนั้นตัดสินใจกระทำการทุจริต

ปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวนี้จะเห็นว่าต้องประกอบเหมาะในเวลาเดียวกัน จึงจะสามารถจูงใจให้บุคคลประพฤติในสิ่งที่ต้องการได้ หากบุคคลมีความระลึกว่าความสามารถของตนไม่เพียงพอที่จะกระทำการนั้น หรือเกิดความไม่มั่นใจขึ้นมาจะทำให้เลิกล้มการกระทำได้ หรือแม้ว่าจะมั่นใจว่าสามารถกระทำการได้สำเร็จ แต่มูลค่าจูงใจสูงพอให้เสี่ยงทำในสิ่งนั้นก็ไร้ผลไม่สามารถทำให้บุคคลนั้นกระทำการตามที่ได้คิดไว้แต่ต้น

สรุป ทฤษฎีการทุจริตนี้ ถือเป็นแนวทางแก่ผู้รับผิดชอบที่จะได้เพิ่ม ความระมัดระวังหรือวางมาตรการเพิ่มขึ้น มิใช่เพื่อใช้เป็นข้อยุติที่บ่งชี้ถึงการทุจริต แต่เป็นเพียงความน่าจะเป็นไปได้เท่านั้น ส่วนมาตรฐานที่จะชี้ว่าความน่าจะเป็นจะต้องเป็นเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติความเสี่ยงของแต่ละบุคคลที่จะเปรียบเทียบค่าความเสี่ยงกับมูลค่านั้นว่าควรจะเป็นเท่าใด องค์ประกอบของความทุจริตทั้งสามประการนั้น มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันจากแนวความคิดนี้จึงกำหนดให้แต่ละปัจจัยมีค่าทัดเทียมกัน

2.4 สาเหตุของการทุจริต

Reckless นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกันได้อธิบายว่า สาเหตุของการทุจริตเกิดจากระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุม

³¹ เรื่องเดียวกัน, น. 16 -18, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 38

ภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีตประเพณี ความอ่อนแอ ซึ่งการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือการคอร์รัปชัน มีปัจจัยภายในและภายนอกดังนี้³²

2.4.1 สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำ

สุทธิ อากาศฤกษ์ อธิบายถึงสาเหตุที่ เกิดการคอร์รัปชันว่าทางด้านตัวผู้กระทำผิดเองจะต้องได้ตรรกหรือใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่างๆ 4 ประการ คือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์ ดังนี้

(1) **โอกาส** มนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวงนานาประการการกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ ในกรณีคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่าเมื่อกระทำไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะกระทำการคอร์รัปชัน เหล่านี้ก็จะมีโอกาสมากขึ้น

(2) **สิ่งจูงใจ** เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปเมื่อกระทำการคอร์รัปชัน

(3) **การเสี่ยงภัย** การกระทำคอร์รัปชันต้องพิจารณาด้วยว่า หากกระทำไปแล้ว ผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่หากกรณีถูกตรวจพบหรือถูกจับได้

(4) **ความซื่อสัตย์** ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ หากข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้ทำงานในหน้าที่มีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้มีโอกาสก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนาที่จะกระทำการคอร์รัปชัน และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นความต้องการมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่นๆที่มีขอบตามมา

2.4.2 สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

สาเหตุภายนอกมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์ โดยอาจจะสรุปได้ 6 ประการ ดังนี้³³

³² คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต,” ตุลาคม 2544, หน้า 100 อ้างถึงใน กัญญาณัฐ บางพาน, “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 26

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-29

(1) มวลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ

การคอร์รัปชันนั้นสืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ สภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล คนรวยและคนจนมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ชนชั้นกลางที่มีฐานะใกล้เคียงกันมีน้อยมาก ซึ่งทำให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้ของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายยากจนที่พยายามผลักดันให้ตนเองก้าวข้ามฐานะขึ้นมาให้ทัดเทียมกับผู้อื่น รายรับของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในระดับล่างนั้นต่ำมาก ขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทรัพยากรก็มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ต้องเกิดการแก่งแย่งแข่งขัน ดังนั้นการดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต

(2) มวลเหตุทางการเมือง³⁴

สภาพวิจัยแห่งชาติได้ทำการวิจัยและเห็นว่าปัญหาการเมืองเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชันดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2547 ทำให้เกิดนักการเมือง ซึ่งหลายคนใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์ ก่อให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง
2. ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาประโยชน์จนเป็นการคอร์รัปชันแบบกลุ่ม
3. มีการใช้เงินจำนวนมากประมูลตัวนักการเมืองของพรรคอื่นที่ทำตัวดี หรือเป็นนักพูดมาอยู่ท้ายฝ่ายของตนเอง

เกริกไกร จิระแพทย์³⁵ กล่าวถึงการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการคอร์รัปชันว่า

1. ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนคืนจากค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง
2. การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื่อสัตย์สุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคนยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่สุจริตก็เข้าหาการคอร์รัปชันและเนื่องจากต้องจ่ายเงินในการหาเสียงจำนวนมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องหาความ

³⁴ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีนหาท ประยูรรัตน์ และคณะ, “การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการศึกษาวิจัยของกระทรวงยุติธรรม, 2548, หน้า 41

³⁵ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต,” ตุลาคม 2544, หน้า 103 อ้างถึงใน ญัฐวี ดีมา, “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนโดยองค์อิสระของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า10

ช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่างๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวย เข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่างๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและ ส.ส. โดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

(3) มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม

สังคมไทยแต่เดิมนั้นมีคุณลักษณะที่แสดงความเป็นปฏิกิริยาต่อการทุจริต คอรัปชั่นเป็นอย่างมาก แต่ในปัจจุบันความนิยมในวัตถุมือถือมีผลสูงมากในสังคม ในทางตรงกันข้ามความมีคุณธรรมค่อยลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ มีการเอาแบบอย่างกันในทางสังคมที่กินอยู่ ฟุ่มเฟือย แต่ลักษณะการเพิ่มในทางวัตถุไม่สัมพันธ์กับรายได้ของคนไทย จึงเป็นเหตุให้เกิดการ ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดอย่างมีเกียรติ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวงการธุรกิจมักมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องเงินมาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ ซึ่งหากผู้ใดมีเงินมากกว่าก็ย่อมเป็นที่เข้าใจและยอมรับว่าเป็นผู้ ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ดังนั้นผู้ที่มีเงินน้อยจึงต้องทำทุกวิถีทางที่จะหาเงินมาเพียง เพื่อจะได้รับการยอมรับเช่นกันว่าตนก็เป็นผู้หนึ่ง ที่มีความสามารถและประสบความสำเร็จ ทางด้านการทำงาน แม้วิถีทางที่ทำให้ได้เงินมานั้นจะเป็นวิถีทางที่ไม่สุจริตก็ตาม

(4) มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ

สุธิ อากาศฤกษ์ กล่าวว่าการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ หมายถึง การ ปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต จึงทำให้การไม่ กวดขันควบคุมทางระเบียบวินัยเกือบจะเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองไป ซึ่งการคอรัปชั่นเช่นนี้ หมายถึงการไม่ควบคุมดูแล ความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การคอรัปชั่น และ บางครั้งการบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไปทำให้การคอรัปชั่นมีมากขึ้น

(5) มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง

ปัญหาสำคัญของกฎหมายก็คือ หลักการทางวิธีพิจารณาความที่ว่าบุคคลยัง บริสุทธิ์อยู่นกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง แต่การคอรัปชั่นมิได้เป็นอาชญากรรมที่เห็นอย่าง ใจแจ้งการหาพยานหลักฐานเป็นไปได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้น การคอรัปชั่นยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และหากฝ่ายใดต้องการที่จะเปิดเผย ออกมาแล้ว กฎหมายเรื่องการหมิ่นประมาทก็ยับยั้งเอาไว้ อีกทั้งกฎหมายของประเทศเอาผิดกับ บุคคลผู้ให้สินบนเท่ากับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบน

(6) มูลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แล้ว การคอรัปชั่นก็จะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนหน่วยงานใดจะมีการคอรัปชั่น หรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้นำ และความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีเกิดขึ้นเพราะ ผู้นำอ่อนแอ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นก็คอรัปชั่นเสียเอง เจ้าหน้าที่งานผู้มี

ตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต ให้สัมปทานหรือคำอนุมัติ อนุญาต ประกอบการต่าง ๆ ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้จึงถืออำนาจต่อการกระทำผิด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากรรมตำแหน่งหน้าที่ที่ถืออำนาจต่อการกระทำผิดจำเป็นต้องเป็นผู้อยู่ในตำแหน่งสูงเสมอไป

สรุป การทุจริตคอร์รัปชันนั้นอาจเกิดได้จากทั้งสาเหตุภายในและสาเหตุภายนอกของผู้กระทำผิดประกอบกัน ดังนั้น เพียงสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งไม่อาจทำให้การทุจริตคอร์รัปชันเกิดเกิดผลสำเร็จได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเกิดจากปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน

2.5 แนวคิดและความสำคัญของการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องให้การส่งเสริมภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเพราะความเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนนั้นต่างก็มีผลกระทบต่อประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งภาคประชาสังคม หรือภาคประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลเสียหายและผลกระทบโดยตรง ทั้งนี้แนวคิดและความสำคัญของการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตสามารถพิจารณาจากหลักการในการปกครองประเทศได้ดังนี้

2.5.1 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “หลักสิทธิมนุษยชน”

คำว่าสิทธิมนุษยชน หมายถึง “สิทธิของมนุษย์” การจะทราบว่ามีสิทธิของมนุษย์ได้แก่สิทธิอย่างใดนั้น จำเป็นต้องทราบแนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” เพราะแนวคิดดังกล่าวคือกำเนิดที่มาอันสำคัญของสิทธิมนุษยชน สาระสำคัญตามแนวคิดดังกล่าวนี้มีอยู่ว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสภาพของความเป็นมนุษย์ได้³⁶ แนวคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครอง ด้วยเหตุนี้มักคิดทางการเมืองจึงหาทางที่จะจำกัดอำนาจดังกล่าวด้วยการอ้างถึงสิทธิตามธรรมชาติว่าเป็นสิทธิที่มนุษย์มีติดตัวมาแต่กำเนิดและรัฐจะล่วงละเมิดมิได้ ซึ่งต่อมาเมื่อแนวคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติจึงได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งเกิดการขยายความจนกลายเป็นแนวคิดในการจำกัดอำนาจของรัฐ หรือเกิดการโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐในบางกรณี เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมี

³⁶ วีระ โลจายะ, “สิทธิมนุษยชน,” เอกสารประกอบการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2524, หน้า 1

วัตถุประสงค์เพื่อให้มนุษย์ทุกคนทั่วโลกได้รับความคุ้มครองในการที่จะดำรงตนเป็นมนุษย์ด้วยความเท่าเทียมกันโดยการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของมนุษยชน จึงได้จัดทำเอกสารสำคัญที่ยอมรับสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน เรียกว่า กฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) และต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (The United Nations Commission on Human Rights) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำร่างเอกสารปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights of 1948) ขึ้น และที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ลงมติยอมรับเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยประเทศไทยได้เป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1946 และได้ร่วมลงนามยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย³⁷ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นเอกสารระหว่างประเทศที่วางมาตรฐานแห่งความสำเร็จของมวลมนุษยาร่วมกัน โดยได้ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ทั้งหมด 30 ข้อ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ก็ถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลด้วย ตัวอย่างเช่น

“ ข้อ 19 บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหารับ ตลอดจนแจ้งข่าวรวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน ”³⁸

บทบัญญัติดังกล่าวนี้แม้ไม่ได้บัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตไว้โดยตรงก็ตาม แต่ก็แฝงไปด้วยความหมายของการให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกโดยปราศจากการแทรกแซงซึ่งหมายความว่ารวมถึงการแสดงความคิดเห็นในการปกครองประเทศด้วย

2.5.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “ หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ”

สิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (Public Participation) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองประเทศโดยเหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงการใช้อำนาจรัฐและกระบวนการบริหารราชการทุกระดับต้องโปร่งใส(Transparency)

³⁷ อรรถพล ใหญ่สว่าง, วิชา ไซยสาร, สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541),

หน้า 4

³⁸ <http://th.wikipedia.org/wiki/ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน> (ข้อมูล ณ วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2552)

เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ ประชาชนจะต้องตรวจสอบได้ว่ารัฐใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างไร ประชาชนได้หรือเสียสิทธิประโยชน์คุ้มค่างกับผลที่ได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือไม่ นอกจากนี้สิทธิดังกล่าวยังเป็นภาพสะท้อนของหลักการที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนซึ่งอาจแสดงออกได้ในหลายๆจุดของการปกครองแล้วแต่การปรับประยุกต์หลักการในแต่ละประเทศ ดังนั้น สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงเป็นทั้งสิทธิและกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย โดยเป็นกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิประโยชน์ของตนได้ด้วยตนเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเป็นเครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยอีกด้วย

2.5.3 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “ สิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐและสิทธิในการร้องเรียน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองในกรณีเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่ภาครัฐ³⁹ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชน สิทธิในการร่วมลงชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากบทบัญญัติในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรงแล้ว ยังมีบทบัญญัติซึ่งได้บัญญัติถึงแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการเมืองการปกครองไว้อีกด้วย เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ เป็นต้น⁴⁰

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 62

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 87

รัฐธรรมนูญของหลายๆประเทศก็ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องดังกล่าวไว้เช่นกัน ซึ่งหากประเทศใดสามารถส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยการให้ความรู้ ปลุกฝังจิตสำนึกแก่ประชาชน และสามารถทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็จะลดลงได้

2.5.4 สิทธิในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็น “ หลักธรรมาภิบาล ”

หลักธรรมาภิบาลมีความหมายทั่วไปคือ ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศเพื่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข⁴¹

หลักการเรื่องธรรมาภิบาลนั้นในประเทศไทยได้ปรากฏอยู่ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเรียกว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน นอกจากนี้องค์ประกอบสำคัญซึ่งเป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ของธรรมาภิบาล ได้แก่การมีระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และการมีรัฐบาลที่ทำงานด้วยความสุจริตโปร่งใส⁴² ดังนั้นการปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น ซึ่งองค์ประกอบหลักของหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นพื้นฐานในการสร้างหลักธรรมาภิบาลนั้นมีดังนี้

- ภาวะรับผิดชอบ หมายถึงความถึงการกำหนดให้บุคคลที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ในภาครัฐต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ
- ความโปร่งใส หมายถึงความถึงการเปิดโอกาสให้สาธารณะชนมีโอกาสรับรู้ถึงนโยบายด้านต่างๆของรัฐบาลซึ่งจะเกิดได้ต่อเมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้
- การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หมายถึงความถึงการใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่สาธารณะชนมีให้ไปในทางที่มีชอบเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลหมายเลข 2541-2542 การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, สถาบันพระปกเกล้า, อ้างถึงใน ศศิณา เงียวจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 16

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม ธรรมาภิบาล, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: น้ำฝน, 2545), หน้า 37

- วิธีการจัดการปกครองแบบมีส่วนร่วม หมายความว่าถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้ามา มีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย โดยการเน้นที่ภาคประชาสังคม ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น

- การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง หมายความว่าถึงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจ

หากรัฐใดสามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการปกครองประเทศของตนได้อย่างเหมาะสม การเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน่าจะลดจำนวนลงได้ไม่มากนักน้อย

2.6 วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตในการส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมในประเทศไทย

วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตในการส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมนั้น ผู้ศึกษาขอกว่าถึงเฉพาะภาพรวมของพัฒนาการของกฎหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น โดยรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปตามขอบเขตการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ซึ่งเมื่อศึกษาในทางกฎหมายอาญานั้น ได้เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายอาญาในประเทศไทยขึ้นในสมัยกรุงสุโขทัยโดยกฎหมายที่จัดอยู่ในประเภทของกฎหมายอาญามีอยู่ 7 ลักษณะคือ ลักษณะอาญาหลวง ลักษณะอาญาราชฎ์ ลักษณะโจร ลักษณะลักพา ลักษณะวิวาท ลักษณะขบถศึก และกรมศักดิ์ (บทปรับ)⁴³ ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการทุจริต คือ ลักษณะอาญาหลวง ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 1895 และเลิกใช้เมื่อ พ.ศ. 2451 โดยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 รวมระยะเวลาในการใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นเวลา 556 ปี บทบัญญัติลักษณะอาญาหลวงนี้ ส่วนมากเป็นบทลงโทษข้าราชการที่ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดวินัยข้าราชการ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษไว้ทั้งสิ้น 10 สถานด้วยกันและล้วนแต่เป็นโทษที่รุนแรงทั้งสิ้น การความผิดฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ การกระทำผิดต่อพระราชทรัพย์ คือการลักทรัพย์ ยักยอก และทำลายของหลวง การกระทำผิดต่อความยุติธรรม คือการขัดขวางการพิจารณาของศาล การกระทำผิดต่อราชฎ์ คือการข่มเหง กรรโชกราชฎ์ และสุดท้ายคือการกระทำผิดโดยการทุจริตต่อหน้าที่ คือการรับสินบน ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ขึ้นใช้บังคับแทนกฎหมายเดิมก็ได้มีการบัญญัติถึงการกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ไว้ในภาค 2 ว่าด้วยลักษณะความผิด ส่วนที่ 2 ว่าด้วยความผิด

⁴³ "วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ภาค 3 : ภาคกฎหมายสารบัญญัติ," รายงานผลการวิจัยเงินทุนอุดหนุนเพื่อเพิ่มทุนและพัฒนาประสิทธิภาพทางวิชาการเนื่องในโอกาสฉลองกรุงเทพฯ 200 ปี, 2525. หน้า 266

อันเกี่ยวข้องกับด้วยการปกครองบ้านเมือง ซึ่งประกอบด้วยความผิดต่อเจ้าพนักงานและความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต หลังจากประเทศไทยใช้กฎหมายลักษณะอาญามาเป็นเวลา 48 ปี ก็ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาขึ้นในปี พ.ศ. 2499 และใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จะสังเกตได้ว่าการพัฒนากฎหมายในทางกฎหมายอาญาในสมัยก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาฯ ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนใดที่ส่งเสริมและคุ้มครองให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตได้

การเติบโตของการทุจริตคอร์รัปชันโดยมองในแง่ของเศรษฐกิจนั้น การทุจริตเติบโตไปพร้อมๆกับการขยายตัวของระบบทุนนิยม คือเมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย จากเดิมที่การทุจริตคอร์รัปชันจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะเหล่าขุนนางซึ่งต้องถือว่าอาจจะไม่ใช่ปัญหามากนักเนื่องจากการใช้อำนาจรั้งหลวงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เกิดขึ้นน้อย และมีจำนวนความเสียหายไม่มากเพราะเหล่าขุนนางยำเกรงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และโอกาสที่เหล่าขุนนางจะสะสมทุนเพื่อไปลงทุนต่อมีน้อย รวมทั้งสมัยก่อนไม่มีสินค้าฟุ่มเฟือยให้หาซื้อได้มากนัก กลับกลายเป็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองและภายหลังการขยายตัวของเศรษฐกิจมีเพิ่มขึ้นเนื่องจากข้าราชการ นักการเมืองมีอำนาจมากขึ้นตามลำดับ ทำให้ประชาชนมีค่านิยมยกย่องเงินมีสินค้าฟุ่มเฟือย มีช่องทางในการใช้เงินเพิ่ม บวกกับการที่ข้าราชการและเหล่านักการเมืองมีความรู้ข้อมูลข่าวสารเหนือกว่าประชาชนทั่วไปมาก โดยเฉพาะเมื่อสภาพการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่รัฐประหารปี พ.ศ. 2490 ต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหารเป็นส่วนใหญ่ ชนชั้นผู้บริหารจึงมีอำนาจมาก และถูกตรวจสอบได้น้อย นำมาสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้มากขึ้น

สาเหตุของการขยายตัวของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คือการพัฒนาแบบทุนนิยมด้วยพัฒนาของประเทศทำให้มีช่องว่างทางอำนาจและความรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างชนชั้นสูงกับประชาชนมากขึ้นกลุ่มคนที่มีอำนาจ มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูง มีโอกาสจะทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายโดยที่ประชาชนไม่ค่อยมีโอกาสได้รู้หรือตรวจสอบได้ แต่ถึงประชาชนบางส่วนจะรู้บ้าง ก็ทำอะไรไม่ได้มาก เพราะประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรอยู่กระจัดกระจาย ไม่มีกลุ่มองค์กรกลไกในการตรวจสอบ⁴⁴ แม้การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ดังกล่าวจะมีรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางในการปกครอง แต่ในช่วง 40 ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนต้องถือว่าถูกจำกัดอย่างมาก เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร ล้มล้าง

⁴⁴ วิทยากร เชียงกูล, แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2549), หน้า 39

รัฐธรรมนูญและล้มล้างรัฐบาลโดยผู้นำทหารและชนชั้นนำอยู่บ่อยครั้ง⁴⁵ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าจากสาเหตุที่อำนาจของรัฐบาลส่วนใหญ่เกิดจากอำนาจทางการทหาร ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประชาชนจึงเป็นไปได้ยาก แม้กระทั่งในยุคที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งก็ตาม ก็ยังคงมีการทุจริตคอร์รัปชันด้วยกัน เนื่องจากนักการเมืองและข้าราชการมีอำนาจมากกว่าภาคประชาชนหลายเท่า และระบบตรวจสอบโดยฝ่ายค้าน หนังสือพิมพ์ และองค์กรภาคประชาชนไม่ค่อยเข้มแข็งมากนัก การปราบปรามการทุจริตในสมัยดังกล่าว เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลมากกว่าจะมีการวางมาตรการป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นระบบแม้จะมีการตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ระบบราชการและอิทธิพลของนักการเมือง ประสิทธิภาพของการทำงานจึงไม่ค่อยได้ผลนัก ต่อมาเมื่อประเทศไทยเกิดแนวคิดในเรื่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมือง การปกครอง การพัฒนาประเทศ แนวคิดเหล่านี้มีความสอดคล้องอย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยเกิดในช่วงที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เขียนเน้นถึงการให้สิทธิประชาชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบนักการเมือง และสิทธิการเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ คัดค้านโครงการสาธารณะต่างๆ ที่จะมีผลกระทบโดยตรงต่อตัวเองเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด สิทธเหล่านี้ได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง พร้อมไปกับการเกิดกลุ่มทางสังคมที่รวมตัวกันต่อต้าน คัดค้าน และเสนอความต้องการของกลุ่มอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน จะเห็นได้จากเข้าชื่อถอดถอนนักการเมือง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งปรากฏการดังกล่าวนำไปสู่การกล่าวถึงบทบาทของประชาชนในการทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ มีส่วนร่วม และคัดค้านการดำเนินการต่างๆ ของรัฐที่กระทบต่อประชาชน จนกลายเป็นแนวคิดที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญและสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการใช้สิทธิของประชาชน พร้อมไปกับความขัดแย้งที่เริ่มปรากฏให้เห็นระหว่างประชาชนและรัฐในโครงการสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน⁴⁶ และที่สำคัญรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองและเปิดโอกาสให้ประชาชนแจ้งเรื่องร้องเรียนโดยตรงไปที่ ป.ป.ช. ได้ จนดูเหมือนว่านอกเหนือจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ยังมีพลังประชาชนอีกฝ่ายหนึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลอำนาจรัฐอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ต่อมาเมื่อประเทศไทยเริ่มเกิดวิกฤติทางการเมืองรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

⁴⁵ วัชรวิทย์ ไชยสาร, การเมืองภาคประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เมฆขาว, 2545), หน้า 51

⁴⁶ การเมืองภาคประชาชน แนวทางการใช้สิทธิความเป็นคนไทย, (กรุงเทพฯ: S.P.K. เปเปอร์ แอนด์ ฟอรัม), หน้า 12

จึงได้สิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อคณะเป็น "คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ" (คมช.) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 หลังจากการรัฐประหารดังกล่าวได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หรือฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั่นเอง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นฉบับแรกที่เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ในเนื้อหาสาระ

การที่ประเทศไทยมีการพัฒนาในด้านการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากขึ้นมาโดยลำดับก็ตาม แต่เมื่อมองภาพรวมของประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ยังคงต้องถือว่ายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าเป็นที่พอใจเท่าที่ควร โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมาจนกระทั่งเกิดวิกฤติทางการเมืองขึ้นเป็นสาเหตุให้ประชาชนแบ่งแยกออกเป็นสองฝ่ายนั้น แม้จะมีกฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือเกิดแนวคิดในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัตินั้นก็ยังคงมีปัญหาอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายด้วยกัน อีกทั้งการปลูกฝังแนวคิดให้ประชาชนว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการกระทำผิดที่สร้างความเสียหายมหาศาลไม่ใช่เป็นเรื่องปกติของการเมืองการปกครองเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง เพราะปัจจุบันประชาชนคนไทยอาจรู้สึกเฉยชากับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไปแล้วก็เป็นได้ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษายังมีความหวังว่าความร่วมมือจากทุกฝ่ายนั้นจะทำให้ประเทศไทยปลอดจากปัญหาการทุจริตได้

2.7 แนวทางในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต

แนวทางในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองประเทศในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น อาจมีมากมายหลายแนวทางด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการรับรู้ คือ สิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น คือ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม คือ สิทธิในการเสนอกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ คือ สิทธิในการออกเสียงในการลงประชามติ หรือสิทธิในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ คือ สิทธิในการพัฒนาชุมชน การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ คือ สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรือสิทธิในการเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งการศึกษาถึงแนวทางในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมใน

วิทยานิพนธ์เล่มนี้นั้น ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่มีความสอดคล้องตามหลักการในข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กล่าวคือ ตามหลักการในข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคมซึ่งเป็นหลักการที่มีการบัญญัติไว้อย่างกว้างและครอบคลุมรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตหลายรูปแบบนั้น ผู้ศึกษาจะขอศึกษาถึงเฉพาะสิทธิในการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเด่นในการต่อต้านการทุจริต คือ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน สิทธิในการนำเสนอของสื่อมวลชน และสิทธิในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการต่อต้านการทุจริต และตามหลักการในข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ คือสิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ โดยการศึกษาในส่วนนี้ยังไม่ขอแยกพิจารณาตามหลักการในข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ แต่จะขอพิจารณาโดยลำดับดังนี้

2.7.1 การรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ภาครัฐ

การรายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ภาครัฐ ถือเป็นสิทธิในการตรวจสอบหรือสิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์อย่างหนึ่ง ซึ่งความหมายทั่วไปของการเป็นผู้ให้ข้อมูลในประเทศไทยนั้นสามารถพิจารณาลักษณะของการเป็นผู้ให้ข้อมูลได้จากทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ซึ่งการให้ข้อมูลแก่ภาคเอกชนนั้นหมายความถึงการให้ข้อมูลแก่องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือสังคม เช่น สภานายความ มูลนิธิวิถีนาย สื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ก็พร้อมที่จะเปิดรับข้อมูลหรือเรื่องร้องเรียนจากประชาชนโดยทั่วไปอยู่แล้วทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือในเบื้องต้นจากภาคเอกชนดังกล่าวก่อนได้รับความช่วยเหลือหรือดำเนินการต่อไปจากองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ส่วนในกรณีที่บุคคลภายในองค์กรเอกชนซึ่งอาจเป็นบริษัทหรือห้างร้านต่างๆ เป็นผู้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนเองนั้น โดยการให้ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร ดังนั้นการเป็นผู้ให้ข้อมูลในกรณีนี้อาจตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแรงงาน หรือระเบียบกฎเกณฑ์ขององค์กรเอกชนนั้นๆ ฉะนั้นการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่ภาครัฐเท่านั้น

การให้ข้อมูล (Whistleblowing) หมายถึง การให้ข้อมูลซึ่งสามารถนำไปเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมาย กฎระเบียบ การใช้เงินที่ไม่ถูกต้อง การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำซึ่งเป็นภัยต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสังคม นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึง การให้ข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะ (disclosing information in the public interest)

Whistleblower เป็นกลไกสำคัญในการลดปัญหาการประพฤติมิชอบและการรับสินบน โดยจะเป็นเครื่องมือในแง่ของการปราม (deterrence) ยับยั้งไม่ให้เกิดซ้ำ⁴⁷

การให้ข้อมูลหรือการรายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ (Whistleblowing) สามารถจำแนกความแตกต่างตามสถานะของผู้ให้ข้อมูลได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ผู้ให้ข้อมูลจะต้องเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันกับที่พบการกระทำไม่ชอบนั้น ซึ่งเป็นความหมายอย่างแคบ เพราะเป็นการจำกัดสถานะของผู้ให้ข้อมูลว่าจะต้องอยู่ในองค์กรเดียวกับผู้ถูกเปิดเผยข้อมูล และอีกความหมายหนึ่งคือ ผู้ให้ข้อมูลเป็นบุคคลทั่วไปที่พบเห็นและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ต่อองค์กรที่มีอำนาจรับเรื่องได้ อันเป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง โดยเน้นสาระสำคัญของเนื้อหาที่ให้ข้อมูลมากกว่าสถานะของบุคคลที่ให้ข้อมูล ซึ่งจากความหมายทั้งสองนี้จะทำให้บุคคลทั่วไปมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะ ส่วนคำว่า รัฐหมายถึง อำนาจสาธารณะ และการจัดระบบทั้งหมดของการปกครอง คำว่าอำนาจสาธารณะที่ใช้ทั่วไปในปัจจุบัน คือ “ผู้ปกครอง” ฉะนั้น รัฐจึงเปรียบเสมือนโครง หรือเครื่องหุ้มห่อทางกฎหมายของปรากฏการณ์ทางสังคมวิทยา⁴⁸

2.7.1.1 กรณีบุคคลทั่วไปรายงานข้อมูลแก่รัฐ

(1) บุคคลทั่วไปให้ข้อมูลต่อหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐในที่นี้หมายถึง หน่วยงานราชการในส่วนต่างๆ ซึ่งรูปแบบในการรายงานข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูลในที่นี้หมายถึงการร้องเรียนหรือการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องร้องทุกข์เพื่อให้ตนได้รับการเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐเอง ซึ่งองค์กรอันเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับ กระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์⁴⁹ มีดังนี้

1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารงานราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ

⁴⁷ <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/WhistleBlower> (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2552)

⁴⁸ โภคิน พลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547), หน้า 26

⁴⁹ ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคณะ, “โครงการศึกษาระบบการช่วยเหลือทางกฎหมายและการรับเรื่องราวร้องทุกข์”, เสนอกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, อ้างถึงใน ศศิณา เสงวีจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 71

ราชการ การปฏิบัติการพิเศษ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
 สำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้อยู่ภายในอำนาจ
 หน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ ซึ่งมีส่วนราชการระดับกรมในสังกัดที่มีบทบาทสำคัญในการรับ
 เรื่องร้องทุกข์ เช่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่เป็นศูนย์บริการประชาชน
 โดยรับเรื่องราวร้องทุกข์ ประมวลข้อเท็จจริง ติดตามผลและเสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่
 ประชาชนร้องเรียน ตลอดจนปัญหาความเดือดร้อนอื่นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาสั่ง
 การของนายกรัฐมนตรี⁵⁰ โดยมีศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็น
 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การรับเรื่องร้องทุกข์ ที่เสนอ
 ต่อนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมี
 รูปแบบการเสนอเรื่องร้องเรียนไปยังรัฐบาลได้โดยตรง ในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ การแจ้ง
 เบาะแสการกระทำผิดกฎหมาย และการเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ คำติชม ซึ่งประชาชน
 สามารถเสนอข้อร้องเรียนได้หลายช่องทาง เช่น การร้องทุกข์ผ่านเว็บไซต์ www.1111.go.th ร้อง
 ทุกข์ทางไปรษณีย์ผ่านตู้ ปณ. 1111 ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ 10302 การร้องเรียนทางโทรศัพท์
 สายด่วนของรัฐบาล 1111 รวมถึงกรณีที่ประชาชนเดินทางมายื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรี
 ด้วยตนเอง เป็นต้น โดยเรื่องราวที่เสนอจะได้รับการพิจารณาและแจ้งผลให้ทราบภายในเวลาอัน
 สมควร

1.2 กระทรวงต่างๆ

รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน การบริหารงานในระดับกระทรวง
 นอกเหนือจากสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว จะมีทั้งสิ้น 19 กระทรวง ซึ่งในระดับกระทรวงจะมี
 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง
 ทั้งสองหน่วยงานนี้มีหน้าที่กำกับดูแลและรับผิดชอบการดำเนินงานของหน่วยงานภายในกระทรวง
 ของตนให้เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในบางกระทรวงอาจจัดตั้งหน่วยงาน
 ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกระทรวงขึ้นมาโดยเฉพาะ เช่น
 ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น สำหรับการเสนอเรื่องร้องทุกข์ของกระทรวงมีหลาย
 รูปแบบ เช่น การร้องเรียนทางไปรษณีย์ ทางเว็บไซต์ ทางโทรศัพท์ และมาแจ้งเรื่องร้องเรียนด้วย
 ตัวเอง เป็นต้น

1.3 โครงการราชการใสสะอาด

นอกเหนือจากการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายกำหนดไว้แล้วนั้น ตามมติ
 คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 ได้มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการสร้างราชการใส

⁵⁰ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2549

สะอาดของสำนักงานข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของราชการ ประกาศเป็นแผนระดับประเทศ และให้ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐต่างๆ ต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าว⁵¹ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาด โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นที่ปรึกษาในการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ คือจัดทำแผนกลยุทธ์และรับผิดชอบดำเนินการปลูกจิตสำนึกและส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงาน ส่งเสริมและปรับปรุง ประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงาน ติดตามประเมินผลงานและการใช้งบประมาณ ตลอดจนการเฝ้าระวังป้องกันการทุจริต ดำเนินการตรวจสอบเมื่อมีการกล่าวหา ร้องเรียน รวมทั้งเป็นหน่วยงานรับข้อมูลการทุจริตในราชการ (Whistleblower) และเสนอการดำเนินการลงโทษผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ⁵² โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อโครงการนี้คือ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

รูปแบบการให้ข้อมูลในลักษณะการร้องทุกข์เหล่านี้ต่อหน่วยงานภาครัฐต่างๆ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีช่องทางให้ประชาชนสามารถแจ้งเรื่องร้องทุกข์ได้หลายลักษณะทั้งทางไปรษณีย์ เว็บไซต์ โทรศัพท์ หรือการมาร้องทุกข์ด้วยตัวเอง แต่เนื้อหาสาระแห่งการร้องทุกข์จะแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในกรณีการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานภาครัฐไม่ปรากฏชัดเจน

(2) บุคคลทั่วไปให้ข้อมูลต่อองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งถือว่าองค์กรดังกล่าวเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในการใช้อำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมทำหน้าที่เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนได้เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มีดังนี้⁵³

⁵¹ <http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0000917> ข้อมูล ณ วันที่ 7 มกราคม 2553

⁵² <http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0000951> ข้อมูล ณ วันที่ 7 มกราคม 2553

⁵³ อัครเมศวร์ ทองนวล, “ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาไทย,” รัฐสภาสาร ปีที่ 52 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2547), หน้า 93-109, อ้างถึงใน ศศิณา เงยวิจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 73

2.1 สภาผู้แทนราษฎร

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหนึ่งร้อยคนและจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตสี่ร้อยคน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย เสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ควบคุมการบริหารราชการราชการแผ่นดิน เลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นกรรมาธิการสามัญ ให้ความเห็นชอบร่วมกับวุฒิสภาสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.2 วุฒิสภา

ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งสองร้อยคนโดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกั้นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นกรรมาธิการสามัญ ให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร เลือกแต่งตั้ง แนะนำ หรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่งตั้ง คณะกรรมาธิการเพื่อตรวจสอบประวัติบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง

2.3 คณะกรรมการ

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมาธิการทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยอาจจำแนก คณะกรรมาธิการทั้งสองสภาได้สี่ประเภท ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการสามัญ หมายถึง กรรมาธิการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภา ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภาโดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้นๆ

2. คณะกรรมาธิการวิสามัญ หมายถึง กรรมาธิการที่สภาตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ประชุมสภากำหนด โดยสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามิได้มีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการหลายคณะซึ่งควรได้รับฟังความเห็นจากผู้มีความรู้และ

ผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย โดยคณะกรรมการการวิสามัญจะหมดวาระเมื่อปฏิบัติภารกิจในเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้น

3. คณะกรรมการร่วม หมายถึง กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งขึ้น ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยคณะกรรมการร่วมจะหมดวาระเมื่อปฏิบัติภารกิจในเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้น

4. คณะกรรมการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมการ โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการ คณะกรรมการจะเกิดขึ้นในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกสภาเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และที่ประชุมอนุมัติ

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องของการให้ข้อมูลและการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐแล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีหลักเกณฑ์ใดกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาถือเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยในการทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงสามารถทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนได้เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วนั้น จึงอาจมีการให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการโดยเสนอเป็นเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการต่างๆ หรืออยู่ในอำนาจของหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งปรากฏหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องร้องเรียนดังกล่าวในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551⁵⁴ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551⁵⁵ แต่ในข้อบังคับดังกล่าวก็มิได้กำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการเสนอข้อร้องเรียนแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การให้ข้อมูลแก่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้อีกโดยเสนอเป็นเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนตามอำนาจของคณะกรรมการต่างๆ หรืออยู่ในอำนาจของหน่วยงานอื่นๆ และยังสามารถเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

⁵⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77

⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82

ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้โดยตรง ซึ่งในกรณีนี้ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่เด่นชัด แต่อาจสามารถทำได้ในทางปฏิบัติหรือแจ้งข้อมูลเป็นหนังสือ ส่วนในด้านของมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไม่ปรากฏโดยชัดเจน

(3) บุคคลทั่วไปให้ข้อมูลต่อองค์กรฝ่ายบริหาร

3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นองค์กรในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ หรือ มาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้อง คดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อ ดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการ อื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย⁵⁶ ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้⁵⁷

1. ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต
2. ผู้พิพากษาและตุลาการ
3. พนักงานอัยการ
4. ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภา ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 17

⁵⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3

5. เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์การตามรัฐธรรมนูญ และ องค์การอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

6. เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ

7. เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

8. เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1)(2)(3)(4)(5)(6)(7)

ทั้งนี้โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) สังกัดกระทรวงยุติธรรมและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยมี เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ท. และปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1.) ลักษณะของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

ข้อมูลที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับกระทำการ ทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตพ.ศ. 2551

2.) ผู้เปิดเผยข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ “ผู้กล่าวหา” ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตพ.ศ. 2551 คือ ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.) วิธีการเปิดเผยข้อมูล

วิธีการให้ข้อมูลแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ สามารถกระทำได้ทั้งด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีกล่าวหาด้วยวาจาให้ พนักงนหรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหาและจัดให้มีการลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึก การกล่าวหา นั้นไว้ แต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงานหรือ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นการสำแดงตัวของผู้กล่าวหา ใน กรณีที่กล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อ

และที่อยู่ของตนต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้⁵⁸ นอกจากนี้ผู้กล่าวหายังสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติอื่นเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐได้อีกทางหนึ่ง โดยพนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป⁵⁹

4.) มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้⁶⁰ ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองแก่บุคคลดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิ อย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือสามี ภรรยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย⁶¹ นอกจากนี้ในกรณีที่บุคคลผู้กล่าวหาดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเห็นสมควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครอง หรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เหมาะสมต่อไป

⁵⁸ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 24

⁵⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 30

⁶⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 53

⁶¹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 54

สังเกตได้ว่า มาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ถือได้ว่าเป็นมาตรการคุ้มครองที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้นักกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ นอกจากกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยการให้ข้อมูลแก่รัฐและมีการกำหนดถึงมาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐแล้ว ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้อีกด้วย⁶² ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้สามารถมีการตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้นั้นถือเป็นอีกหนทางหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อีกทั้งเพื่อเป็นการประกันความโปร่งใสในการดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และเพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของภาครัฐอีกด้วย

(4) บุคคลทั่วไปให้ข้อมูลต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หลังจากที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จึงมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาหลายองค์กรซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในการศึกษานี้จะได้พิจารณาเฉพาะองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นั้น เมื่อได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวแล้วพบว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2552 มาตรา 29 ได้กำหนดไว้ว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออายุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ซึ่งอาจเป็นเพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้จะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ลักษณะของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ผู้ให้ข้อมูล วิธีการเปิดเผยข้อมูล และมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของแต่ละองค์กร ดังนี้

⁶² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 33

4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งโดยสรุปแล้ว กกต. จะมีอำนาจหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ ที่ครอบคลุมทั้งด้านบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ กล่าวคือ

ด้านบริหาร คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียงประชามติ

ด้านตุลาการ คือ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สิ่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งผู้สมัครและสมาชิกสภาที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

ด้านนิติบัญญัติ คือ การออกระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของสำนักงานและเป็นหน่วยงานที่ดูแลการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือเกี่ยวกับการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดต่อไป⁶³ โดยอาจพิจารณาหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลตามการรับเรื่องร้องเรียนที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ดังนี้

1.) ลักษณะข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 31

2.) ผู้ให้ข้อมูล

ผู้คัดค้าน คือ บุคคลผู้มีสิทธิร้องคัดค้านตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องเป็นบุคคลที่มีได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิคัดค้านตามกฎหมายย่อมมีสิทธิร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁶⁴

3.) วิธีการเปิดเผยข้อมูล

คำร้องคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือที่ใช้ถ้อยคำสุภาพ มีวัน เดือน ปีที่จัดทำ ชื่อและที่อยู่ของผู้คัดค้านทุกคน ชื่อและที่อยู่ของผู้ถูกคัดค้านรวมทั้งให้ระบุชื่อผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาหรือผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่เห็นว่าจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นเท่าที่จะระบุได้ เรื่องอันเป็นเหตุให้มีการร้องคัดค้าน ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือไม่ถูกต้อง หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันเวลา และสถานที่ที่เกิดการกระทำรวมทั้งบุคคล หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น ระบุพยานเอกสาร พยานวัตถุหรือพยานบุคคลพร้อมที่อยู่และรายละเอียดเกี่ยวกับพยานดังกล่าวเท่าที่จะระบุได้⁶⁵ เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นถ้าผู้คัดค้านไม่สามารถทำคำร้องเป็นหนังสือได้ ให้ผู้รับคำร้องคัดค้าน จัดให้มีการทำคำร้องคัดค้านให้และบันทึกเหตุแห่งความจำเป็นที่ไม่สามารถทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือไว้ พร้อมกับลงลายมือชื่อ หรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ร้องคัดค้าน ลายมือชื่อผู้รับคำร้องคัดค้าน วัน เดือน ปีที่รับคำร้องคัดค้าน แล้วให้ผู้รับคำร้องคัดค้านส่งคำร้องคัดค้านนั้นไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหตุแห่งการร้องคัดค้านเกิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไป⁶⁶

คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งอาจยื่นได้ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้งหรือภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งหรือวันประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่เป็นการร้องคัดค้านเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ยื่นได้ภายใน 180 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ในการประกาศผลการเลือกตั้งการยื่นคำร้องคัดค้านเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งให้ยื่นได้จนถึงเวลาการนับคะแนนเลือกตั้งของหน่วย

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 ข้อ 7

⁶⁵ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 ข้อ 23

⁶⁶ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 ข้อ 28

เลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้นเสร็จสิ้น แล้วแต่กรณี สำหรับคำร้องคัดค้านกรณีอื่นให้ยื่นได้ก่อนวันเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง หากไม่มีผู้ร้องคัดค้านภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้เลขาธิการเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งแก่ผู้สมัครภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันเลือกตั้ง เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสงสัยว่ามีกรณีไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใด จะยังไม่ประกาศผลสำหรับเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้⁶⁷

การยื่นคำร้องคัดค้านให้ยื่นต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหตุแห่งการร้องคัดค้านเกิดขึ้น ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอาจยื่นต่อกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการหรือกรรมการการเลือกตั้งก็ได้⁶⁸ นอกจากนี้ยังอาจยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ซึ่งหากผู้คัดค้านยื่นทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนโดยให้เลขาธิการส่งคำร้องคัดค้านที่รับไว้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าวดำเนินการ เว้นแต่เลขาธิการเห็นว่าคำร้องคัดค้านดังกล่าวควรดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เลขาธิการแจ้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยุติการดำเนินการ และส่งคำร้องคัดค้านพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้เลขาธิการดำเนินการต่อไป⁶⁹

4.) มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 พบว่าไม่ปรากฏมาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแต่อย่างใด

4.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินของแผ่นดิน ได้แก่ การตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยตรวจรับเป็นกรณีเฉพาะราย โดยมีผู้ว่าการตรวจเงิน

⁶⁷ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ข้อ 24

⁶⁸ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 ข้อ 26

⁶⁹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550 ข้อ 32

แผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับการพิจารณาหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในกฎหมายอาจพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์การสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริง ในข้อบังคับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นข้อบังคับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ดังนี้⁷⁰

1.) ลักษณะข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

ข้อมูลที่จะเสนอร้องเรียนเพื่อให้มีการสืบสวนสอบสวนจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ข้อ 14 (ก))

2.) ผู้ให้ข้อมูล

หลักเกณฑ์การสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริงในข้อบังคับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. 2545 ไม่ได้ระบุตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้นจึงอาจให้ความหมายของการเป็นผู้ให้ข้อมูลต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ว่า หมายถึง บุคคลใดๆที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามข้อบังคับดังกล่าว

3.) วิธีการเปิดเผยข้อมูล

1. ผู้ร้องเรียนอาจเปิดเผยข้อมูลโดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ บัตรสนเท่ห์ หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือ ในกรณีเป็นการร้องเรียนต่อส่วนกลาง ให้สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นผู้รับเรื่องและพิจารณาส่งเรื่องต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบต่อไป และในกรณีร้องเรียนต่อส่วนภูมิภาค ให้ผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเป็นผู้รับเรื่องและพิจารณาส่งเรื่องต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบต่อไป (ข้อ 7(3) ข้อ 8 ข้อ 9)

2. ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนโดยวาจา ซึ่งอาจเป็นการมาร้องเรียนด้วยตนเองหรือเป็นการร้องเรียนทางโทรศัพท์ก็ได้ สำหรับการร้องเรียนด้วยตนเองต้องจัดให้มีการบันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐานและนำเรื่องเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานหรือผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเพื่อพิจารณาส่งเรื่องต่อไป สำหรับการร้องเรียนทางโทรศัพท์ต้องจัดให้มีระบบการรับเรื่องทางโทรศัพท์ โดยผ่านระบบฝากข้อความอัตโนมัติและบันทึกไว้เป็นหลักฐานและนำเรื่อง

⁷⁰

ศศิณา เสงยวิจิตร, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 82

เสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานหรือผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปเช่นกัน (ข้อ 7 (4) และข้อ 10)

3. การร้องเรียนการกระทำที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการตรวจสอบได้ (ข้อ 14(ข))

4. เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่เกินห้าปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่อง ในกรณีนี้บัตรสนเท่ห์ต้องเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่เกินสองปีนับแต่วันเกิดเหตุ (ข้อ 14(ค))

อนึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจรับพิจารณาเรื่องที่อยู่ในอำนาจสืบสวนสอบสวนที่พบจากสื่อมวลชนก็ได้ เช่น ข้อมูลที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ (ข้อ 7(6) และข้อ 11)

4.) มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

เมื่อพิจารณาข้อบังคับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ปรากฏมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และมีใช่เป็นการกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนหรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือเพิ่มประโยชน์สาธารณะ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷¹ มีข้อสังเกตว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเรียกบุคคลใดๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา⁷² หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷³

4.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของ

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 62

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 42(3)

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 64

แผ่นดิน การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม การกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมชาติของเจ้าหน้าที่รัฐ การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี และยังรวมถึงอำนาจในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁷⁴ โดยสามารถพิจารณาหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลได้ดังนี้⁷⁵

1.) ลักษณะของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

ข้อมูลในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ร่ำรวยผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

2.) ผู้ให้ข้อมูล

1. กรณีการกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอัน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริต ผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น

2. กรณีการกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ผู้กล่าวหาจะเป็นบุคคลใดก็ได้ที่พบเห็นการกระทำความผิด

3.) วิธีการเปิดเผยข้อมูล

หนังสือทำถึง เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ ตู้ ปณ. 100 เขตดุสิต กทม. 10300 หรือ เข้าร้องทุกข์ กล่าวโทษ ต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานีตำรวจในเขตอำนาจสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไปภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ⁷⁶ โดยให้มีรายละเอียดการร้องเรียน คือ ชื่อ สกุล ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้กล่าวหา ชื่อ สกุล ตำแหน่ง สังกัด ของผู้ถูกกล่าวหา ระบุข้อกล่าวหาการ

⁷⁴ ศศิณา เสงยวิจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 84

⁷⁵ http://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=606 (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มกราคม 2553)

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ร่ำรวยผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และต้องบรรยายการกระทำความผิดอย่างละเอียดตามหัวข้อดังนี้

1. กรณีกล่าวหากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ก) การกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด

ข) มีขั้นตอนหรือรายละเอียดการกระทำความผิดอย่างไร

ค) มีพยานบุคคลรู้เห็นเหตุการณ์หรือไม่

ง) ในเรื่องนี้ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานใด หรือยื่นฟ้องต่อศาลใดเมื่อใด และผลเป็นประการใด

2. กรณีกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ก) ฐานะเดิมของผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามีรวมทั้งบิดามารดาของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างไร

ข) ผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามี มีอาชีพอื่น ๆ หรือไม่ ถ้ามีอาชีพอื่น แล้วมีรายได้มากน้อยเพียงใด

ค) ทรัพย์สินที่จะแสดงให้เห็นว่าร่ำรวยผิดปกติ มีอะไรบ้าง เช่น บ้าน มีจำนวนกี่หลัง ตั้งอยู่ที่ใด ซื้อเมื่อใด และราคาขณะซื้อเท่าใด ที่ดิน มีจำนวนกี่แปลง ตั้งอยู่ที่ใด ซื้อเมื่อใด และราคา ขณะซื้อเท่าใด รถยนต์ มีจำนวนกี่คัน ยี่ห้อ รุ่น สี หมายเลขทะเบียน ซื้อเมื่อใด จากใคร และราคาขณะซื้อเท่าใด มีเงินฝากที่ธนาคารใด สาขาใด ทรัพย์สินอื่น ๆ

การร้องเรียนดังกล่าวต้อง ลงลายมือชื่อ และเขียนชื่อ สกุล พร้อมแจ้งที่อยู่ของผู้กล่าวหาให้ชัดเจน แต่หากต้องการให้สำนักงาน ป.ป.ช. ปกปิดชื่อ สกุล และที่อยู่ ให้ระบุชัดเจนด้วย ซึ่งในกรณีที่เปิดเผยชื่อ สกุลจริงถือว่าเป็นบัตรสนเท่ห์ ให้ส่งแบบไปรษณีย์ตอบรับ (เพื่อจะได้รับทราบว่าหนังสือ ร้องเรียนส่งถึง ป.ป.ช. แล้ว) เพราะ สำนักงาน ป.ป.ช. จะติดต่อกับผู้ร้องเรียนโดยตรงกับผู้ร้องเรียนที่แจ้งชื่อ - สกุล และที่อยู่ เท่านั้น

4.) มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

จากการศึกษาไม่พบมาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลสามารถแจ้งในเวลาส่งเรื่องร้องเรียนได้ว่าไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อ สกุล นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ยังได้มีบทบัญญัติถึงการให้เงินสินบนแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการชี้ชื่อ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้

ทรัพย์สินที่ร้ายแรงผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาล อีกทั้งยังมีหลักเกณฑ์อีกว่า หากบุคคลใดได้ช่วยเหลือหรือสนับสนุนงานป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. จนก่อให้เกิดผลดีต่องานดังกล่าว เช่น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ทุจริตถูกลงโทษ หรือสามารถป้องกันผลประโยชน์ของรัฐมิให้สูญเสีย โดยตนนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี และตนไม่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับและไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำนั้น โดยยินยอมให้ทางราชการเปิดเผยชื่อ ก็จะเป็นผู้สมควรได้รับการตอบแทนเชิดชูเกียรติในฐานะเป็นผู้ทำคุณงามความดีในการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต ย่อมจะได้รับมอบโล่หรือรางวัลเชิดชูเกียรติตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดไว้⁷⁷

ในส่วนของ การให้ข้อมูลต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในด้านของลักษณะข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้ความคุ้มครองนั้นจะเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระนั้นๆ ส่วนวิธีการในการเปิดเผยข้อมูลจะเป็นไปตามที่องค์กรอิสระแต่ละองค์กรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยทำเป็นหนังสือร้องเรียนหรือโดยวาจาและต้องให้ข้อมูลให้เพียงพอต่อการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรอิสระแต่ละองค์กรจะกำหนดขึ้น ส่วนมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั้น ตามที่ศึกษามายังไม่พบมาตรการในการให้ความคุ้มครองที่เห็นเป็นรูปธรรมเด่นชัด มีเพียงในกรณีที่ผู้เปิดเผยข้อมูลไม่ประสงค์จะเปิดเผยชื่อสกุล องค์กรอิสระก็ไม่สามารถเปิดเผยได้

2.7.1.2 กรณีข้าราชการรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานของตน

ระบบราชการของไทยสามารถแบ่งข้าราชการได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง โดยข้าราชการประจำ ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการทหาร ส่วนข้าราชการการเมืองเป็นข้าราชการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 โดยในที่นี่จะขอศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของข้าราชการพลเรือนอย่างเป็นทางการมากที่สุด ประกอบกับข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ในภาครัฐ และศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 เท่านั้น

(1) ข้าราชการพลเรือนให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁷⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตอบแทนผู้ทำคุณงามความดีในการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2543. อ้างถึงใน ศศิณา เสงยวิจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 85

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อกำหนดภารกิจของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เหมาะสม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมานานนับทศวรรษ บ้างประการไม่สอดคล้องกับพัฒนาการด้านการบริหารราชการที่เปลี่ยนไป ดังนั้น จึงมีการปรับ บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่าย บริหาร โดยมีให้เข้าซ้อนกับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ส่วนบทบาทในการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ปรับบทบาทของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและมีให้เข้าซ้อนกับบทบาทของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปรับปรุงระบบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน สามัญให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงาน ตลอดจนกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁷⁸

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนด เรื่องการกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุและการแต่งตั้ง การให้บำเหน็จ ความชอบ วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของ ข้าราชการพลเรือน จึงอาจแบ่งองค์การในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนได้ดังนี้

1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
2. คณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ. สามัญ)
3. คณะอนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.พ. วิสามัญ)
4. สำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)
5. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

สำหรับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้ให้ข้อมูลของข้าราชการพลเรือนอาจ พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหลักเกณฑ์อื่นๆที่ เกี่ยวข้องได้ดังนี้

⁷⁸ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.) ลักษณะข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

ลักษณะของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะอาจพิจารณาได้จากข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการบริหารงานบุคคลของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย และการกระทำที่ผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนเมื่อตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁷⁹

2. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

2.1 ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

2.2 ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

2.3 ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ

2.4 ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

2.5 ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

2.6 ต้องรักษาความลับของทางราชการ

2.7 ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

2.8 ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

2.9 ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 81

2.10 ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

2.11 กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁸⁰

3. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้

3.1 ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

3.2 ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

3.3 ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

3.4 ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

3.5 ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

3.6 ต้องไม่เป็นการรวมการผู้จัดการหรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

3.7 ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวนก่อกอง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

3.8 ต้องไม่กระทำการอันเป็นการลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

3.9 ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

3.10 ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.⁸¹

4. การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

4.1 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

4.2 ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

4.3 ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82

⁸¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83

4.4 กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

4.5 ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหงหรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อกับราชการอย่างร้ายแรง

4.6 กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

4.7 ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

4.8 ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸²

2.) ผู้ให้ข้อมูล

บุคคลผู้เป็นข้าราชการพลเรือน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน⁸³ โดยข้าราชการพลเรือนมีทั้งสิ้น 2 ประเภท⁸⁴ ได้แก่

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

2. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3.) วิธีการเปิดเผยข้อมูล

วิธีการเปิดเผยข้อมูลของข้าราชการพลเรือนต่อหน่วยงานของตนนั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม

เดิมระบบราชการไทยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น มีองค์การบริหารงานเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ 3 บทบาท คือ นิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการ แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4

⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 35

คุณธรรม (ก.พ.ค.) (Merit Systems Protection Board) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาคำร้องทุกข์และคำร้องเรียน โดยมีสถานภาพการทำงานเป็นลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ มีองค์คณะวินิจฉัย ดังนั้นผู้ที่คิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ต้องการร้องทุกข์ ร้องเรียน หรือผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ต้องการอุทธรณ์ก็ต้องเสนอเรื่องมายัง ก.พ.ค. โดยให้เป็นไปตาม กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ หรือผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจผลการพิจารณา ก็ยังสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้อีก⁸⁵ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ศูนย์พิทักษ์ระบบคุณธรรมและรับเรื่องราวร้องทุกข์ของข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

การร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. จึงอาจถือได้ว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลอย่างหนึ่ง ซึ่งในกรณีการร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะรับวินิจฉัยเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญที่ยังรับราชการอยู่ และต้นเหตุแห่งทุกข์ต้องเป็นเหตุที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี⁸⁶ โดยเรื่องที่ร้องทุกข์ต้องเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตน เป็นเหตุให้คับข้องใจเพราะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เลือกปฏิบัติให้ไม่เป็นธรรม ใช้อุปินิจโดยมิชอบ ประวิงเวลาหน่วงเหนี่ยว ทำให้เสียสิทธิอันพึงมี และไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งในการวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะใช้หลักกฎหมายในการพิจารณาประกอบด้วย พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ข้าราชการฝ่ายพลเรือนอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะต้องใช้กฎหมายในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ที่แตกต่างกันไป⁸⁷ นอกจากการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.นี้ กรณีการร้องทุกข์ที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ⁸⁸

2. การให้ข้อมูลตามมาตรา 90 (พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

⁸⁵ ประวีณ ณ นคร, เอกศักดิ์ ตริภุณาสวัสดิ์ “ ก.พ.ค. : กลไกการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน ”

(<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/uploads/File/07--edited.pdf>) ข้อมูล ณ วันที่ 4 มกราคม 2553

⁸⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123 วรรค 2

⁸⁷ <http://www.ryt9.com/s/prg/595380> (ข้อมูล ณ วันที่ 4 มกราคม 2553)

⁸⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123 วรรค 1

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัยนั้น เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจดังกล่าวดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ⁸⁹ ดังนั้นการให้ข้อมูลตามมาตรา 90 นี้ คือการรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับข้อมูลการกระทำที่มีขอบของข้าราชการด้วยกัน ซึ่งการกระทำที่ถือเป็น การกระทำผิดวินัยที่จะถูกดำเนินการทางวินัยได้คือการกระทำตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อมีการรายงานถึงการกระทำดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามมาตรา 57 ให้ดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ใดกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดก็ให้ยุติเรื่องได้⁹⁰ แต่หากเห็นว่ากรณีมีมูลก็ให้ดำเนินการต่อไป โดยถ้าไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาสามารถส่งลงโทษตามควรแก่กรณีได้โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้⁹¹ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ผลการสืบสวนปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นการกระทำวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 57 ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการตามมาตรา 96 หรือ มาตรา 97 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่อไปตามกรณี

3. การให้ข้อมูลตามมาตรา 123 วรรค 1 (พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

การให้ข้อมูลในกรณีนี้คือการที่ข้าราชการผู้ใดต้องการร้องทุกข์เพราะเหตุเกิดจาก ผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับโดยกำหนดให้นำหลักเกณฑ์การ ร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. มาใช้บังคับ

4.) มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

เมื่อพิจารณาการกระทำที่เป็น การโต้ตอบข้าราชการผู้ให้ข้อมูลอาจเกิดขึ้นได้หลาย กรณี เช่น การถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้อง มีมาตรการ ในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลดังกล่าว เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจทำให้ข้าราชการในระดับชั้นรองลงไปไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดได้ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้มีการเสนอเรื่อง การคุ้มครอง ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่

⁸⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90

⁹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 91

⁹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92

25 กุมภาพันธ์ 2542 กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ดังนี้⁹²

1. ให้ถือว่าการให้ข้อมูลหรือการเป็นพยานหรือการส่งเอกสารหลักฐานเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
2. ผู้บังคับบัญชาจะต้องไม่กีดกันแก้งในทางใด ต่อข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน
3. ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน โดยมีให้ถูกกีดกันแก้งหรือข่มขู่จากผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และขอความร่วมมือหรือประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเป็นทนายแก้ต่างในกรณีให้ผู้ให้ข้อมูลถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรืออาญา
4. ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานที่เป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ
5. คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อกันบุคคลผู้มีส่วนร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยาน หรือลดหย่อนผ่อนโทษได้ตามเหตุและผลของเรื่อง
6. ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานสามารถร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.พ. ได้เมื่อถูกกีดกันแก้งอันเป็นผลจากการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน
7. ให้ข้าราชการทุกประเภทถือปฏิบัติตามมาตรานี้ และองค์กรกลางบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการแต่ละประเภทอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อให้กระบวนการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมตามควรแก่กรณีต่อไป โดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติต่อไป

(2) ข้าราชการการเมืองให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

ข้าราชการการเมืองได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้⁹³

1. นายกรัฐมนตรี 2. รองนายกรัฐมนตรี 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 5. รัฐมนตรีว่าการทบวง 6. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 7. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง 8. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี 9. ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี 10. ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 11. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี 12. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง 13. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 14. รองโฆษกประจำสำนัก

⁹² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542

⁹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2534 มาตรา 4

นายกรัฐมนตรี 15.เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 16.เลขานุการประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 17.เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 18.ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 19.เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง 20.ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเรื่องการรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง กำหนดเรื่องการแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่ง ซึ่งจากการศึกษาไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการการเมือง เช่น การให้บำเหน็จความชอบ วินัย และการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ ที่จะนำมาพิจารณาการเป็นผู้ให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนได้

จากที่ได้ทำการศึกษาการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานภาครัฐโดยข้าราชการในส่วนราชการนั้น พบว่าในส่วนของวิธีการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะนั้น มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อรับเรื่องอุทธรณ์ และร้องทุกข์ขึ้นโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แต่ในด้านมาตรการในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้มีเพียงมติคณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลไว้อย่างคร่าวๆ และกำหนดให้แต่ละหน่วยงานกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร อย่างไรก็ตามขณะนี้ทางสำนักงาน ก.พ. กำลังอยู่ระหว่างการจัดทำร่าง กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จความชอบ ทั้งนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลซึ่งจะได้ทำการศึกษา ร่างกฎ ก.พ. ดังกล่าวต่อไปในขอบเขตการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

2.7.2 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมอีกสิทธิหนึ่งที่มีความสำคัญในการต่อต้านการทุจริต การรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างความโปร่งใส (Transparency) ให้แก่รัฐและระบบราชการ ตามหลักการพื้นฐานของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมาได้มีความพยายามในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมาโดยตลอด โดยในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน นั้น ได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ขึ้นเพื่อศึกษาสภาพของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในประเทศไทยในสมัยนั้น ซึ่งจากผลการศึกษาสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างจำกัด และข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น

ความลับของราชการภายใต้ “ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517” ซึ่งมักมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าข้อมูลใดเป็นความลับหรือไม่เพียงใด นอกจากนี้การบริหารราชการและการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างขาดข้อมูล การจัดเก็บหรือการจำแนกหมวดหมู่ข้อมูลข่าวสารยังไม่เป็นระบบและไม่มีประสิทธิภาพ จากการศึกษาดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดหลักการและแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ 3 ประการ คือ

1. กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ ตรวจสอบ ค้นคว้าตรวจสอบ เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และเพื่อให้สิทธิในการรับรู้เป็นกลไกในการที่สาธารณชนสามารถใช้ในการควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินการของรัฐได้ด้วยตนเอง

2. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำ เก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารประเภทต่างๆ โดยจัดให้มีองค์กรในรูปของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการจัดวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ เก็บรักษาและเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งให้มีอำนาจในการตรวจสอบ “ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.” และสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหามีอยู่ในปัจจุบัน

3. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการหรือที่ส่วนราชการจัดทำ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย⁹⁴

ต่อมาจึงได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขึ้นเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยกำหนดให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส ทำให้ประชาชนมีสิทธิในการขอคำปรึกษา สิทธิในการตรวจข้อมูลและขอข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งสิทธิในการขอสำเนา สิทธิร้องเรียน และสิทธิในการอุทธรณ์ แต่ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”⁹⁵ โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่

⁹⁴ อรรถพล ใหญ่สว่าง, วิชา ไซยสาร, สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), หน้า 49-53

⁹⁵ พรภัทรา สารประสพ, การเมืองภาคประชาชน แนวทางการใช้สิทธิความเป็นคนไทย, (กรุงเทพฯ: S.P.K. เปเปอร์ แอนด์ ฟอรัม), หน้า 151-152

สอดส่องดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล องค์กรสุดท้ายคือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ทำหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการและวิชาการให้แก่สององค์กรข้างต้น

2.7.2.1 สาระสำคัญของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

การศึกษาของ “คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ”⁹⁶ (ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน) พบว่า กฎหมายของประเทศต่างๆ* นอกจากนี้จะมีเหตุผลเพื่อรองรับสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วนั้น ยังมีเหตุผลอื่นที่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกัน โดยอาจสรุปได้ดังนี้

1. รับรองสิทธิสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยกำหนดหลักการว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้ หรือตรวจสอบได้ เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ

2. เป็นการยืนยันหรือมุ่งเน้นถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลและระบบราชการต่อประชาชน

3. เปิดโอกาสและส่งเสริมให้สาธารณชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการบริหารงานของรัฐในด้านต่างๆ

4. คุ้มครองข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับหรือจำเป็นต้องปกปิดไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

5. คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลโดยเฉพาะในส่วนของข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนที่ราชการจัดทำขึ้น

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นได้ให้การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

⁹⁶ เขียวชัย ณ นคร, ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2536), หน้า 4,

อ้างถึงใน อรรถพล ใหญ่สว่าง, วิชา ไซยสาร, สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), หน้า15

* ประเทศสวีเดน Freedom of the Press Act, 1949

ประเทศสหรัฐอเมริกา Freedom of Information Act, 1966 (FOIA)

ประเทศฝรั่งเศส The Law of July 17, 1978

ประเทศแคนาดา Access to Information Act, 1982

ประเทศออสเตรเลีย Freedom of Information Act, 1982

ประเทศนิวซีแลนด์ Official Information Act, 1982

1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ทางราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะข้อมูลข่าวสารโดยแยกเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิมพ์เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ และข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนอาจขอได้

2. การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของราชการตามพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญหลักๆ เช่น หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงพอเท่าที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น พยายามเก็บข้อมูลโดยตรงจากเจ้าของข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียโดยตรงของบุคคลนั้น ตรวจสอบแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องอยู่เสมอ จัดระบบการรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสม แจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบในกรณีมีการให้จัดส่งข้อมูลส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้ และจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามพระราชบัญญัตินี้ที่ได้กำหนดไว้

3. เอกสารประวัติศาสตร์ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นตามที่กำหนด⁹⁷

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น จะเห็นได้ว่า หลักการที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้เป็นหลักการที่มีเหตุผลเหมือนกับหลักการในการบัญญัติกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเช่นกัน

2.7.2.2 ข้อจำกัดของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายได้รองรับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของข้าราชการของสาธารณชน แต่ก็ได้บัญญัติให้มีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นของสิทธิดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งผลการศึกษาของ “คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ” ดังที่กล่าวแล้วนั้น พบว่า กฎหมายของประเทศต่างๆ ได้มีบทบัญญัติให้มีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นเช่นเดียวกันดังนี้⁹⁸

1. ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหายหรือกระทบต่อความมั่นคงหรือการป้องกันประเทศ หรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-70

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

2. ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

3. ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อการบังคับใช้กฎหมาย (โดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นถึงการบังคับใช้กฎหมายในทางอาญา)

4. ข้อมูลข่าวสารที่เป็นความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ เว้นแต่เป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ

5. ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเป็นการเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคล

6. ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผยหรือกำหนดวิธีการเปิดเผยไว้เป็นการเฉพาะ

7. ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการคุ้มครองตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ (โดยปกติจะมุ่งเน้นเฉพาะวิชาชีพกฎหมายหรือแพทย์)

8. ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้า การพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องเรื่องดังกล่าว ที่ส่วนราชการได้รับจากเอกชน และเป็นที่น่าสนใจในระหว่างกันว่าส่วนราชการจะไม่นำข้อมูลข่าวสารนั้นไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่น

ทั้งนี้ ข้อจำกัดของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับพัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศว่า ได้ให้การยอมรับอำนาจของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐมากน้อยเพียงใด

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดข้อจำกัดซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปใช้เพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 2 ประเภท คือ

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้ ตามมาตรา 14

2. ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลยพินิจและมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้ ทั้งนี้ผู้ใช้ดุลยพินิจต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกันประกอบด้วย ตามมาตรา 15 ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยหากมีการร้องขอตามมาตรา 15 เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ข) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อเสริมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับ การฟ้องคดี การป้องกันปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร

(ค) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ ความเห็นหรือคำแนะนำในดังกล่าว

(ง) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(จ) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรเปิดเผย

(ฉ) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น และ

(ช) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยมิได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลยพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15⁹⁹

การบัญญัติพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แม้จะเป็นอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่หากการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่สาธารณชน และไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้นสิ่งสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือความร่วมมือจากทั้งหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรเอกชนต่างๆ รวมทั้งภาคประชาชนทั่วไป กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรการหรือระเบียบต่างๆอย่างเคร่งครัดโดยไม่นำช่องว่างของกฎหมายมาเป็นข้ออ้างที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือไม่กำหนดหลักเกณฑ์ภายในหน่วยงานของรัฐที่ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนมีขั้นตอนยุ่งยาก ใช้เวลานาน หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมโดยไม่จำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม สภาพข้อเท็จจริงของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ยอมรับถือปฏิบัติตามหลักการและเจตนารมณ์ของ

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-72

กฎหมายอย่างแท้จริง¹⁰⁰ ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) พบว่ามีเรื่องร้องเรียน (การเปิดเผยข้อมูลล่าช้า) 1,852 เรื่อง และเรื่องอุทธรณ์ (การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล) 1,154 เรื่อง ปรากฏว่าเรื่องอุทธรณ์ส่วนใหญ่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวน.) มักจะมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผย คำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์มีอยู่ประมาณร้อยละ 10 เนื่องจากขณะที่มีการวินิจฉัยการดำเนินงานตามคำขอยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จหรือหน่วยงานแจ้งว่าไม่มีเอกสารตามที่ร้องขอ ทั้งนี้ เรื่องอุทธรณ์ส่วนใหญ่จะเป็นการอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่รัฐไม่เปิดเผยข้อมูลตามคำขอ ทั้งๆที่ข้อมูลเหล่านั้นมีอยู่จำนวนมากที่เป็นข้อมูลที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผยอยู่แล้ว เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานโครงการ งบประมาณ เป็นต้น สำหรับเรื่องร้องเรียนนั้น เป็นกรณีเจ้าหน้าที่รัฐไม่อำนวยความสะดวก ไม่พิจารณาคำขอข้อมูล เป็นต้น

ในการดำเนินการตามกระบวนการวินิจฉัยนั้นปัญหาที่พบมากในส่วนของหน่วยงานรัฐ คือ เจ้าหน้าที่รัฐมักจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนเสมอโดยไม่ใช้ดุลพินิจตามกฎหมายในการออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและไม่ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือจัดส่งเอกสารล่าช้า เนื่องจากไม่มีมาตรการบังคับ หรือบทลงโทษที่ชัดเจน เช่น หน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้นำมาจากการเลือกตั้ง หรือส่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่รู้เรื่องที่เป็นกรณีอุทธรณ์มาชี้แจง

สำหรับทางด้านผู้ขอข้อมูลข่าวสารเองก็มักจะมีปัญหาในเรื่องที่ผู้ขอบางคนใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะแสวงหาประโยชน์ หรือกลั่นแกล้งเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ใช้สิทธิซึ่งอยู่ในส่วนท้องถิ่นที่ห่างไกลจะประสบความยากลำบากในการเดินทางมาชี้แจง เนื่องจากหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนและเรื่องอุทธรณ์ ตั้งอยู่ที่ สขร. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาลแห่งเดียว¹⁰¹

2.7.3 เสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 45 กฎหมายบัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

วรรคหนึ่ง “ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ”

วรรคสอง “ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-82

¹⁰¹ สายสะพาย, “ปัญหาซ้ำซาก ของ กม. ข้อมูลข่าวสาร,” มติชน (9 มกราคม 2551) :26

เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ”

การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้การแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยส่วนมากจึงเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยผ่านองค์กรที่เรียกว่า สื่อมวลชน ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการนำเสนอข่าวสาร เรื่องราว และข้อเท็จจริง รวมทั้งความคิดเห็นทุกชนิดทั้งในด้านการเมือง การปกครอง การเศรษฐกิจ และอื่นๆ ออกสู่สาธารณชน เพื่อเป็นการตอบสนองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ สื่อมวลชนจึงเป็นอีกองค์กรหนึ่งในภาคประชาชนที่มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การที่ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบได้ บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร และข้อเท็จจริง จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่นๆ ในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลด้วย ดังนั้น การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจึงอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของผู้ถูกนำเสนอเป็นข่าวได้ ด้วยเหตุนี้ ปัญหาการถูกฟ้องร้องเป็นคดีหมิ่นประมาทต่อบุคคลที่ถูกนำเสนอเป็นข่าวจึงเป็นสิ่งที่อาจเป็นอุปสรรคของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันและอาจเป็นอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐของสื่อมวลชน

ในอดีตการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวโดยส่วนมากสื่อมวลชนที่มักถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพคือสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนประเภทแรกที่เข้ามามีบทบาทในประเทศไทย และมักเสนอข่าวสารในเชิงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ซึ่งสื่อมวลชนประเภทอื่นๆ เช่น ภาพยนตร์เป็นสื่อมวลชนที่เข้ามานำเสนอความบันเทิงให้แก่ประชาชน ส่วนวิทยุและโทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนที่มักเป็นปากเสียงให้แก่ฝ่ายรัฐ จึงทำให้กฎหมายของสื่อมวลชนประเภทอื่นจะเป็นกฎหมายในการควบคุมดูแลกิจการของสื่อมวลชนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง โดยมีได้มีการบัญญัติกฎหมายฉบับใดเน้นในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนประเภทนี้ในการเสนอข่าว แต่สำหรับ

สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์นั้นถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวมาโดยตลอด¹⁰² แต่ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไม่มีกฎหมายใดที่จะมาจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวได้โดยตรง ดังเช่น การตรวจข่าวก่อนออกนำเสนอ หรือการสั่งปิดโรงพิมพ์ดังเช่นในอดีต แต่อย่างไรก็ตามสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารก็ยังคงต้องถูกจำกัดจากกฎหมายที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล หรือสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง เพื่อมิให้สื่อมวลชนเสนอข่าวตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย¹⁰³ ดังนั้น การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนจึงจะต้องประกอบไปด้วยจริยธรรมและคุณธรรมของผู้ทำข่าว ซึ่งแม้ในปัจจุบันสื่อมวลชนในด้านของหนังสือพิมพ์จะได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นเพื่อควบคุมจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ แต่ก็ไม่ครอบคลุมสื่อทุกประเภท และจริยธรรมดังกล่าวก็ไม่มีสภาพบังคับเป็นรูปธรรม¹⁰⁴ ซึ่งบทบาทของสื่อมวลชนในด้านของการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตนั้นอาจกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนมีบทบาทอย่างมากในเรื่องดังกล่าวต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพราะในปัจจุบันสื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นในด้านของหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ หรือวิทยุ ต่างมีบทบาทอย่างมากในการนำเสนอข่าวสารทางด้านการทำงานของรัฐบาล อีกทั้งยังถือได้ว่าเป็นกระบอกเสียงของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ทั้งนี้อุปสรรคในการมีบทบาทที่สำคัญของสื่อมวลชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐนั้นคือการถูกแทรกแซงจากภาครัฐ ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญอย่างมากในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างไรก็ตามจากที่ได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของสื่อมวลชน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายหลักที่คุ้มครองเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนในปัจจุบันคือบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น ซึ่งนอกจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว กฎหมายฉบับอื่นจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสื่อมวลชนในแขนงต่างๆโดยส่วนใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ควบคุมสื่อประเภทสิ่งพิมพ์ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ควบคุมสื่อประเภทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ควบคุมสื่อประเภทวิทยุ เป็นต้น¹⁰⁵ นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาอีกส่วนหนึ่งในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน

¹⁰² พีรพันธุ์ พาลุสุข และจันทรรักษ์ณ โชติรัตนดิถ, รวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และบทความเกี่ยวกับงานสื่อสารมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), หน้า 67-69. อ้างถึงใน ชนนิกันต์ ภิวาทกุล, "สื่อมวลชนกับความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 29

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111

¹⁰⁵ สมคิด บางโม, กฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: พัฒนวิทย์, 2551), หน้า 19

คือการตกเป็นผู้กระทำผิดฐานหมิ่นประมาทและการต่อสู้อคติความในแต่ละครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการที่รัฐให้การคุ้มครองบทบาทหน้าที่ในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน แต่ในขณะเดียวกันต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลอื่น จึงดูเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันอยู่จนอาจทำให้สื่อมวลชนไม่กล้าที่จะเสนอข่าวในทางที่เป็นจริง ทำให้โอกาสที่ประชาชนจะรับรู้ข้อเท็จจริงนั้นมีน้อยลง¹⁰⁶

2.7.4 เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนในวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ

องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มประชาชนเพื่อดำเนินงานในด้านการพัฒนาสังคมหรือทำประโยชน์แก่สาธารณชนโดยไม่หวังผลกำไร เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานใดในรัฐบาล สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล หรือไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต้องมีการจัดตั้งองค์กรเป็นคณะบุคคลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร¹⁰⁷ วิวัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ถือได้ว่ามีพัฒนาการควบคู่มากับพัฒนาการทางสังคมไทยมาช้านาน แต่ในอดีตยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายมากนัก จนกระทั่งคำว่า องค์กรสาธารณประโยชน์ ได้ถูกบรรจุไว้ในกฎหมายครั้งแรก คือ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวเรียกว่า องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ในช่วงนี้ความเข้าใจเรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์จึงเพิ่มมากขึ้น มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่งานวิจัย ทำให้การรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรสาธารณประโยชน์เพิ่มสูงขึ้น

วิวัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ยุค¹⁰⁸ แต่ผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวถึงโดยละเอียด เพราะไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในยุคแรกๆ นั้น ส่วนใหญ่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นจะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อการสังคมสงเคราะห์หรือเพื่อการสาธารณกุศล ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นเกี่ยวกับการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันนั้น เกิดขึ้นอย่างชัดเจนครั้งแรกในช่วงภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

¹⁰⁶ พีรพันธุ์ พาลุสุข และจันทรรักษ์ณ ไชติรัตนดิถ, รวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และบทความเกี่ยวกับงานสื่อมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), หน้า 67-69. อ้างถึงใน ชนนิกันต์ วิภากร, “สื่อมวลชนกับความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549. หน้า 37

¹⁰⁷ http://www.thaingo.org/story/info_002.htm (ข้อมูล ณ วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2552)

¹⁰⁸ สังคม คุณณณากรสกุล, “กระบวนการพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน : กรณีศึกษาองค์กรพัฒนาเอกชนในกรุงเทพมหานคร,” (คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2542), หน้า 91

โดยมีบทบาทในด้านการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาลโดยเฉพาะในกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งจะมุ่งประเด็นไปที่โครงสร้างการบริหารงานของรัฐบาล การทุจริตคอร์รัปชันเป็นส่วนใหญ่ แต่ภายหลังเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านการวิจารณ์รัฐบาลก็ต้องถูกลดบทบาทลง เนื่องจากเหตุการณ์วุ่นวายทางการเมือง จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2527-2533 ได้มีการก่อตั้ง “คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท” (กป.อพช.) เพื่อเป็นศูนย์รวมขององค์กรพัฒนาเอกชนขึ้น บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงกลับมามีมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา บทบาทหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงเริ่มชัดเจน และได้รับการยอมรับจากประชาชนและรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งการดำเนินงานจะเป็นในรูปแบบของการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติรองรับสถานะขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกันเป็นองค์กรเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานในด้านต่างๆ มากมาย ซึ่งในด้านขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีวัตถุประสงค์เด่นชัดในด้านนี้ เช่น เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ สร้างพลังประชาชนให้เข้มแข็งในการต่อต้านคอร์รัปชัน สร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยมีวิสัยทัศน์จะทำให้สังคมไทย มีสำนึกถึงเกียรติและรู้เท่าทันรูปแบบการคอร์รัปชันอันหลากหลาย มีค่านิยมการใช้อำนาจอย่างมีคุณธรรม ยกย่องคนดี และมีบรรยากาศและปัจจัยที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันน้อยลง นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอีกมากมาย เช่น ให้ความรู้และประสานกำลังของภาคประชาชน ในการติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาล หน่วยงานราชการ และองค์กรอิสระ ในการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ลงมือหาข้อมูลการทุจริตและสนับสนุนสื่อมวลชนในการสืบสวน สร้างองค์ความรู้และความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ สร้างกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ลงโทษทางสังคมต่อผู้ทุจริต ยกย่องและปกป้องคนดี ส่งเสริมค่านิยมการบริโภคแบบพอเพียง และสร้างแบบอย่างการทำงานที่โปร่งใสมายในเครือข่ายและองค์กรสมาชิกเครือข่าย กลุ่มบุคคลและองค์กรผู้ริเริ่มก่อตั้ง ได้แก่ ที่ประชุมข่ายประชาสังคม องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า กลุ่มพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน มูลนิธิวีรชนประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ สำนักข่าว INN และเครือข่ายร่วมด้วยช่วยกัน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภานายความ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศ.น.พ. เสริม พริ้งพวงแก้ว พล.ต. จำลอง ศรีเมือง ไสภณ สุภาพงษ์ สัก กอแสงเรือง ประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ ดร. ณรงค์ โชควัฒนา วีระ

สมความคิด น.พ. เหวง โตจิราการ ฯลฯ¹⁰⁹ การที่ภาคประชาสังคมรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐนั้น ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งในการที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหรือมีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐบาลในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวที่เกิดจากการผนึกกำลังกันของกลุ่มองค์กรต่างๆ และบุคคลสำคัญหลายท่านซึ่งเป็นฝ่ายประชาชนด้วยกัน นอกจากนี้ยังอาจจะทำให้ประชาชนรู้สึกสนิทใจมากขึ้นกว่าการดำเนินการติดต่อกับภาครัฐโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวจะมีความเข้มแข็งมากเพียงใดก็ตาม แต่หากกลไกในการดำเนินการหาตัวผู้กระทำผิดต่อไปของรัฐไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ หรือกลไกในการคุ้มครองภาคประชาชนในการให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ไม่สามารถให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนได้ การให้ความร่วมมือของภาคประชาสังคมก็จะไร้ผล

2.8 บทบาทและกรณีศึกษาการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาสังคม

การศึกษาในส่วนนี้จะเลือกศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งที่เกิดขึ้นโดยประสบผลสำเร็จสามารถดำเนินการจับตัวผู้กระทำผิดได้ และทั้งที่เกิดขึ้นโดยผ่านปรากฏการณ์การสังหารผู้นำภาคประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่อาจไม่ใช่บุคคลสาธารณะ แต่อาจกล่าวได้ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นตัวแทนของภาคประชาชนที่พยายามมีบทบาทในการตรวจสอบความไม่โปร่งใสที่เกิดขึ้นในชุมชนที่อยู่อาศัยของตนเอง โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

กรณีนางฉวีวรรณ ปีกสูงเนิน เจ้าหน้าที่ธุรการประจำองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นากลาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เป็นข้าราชการคนหนึ่งที่เป็นที่รู้จักกว้างขวางพอสมควรในชุมชนเนื่องจากเธอเป็นบุคคลที่มีบทบาททางสังคมในหลายด้าน ได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้านนากลางในการร่วมทำกิจกรรมด้านต่างๆ เธอขึ้นชื่ออย่างยิ่งในเรื่องความขยัน ซื่อสัตย์ความมุ่งมั่นในการทำงาน ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการซึ่งมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ราชการส่งมาให้ หากเป็นประโยชน์แก่ชาวบ้านเธอก็จะศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาบอกต่อกับชาวบ้านและสมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่เธอมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่¹¹⁰ นอกจากนี้เธอยังมีบทบาทที่สำคัญอีกคือการร่วมกับชาวบ้านและสมาชิก อบต. นากลาง ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อบต. นากลาง เนื่องจากเธอมีตำแหน่งธุรการ จึงทำให้เธอได้เข้าถึงข้อมูลที่ไม่โปร่งใสในการ

¹⁰⁹ <http://www.pnac-th.org/main/index.php> (ข้อมูล ณ วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2552)

¹¹⁰ เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน, วีรชนต้านคอร์รัปชัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ปาปิรุส พับลิเคชั่น, 2548),

บริหารงานหลายเรื่อง การเสียชีวิตของนางฉวีวรรณ ปีกสูงเนิน จากการถูกลอบสังหารหน้าบ้านพัก เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2544 เกิดจากการเปิดช่องประกวดราคา ในการจัดจ้างของ อบต. ซึ่งเธอมีบทบาทในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสาร ของผู้เข้าร่วมการประมูล สิ่งที่เราดำเนินการคือ พยายามให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้อง ตามระเบียบและโปร่งใส แต่การกระทำดังกล่าวขัดขวางการประมูลงานก่อสร้างที่มีการเอื้อประโยชน์ต่อผู้รับเหมาซึ่งมีความสัมพันธ์กับ อบต. ภายหลังจากการเสียชีวิตเป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับตั้งข้อสันนิษฐานถึงสาเหตุการเสียชีวิตของนางฉวีวรรณ ปีกสูงเนิน เป็น 2 ประเด็น คือ เรื่องชู้สาว และเรื่องยาเสพติด ซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่น่าจะมีทางเป็นไปได้เพราะชาวบ้านกลางต่างก็รู้ถึงคุณประโยชน์ที่เธอได้สร้างไว้ จึงเป็นสาเหตุที่ชาวบ้านกลางออกมาลุกขึ้นขอความเป็นธรรมให้กับการเสียชีวิตของเธอ แต่จนกระทั่งปัจจุบันทางเจ้าหน้าที่ก็ยังไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ คดีในลักษณะเดียวกันกับนางฉวีวรรณ ปีกสูงเนิน นั้นยังมีอีกหลายคดี เช่น สุวัฒน์ วงศ์ปิยะสถิตย์ ผู้นำกรณีคัดค้านโครงการบ่อขยะราชธาเทวะ ที่จังหวัดสมุทรปราการ ก็ได้ถูกลอบสังหารเสียชีวิตเช่นเดียวกัน จรินทร์ ราชพล แกนนำคัดค้านการบุกรุกป่าชายเลนที่จังหวัดภูเก็ต ถูกลอบสังหารเสียชีวิตในเดือนมกราคม 2544 นรินทร์ โพธิ์แดง แกนนำคัดค้านโรงโม่หินที่จังหวัดระยอง ถูกลอบสังหารเสียชีวิตในเดือนพฤษภาคม พัทธ์ชัย ไตรนวุธ ซึ่งคัดค้านโรงโม่หินที่จังหวัดพิษณุโลกถูกลอบสังหารในเดือนเดียวกัน ทั้ง 3 กรณี เป็นกรณีการคัดค้านที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่รัฐมักไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้

จากศึกษาสามารถวิเคราะห์กรณีศึกษาดังกล่าวได้ดังนี้

(1) ลักษณะการคอร์รัปชันในท้องถิ่น มีลักษณะความเชื่อมโยง หรือเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐระดับชาติ กับอำนาจรัฐในระดับท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างทุนในระดับชาติกับทุนท้องถิ่น ที่นำไปสู่การร่วมกันกินรวบ และการใช้อำนาจนอกระบบความรุนแรง ในการจัดการกับผู้ขัดขวาง

(2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบของภาคประชาชน ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังคงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ค่อนข้างยาก ตั้งแต่เริ่มต้นของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือการแสวงหาข้อมูล เป็นไปด้วยความยากลำบาก ตลอดจนการต้องเผชิญหน้ากับการข่มขู่คุกคามลดจนอำนาจเถื่อน

(3) ขณะเดียวกันการจัดการกับความรุนแรงของอำนาจเถื่อนของอำนาจรัฐ เป็นไปอย่างล่าช้า และประสบความสำเร็จไม่มากนัก¹¹¹

¹¹¹ นवलน้อย ตริรัตน์, "คอลัมน์ ดุลยภาพดุลยพินิจ," มติชนรายวัน (23 มีนาคม 2548) :6

กรณีศึกษาอีกกรณีหนึ่งผู้เขียนขอศึกษากรณีการต่อต้านการทุจริตที่ได้รับความร่วมมือจากภาคประชาสังคมในวงกว้างและเป็นคดีหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จในการจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้คือ คดีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขเมื่อกลางปี 2541 เรื่องราวการทุจริตดังกล่าวได้ถูกเปิดเผยสู่สาธารณชนเมื่อหนังสือพิมพ์มติชนได้ตีพิมพ์จดหมายที่ลงนามว่าจาก “ข้าราชการคนจน” เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 มีข้อความระบุถึงการจัดสรรงบประมาณพิเศษของกระทรวงสาธารณสุขให้กับโรงพยาบาลชุมชนมีความไม่ชอบมาพากล เพราะมีการระบุเงื่อนไขว่าต้องจัดซื้อวัสดุการแพทย์จากบางบริษัทที่กำหนดมาให้¹¹² การเคลื่อนไหวในการต่อต้านครั้งนี้เกิดจากความร่วมมือของชมรมแพทย์ชนบทที่รวมพลังกันต่อต้านการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ดังกล่าว โดยได้มีการเปิดเผยว่ามีคำสั่งจากผู้มีอำนาจส่วนกลางผ่านสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบางบริษัท ทั้งที่มีราคาแพงกว่าปกติ 2-3 เท่า การออกมาต่อต้านการทุจริตในครั้งนี้มีความแตกต่างจากกรณีอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัดคือ การเคลื่อนไหวเป็นองค์กรมิใช่เป็นการกระทำของปัจเจกบุคคล อีกทั้งมีความต่อเนื่อง และในที่สุดได้ขยายตัวในวงกว้างกลายเป็นการเคลื่อนไหวของสังคมและภาคประชาสังคมต่างๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ซึ่งการเคลื่อนไหวดังกล่าวมีผลให้รัฐมนตรี 2 คนต้องลาออกจากตำแหน่ง ปลัดกระทรวงถูกโอนย้าย ข้าราชการระดับสูงในส่วนกลาง 2 คน และส่วนภูมิภาค 1 คน ถูกไล่ออก ข้าราชการระดับสูงในส่วนภูมิภาค 4 คน ถูกปลดออก ข้าราชการอีก 23 คน มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และที่ปรึกษารัฐมนตรีทั้งที่มีการแต่งตั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการจำนวน 2 คน ถูกส่งไปดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรายแรกของประเทศไทย¹¹³ การเคลื่อนไหวในครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่เคยมีการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันที่มีผู้เข้าร่วมในวงกว้างเช่นนี้ในสังคมไทยมาก่อน และเป็นครั้งแรกที่การเคลื่อนไหวเริ่มต้นจากข้าราชการ¹¹⁴

ปัจจัยที่ส่งผลให้คดีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จบลงด้วยความสำเร็จของการเคลื่อนไหวโดยภาคประชาชนนั้น อาจสามารถแบ่งออกได้เป็น สอง ส่วนคือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ ปัจจัยภายในนั้นหมายถึงความเข้มแข็งของประชาคมในกระทรวงสาธารณสุข คือ กลุ่มแพทย์ กลุ่มเภสัชกร กลุ่มพยาบาล กลุ่มทันตแพทย์ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นกลุ่มวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับนับถือ และเป็นกลุ่มที่มีจริยธรรมและคุณธรรมค่อนข้างสูง โดยที่ผู้ประกอบการวิชาชีพมีแนวโน้มที่จะมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มซึ่งเป็นการรวมตัวที่อยู่ภายใต้ระบบ

¹¹² นवलน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, การต่อต้านทุจริตยาภาคประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2545), หน้า 2

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75

ราชการแต่ก็พยายามที่จะไม่ให้ลักษณะของระบบราชการสามารถแทรกแซงเข้าไปในกลุ่มได้ ซึ่งในกรณีของชมรมแพทย์ชนบท ชมรมเภสัชชนบทแล้วล้วนแต่เป็นการรวมตัวกันเพื่อที่จะพัฒนาการทำงานเพื่อให้สังคมดีขึ้น ส่วนปัจจัยภายนอกนั้นหมายความว่าถึง ภาวะการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ปี 2540 ส่งผลให้งบประมาณในส่วนของการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประชาชนหันมาพึ่งบริการของโรงพยาบาลรัฐมากขึ้น ผู้ที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จึงหันมายุ่งเกี่ยวกับงบประมาณในส่วนนี้ รวมทั้งจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จะมีการกระจายการจัดซื้อตามโรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งไม่สามารถรวมการจัดซื้อจากส่วนกลางได้ ทำให้มีต้นทุนเห็นค่อนข้างมาก ประกอบกับในช่วงนั้นประเทศได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ที่ทำให้สาธารณชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจากสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

ปัญหาอย่างหนึ่งของภาคประชาสังคมในการต่อสู้เพื่อความถูกต้อง คือ การเกรงกลัวผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะเป็ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศใดๆรวมทั้งประเทศไทยก็ตาม ผู้กระทำผิดมักมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติทั้งสิ้น จะสังเกตได้ว่ากลไกของรัฐยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองประชาชนผู้เกี่ยวข้องในการต่อต้านการทุจริตได้เป็นอย่างดี ซึ่งจากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น หากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเป็นการเคลื่อนไหวในวงกว้างโดยได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนด้วยกันเองหลายฝ่าย เช่น องค์กรเอกชน หรือ สื่อมวลชน แล้ว การข่มขู่คุกคามบุคคลผู้เกี่ยวข้องก็จะเป็นไปได้ยากเพราะคดีดังกล่าวเป็นที่จับตามองของสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง แต่ในกรณีที่การเคลื่อนไหวจำกัดอยู่ในชุมชนเล็กๆ การข่มขู่คุกคามก็จะเป็นไปได้โดยง่ายถึงขั้นที่เกิดการลอบสังหารผู้นำของชุมชนได้ อย่างไรก็ตามการได้รับการคุ้มครองและความร่วมมือจากภาครัฐก็ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเคลื่อนไหวของประชาชน นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่าเมื่อมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นแล้ว นอกจากประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว สำหรับบุคคลอื่นที่แวดล้อมหรือมีส่วนรู้เห็นสามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ หนึ่ง ฝ่ายที่ต้องไหลตามน้ำไปด้วยกลุ่มนี้จึงถือเป็นกลุ่มที่ยอมร่วมมือด้วย สอง ฝ่ายที่รู้ถึงการกระทำผิดแต่ไม่ยอมร่วมมือด้วยและทำเป็นเพิกเฉยไม่ยุ่งเกี่ยวด้วยเพราะเห็นเป็นเรื่องธรรมดา และ สาม ฝ่ายที่รู้ถึงการกระทำผิดแต่ไม่ยอมร่วมมือด้วยและลุกขึ้นมาต่อต้านการกระทำผิดดังกล่าวด้วย ซึ่งกลุ่มสุดท้ายนี้เมื่อมีแกนนำประชาชนลุกขึ้นมาคัดค้านการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวจนเป็นการขัดขวางการแสวงหาประโยชน์ของผู้กระทำผิดและถูกลอบสังหาร ส่วนใหญ่จากกรณีศึกษาที่ได้ศึกษามานั้น ในแต่ละคดีมักจะจับ

ตัวผู้กระทำผิดไม่ได้ หรือถ้าจับได้ส่วนใหญ่ก็มักจะถูกศาลตัดสินให้ยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือเป็นส่วนน้อยมากที่สามารถสืบไปถึงตัวผู้อยู่เบื้องหลังได้ จากสาเหตุดังกล่าวทำให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมายาวนานไม่สามารถบรรลุผลได้ ทั้งนี้เพราะแม้ประชาชนจะมีความกระตือรือร้นและเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมากเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อกระบวนการยุติธรรมหรือกลไกของรัฐไม่สามารถให้ความยุติธรรมกับประชาชนได้อย่างแท้จริงแล้ว สิ่งต่างๆที่ภาคประชาชนลงมือลงแรงไปก็อาจจะสูญเปล่าได้ ดังนั้นสิ่งที่ภาครัฐควรจะหันมาให้ความสนใจเป็นอย่างมากนอกเหนือจากมาตรการในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว คือกลไกในการคุ้มครองภาคประชาสังคมจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องในการกระทำผิด ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอีกสิ่งหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

2.9 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการต่อต้านการทุจริตของภาคประชาสังคม

ปัญหาในการปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยโดยทั่วไปแล้วอาจพิจารณาได้จากหลายปัจจัย เช่น

1. การขาดความโปร่งใสและการตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชันโดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงซึ่งมักจะมีการวางแผนได้อย่างลับซับซ้อน ไม่สามารถตรวจสอบได้เนื่องจากกลไกในการตรวจสอบไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะใช้ควบคุมอำนาจของบุคคลเหล่านั้นอีกทั้งยังมีการเล่นเส้นเล่นสายโดยใช้อิทธิพลที่มีอยู่อีกด้วย

2. การบังคับใช้กฎหมายขาดความจริงจังและสม่ำเสมอ คนทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่าหากกฎหมายกำหนดโทษให้สูงและรุนแรงแล้ว คนจะเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิด ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้เป็นความเข้าใจที่เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้คนตระหนักเท่านั้นเอง คนที่คิดจะทำความผิดจะคิดถึงจุดนี้เช่นกัน แต่มีข้อเสียสำคัญในการตัดสินใจ การตัดสินใจว่าจะกระทำหรือไม่ขึ้นอยู่กับภาระที่ตรงหน้า ถ้าทำแล้วโอกาสที่ถูกจับได้และจะถูกลงโทษมีมากน้อยเพียงใดมากกว่า แม้กฎหมายจะกำหนดโทษไว้รุนแรง แต่ถ้าโอกาสที่จะถูกจับได้มีน้อย ถ้าถูกจับก็ยังวิ่งเต้นติดสินบนไม่ให้ถูกลงโทษได้อีก การตัดสินใจทำผิดก็จะมีมากขึ้นเป็นทวีคูณ ยิ่งความผิดในการทุจริตและประพฤตินอกขอบอันเนื่องเกี่ยวกับการโกงภาษีหรือฝ่าฝืนกฎหมายเทคนิค (Technical Law)¹¹⁵ ผู้กระทำแทบจะไม่เกิดความรู้สึกเลยว่ากำลังทำสิ่งที่ชั่วร้าย บางคนอาจจะเข้าใจผิดไป

¹¹⁵ กฎหมายเทคนิค หมายถึง กฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเทคนิค คือมิได้เกิดจากศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีโดยตรง แต่เป็นเหตุผลทางเทคนิคสำหรับเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร เหล่านี้เป็นต้น (ปรีดี เกษมทรัพย์, สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2524), หน้า 38

ด้วยว่า เป็นความสามารถเฉพาะตัว สำหรับการลงโทษนั้น หากการค้นหาความจริงปรากฏชัดว่า ผู้ใดกระทำความผิดจริงก็ควรลงโทษอย่างจริงจัง ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive theory) จะต้องใช้เป็นทฤษฎีหลักเพื่อให้เกิดผลในการยับยั้งให้ผู้อื่นเกิดความกลัวที่จะกระทำความผิดด้วย ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการแก้ไขผู้กระทำความผิด (Reformative theory) จะต้องปรากฏ เหตุผลที่ชัดเจน มิใช่นโยบายทั่วไปที่จะนำมาใช้อย่างพร่ำเพรื่อ ซึ่งบุคคลที่กระทำการทุจริตก็ไม่ค่อยมีเหตุที่จะอ้างเพื่อลดโทษหรือยกเว้นโทษอยู่แล้ว¹¹⁶

3. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การที่สังคมขาดมาตรการที่เข้มแข็งและต่อเนื่อง เพราะเพียงมาตรการในการปราบปรามเพียงอย่างเดียวมิอาจแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าวได้ ดังนั้นสิ่งสำคัญ คือ การวางมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็งและเข้มงวดควบคู่กันไป โดยมาตรการในการป้องกันนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญที่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเท่าที่ควร มีเพียงแต่มาตรการในการปราบปรามเท่านั้น

4. ค่านิยมที่ฝังรากลึกในสังคมค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน อาทิ ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น คณานิยม น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และใช้ความกตัญญูในทางที่ผิด ฯลฯ ค่านิยมในสังคมธนานิยม (ธนานิยม คือ ให้คุณค่าแก่เงินสูงเกินมาตรฐาน) เช่น ยกย่องเงินทอง ยกย่องวัตถุ ชื่อเสียงเกียรติยศ ฯลฯ ค่านิยมในสังคมผู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี เช่น เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ประนีประนอม ฯลฯ และค่านิยมในสังคมอำนาจนิยม เช่น การใช้อำนาจเรียกค่าน้ำร้อนน้ำชา การยกย่องผู้มีอำนาจ ฯลฯ ค่านิยมเหล่านี้ส่งเสริมให้คนในสังคม ไม่เฉพาะนักการเมืองหรือข้าราชการเท่านั้น แม้แต่ประชาชนธรรมดาทั่วไปยังมีแนวโน้มของความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคารพกฎหมายบ้านเมือง ไม่มีระเบียบวินัย จนเรียกได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคม¹¹⁷

ปัญหาในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเพียงปัญหาส่วนหนึ่งเท่านั้น ในส่วนของการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทย ซึ่งจากที่ได้ศึกษามาจะเห็นได้ว่าแม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายบางส่วนก็ยังมีจุดบกพร่องในการบังคับใช้ และบางส่วนยังไม่มีบทกฎหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม อีกทั้ง

¹¹⁶ แสง บุญเฉลิมวิภาส, “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย,” วิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 36

¹¹⁷ เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, กลเม็ด เด็ดปึกคอร์รัปชัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : ชัคเชส มีเดีย, 2547), หน้า 24

บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแม้จะเปิดช่องให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้หลายทางเลือก เช่น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ แต่กลไกทางกฎหมายดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดด้วยกันอยู่หลายประการ เช่น ความเกรงกลัวอำนาจของผู้มีอิทธิพลที่อาจคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ร้องเรียน มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้ส่งผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเมื่อเกิดกรณีการโต้แย้งคัดค้านจากภาคประชาชนในการดำเนินการตามโครงการต่างๆของหน่วยงานภาครัฐ แกนนำในการเรียกร้องมักจะถูกลอบสังหารอยู่บ่อยครั้ง ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งบางกรณีการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของสื่อมวลชนในประเทศไทยก็ยังอาจถูกจำกัดด้วยปัญหาผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอีกด้วย ทำให้ออกจากประชาชนจะไม่มีโอกาสได้รับความจริงแล้วเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารยังถูกจำกัดอีกด้วย นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวมานี้ปัญหาอีกส่วนหนึ่ง คือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้ลึกตื่นตัวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและเห็นว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เพราะประชาชนอาจรู้สึกเบื่อหน่ายกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยมองว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอยู่เป็นประจำและเป็นเรื่องปกติของนักการเมืองไทย องค์กรพัฒนาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยยังขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ เพราะมักถูกมองเป็นฝ่ายตรงข้ามกับหน่วยงานภาครัฐอยู่เสมอ ทำให้ขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมในการประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน อีกทั้งรัฐไม่ได้ให้การส่งเสริมบทบาทของประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการต่อต้านการทุจริต และเป็นปัจจัยความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตในหลายประเทศ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคม ในการมีส่วนร่วมเพื่อต่อต้านการทุจริต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติที่ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั่วโลก สาระสำคัญของอนุสัญญานี้มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ¹ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตโดยจะศึกษาหลักเกณฑ์ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองภาคประชาสังคมโดยจะศึกษาหลักเกณฑ์ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 ว่าด้วยการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด อีกทั้งจะศึกษาถึงกฎหมายและมาตรการในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่เป็นจุดเด่นสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต ทั้งนี้เพื่อนำหลักเกณฑ์หรือมาตรการดังกล่าวมาพิจารณาเปรียบเทียบและปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

3.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับนี้ เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในระดับนานาชาติที่มีขึ้นเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริต อันเป็นหลักการต่อเนื่องมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติที่มีมาก่อนหน้านี้แล้ว ซึ่งทำให้เกิดความสมดุล ความเข้มแข็งและความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพของนานาชาติ ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับนี้ มีเนื้อหาที่นำไปสู่ความเข้าใจบนพื้นฐานเดียวกัน มีมาตรการและกฎเกณฑ์ต่างๆที่ประเทศทั้งหมดสามารถนำมาปรับใช้เพื่อต่อสู้กับปัญหาการทุจริตได้ และอาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นี้เป็นมาตรการ

¹ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลุคหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช., บทคัดย่อ

ป้องกันและมาตรการทางอาญาซึ่งเป็นแบบแผนที่ทรงประสิทธิผลที่สุดในการปราบปรามการทุจริต ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน²

3.1.1 ประวัติความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

จากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆทั่วโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้น สร้างความเสียหายให้กับคนในประเทศนั้นๆ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครอง ขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต นอกจากนี้การกระทำทุจริตยังได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการอาศัยเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้า ทำให้การทุจริตกลายเป็นขบวนการที่ซับซ้อน มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กระทำผิดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้นจึงมีความพยายามทั้งในระดับรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในการจัดทำมาตรการ เครื่องมือ ความร่วมมือต่างๆ ขึ้นมาเพื่อดำเนินการกับปัญหาการทุจริตอย่างจริงจังมากขึ้นตามลำดับคือ³

ในปี 2518 เกิดการทุจริตต่างๆมากมายทำให้สหภาพการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce – ICC) ได้จัดตั้งคณะกรรมการ Shawcross เพื่อให้คำแนะนำในการจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน

ในปี 2519 เกิดกรณีบริษัทผลิตเครื่องบินของสหรัฐอเมริกา (Lockheed) จ่ายเงินสนับสนุนให้กับนักการเมืองของญี่ปุ่นและประเทศอื่นๆ เพื่อให้ช่วยเหลือในการขายเครื่องบินให้กับผู้ซื้อ เกิดการตรากฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในต่างประเทศ (Foreign Corrupt Practices Act-FCPA)

ในปี 2520 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาผ่านกฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตในต่างประเทศ Foreign Corrupt Practices Act-FCPA 1977 กำหนดให้เป็นความผิดอาญาหากบริษัทของสหรัฐอเมริกาให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ

ในปี 2534 ได้มีการจัดทำแนวทางการลงโทษของรัฐบาลกลาง ซึ่งกำหนดโทษให้น้อยลงสำหรับบริษัทที่สามารถดำเนินการตาม FCPA ได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้บริษัทต่างๆ ดำเนินการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพ จัดทำโครงการให้สอดคล้องเป็นไปตาม FCPA

ในปี 2536 มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International – TI) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนตั้งขึ้นด้วยความมุ่งมั่นที่จะปราบปรามการกระทำทุจริต

² ทัศนวิสัย บางพาน, “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 32

³ สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร, 2551, หน้า 7-11

ในปี 2538 องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน CPI จัดอันดับประเทศต่างๆ ตามคะแนนที่ได้เป็นครั้งแรก

ในปี 2539 สมาชิกองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of America State – OAS) 21 ประเทศได้ลงนามในอนุสัญญาของรัฐอเมริกันว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต Inter-American Convention Against Corruption 1996 ซึ่งประเทศที่ลงนามในอนุสัญญานี้ต้องกำหนดให้การทุจริตภายในประเทศและการให้สินบนข้ามชาติเป็นความผิดอาญา อนุสัญญานี้ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตฉบับแรก

ในปี 2540 เกิดอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในธุรกรรมระหว่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transaction 1997 อนุสัญญานี้มีขอบเขตที่แคบโดยเน้นการใช้กฎหมายภายในประเทศกำหนดให้การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดอาญา เน้นการให้คำมั่นสัญญา หรือการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศโดยไม่ได้ครอบคลุมถึงการทุจริตรูปแบบอื่น รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงกรณีการให้สินบนเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ

ในปี 2540 ได้มีการลงนามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตในวงราชการของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป European Union Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Official of Member States 1977 อนุสัญญานี้เกิดขึ้นจากความพยายามของสหภาพยุโรปที่จะแก้ปัญหาการกระทำมิชอบทุกรูปแบบซึ่งส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ทางการเงินของสหภาพยุโรป อนุสัญญานี้บังคับใช้กับความผิดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรป และประเทศสมาชิก อนุสัญญานี้ไม่ครอบคลุมถึงการฉ้อฉล การฟอกเงินหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวกับการทุจริต

ในปี 2542 ได้มีการลงนามในอนุสัญญาอาญาว่าด้วยการทุจริต Council of Europe Criminal Law on Convention Corruption 1999 และอนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต Council of Europe Civil Law on Convention Corruption 1999 ของคณะมนตรีแห่งยุโรป อนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ฉบับนี้ครอบคลุมอาชญากรรมและพฤติกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวาง มีการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาซึ่งครอบคลุมถึงการทุจริตทั้งในรูปแบบของ active corruption (ให้คำมั่นสัญญาหรือให้ผลประโยชน์) passive corruption (การเรียกรับหรือการรับผลประโยชน์) ทั้งในภาครัฐและเอกชน อนุสัญญานี้ยังรวมไปถึงการกระทำทุจริตข้ามชาติ ส่วนอนุสัญญากฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศในการฟ้องคดีแพ่งต่อผู้กระทำผิด อนุสัญญานี้กำหนดมูล

ฐานความผิดแคบกว่าอนุสัญญากฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริตโดยกำหนดมูลฐานความผิดเฉพาะเรื่องการให้สินบนและการกระทำความผิดที่คล้ายๆกัน

ในปี 2545 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย Sarbanes-Oxley Act หรือที่รู้จักกันในชื่อ Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act กฎหมายฉบับนี้กำหนดมาตรฐานสำหรับคณะกรรมการบริษัทมหาชนของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งบริษัทบริหารจัดการและบริษัทสอบบัญชีเพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้นและสาธารณะชนจากการทำบัญชีผิดพลาด และการฉ้อโกงของคนภายในบริษัท

ในปี 2546 ได้มีการลงนามในอนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านการทุจริต African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and Related Offences อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดความผิดที่สามารถลงโทษได้ โดยกฎหมายในประเทศกำหนดเค้าโครงมาตรการที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การระบุชี้ และสืบสวนสอบสวนการทุจริตเป็นไปได้ง่ายขึ้น กำหนดกลไกในการยึดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำทุจริตและความผิดที่เกี่ยวข้อง จัดการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องเกี่ยวกับความผิดฐานกระทำผิดทุจริต และความผิดที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการกระตุ้นการให้ความรู้และส่งเสริมให้สาธารณะชนตระหนักถึงผลร้ายของการกระทำทุจริต

จากกรณีที่เกิดการทุจริตขึ้นมากมายทั้งในระดับประเทศจนถึงระดับข้ามชาติและที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง จึงได้มีมติที่ 55/61 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2543 ให้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการเจรจาจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตขึ้น คณะทำงานฯ ได้มีการประชุมกัน 7 ครั้ง ในช่วงระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2545 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2546

ในคราวประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ระหว่างวันที่ 9 – 11 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก และหลังจากนั้นจนถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 ที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้ด้วยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และอนุสัญญาฯ จะมีผลบังคับใช้ได้เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน หลังจากวันที่ได้มีการมอบสัตยาบันสาร สาระให้การยอมรับ หรือสารแสดงความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ 30 ซึ่งอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2548 UNCAC ถือว่าเป็นอนุสัญญาที่ทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสนใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างจริงจังมากขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2546 จนถึงปัจจุบันมีประเทศต่างๆทั่วโลก 140 ประเทศได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฉบับนี้และมีประเทศที่ให้สัตยาบัน และภาคยานุวัติอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว 136 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2552) สะท้อนให้เห็นว่าประเทศต่างๆทั่วโลกยอมรับในหลักการความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตรวมทั้ง

การเสริมสร้างความมีคุณธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้ของการบริหารบ้านเมือง ถือได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งโลกและเป็นวาระแห่งชาติในประเทศต่างๆทั่วโลกด้วย⁴

3.1.2 ภาพรวมของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

ค.ศ. 2003

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นี้ถือได้ว่าเป็นอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศฉบับแรกที่ครอบคลุมประเทศต่างๆทั่วโลก โดยให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สินกลับคืน รวมทั้งการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันทางกฎหมายเพื่อการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ หากประเทศต่างๆเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้มากขึ้น โอกาสที่ผู้กระทำทุจริตจะหลบซ่อนตัวหรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดก็จะยิ่งน้อยลง

โดยภาพรวมของอนุสัญญานี้มีดังนี้⁵

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (ข้อ 1-4) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของอนุสัญญาฯ คำจำกัดความต่อคำที่ใช้ในอนุสัญญาฯ ขอบเขตบังคับใช้และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

หมวดที่ 2 มาตรการป้องกันการทุจริต (ข้อ 5-14) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ในบทนี้ทั้งบทกล่าวถึงมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริต จนถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้และที่สำคัญได้ย้ำถึงบทบาทสำคัญของ NGOs และความริเริ่มของชุมชนและเชิควชนรัฐภาคีให้กระตุ้นให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ปัญหาการทุจริตด้วย

หมวดที่ 3 ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ข้อ 14-42) กล่าวถึงการกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญาเพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำผิดอาญาบางอย่างภายใต้บังคับของอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดเป็นการกระทำผิดเพิ่มเติม อนุสัญญานี้ไม่เพียงแต่กล่าวถึงการทุจริตในรูปแบบที่ทราบกันอยู่ทั่วไปเท่านั้น เช่น การให้สินบนและการยกยอกทรัพย์สินของรัฐแต่ยังรวมถึงการกระทำที่สนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การใช้อิทธิพล การปกปิดและฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิด นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (ข้อ 43-50) เน้นย้ำว่าความร่วมมือระหว่างประเทศมีความจำเป็นอย่างมากในการดำเนินงานทุกด้านที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต (การป้องกัน สืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี การยึดและการคืนทรัพย์สินจากการกระทำมิชอบ) กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกันในการรวบรวมและส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม อาศัย ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต

หมวดที่ 5 การติดตามทรัพย์สินคืน (ข้อ 51-59) กล่าวถึงการคืนทรัพย์สิน โดยระบุชัดเจนถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ รวมถึงการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและผู้เป็นเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด

หมวดที่ 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ข้อ 60-62) กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันตลอดจนกับองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคในเรื่องดังกล่าวด้วย

หมวดที่ 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (ข้อ 63-64) กล่าวถึงการกำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวดที่ 8 บทบัญญัติสุดท้าย (ข้อ 65-71) กล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้จัดทำอนุสัญญา

3.1.3 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ บัญญัติอยู่ใน หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ข้อ 1 ความมุ่งประสงค์ ดังนี้⁶

(ก) ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

⁶ ักยณัฐ บางพาน, “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญา เกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 36

(ข) ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน

(ค) ส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

3.1.4 ขอบเขตการบังคับบัญชาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ขอบเขตการบังคับใช้ของอนุสัญญา ฉบับนี้บัญญัติอยู่ในหมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ข้อ 3 ขอบเขตการบังคับใช้ ดังนี้⁷

1. อนุสัญญาฉบับนี้พึงใช้บังคับในเรื่องของการป้องกัน การสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อการทุจริต และในเรื่องของการอายัด การยึด การริบ และการส่งคืนซึ่งสิ่งที่ได้มาจากการกระทำผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้

2. โดยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ ถือว่าเป็นการไม่จำเป็นว่าความผิดประเภทที่ระบุในอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องก่อความเสียหายหรือให้ผลร้ายต่อทรัพย์สินของรัฐแต่อย่างใด เว้นแต่ว่าบทบัญญัติในเรื่องนั้นๆ จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

3.1.5 ระดับการบังคับใช้ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

บทบัญญัติต่างๆ ในอนุสัญญามีระดับของการบังคับใช้ต่างกันโดยสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ คือ⁸

(1) บทบัญญัติที่บังคับให้ดำเนินการ (Mandatory requirements/Obligation to legislate) ซึ่งรัฐภาคีจะต้องดำเนินการโดยจะต้องมีการออกกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งหมดหรือบางส่วนที่กำหนดไว้) เพื่อให้มีมาตรการที่สอดคล้องกับเรื่องดังกล่าวโดยใช้ถ้อยคำ “each state party shall adopt” ในบทที่ 4 (หมวด 1-5)

(2) มาตรการแนะนำให้รัฐภาคีพิจารณานำไปใช้หรือพยายามที่จะยอมรับและดำเนินการ (Optional requirements/Obligation to consider) โดยใช้ถ้อยคำ “shall consider adopting” or “shall endeavor to” ในบทที่ 4 (หมวด 1-5)

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37

⁸ สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร, 2551, หน้า 14

(3) มาตรการที่รัฐภาคีอาจเลือกที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสม (Optional/State Parties may wish to consider) ซึ่งจะใช้คำว่า “may adopt” ในบทที่ 4 (หมวด 1-5) สำหรับหมวด 6-8 ส่วนใหญ่เป็นมาตรการทางบริหารซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องมีการตราหรือแก้ไขกฎหมายภายในจึงไม่ได้มีการจำแนกระดับการบังคับใช้เอาไว้ แต่เป็นพันธกรณีซึ่งโดยรวมแล้วรัฐภาคีก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้

3.1.6 พันธกรณีของประเทศสมาชิกตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

การลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ปัจจุบันมีประเทศที่ร่วมลงนามแล้ว 140 ประเทศ ซึ่งประเทศสมาชิกภาคีที่ให้สัตยาบันมีความผูกพันที่จะต้องอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องตามอนุสัญญาฯ ดังนี้⁹

1. กำหนดมาตรการทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ กำหนดการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษรวมถึงกระบวนการพิจารณาต่างๆ

2. พัฒนาสถาบันต่างๆ ภายในรัฐในการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและดำเนินการกับผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มีการพัฒนาทั้งกฎ ระเบียบ ภายในองค์กรต่างๆ ภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ให้มีนโยบายการปฏิบัติงานและมีความร่วมมือในการป้องกันการทุจริตและมีมาตรการลงโทษหรือสอบสวนต่อผู้กระทำความผิด

3. ความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่างๆ ในการส่งคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด กล่าวคือ กรณีเกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตอันคาบเกี่ยวกันระหว่างรัฐต่างๆ ผู้กระทำความผิดโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดข้ามชาติไปยังอีกรัฐหนึ่ง จึงต้องอาศัยความร่วมมือกัน โดยการอนุวัติกฎหมายภายในของแต่ละรัฐให้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งคืนทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดโอนมา กลับคืนสู่รัฐอันเป็นเจ้าของทรัพย์สินเดิม

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันหลายเรื่องหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้จะขอกล่าวถึงกฎหมายที่มีใจความสำคัญเกี่ยวข้องโดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น โดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁹ ทัศนัยรัฐ บางพาน, “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางอาญา เกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 37

3.2.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นในอดีต และกำหนดให้มีองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่หลักในการควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งคอยติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งและตรวจสอบการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐบาล เป็นต้น ต่อมาเมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขในด้านของการเพิ่มความเข้มแข็งขององค์กรอิสระ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีการบัญญัติถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลและมีบทบัญญัติในเรื่องการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มเติมจากบทที่สองเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ศึกษาได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรมาแล้วในบทที่สอง ส่วนในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเมื่อได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวแล้วพบว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2552 มาตรา 29 ได้กำหนดไว้ว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ซึ่งอาจเป็นเพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว

(1) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการพิจารณาคดีโดยศาลพิเศษศาลเดียวและมีกระบวนการพิเศษ กล่าวคือ ไม่ใช้วิธีผ่านพนักงานสอบสวน โดยกฎหมายกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา¹⁰ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรค 4

รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹¹ โดยให้ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ ป.ป.ช. หรือข้าราชการการเมืองอื่น จำรวย ผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น¹² อีกทั้งยังกำหนดให้การได้สวนข้อเท็จจริงของศาลต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเกณฑ์อีกด้วย¹³ เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยังมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีโดยทั่วไป กล่าวคือ นอกจากจะให้องค์กรอิสระ คือ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ค้นหาความจริงแล้ว ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 277 วรรคสอง ยังกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา 213 ที่กล่าวถึงเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ นอกจากนี้ในมาตรา 277 วรรคท้าย ยังกำหนดห้ามมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา 131 มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญานี้ คือ ศาลสามารถพิจารณาคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกฟ้องคดีอาญาได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เท่ากับให้อำนาจพิเศษเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว โดยไม่ให้อ้างอภิสิทธิ์ใดๆ¹⁴

3.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการต่อต้านการทุจริต พ.ศ. 2542

ในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ริเริ่มแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมุ่งเน้นที่จะให้มีการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ แม้ต่อมาจะมีการตรา

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรค 5

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 277 วรรค 1

¹⁴ แสง บุญเฉลิมวิภาส, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย, วิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 19-20.

พระราชบัญญัติกำหนดบทบาทของคณะกรรมการชุดนี้ (เรียกชื่อย่อว่า ป.ป.ป) ให้ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะอำนาจในการสืบสวนสอบสวนยังไม่เพียงพอ และไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดบัญชี หรือเอกสารใดเหมือนพนักงานสอบสวนทั่วไป อีกทั้งไม่สามารถดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นตำแหน่งเกิน 1 ปีแล้วได้ จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีคำวินิจฉัยอย่างไรจากกรรมการแล้วคำวินิจฉัยนั้นถือเป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้นเท่านั้น การจะสั่งการอย่างใดขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสำหรับการสอบสวนผู้ที่ร้ายวณผิดปกติ แม้จะได้ข้อยุติในคณะกรรมการแล้วจะต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานและพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความเห็นขององค์กรนั้น¹⁵

จากการที่อำนาจของ ป.ป.ป มีปัญหาดังกล่าว จึงมีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้ได้ผล โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ ป.ป.ช มีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹⁶

1. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

2. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

3. ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วยทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสาร

¹⁵ แสง บุญเฉลิมวิภาส, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย, "วิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, (เอกสารไม่มีพิมพ์เผยแพร่) หน้า 17.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 250

ประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

5. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

7. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สังเกตได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญให้อำนาจ ป.ป.ช. ไว้อย่างกว้างขวาง แต่ขณะเดียวกันก็มีระบบตรวจสอบการทำงานของ ป.ป.ช. ด้วย เช่น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา¹⁷

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้นั้นกระทำการใดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 248

ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้และมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด¹⁸ จากที่กล่าวมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงอำนาจ หน้าที่ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งภายหลังจากที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในปี 2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใหม่ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างการถูกเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. นั้น เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า มีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 16 เดิม โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการผู้ใดกระทำความผิดต่อกรดำรงตำแหน่งเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้¹⁹

2. ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 59 และมาตรา 60 เดิม โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นการแก้ไข

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 249

¹⁹ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา 10

จำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอจากเดิมห้าหมื่นรายชื่อลดลงเหลือสองหมื่นรายชื่อเพื่อให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²⁰

3. ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวดที่ 9/1 การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต²¹ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้กล่าวหาผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์ ผู้ให้ถ้อยคำ ผู้แจ้งเบาะแส ให้ถือเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา และในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งแก่บุคคลดังกล่าว ให้บุคคลผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมีสิทธิขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย หรือกรณีผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน และได้รับยกย่องจากการกระทำดังกล่าวอีกด้วย เป็นต้น

4. ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวดที่ 9/2 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด²² โดยกำหนดให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดได้รับแต่งตั้งโดยกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับประชาชนและส่วนราชการเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนในทุกระดับได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการทุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลในทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พิจารณา เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องและกลั่นกรองเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย

²⁰ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา 38

²¹ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา 60

²² ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. มาตรา 61

3.2.3 บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญามีบทกำหนดความผิดลงโทษเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้หลายมาตรา โดยบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 147-166 ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้ล้วนแต่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับเงินหรือยอมจะรับสินบน²³ ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ก่อน²⁴ ความผิดฐานเจ้าพนักงานหาประโยชน์จากกิจการในหน้าที่²⁵ ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตในการเรียกเก็บรายได้²⁶ ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตช่วยเหลือเกี่ยวกับการบัญชี²⁷ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต²⁸ เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวนี้ ผู้เสียหายหรือรัฐเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีอาญาได้ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดถึงความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอีกด้วย โดยบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 200 ถึง มาตรา 205 เช่น กรณีเจ้าพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญากระทำการอันเป็นการมิชอบเพื่อช่วยบุคคลมิให้ต้องรับโทษหรือให้รับโทษน้อยลง²⁹ หรือกรณีเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง³⁰

3.2.4 บทบัญญัติในกฎหมายอื่น ๆ

(1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

คำว่า “ฟอกเงิน” (Money Laundering) หมายถึงการกระทำใดๆที่ทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดแปรสภาพเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาเหมือนถูกต้องตาม

²³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

²⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 150

²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152

²⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 154

²⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 156

²⁸ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

²⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200

³⁰ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 201

กฎหมาย ซึ่งมีหลายรูปแบบ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย กฎหมายฉบับนี้เป็นอีก มาตรการหนึ่งทีออกมากเพื่อป้องกันและปราบปรามการได้เงินมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกวันนี้ได้เปลี่ยนรูปแบบไปจนมีลักษณะสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้ง มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยด้วย มีกระบวนการปรับเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิด กฎหมายให้ดูเป็นเงินบริสุทธิ์³¹ โดยความผิดที่จะนำกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาใช้บังคับ คือ³² ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ การค้าหญิงและเด็กโดยเน้น เฉพาะที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดูแลกิจการการค้าประเวณี ความผิดเกี่ยวกับการซื้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยกยอก หรือซื้อโกงตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่า ด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วย หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมี ประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอำนาจอั้งยี่หรือ ช่องโจร ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ความผิดเกี่ยวกับ การก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการ พนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อย คนหรือมีวงเงินในการกระทำผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทำหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ โดยมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ซึ่งเป็น ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ เป็น หน่วยงานด้านธุรการและด้านอื่นๆให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ใน ด้านของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากมุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดโดยตรงแล้ว กฎหมายยังกำหนดโทษสำหรับผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย คือ กำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องต้องรายงาน กิจกรรมที่ต้องสงสัยต่อเจ้าพนักงาน มิฉะนั้นจะมีความผิด นอกจากนี้ยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจ ยึดใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย³³

³¹ แสง บุญเฉลิมวิภาส, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย, วิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 20

³² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3

³³ แสง บุญเฉลิมวิภาส, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย, วิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 22

(2) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ จากการที่รัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก จึงสมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น³⁴ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการตรวจสอบและไต่สวนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนของสังคมไทยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่สอง

(3) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

การปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบได้ว่าการดำเนินงานในแต่ละหน่วยงานและในเรื่องต่างๆ เป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากข้อมูลข่าวสารในขั้นตอนต่างๆ ในการทำงานของรัฐได้รับการเปิดเผย ประชาชนผู้เกี่ยวข้องก็สามารถที่จะตรวจสอบได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้คำนิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” ไว้อย่างกว้างขวาง คือ ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน

³⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

หนังสือ แผ่นผัง ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้³⁵

สาระสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คือ³⁶

1. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป ได้แก่
 - ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ทั่วไปในราชกิจจานุเบกษา³⁷
 - ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู³⁸
 - ข้อมูลข่าวสารที่คัดเลือกไว้ให้ประชาชนศึกษาค้นคว้า(เอกสาร

ประวัติศาสตร์)³⁹

- ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการอื่น ๆ

2. ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยเป็นการเฉพาะ⁴⁰

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยปกติจะเปิดเผยต่อเฉพาะตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้เว้นแต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณี หากการเปิดเผยนั้นมีประโยชน์ต่อสาธารณะ

3. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย มี 2 ลักษณะ ได้แก่⁴¹

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ มีกำหนดอายุให้เผยแพร่ได้หลังจากที่มีการจัดทำเอกสารนั้น 75 ปี

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน มีกำหนดอายุ 20 ปี

³⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4

³⁶ นรินทร์ นำเจริญ, แนวคิดเรื่องกฎหมายการสื่อสารมวลชน, www.narinsite.com (ข้อมูล ณ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553)

³⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7

³⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9

³⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 26

⁴⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 25

⁴¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14 และ 15

โดยคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลยพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(4) พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

การดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำการทุจริตมาลงโทษ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อพิสูจน์ความผิด ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับพยานบุคคลนั้นมักจะประสบปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย เพราะพยานมักจะเกิดความเกรงกลัวโดยเฉพาะในคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพล จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 โดยนิยามของคำว่า “พยาน” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน ซึ่งการให้ความปลอดภัยแก่พยานตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของพยาน ทั้งก่อน ขณะ และหลังมาเป็นพยาน⁴² ทั้งนี้โดยแบ่งมาตรการในการคุ้มครองพยานเป็น 2 กรณี คือ มาตรการทั่วไป และมาตรการพิเศษ ในการคุ้มครองพยานตามมาตรการทั่วไปนั้น กฎหมายบัญญัติให้พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ศาล หรือสำนักงานคุ้มครองพยาน แล้วแต่กรณี อาจจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นเป็นการสมควร โดยต้องได้รับความยินยอมจากพยานด้วย และให้รวมถึงการจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ปลอดภัย เว้นแต่พยานจะไม่ให้ความยินยอม และการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยาน และลักษณะของคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง⁴³ นอกจากนี้ยังอาจใช้มาตรการดังกล่าวในการให้ความคุ้มครองแก่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานได้อีกด้วย ในด้านของมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานนั้น พยานในคดีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เท่านั้นที่สามารถได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษได้⁴⁴

⁴² พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 3

⁴³ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 6

⁴⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 8

(1) คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา

(3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็กเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น ความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี

(4) คดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม

(5) คดีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น

(6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

3.3 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม

การมีส่วนร่วมของสังคมในการต่อต้านการทุจริตคือหลักการสำคัญประการหนึ่งที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 กำหนดไว้ให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม ซึ่งบทบัญญัติโดยตรงในการส่งเสริมให้สังคมมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต คือ บทบัญญัติตามข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม โดยสามารถพิจารณาสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าว และกฎหมายไทยที่มีความเกี่ยวข้องได้ดังนี้

3.3.1 สาระสำคัญตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม

บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม มีดังนี้⁴⁵

“1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมภายในขอบเขตวิถีการของตน และโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคล และกลุ่มต่างๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กร

⁴⁵ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลอดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. , หน้า 285-286

ระดับชุมชนท้องถิ่น ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต และเพื่อให้สาธารณชนเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับความมีอยู่ สาเหตุและความร้ายแรง และภัยคุกคามซึ่งเกิดจากการทุจริต ทั้งนี้ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมควรดำเนินการโดยมาตรการเช่นดังต่อไปนี้

(ก) การเพิ่มพูนความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการตัดสินใจ

(ข) การประกันว่าสาธารณชนมีทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(ค) การดำเนินกิจกรรมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนเพื่อสนับสนุนการไม่ยอมอดทนต่อการทุจริตตลอดจนแผนการศึกษาของรัฐบาลซึ่งรวมถึงหลักสูตรของโรงเรียนและมหาวิทยาลัย

(ง) การเคารพ ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาได้มา และตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต โดยเสรีภาพนั้นอาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ต้องมีเพียงเช่นที่กฎหมายกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น

1. เพื่อการเคารพในสิทธิและชื่อเสียงของบุคคลอื่น

2. เพื่อการคุ้มครองความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของ

สาธารณชนหรือสุขอนามัยหรือศีลธรรมอันดีของสาธารณชน

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อประกันให้หน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการกล่าวถึงในอนุสัญญานี้เป็นที่รู้จักของสาธารณชนและในกรณีที่เหมาะสมให้ประชาชนมีทางเข้าถึงหน่วยงานเช่นว่าได้ในกรายงานซึ่งรวมถึงการรายงานโดยไม่เปิดเผยชื่อผู้รายงานเกี่ยวกับเหตุการณ์ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าจะก่อให้เกิดความผิดที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญานี้ ”

มาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการบังคับ⁴⁶ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของสังคมนั้น หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชน องค์กรเอกชน กล่าวคือ ประชาชน หรือกลุ่มประชาชนต่างๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐ โดยหลักการสำคัญตามข้อ 13 แห่งอนุสัญญานี้มุ่งเน้นไปที่การสร้างมาตรการในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และเน้นถึงการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งตามบทบัญญัติข้อ 13 แห่งอนุสัญญานี้ก็ได้ยกตัวอย่างของมาตรการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เช่น การเพิ่มพูนความโปร่งใสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาคประชาสังคม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มหลักสูตรการศึกษาในเรื่อง

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 286

การทุจริตคอร์รัปชันเพื่อปลุกฝังและสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชน ส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งเสริมให้ประชาชนมีทางเข้าถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต เป็นต้น ทั้งนี้รัฐภาคีอาจมีมาตรการอื่นนอกเหนือไปจากที่ยกตัวอย่างไว้ในบทบัญญัติตามข้อ 13 แห่งอนุสัญญานี้ได้ ซึ่งเมื่อได้พิจารณากฎหมายไทยส่วนใหญ่แล้วนั้น ประเทศไทยมีหลักการที่ครอบคลุมบทบัญญัติตามอนุสัญญาฯ ข้อ 13 นี้้อยู่บ้างแล้ว แต่อย่างไรก็ตามหลักการหรือมาตรการดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในการใช้บังคับอยู่ และในบางกรณีอาจยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งสามารถพิจารณากฎหมายไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติข้อ 13 แห่งอนุสัญญาได้ตามหัวข้อต่อไป

3.3.2 กฎหมายไทยที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม

กฎหมายไทยที่มีความสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งกฎหมายบางฉบับอาจมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่บ้างน้อยบ้าง เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบ⁴⁷ เป็นต้น โดยผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงบทกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงและมีลักษณะเด่นดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่สอดคล้องตามอนุสัญญาข้อ 13 มีอยู่หลายมาตราด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านของการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทุจริต มีบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในเรื่องดังกล่าว คือ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”⁴⁸

⁴⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 วรรค 2

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 45 วรรค 1 และวรรค 2

การส่งเสริมสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยมีหลักการอยู่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴⁹

ในกรณีของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁵⁰

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น⁵¹

ส่วนในด้านการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมีเพียงหลักการอยู่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น โดยการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนกันในทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งไม่มีรายละเอียดในการส่งเสริมการดำเนินการอย่างอื่นใดมากกว่าที่กล่าวมา⁵²

(2) กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

องค์กรอิสระหรือองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและ

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 271 วรรคท้าย

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 87

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64

ปราบปรามการทุจริตโดยสามารถแจ้งข้อร้องเรียนหรือข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางที่มีชอบของเจ้าหน้าที่รัฐแก่องค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยตรวจรับเป็นกรณีเฉพาะราย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ร่ำรวยผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งนี้รายละเอียดในการให้ข้อมูลแก่องค์กรอิสระดังกล่าวได้กล่าวมาโดยละเอียดแล้วในบทที่สอง

(3) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นกฎหมายหนึ่งที่มีหลักการสอดคล้องโดยตรงตามหลักการในอนุสัญญาข้อ 13 นี้ โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า “การประกันว่าสาธารณชนมีทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ทั้งนี้ตามหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ปัจจัยสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารคือการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกจำกัดจากดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่เป็นธรรม เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานราชการต้องทำงานอย่างโปร่งใสและให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ อีกทั้งยังมีหลักเกณฑ์สำคัญในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” จากวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นกฎหมายที่สำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งหากประเทศไทยสามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การผลักดันให้ประชาชนอยากมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตก็จะสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้หลักเกณฑ์สำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารผู้ศึกษาได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่สอง และบทที่สามข้างต้น

(4) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นบทกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแจ้งข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้และวิธีการทำให้ข้อมูลได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่สอง

(5) บทบัญญัติในกฎหมายอาญา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น เปิดโอกาสให้เอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 2 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าว แต่การดำเนินคดีอาญาในความผิดบางฐาน เช่น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ที่กฎหมายเปิดช่องให้เอกชนสามารถฟ้องคดีได้ในฐานะผู้เสียหายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีในฐานความผิดเหล่านี้จะมีปัญหาอุปสรรคมาก เช่น ปัญหาในการแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งจะต้องยุ่งเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือได้หลักฐานมาครบก็ยากที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ ดังนั้นคดีที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงเป็นบทบาทโดยตรงของรัฐ จนปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาว่า คดีความผิดอาญาต่อรัฐเหล่านี้ รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้อง แต่ถ้าเอกชนได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องจากการกระทำผิดในหมวดนี้ ก็ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) ได้เช่นกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 177/2508, 2583/2522, 533/2541)

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวทำให้บทบาทของเอกชนที่จะฟ้องคดีอาญามีข้อจำกัดขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้พิพากษาในแต่ละคดี ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่ศาลฎีกาวางเป็นแนวบรรทัดฐานไว้ก็คือ ถ้าเอกชนผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดของเจ้าพนักงานเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดด้วย ก็ไม่สามารถอ้างตนเองเป็นผู้เสียหาย เพราะถือว่ามิใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2519, 1573/2520, 481/2524)⁵³ อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือ หลายกรณีผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพล ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัว จนปล่อยให้เรื่องเงียบไปและไม่มีการตรวจสอบ ทั้งนี้เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีอยู่ยังขาดมาตรการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐที่รัดกุมเพียงพอ อีกทั้งยังได้แยกขั้นตอนการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาดจึงทำให้ขาดการ

⁵³ แสง บุญเฉลิมวิภาส, “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย,” วิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 10

ตรวจสอบ⁵⁴ ระบบเช่นนี้ต่างไปจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยมีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ

3.4 บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดเป็นมาตรการสำคัญในการให้หลักประกันแก่บุคคลผู้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และต้องการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตที่ตนเองพบเห็นต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบ ทั้งนี้รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้มแข็งในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวให้ปลอดภัยจากการข่มขู่ คุกคามต่อ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ ฯลฯ ของบุคคลผู้กระทำ ความผิดที่มีอิทธิพล ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองบุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงนี้จำเป็นต้องเป็นมาตรการที่สร้างความมั่นใจให้แก่บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงเพื่อให้บุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำผิดมีความมั่นใจที่จะเปิดเผยข้อมูลให้แก่ภาครัฐ

3.4.1 สำคัญตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด มีดังนี้⁵⁵

“ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาบรรจุไว้ในระบบกฎหมายภายในของตนซึ่ง มาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้โดยสุจริตและโดยมีเหตุผลสมควรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้พ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ”

บทบัญญัติตามข้อ 33 แห่งอนุสัญญา นี้เป็นกรณีกำหนดให้รัฐภาคีพิจารณาจัดให้มีกฎหมายและมาตรการอันเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบ และโดยที่บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงนี้ยังไม่อยู่ในฐานะที่เป็นพยานในคดีตามที่กำหนดไว้ในเรื่องการคุ้มครองพยานตามข้อ 32 เพราะถือว่าเป็น

⁵⁴ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2538, หน้า 14. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 11

⁵⁵ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลอดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 352

บุคคลที่ให้ข้อมูลเพื่อเริ่มต้นตรวจสอบการกระทำอันเป็นการทุจริต หรือเพื่อให้รู้ว่ามีเหตุการณ์อันเป็นการทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรหน่วยงานของรัฐแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นบุคคลผู้เปิดโปงการทุจริต ซึ่งกฎหมายหลายประเทศอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย เรียกบุคคลผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตนี้ว่า “Whistleblower”

แนวคิดเรื่อง “Whistleblower” เป็นที่ยอมรับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตนั้นมีประสิทธิภาพ และถือว่าเป็นกรณีที่บุคคลอยู่ในสังคมจะต้องร่วมกันช่วยเฝ้าระวังสอดส่องดูแลและรายงานการทุจริตต่อเจ้าหน้าที่รัฐหรือร่วมกันตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งก็เป็นส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือของภาคประชาสังคมด้วย และการที่บุคคลผู้นั้นจะเปิดเผยข้อมูลการทุจริตต่อเจ้าหน้าที่รัฐถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิตามสภาพแห่งสิทธิที่เป็นสิทธิประเภทเดียวกันกับสิทธิเสนอข้อมูลเรื่องร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐ บุคคลผู้ให้ข้อมูลเช่นว่านี้ย่อมได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้วยเพราะผู้ให้ข้อมูลทุจริตหรือเปิดโปงการทุจริตอาจได้รับการตอบโต้ (reprisal) หรือถูกทำละเมิดได้ด้วยวิธีการต่างๆ จากเหตุที่ได้เปิดเผยหรือเปิดโปงข้อมูลการทุจริตนั้น เช่น อาจถูกข่มขู่ ถูกทำร้ายร่างกาย หรือกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา อาจถูกตอบโต้โดยการถูกโยกย้าย การลดขั้นเงินเดือน หรือถูกตัดเงินเดือนได้ หากผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กระทำการทุจริตตามที่ผู้ให้ข้อมูลได้รายงาน⁵⁶ โดยอาจพิจารณากฎหมายไทยที่มีความเกี่ยวข้องได้ตามหัวข้อต่อไป

3.4.2 กฎหมายไทยที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติตามอนุสัญญา ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด บังคับใช้โดยตรงกับเรื่องดังกล่าว แต่อาจพิจารณากฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับในการคุ้มครองบุคคลผู้รายงานข้อมูลให้แก่ภาครัฐได้ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีหลักการรับรองให้ประชาชนมีสิทธิในการติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 352

โดยมีเงื่อนไขอยู่ว่า บุคคลผู้ให้ข้อมูลนั้นต้องให้ข้อมูลโดยสุจริต กล่าวคือ เชื่อโดยสุจริตว่าข้อมูลที่ตนให้ นั้นเป็นความจริง โดยมีหลักการสำคัญ คือ

“บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง”⁵⁷

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้บัญญัติชัดเจนว่ามาตรการในการคุ้มครองแก่บุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงนั้นมีอยู่อย่างไรและจะนำบทกฎหมายใดมาใช้บังคับ

(2) กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ากฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแจ้งข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระนั้นๆ ซึ่งตามกฎหมายขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่ภาครัฐแตกต่างกันไป โดยส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการในการปกปิดชื่อ ที่อยู่ ของบุคคลที่ให้ข้อมูลการทุจริตแก่ภาครัฐ แต่บางหน่วยงานก็มิได้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลอย่างชัดเจน ทั้งนี้รายละเอียดของมาตรการของแต่ละองค์กรได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่สอง

(3) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา นอกจากนี้กรณีบุคคลผู้ให้ข้อมูลเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายยังกำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเพื่อเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองได้อีกด้วย โดยรายละเอียดได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่สอง

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 62

(4) พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

คำว่า "พยาน" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 หมายถึง พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มีให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน⁵⁸ ซึ่งจากนิยามความหมายของคำว่า "พยาน" ตามกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่ภาครัฐยังไม่อยู่ในฐานะที่เป็นพยานในคดี เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่ให้ข้อมูลเพื่อเริ่มต้นตรวจสอบการกระทำอันเป็นการทุจริต หรือเพื่อให้รู้ว่ามี การทุจริตเกิดขึ้นในองค์กรหน่วยงานของรัฐแล้ว ดังนั้นตราบไต่บุคคลผู้ให้ข้อมูลยังไม่ได้อยู่ในฐานะพยานของคดี ก็ยังไม่สามารถได้รับการคุ้มครองตามมาตราการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาได้ จึงต้องใช้มาตรการในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลตามกฎหมายขององค์กรที่ตนเองได้ยื่นเรื่องร้องเรียนหรือให้ข้อมูลตามที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็ได้มีบทบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สอง

(5) บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา

ในกรณีที่บุคคลผู้ให้ข้อมูลถูกคุกคามข่มขู่จากผู้มีอิทธิพลเนื่องจากการที่ได้ให้ข้อมูลการทุจริตแก่องค์กรภาครัฐ อาจใช้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้ตนเองได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายในเรื่องความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพได้ดังนี้

ความผิดต่อเสรีภาพ " ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจำยอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเองหรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายจนผู้ถูกข่มขืนใจต้องกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้นหรือจำยอมต่อสิ่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคแรกได้กระทำโดยมีอาวุธ หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือได้กระทำเพื่อให้ผู้ถูกข่มขืนใจทำ ถอน ทำให้เสียหาย หรือทำลายเอกสารสิทธิอย่างใด ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁵⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา มาตรา 3

ถ้ากระทำโดยอำนาจอัยย์หรือช่องโหว่ ไม่ว่าจะอัยย์หรือช่องโหว่นั้นจะมีอยู่หรือไม่ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท”⁵⁹

อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนผู้ให้ข้อมูลต้องดำเนินการแจ้งความเพื่อให้อัยการฟ้องร้องเรื่องดังกล่าวต่อศาลนั้น อาจใช้ระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษซึ่งบางกรณีอาจไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ทั้งนี้เพราะคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นการกระทำผิดที่ผู้มีอำนาจทางการเมือง และนักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด การให้ประชาชนธรรมดาต้องต่อสู้กับกลุ่มผู้กระทำผิดหรืออาจเรียกว่ากลุ่มอิทธิพลมืดด้วยตนเองโดยใช้กระบวนการในการคุ้มครองทางศาลดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนไม่อยากจะเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านหรือให้ข้อมูลการทุจริตแก่ภาครัฐได้ เพราะกลัวการข่มขู่คุกคามจากกลุ่มบุคคลดังกล่าว ไม่คุ้มที่จะเสี่ยง และเป็อหน่วยกับกระบวนการยุติธรรมได้

3.5 การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตถือเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศที่ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตบรรลุผลและมีประสิทธิภาพ โดยในบทนี้จะทำการศึกษาดังกล่าวถึงกฎหมายและมาตรการที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่ส่งผลให้การปราบปรามการทุจริตในทั้งสองประเทศดังกล่าวมีประสิทธิภาพ

3.5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตย ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค คือ พรรครีพับลิกัน และพรรคเดโมแครต และประกอบไปด้วยมลรัฐ 50 มลรัฐ โดยบรรดามลรัฐทั้งปวงยังคงมีความเป็นอิสระในบางเรื่อง โดยอำนาจของมลรัฐ (State) จะแตกต่างจากอำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งมีอำนาจส่วนใหญ่เกี่ยวกับกรณีระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐ และกรณีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศอื่นๆ ดังนั้นเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ภายในมลรัฐของแต่ละมลรัฐโดยเฉพาะและไม่เกี่ยวกับมลรัฐอื่น และไม่ปรากฏจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดว่าอยู่ในอำนาจของรัฐบาลกลาง มลรัฐนั้นย่อมมีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุด เพราะแต่ละมลรัฐมีรัฐบาลเป็นของตนเอง มีผู้ว่าการรัฐเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน่วยราชการต่างๆเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการต่างๆภายในมลรัฐ แต่ละมลรัฐมีเมืองหลวงของ

⁵⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 309

ตนเอง มีรัฐสภาของตนเอง มีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลสูงสุดของมลรัฐเอง และมีการออกกฎหมายของตนเองได้แต่ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นการแปลกที่การกระทำในเรื่องเดียวกัน บางกรณีอาจเป็นความผิดในรัฐหนึ่งและอาจไม่เป็นความผิดในอีกรัฐหนึ่งก็ได้⁶⁰

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นภาคีในอนุสัญญาอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต เช่น อนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ว่าด้วยการรณรงค์ต่อต้านการติดสินบนเจ้าพนักงานของต่างประเทศในธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ อนุสัญญาระหว่างประเทศอเมริกันเพื่อต่อต้านการทุจริต อนุสัญญากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาของคณะมนตรีแห่งยุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต⁶¹ สำหรับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาให้สัตยาบัน ณ วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ภายหลังจากการลงนาม 3 ปี (ลงนามเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546) ก่อนหน้าที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เตรียมพร้อมการเป็นภาคีในอนุสัญญา 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศอเมริกันเพื่อต่อต้านการทุจริต และอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ว่าด้วยการรณรงค์ต่อต้านการติดสินบนเจ้าพนักงานของต่างประเทศในธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ จึงทำให้กระบวนการเตรียมพร้อมสำหรับอนุสัญญาฉบับนี้นั้นเป็นไปโดยไม่ยุ่งยากมากนัก⁶²

3.5.1.1 สภาพปัญหาการทุจริต

การที่รูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบสหพันธรัฐ แต่ละมลรัฐมีรัฐบาลและมีกฎหมายเป็นของตนเอง ดังนั้นคำจำกัดความของการทุจริตคอร์รัปชันจึงแตกต่างกันไปตามที่แต่ละมลรัฐกำหนดขึ้นในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระดับคะแนนอยู่ที่ 6.9-8.0⁶³ โดยแนวโน้มการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีคดีการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพียงไม่กี่คดีเท่านั้น เช่น รัฐมนตรีบางส่วนในสมัยประธานาธิบดี บิล คลินตัน ถูกสืบสวนสอบสวนแต่ก็ไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ใน

⁶⁰ กอบกุล จันทวโร, “ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและระบบกฎหมายของไทย,” สำนักงาน ป.ป.ส. หน้า 1 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁶¹ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. , หน้า 118

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 119

⁶³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table (ข้อมูล ณ วันที่ 23 มกราคม 2552)

บางกรณีเจ้าหน้าที่รัฐถูกกล่าวหาต่อประชาชนว่ากระทำการทุจริตแต่ก็เป็นไปได้ยากสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐระดับเลขาธิการ (เมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น คือ ระดับรัฐมนตรี) ที่จะถูกกล่าวหา เช่นนั้น เช่น ไมค์ เอสปี (Mike Espy) อดีตเลขาธิการกระทรวงเกษตรถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดฐานติดสินบนและยอมรับสินบน แต่สุดท้ายก็ไม่พบว่ามีผิด การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่แล้วจะเกิดขึ้นในรูปแบบของการให้เงินสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นรูปแบบการทุจริตที่เรียกว่าเป็นการคอร์รัปชันในกระบวนการทางการเมือง (corruption of political process) กล่าวคือ ผู้บริจาคเงินสนับสนุนในการหาเสียงทั้งในแบบที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายต้องการบางสิ่งตอบแทนจากการบริจาคเงินซึ่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งก็แทบจะไม่ได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวทางการเงินใดๆเลย⁶⁴ แต่ผลประโยชน์จะเกิดขึ้นในรูปของการออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริจาคเงิน ดังนั้นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างจึงไม่ได้ถูกพบเห็นบ่อยนัก จนมีบทความกล่าวไว้ว่า “หากคุณเป็นคนร่ำรวยในอเมริกาและต้องการบางสิ่งบางอย่าง คุณไม่จำเป็นต้องติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐหรือเลือกตั้งเจ้าหน้าที่คนนั้นเข้าไปดำรงตำแหน่ง เพียงแค่คุณบริจาคเงินที่มีอยู่ในการหาเสียงเลือกตั้ง และแสดงความสนใจในกฎหมายเมื่อกฎหมายถูกร่างเงินบริจาคของคุณจะเป็นที่จดจำเสมอ”⁶⁵ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศอเมริกานั้น ประธานาธิบดีผู้เป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี จะเป็นผู้แต่งตั้งตำแหน่งต่างๆของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วยรัฐมนตรีขึ้นไป ทั้งนี้โดยทั่วไปผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงดังกล่าวจะอยู่ในตำแหน่งอย่างน้อยแค่ในสมัยแรกที่ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเท่านั้น แม้ประธานาธิบดีจะถูกเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่อีกหนึ่งสมัยก็ไม่เป็นเรื่องปกติที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมต่อไป จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงรู้ว่าต้องวางแผนอนาคตตัวเองอย่างไรในการทำงานอื่นๆภายหลังหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว⁶⁶ ดังนั้นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสหรัฐอเมริกาจึงเกิดขึ้นไม่บ่อยนัก

⁶⁴ Anthony Didrick Castberg, Corruption in Japan and The US, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no56/56-33.pdf (ข้อมูล ณ วันที่ 21 มกราคม 2553)

⁶⁵ <http://iiipublishing.blogspot.com/2007/05/corruption-in-usa.html> (ข้อมูล ณ วันที่ 22 มกราคม 2553)

⁶⁶ Anthony Didrick Castberg, Corruption in Japan and The US, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no56/56-33.pdf (ข้อมูล ณ วันที่ 21 มกราคม 2553)

3.5.1.2 แนวคิดและบทบาทในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต

บทบาทของภาคประชาสังคมจะยังคงเป็นแกนกลางในสหรัฐอเมริกาเพื่อที่จะประกันได้ว่าได้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ และอนาคตของการป้องกันการทุจริตขึ้นอยู่กับ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาสังคมที่มากขึ้น⁶⁷ รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านวิชาการ ทรัพยากรการเงิน การเข้าถึงข้อมูล ตลอดจนระยะห่างทางการเมืองที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย และมีประชากรเป็นจำนวนมากจากหลายเชื้อชาติ จึงทำให้ประชาชนกล้าคิดกล้าแสดงออกในด้านของการบริหารปกครองประเทศ และด้านต่างๆ ประกอบกับประชาชนรู้จักการใช้สิทธิใช้เสียงของตนตามที่กฎหมายรับรองทำให้การเมืองการปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้การที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตใช้บังคับอยู่หลายเรื่องหลายฉบับและมีการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตดังกล่าวมานาน ซึ่งนอกจากการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศหรือภายในมลรัฐของแต่ละมลรัฐแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตหลายเรื่องด้วยกัน จึงทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีวิวัฒนาการและมีพัฒนาการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตมายาวนาน ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกาย่อมต้องมีบทบาทอย่างสำคัญในการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตทำให้ปัญหาการทุจริตของประเทศสหรัฐอเมริกามีจำนวนไม่มากนัก และถูกจัดอันดับให้อยู่ในลำดับต้นๆ ในระดับโลกให้เป็นประเทศที่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน้อย

3.5.1.3 กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองเป็นรูปแบบสหพันธรัฐ ดังนั้นจึงอาจมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่หลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของมลรัฐ หรือกฎหมายกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา การศึกษาในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะขอศึกษาเฉพาะกฎหมายกลางของสหพันธรัฐและกฎหมายที่มีบทบาทเด่นชัด

⁶⁷ Nancy Boswell, "The Role of Civil Society in Securing Effective and Sustainable Reform." In Transforming the Culture of Corruption. E-Journal USA Vol. 11 No. 12, 2006. Pp.22-24. อ้างถึงใน แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, "การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003," รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลเกล้าฯ ถวายสำนักงาน ป.ป.ช., หน้า 118

สอดคล้องตามอนุสัญญาข้อ 13 นี้ โดยจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์สำคัญตามกฎหมายในแต่ละเรื่องอย่างคร่าวๆเท่านั้น

(1) กฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act – FOIA)

เดิมประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการพิมพ์ไว้ในบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The First Amendment) โดยที่ไม่มีการกล่าวถึงสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ได้มีการบัญญัติสิทธิในการขอตรวจเอกสารขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 3 ของ Administrative Procedure Act, 1946 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการต่างๆ ต้องพิมพ์ กฎ ข้อบังคับและเอกสารการทำงาน การบริหาร เพื่อเผยแพร่ ต้องจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจค้นบรรดาความเห็นของราชการและคำสั่งต่างๆ ไปด้วย แต่เอกสารราชการอาจไม่เปิดเผยก็ได้ ถ้าเป็นความลับอันจะเป็นประโยชน์เพื่อสาธารณะ หรือเป็นความลับด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งที่สมควร และบรรดากฎหมายรวมทั้งความเห็นหรือคำสั่งของราชการก็ให้เปิดเผยได้เฉพาะแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยสมควรเท่านั้น ดังนั้นในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information Act, 1966:FOIA(1966)) เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของกฎหมายเดิม กฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนหลักการพื้นฐานจากประชาชนควรจะรู้ เป็นประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะรู้ โดยหลักการเอกสารต่างๆ เป็นสมบัติของประชาชน และสิ่งสำคัญคือกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างรากฐานให้แก่การปฏิรูปที่ตามมาภายหลังคือประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับรู้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลของตน และรู้ว่ารัฐบาลกำลังทำอะไรอยู่ ซึ่ง FOIA (1966) ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถรับรู้และตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการได้ 3 วิธี คือ⁶⁸

1. การพิมพ์แพร่หลาย (Publication)

กฎหมายนี้วางหลักให้พิมพ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของส่วนราชการบางประเภทแพร่หลาย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงพันธะทางกฎหมาย และถือว่า “คำสั่งหรือกฎ” ซึ่งมีได้พิมพ์แพร่หลายไม่มีผลใช้บังคับกับประชาชน เว้นแต่ประชาชนได้ทราบข้อความของกฎหรือคำสั่งนั้นตามความเป็นจริง การพิมพ์นี้ส่วนใหญ่จะพิมพ์ปรากฏในราชกิจจานุเบกษาหรือในบางกรณีจัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ของเอกชน

⁶⁸ อรรถพล ใหญ่สว่าง และวัชรวิทย์ ไชยสาร, สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541),

2. การจัดระบบตรวจค้นให้ประชาชนทั่วไปเข้าตรวจค้นได้เอง

(Public Inspection)

ข่าวสารประเภทที่ไม่มีความสำคัญถึงระดับที่จะต้องจัดพิมพ์ แต่มีความสำคัญระดับหนึ่ง กฎหมายจัดให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจค้นได้ทันที ทั้งนี้เพื่อให้สามารถที่จะติดต่อและเข้าใจการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้ เช่น คำสั่ง คำแถลงนโยบาย คู่มือปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คำชี้แจงต่างๆ โดยมีการจัดทำดัชนีและสถานที่เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจดูหรือค้นคว้าเองได้ และอาจนำออกโดยขอสำเนาได้เสมอ ในกรณีขอตรวจค้นคำสั่งเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจว่าจะสอบสวนหรือไม่ จะมีการฟ้องคดีหรือไม่ ถือว่าเป็นข้อมูลที่ควรจัดให้มีการตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป แต่ในกรณีคู่มือ คำชี้แจง เกี่ยวกับการเงิน การจัดยานพาหนะ การบริหารงานบุคคล และที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของราชการเหล่านี้แล้ว ถือว่าไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประชาชน จึงไม่ถือว่าอยู่ในบังคับที่จะต้องเปิดเผย การให้ประชาชนเข้าตรวจค้นได้ตามกฎหมายนั้น หากส่วนราชการใดไม่จัดให้มีการตรวจค้นได้เป็นการทั่วไป กฎหมายก็ยังมิให้ส่วนราชการนั้นนำมาอ้างอิงเป็นบรรทัดฐานที่ใช้บังคับแก่ประชาชนเว้นแต่จะเป็นเรื่องที่ประชาชนรู้เป็นการทั่วไปอยู่แล้วเท่านั้น

3. การจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย (Individual Inspection)

นอกจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว บรรดาข่าวสารทั้งหมดจะต้องเปิดเผยโดยการจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องเปิดเผย โดยประชาชนต้องร้องขอต่อหน่วยงานราชการว่าต้องการข้อมูลข่าวสารเรื่องอะไร และหน่วยงานราชการจะต้องค้นให้ได้แม้จะไม่ได้ในทันทีก็จะสามารถหาได้ในเวลาพอสมควร

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้มาเป็นเวลานาน และได้มีการแก้ไขกฎหมาย FOIA (1966) หลายครั้ง นอกจากนี้ยังได้มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Act, 1974) ที่ไม่เพียงแต่จะอนุญาตให้บุคคลสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนซึ่งอยู่ในครอบครองดูแลของรัฐบาลกลางเท่านั้น แต่ยังให้สิทธิที่จะแก้ไขเพิ่มเติมลบทิ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนเองที่ไม่ถูกต้องบางส่วนหรือทั้งหมดรวมทั้งให้สิทธิในการฟ้องคดีกับหน่วยงานที่ปฏิเสธไม่ยอมแก้ไขเพิ่มเติมหรือปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลได้⁶⁹ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร และกฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคลไม่เพียงแต่จะสร้างรากฐานทางกฎหมายสำหรับนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสของรัฐบาลแต่ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25

ต้องจัดทำคู่มือที่ชัดเจนว่าด้วยการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสของรัฐบาล เพื่อให้
นโยบายมีความโปร่งใส⁷⁰

(2) การคุ้มครองสื่อมวลชน (Freedom of Expression) ตามบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1
ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา (First Amendment of the Bill of Rights)

ในสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย
รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง
โดยมีบทบัญญัติให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเอาไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของ
รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา (First Amendment of the Bill of Rights) ความว่า

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or
prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the
press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government
for a redress of grievances”

“รัฐสภาจะต้องไม่ตรากฎหมายใดๆ อันเกี่ยวกับการก่อตั้งศาสนา หรือห้ามการ
แสดงออกโดยอิสระทางศาสนา หรือจำกัดตัดรอนเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นของ
สื่อมวลชน รวมทั้งสิทธิของประชาชนที่จะประชุมอย่างสงบ และที่จะร้องเรียนต่อรัฐบาลให้จัดการ
แก้ไขความเดือดร้อน”

บทบัญญัตินี้ได้ถูกนำไปพัฒนาและนำมาปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองและ
รับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยศาลสูงสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ซึ่งได้อธิบายความหมาย
ของคำว่า “Freedom of the Press” ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้คุ้มครองแก่
สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ หนังสือ นิตยสาร สื่อภาพเคลื่อนไหว (Motion Pictures) สื่อวิทยุ
สื่อโทรทัศน์ และหมายความรวมถึงสื่อไร้สายประเภทอินเทอร์เน็ตอีกด้วย ประกอบกับภายใต้
เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ศาลให้ความเห็นว่าสื่อมวลชนเหล่านี้ไม่อาจที่
จะถูกควบคุมจากรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งไม่อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูล
ข่าวสารใดๆ ได้อีกด้วย⁷¹ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวนี้ยังหมายความรวมถึง การกำหนดห้ามมิให้รัฐ
กำหนดการลงโทษทางอาญาหรือกำหนดเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งเอาต่อบุคคลที่วิจารณ์หรือติ
ติงการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด⁷² รวมทั้งการ

⁷⁰ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญา
สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. , หน้า 123

⁷¹ New York Times Co. v. United States, 1971. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, “กลไกตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” รายงานการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อสมัชชานักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, หน้า 31

⁷² New York Times Co. v. Sullivan, 1964. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 31

ห้ามผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจสื่อมวลชน (Media Ownership) มิให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดก่อนตีพิมพ์ (prior restraint – a legal prohibition on the press's ability to publish information in its possession) อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อแก่นแห่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างชัดเจนและขัดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ⁷³ อีกทั้งกำหนดห้ามมิให้รัฐบาลจำกัดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไม่ว่าในทางใด ๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และรัฐไม่อาจที่จะกำหนดโทษในทางอาญา หรือเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อสื่อมวลชน ในกรณีที่ข้อความที่นำเสนอ นั้นเป็นความจริงและเรื่องที่น่าเสนอเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชน⁷⁴ และเพื่อเป็นยืนยันในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวโดยห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีเนื้อหาจำกัดสิทธิในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ขัดกับความเชื่อของสื่อมวลชน หลักการนี้เป็นที่รู้จักกันภายใต้ชื่อว่า “The Daily Mail Principle”⁷⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการนำเสนอข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลสาธารณะ (Public Figure) ใดก็ตาม เว้นแต่เป็นการรายงานข่าวสารในเรื่องที่ไม่จริง (calculated falsehood – a statement that a reporter or editor knows to be false or probably false and deliberately publishes) โดยที่สื่อมวลชนรู้ถึงความไม่จริงนั้นมาตั้งแต่ต้นเท่านั้นจึงจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ส่วนในกรณีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดา (Private Persons) อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของบุคคลนั้นและโดยที่การกระทำของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักไว้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อการกระทำนั้นได้ เว้นแต่ การกระทำของสื่อมวลชนได้ละเมิดมาตรฐานความรับผิดชอบที่สื่อมวลชนพึงต้องระมัดระวัง (fault-based standard of care) นอกจากนี้ศาลยังขยายการตีความไปถึงอำนาจของรัฐบาลโดยวางหลักเกณฑ์สำคัญว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อมวลชนตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาลแต่อย่างใด⁷⁶ รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อมวลชนเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยถือว่าสื่อมวลชนเปรียบเสมือนเป็นตัวแทน (Surrogate) ของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

⁷³ Near v. Minnesota, 1931. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 31

⁷⁴ Grosjean v. American Press, 1936. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 31

⁷⁵ The fundamental right of a free press to disseminate truthful information about public matters. - Smith v. Daily Mail Publishing Co, 1979. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 32

⁷⁶ Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 1974. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 32

ภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย⁷⁷ อย่างไรก็ตาม ภายใต้การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐยังได้กำหนดบทกเว้นของความคุ้มครองไว้โดยได้กำหนดลักษณะของการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้หลายกรณี⁷⁸ เช่น “Defamation” คือ การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่น “Causing Panic” ซึ่งการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง ซึ่งจำต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนในการพิจารณาว่าข้อความที่แสดงออกมาจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง “Incitement to Crime” ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการกระตุ้นหรือยุยงส่งเสริมให้มีการก่ออาชญากรรม “Sedition” และ “Obscenity” เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ข้อความดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่ลามก หยาดโลน เป็นต้น นอกจากนี้การคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการวางแนวบรรทัดฐานของศาลยุติธรรมไว้อย่างกว้างขวางและเข้มแข็งแล้ว โครงสร้างขององค์กรสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกายังเอื้ออำนวยต่อการมีเสรีภาพในการแทรกแซงจากรัฐอีกด้วย เช่น สื่อวิทยุโทรทัศน์เอกชนของสหรัฐอเมริการวมทั้งสื่อเคเบิลทีวีอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์หลักสามสถานี คือ CBS, NBC และ ABC ในขณะที่สื่อวิทยุโทรทัศน์ที่รัฐเป็นเจ้าของจะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่น โดยรายการที่ออกอากาศส่วนใหญ่จะเป็นรายการเกี่ยวกับเด็ก รายการแม่บ้าน รายการอาหารหรือสารคดีทั่วไป ส่วนสถานีวิทยุในสหรัฐอเมริกาที่เป็นของรัฐล้วนแต่เป็นสถานีวิทยุที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยและหน่วยงานหรือองค์กรทางการศึกษาทั้งสิ้น โดยได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินการจากเอกชนและเงินบริจาคเป็นส่วนใหญ่⁷⁹ อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกายังมีองค์กรวิชาชีพและสหภาพแรงงานขององค์กรวิชาชีพสื่อที่เข้มแข็งทำให้องค์กรดังกล่าวเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมผู้ปฏิบัติงานในวิชาชีพสื่อ และในขณะที่สหภาพแรงงานก็เข้ามามีบทบาทในการต่อรองกับนายจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อรองเพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อมิให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง

สื่อมวลชนทุกรูปแบบล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อทำหน้าที่ในการให้กำกับดูแลการดำเนินการ

⁷⁷ Cox Broadcasting Corp. v. Cohn, 1975. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 32

⁷⁸ Ralph E. McCoy. “Freedom of the Press”. www.lib.siu.edu/cni. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 32

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66

ตามหน้าที่ของสื่อมวลชนขึ้นหลายองค์กร ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีสองรูปแบบ คือ หน่วยงานในรูปแบบขององค์กรอิสระและองค์กรตุลาการ ดังนี้

1. องค์กรอิสระ (Independence Agency)

1.1 Federal Communications Commission (FCC)

ธุรกิจสื่อสารมวลชนในรูปแบบของสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์รวมทั้งสื่อเคเบิลทีวีในประเทศสหรัฐอเมริกาจะอยู่ภายใต้กฎหมายหลักที่ชื่อว่า Telecommunications Act of 1996 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากคลื่นวิทยุและคลื่นโทรทัศน์ทั้งประเทศ โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรอิสระเรียกว่า Federal Communications Commission (FCC) อันประกอบไปด้วยสมาชิก 5 คน ความมุ่งหมายของการกำกับดูแลมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมโดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาต ประกอบกิจการแก่องค์กรธุรกิจสื่อสารมวลชน (Broadcast Licenses) อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการ (Media Regulations) รวมทั้งอำนาจในการลงโทษในกรณีที่องค์กรธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ FCC กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตในการประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการทั่วประเทศ⁸⁰

1.2 Federal Trade Commission (FTC)

คณะกรรมการเพื่อการค้าของสหพันธ์หรือ Federal Trade Commission: FTC เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า The Federal Trade Commission Act of 1914 อันประกอบไปด้วยกรรมการ 5 คนที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการผูกขาดทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค และมีอำนาจในการทบทวนการควบรวมกิจการหรือการเข้าถือสิทธิ์ในกิจการใดกิจการหนึ่งอันส่งผลให้เป็นการบิดเบือนอำนาจทางการตลาด โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจในการสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงาน โดยข้อร้องเรียนดังกล่าวถูกเสนอโดยผู้บริโภค องค์กรธุรกิจเอกชน สมาคมเกษตรกรหรือเป็นเรื่องราวที่น่าเสนอโดยผ่านสื่อมวลชน เพื่อคุ้มครองให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมซึ่งรวมถึงการควบรวมทางการค้าอันส่งผลให้เป็นการลดปริมาณการแข่งขันในตลาดการค้าลงและก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้าขึ้น

1. ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่การแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนภายใต้หลักเกณฑ์ของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของ

⁸⁰ Telecommunication Act: Section 310. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 43

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และนอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนยังปรากฏในคำพิพากษาที่ศาลได้วางแนวทางการคุ้มครองและกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองตามกฎหมายไว้ในหลายคดี ทั้งหมดล้วนเป็นผลจากการที่ศาลได้นำเอาบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้และพัฒนาและสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อปรับใช้แก่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมนั่นเอง

3.5.1.4 กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

ในประเทศสหรัฐอเมริกากฎหมายของรัฐบาลกลางหลายฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ ซึ่งมีทั้งกรณีที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลูกจ้างของภาครัฐและลูกจ้างของภาคเอกชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ให้ความคุ้มครองโดยห้ามการกระทำตอบโต้ต่อลูกจ้างที่เปิดเผยมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือการละเมิดกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดเกี่ยวกับลักษณะการให้ความคุ้มครอง การเยียวยา กระบวนการยื่นฟ้อง การพิจารณา เป็นต้น และยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในอีกลักษณะหนึ่ง คือ False Claims Act มีลักษณะเป็นการให้รางวัลตอบแทนแก่ลูกจ้างของทางราชการผู้ให้ข้อมูลการกระทำผิดต่อรัฐบาลและผู้ให้ข้อมูลนั้นได้เป็นผู้ฟ้องทางแพ่งในนามของรัฐบาลต่อบุคคลที่กระทำการฉ้อฉล

นอกจากการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตามกฎหมายระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาที่มีความหลากหลายแตกต่างกันดังกล่าวแล้ว สภาคองเกรสได้มีการพิจารณาออกกฎหมาย The Civil Service Reform Act of 1978 ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญในส่วนของ การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐอยู่ด้วย และในปี ค.ศ. 1989 มีการออกกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐโดยตรง คือ The Whistleblower Protection Act of 1989 (Public Law 101-12) ซึ่งในมลรัฐส่วนใหญ่ก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ของแต่ละมลรัฐเอง โดยมากจะให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นลูกจ้างของภาครัฐ แต่ก็มีหลายมลรัฐที่ขยายความคุ้มครองไปถึงลูกจ้างของภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้ ขอบเขตและเนื้อหาของเรื่องที่ทำให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตลอดจนกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ โดยจะให้ความคุ้มครองแก่การเปิดเผยเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยไม่ถูกต้อง การให้

จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่า หรือการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง⁸¹ โดยการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะขอศึกษาเฉพาะกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง คือ The Civil Service Reform Act of 1978 และ The Whistleblower Protection Act of 1989 เท่านั้น ซึ่งจะพิจารณาถึง องค์การตามกฎหมาย และ กลไกในการให้ความคุ้มครอง โดยลำดับดังนี้

1. องค์การตามกฎหมาย

1.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นหน่วยงานกึ่งตุลาการที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ตามกฎหมาย The Civil Service Reform Act of 1978 แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา ก่อตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองระบบคุณธรรมของรัฐบาลกลางจากการเล่นพรรคเล่นพวกในทางการเมืองและจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) และคุ้มครองลูกจ้างจากการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อประกันว่าหน่วยงานมีการจ้างงานโดยสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่หลายประการดังต่อไปนี้⁸²

- พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์ของลูกจ้างเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้นว่า คำสั่งถอดถอน พักงาน หรือลดขั้นเงินเดือน

- พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบการเกษียณอายุราชการหรือระบบการเกษียณอายุของลูกจ้างของรัฐบาลกลาง

- พิจารณาวินิจฉัยการร้องเรียนของลูกจ้างที่ยื่นตามกฎหมาย The Whistleblower Protection Act, The Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act, The Veterans Employment Opportunities Act, และ The Presidential and Executive Office Accountability Act

- พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เสนอโดยที่ปรึกษาพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องในเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร และเรื่องการฝ่าฝืน The Hatch Act

⁸¹ พงศ์เทพ จารุสุลสินธ์, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา,” คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า1-3 (http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=12)

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

- พิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอให้ตรวจสอบข้อบังคับของสำนักงานบริหารจัดการบุคลากร (The Office of Personnel Management)

- สั่งให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามที่เห็นสมควร

- ศึกษาระบบราชการพลเรือนของรัฐบาลกลางและระบบคุณธรรมอื่น ๆ ในงานด้านบริหาร

ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีเขตอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

- การพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียม (The Equal Employment Opportunity Commission)) เว้นแต่กรณีการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงาน (personnel action) ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีการหยิบยกเรื่องการเลือกปฏิบัติ

- การเจรจาและแก้ไขข้อพิพาท ข้อร้องเรียนการปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่เป็นธรรม และการยกเว้นคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานแรงงานสัมพันธ์แห่งรัฐบาลกลาง (The Federal Labor Relations Authority))

- การให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การเจ้าหน้าที่ การเกษียณ และสิทธิประโยชน์ (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานบริหารจัดการบุคลากร (The Office of Personnel Management))

- การสอบสวนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย กฏ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน (เนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel))

- การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จากภาคอุตสาหกรรมของเอกชน ทั้งถิ่น เมือง หรือลูกจ้างของมลรัฐ

1.2 สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (The Office of Special Counsel)

เดิมสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษเป็นหน่วยงานหนึ่งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมาย The Civil Service Reform Act of 1978 แต่ต่อมาเมื่อมีการออก The Whistleblower Protection Act of 1989 จึงได้มีการแยกสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษออกจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และให้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁸³

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

- การรับเรื่อง สอบสวน และยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของลูกจ้างของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใด ๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง หรือภัยอันตรายอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะ

- การรับเรื่อง สอบสวน และยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้อกล่าวหาจากลูกจ้างของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร ที่หน่วยงานหรือหัวหน้างานกระทำต่อลูกจ้างอันเป็นการตอบโต้ต่อการที่ลูกจ้างนั้นเปิดเผยข้อมูล

- การได้รับรายงานจากหน่วยงานและหรือหัวหน้างานที่ถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร ต่อลูกจ้างผู้ให้ข้อมูล และหากมีเหตุผลอันสมควรก็มีอำนาจดำเนินการให้ได้มาซึ่งคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง จากหน่วยงานนั้นเองหรือจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

- การยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัย (disciplinary action) แก่ผู้ที่กระทำการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices)

- การจัดหาหน่วยงานอื่นที่จะให้ลูกจ้างผู้ได้รับผลจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร (prohibited personnel practices) ได้ย้ายไปทำงาน

2. กลไกในการให้ความคุ้มครอง

กลไกในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ อาจแยกออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีการเปิดเผยถึงการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ (Disclosure Matters) และกรณีการร้องเรียนการถูกตอบโต้อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล (Reprisal Matters)

2.1 การเปิดเผยถึงการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ (Disclosure Matters)

ลูกจ้างของรัฐบาลกลาง ผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างของรัฐบาลกลาง หรือผู้สมัครเข้าทำงานในรัฐบาลกลางที่เชื่ออย่างมีเหตุผลว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับใด ๆ หรือมีการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง (gross mismanagement) การใช้จ่ายเงินโดยไม่คุ้มค่าอย่างมาก (gross waste of funds) การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง (abuse of authority) หรือภัยอันตรายอย่างร้ายแรงและเฉพาะเจาะจงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะเกิดขึ้น อาจเปิดเผยเรื่องดังกล่าวต่อที่ปรึกษาพิเศษ (The Special Counsel) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของหน่วยงาน (The Inspector General) หรือลูกจ้างที่หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รับเรื่อง

การเปิดเผยข้อมูลนั้น การเปิดเผยเรื่องดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่ไม่มีความหมายห้ามไว้ หรือไม่มีคำสั่งทางบริหาร (Executive order) กำหนดให้เก็บเป็นความลับเพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคงภายในหรือการดำเนินงานด้านการต่างประเทศ โดยที่ปรึกษาพิเศษจะต้องตรวจสอบและวินิจฉัยว่าข้อมูลนั้นมีความเป็นไปได้อย่างมากหรือไม่ภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง ในกรณีนี้สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะมีหน่วยดูแลการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure Unit) ทำหน้าที่รับเรื่องและตรวจสอบข้อมูลว่ามีข้อมูลอย่างไรเพียงพอหรือไม่ที่จะสรุปว่ามีกรณีเหล่านี้เกิดขึ้น ประกอบกับการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยทั่วไปสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะไม่พิจารณาการเปิดเผยข้อมูลจากผู้ที่ไม่เปิดเผยตัว และกรณีมีการเปิดเผยข้อมูลจากแหล่งที่ไม่เปิดเผยสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะส่งเรื่องนั้นไปยังฝ่ายตรวจสอบทั่วไปในหน่วยงานที่เหมาะสม

หากที่ปรึกษาพิเศษวินิจฉัยว่าข้อมูลที่เปิดเผยนั้นมีความเป็นไปได้อย่างมาก ก็จะต้องส่งข้อมูลไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำการสอบสวนในเรื่องนั้น และหัวหน้าหน่วยงานต้องส่งรายงานการสอบสวนเป็นหนังสือกลับมาอยู่ที่ปรึกษาพิเศษภายใน ๖๐ วันนับแต่วันได้รับเรื่องจากที่ปรึกษาพิเศษหรือภายในเวลาที่มากกว่านั้นตามแต่ตกลงกับที่ปรึกษาพิเศษ กรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษวินิจฉัยว่าข้อมูลนั้นไม่มีความเป็นไปได้ ที่ปรึกษาพิเศษก็อาจส่งข้อมูลไปยังหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น หัวหน้าหน่วยงานนั้นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ที่ปรึกษาพิเศษภายในเวลาอันสมควรว่าได้กระทำการใดและจะแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งที่ปรึกษาพิเศษจะต้องแจ้งรายงานของหัวหน้าหน่วยงานแก่ผู้เปิดเผยข้อมูล ในกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษไม่ส่งข้อมูลที่ได้รับไปยังหัวหน้าหน่วยงาน ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องส่งเรื่องคืนแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลและแจ้งถึงเหตุผลที่ไม่ดำเนินการต่อไป รวมทั้งระบุถึงสำนักงานที่สามารถรับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลนั้นหากผู้เปิดเผยข้อมูลนั้นประสงค์ที่จะยื่นเรื่องต่อไป

เมื่อที่ปรึกษาพิเศษได้รับรายงานการสอบสวน จะต้องส่งสำเนารายงานการสอบสวนให้แก่ผู้ร้อง ซึ่งผู้ร้องอาจยื่นข้อคิดเห็นต่อรายงานการสอบสวนนั้นไปยังที่ปรึกษาพิเศษได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนารายงานการสอบสวน และที่ปรึกษาพิเศษจะต้องตรวจสอบรายงานการสอบสวนและชี้ว่าผลการสอบสวนของหัวหน้าหน่วยงานมีเหตุมีผลหรือไม่และมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดหรือไม่ จากนั้นที่ปรึกษาพิเศษจะต้องส่งรายงานการสอบสวนของหัวหน้าหน่วยงาน ข้อคิดเห็นของผู้ร้อง และข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะใด ๆ ของที่ปรึกษาพิเศษเอง ไปยังประธานาธิบดีและคณะกรรมการของสภาองเกรสที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ในกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษไม่ได้รับรายงานการสอบสวนของหน่วยงานภายในเวลาที่กำหนด ที่ปรึกษาพิเศษจะต้องส่งสำเนาของข้อมูลที่ส่งแก่หัวหน้าหน่วยงานนั้นไปยังประธานาธิบดีและคณะกรรมการของสภาองเกรสที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นพร้อมทั้งข้อมูลแสดงถึงการที่หัวหน้าหน่วยงานไม่ส่งรายงานการสอบสวน

กรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษได้รับข้อมูลจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นลูกจ้าง ผู้ที่ไม่เคยเป็นลูกจ้าง หรือมิได้เป็นผู้สมัครเข้าทำงาน ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น หรือกรณีที่ข้อมูลนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้างนั้น ที่ปรึกษาพิเศษก็อาจส่งข้อมูลไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานนั้นจะต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่ที่ปรึกษาพิเศษภายในเวลาอันสมควรว่าได้กระทำการใดและจะแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งที่ปรึกษาพิเศษจะต้องแจ้งรายงานของหัวหน้าหน่วยงานแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล หากที่ปรึกษาพิเศษไม่ส่งข้อมูลที่รับไปยังหัวหน้าหน่วยงาน ก็จะต้องส่งเรื่องคืนให้แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล

ที่ปรึกษาพิเศษไม่อาจเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูลโดยมิได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้ซึ่งเปิดเผยข้อมูลนั้น ยกเว้นกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษวินิจฉัยว่าการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลนั้นมีความจำเป็นอันเนื่องมาจากภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะที่ใกล้จะถึง หรือการฝ่าฝืนทางอาญาใด ๆ ที่ใกล้จะเกิดขึ้น ในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล⁸⁴

2.2 การร้องเรียนการถูกตอบโต้อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล (Reprisal Matters)

ลูกจ้างของรัฐบาลกลาง ผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างของรัฐบาลกลาง หรือผู้สมัครเข้าทำงานในรัฐบาลกลางที่เชื่อว่าได้มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร เกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐบาลกลาง สามารถร้องเรียนเป็นหนังสือต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านทนายความ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะสอบสวนข้อร้องเรียนหากมีหลักฐานเพียงพอ โดยอาจมีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือทั้งสองอย่าง ในบางกรณีคู่กรณีอาจเห็นชอบที่จะไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงที่เห็นชอบร่วมกัน ทั้งนี้ ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ร้องเรียนจะไม่มีเปิดเผยโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ร้องเรียน ยกเว้นกรณีที่ที่ปรึกษาพิเศษวินิจฉัยว่ามีภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงต่อสุขภาพอนามัยหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือการฝ่าฝืนทางอาญา ที่ปรึกษาพิเศษมีอำนาจเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ร้องเรียนได้นอกจากนี้ในสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษยังมีหน่วยแก้ไขข้อขัดแย้งที่เป็นทางเลือก (Alternative Dispute Resolution Unit) โดยหลังจากการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบข้อร้องเรียน สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะเสนอทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยขึ้นกับความสมัครใจของทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่จ้างงาน

ในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นไม่เยียวยาการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร ตามการเรียกร้องของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษอาจยื่นฟ้องต่อ

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 -16

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกล่าวหาว่ามีเหตุผลอันสมควรที่เชื่อว่าการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากร เกิดขึ้น มีอยู่ หรือกำลังจะเกิดขึ้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจสั่งหน่วยงานให้ดำเนินการเพื่อมีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งได้แก่ การให้กลับเข้าทำงานตามเดิม การยกเลิกคำสั่งพักงาน และการกลับแก้อื่น ๆ การชดใช้ค่าทนายความ การจ่ายคืนค่ารักษาและค่าใช้จ่าย และความเสียหายอื่น ๆ

ลูกจ้างตามกฎหมายดังกล่าวนี้อาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อร้องขอให้มีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้องได้ด้วยตนเอง ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ตามกฎหมายจะต้องมีการร้องขอให้มีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้องจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษก่อน การอุทธรณ์ของลูกจ้างต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจกระทำหลังจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษได้ดำเนินการเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าการตอบโต้ต่อการให้ข้อมูลเสร็จสิ้น หรือหลังจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมิได้แจ้งต่อผู้ร้องเรียนภายใน 120 วันนับแต่วันได้รับเรื่องการกล่าวหาว่าการตอบโต้ต่อการให้ข้อมูล กระบวนการในการอุทธรณ์ของลูกจ้างต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนี้ได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจปฏิเสธไม่รับเรื่องที่ไม่ได้มีการร้องเรียนต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษก่อนได้ ซึ่งอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของลูกจ้างเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงาน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องมีเขตอำนาจเหนือทั้งการกระทำนั้นและมีเขตอำนาจเหนือลูกจ้างที่ยื่นอุทธรณ์ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง⁸⁵

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการเปิดเผยถึงการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ และให้สิทธิในการร้องเรียนการถูกตอบโต้อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้น สามารถพิจารณาได้ว่าในกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการ มีการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐอยู่หลายประการ ได้แก่ การที่ที่ปรึกษาพิเศษต้องส่งสำเนารายงานการสอบสวนของหน่วยงานให้แก่ผู้ร้อง ซึ่งผู้ร้องอาจยื่นข้อคิดเห็นต่อรายงานการสอบสวนนั้น การที่ปรึกษาพิเศษไม่อาจเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้เปิดเผยข้อมูลการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ หรือรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ร้องเรียนการถูกตอบโต้อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล เว้นแต่จะได้รับความยินยอม การที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษต้องแจ้งแก่ผู้ร้องเรียนการถูกตอบโต้อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลถึงความคืบหน้าของการพิจารณาและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาข้อร้องเรียน การให้ผู้ร้องเรียนการถูกตอบโต้อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลมีสิทธิในการอุทธรณ์ด้วยตนเองต่อ

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16 -19

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม นอกจากนี้ ยังมีกลไกตามกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐอีกบางประการ ได้แก่⁸⁶

- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่น ๆ จากการคุกคามในระหว่างการสอบสวนของที่ปรึกษาพิเศษหรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

- ลูกจ้างอาจร้องขอต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้ระงับคำสั่งของหน่วยงานไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในเรื่องที่ลูกจ้างใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วยตนเองเพื่อร้องขอให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง

- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจให้ลูกจ้างของรัฐบาลกลางที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมวินิจฉัยว่าถูกตอบได้ยื่นเรื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล ได้ย้ายไปอยู่หน่วยงานทางบริหารอื่นในตำแหน่งระดับเดียวกันกับที่เดิม

- ในกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำสั่งแก้ไขให้ถูกต้องในเรื่องที่ลูกจ้างใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วยตนเอง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจกำหนดค่าทนายความรวมถึงค่าใช้จ่ายอันสมควรอื่นใด ให้แก่ลูกจ้าง

- การที่ลูกจ้างของรัฐบาลกลางได้เลือกที่จะร้องเรียนการถูกตอบได้ยื่นเรื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนี้แล้ว ลูกจ้างนั้นยังมีสิทธิได้รับการเยียวยาตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นด้วยตัวอย่างเช่น สิทธิตาม The Clean Water Act

- การกำหนดให้สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษเก็บรักษาและจัดไว้ให้สาธารณชนขอตรวจดูได้ซึ่งเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คดีอาญา ที่ได้ส่งให้หน่วยงานทำการสอบสวน รวมทั้งรายงานการสอบสวนที่หัวหน้าหน่วยงานตอบกลับมายังที่ปรึกษาพิเศษทำให้สาธารณชนสามารถรับรู้ถึงเรื่องการเปิดเผยข้อมูลนั้น ๆ ได้

ความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่รัฐนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของลูกจ้างแล้วนั้น จะพบว่าลูกจ้างจำนวนมากที่ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ แต่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลนั้นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ความไม่แน่ใจในข้อมูลที่ตนรับรู้ การที่เห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ ไม่ต้องการดึงตัวเองเข้าไปเกี่ยวข้อง มองว่าเป็นความรับผิดชอบของคนอื่น ไม่เชื่อว่าจะมีการดำเนินการอะไรให้ดีขึ้น และการกลัวที่จะได้รับผลร้ายตามมาจากการเปิดเผยข้อมูล และโดยส่วนใหญ่เชื่อว่าจะไม่มีการดำเนินการอะไรให้ถูกต้องต่อไป ลูกจ้างที่รู้ข้อมูลและเลือกที่จะรายงานภายในสายงานการบังคับ

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

ปัญหาแต่ไม่ได้ผล มีทัศนคติว่าไม่ได้รับการตอบสนอง เหตุผลสำคัญต่อมาก็คือความกลัวที่จะได้รับการตอบโต้ ลูกจ้างจำนวนมากไม่มั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครองจากการตอบโต้จากหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป ทั้งนี้ ลูกจ้างต่างเห็นพ้องว่าควรมีการรายงานหรือร้องเรียนเพราะจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และควรได้รับการส่งเสริมให้รายงานหรือร้องเรียนถึงปัญหาเหล่านั้น อีกทั้งลูกจ้างจำนวนมากไม่เคยทราบมาก่อนเกี่ยวกับหน่วยตรวจสอบ ภายในหน่วยงานของตนเอง หรือเกี่ยวกับสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ส่วนผู้ที่ทราบก็ไม่ค่อยเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ตามรายงานของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษประจำปีงบประมาณ 2002⁸⁷ ซึ่งได้ทำแบบสำรวจความคิดเห็นจากบุคคลที่ได้ยื่นเรื่องเกี่ยวกับการเปิดเผยถึงการฝ่าฝืนกฎหมาย การบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรง และเรื่องอื่น ๆ ต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ พบว่าส่วนใหญ่ไม่ประสบผลตามต้องการในการยื่นเรื่องต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ ส่วนความคิดเห็นของบุคคลที่ได้ยื่นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรต่อสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ พบว่าส่วนใหญ่แล้วข้อร้องเรียนไม่ได้รับการแก้ไข และบริการที่ได้รับจากสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษโดยมากยังไม่เป็นที่พอใจ

นอกจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ในทางวิชาการได้มีการให้ข้อเสนอแนะบางประการ เป็นต้นว่า ควรรวมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลทั้งผู้ที่เป็นลูกจ้างและที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างของรัฐบาลกลางไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อให้เป็นระบบเดียวกัน ควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการแจ้งสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลในการให้ข้อมูล และควรให้สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษมีอำนาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ผิดพลาดหรือที่จะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการใช้บังคับ The Whistleblower Protection Act of 1987

ทั้งนี้ แม้ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาจะประสบปัญหาแต่การที่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัตินั้นได้ก่อให้เกิดการพัฒนาก้าวหน้าของกฎหมายในเรื่องนี้ของประเทศไทยซึ่งในที่สุดแล้วย่อมส่งผลดีต่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบราชการอันเป็นผลที่ได้รับจากใช้บังคับกฎหมายในเรื่องนี้

3.5.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบเสรีภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข แต่พระจักรพรรดิไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศ โดยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นว่าเป็นสัญลักษณ์แห่งรัฐ

⁸⁷ A Report to Congress From The U.S. Office of Special Counsel For Fiscal Year 2002, pp.23-28, ข้อมูลจาก

<http://www.osc.gov/library.htm> เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2547. เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

และความสามัคคีของชนในรัฐ อำนาจการปกครองส่วนใหญ่ตกอยู่กับนายกรัฐมนตรีและสมาชิกอื่น ๆ ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของชาวญี่ปุ่น พรรคเสรีประชาธิปไตยเป็นพรรครัฐบาลมาโดยตลอดตั้งแต่ก่อตั้งพรรคใน พ.ศ. 2498 จนในปี พ.ศ. 2552 พรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่นชนะการเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคเสรีประชาธิปไตยเสียตำแหน่งพรรครัฐบาลซึ่งครองมายาวนานกว่า 54 ปี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันคือนายยูกิโอะ ฮะโตะยะมะ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น⁸⁸ ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (civil law) โดยมีพื้นฐานมาจากกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายเยอรมัน

ประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ เนื่องจากตามระบบกฎหมายญี่ปุ่นซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบกฎหมายไทยที่ต้องมีกระบวนการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญาก่อนเข้าเป็นภาคีตามอนุสัญญา ซึ่งขณะนี้รัฐสภาญี่ปุ่นกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมายภายในก่อนเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาเหมือนกรณีของประเทศไทย⁸⁹

3.5.2.1 สภาพปัญหาการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชันโดยทั่วไปของประเทศญี่ปุ่น จากการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเทศญี่ปุ่นได้ระดับคะแนนอยู่ที่ 7.4-8.0⁹⁰ ซึ่งถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทุจริตในรูปแบบของการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูง โดยอาจเกิดขึ้นได้ในรูปแบบของการจ่ายเงินค่าตอบแทนเป็นเงินสด หรือการจ่ายเป็นเงินในรูปแบบของความบันเทิง เช่น บัตรสมาชิกในกอล์ฟคลับราคาแพง หรือในรูปแบบของการให้สินค้ายอดนิยมซึ่งจะมีมูลค่าสูงขึ้นเมื่อถูกนำออกขายต่อสาธารณชน ทั้งนี้เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาเกิดคดีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม และกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ รวมทั้งนักการเมืองอีกหลายท่าน นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการทุจริตในแง่ของการให้เงินสนับสนุนการหาเสียงของนักการเมืองอีกด้วย ซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

⁸⁸ <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศญี่ปุ่น> (ข้อมูล ณ วันที่ 23 มกราคม 2552)

⁸⁹ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, "การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003," รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลอดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ,หน้า 194

⁹⁰ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table (ข้อมูล ณ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553)

ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในญี่ปุ่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่ามาจากการแต่งตั้งของผู้ฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีจะยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ตราบเท่าที่พรรคของนายกรัฐมนตรีหรือพรรคร่วมรัฐบาลยังคงมีอำนาจการบริหารปกครอง ดังนั้นหากระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะบริหารมีน้อย นั่นหมายความว่าถึงระยะเวลาของการดำรงอยู่ในตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งก็มีน้อยตามไปด้วย จึงส่งผลให้นักการเมืองที่ได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งระดับสูงพยายามที่จะกระทำการทุจริตเพื่อให้ได้รับเงินหรือผลประโยชน์ให้ได้มากที่สุดตราบใดที่ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ เพราะไม่รู้ว่าเมื่อไรวาระการดำรงตำแหน่งของตนเองจะสิ้นสุดลง⁹¹ ทั้งนี้ปัญหาการทุจริตในประเทศญี่ปุ่นเคยมีการศึกษาและได้ข้อสรุปว่า เป็นการทุจริตที่ได้รับอิทธิพลจากนักธุรกิจที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ที่เข้มแข็งของญี่ปุ่น ผู้กำหนดนโยบาย นักการเมืองท้องถิ่นมักได้รับประโยชน์ตอบแทนจากผู้ให้การสนับสนุนที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ หรือเรียกว่าอิทธิพลจากตลาด (influence markets) รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นมากเมื่อ 3-4 ปี คือ กรณีที่ข้าราชการระดับสูงที่ลาออกหรือเกษียณอายุได้กลายเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงในบริษัทเอกชน ซึ่งอาจถือเป็นการทุจริตอย่างหนึ่ง ถ้ามีการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนกันระหว่างที่ข้าราชการยังดำรงตำแหน่งอยู่กับบริษัทเอกชนที่ทำสัญญากับภาครัฐ อดีตข้าราชการจะได้รับเงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนต่างๆ เมื่อทำงานให้กับภาคธุรกิจที่เคยจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่เคยมีตำแหน่งหน้าที่ จึงเรียกการดำเนินการในลักษณะนี้ว่า “amakudari” (golden parachute) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะต้องมีการการสนับสนุนจากนักการเมืองด้วย ทำให้มีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายคือ นักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ⁹²

3.5.2.2 แนวคิดและบทบาทในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต

ภาคประชาชนญี่ปุ่นมีบทบาทเด่นในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และได้รับการยอมรับจากสังคมและภาครัฐเป็นอย่างสูง เพราะสังคมญี่ปุ่นเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

⁹¹ Anthony Didrick Castberg, Corruption in Japan and The US, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no56/56-33.pdf (ข้อมูล ณ วันที่ 21 มกราคม 2553)

⁹² Michael Johnston, “Japan, Korea, the Philippines, China: four syndromes of corruption”, Crime, Law and Social Change (Volume 49, no.3, 2008), pp. 211-212 อ้างถึงใน แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลอดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. , หน้า 187

ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์การเครือข่ายประชาสังคมเหล่านี้ชาวญี่ปุ่นเรียกว่า “Civil ombudsmen” เป็นกลุ่มประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานหน่วยงานของรัฐ เริ่มมีการรวมตัวกันในช่วงทศวรรษที่ 1980 มีผลงานเด่นหลายเรื่องรวมถึงการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อมูลการทุจริตของภาครัฐ ทั้งนี้โดยมีกฎหมายส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Law to Promote Specified Nonprofit Activities, 1998-NPO Law) บัญญัติรับรองรับสถานะทางกฎหมายขององค์กรภาคประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายองค์กรเหล่านี้ที่เพื่อประโยชน์ของสังคม เครือข่ายประชาสังคมของญี่ปุ่นหลายแห่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ริเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ในฐานะเป็น “Civil Watchdogs” ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายประชาชนที่เรียกว่า “Japan Citizen Ombudsman Network” ซึ่งมีองค์กรเครือข่ายมากกว่า 80 องค์กร มีสมาชิกกว่า 7,000 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งหากพบการดำเนินการที่มีข้อบกพร่องหรือส่อไปในทางทุจริตแล้ว เครือข่ายเหล่านี้มักจะฟ้องศาลให้ดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทบาทของภาคประชาสังคมในญี่ปุ่นที่สำคัญ เช่น องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนได้เรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการจากกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ คือข้อมูลการพบสารเคมีในการเกษตรและสารเคมีในอาหาร ต่อมาได้มีการเรียกร้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลกรณีทุจริตคดีบริษัท Lockheed ที่ได้รับจากวุฒิสภาของสหรัฐ ซึ่งนำไปสู่การจับกุมและดำเนินคดีอดีตนายกรัฐมนตรีนานากะ ประชาชนจึงเริ่มหันมาให้ความสำคัญในเรื่องความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาล เป็นผลทำให้มีการผลักดันกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ เสนอโดย the Japan Civil Liberties Union's (JCLU) และนักวิชาการในปี ค.ศ. 1979 จนกลายเป็นการก่อตั้งองค์กรชื่อว่า “Citizens Movement for Information Disclosure (CMID)” ซึ่งได้ทำกิจกรรมสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐและการออกกฎหมายเรื่องนี้เรื่อยมา จนกระทั่งมีการออกกฎหมายเรื่องนี้ชื่อว่า Act on Access to Information Held by Administrative Organs (Act No. 42 of 1999) ในระยะแรกที่มีการใช้กฎหมายนี้เกิดปัญหาเรื่องการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลของราชการจนมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปี 2005 ทำให้การจำกัดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ จึงกล่าวได้ว่าภาคประชาชนญี่ปุ่นมีบทบาทมากในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ ตัวอย่างผลงานของภาคประชาชนของญี่ปุ่นอีกเรื่องหนึ่งคือ ในปี 1995 กรณีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ใช้เงินของราชการจำนวนมาก ในการจัดเลี้ยงรับรองเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลาง เพื่อชักจูงให้จัดสรรเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น เครือข่ายประชาสังคมทราบข้อมูลนี้จากการเปิดเผยของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน จนมีการตีแผ่ผ่านสื่อมวลชนว่าในปีนั้นมีหน่วยงานท้องถิ่นกว่า 47 แห่ง ใช้

เงินงบประมาณจัดเลี้ยงไปสูงถึง 3 หมื่นล้านเยน จนทำให้การจัดเลี้ยงข้าราชการลดน้อยลงไปมาก

93

3.5.2.3 กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต จึงสามารถพิจารณากฎหมายในประเทศญี่ปุ่นที่มีจุดเด่นสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคมได้ดังนี้

(1) กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (Act on Access to Information Held by Administrative Organs-Act No.42 of 1999)

องค์กรภาคประชาชนญี่ปุ่นที่ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการที่เรียกว่า หรือที่เรียกว่า “political fund ombudsman” มีบทบาทอย่างสูงในการผลักดันกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (Act on Access to Information Held by Administrative Organs-Act No.42 of 1999) มีหลักการและเหตุผลบัญญัติในมาตรา 1 คือ เพื่อต้องการส่งเสริมหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐย่อมเป็นประกันความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อพลเมืองของตน เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ พบว่ามีลักษณะที่เปิดกว้างให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการทุจริตแก่ประชาชน ทรัพย์สินของบุคคลหนึ่งบุคคลใด กล่าวคือกฎหมายญี่ปุ่นจะยกเว้นกรณีที่ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้อย่างค่อนข้างจำกัด แม้แต่ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยก็ยกเว้นกรณีที่ยกเว้นให้เปิดเผยข้อมูลได้ไว้ด้วย เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่ห้ามเปิดเผยนั้น ก็จะระบุงกรณีที่สามารถเปิดเผยได้หากเป็นกฎหมายหรือจารีตประเพณีกำหนดให้เปิดเผยได้ หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาชีวิต ความปลอดภัย

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเรื่องการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาว่า แม้จะเป็นข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยตามกฎหมาย แต่หากพิจารณาถึงความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest necessity) แล้ว เจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแก่ผู้ร้องขอข้อมูลได้ (มาตรา 7) ซึ่งรวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานในการทุจริตด้วย องค์กรพัฒนาเอกชนของญี่ปุ่น Information Clearinghouse Japan (ICJ) ทำงานรณรงค์เรื่องสิทธิในการ

⁹³ แสงว นุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” รายงานการวิจัยปี 2551 ทูลอดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. ,หน้า 192-

เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการมาเป็นเวลานานเกือบ 30 ปี และดำเนินกิจกรรมมากมาย เช่น เป็นศูนย์ข้อมูลเรื่องระบบเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การวิจัยสำรวจข้อมูล การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการร้องขอข้อมูล การอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการและการดำเนินคดีในศาล เป็นต้น

ตัวอย่างกรณีศึกษาการใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ เช่น ในปี 1999 มีการร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลค่าใช้จ่ายในการเดินทางของสมาชิกสภาท้องถิ่นเมืองโตเกียวและผู้ว่าการเมืองโตเกียวที่เดินทางไปร่วมพิธีลงนามข้อตกลงกับกรุงโรม ประเทศอิตาลี และเดินทางไปประเทศเยอรมนี แม้ว่ากฎเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรุงโตเกียวจะมีได้บังคับกับสมาชิกสภา ก็ตาม แต่ได้ยื่นขอต่อเจ้าหน้าที่ดูแลงบประมาณการใช้จ่ายในการเดินทางแต่ถูกปฏิเสธ โดยอ้างเหตุผลว่าการเปิดเผยจะมีผลเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการกับสมาชิกสภาโตเกียว ต่อมาศาลกรุงโตเกียวและศาลสูงกรุงโตเกียวตัดสินให้โจทก์ผู้ร้องชนะคดี ฝ่ายจำเลยอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแต่ศาลยกอุทธรณ์ จึงมีการเผยแพร่ข้อมูลเอกสารทั้งหมด สิ่งที่ตรวจพบคือมีการปลอมแปลงลายมือชื่อในเอกสารทางการเงินและความผิดปกติ ผู้ร้องขอข้อมูลจึงยื่นเรื่องให้ผู้ตรวจสอบบัญชีตรวจสอบทำให้พบจำนวนเงินที่หายไปกว่า 8 แสนเยน ผลคือสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องชดใช้เงินคืนจำนวนกว่า 1 ล้านเยนรวมทั้งดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น⁹⁴

(2) การคุ้มครองและการควบคุมสื่อมวลชน

ญี่ปุ่นเป็น 1 ใน 12 ประเทศที่สื่อถูกควบคุมน้อยที่สุด รัฐบาลญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะไม่แทรกแซงสื่อมวลชนมากกว่าทุกประเทศ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง มีการกำจัดการกฎหมายที่ริดรอนเสรีภาพของสื่อจนหมดสิ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 มาตรา 21 ย่อหน้า 2 บัญญัติว่า“ห้ามมิให้เซ็นเซอร์ และห้ามล่วงละเมิดความลับของการสื่อสารทุกชนิด” ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สื่อมวลชนจึงมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ จนได้รับการยกย่องว่าเป็นเกราะคุ้มกันการก่อตัวของลัทธิทหาร และเป็นปัจจัยสำคัญในการปกป้องประชาธิปไตยของประเทศ ทั้งนี้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง สื่อมวลชนได้แสดงความเสียใจที่ได้รับใช้อำนาจเผด็จการทหาร โดยปฏิญาณว่าจะสถาปนาตนเองให้เป็นองค์กรทางสังคมที่มีอิสระในการรายงานข้อเท็จจริงทุกอย่างแก่ประชาชนจะใช้มาตรการดูแลตรวจสอบตนเองด้วยความสมัครใจแทนการบังคับด้วยกฎหมายและการสอดส่องแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมือง⁹⁵

กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (MPT) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมไปถึงกิจการกระจายเสียง โดยมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมสื่อมวลชนได้แก่

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222-223

⁹⁵ วิชา อุตมฉันท์, สื่อมวลชนในญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ทีพีพีริ้นท์, 2541), หน้า 233

กฎหมายวิทยุ และกฎหมายกระจายเสียง แต่สื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีองค์กรใดกำกับดูแล ซึ่งต้องบังคับตามข้อบังคับของกฎหมายทั่วไป เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท (Libel Law) กฎหมายสิทธิส่วนบุคคล (Right of privacy) นอกจากการควบคุมโดยกฎหมายแล้วสื่อมวลชนญี่ปุ่นยังมีมาตรการในการกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรเอกชนซึ่งเป็นตัวแทนของสื่อมวลชนแขนงสำคัญ คือสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อกระจายเสียงซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลตนเอง รวมทั้งองค์กรเอกชนและกลุ่มมวลชนที่มีส่วนควบคุมตรวจสอบการทำงานของสื่อ เช่น

1. สมาคมนักหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่น (NSK) เป็นองค์กรเพื่อยกระดับจริยธรรมสื่อมวลชน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกจากทั่วประเทศประจำวัน หากพบว่าสิ่งใดขัดต่อ “หลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์” ก็จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการที่ดูแลการบริหารราชการซึ่งจะพิจารณาหาวิธีการที่เหมาะสมต่อไป

2. สมัชชาโทรทัศน์เพื่อประชาชน (FCT) สมาชิกองค์กรมีประมาณ 150 คน ทุกคนเป็นอาสาสมัครไม่มีเงินเดือน ทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน และติดตามตรวจสอบรายการโทรทัศน์และนำเสนอข้อคิดเห็นสู่สาธารณะเพื่อการปรับปรุง

3. พลังอิสระของผู้บริโภค เช่น กลุ่มพลังมวลชนอิสระที่ได้เคลื่อนไหวให้ติดตั้งเตือนภัยต่อสุขภาพบนกระป๋องเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือกลุ่มพลังแม่บ้านที่เรียกร้องให้มีการติดฉลากหนังสือการ์ตูนสำหรับผู้ใหญ่เพราะเนื้อหาด้านในไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก จนสมาคมผู้พิมพ์หนังสือการ์ตูนเห็นควรให้ติดฉลากดังกล่าวโดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้พิมพ์ เพราะนั่นอาจหมายถึงยอดจำหน่ายที่ลดจำนวนลงด้วย อีกทั้งไม่ต้องการให้ทางการเข้ามาแทรกแซง⁹⁶

บทบาทของสื่อมวลชนญี่ปุ่นที่เห็นเด่นชัดคือ การมีบทบาทในฐานะสุนัขเฝ้ายาม (watchdog) คือคอยทำหน้าที่ในการติดตามความผิดปกติที่จะเกิดขึ้นกับบ้านเมือง วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตามบทบาทดังกล่าวของสื่อมวลชนเป็นที่เห็นขัดแย้งกันมาตลอด โดยบางฝ่ายเห็นว่าสื่อทำหน้าที่เกินขอบเขตถึงขั้นที่มีอคติกับรัฐบาลจนถูกมองว่าเป็นคนละฝ่ายกับรัฐบาล ขณะที่นักสังเกตการณ์คนนอกอื่นๆ เห็นว่าการวิพากษ์วิจารณ์ของหนังสือพิมพ์เป็นสิ่งจำเป็นและไม่เอาใจเอางังกับรัฐบาลเพียงแค่วิพากษ์วิจารณ์แต่ไม่เคยวิเคราะห์แนวทางหรือจุดบกพร่องแก่ผู้อ่านซึ่งทัศนะของทั้งสองฝ่ายเมื่อนำมาประกอบกันจะช่วยให้เข้าใจว่าสื่อได้สร้างลักษณะพิเศษให้เป็นผู้วิจารณ์ประเทศแต่ละเลยที่จะบอกว่าอะไรคือสิ่งที่ดีสำหรับประเทศ แต่เมื่อไม่นานมานี้เกิดปรากฏการณ์ที่บอกให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสื่อมวลชนคือเมื่อหนังสือพิมพ์โยมิอูริที่มีจุดยืนเข้าข้างพรรคฝ่ายรัฐบาลเสมอมาได้ลงพิมพ์บทความวิจารณ์ผู้นำรัฐบาลว่าไร้ความสามารถในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และเรียกร้องให้ยุติบทบาทของ

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234-253

นายกรัฐมนตรี ข่าวดังกล่าวนี้ได้ลงพิมพ์และแพร่ไปทั่วโลกเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีคนดังกล่าวประกาศขอลาออกเพื่อแสดงรับผิดชอบต่อความพ่ายแพ้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว⁹⁷

(3) กฎหมายส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Law to Promote Specified Nonprofit Activities, 1998-NPO Law)

ถูกบัญญัติขึ้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 1998 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคม โดยกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงการจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การเลิก การควบรวม การควบคุมการดำเนินงาน สิทธิทางด้านภาษีอากรภายใต้กฎหมายภาษีอากร และบทกำหนดโทษกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย⁹⁸ เป็นต้น ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะถูกบังคับใช้นั้น การรับรองสถานะทางกฎหมายต่อองค์กร หรือมูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร (องค์กรอาสาสมัคร) ในญี่ปุ่นเป็นเรื่องที่เข้มงวดและค่อนข้างยาก ขั้นตอนการยินยอมและการตรวจตราค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อองค์กรขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม องค์กรอาสาสมัครเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างมาก

ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดเงื่อนไขให้องค์กรที่ต้องการการรับรองสถานะจะต้องดำเนินการเพื่อการอุทิศต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม องค์กรจะต้องส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ การรักษาทางการแพทย์ สวัสดิการสังคม การศึกษา การพัฒนาสังคม วัฒนธรรม ศิลปะ กีฬา สิ่งแวดล้อม การบรรเทาสาธารณภัย ความปลอดภัยของสังคม สิทธิมนุษยชน สันติภาพ ความร่วมมือระหว่างประเทศ การปฏิบัติต่อหญิงอย่างเท่าเทียมกัน การอบรมวัยรุ่น และสนับสนุนด้านใดด้านหนึ่งของกิจกรรมข้างต้น ประเด็นในเรื่องของกิจกรรมข้างต้นนี้ถูกขยายความหลังจากร่างฉบับแรกที่ส่งให้สภาพิจารณา เช่น การรักษาทางการแพทย์ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ หรือการบรรเทาสาธารณภัย ถูกขยายความให้รวมถึงกิจกรรมในการป้องกันและกิจกรรมซ่อมแซมภายหลังเกิดสาธารณภัยแล้วด้วย จึงทำให้การบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมกิจกรรมหลายอย่าง ในกรณีของกิจกรรมทางการแพทย์นั้นก็อาจได้รับการรับรองได้หากไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักขององค์กร กล่าวคือประชาชนสามารถสนับสนุนหรือวิพากษ์วิจารณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ถ้ากิจกรรมนั้นไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักขององค์กร ประเด็นหลักในการรับรองสถานะนิติบุคคลถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง แต่ต่อมากฎหมายส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็ถูกบัญญัติขึ้นบนรากฐานของประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งถือเป็นความพยายามที่ดีที่สุดที่จะยกเลิกกฎเกณฑ์ที่มีความจำกันั้นได้

อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นยังคงจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่ง อีกทั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต่างๆจะต้องร่วมมือกันสร้างความเข้มแข็งเพื่อให้เกิดการ

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 290-293

⁹⁸ Law to Promote Specified Nonprofit Activities 1998 (Including all revisions with the latest made on April 9, 2003)

เปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งนี้เมื่อบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งกฎหมายแพ่งถูกทบทวน ญี่ปุ่นจึงจะประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงในการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาชน⁹⁹

การศึกษาจากข้อมูลเครือข่ายภาคประชาชนเมื่อสิ้นปี 2005 มีจำนวนเครือข่ายที่ได้รับสถานะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจำนวน 26,000 องค์กร จากเครือข่ายประชาสังคมกว่า 96,000 เครือข่าย ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ในมาตรา 1 ที่บัญญัติวัตถุประสงค์เพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายขององค์กรภาคประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายองค์กรเหล่านี้ที่เพื่อประโยชน์ของสังคม แม้ว่าเครือข่ายประชาสังคมเหล่านี้จะไม่สามารถรับเงินงบประมาณโดยตรงเหมือนหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐผ่านโครงการต่างๆ บางโครงการอาจได้รับเงินสนับสนุนหลายล้านเยน เงินรายได้ส่วนใหญ่ของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนญี่ปุ่นมาจากค่าสมาชิก รายได้จากการทำกิจกรรม และการบริจาคภายในกลุ่มของตนเอง

3.5.2.4 กฎหมายที่มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งนอกเหนือจาก ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ที่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตแก่องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการทุจริต จึงสามารถพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวได้ดังนี้

(1) กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่ภาครัฐ (Whistleblower Protection Act of 2004)

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตชื่อว่า Whistleblower Protection (No. 122 of 2004) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2006 มีหลักการและเหตุของกฎหมายฉบับนี้ คือ

1. เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตที่ถูกเลิกจ้าง โดยมีสาเหตุการเปิดข้อมูลดังกล่าว
2. ขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตเท่านั้น หากยังรวมถึงการคุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นๆ ของสาธารณชน
3. ป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต

⁹⁹ Japan's New NPO Law by Yoshinori Yamaoka <http://www.gdrc.org/ngo/jp-npo-law.html> (ข้อมูล ณ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553)

4. ป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

การเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest disclosure) บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ได้ให้การคุ้มครองบุคคลที่เปิดเผยข้อมูล 3 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ

กลุ่มที่ 2 ลูกจ้างในหน่วยงานธุรกิจเอกชนและลูกจ้างรายวันหรือลูกจ้างชั่วคราว

กลุ่มที่ 3 บุคคลทั่วไปที่เปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงบางอย่าง เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงที่จะมีการเปิดเผย (Reportable Fact) ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลของบุคคลนั้น จะต้องไม่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่กิจการธุรกิจดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงที่ควรมีการรายงานหรือเปิดเผยอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วหรือปรากฏอยู่ในปัจจุบันหรือกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต จำแนกได้ 2 ประเภทได้แก่

1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาตามที่ระบุไว้ในเอกสารผนวกท้ายกฎหมายนี้ ข้อเท็จจริงที่จะช่วยคุ้มครองชีวิต ร่างกายของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ประโยชน์ของผู้บริโภค การรักษาสีงแวดล้อม การแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม รวมถึงการคุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของประชาชน

2. ข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุให้เกิดการกระทำผิดตามกฎหมายในข้อแรก กล่าวคือเป็นข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายในอนาคต

มาตรา 3 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้เปิดเผยข้อมูลได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้างโดยนายจ้าง กล่าวคือมีผลทำให้การเลิกจ้างนั้นตกเป็นโมฆะตามกฎหมายใน 3 กรณี ดังนี้

1. การเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ประกอบธุรกิจ (มาตรา 3 (i)) เช่น เมื่อพบการกระทำผิดตามที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ในบริษัทห้างร้านที่ตนทำงานอยู่ ก็ควรแจ้งให้ฝ่ายตรวจสอบภายในหรือผู้รับผิดชอบทราบ

2. การเปิดเผยข้อมูลแก่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง กฎหรือการกระทำทางปกครองใดๆ หรือการให้คำแนะนำ (มาตรา 3 (ii))

3. การเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลใดๆ มีความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น (มาตรา 3 (iii)) เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อสื่อมวลชนหรือบุคคลภายนอกโดยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

3.1 ผู้เปิดเผยข้อมูลมีหลักฐานน่าเชื่อว่าตนเองจะถูกเลิกจ้างหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง

3.2 ผู้เปิดเผยข้อมูลมีหลักฐานน่าเชื่อว่า หลักฐานที่จะร้องเรียนอาจถูกทำลาย ซ่อนเร้น ปลอมแปลงแก้ไข หากมีการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ประกอบการ

3.3 ผู้เปิดเผยข้อมูลได้รับการร้องขอจากผู้ประกอบการ เพื่อมิให้เปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นแก่ผู้ประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ

3.4 ผู้เปิดเผยข้อมูลไม่ได้รับหนังสือยืนยัน (รวมถึงการรับส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์) จากผู้ประกอบการที่จะเริ่มดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ได้รายงานไปภายในกำหนดเวลา 20 วัน นับแต่วันที่ผู้ประกอบการได้รับทราบเรื่องดังกล่าวแล้ว หรือพบว่าผู้ประกอบการมิได้ดำเนินการสืบสวนใดๆโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

3.5 ผู้เปิดเผยข้อมูลมีหลักฐานเชื่อได้ว่าจะเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริงต่อสาธารณชน

มาตรการเยียวยาและป้องกันความเสียหาย (มาตรา 9)

นายจ้างที่ได้รับทราบเอกสารข้อเท็จจริงจากลูกจ้างที่เปิดเผยข้อมูลตามมาตรา 3 (i) มีหน้าที่แจ้งให้ลูกจ้างผู้นั้นทราบโดยไม่ชักช้าถึงมาตรการที่นายจ้างได้ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อหยุดยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมาย และต้องแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

มาตรการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการ (มาตรา 10)

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับข้อเท็จจริงที่เปิดเผยตามมาตรา 3 (ii) มีหน้าที่ตรวจสอบสืบสวนพยานหลักฐานที่จำเป็น ซึ่งหากพบว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีมูลแล้ว หน่วยงานแห่งนั้นจะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาตามมาตรา 2 วรรค 3(i) ก็ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับในการสืบสวนและการฟ้องคดี

การแจ้งข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา 11)

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับทราบข้อมูลจากข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐแต่หน่วยงานนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง ใดๆ หน่วยงานที่ได้รับทราบข้อมูลมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ให้ข้อมูลทราบเพื่อให้แจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป

บทที่ 4

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการส่งเสริมภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยและ แนวทางแก้ไขเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ ต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

การศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตในบทที่ผ่านมาทั้งในด้านของกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและในด้านของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลผู้รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตแก่ภาครัฐนั้น พบว่าประเทศไทยมีบทกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการดังกล่าวอยู่บ้างแล้ว แต่ในบางหลักการประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้โดยตรง นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่าการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพจึงทำให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น จากที่ได้ทำการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยในระดับแนวหน้าของโลก และเป็นประเทศที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงพบว่ามีหลักเกณฑ์และมาตรการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่อาจนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้ โดยในบทนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและวิเคราะห์แนวทางแก้ไข พร้อมทั้งวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเด่นของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่สมควรนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมตามหลักการ ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วม ของสังคมแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่มีความสอดคล้องตามหลักการ ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในประเทศไทยที่ผู้ศึกษาได้ศึกษามาแล้วในบทที่สาม รวมทั้งแนวทางในการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตที่ผู้ศึกษาได้ศึกษามาในบทที่สองนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกันพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่บ้างแล้ว แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้ทำการศึกษาและเปรียบเทียบกับกฎหมายและมาตรการในประเทศ

สหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น พบว่าหลักเกณฑ์ในบางเรื่องประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้โดยตรง ดังนั้นในการศึกษาส่วนนี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่มีอยู่พร้อมแนวทางแก้ไข รวมทั้งลักษณะเด่นของมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศที่ควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ดังนี้

4.1.1 การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ตามที่ได้ทำการศึกษามาในตอนต้นแล้วว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นหลักการที่ถูกระบุไว้ในข้อ 13 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 โดยหลักการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ถือได้ว่าเป็นหลักการที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตามมาตรฐานสากลเหมือนกรณีของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ มีหลักการที่ว่า เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ซึ่งหมายความว่าข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่เปิดเผยได้หมด ยกเว้นข้อมูลข่าวสารที่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ซึ่งข้อมูลข่าวสารของราชการที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 นั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน โดยหากกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลยพินิจในการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะต้องให้เหตุผลด้วยว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด ซึ่งหากผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยกับเหตุผลในการปฏิเสธก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยเรื่องอุทธรณ์ที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีจำนวนมากและเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชน และประโยชน์ของรัฐประกอบกันแล้ว ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้เป็นจำนวนมากที่มากกว่า ดังนั้น สิ่งที่สามารถพิจารณาจากกรณีดังกล่าวได้คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างกว้างขวาง เพราะข้อมูลข่าวสารที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยคณะกรรมการวินิจฉัยเมื่อพิจารณา

แล้วมีหลายกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยให้เปิดเผยได้¹ ซึ่งการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายดังกล่าวนี้สามารถจัดกลุ่มผู้ใช้สิทธิออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ สื่อมวลชน องค์กรเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ประกอบธุรกิจและประชาชนทั่วไป โดยผู้ใช้สิทธิทั้ง 4 กลุ่มนี้ได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งประเภทได้ คือ การตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ การสอบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนทางวินัย การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และเรื่องอื่นๆ² อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับอยู่แล้วก็ตาม แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้พบว่ายังมีปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพอยู่ กล่าวคือ ปัญหาทางด้านงบประมาณที่ได้รับมีจำนวนน้อยเกินกว่าจะปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ ปัญหาทางด้านอัตรากำลังข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งมีเพียงแค่ 30 อัตรา โดยเป็นองค์กรสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการและวิชาการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทำให้ไม่สามารถนำนโยบายสำคัญของคณะกรรมการในหลายเรื่องไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในส่วนของภาคประชาชนซึ่งมีการสร้างเครือข่ายผู้นำชุมชนและให้ความรู้ในภูมิภาคต่างๆ เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปเผยแพร่ต่อ แต่ก็ยังไม่สามารถขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอได้เพราะข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประสบกับปัญหาในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนจึงต้องประสานงานด้านการเผยแพร่ความรู้โดยผ่านองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชน หรือสถาบันการศึกษาแทน ปัญหาหน่วยงานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ยังมีปัญหาในเชิงความรู้ความเข้าใจในสิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่มาก เช่น การจัดโครงการทดสอบความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในปี 2551 มีเจ้าหน้าที่ผู้เข้ารับการทดสอบจำนวน 194 คน มีผู้ที่ผลการทดสอบอยู่ในเกณฑ์ดีจำนวนเพียง 61 คนเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31.44³ นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้นได้มีการกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานรัฐตามคำนิยามในมาตรา 4 ดังนั้นจึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือ องค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และปัญหาตามมาตรา 11 ในการจัดหา

¹ พิศนัฐ ขวาลาธวัช วรินทร์ เทียมจรัส หิรัญญา บุญจรรย์ นิติ วิรัชวงศ์ และจรัล พากเพียร, รัฐกับสิทธิได้รับข้อมูลหรือข่าวสารของราชการ, (กรุงเทพฯ: หจก.ทิพย์วิสุทธ์, 2545), หน้า 5

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7

³ สรุปรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประจำปี 2551 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) หน้า 1-3

ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนที่ร้องขอข้อมูล ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลโดยใช้คำที่ไม่ชัดเจน คือ “ภายในเวลาอันสมควร” จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนั้นจากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้บังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่าแม้ปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีนโยบายในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวจนถึงได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่การดำเนินการให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมีขอบเขตทั่วประเทศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างจริงจัง การจัดการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีส่วนหน้าที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะเป็นการปรับทัศนคติต่อการให้ความร่วมมือแก่ประชาชนในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงความไม่ชัดเจนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น กำหนดให้องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามในพระราชบัญญัติ และกำหนดระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลตามมาตรา 11 ให้ชัดเจน ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพต้องเกิดจากหลายฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือสถานศึกษาต่างๆก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันในการให้ความร่วมมือ กล่าวคือ ประชาชนผู้ใช้สิทธิก็ควรใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารโดยสุจริต หรือสถานศึกษาต่างๆในชุมชนควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

4.1.2 มาตรการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน

สื่อมวลชนเป็นองค์กรทางสังคมองค์กรหนึ่งในปัจจุบันถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นสื่อในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปในการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นสื่อภายใต้การประกอบกิจการของเอกชนหรือสื่อของรัฐบาลก็ตาม ต่างก็มีสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดในการนำเสนอข่าวสารที่จะไม่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล หรือข้อจำกัดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ชัดเจนในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ที่บัญญัติให้พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอ

ข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ในอาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ ทั้งนี้โดยให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน การกระทำใดๆไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามที่ได้กล่าวข้างต้น ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ⁴ ซึ่งปัญหาของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาลในทุกรัฐบาลก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น รัฐพยายามควบคุมสื่อมวลชนไม่ให้วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล แม้ในปัจจุบัน (พ.ศ.2550) สื่อบางส่วนก็ยังถูกกลั่นแกล้งใช้หน่วยงานของรัฐเข้าตรวจสอบการเงิน ไม่ให้มีโอกาสรับงานของรัฐทำให้ต้องหันไปเสนอข่าวต่างประเทศเป็นหลักและงดการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล⁵ โดยรูปแบบของการแทรกแซงสื่อมวลชนของรัฐบาลนั้นมีด้วยกันหลายวิธี เช่น⁶ การแทรกแซงชนิดผูกมิตรไมตรี สร้างความสัมพันธ์อันดีกับสื่อเพื่อให้การนำเสนอข้อมูลข่าวสาร “อ่อนความแรง” ลงด้วยการจัดการสังสรรค์กึ่งประชุมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในการสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชน หรือการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้สื่อมวลชน ไม่ว่าจะดำเนินการโดยทางตรง เช่น การให้ผลประโยชน์ทางอ้อม เช่น เป็นสปอนเซอร์ในการดำเนินรายการ ผลิตรายการ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการนำเสนอข่าวสารให้เป็นไปในแนวทางและวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ รวมถึงความต้องการในการ “กลบ-ปิดบัง” ข่าวที่ไม่ดีออกไป แต่การแทรกแซงในลักษณะนี้มักจะเกิดเฉพาะระดับบุคคลต่อบุคคลเท่านั้น หรืออีกวิธีหนึ่งคือการแทรกแซงโดยการใช้อำนาจรัฐเข้าไป “หยุด-ระงับ” ถอดถอนรายการทั้งในช่วงออกอากาศ และหลังจากนั้นเมื่อมีกรณีพิพาทฟ้องอย่างรุนแรง โดยเฉพาะสื่อของรัฐทางวิทยุและโทรทัศน์ พฤติการณ์และพฤติกรรมในลักษณะนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งไม่ว่าจะอยู่ในสมัยของรัฐบาลใด เพียงแต่อาจมีความแตกต่างกันในระดับของความรุนแรงในการการแทรกแซงเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีวิธีการแทรกแซง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 46

⁵ สมคิด บางโม, กฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: พัฒนวิทย์, 2551), หน้า 18

⁶ ไชยา ยี่มิวไธ, “สิทธิ-เสรีภาพสื่อมวลชน” หนังสือพิมพ์สยามรัฐ วันพุธที่ 8 พฤษภาคม 2545

สื่อมวลชนด้วยวิธีการอื่นๆอีก เช่น การใช้ช่องทางของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องเอาผิดกับสื่อมวลชนเพื่อให้สื่อมวลชนเกรงกลัวไม่กล้านำเสนอข่าวสาร ซึ่งจากการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้พบว่าในปัจจุบันได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน โดยมีนายมานิจ สุขสมจิตร อดีตประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ในฐานะประธานคณะกรรมการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน และขณะนี้อยู่ในระหว่างการระดมความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสื่อมวลชนจากการแทรกแซงของรัฐบาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งกำหนดบทลงโทษนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แทรกแซงสื่อมวลชน⁷ อย่างไรก็ตามแม้ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติคุ้มครองสื่อมวลชนจากการถูกแทรกแซงในการเสนอข่าวสารอยู่แล้ว⁸ แต่ปัญหาในการแทรกแซงการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนก็ยังคงมีอยู่ และมีวิธีการที่ความซับซ้อนขึ้น เนื่องจากเสรีภาพของสื่อมวลชนในยุคนี้ไม่ใช่เรื่องการถูกจำกัดเสรีภาพโดยผู้มีอำนาจรัฐอย่างตรงไปตรงมา ดังเช่นการปิดโรงพิมพ์ การล่ามแท่นพิมพ์ และการเซ็นเซอร์ข่าวอย่างในอดีตอีกต่อไป ดังนั้นการพิจารณาแก้ปัญหาการแทรกแซงสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวของเหล่านักการเมืองหรือรัฐบาลจึงต้องพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารงาน องค์กรในการควบคุมการดำเนินงาน องค์กรในการสนับสนุนสื่อมวลชน เช่น องค์กรวิชาชีพ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนประกอบกัน ซึ่งในการพิจารณาประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ ผู้ศึกษาขอพิจารณาถึงในแง่ของกฎหมายในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชนจากการแทรกแซงทางการเมืองเท่านั้น เพราะประเด็นปัญหาในเรื่องของโครงสร้างการบริหารงาน หรือองค์กรในการควบคุมการดำเนินงาน และอื่นๆ ไม่อยู่ในขอบเขตการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำหรับในประเทศอเมริกานั้นมีบทบัญญัติให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเอาไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการพิจารณาดัดสนคดีของศาลยุติธรรมถือเป็นการวางแนวบรรทัดฐานที่สำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสาร ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมได้วางแนวคำวินิจฉัยในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้อย่างกว้างขวาง ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่สาม อีกทั้ง โครงสร้างขององค์กรสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานโดยเอกชนโดยมีกฎหมายและองค์กรในการควบคุมการผูกขาดเพื่อให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี ในขณะที่สื่อวิทยุโทรทัศน์ที่รัฐเป็นเจ้าของจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของชุมชนท้องถิ่นเป็นส่วน

⁷ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน (www.tja.or.th)

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 45 วรรค 4

ใหญ่ อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกายังมีองค์กรวิชาชีพและสหภาพแรงงานขององค์กรวิชาชีพ สื่อมวลชนที่เข้มแข็งทำให้องค์กรดังกล่าวเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมผู้ปฏิบัติงาน ในวิชาชีพสื่อมวลชน สำหรับประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่สามว่าญี่ปุ่นเป็น 1 ใน 12 ประเทศที่สื่อถูกควบคุมน้อยที่สุดโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 มาตรา 21 ย่อหน้า 2 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เซ็นเซอร์ และห้ามล่วงละเมิดความลับของการสื่อสารทุกชนิด” ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สื่อมวลชนจึงมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ โดยมีการปฏิญาณตนเองภายหลัง สงครามโลกครั้งที่สองว่าจะสถาปนาตนเองให้เป็นองค์กรทางสังคมที่มีอิสระในการรายงาน ข้อเท็จจริงทุกอย่างแก่ประชาชนจะใช้มาตรการดูแลตรวจสอบตนเองด้วยความสมัครใจแทนการ บังคับด้วยกฎหมายและการสอดส่องแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมือง ซึ่งนอกจากบทบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชนจากการแทรกแซงทางการเมืองแล้ว สื่อมวลชน ญี่ปุ่นยังมีมาตรการในการกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรเอกชนซึ่งเป็นตัวแทนของสื่อมวลชนแขนง สำคัญ คือสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อกระจายเสียงซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลตนเอง รวมทั้งองค์กรเอกชนและ กลุ่มมวลชนที่มีส่วนควบคุมตรวจสอบการทำงานของสื่อ ทั้งนี้รายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน บทที่สาม อย่างไรก็ตามในประเทศเหล่านี้เสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นมีพัฒนาการเชื่อมโยงมา กับพัฒนาการของหลักประชาธิปไตยมาโดยตลอด จนอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพสื่อในประเทศเหล่านี้ เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยในประเทศ จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นจะมีเพียงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพ สื่อมวลชนก็สามารถบังคับใช้หลักการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็เพียงพอแก่การคุ้มครอง เสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสาร และคุ้มครองสื่อมวลชนจากการแทรกแซงทาง การเมืองหรือจากรัฐบาลได้ เพียงแต่ต้องพิจารณาถึงการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างการบริหารงาน หรือองค์กรในการควบคุมการดำเนินงานของสื่อมวลชนให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อมิให้รัฐมี อำนาจควบคุมการดำเนินการของสื่อมวลชนหรือกรณีสื่อมวลชนที่ดำเนินการโดยเอกชนไม่ให้เกิดการ นำเสนอข่าวภายใต้นโยบายหรือการควบคุมของผู้ลงทุน กล่าวคือควรให้ตัวสื่อมวลชนมีเสรีภาพ อย่างแท้จริงโดยตัวเองในการนำเสนอข่าวสาร ซึ่งในส่วนของจรรยาบรรณหรือความรับผิดชอบต่อ การเสนอข่าวสารที่เที่ยงตรงหรือเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด รวมทั้งองค์กรทาง วิชาชีพสื่อมวลชนนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจุบันสื่อมวลชนในประเทศไทยส่วนใหญ่มีความพร้อมใน เรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดีและมีความเข้มแข็งอยู่พอสมควร อย่างไรก็ตามหากร่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนได้รับความ เห็นชอบผ่านรัฐสภาและถูกประกาศใช้บังคับในประเทศไทยได้แล้ว ก็จะทำให้มีหลักเกณฑ์ ในการคุ้มครองสื่อมวลชนจากการแทรกแซงของรัฐบาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีบท

กำหนดลงโทษนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แทรกแซงสื่อมวลชนชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น และอาจทำให้องค์กรสื่อมวลชนมีความมั่นใจในการทำหน้าที่เสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นต่อประชาชน อีกทั้งยังเป็นอีกก้าวหนึ่งของพัฒนาการในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยอีกทางหนึ่งด้วย

4.1.3 มาตรการส่งเสริมและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอีกภาคส่วนหนึ่งที่ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสำคัญในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการต่อต้านการทุจริต เพราะเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนที่มีแนวคิด และอุดมการณ์เดียวกันในช่วยเหลือสังคม และในบางครั้งประชาชนทั่วไปอาจรู้สึกสนใจในการติดต่อให้ข้อมูลแก่องค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่าติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐโดยตรง ซึ่งแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยนั้น เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า รูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของผู้มีอุดมการณ์เดียวกันเพื่อทำการแก้ไขปัญหาของสังคมในด้านต่างๆ เนื่องจากรัฐบาลอาจไม่สามารถดูแลแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง โดยการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่จะได้รับเงินสนับสนุนโดยการบริจาคจากแหล่งเงินทุนต่างๆ หรือจากประชาชน หรืออาจเกิดจากการจัดกิจกรรมเพื่อหารายได้ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินงาน คือ ปัญหาการรับรองสถานะทางกฎหมาย ปัญหาแหล่งเงินทุน ปัญหาด้านภาษีอากร กล่าวคือ หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดต้องการให้องค์กรของตนได้รับการยอมรับ หรือมีความน่าเชื่อถือเพิ่มมากขึ้น โดยการได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายนั้นต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมเพื่อให้องค์กรนั้นมีสถานภาพทางกฎหมายที่น่าเชื่อถือ ในด้านเงินสนับสนุนหรือเงินทุนในการดำเนินงานนั้น ส่วนใหญ่เงินที่องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยได้รับจะมาจากองค์กรที่มีลักษณะเดียวกันของต่างประเทศ และมีรายได้เสริมจากการจัดกิจกรรม เช่น ขายของที่ระลึก ขายอาหาร พิมพ์หนังสือ เป็นต้น ซึ่งในด้านของการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ในด้านภาษีอากรนั้น รัฐมีมาตรการให้มูลนิธิหรือสมาคมได้รับยกเว้นภาษีเงินได้หากองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นได้จัดตั้งขึ้นเพื่อการสาธารณกุศล และมีคุณสมบัติเป็นองค์กรสาธารณกุศลตามประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 1 และ 2 ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศกำหนดองค์กรสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษา⁹ นอกจากนี้ตามประมวลรัษฎากรยัง

⁹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (7) (ข) และมาตรา 3 (4) ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535

กำหนดให้การบริจาคเงินแก่องค์กรสาธารณกุศลตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวของบุคคลธรรมดา¹⁰ และห้างหุ้นส่วนบริษัท¹¹ ให้สามารถนำเงินบริจาคดังกล่าวมาใช้ในการหักลดหย่อนภาษีได้อีกด้วย เมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ของการที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายไทยเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งสิทธิพิเศษบางประการทางด้านภาษีอากรแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายนักหากจะดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้เพราะกว่าองค์กรพัฒนาเอกชนจะเปลี่ยนสภาพเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนภายใต้กรอบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็จะต้องผ่านขั้นตอนในการดำเนินงานต่างๆที่อาจไม่ได้รับความสะดวกจากฝ่ายรัฐ และเมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคมแล้วก็ต้องผ่านขั้นตอนต่างๆให้รัฐรับรองและประกาศให้เป็นองค์กรสาธารณกุศลเพื่อที่จะได้มีสิทธิพิเศษในการได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ และจูงใจให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลต่างๆบริจาคเงินแก่องค์กรเพื่อที่จะสามารถนำเงินบริจาคดังกล่าวไปหักลดหย่อนภาษีได้ จากที่ได้ศึกษามาตรการในการส่งเสริมภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตในประเทศญี่ปุ่นมาแล้วนั้น พบว่าปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบผลสำเร็จ คือ การที่ประเทศญี่ปุ่นให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยการจัดให้มีกฎหมายส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Law to Promote Specified Nonprofit Activities, 1998-NPO Law) ขึ้นเพื่อเป็นการรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญที่กำหนดถึงการจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การเลิก การคว่ำบวม การควบคุมการดำเนินงาน สิทธิทางด้านภาษีอากรภายใต้กฎหมายภาษีอากร และบทกำหนดโทษกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสอดส่องดูแลการทำงานของภาครัฐและมีบทบาทในการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐตามที่ได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่สาม ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการที่จะส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนอย่างจริงจังแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนในการรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งขั้นตอนในการขอเป็นองค์กรสาธารณกุศลเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีให้มีความคล่องตัวขึ้น อีกทั้งคุณสมบัติการเป็นองค์กรสาธารณกุศลตามประกาศกระทรวงการคลังที่วางไว้นั้น ก็เป็นปัญหาอย่างหนึ่ง กล่าวคือ หากสมาคมหรือมูลนิธิมีรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะน้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายได้มูลนิธิ ก็จะไม่ประกาศให้เป็นองค์กรสาธารณกุศลตามประมวลรัษฎากร ซึ่งการพิจารณาว่าอะไรเป็นรายจ่ายหรือไม่นั้นเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรโดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา มักจะไม่ให้ความสำคัญกับรายจ่ายที่เป็นการจัดประชุม การฝึกอบรมต่างๆ ซึ่งเป็นการให้ความรู้

¹⁰ ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (7)(ก)(ข)

¹¹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 65 ตี (3)

แก่ประชาชน แต่ส่วนใหญ่จะพิจารณาว่าการบริจาคเพียงอย่างเดียวที่เป็นรายจ่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน หรืออีกแนวทางหนึ่งคือการจัดให้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อให้มีกฎหมายในการส่งเสริมและควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนให้เป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้น¹²

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมตามหลักการ ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงาน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการ ต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

การศึกษาหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องตามหลักการข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในบทที่สองและบทที่สามที่ผ่านมา พบว่าประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวอยู่บ้างแล้วแต่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีความบกพร่องและไม่เป็นระบบอยู่ ซึ่งในด้านของมาตรการในการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงก็พบว่ายังไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้โดยตรง และจากการศึกษากฎหมายและมาตรการในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นพบว่าทั้งสองประเทศดังกล่าวมีการบัญญัติกฎหมายที่มีหลักการสำคัญในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทั้งสองประเทศนี้ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตอีกด้วย ดังนั้นการศึกษาในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบังคับใช้มาตรการที่มีอยู่ในประเทศไทยพร้อมทั้งแนวทางแก้ไข รวมทั้งลักษณะเด่นของมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศที่ควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยในเบื้องต้นจะกล่าวถึงองค์กรต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยมิชอบหรือเกี่ยวกับการกระทำการทุจริต และจะเริ่มพิจารณาปัญหาพร้อมทั้งเปรียบเทียบมาตรการในต่างประเทศตั้งแต่มาตรการในกระบวนการรายงานข้อเท็จจริง มาตรการในการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริง ไปจนถึงมาตรการในการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้รายงานข้อเท็จจริง โดยสามารถพิจารณาองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนได้ดังนี้

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: พี เพรส, 2541), หน้า 13-65

1. กรณีบุคคลทั่วไปรายงานข้อมูลแก่ภาครัฐ

1.1 หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของนายกรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานในสังกัด คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการประชาชนโดยรับเรื่องราวร้องทุกข์ ประมวลข้อเท็จจริง ติดตามผลและเสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่ประชาชนร้องเรียน ตลอดจนปัญหาความเดือดร้อนอื่นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี อีกหน่วยงานหนึ่งคือหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงต่างๆ ซึ่งจะมีสำนักงานรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงคอยทำหน้าที่กำกับดูแลและรับผิดชอบการดำเนินงานของหน่วยงานภายในกระทรวงของตนให้เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ภายหลังจากที่ภาครัฐได้กำหนดนโยบายสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็ได้มีนโยบายในการดำเนินโครงการราชการใสสะอาดโดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบคือ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ซึ่งหน้าที่ส่วนหนึ่งคือ การเฝ้าระวังป้องกันการทุจริต ดำเนินการตรวจสอบเมื่อมีการกล่าวหาหรือเรียน รวมทั้งเป็นหน่วยงานรับข้อมูลการทุจริตในราชการ

1.2 องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งโดยหลักการแล้วถือเป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทยในการทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงสามารถแจ้งข้อมูลต่างๆ ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว

1.3 องค์การฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นองค์การของฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) สังกัดกระทรวงยุติธรรมและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันได้ต่อสำนักงาน ป.ป.ท.

1.4 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยที่แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรนั้น ประชาชนจึงสามารถแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตแก่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ได้ นอกจากนี้ยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน เรื่องร้องทุกข์จากการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ และในกรณีที่เรื่องร้องเรียนที่ได้รับแจ้งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนก็มีหน้าที่ต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. กรณีข้าราชการรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานของตน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดนั้น นอกจากการที่ข้าราชการจะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้าราชการด้วยกันต่อผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการให้ข้อมูลเพราะเหตุที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาโดยรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับตามมาตรา 123 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แล้วนั้น ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.ค.พ.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาคำร้องทุกข์และคำร้องเรียน ดังนั้นผู้ที่คิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมที่ต้องการร้องทุกข์ร้องเรียน หรือผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ต้องการอุทธรณ์ก็ต้องเสนอเรื่องมายัง ก.พ.ค. ซึ่งหากผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจผลการพิจารณา ก็ยังสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วย

สำหรับปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดและแนวทางแก้ไขในด้านของมาตรการในกระบวนการรายงานข้อเท็จจริง มาตรการในการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริง ไปจนถึงมาตรการในการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้รายงานข้อเท็จจริง สามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.2.1 มาตรการในกระบวนการรายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ

การพิจารณาถึงมาตรการในกระบวนการรายงานข้อเท็จจริงนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงคือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อมูล รูปแบบในการรับข้อมูล และการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนหรือข้อมูลแล้ว จะพบว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลคือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกเปิดเผย โดยขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของข้อมูลเป็นสำคัญว่าอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด กล่าวคือ ในกรณีของการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานภาครัฐนั้น ประชาชนสามารถเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลในการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด ก็สามารถเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อกระทรวงนั้นๆ ได้ เช่น ศูนย์ดำรงธรรม ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น หรืออาจยื่นข้อร้องเรียนต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นศูนย์บริการประชาชน รับเรื่องร้องทุกข์ ประมวลข้อเท็จจริง ติดตามผลและเสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่ถูกร้องเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการรับข้อมูลการทุจริตในระบบราชการ คือ ศูนย์ประสานราชการใสสะอาด ซึ่งจัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐตามแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาดของรัฐบาล ส่วนในกรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐซึ่ง

เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารนั้น ต่างก็กำหนดให้หน่วยงานของตนมีอำนาจหน้าที่ในการรับแจ้งข้อมูลด้วยกันทั้งสิ้นอยู่แล้ว ซึ่งในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ผู้ศึกษาไม่ได้กล่าวถึงไว้ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้นั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์ของรัฐอย่างกว้างขวาง และโดยโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเองหากพิจารณาว่าเรื่องที่ได้รับแจ้งข้อมูลมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดก็ต้องส่งเรื่องดังกล่าวต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการต่อไป โดยตนไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการแต่อย่างใด ส่วนในกรณีของข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ข้าราชการสามารถแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่ต่อผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 90 หรือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ตามมาตรา 123 วรรค 1 หรืออาจยื่นอุทธรณ์ ยื่นคำร้องทุกข์และคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม นอกจากนี้ยังอาจให้ข้อมูลแก่ศูนย์ประสานราชการใสสะอาดในหน่วยงานของตนเองได้อีกด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเหมาะสมอยู่บ้างแล้ว แต่บางหน่วยงานก็มีได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการรับเรื่องร้องเรียนไว้อย่างเด่นชัด

รูปแบบในการรับเรื่องร้องเรียนอาจกล่าวได้ว่ามีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การแจ้งข้อมูลเป็นหนังสือ โดยวาจา ทางโทรศัพท์ ทางโทรสาร ทางไปรษณีย์ ทางระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) ผ่านเว็บไซต์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับแจ้งข้อมูลจะกำหนดช่องทางแก่ประชาชนในการแจ้งข้อมูลตามรูปแบบที่กล่าวถึงมาข้างต้น ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดในกระบวนการรับข้อมูลแตกต่างกันไปตามแต่ละองค์กรจะกำหนด แต่มีข้อสังเกตว่ารูปแบบการให้ข้อมูลแก่รัฐส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้ผู้เปิดเผยข้อมูลต้องระบุชื่อ ที่อยู่ ซึ่งในกรณีที่ผู้เปิดเผยข้อมูลต้องการปกปิดชื่อ ที่อยู่ของตนเองเป็นความลับให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่รัฐ และในกรณีที่ผู้เปิดเผยข้อมูลไม่ประสงค์จะเปิดเผยตนเองที่อยู่ในรูปแบบของบัตรสนเท่ห์แล้วนั้น หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานก็มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้ส่งข้อมูลเป็นแบบไปรษณีย์ตอบรับ เพื่อที่จะได้รับทราบว่าเป็นหนังสือร้องเรียนส่งถึงหน่วยงานนั้นแล้ว เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แต่บางหน่วยงานเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดไว้แต่อย่างใด สำหรับกรณีการเปิดเผยข้อมูลของข้าราชการที่เปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานของตนเองนั้น กรณีการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับข้าราชการด้วยกันเองตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นไม่มีหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลกำหนดไว้อย่างชัดเจนซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เพียงว่า “หากมีการกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัย” แต่ไม่มีการกำหนดว่าการกล่าวหาต้องอยู่ในรูปแบบใด ส่วนกรณีการให้ข้อมูลตามมาตรา 123 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกรณีการร้องทุกข์หรือยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.ค.พ.) หลักเกณฑ์หรือรูปแบบในการยื่น

เรื่องนั้นได้มี กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยละเอียด เช่น การร้องทุกข์ต้องยื่นเป็นหนังสือต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ และให้มีรายละเอียดของผู้ร้องทุกข์ เช่น ชื่อ ตำแหน่ง สังกัด เป็นต้น รวมทั้งพยานหลักฐานด้วย (ถ้ามี)¹³ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นำกฎ ก.ค.พ. ในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีตามมาตรา 123 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย¹⁴ ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีสืบเนื่องเรื่องร้องเรียนกรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้หน่วยงานต่างๆนำไปใช้ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพราะกรณีข้าราชการรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้นปัจจุบันมีหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนดไว้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตามเห็นควรกำหนดรูปแบบในการกล่าวหาตามกรณีมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไว้ให้ชัดเจนด้วย

การตรวจสอบข้อมูลที่ให้แก่หน่วยงานภาครัฐนั้น เมื่อหน่วยงานได้รับข้อมูลจะต้องดำเนินการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลว่ามีมูลหรือไม่และพิจารณาสาระสำคัญของข้อมูลว่าเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยหรือไม่ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่การตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่กล่าวอ้างต่อไป ในหลักเกณฑ์ของต่างประเทศนั้น จะกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญในการรับข้อมูล คือ ผู้ให้ข้อมูลจะต้องเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริต(good faith) และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเรื่องจริง (reasonably believes) มีการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ซึ่งจะนำมาพิจารณาเป็นเงื่อนไขในการให้มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐต่อไป โดยหากผู้ให้ข้อมูลจงใจให้ข้อมูลอันเป็นเท็จก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยทั้งในกรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐและกรณีข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตน มิได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกรกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นอย่างเด่นชัด อีกทั้งไม่ได้กำหนดบทลงโทษผู้ให้ข้อมูลเท็จไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นหากเกิดกรณีที่ผู้ให้แจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จผู้นั้นอาจมีความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้น แต่ในกรณีข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนนั้นการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดทางวินัย¹⁵ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹³ กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 8

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123 วรรคท้าย

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 98 วรรค 3

กรณีมาตรการในกระบวนการรายงานข้อเท็จจริงนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการนี้บุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐควรกำหนดหน่วยงานผู้ทำหน้าที่เฉพาะในการวางหลักเกณฑ์กลางอันเป็นมาตรฐานให้หน่วยงานของรัฐต่างๆถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันสำหรับกระบวนการในการให้ข้อมูลแก่รัฐ คือ รูปแบบในการรับข้อมูล และการตรวจสอบหรือเงื่อนไขในการตรวจสอบข้อมูล เช่น ควรนำเงื่อนไขในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลโดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีผลกระทบที่มิชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นของผู้ให้ข้อมูลดังเช่นที่ปรากฏในหลักเกณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลของประเทศไทยด้วย และเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรับข้อมูลได้มีการตรวจสอบข้อมูลแล้วเห็นว่าข้อมูลนั้นมีมูล ก็เข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวต่อไปตามโครงสร้างขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนกรณีข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น ได้มีการบัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยไว้แล้วตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สองแต่ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควรจึงควรกำหนดรายละเอียดของกระบวนการเปิดเผยข้อมูลโดยข้าราชการไว้ให้ชัดเจน อีกทั้งควรกำหนดให้ผู้รับข้อมูลเป็นคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะซึ่งต้องไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ให้ข้อมูลเหนือตนเองขึ้นไปโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพราะอาจมีกรณีที่ข้อมูลนั้นมีความเกี่ยวข้องกับตัวผู้บังคับบัญชาเองจึงอาจเกิดกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีส่วนได้เสียกับข้อมูลที่ข้าราชการต้องการรายงานได้ อย่างไรก็ตามข้าราชการอาจแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาต่อศูนย์ประสานราชการใสสะอาดตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สองแล้วก็ได้ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคอยทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พิจารณาคำร้องทุกข์และคำร้องเรียน พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม และมีอำนาจในการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และมีอำนาจเสนอแนะต่อ ก.พ. เพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย ทั้งนี้โดยมีสถานภาพการทำงานเป็นลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการมีองค์คณะวินิจฉัย จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรที่คอยทำหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนเองที่มีความเหมาะสมอยู่แล้ว ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตาม whistleblower Protection Act 1989 ของประเทศสหรัฐอเมริกา

4.2.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

การที่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐจะได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ จำเป็นที่การให้ข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นการให้ข้อมูลโดยสุจริตและมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีผลกระทบที่มีขอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ซึ่งควรกำหนดให้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐจะพิจารณามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐต่อไป โดยอาจพิจารณามาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ ดังนี้

1. มาตรการในการปกปิดข้อมูลของผู้รายงาน

มาตรการในการปกปิดข้อมูล คือ การห้ามมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ให้ข้อมูลโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูล ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏอยู่ในทั้งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐใช้บังคับ เพราะหากหน่วยงานสามารถปกปิดการให้ข้อมูลว่ามาจากผู้ใดได้ ย่อมจะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการให้ข้อมูลไม่สามารถที่จะกระทำการโต้ตอบต่อผู้ให้ข้อมูลได้ สำหรับมาตรการการปกปิดข้อมูลนั้นในหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยพบว่ากรณีหน่วยงานภาครัฐและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเด่นชัด มีเพียงหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁶ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹⁷ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁸ ที่กำหนดมาตรการห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ชื่อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรของตนโดยมิได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตามสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยศูนย์บริการประชาชนได้วางแนวทางในการดำเนินการของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษและแจ้งเบาะแสการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่ประชาชนได้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีโดยให้มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 ธันวาคม 2541 กำหนดให้การให้ข้อมูลในเบื้องต้นให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณารายที่ระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดเจนตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอน และการส่งสำเนาเรื่องโดยปกปิดชื่อผู้ร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในทางลับ ทั้งนี้ หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการข้างต้นให้ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ราชการเสียหายเห็นควรมีให้มีการดำเนินการทางวินัยต่อไป¹⁹ สำหรับกรณีข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงาน

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 62

¹⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 64

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 120

¹⁹ หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0104.33/ ๖6812 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

ของตนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีรายงานข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาไม่มีหลักเกณฑ์ในการปกปิดข้อมูลของข้าราชการผู้ให้ข้อมูลกำหนดไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งตามกฎหมาย ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 หากข้าราชการผู้ร้องทุกข์ต้องการร้องทุกข์ต่อ ก.ค.พ. ต้องมีการเปิดเผย ชื่อ หน่วยงาน และสังกัด อย่างชัดเจนด้วย²⁰ ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่หน่วยงานภาครัฐหากจัดให้มีหน่วยงานกลางขึ้นทำหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐตามที่ได้เสนอแนะไว้ข้างต้นในเรื่องมาตรการในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลแล้ว ก็ควรให้หน่วยงานดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการปกปิดข้อมูลในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลร้องขอด้วย โดยนำมาตราการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 ธันวาคม 2541 มาเป็นแนวทางในการดำเนินการในเบื้องต้น ส่วนกรณีข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนนั้นจากที่ได้ทำการศึกษาพบว่าปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ได้กำลังมีการจัดทำร่าง กฎ กพ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จความชอบ พ.ศ. ... ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรกำหนดให้มีมาตรการในการปกปิดข้อมูลในเบื้องต้นของข้าราชการผู้ให้ข้อมูลในทุกกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นร้องขอไว้ด้วย กล่าวคือควรให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลแม้ยังไม่อยู่ในฐานะพยานด้วย ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎ ก.พ. ในเรื่องดังกล่าวคือการมุ่งใจเพื่อให้ข้าราชการผู้พบเห็นการกระทำผิดกล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในกฎ ก.พ. เรื่องนี้

2. มาตรการในการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ให้ข้อมูล

การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในที่นี้ คือการที่ผู้เปิดเผยข้อมูลจะได้เอกสิทธิ์ไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัยอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูล สำหรับการให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยมีเพียงหลักเกณฑ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่กำหนดให้ผู้ที่มาให้ถ้อยคำหรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 30 มาตรา 31 และ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยเนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือจัดทำและเผยแพร่ รายงาน²¹ ซึ่งนอกจากหลักเกณฑ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าวแล้ว มีเพียงหลักเกณฑ์ในเรื่องกรณีผู้ให้

²⁰ กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 8

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 36

ข้อมูลเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สมควรได้รับการยกย่องและเป็นแบบอย่าง อาจได้เลื่อนขั้นเงินเดือน และตำแหน่ง กำหนดไว้ในกฎหมายไทยเท่านั้น เช่น ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551²² และในกรณีของข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดถึงการให้เอกสิทธิ์ในการลดโทษทางวินัย และการกักตัวไว้เป็นพยานในกรณีข้าราชการผู้ให้ข้อมูลนั้นมีส่วนร่วมในการกระทำผิด แต่ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาในเรื่องการกระทำผิดดังกล่าว²³ ซึ่งในปัจจุบันหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้เอกสิทธิ์อาจพบได้ในหลักการดำเนินคดีทางศาลในขั้นตอนของการสืบสวนสอบสวนเรื่องการต่อรองคำรับสารภาพ ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัยนั้นนอกจากเป็นเอกสิทธิ์ที่ผู้ให้ข้อมูลไม่เกิดความรับผิดแล้ว ยังเป็นมาตรการสำคัญที่จูงใจให้บุคคลเปิดเผยข้อมูลอีกด้วย

3. มาตรการคุ้มครองทางกายภาพแก่ผู้ให้ข้อมูล

มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในทางกายภาพนั้นหมายถึงการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐมิให้ได้รับความเสียหายในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อนามัย ชื่อเสียง และเสรีภาพ เป็นต้น โดยตามหลักกฎหมายต่างประเทศในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับข้อมูล มีอำนาจออกคำสั่งหรือคุ้มครองพยานหรือบุคคลอื่นๆ จากการคุกคามในระหว่างการสอบสวนของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษหรือในระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำหรับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในลักษณะทางกายภาพนี้ในประเทศไทยไม่มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้เลยทั้งการให้ข้อมูลแก่ภาครัฐของบุคคลทั่วไปหรือข้าราชการให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตน มีเพียงมาตรการของฝ่ายบริหารที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยศูนย์บริการประชาชนได้วางแนวทางการดำเนินการของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับเรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษและแจ้งเบาะแสการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่ประชาชนได้ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2541 กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้ร้องและผู้ที่เกี่ยวข้องจากภัยหรือความไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการร้องเรียน การเป็นพยานหรือการให้ข้อมูลนั้น โดยกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความปลอดภัยของผู้ร้องให้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการคุ้มครองผู้ร้องเป็นพิเศษได้

²² ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 56

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 98

หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐก็ให้ส่งเรื่องแก่หัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกร้องเรียน และส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นการเฉพาะด้วย (ข้อ 4) ทั้งนี้ หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการข้างต้นให้ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ราชการเสียหายเห็นควรให้มีการดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามเท่านั้น สำหรับกรณีการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐนั้น นอกจากที่ได้กล่าวมาในบทที่สองแล้วว่าสำนักงาน ก.พ. ได้มีการเสนอเรื่องการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ แต่ไม่ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองอย่างชัดเจนเท่าใดนัก นอกจากนี้ปัจจุบันยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งตามกฎหมาย ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มีอำนาจออกคำสั่งให้เยียวยาความเสียหายต่อผู้ร้องทุกข์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค.กำหนด²⁴ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกรอบระเบียบในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามในขณะที่ยังไม่มีระเบียบดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์สั่งการในเรื่องการเยียวยาและดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมไปพลางก่อนตามที่เห็นสมควรได้โดยให้นำประโยชน์ของทางราชการมาประกอบการพิจารณาด้วย²⁵ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.ค.พ. ฉบับนี้ถือว่าเป็นเพียงมาตรการในการเยียวยาความเสียหายเท่านั้น ดังนั้น ในการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลจึงยังคงต้องนำมาตรการที่สำนักงาน ก.พ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามที่ได้กล่าวข้างต้นมาใช้บังคับในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลแก่ภาครัฐต่อไป อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ. ได้กำลังมีการจัดทำร่าง กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จความชอบ พ.ศ. ... โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการที่พบเห็นการกระทำหรือพฤติกรรมที่อาจเข้าข่ายเป็นความผิดวินัย กล่าวที่จะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ อันจะเป็นการช่วยป้องกันการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน่วยราชการ โดยให้ความคุ้มครองในเรื่องของการที่จะไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยอาศัยกระบวนการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการนั้นๆ เช่น การย้าย การโอน

²⁴ กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 25

²⁵ กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 26

เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสร้างแรงจูงใจในเรื่องของการให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอีกทางหนึ่งด้วย และในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลมีส่วนร่วมในการกระทำผิดด้วย ก็อาจดำเนินการลดโทษทางวินัยให้หากผู้ันั้นได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนทางวินัย²⁶

สำหรับกรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐมีข้อพิจารณาต่อไปว่าแม้จะได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้กับบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐได้ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิของพยานในคดีอาญาโดยเฉพาะเท่านั้น และบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐยังไม่อยู่ในฐานะที่เรียกว่าเป็นพยานตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้กำหนดให้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานที่อาจไม่ได้รับความปลอดภัย ได้แก่ การจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร และในกรณีจำเป็นอาจขอให้เจ้าพนักงานหรือตำรวจช่วยให้ความคุ้มครองต่อพยานตามความจำเป็น ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากพยานด้วย รวมถึงการจัดให้พยานอยู่ในที่ปลอดภัย การปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อหรือข้อมูลอื่นใดที่สามารถระบุตัวพยานได้ และสำหรับมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานได้แก่การย้ายที่อยู่อาศัย การจ่ายค่าเลี้ยงชีพให้แก่พยาน การดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว สกุลและหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน ช่วยเหลือเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ เป็นต้น โดยมีสำนักงานคุ้มครองพยาน สังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองในคดีอาญา ซึ่งจากการที่ได้ศึกษามาในบทที่สอง มีเพียงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร พ.ศ. 2551 เท่านั้นที่กำหนดให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 ดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าแม้ไม่อาจนำมาตราการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับกับกรณีผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐได้โดยตรง แต่สมควรนำมาตราการคุ้มครองพยานที่เหมาะสมดังกล่าวมาบัญญัติใช้บังคับกับผู้ให้ข้อมูล ทั้งนี้ตามที่ผู้ให้ข้อมูลร้องขอและรัฐเห็นว่าเหมาะสม เช่น ดำเนินการใดเพื่อให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น และดำเนินการอื่นใดให้ผู้ได้รับข้อมูลได้รับความช่วยเหลือหรือได้ความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร เป็นต้น โดยกำหนดให้มีหน่วยงานคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐโดยเฉพาะซึ่งควรเป็นหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลตามที่ได้เสนอแนะมาข้างต้น และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณานำมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลทางกายภาพดังกล่าวมาใช้กับผู้ให้ข้อมูลเป็นกรณีไป ส่วนการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้น สมควรให้มีการคุ้มครองทาง

²⁶ วัตถุประสงค์ ของร่าง กฎ กพ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จความชอบ พ.ศ. ...

กายภาพให้แก่ข้าราชการกำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จความชอบ พ.ศ. ... อย่างชัดเจนโดยให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้พิจารณาจัดตั้งมาตรการคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ ข้อมูล และอาจอนุโลมนำมาตรการคุ้มครองบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่หน่วยงานภาครัฐมาใช้ด้วย

4.2.3 มาตรการในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ

การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นหลักการที่มีเพื่อเยียวยาความเสียหายที่ผู้ให้ข้อมูลได้รับเพราะเปิดเผยข้อมูลแก่รัฐ ซึ่งมาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ ข้อมูลที่สำคัญคือ การให้สิทธิผู้ให้ข้อมูลเรียกร้องค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ (exemplary damages) โดยที่ยังสามารถใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายอื่นได้ โดยค่าเสียหายเชิง ลงโทษนี้ถือเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดต่อผู้ให้ข้อมูล มาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูล อีกประการที่สำคัญคือ การกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำผิดต่อผู้ให้ข้อมูล โดย สามารถพิจารณามาตรการชดเชยความเสียหายต่อผู้ให้ข้อมูลได้ดังนี้

(1) ค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของนโยบาย สาธารณะและประโยชน์ของสังคมส่วนรวม มิใช่เป็นไปเพื่อการกำหนดค่าเสียหายเพื่อทดแทนผู้ เสียเท่านั้นและโดยมากมักจะเป็นการกำหนดในกรณีที่การกระทำทำให้เกิดจากการกระทำ ละเมิดอันมีพฤติการณ์ร้ายแรง อุกอาจและทำทลายอำนาจของกฎหมายหรือผู้กระทำละเมิด ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทำตามอำเภอใจหรือแสวงหาประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของ บุคคลอื่น เจตนาชั่วร้าย หรืออคติข่มเหง อันเป็นค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด และเพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำเช่นนั้นอีก และประสงค์ให้การลงโทษดังกล่าวเป็นเยี่ยงอย่าง แก่บุคคลอื่น²⁷ ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา The Whistleblower Protection Act 1989 กำหนดให้ สิทธิแก่ลูกจ้างของรัฐบาลกลางนอกจากการได้เลือกที่จะร้องเรียนการถูกตอบโต้อันเนื่องมาจากการ เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายนี้แล้ว ลูกจ้างยังมีสิทธิได้รับการเยียวยาตามที่ได้กำหนดไว้ใน กฎหมายอื่นด้วย เช่น สิทธิตาม The Clean Water Act²⁸ แต่หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไม่ปรากฏ ในกฎหมาย The Whistleblower Protection Act 2004 ของประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามกฎหมาย

²⁷ สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์, “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย”, *วารสารศาลฎีกา* ปีที่ 53 เล่มที่ 2 (พ.ศ.-ส.ค. 2549), หน้า 90-113, อ้างถึงใน ศศิณา เงยวิจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 130

²⁸ พงศ์เทพ จารุสุลินธ์, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา,” คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 9

คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ เป็นต้น ก็ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษนี้²⁹ สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศไทยนั้น ปรากฏหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ในพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545³⁰ แต่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษยังมีจำนวนที่ต่ำมากเพราะเป็นการคุ้มครองสิทธิเฉพาะบุคคล และยังไม่ปรากฏแนวคำพิพากษาของศาลไทยในเรื่องดังกล่าว แม้จะมีคำพิพากษาในหลายคดีที่พยายามนำแนวคิดนี้มาใช้ในประเทศไทยแต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้เห็นว่าเป็นการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษเหมือนในระบบกฎหมายจารีตประเพณี³¹ ซึ่งจากการที่ได้ศึกษามาตรการในการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐไม่ว่าจะเป็นในกรณีของบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐหรือข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนในประเทศไทยต่างก็ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นหากผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐได้รับความเสียหายในลักษณะการกระทำละเมิดและต้องการได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรให้มีการกำหนดหลักการในการเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษในการลงโทษบุคคลผู้ทำการตอบโต้แก่ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาให้ข้อมูลแก่รัฐหรือข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนเองจนเป็นเหตุให้ผู้ผู้นั้นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำการตอบโต้ ทั้งนี้โดยอาจใช้เกณฑ์การพิจารณาตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 และตามที่ศาลเห็นสมควร

(2) บทลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำการตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ

นอกจากการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำการตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในรูปแบบของค่าเสียหายเชิงลงโทษแล้ว การกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดยังเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งเช่นกัน ซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษามาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยแล้วพบว่าไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ในการลงโทษทางอาญาของหน่วยงานใด เพียงแต่หากลักษณะการกระทำการตอบโต้แก่ผู้ให้ข้อมูลเข้าลักษณะการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

²⁹ ศศิณา เสงยวิจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 131

³⁰ พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 มาตรา 13

³¹ สุรชัย พวงชูศักดิ์, “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ : การนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย”, วารสารศาลพาหุปีที่ 53 เล่มที่ 2 (พ.ค.-ส.ค.

2549), หน้า 90-113, อ้างถึงใน ศศิณา เสงยวิจิตร, “การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 130

ผู้กระทำความผิดก็ต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้อันเป็นไปตามกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในต่างประเทศที่ได้ศึกษามาในบทที่สาม คือ กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้น กรณีที่ข้อเท็จจริงนั้นเกี่ยวข้องกับกรณีก่อทำผิดที่มีโทษทางอาญาก็ให้น่าบทยุติบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับในการสืบสวนและการฟ้องคดีซึ่งกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้โดยเฉพาะเช่นกัน แต่ในกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐของประเทศออสเตรเลียได้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ³² ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐโดยกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาในกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ โดยในกรณีของข้าราชการผู้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนนั้น หากเกิดกรณีการกระทำการตอบโต้จากการให้ข้อมูลโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเข้าข่ายเป็นความผิดทางอาญาแล้วอาจนำหลักเกณฑ์ในการลงโทษทางอาญาในกรณีของบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้

ตามที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้หลักเกณฑ์และมาตรการในการคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐพร้อมทั้งการเสนอแนวทางแก้ไขในประเทศไทยที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ผู้ศึกษาจึงขอสรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ ในกรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่ภาครัฐนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐโดยเฉพาะ โดยเป็นองค์กรในการกำหนดหลักเกณฑ์กลางในกระบวนการเปิดเผยข้อมูล กำหนดมาตรการในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูล และกำหนดมาตรการการชดเชยความเสียหายต่อผู้ให้ข้อมูลที่ได้รับ ความเสียหายจากการถูกตอบโต้ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้รับแจ้งโดยตรงนำไปใช้ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอื่นๆ มาพิจารณาประกอบกัน ซึ่งในกรณีที่มีการร้องขอให้ใช้มาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลก็ให้หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวส่งเรื่องไปยังองค์กรในการให้ความคุ้มครองเพื่อให้พิจารณาหามาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทย และกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การรายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐและหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล ส่วนในกรณีของข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนเองนั้นผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้นั้นมีความเหมาะสมอยู่แล้ว เพียงแต่อาจต้องมีการแก้ไข

³² ศศิญา เสงวีจิตร, "การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์

ข้อบกพร่องเล็กน้อยตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่
ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวก็ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการอีกก้าวหนึ่งของประเทศไทยในระบบ
คุณธรรมในการบริหารระบบข้าราชการ อีกทั้งสำนักงาน ก.พ. ก็กำลังจัดให้มีกฎ ก.พ. ว่าด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จ
ความชอบ พ.ศ. ซึ่งเมื่อกฎ ก.พ. ดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อใดแล้วมาตรการในการคุ้มครอง
ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลก็必将มีความชัดเจนมากขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ของประเทศไทยเพื่อให้สามารถเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวได้นั้น นอกจากในปัจจุบันรัฐบาลจะได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา พ.ศ. 2535 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีหลักๆที่ทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวได้แล้วนั้น¹ การบัญญัติกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้มีความสอดคล้องตามหลักการตามข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ทั้งนี้เพื่อให้การอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีความสอดคล้องกับข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐ ดังนี้

5.1 บทสรุป

ผู้ศึกษาขอสรุปเนื้อหาตามขอบเขตการศึกษาโดยแยกหัวข้อเป็นสองส่วนตามหลักการ ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และ ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริง ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 13 การมีส่วนร่วมของสังคม

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาตินั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกระบุไว้อย่างกว้างและครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในทุกภาคส่วนและในหลายๆด้าน ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาหลักการที่มีความสำคัญและมีลักษณะเด่นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตเท่านั้น กล่าวคือ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน สิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน และการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสิทธิเหล่านี้ล้วนมี

¹ แสง บุญเฉลิมวิภาส และไพศาล ลัมสทิพย์, “พันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,” *ดุลพินิจ* เล่ม 3 ปีที่ 55 (กันยายน – ธันวาคม 2551): หน้า 42

ความสำคัญเกี่ยวข้อกันต่อการก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งสิ้น อีกทั้งยังเป็นจุดเด่นของมาตรการในต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นซึ่งกล่าวได้ว่ากลุ่มประชาชน หรือภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นความเข้มแข็งในด้านของการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยกลุ่มประชาชนผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน หรือการปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน หรือประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีจุดเด่นในการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง หรือในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่าเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารนั้นปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจทางการเมือง ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมีประสิทธิภาพอย่างมากจึงทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริต นอกจากนี้แล้วทั้งสองประเทศยังมีกฎหมายคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐบาลบังคับใช้โดยตรงในการให้ความคุ้มครองกับประชาชนผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะแก่รัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอยู่ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมายาวนานกว่าประเทศไทยจึงทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการทุจริตประสบผลสำเร็จอยู่ในระดับต้นๆ ของโลก แต่อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนของประเทศทั้งสองดังกล่าวมีความเข้มแข็งและให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ก็เป็นปัจจัยสำคัญให้การบังคับใช้กลไกตามกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ควรจะเป็นได้ ดังนั้นแม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่หากประชาชนไม่รู้วัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย หรือไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตของประเทศ การมีกฎหมายในการส่งเสริมประชาชนดังกล่าวก็จะเป็นความหมายอะไร ซึ่งจากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษากฎหมายในประเทศไทยที่มีความสอดคล้องกับหลักการตามข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคมมาแล้วนั้น พบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่บ้างแล้ว เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่เนื่องจากการที่กฎหมายดังกล่าวเพิ่งถูกประกาศใช้บังคับเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 จึงทำให้พัฒนาการในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ก้าวไกลเหมือนในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นจึงยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ยังไม่ว่าจะเป็นในด้านของประชาชน หรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม สำหรับในส่วนของการคุ้มครองสื่อมวลชนจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองนั้นแม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะมีบทบัญญัติคุ้มครองสื่อมวลชนในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจนก็ตามแต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปัจจัยอื่นในการควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทวิเคราะห์ นอกจากนี้แล้วการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยนั้นแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่ก็ยังไม่ถือว่ามีความชัดเจนเหมือนดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการผลักดันกฎหมายที่สำคัญหลายเรื่อง เพราะประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเฉพาะในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ มีความเข้มแข็งและประชาชนมีความตื่นตัว จึงอาจกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้วซึ่งกฎหมายบางเรื่องอาจไม่ใช่กฎหมายเฉพาะเหมือนในต่างประเทศก็ตาม แต่การใช้บังคับกฎหมายทั้งหมดส่วนใหญ่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ ประกอบกับรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนว่าปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายรวมถึงตัวประชาชนเองด้วยไม่ใช่เป็นเรื่องของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งหากประชาชนคนไทยมีความตระหนักถึงปัญหาการทุจริตมากขึ้นแล้วการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อาจก่อให้เกิดผลสำเร็จได้จริง โดยทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมสามารถเรียนรู้ร่วมกันไปทั้งสองฝ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดพัฒนาการในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพเหมือนดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น

5.1.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยตามหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

การให้ข้อมูลแก่รัฐนั้นเป็นหลักการที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นที่ไปเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ให้ข้อมูลถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการเปิดเผยข้อมูลให้ปรากฏแก่สังคม ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อค้นหาความจริงให้ปรากฏต่อไป หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล (whistleblower) ตามที่ปรากฏอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในสังคมที่มีความประสงค์ให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและจำเป็นอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอันเป็นปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินมาทุกยุคทุกสมัย จากการศึกษาหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นพบว่าหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐมีทั้งรูปแบบการให้ข้อมูลภายในองค์กรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้ข้อมูลโดยบุคคลทั่วไปต่อองค์กรของรัฐ โดยการกำหนดรูปแบบในการให้ข้อมูลจะอิงกับลักษณะข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะที่กฎหมาย

ประสงค์จะคุ้มครอง ซึ่งตามกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลร่วมกันระหว่างการเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่รัฐและโดยบุคคลทั่วไปโดยระบุประเภทข้อมูลที่จะให้แก่รัฐอย่างชัดเจน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลแก่รัฐจะต้องกำหนดองค์การของรัฐที่มีหน้าที่ในการรับข้อมูล อาจเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวโดยขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของข้อมูลเป็นสำคัญว่าอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด และต้องกำหนดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ อีกทั้งกระบวนการเปิดเผยข้อมูลนี้จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการให้ความคุ้มครองจากการถูกตอบโต้อีกด้วย ส่วนหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองนั้นกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลต้องการให้รัฐกระทำเพื่อให้รู้สึกเกิดความมั่นใจในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดคือการคุ้มครองตัวเองจากการถูกตอบโต้ ซึ่งหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่างประเทศกำหนดลักษณะของการตอบโต้ผู้ให้ข้อมูลไว้อย่างชัดเจน และกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลลักษณะต่างๆ ตลอดจนกำหนดวิธีการเยียวยาความเสียหายไว้อย่างเป็นระบบ

สำหรับการศึกษาหลักเกณฑ์และแนวคิดการให้ข้อมูลแก่รัฐในประเทศไทยนั้นในภาพรวมพบว่า ประเทศไทยมีแนวคิดในการให้ข้อมูลแก่รัฐไม่เป็นระบบเหมือนในกฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ มีการกล่าวถึงแนวทางกรให้สิทธิบุคคลในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐได้ แต่หลักเกณฑ์อื่นๆ โดยเฉพาะมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลยังไม่มีปรากฏชัดเจน ซึ่งในกรณีขององค์การอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากการศึกษาพบว่าหลักการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐยังไม่เป็นระบบ เพราะหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลขององค์การอิสระทั้งหลายไม่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน และหลักเกณฑ์บางส่วนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ก็ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับผู้ให้ข้อมูลซึ่งยังไม่ถือว่าอยู่ในฐานะพยานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ ซึ่งขณะนี้ก็มีเพียงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร พ.ศ. 2551 ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท) เท่านั้นที่กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่ ป.ป.ท. ได้ สำหรับกรณีข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตนเองนั้น ตามที่ได้ศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่แก้ไขใหม่นั้น พบว่ากระบวนการเปิดเผยข้อมูลของข้าราชการยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทวิเคราะห์ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้วทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงทำให้กระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลและการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้เปิดเผยข้อมูลมี

ความชัดเจนมากขึ้นแม้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องบางเรื่องจะยังไม่ถูกประกาศใช้บังคับก็ตาม ส่วนกรณีของข้าราชการการเมืองซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 เพียงแต่กำหนดเรื่องการรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามการให้ข้อมูลแก่รัฐยังเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมจึงสมควรส่งเสริมหลักการนี้ให้เกิดขึ้น ซึ่งภาครัฐจะต้องได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการให้ข้อมูลแก่รัฐโดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูล ทั้งการให้ข้อมูลของบุคคลทั่วไปและการให้ข้อมูลของข้าราชการต่อหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนและมีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทราบแนวคิดตามหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ตามข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และข้อ 33 การรายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐรวมทั้งสภาพปัญหาที่มีอยู่ในประเทศไทยตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเพื่อให้หลักการทางกฎหมายในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาดังกล่าวมากขึ้น ดังนี้

5.2.1 แนวทางการแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยเพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม

การศึกษาหลักการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมผู้ศึกษาได้ศึกษาหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสาร และการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยมีข้อพิจารณาดังนี้

5.2.1.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ผู้ศึกษาเสนอให้มีการแก้ไขจุดบกพร่องตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยให้มีการแก้ไขคำนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 ควรมีการเพิ่มคำว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐในความหมายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายถึงความรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย และแก้ไขถ้อยคำตามมาตรา 11 วรรค 1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลข่าวสารของ

เจ้าหน้าที่รัฐให้แก่ประชาชนในกรณีที่มีการร้องขอข้อมูล เพราะตามบทบัญญัติในมาตรา 11 วรรค 1 ดังกล่าวกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่รัฐทำการจัดหาข้อมูลโดยใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน คือ “ภายในเวลาอันสมควร” จึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจน เช่น ภายใน 15 วัน ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารตามที่มาตรา 11 วรรค 1 ได้กำหนดไว้คือข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในสภาพที่พร้อมจะจัดหาให้ได้ในทันทีอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลานานมากในการจัดหาข้อมูลดังกล่าวให้แก่ประชาชน

นอกจากนี้แล้วผู้ศึกษาขอเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเชิงนโยบายเพิ่มเติม กล่าวคือ ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2.1.2 สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสาร

การเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาด้านการคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชนจากการคุกคามหรือจากการแทรกแซงในการเสนอข่าวสารนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขในด้านของกฎหมายโดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. ใช้บทบัญญัติตามมาตรา 45 และ 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีความชัดเจนในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด เหมือนดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น หรือ

2. สนับสนุนให้ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวพบว่า มีบทบัญญัติในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชน และกำหนดถึงรายละเอียดในด้านจริยธรรมของผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนอย่างชัดเจน มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน และมีการกำหนดมาตรการส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นกฎหมายที่ทำให้การคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารมีความเด่นชัดเป็นรูปธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากจะมีมาตรการในทางกฎหมายที่ชัดเจนแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลไกหรือมาตรการอื่น ๆ เข้ามาเสริม เช่น การจัดโครงสร้างองค์กรสื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงจากผู้ลงทุนหรือผู้บริหาร การคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อโดยส่งเสริมให้มีสหวิชาชีพ ส่งเสริมให้มีสหภาพแรงงานในวิชาชีพสื่อ และส่งเสริมให้มีสมาคมคุ้มครอง

ผู้บริโภครู้ นอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าองค์กรของรัฐไม่ควรเป็นองค์กรที่เข้าไปดำเนินกิจการสื่อโดยตรง เพราะอาจจะมี ความขัดแย้งระหว่าง การเสนอความจริงที่กระทบต่อรัฐบาลหรือการเสนอข้อคิดเห็นที่กระทบต่อรัฐบาล แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อประชาชนที่องค์กรสื่อภาคเอกชนอาจจะไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร

5.2.1.3 การส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

แนวทางในการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะโดยแบ่งออกเป็นสองแนวทางคือ

1. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนในการรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งขั้นตอนในการขอเป็นองค์กรสาธารณกุศลเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีให้มีความคล่องตัวขึ้น หรือ

2. กำหนดให้มีกฎหมายส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้การส่งเสริมและการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งควรมีสาระสำคัญที่กำหนดถึงขั้นตอนในการจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีความคล่องตัวไม่ยุ่งยาก กำหนดบทบาทปฏิบัติในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน และกำหนดหน่วยงานในการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรภายใต้กฎหมายภาษีอากร และบทกำหนดโทษกรณีมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าว

5.2.2 แนวทางการแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยเพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด

หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐที่ประเทศไทยควรปรับปรุงแก้ไขตามสภาพปัญหาที่ได้ศึกษามานั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

5.2.2.1 กรณีบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐ

1. ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐโดยควรมีสาระสำคัญดังนี้

1.1 ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นองค์กรที่พิจารณากำหนดแนวทางในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล กล่าวคือ กำหนดหลักเกณฑ์กลางในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้หน่วยงานรัฐนำไปใช้ปฏิบัติ หรือเป็นองค์กรกลางในการรับข้อมูล ตรวจสอบ

ข้อมูล และส่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาสอบสวนต่อไป และเป็นองค์กรในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเมื่อมีการร้องขอโดยอาจนำมาตรการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้โดยอนุโลม นอกจากนี้ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนี้และมีอำนาจดูแลการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ

1.2 กำหนดความหมายของข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะทั้งนี้อาจไม่ใช่เฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยตรงเท่านั้น อาจเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งทีอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนหรือความปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น และกำหนดความหมายของบุคคลผู้ให้ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่รัฐ

1.3 กำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของหลักสูจริตในการให้ข้อมูล วิธีการรับข้อมูล รายละเอียดพร้อมพยานหลักฐาน(ถ้ามี)เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือ ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลเบื้องต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลดังกล่าว

1.4 กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ให้ข้อมูลมีส่วนร่วมในการรับรู้และในการแสดงความคิดเห็น โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเมื่อดำเนินการตรวจสอบข้อมูลและปรากฏหลักฐานน่าเชื่อถือ จนเข้าสู่กระบวนการในการสืบสวนสอบสวนหาความจริงของหน่วยงานนั้นๆแล้ว ให้หน่วยงานนั้นแจ้งผลการดำเนินการหรือผลการสอบสวนให้ผู้ให้ข้อมูลทราบโดยผู้ให้ข้อมูลอาจแสดงความคิดเห็นต่อผลการสอบสวนได้ก่อนมีการดำเนินการในทางคดีต่อไป

1.5 กำหนดความหมายของการตอบโต้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการให้การคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลให้เหมาะสมกับลักษณะการตอบโต้

1.6 กำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลโดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการในการปกปิดข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล มาตรการในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน มาตรการในการชดเชยความเสียหาย และมาตรการในการเยียวยาความเสียหาย โดยอาจกำหนดให้นำมาตรการในการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ ซึ่งมาตรการในการให้ความคุ้มครองนี้อาจกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ความคุ้มครองในกรณีที่มีการร้องขอจากผู้ให้ข้อมูล

1.7 กำหนดฐานความผิดในการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้ทำการตอบโต้ผู้ให้ข้อมูล กำหนดฐานความผิดกรณีข้อมูลทีให้นั้นเป็นเท็จโดยมีเจตนาทุจริต และกำหนดโทษแก่

บุคคลที่ทำให้การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไม่เป็นไปตามกฎหมายนี้ เช่น บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลโดยไม่มีอำนาจและมีเจตนาที่มีชอบด้วยกฎหมาย

1.8 กำหนดให้บำเหน็จรางวัล การเชิดชูเกียรติ แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จนทำให้เกิดการดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้

5.2.2.2 กรณีข้าราชการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตน

การที่ข้าราชการจะให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของตนนั้น จากที่ศึกษามาสามารถแบ่งออกได้เป็นสามวิธีคือ กรณีมีการกล่าวหา หรือเป็นที่สงสัย ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกรณีการให้ข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเพราะเหตุที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 123 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกรณีการร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาเป็นหน่วยงานในการดูแลระบบคุณธรรมของข้าราชการนั้นมีความเหมาะสมอยู่แล้ว ซึ่งกรณีการให้ข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเพราะเหตุที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา 123 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกรณีการร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น มีกฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์ในการรายงานข้อมูลไว้อยู่แล้ว แต่กรณีของการกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดของข้าราชการด้วยกันเองตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นมิได้มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในกระบวนการกล่าวหาอย่างชัดเจน จึงเห็นสมควรให้มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ชัดเจน โดยอาจนำกฎ ก.พ.ค. ในเรื่องการร้องทุกข์ดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ สำหรับกรณีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลนั้นตามที่ได้ศึกษามาพบว่าปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. กำลังมีการจัดทำร่าง กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จความชอบ พ.ศ. ... ผู้ศึกษาจึงเห็นเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้มีกฎดังกล่าวออกมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานของตน เพราะปัจจุบันมีเพียงหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นหลักเกณฑ์ที่กว้างๆในการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการผู้ให้ข้อมูลอยู่เท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความคุ้มครองพยาน การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้บำเหน็จความชอบ พ.ศ. ... ดังกล่าวควรนำหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นแนวทางในการจัดทำและควรมีมาตรการในการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในการปกปิดข้อมูล การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจากการถูก

ตอบโต้ทางด้านหน้าที่การงาน การคุ้มครองทางกายภาพ เป็นต้น โดยอาจยึดแนวทางการคุ้มครองบุคคลทั่วไปให้ข้อมูลแก่รัฐเป็นเกณฑ์อีกทางหนึ่งด้วย

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตมีความสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งหลักการต่างๆที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาและนำเสนอมานั้นล้วนเป็นหลักการที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักการอื่นๆตามที่อนุสัญญาสหประชาชาติได้กำหนดไว้ โดยที่หลักการตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ข้อ 13 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม และข้อ 33 การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงแก่รัฐนั้น เมื่อทำการศึกษาพบว่าตามกฎหมายในต่างประเทศทั้งของ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับหนึ่งก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการทั้งสองเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว บังคับใช้อยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่กฎหมายในบางเรื่องที่เป็นลักษณะเด่นของต่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต ประเทศไทยก็มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในบางเรื่องนั้นไว้ ดังนั้น การที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่อาจกล่าวได้ว่าจะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากมีการแก้ไขปัญหาตามแนวทางที่กล่าวมา ซึ่งนอกจากจะทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการที่สอดคล้องตามหลักการในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มากขึ้นซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินและต่อระบบการปกครองของประเทศไทยอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในระดับประเทศและในระดับข้ามชาติ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎ ก.ค.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2549

กอบกุล จันทวโร. ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและระบบกฎหมายของไทย. สำนักงาน ป.ป.ส.

กัญญาณัฐ บางพาน. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณี
ความรับผิดชอบทางอาญา เกี่ยวกับการทุจริตในภาคเอกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กลเม็ด เด็ดปีกคอร์ดรีปชั่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนัก
พิมพ์ซัคเซส มีเดีย, 2547

เครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชั่น. วีรชนด้านคอร์รัปชั่น. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปาปิรุส พับลิเคชั่น, 2548.

ชนนิกานต์ วิภาวกุล. สื่อมวลชนกับความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา. วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2549

ชาลินี ถนัดงาน. สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณี
สำรวจผิดปกติก่อนการนำเอากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ.
วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541,

ไชยา ยี่มิวิไล. สิทธิ-เสรีภาพสื่อมวลชน. สยามรัฐ (8 พฤษภาคม 2545).

ณัฐวี ดีมา. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนโดยองค์กรอิสระของรัฐ ศึกษา
เฉพาะกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2545

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. การศึกษากฎหมายและความต้องการ
เบื้องต้นของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. กรุงเทพมหานคร : รายงานการศึกษาวิจัยของกระทรวงยุติธรรม, 2548.

นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. อาชญากรรม การป้องกัน : การควบคุม. นนทบุรี : สำนักพิมพ์พรทิพย์การพิมพ์, 2548.

นวลน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. การต่อต้านทุจริตยาภาคประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พี.เพรส, 2545.

นวลน้อย ตริรัตน์. คอลัมน์ ดุลยภาพดุลยพินิจ. มติชนรายวัน 23 มีนาคม 2548

นนทวัฒน์ บรรมานันท์. รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พี เพรส, 2541

บวรเจ็ด สิงคะเนติ และคณะ. กลไกตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2540

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม ธรรมภิบาล. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545.

พรภัทรา สารประสพ. การเมืองภาคประชาชน แนวทางการใช้สิทธิความเป็นคนไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ S.P.K. เปเปอร์ แอนด์ ฟอรัม.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : รายงานการวิจัยทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ป., 2539.

พิศิษฐ์ ขวาลาธวัช วรินทร์ เทียมจรัส หิรัญญา บุญจำรูญ นิติ วิรัชวงศ์ และจรัส พากเพียร. รัฐกับสิทธิได้รู้ข้อมูลหรือข่าวสารของราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หจก.ทิพย์วิสุทธิ์

โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.

วัชรวิทย์ ไชยสาร. การเมืองภาคประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เมฆขาว, 2545.

วิทยากร เชียงกุล. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์สายธาร, 2549.

วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี ภาค 3 : ภาคกฎหมายสารบัญญัติ. รายงาน

ผลการวิจัยเงินทุนอุดหนุนเพื่อเพิ่มพูนและพัฒนาประสิทธิภาพทางวิชาการเนื่องในโอกาส
ฉลองกรุงเทพฯ 200 ปี, 2525.

วิภา อุตมฉันท. สื่อมวลชนในญี่ปุ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ทีพีพีริ้นท์, 2541

วีระ โลจายะ. สิทธิมนุษยชน. เอกสารประกอบการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 2,
2524

ศศิณา เงยวิจิตร. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550

สมคิด บางโม. กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนัก

พิมพ์พัฒนวิทย์, 2551.

สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์ นพรัตน์ วรณเทพสกุล. คอร์รัปชันข้าราชการ

นักการเมือง และนักธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พี.เพรส, 2547.

สังคม คุณคนากรสกุล. กระบวนการพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน : กรณีศึกษาองค์กร

พัฒนาเอกชนในกรุงเทพมหานคร. คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2542.

สายสะพาย. ปัญหาข้าชาก ของ กม.ข้อมูลข่าวสาร. หนังสือพิมพ์มติชน 9 มกราคม 2551

สรุปสาระสำคัญของสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร,

2551

สรุปรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประจำปี 2551

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.)

แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการ

ปฏิบัติตามสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.

กรุงเทพมหานคร : รายงานการวิจัยทุนอุดหนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. , 2551.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย. วิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส และไพศาล ลิ้มสถิตย์. พันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. ดูลงพิมพ์ เล่ม 3 ปีที่ 55 กันยายน – ธันวาคม 2551 : 42

อรรถพล ไใหญ่สว่าง วัชรวิทย์ ไซยสาร. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

คลังปัญญาไทย. WhistleBlower. [ออนไลน์].

<http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/WhistleBlower>

เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน. ประวัติความเป็นมา. [ออนไลน์]. <http://www.pnac-th.org/main/index.php>

ไทยเอ็นจีโอ. องค์กรพัฒนาเอกชนคือใคร. [ออนไลน์].

http://www.thaingo.org/story/info_002.htm

นรินทร์ นำเจริญ. แนวคิดเรื่องกฎหมายการสื่อสารมวลชน. [ออนไลน์]. www.narinsite.com

ประมวลกฎหมายอาญา

ประวีณ ณ นคร และเอกศักดิ์ ตริภุณาสวัสดิ์. ก.พ.ค. : กลไกการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน. (<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/uploads/File/07--edited.pdf>)

พงศ์เทพ จารุสุสินธ์. การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ

(Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา. คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. [ออนไลน์].

(http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=12)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน

www.tja.or.th

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่....)

พ.ศ.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. [ออนไลน์].2553.

<http://th.wikipedia.org/wiki/ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. ประเทศญี่ปุ่น. [ออนไลน์]. <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศญี่ปุ่น>

สำนักงาน ก.พ. ราชการใสสะอาด. [ออนไลน์].

<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0000917>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คำแนะนำการรับเรื่อง

ร้องเรียน. [ออนไลน์]. http://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=606

หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0104.33/ ว6812 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542

ภาษาอังกฤษ

Anthony Didrick Castberg. Corruption in Japan and The US. [online].

http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no56/56-33.pdf

A Report to Congress From The U.S. Office of Special Counsel For Fiscal Year 2002, pp.23-28.[online]. <http://www.osc.gov/library.htm>

Japan's New NPO Law by Yoshinori Yamaoka. [online]. <http://www.gdrc.org/ngo/jp-npo-law.html>

Natural Liberation Blog. Corruption in the U.S.A. [online]. 2550

<http://iiipublishing.blogspot.com/2007/05/corruption-in-usa.html>

Transparency International the global coalition against corruption. [online].

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008

ThaiPR.net. ข่าวทั่วไป. ก.พ.ค. กลไกใหม่ทำทนายกระบวนกรพิทักษ์ระบบคุณธรรม. [ออนไลน์]. 2552. <http://www.ryt9.com/s/prg/595380>

Siam Intelligence Unit. [online]. 2551. <http://www.siamintelligence.com/perc-thai-risk-at-second-ranking-in-2009>

UNODC United Nations Office on Drugs and Crime. [online].

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

Law to Promote Specified Nonprofit Activities 1998 (Including all revisions with the latest made on April 9, 2003)

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวณัฐธิมา พงษ์ประเสริฐ เกิดวันที่ 17 มิถุนายน 2524 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2546 และสำเร็จการศึกษาระดับชั้นเนติบัณฑิต จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ในปีการศึกษา 2552 ปัจจุบันทำงานอยู่ที่บริษัท ที่ปรึกษากฎหมายและกฎหมายไทย จำกัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย