



ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส”

The Research on Assessment of Whistleblower’s Efficiency

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ธันวาคม ๒๕๖๐



ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส”

The Research on Assessment of Whistleblower’s Efficiency

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์	ทวีแจ่มทรัพย์
อาจารย์ ดร.ปิติ	เอี่ยมจรรย์ญาณ
อาจารย์ ดร.ณัชพล	จิตติรัตน์
อาจารย์วิมพัทธ์	ราชประดิษฐ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม ๒๕๖๐

ความเห็นในงานวิจัยฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย/คณะผู้วิจัยและไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงความคิดเห็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือหน่วยงานสังกัดของคณะผู้วิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความสูญเสีย ความเสียหาย หรือสิ่งใด ๆ อันเป็นผลจากข้อมูลหรือความคิดเห็น จากวิจัยฉบับนี้ และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดหรือผลที่ตามมาที่เกิดจากการใช้ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้

ผลงานวิจัยโดย

รองศาสตราจารย์มัทยา จิตติรัตน์	ที่ปรึกษา
รองศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม	ที่ปรึกษา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์	หัวหน้าโครงการและผู้วิจัย
อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ	ผู้วิจัย
อาจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์	ผู้วิจัย
อาจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์	ผู้วิจัย
นายณภัทร ภัทรพิศาล	ผู้ช่วยวิจัย

นำเสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓๖๑ ถนนนนทบุรี – สนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย

อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐

บทคัดย่อ

ส่วนที่ ๑

รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ

ชื่อโครงการ การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส
The Research on Assessment of Whistleblower's Efficiency

ชื่อผู้วิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์
อาจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์
อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ
อาจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์

หน่วยงานที่สังกัด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท
แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๓๐

หมายเลขโทรศัพท์ ๐-๒๒๑๘-๒๐๑๗

ได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จำนวนเงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาทำวิจัย ๑๒ เดือน ๗ วัน

ตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐

ส่วนที่ ๒ บทคัดย่อ การแจ้งเบาะแส (Whistleblower) เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การแจ้งเบาะแสจึงเปรียบเสมือนเป็นการเป่านกหวีดเพื่อให้เห็นถึงพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันโดยให้บุคคลในองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่พบเห็นการทุจริตคอร์รัปชันออกมาให้เบาะแสแก่รัฐ เพื่อจะนำเบาะแสไปดำเนินการทางกฎหมายต่อไป ในส่วนของภาคเอกชนนั้น การแจ้งเบาะแสเป็นมาตรการที่สะท้อนให้เห็นหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้ประกอบการจำต้องคำนึงถึงอย่างยิ่งยวด เนื่องจากการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันจะต้องมีบรรษัทภิบาลเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสขององค์กร

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเช่นเดียวกับประเทศอื่นและนับวันยิ่งจะทวีคูณความรุนแรงยิ่งขึ้น แสดงให้เห็นว่าระบบการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สำหรับมาตรการการแจ้งเบาะแสเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน

ประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ แต่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสแทรกซึม อยู่ในกฎหมายต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.๒๕๑๙ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยจึงมีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของเงื่อนไขของการแจ้งเบาะแส กระบวนการจัดการกับเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส มาตรการเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการแจ้งเบาะแส

ด้วยความสำคัญข้างต้นจึงก่อให้เกิดการศึกษาวิจัยนี้ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทั้งหมด ๕ ประการอันได้แก่ ประการแรกคือการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ความสำคัญ กระบวนการ และข้อจำกัดต่าง ๆ ของการแจ้งเบาะแสในฐานะเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชนได้ ประการที่ ๒ การศึกษาวิจัยนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีระเบียบปฏิบัติ หรือบทบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริม สนับสนุน ดูแล และปกป้องสวัสดิการของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือผู้ให้เบาะแส ทั้งในสภาพทั่วไปและบริบทของสังคมไทย ประการที่ ๓ เป็นวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามูลเหตุจูงใจหรือแรงจูงใจ (Incentives) ของการออกมาเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกังวลที่ว่า การออกมาเปิดเผยข้อมูลนั้นอาจมาจากเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์ หรือมีวาระซ่อนเร้นอยู่ด้วย ประการที่ ๔ เป็นวัตถุประสงค์ในการศึกษากระบวนการขั้นตอน และโครงสร้างทางกฎหมายและสังคมที่จะรองรับการออกมาเปิดเผยข้อมูล โดยเน้นบทเรียนและตัวอย่างของแนวทางปฏิบัติจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐออสเตรเลีย อีกทั้งประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจและบริบททางสังคมคล้ายกับประเทศไทย ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย และประการที่ สุดท้ายซึ่งเปรียบเสมือนเป็นผลสำเร็จของการศึกษาวิจัยนี้นั้นคือ การวิเคราะห์ผลกระทบหรือการประเมินผลจากการรองรับการเปิดเผยข้อมูล หรือการให้เบาะแสที่ประสบผลสำเร็จ

การที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งห้าข้อของงานวิจัยนี้ได้จำเป็นต้องอาศัยระเบียบวิธีวิจัยโดยการกำหนดกรอบแนวคิดที่ว่า “ผู้แจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพเป็นกลไกที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการพฤติกรรมทุจริตและ/หรือไม่โปร่งใสตลอดจนสามารถช่วยลดพฤติกรรมดังกล่าวได้” ทั้งยังมีการกำหนดวิธี

และเครื่องมือในการดำเนินการวิจัยไว้ ๓ ประการอันได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) และการรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing)

การศึกษานี้ได้ตั้งเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสไว้ทั้งหมด ๔ ประการอันได้แก่ แรงจูงใจในการแจ้งเบาะแส ความครอบคลุมของการแจ้งเบาะแส กระบวนการในการแจ้งเบาะแส และความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยจะนำเกณฑ์ดังกล่าวมาวิเคราะห์ประกอบกับตัวชี้วัดที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยอันประกอบไปด้วย วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กฎหมายต่างประเทศ การประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนองานต่อสาธารณะ เมื่อทำการวิเคราะห์ดังกล่าวแล้วสามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า “แรงจูงใจในการแจ้งเบาะแส” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยจึงต้องประกอบไปด้วย หลักการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสอย่างเป็นรูปธรรม และการนำมาตรการให้เงินรางวัลมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแสให้กับผู้แจ้งเบาะแสซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสในประเทศไทยในท้ายที่สุด

Abstract

Part I

Project details

Project name The Research on Assessment of Whistleblower's Efficiency

(การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส)

List of researchers

Assistant Professor Dr. Suphasit Taweejamsup

Lecturer Dr. Nattapol Jittirat

Lecturer Dr. Piti Eiamchamroonlarp

Lecturer Wimpat Rajpradit

Affiliated Faculty of Law Chulalongkorn University

Phayathai road Wangmai Pathumwan Bangkok 10330

Telephone 0-2218-2017

Financial supported by general research fund (1,000,000 baht)

Research period 12 months and 7 days

During 9 December 2016 to 15 December 2017

Part II Abstract

Whistleblowing is a tool adopted by many countries as a means to combat corruption challenges. Whistleblowers, who can be both persons from the private and the public sector, blow their whistle, thus exposing corrupted behaviors. In the private sector, whistleblowing also reflects the company's corporate social responsibility (CSR), which is principle that business entrepreneurs should strictly adopt. This is because modern business operation requires corporate governance to manifest level corporate transparency.

Like other countries, Thailand has been suffering from exacerbated corruption problems. This implies that the corruption prevention and combating procedure adopted in Thailand is inefficient. In relation to whistleblowing for corruption combating, there appears no special law

with capability to facilitate and protect the whistleblowers. Nonetheless, provisions concerning whistleblowing were separately and unsystematically legislated in several Acts; for example, those found in the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542, the Securities and Exchange Act B.E. 2535, the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542, the Labour Relations Act B.E. 2518, the Narcotics Control Act B.E. 2519, the Prevention and Suppression of Human Trafficking B.E. 2551, the Maintenance of Public Sanitary and Order Act, B.E. 2535, and the Forest Act B.E.2484. Consequently, details on the protected disclosure, whistleblowing procedure, whistleblower protection and remedy, and supporting programs, in each Act may be different..

The significances of the whistleblowing as previously mentioned serves a necessity to conduct this research, which consists of five objectives. The first objective is to study the concept, theories, and limitations of whistleblowing as a mechanism to reduce corruption in the public sector. Secondly, this research aims to study the rationale behind and the necessity of the practical regulations or legal provisions that promote, support, and protect the whistleblowers. Thirdly, this research examines motives or incentives of the whistleblowers A special attention is paid to a blowing done in a bad faith. Fourthly, this research studies the processes, procedure and legal framework governing whistleblowing. It focuses on models and case studies from countries having developed legal system namely, the United States of America, the United Kingdom, the Federation of Australian, and the Federation of Malaysia, which has similar economic and social contexts as Thailand. Lastly, this research analyzes the effects, and assess efficiency of whistleblowing.

In order to accomplish the abovementioned five objectives, this research is based on a methodology which perceives efficient whistleblowers acts as a step towards complete information that is useful for combating and deterring corrupt practices and/or acts done in a hidden manner. Three methodological techniques adopted by the Researchers include: documentary research, focus group, and public hearing.

This research relies on four efficiency assessment criteria: incentives for whistleblowing, coverage of the protected disclosures, whistleblowing procedures, and reliability of the reported information. These criteria shall be analyzed in conjunction with the indicators extracted from literature reviewing, foreign legislations, and information gathered from the focus group meeting. This research concludes that incentive is the most significant factor for enhancing efficiency of whistleblower. In addition, laws relating to whistleblowing in Thailand should recognize whistleblower protection, remedies for whistleblower, and a concrete rewarding scheme.

บทสรุปผู้บริหาร

๑. **ชื่อโครงการวิจัย** การศึกษาวิจัยประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส (The Research on Assessment of Whistleblower's Efficiency)

๒. **ชื่อผู้ศึกษาวิจัย**

๒.๑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

๒.๒ อาจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์

๒.๓ อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ

๒.๔ อาจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์

๓. **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา**

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สามารถพบได้ในทุกประเทศซึ่งความรุนแรงของปัญหานับวันยังมีเข้มข้นมากยิ่งขึ้นตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป เนื่องจากผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ใช้กระบวนการและวิธีการที่แยบยลและสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้การตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นไป นอกจากนี้การทุจริตยังปรากฏให้เห็นในทุกภาคส่วนของสังคมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน หากภาครัฐเพิกเฉยต่อปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาดังกล่าวย่อมเปรียบเป็นมะเร็งร้ายที่ค่อย ๆ บั่นทอนการพัฒนาของประเทศ ทุกประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การแจ้งเบาะแส (Whistleblower) เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่หลายประเทศนำมาใช้เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน การแจ้งเบาะแสมีลักษณะเหมือนเป็นการเป่านกหวีดให้เห็นถึงพฤติกรรมคอร์รัปชันโดยให้บุคคลในองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่พบเห็นการทุจริตคอร์รัปชัน ออกมาให้เบาะแสแก่รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจะได้นำเบาะแสนั้นไปดำเนินการทางกฎหมายหรือทางจริยธรรม อันนำมาซึ่งความสุจริตโปร่งใสในการบริหารจัดการองค์กรและสังคมต่อไป สำหรับในส่วนของภาคเอกชนนั้น การแจ้งเบาะแสถือเป็นมาตรการที่สะท้อนให้เห็นหลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ซึ่ง

เป็นหลักการที่ผู้ประกอบการจำต้องคำนึงถึงอย่างยิ่งยวด เนื่องจากการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันจะต้องมีบริษัทกิตติบาลเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสขององค์กร

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเช่นเดียวกับประเทศอื่นและนับวันยิ่งจะทวีคูณความรุนแรงยิ่งขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สำหรับมาตรการการแจ้งเบาะแสเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ แต่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสแทรกซึมอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ รายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยจึงมีความแตกต่างกันแปรผันตามกฎหมายเฉพาะฉบับนั้น ๆ ทั้งในแง่ของเงื่อนไขของการแจ้งเบาะแส กระบวนการจัดการกับเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส มาตรการเยียวยาผู้แจ้งเบาะแส ตลอดจนมาตรการส่งเสริมการแจ้งเบาะแส

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังมีการบังคับใช้มาตรการการแจ้งเบาะแสอยู่ในวงจำกัดและขาดความเป็นเอกภาพจึงทำให้เป็นสาเหตุสำคัญที่แสดงถึงความสำคัญและจำเป็นในการศึกษาวิจัยงานชิ้นนี้ โดยคณะผู้วิจัยเห็นควรกำหนดระเบียบวิธีวิจัยโดยใช้วิธีวิจัยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และจะได้ใช้เครื่องมืออื่น ได้แก่ การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) และการสัมภาษณ์ (Interview) เป็นส่วนประกอบเพื่อความสมบูรณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลก่อนการวิเคราะห์และสรุปผลงานวิจัย

ในส่วนของเนื้อหานั้น การศึกษาวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้แจ้งเบาะแส อีกทั้งยังเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อจะได้สะท้อนให้เห็นภาพตัวอย่างที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจริงทั้งส่วนของข้อดีและข้อเสียอย่างเป็นรูปธรรม โดยประเทศที่คณะผู้วิจัยได้เลือกเป็นกรณีศึกษา คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธรัฐออสเตรเลีย และสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งผลสรุปจากกระบวนการศึกษาดังกล่าวมานี้ คณะผู้วิจัยจะได้นำมาวิเคราะห์กับบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของไทย ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและการวัดประสิทธิภาพเพื่อค้นหา “หลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส” และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสในประเทศไทยต่อไป

การศึกษาวิจัยนี้สามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๗ บท อันได้แก่ บทที่ ๑ บทนำ บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้แจ้งเบาะแส บทที่ ๓ ระเบียบวิธีวิจัย บทที่ ๔ เหตุผลและความจำเป็นของผู้

แจ้งเบาะแสในประเทศไทย บทที่ ๕ บทเรียนกฎหมายต่างประเทศ บทที่ ๖ วิเคราะห์การประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส และบทที่ ๗ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔. วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ๕ ประการดังนี้

๑. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ความสำคัญ กระบวนการ และข้อจำกัดต่าง ๆ ของการแจ้งเบาะแสในฐานะเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชนได้

๒. ศึกษาเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีระเบียบปฏิบัติ หรือบทบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริมสนับสนุน ดูแล และปกป้องสวัสดิการของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือผู้ให้เบาะแส ทั้งในสภาพทั่วไปและบริบทของสังคมไทย

๓. ศึกษามูลเหตุจูงใจหรือแรงจูงใจ (Incentives) ของการออกมาเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกังวลที่ว่า การออกมาเปิดเผยข้อมูลนั้นอาจมาจากเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์ หรือมีวาระซ่อนเร้นอยู่ด้วย

๔. ศึกษากระบวนการขั้นตอนและโครงสร้างทางกฎหมายและสังคมที่จะรองรับการออกมาเปิดเผยข้อมูล โดยเน้นบทเรียนและตัวอย่างของแนวทางปฏิบัติจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธ์รัฐออสเตรเลีย อีกทั้งประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจและบริบททางสังคมคล้ายกับประเทศไทย ได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย

๕. วิเคราะห์ผลกระทบหรือการประเมินผลจากการรองรับการเปิดเผยข้อมูล หรือการให้เบาะแสที่ประสบผลสำเร็จ

๕. วิธีดำเนินการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการในการศึกษาวิจัย ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการศึกษาวิจัยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งมีการแบ่งวิธีและเครื่องมือในการดำเนินการวิจัย ๔ ประการอันได้แก่ การวิจัยเอกสาร

(Documentary Research) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) และการสัมภาษณ์ (In-depth Interview)

๖. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยในแต่ละส่วนและในภาพรวมได้ดังนี้

บทที่ ๑ บทนำ เป็นเนื้อหาเบื้องต้นเพื่อใช้เป็นฐานและทิศทางในการศึกษาวิจัย ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า “เกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมายปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่ทุจริตหรือไม่โปร่งใสของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นจึงควรกำหนดเกณฑ์เพิ่มประสิทธิภาพ อันได้แก่ เกณฑ์แรงจูงใจให้มาแจ้งเบาะแส เกณฑ์ความครอบคลุมทั้งในด้านตัวผู้รับแจ้งและข้อมูลในการแจ้งเบาะแส เกณฑ์กระบวนการในการแจ้งเบาะแส และเกณฑ์ความน่าเชื่อถือของข้อมูล เพื่อให้รัฐได้ข้อมูลที่จำเป็นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มขึ้น แต่สำหรับประเทศไทยด้วยบริบททางสังคมและข้อกฎหมาย สมควรนำเกณฑ์เพียง ๒ ข้อ คือ เกณฑ์แรงจูงใจ และเกณฑ์กระบวนการ มาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส”

บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้แจ้งเบาะแส เป็นการศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปใช้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักของงานวิจัยต่อไป จากการศึกษาข้อมูลในส่วนนี้ ผู้วิจัยสามารถนิยามความหมายของผู้แจ้งเบาะแสได้ว่า “ผู้แจ้งเบาะแส” คือ ผู้ที่โดยสถานภาพและสถานะมีโอกาสใกล้ชิดกับข้อมูลอันเป็นเบาะแสการทำความผิด การไม่สุจริตโปร่งใส ซึ่งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และผู้นั้นไม่ได้เป็นผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาต้องแจ้งข้อความเช่นนั้นในองค์กรหรือหน่วยงานใดทราบโดยตรง หากแต่แสดงเจตนาด้วยตนเองแจ้งข้อมูลอันเป็นเบาะแสออกไป

จากคำนิยามข้างต้น การแจ้งเบาะแสเป็นมาตรการที่อยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่การแจ้งเบาะแสยังต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักจริยธรรมและหลักกฎหมาย สำหรับหลักจริยธรรมนั้น อาจอยู่ในรูปของหลักธรรมาภิบาลและหลักบรรษัทภิบาล ในขณะที่หลักกฎหมายที่เป็นกรอบของการแจ้งเบาะแส ประกอบไปด้วย หลักสาธารณะประโยชน์ หลักสุจริต หลักการรับฟังพยานหลักฐาน หลักความได้สัดส่วน หลักการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และหลักการไม่ถูกคุกคามและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้แล้ว เมื่อการวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษา “การประเมินการประสิทธิภาพ” ของผู้แจ้งเบาะแส จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการประเมิน และการให้กรอบคำนิยามเกี่ยวกับประสิทธิภาพด้วย โดยสรุป “การประเมิน (Assessment)” นั้นสามารถสรุปได้ว่าเป็น กระบวนการรวบรวมข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถตีความได้เพื่อใช้เป็นฐานสำหรับการนำไปสู่การตัดสินใจในขั้นประเมินผล ในส่วนของ “ประสิทธิภาพ” นั้น กรอบคำนิยามอาจกว้างหรือแคบขึ้นอยู่กับมุมมองและวิถีทางในการศึกษา กล่าวคือเป็นการมองในลักษณะทั่วไป มองโดยให้ความสำคัญกับมิติทางนิติศาสตร์เป็นการเฉพาะ หรือมองในเชิงบูรณาการระหว่างนิติศาสตร์และศาสตร์อื่น ตัวอย่างเช่น เศรษฐศาสตร์ ดังที่มีชื่อเรียกว่าเป็นการมองประสิทธิภาพอย่าง “นิติเศรษฐศาสตร์” กล่าวคือ การดำเนินงานให้ถึงจุดมุ่งหมาย โดยวิถีทางที่ดีที่สุด ใช้ปัจจัยหรือทรัพยากรน้อยที่สุด ซึ่งถ้อยคำส่วนนี้ทำให้คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัววัดถึงประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส และจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งหมดในบทนี้ทำให้เห็นจุดมุ่งหมายสำคัญ ๒ ข้อของการแจ้งเบาะแส กล่าวคือรัฐได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และเมื่อประชาชนร่วมกันให้ข้อมูลที่รัฐสามารถไปใช้ประโยชน์ในการจัดการกับข้อเท็จจริงที่ไม่สุจริต โปร่งใสแล้วก็น่าจะทำให้การทุจริตหรือการกระทำที่ไม่โปร่งใสในสังคมลดน้อยลง

การประมวลหลักการและแนวคิดทั้งที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเด็นต่าง ๆ และที่เกี่ยวกับการประเมินและประสิทธิภาพแล้ว คณะผู้วิจัยพบว่า การประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสสามารถกระทำได้ภายใต้เกณฑ์ ๔ ประการดังต่อไปนี้

๑. การแจ้งเบาะแสต้องเปิดให้คนที่ไม่มีหน้าที่โดยตรงสามารถมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสได้เพื่อประโยชน์สังคมส่วนรวม
๒. การได้มาซึ่งเบาะแสรัฐต้องมีมาตรการและกลไกในการกระตุ้นหรือจูงใจให้ทุกคนร่วมกันให้เบาะแส อันเป็นการแสดงถึงเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการแสดงความคิดเห็นเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างมีสัดส่วน
๓. รัฐต้องมีกระบวนการในการรับเบาะแสและจัดการเบาะแสอย่างเพียงพอเพื่อสอดคล้องกับหลักความสะดวกและรวดเร็วอันเป็นสาระสำคัญในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพ
๔. ข้อมูลอันเป็นเบาะแสต้องไปถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้ อันทำให้ต้องพิจารณาถึงความสุจริตของการแจ้งเบาะแสและการที่ได้รับข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่มีคุณค่าตามหลักการรับฟังพยานหลักฐาน

บทที่ ๓ ระเบียบวิธีวิจัย ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นในหัวข้อ ๕. วิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ ๔ เหตุผลและความจำเป็นของผู้แจ้งเบาะแสในประเทศไทย เป็นเนื้อหาที่ศึกษาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของการแจ้งเบาะแสและข้อกำหนดเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทย

คณะผู้วิจัยพบว่าเกณฑ์การแจ้งเบาะแสของไทยยังบกพร่องอยู่ในหลายประเด็นซึ่งย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส ดังสามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็น ๒ ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนของรูปแบบ และส่วนของเนื้อหา

ใน “ส่วนรูปแบบ” นั้น เห็นได้ถึงความเป็นเอกภาพและขาดการประสานกันของบทกฎหมาย แนวปฏิบัติ ตลอดจนกระบวนการในการบริหารจัดการเบาะแสที่ได้รับแจ้งให้เกิดการนำไปใช้งานอย่างเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อสังคม คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นเรื่องรูปแบบของหลักเกณฑ์ในการแจ้งเบาะแสไทยสามารถแยกพิจารณาได้ ๓ ประเด็นหลักอันได้แก่ สถานะของเครื่องมือที่ใช้รับรองเกณฑ์การแจ้งเบาะแส ความกระจัดกระจายของกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส และการประสานงานและการร่วมมือขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเบาะแส

ประเด็นแรกว่าด้วย “สถานะของเครื่องมือที่ใช้รับรองเกณฑ์การแจ้งเบาะแส” จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายกลางกำหนดเกณฑ์การแจ้งเบาะแสไว้เป็นการเฉพาะ การแจ้งเบาะแสในประเทศไทยจึงดำรงอยู่ภายใต้กฎหมายตลอดจนแนวปฏิบัติภายในของหน่วยงาน/องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นกรณี ๆ ไป ทำให้หน่วยงานบางแห่งมีกฎหมายลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติกำหนดรองรับเกณฑ์และวิธีการการแจ้งเบาะแสไว้อย่างชัดเจน บางหน่วยงานไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการแจ้งเบาะแสแต่ก็พอจะค้นหาเกณฑ์บางข้อเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสได้จากพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเรื่องอื่น แต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับพันธกิจหลักของหน่วยงานแห่งนั้น นอกจากนี้แล้ว บางหน่วยงานไม่ปรากฏเกณฑ์การแจ้งเบาะแสที่อยู่ในรูปตัวบทกฎหมายที่ชัดเจน หากแต่หน่วยงานนั้นได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกลางซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการกำหนดข้อปฏิบัติใด ๆ ที่จะทำให้การบริหารจัดการองค์กรเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี และบางหน่วยงานได้ใช้บังคับเกณฑ์การแจ้งเบาะแสด้วยการออกข้อบังคับภายในโดยไม่มี การอ้างถึงบทกฎหมายในลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติเพื่อรองรับแต่อย่างใด ความหลากหลายของเครื่องมือที่รองรับเกณฑ์การแจ้งเบาะแสดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความลักลั่นในคุณค่าการบังคับใช้

ประเด็นที่สอง “ความกระจัดกระจายของกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส” กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยมีความกระจัดกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ ทำให้เกิดความยากต่อการทำความเข้าใจและการเข้าถึงเกณฑ์ต่าง ๆ อีกทั้งหน่วยงานที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องก็กระบวนกรแจ้งเบาะแสมักจะมีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไปแต่กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสให้หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบ ทำให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพันธกิจของหน่วยงานก็จะไม่ได้รับความสนใจในการนำไปใช้ประโยชน์ ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับแจ้งก็มักจะคัดกรองเอาแต่เฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ตน และจำหน่ายข้อมูลส่วนอื่นออกเสียจากสารบบ ซึ่งข้อมูลที่ถูกจำหน่ายนี้อาจเป็นเบาะแสที่เป็นประโยชน์กับสาธารณะในเรื่องอื่น ๆ ก็ได้ ข้อเท็จจริงส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตัวผู้แจ้งเบาะแสเองรู้สึกถึงความยุ่งยากในการเข้าสู่กระบวนกรแจ้งเบาะแส และตัดสินใจไม่ให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส อันทำให้ประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสนั้นไม่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น กฎหมาย ป.ป.ช.กล่าวถึงเรื่องการให้สินบนที่เป็นการจูงใจให้ผู้แจ้งเบาะแสประสงค์จะให้ข้อมูล แต่กฎหมายของ ป.ป.ง. กลับไม่ได้มีการกล่าวถึงเนื้อหาในส่วนนี้ ทั้ง ๆ ที่องค์กรทั้งสองมีสถานะในทางกฎหมายเท่าเทียมกันเพียงแต่พันธกิจหลักที่มีความพิเศษเฉพาะมีความแตกต่างกันตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรได้กำหนดไว้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจเป็นตัวแปรที่ประชาชนใช้ตัดสินใจที่จะให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสหรือไม่ แม้ว่ากรให้สินบนจะกลายเป็นข้อดีถึงความเหมาะสมของกระบวนกรแจ้งเบาะแส แต่การแจ้งเบาะแสที่ผู้แจ้งเบาะแสได้กระทำไป ด้วยหวังในเงินสินบนก็เป็นทางหนึ่งที่ทำให้รัฐได้มาซึ่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์สาธารณะ จึงถือได้ว่าการกำหนดจ่ายเงินสินบนเป็นการส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสวิธีหนึ่งนั่นเอง

ประเด็นที่สาม “การประสานงานและการร่วมมือขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเบาะแส” การที่หน่วยงานแต่ละแห่งยึดถือกฎหมายของหน่วยงานตนหรือกฎหมายที่กำหนดหน้าที่อันเป็นพันธกิจของหน่วยงานเป็นหลักในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสนั้น ทำให้หน่วยงานเหล่านั้นเลือกที่จะใช้เบาะแสแต่ส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของตน ซึ่งในความเป็นจริงเบาะแสหนึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหลายองค์ประกอบ ดังนี้ แล้วประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสอาจต้องพิจารณาบริบทในฝั่งของผู้รับแจ้งและผู้ที่น่าข้อมูลอันเป็นเบาะแสไปใช้ประโยชน์ประกอบด้วย เพราะหากหน่วยงานที่เป็นผู้รับแจ้งเบาะแสได้มีการประสานความร่วมมือกัน ก็จะเป็นการง่ายและสะดวกสำหรับผู้แจ้งเบาะแสในการดำเนินการให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส และเบาะแสที่ได้ไปก็จะเป็นการนำไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุดนั่นเอง การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงาน หรืออาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อให้ข้อมูล ช่วยประสาน และดำเนินการเกี่ยวกับเบาะแสที่ได้ ให้มีการนำไปใช้งานได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กระนั้น หากเกิดข้อพิจารณาใน

ประเด็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับการตั้งหน่วยงานพิเศษนี้ก็อาจให้หน่วยงานที่มีการจัดตั้งอยู่แล้วผันหรือเพิ่มเติมหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของการแจ้งเบาะแส ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้นอกจากจะทำให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสดังกล่าว นำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และคุ้มค่าแล้ว หน่วยงานกลางก็ยังสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการแจ้งเบาะแสในภาพรวมเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้การแจ้งเบาะแสดังกล่าวเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดในอนาคตได้นั่นเอง

ใน “ด้านเนื้อหา” นั้น หากมองภาพรวมของกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในประเทศไทยแล้ว มีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยยังขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายและแนวปฏิบัติ ตลอดจนความยากลำบากและการไม่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการแจ้งเบาะแสอันเป็นประเด็นปัญหาในส่วนรูปแบบมากกว่าส่วนเนื้อหา เพราะตามเกณฑ์ประเมินประสิทธิภาพทั้งในประเด็นเกี่ยวกับแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแส ความครอบคลุมของกฎหมาย กระบวนการเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส และความน่าเชื่อถือของเบาะแสดังกล่าวแล้วแต่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแสของประเทศไทยแล้วทั้งสิ้น หากแต่ความครบถ้วนของเกณฑ์ต่าง ๆ ในกฎหมายแต่ละฉบับและ/หรือแนวปฏิบัติภายในของแต่ละองค์กรอาจมีความแตกต่างกัน อันทำให้ภาพรวมของการแจ้งเบาะแสไทยถูกมองว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ซึ่งในส่วนนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่าถ้าสามารถแก้ปัญหาในเรื่องความเป็นเอกภาพและความยากในการเข้าถึงกระบวนการแจ้งเบาะแสดังได้แล้ว ก็จะทำให้ส่วนที่เป็นเนื้อหาของเกณฑ์การแจ้งเบาะแสมีความสมบูรณ์อันจะยังมาซึ่งประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสได้โดยปริยายนั่นเอง

บทที่ ๕ บทเรียนกฎหมายต่างประเทศ คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐออสเตรเลีย และสหพันธรัฐมาเลเซียโดยสามารถสรุปรายละเอียดของกฎหมายแต่ละประเทศออกเป็นข้อเหมือนและข้อต่าง

“ข้อเหมือน” ของกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสของแต่ละประเทศสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประการ อันได้แก่ ผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เบาะแสที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ขั้นตอนการแจ้งเบาะแส และความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

๑. “ผู้แจ้งเบาะแส” ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของทั้ง ๔ ประเทศ หมายความว่าถึง ผู้แจ้งเบาะแสทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

๒. กฎหมายของทั้ง ๔ ประเทศ ได้กำหนดองค์ประกอบของ “เบาะแส” ไว้โดยพิจารณาจาก “เนื้อหา” หรือ “คุณสมบัติ” นอกจากนี้ ความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ และความสุจริตของตัวผู้แจ้งเบาะแสก็ถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญของการแจ้งเบาะแสอีกด้วย

๓. “ขั้นตอนการแจ้งเบาะแส” นั้นจะต้องครอบคลุม ตัวผู้รับแจ้งเบาะแส กระบวนการแจ้งเบาะแส กระบวนการจัดการกับเบาะแส ตลอดจนการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่มีความชัดเจน

๔. “การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส” กฎหมายของทั้ง ๔ ประเทศให้ความสำคัญกับประเด็นใหญ่ ๆ ของส่วนนี้ในสองประเด็น คือ การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากการกระทำอันตราย เช่น การเลิกจ้าง หรือการกระทำการอันไม่เป็นธรรมโดยผู้ถูกแจ้งเบาะแส ฯลฯ ประการหนึ่ง และประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือการพิจารณาและกำหนดค่าเสียหาย ตลอดจนการออกคำสั่งอื่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้แจ้งเบาะแสอีกประการหนึ่ง

สำหรับ “ข้อต่าง” ของกฎหมายแต่ละประเทศปรากฏในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กฎหมายสหราชอาณาจักรถือประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญมากกว่าความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแส กล่าวคือ กฎหมายสหราชอาณาจักรได้มีการแก้ไข PIDA โดย ERRR 2013 ซึ่งได้มีการตัดเงื่อนไขเรื่องความสุจริตของผู้แจ้งเบาะแสทิ้งไป โดยได้เพิ่มเติมเงื่อนไขเรื่องการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเข้าไปแทน ทำให้เกิดการยอมรับว่า การแจ้งเบาะแสที่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดจากการที่ตัวผู้แจ้งเบาะแสมีความเป็นปรปักษ์กับผู้ถูกแจ้งเบาะแสและส่งผลให้ผู้แจ้งได้รับประโยชน์ส่วนตัวไปในขณะเดียวกันก็ได้ (ตามกฎหมายเดิมถือได้ว่าเป็นการแจ้งเบาะแสโดยไม่สุจริต)

๒. กฎหมายสหรัฐอเมริกา มีทั้งกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสในภาครัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเฉพาะเรื่องซึ่งทำให้การแจ้งเบาะแสในสหรัฐมีความครอบคลุมและสามารถตอบโจทย์ของการมีลักษณะพิเศษเฉพาะสำหรับบางประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเอกลักษณ์ได้

๓. กฎหมายสหพันธรัฐออสเตรเลีย มีบทกฎหมายที่แยกกันอย่างชัดเจนสำหรับการแจ้งเบาะแสในภาครัฐและการแจ้งเบาะแสในภาคเอกชน ด้วยเหตุที่พื้นฐานความคิดทางนิติศาสตร์ในการให้ความคุ้มครอง การเยียวยา และการให้รางวัลของบุคคลใน ๒ กลุ่มนี้ย่อมมีความแตกต่างกัน

๔. กฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย ความโดดเด่นอยู่ที่การมีกฎหมายกลางที่รวมทั้งการจ้างเบาะแสใน
ภาครัฐและภาคเอกชนเข้าไว้ด้วยกันในฉบับเดียว

บทที่ ๖ วิเคราะห์การประเมินประสิทธิภาพของผู้จ้างเบาะแส คณะผู้วิจัยจะได้แสดงวิธีการที่ใช้ในการ
ประเมินเป็นลำดับแรก ด้วยเหตุที่วิธีการดังกล่าวนำมาซึ่งผลการประเมินที่สามารถนำมาพิสูจน์กับข้อมูลเชิงสถิติที่
หน่วยงานภาครัฐของไทยและต่างประเทศได้จัดเก็บไว้เกี่ยวกับการจ้างเบาะแสอันจะสะท้อนให้เห็นถึงความ
น่าเชื่อถือของผลการประเมิน นอกจากนี้แล้ว การนำผลการประเมินไปทดลองใช้กับกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริงใน
ประเทศไทยเพื่อให้ได้คำตอบว่ากฎหมายไทยเรื่องผู้จ้างเบาะแสมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็จะเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะได้
หยิบยกมาเป็นประเด็นสุดท้าย

เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของผู้จ้างเบาะแส จากการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยพบว่าเกณฑ์การ
ประเมินประสิทธิภาพของผู้จ้างเบาะแสจำต้องประกอบไปด้วยเกณฑ์ทั้งหมด ๔ เกณฑ์ดังต่อไปนี้

เกณฑ์ข้อที่ ๑ การจ้างเบาะแสต้องมีการจูงใจให้เกิดการอยากที่จะจ้างเบาะแส ซึ่งประกอบด้วย
องค์ประกอบ ๓ ประการ อันได้แก่ การมีบทคุ้มครองที่เพียงพอ การมีบทเยียวยาทั้งด้านการเงินและการอื่น ๆ และ
การให้รางวัลจูงใจทั้งในรูปของเงินสินบนและรูปแบบอื่น

เกณฑ์ข้อที่ ๒ เบาะแสที่ได้ต้องเป็นเรื่องที่ครอบคลุมประโยชน์ต่อรัฐ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒
ประการอันได้แก่ การให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีโอกาสเท่ากันในการจ้างเบาะแส และการยอมรับข้อมูลทุกเรื่อง
เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ควรมีการตั้งข้อจำกัด

**เกณฑ์ข้อที่ ๓ กระบวนการต่าง ๆ ในการรับ จัดการ และใช้เบาะแสต้องมีความสะดวก รวดเร็ว และ
ประชาชนเข้าถึงได้** ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการอันได้แก่ ผู้รับจ้างเบาะแส (องค์กร/หน่วยงาน) ที่มี
ความชัดเจน ระบบการจ้างเบาะแสที่สะดวก รวดเร็ว และอำนวยความสะดวกต่อผู้จ้างเบาะแส และการจัดการ
เบาะแสซึ่งมีการนำเบาะแสที่ได้รับแจ้งไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด มีการประสานกันระหว่างหน่วยงานรับแจ้งและผู้
ที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว

เกณฑ์ข้อที่ ๔ เบาะแสที่ได้ต้องน่าเชื่อถือและนำไปใช้ได้จริง ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ ประการ
อันได้แก่ จ้างเบาะแสมีความใกล้ชิดกับข้อมูลเพียงใด และการกำหนดโทษแก่ผู้จ้างเบาะแสที่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ
โดยเจตนา

ตัวชี้วัดและคุณค่าของผลการประเมิน เกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสทั้งสี่ประการถูกกำหนดขึ้นด้วยการประมวลผลสรุปขององค์ประกอบย่อย ซึ่งในแต่ละเกณฑ์อาจมีองค์ประกอบ ๒ ข้อบ้าง ๓ ข้อบ้างเล็กน้อยแตกต่างกัน และเกณฑ์ข้อใดถือว่ามีน้ำหนักหรือคุณค่ามากต่อประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสนั้น ก็จะต้องได้รับการสนับสนุนตอบรับหรือยืนยันจากตัวชี้วัดต่าง ๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยกำหนดขึ้น ๓ ประการด้วยกัน คือ ประการแรกการใช้งานวิชาการที่มีมาในครั้งก่อนเป็นตัวชี้วัด ประการที่สองการใช้บทกฎหมายต่างประเทศเป็นตัวชี้วัด และประการที่สามการใช้บทแสดงความคิดเห็นจากการระดมความเห็นและการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเป็นตัวชี้วัด นอกจากนี้แล้ว เพื่อการนำไปใช้งานได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยเห็นว่า “เกณฑ์” แต่ละข้อต้องถูกกำหนดคุณค่า ดังนี้

๑. คุณค่าระดับมากที่สุด (ระดับ ๕) หมายถึง

(ก) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๓ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๓ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

(ข) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๒ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๓ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

๒. คุณค่าระดับมาก (ระดับ ๔) หมายถึง

(ก) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๓ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๓ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๒ ข้อ หรือตัวชี้วัด ๒ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

(ข) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๒ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๓ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๑ ข้อ หรือตัวชี้วัด ๒ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

๓. คุณค่าระดับปานกลาง (ระดับ ๓) หมายถึง

(ก) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๓ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๓ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๑ ข้อ หรือตัวชี้วัด ๒ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๒ ข้อ หรือตัวชี้วัด ๑ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

(ข) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๒ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๒ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๑ ข้อ หรือตัวชี้วัด ๑ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ครบทุกข้อ

๔. คุณค่าระดับต่ำ (ระดับ ๒) หมายถึง

(ก) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๓ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๒ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๑ ข้อ หรือตัวชี้วัด ๑ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๒ ข้อ

(ข) กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๒ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๑ ข้อพิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๑ ข้อ

๕. คุณค่าระดับต่ำมาก (ระดับ ๑) หมายถึง กรณีเกณฑ์มีองค์ประกอบ ๓ ข้อ และปรากฏว่าตัวชี้วัด ๑ ข้อ พิสูจน์ถึงองค์ประกอบได้ ๑ ข้อ

ในส่วนของตัวชี้วัดเองก็ต้องมีการกำหนด “น้ำหนัก” โดยมีหลักการดังนี้

ตัวชี้วัดแรก ประกอบด้วย เอกสารภาษาไทยจำนวน ๕ เล่ม กำหนดน้ำหนักให้ ร้อยละ ๕๐ (คิดจากฐานเอกสารทั้ง ๕ ฉบับ) และเอกสารภาษาต่างประเทศจำนวน ๙ เล่ม กำหนดน้ำหนักให้ร้อยละ ๕๐ (คิดจากฐานของเอกสารทั้ง ๙ ฉบับ)

ตัวชี้วัดที่สอง ประกอบด้วย กฎหมายต่างประเทศ ๔ ประเทศ กำหนดน้ำหนักให้ร้อยละ ๑๐๐ (คิดจากฐานเอกสารของกฎหมายทั้ง ๔ ประเทศ)

ตัวชี้วัดที่สาม ประกอบด้วย ความคิดเห็นจากตัวแทนภาครัฐ กำหนดน้ำหนักให้ ร้อยละ ๕๐ (คิดจากฐานผู้ที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด ๑๘ คน) และความคิดเห็นจากตัวแทนภาคเอกชน กำหนดน้ำหนักให้ ร้อยละ ๕๐ (คิดจากฐานผู้ที่แสดงความคิดเห็นทั้งหมด ๔ คน)

ผลการวิจัย การประเมินประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสจำเป็นต้องแยกออกออกตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสรุปแล้วเกณฑ์ข้อที่ ๑ ตอบโจทย์ทุกตัวชี้วัด ทำให้มีน้ำหนักและคุณค่ามากอันสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสมากที่สุดหากนำไปปรับใช้กับตัวบทกฎหมาย ส่วนเกณฑ์ข้อที่ ๒ และเกณฑ์ข้อที่ ๓ มีน้ำหนักและคุณค่าในระดับใกล้เคียงกันขึ้นอยู่กับรายละเอียดขององค์ประกอบ กล่าวคือ เกณฑ์ข้อที่ ๒ องค์ประกอบ ๒ เรื่องการรับข้อมูลทุกเรื่อง ตอบโจทย์ตัวชี้วัด ๔ ข้อจาก ๕ ข้อ ถือได้ว่ามีผลลัพธ์อยู่ในระดับที่การนำไปใช้ย่อมทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสดได้ และเกณฑ์ข้อที่ ๓ องค์ประกอบข้อ ๒ เรื่องระบบการแจ้ง นั้นตอบโจทย์ทุกตัวชี้วัดจึงถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสดเช่นกัน สำหรับ เกณฑ์ข้อที่ ๔ นั้นมีน้ำหนักน้อยที่สุดต่อประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสด กระนั้น องค์ประกอบ ๒ เรื่องโทษสำหรับแจ้งเท็จ ตอบโจทย์ตัวชี้วัด ๔ ข้อจาก ๕ ข้อ ก็น่าจะอนุมานได้ว่าเป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสด อย่างไรก็ตาม ความถ่วงน้ำหนักของตัวชี้วัดทั้งสามที่ใช้ประเมินกับเกณฑ์ข้อที่ ๔ นี้กลับมีผลน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ข้ออื่น อันทำให้การนำไปใช้เพิ่มประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสดอาจทำได้ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดบางประการ ดังนี้แล้วสรุปได้ว่าเครื่องมือที่จะทำให้เกิด “ผู้แจ้งเบาะแสมีประสิทธิภาพ” นั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็น ๓ ระดับ คือ

ระดับมากที่สุด มี ๔ ข้อได้แก่

๑. การให้ความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอย่างเพียงพอทั้งต่อตัวผู้แจ้งและบุคคลอันเป็นบริวาร
๒. การเยียวยาผู้แจ้งเบาะแสที่ได้รับผลร้ายอันสืบเนื่องจากการที่ตนได้ให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส
๓. การกำหนดให้มีการจ่ายเงินสินบนรางวัลย่อมช่วยกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสได้ดี
๔. การมีระบบรับแจ้งที่ดี สะดวก รวดเร็ว เข้าถึงง่าย ไม่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้แจ้งเบาะแส และมีความปลอดภัยต่อตัวผู้แจ้ง ย่อมจูงใจให้ผู้แจ้งเบาะแสสมัครใจที่จะให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส

ระดับมาก มี ๒ ข้อได้แก่

๑. การแจ้งเบาะแสควรรับข้อมูลทุกเรื่องเพื่อให้รัฐได้มาซึ่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์มากที่สุด
๒. ข้อมูลที่ได้มานั้นต้องมีความถูกต้อง มีมูลความจริง ดังนั้นการกำหนดโทษสำหรับการให้ข้อมูลที่เท็จจึงเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ในข้อนี้

ระดับปานกลางที่นำไปปรับใช้ได้ มี ๑ ข้อได้แก่

๑. องค์กรรับแจ้งควรมีความชัดเจน สาธารณะเข้าใจและเข้าถึงได้ ตลอดจนควรมีการบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการส่งต่อข้อมูล อันนำมาซึ่งการนำข้อมูลที่ได้รับแจ้งไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้มากที่สุดอย่างแท้จริง

นอกจากนี้แล้ว การเปิดรับแจ้งข้อมูลทั้งที่เป็นเรื่องของภาครัฐและเอกชนอย่างกว้างขวาง และการที่กำหนดเกณฑ์ให้ตัวผู้แจ้งเบาะแสบ้างเบาะแสที่แจ้งต้องมีความใกล้ชิดกันเพื่อยืนยันถึงความถูกต้องของข้อมูลที่แจ้งเป็นเบื้องต้นนั้น ถือเป็นข้อพิจารณาที่เป็นองค์ประกอบปลีกย่อยที่ไม่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสเท่าใดนัก

ผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้นสามารถนำเสนอในรูปแบบตารางได้ดังต่อไปนี้

		ตัวชี้วัด ๑		ตัวชี้วัด ๒		ตัวชี้วัด ๓	
เกณฑ์ข้อที่ ๑ แรงจูงใจ		ร้อยละ ๗๒.๒๒		ร้อยละ ๑๐๐		ร้อยละ ๖๘.๐๐	
องค์ประกอบ ๑	ความคุ้มค่า	√	√	√	√	√	√
องค์ประกอบ ๒	การเยียวยา	√	√	√	√	√	√
องค์ประกอบ ๓	สินบนรางวัล	√	√	√	√	√	√
เกณฑ์ข้อที่ ๒ ความครอบคลุม		ร้อยละ ๒๒.๒๒		ร้อยละ ๑๐๐		ร้อยละ ๒๖.๓๐	
องค์ประกอบ ๑	รัฐและเอกชน	-	√	√	-	-	-
องค์ประกอบ ๒	รับข้อมูลทุกเรื่อง	-	√	√	√	√	√
เกณฑ์ข้อที่ ๓ กระบวนการ		ร้อยละ ๒๑.๑๑		ร้อยละ ๑๐๐		ร้อยละ ๕๘.๓๓	
องค์ประกอบ ๑	องค์กร	-	√	-	√	√	√
องค์ประกอบ ๒	ระบบรับแจ้ง	√	√	√	√	√	√
องค์ประกอบ ๓	การจัดการเบาะแส	-	√	-	√	√	-
เกณฑ์ข้อที่ ๔ ความน่าเชื่อถือของข้อมูล		ร้อยละ ๒๑.๑๑		ร้อยละ ๕๐.๐๐		ร้อยละ ๑๒.๕๐	
องค์ประกอบ ๑	ความใกล้ชิดกับข้อมูล	-	-	-	√	√	-
องค์ประกอบ ๒	โทษสำหรับแจ้งเท็จ	-	√	√	√	√	√

เมื่อได้ผลการประเมินข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยได้นำผลการประเมินมาตรวจเทียบกับข้อมูลเชิงสถิติ การตรวจเทียบผลการประเมินได้เกิดขึ้นบนฐานข้อมูลที่มีลักษณะและประเภทที่ไม่อยู่ในระบบเดียวกัน ทำให้ผลการสรุปอาจไม่มีความชัดเจน แม่นยำครบร้อยละส่วนเต็ม แต่กระนั้นหากพิจารณาในส่วนปลีกย่อยแล้ว ทั้งสถิติที่รวบรวมโดยหน่วยงานของประเทศไทย และหน่วยงานของต่างประเทศและระหว่างประเทศ พบว่า เกณฑ์ข้อ ๑ เรื่องแรงจูงใจ เกณฑ์ข้อ ๒ เรื่องความครอบคลุม และเกณฑ์ข้อ ๓ เรื่องกระบวนการ ถูกพิสูจนชัดว่าเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการแจ้งเบาะแส โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ทั้งสถิติของประเทศไทยและของต่างประเทศ ให้ความสำคัญกับการยอมรับข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่หลากหลาย ไม่ควรมีการจำกัดเฉพาะข้อมูลบางประเภท ทั้งนี้อาจเกิดจากข้อสันนิษฐานที่ว่า ยังมีการรับแจ้ง

ข้อมูลมากเท่าใด ก็ย่อมเป็นโอกาสในการที่รัฐจะเข้าถึงพฤติกรรมการทุจริตได้มากเท่านั้น อีกทั้งข้อมูลที่รับแจ้งควรเปิดเป็นการทั่วไป ไม่ควรจำกัดการรับแจ้งเฉพาะภาครัฐหรือภาคเอกชนเท่านั้น

๒. สถิติของประเทศไทยเน้นความสำคัญที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงในส่วนของสถิติต่างประเทศในเรื่องกระบวนการจัดการกับเบาะแส ทั้งเรื่อง ระบบรับแจ้ง และการจัดการกับเบาะแส ซึ่งหากทั้งสองส่วนนี้ถูกให้ความสำคัญแล้วย่อมทำให้เกิดการนำข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่ได้รับแจ้งไปใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดนั่นเอง กระนั้น สถิติของไทยกลับละเลยในการกล่าวถึงองค์ประกอบเรื่อง “องค์กร” ซึ่งอาจเข้าใจได้ว่าตัวข้อมูลเชิงสถิติที่คณะผู้วิจัยได้นำมาใช้วิเคราะห์ผลนั้นมาจากหน่วยงานหรือองค์กรที่แตกต่างกัน อันทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงความเชื่อมโยง การประสานงาน และการบูรณาการในการทำงานระหว่างองค์กรขึ้น ซึ่งหากมีการดำเนินการให้คำถามข้อนี้สิ้นความสงสัยก็อาจทำให้ได้คำตอบในเชิงที่เป็นคุณ กล่าวคือ การมีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของผู้แจ้งเบาะแสอีกโสดหนึ่งด้วย

๓. สถิติที่ต่างประเทศให้ความสำคัญแต่กลับไม่ปรากฏฐานข้อมูลที่จัดเก็บโดยหน่วยงานของไทยในเรื่องแรงจูงใจ โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง “การให้ความคุ้มครอง” และ “การให้สินบน” ถือว่าเป็นจุดเด่นที่องค์กรและสถาบันระหว่างประเทศและนานาชาติยกให้เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมของสมาชิกสังคมในการแจ้งเบาะแส ด้วยองค์ประกอบทั้งสองข้อนี้แสดงให้เห็นถึงความปลอดภัย การมีชีวิตที่เป็นปกติสุขแม้ว่าตนจะได้ให้ข้อมูลอย่างใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของผู้อื่น หากแต่เป็นเรื่องที่ถือว่าจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อเป็นดังว่านี้แล้ว “รัฐ” ก็จำเป็นในการเข้าคุ้มครอง อีกทั้งควรมี “ประโยชน์” ในการจูงใจอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน ตัวอย่างเช่น การให้เงินตอบแทน เพื่อช่วยในการตัดสินใจของผู้ที่ทราบข้อมูลอันเป็นเบาะแสในการที่จะยอมรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น หากตนได้นำเบาะแสนั้นแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การนำผลการประเมินมาตรวจเทียบกับข้อมูลเชิงสถิติของทั้งไทยและต่างประเทศได้ดังนี้

		ข้อมูลเชิงสถิติไทย	ข้อมูลเชิงสถิติต่างประเทศ
เกณฑ์ข้อที่ ๑ แรงจูงใจ			
	องค์ประกอบ ๑ ความคุ้มครอง	ไม่ปรากฏข้อมูล	ประสิทธิภาพผู้แจ้งเบาะแส
	องค์ประกอบ ๒ การเยียวยา		ไม่ปรากฏข้อมูล
	องค์ประกอบ ๓ สินบนรางวัล		ประสิทธิภาพผู้แจ้งเบาะแส
เกณฑ์ข้อที่ ๒ ความครอบคลุม			
	องค์ประกอบ ๑ รัฐและเอกชน	ประสิทธิภาพผู้แจ้งเบาะแส	
	องค์ประกอบ ๒ รับข้อมูลทุกเรื่อง		
เกณฑ์ข้อที่ ๓ กระบวนการ			
	องค์ประกอบ ๑ องค์กร	ไม่ปรากฏข้อมูล	
	องค์ประกอบ ๒ ระบบรับแจ้ง	ประสิทธิภาพผู้แจ้งเบาะแส	ไม่ปรากฏข้อมูล
	องค์ประกอบ ๓ การจัดการเบาะแส	ประสิทธิภาพผู้แจ้งเบาะแส	
เกณฑ์ข้อที่ ๔ ความน่าเชื่อถือของข้อมูล			
	องค์ประกอบ ๑ ความใกล้ชิดกับข้อมูล	ไม่มีข้อมูลปรากฏ	
	องค์ประกอบ ๒ โทษสำหรับแจ้งเท็จ		

นอกจากการนำผลการประเมินมาตรวจเทียบกับข้อมูลเชิงสถิติแล้ว คณะผู้วิจัยยังนำผลการประเมินดังกล่าวมาทดสอบกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเบาะแสของป.ป.ช.

สำนักงาน ป.ป.ช. มีเครื่องมือที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพกับตัวผู้แจ้งเบาะแสในระดับมากที่สุด ๓ ข้อด้วยกัน กล่าวคือ “การคุ้มครอง” “การเยียวยา” และ “การให้สินบน” แต่ ป.ป.ช. ยังขาดความชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับระบบการรับแจ้งที่ต้องสะดวกรวดเร็ว เข้าถึงง่าย และไม่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้แจ้งเบาะแสมเกินไป อันจะช่วยให้ผู้แจ้งเบาะแสมั่นใจที่จะให้ข้อมูลและถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสในระดับมากที่สุดด้วย ในส่วนเกณฑ์ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในระดับมากนั้น ได้แก่ ความครอบคลุมของเรื่องอันเป็นเบาะแสที่จะรับแจ้ง และการมีกลไกช่วยจัดการกับข้อมูลให้ข้อมูลที่ได้รับแจ้งมีความถูกต้องและสามารถนำไปใช้ได้จริงนั้น ปรากฏว่ามีกฎหมายและระเบียบที่ไม่ได้ตราหรือกำหนดขึ้นไว้เพื่อ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ แต่หาก ป.ป.ช. สามารถนำมาปรับใช้ได้ทางอ้อม อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดซึ่งกฎหมายหรือระเบียบที่ชัดเจนของ ป.ป.ช. เอง อีกทั้งความชัดเจนในการรับแจ้งข้อมูลอันเป็นเบาะแสทุกประเภท เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและได้ข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อรัฐมากที่สุด

นอกจากนี้แล้วกลไกเรื่องกระบวนการ องค์กร ระบบการรับแจ้ง และการจัดการกับเบาะแส แม้จะเป็นเงื่อนไขที่สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแสในระดับปานกลางเท่านั้น แต่ก็ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญ (หากมองในภาพรวม) ต่อประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแส ซึ่งตารางสรุปกฎหมายและระเบียบที่ ป.ป.ช. สามารถนำมาใช้ในการแจ้งเบาะแส ก็ปรากฏชัดว่า เครื่องมือส่วนนี้ปรากฏน้อยที่สุด อันทำให้น่าคิดต่อไปได้ว่าหากการดำเนินงานของ ป.ป.ช. ที่มีความชัดเจนในรูปแบบวิธีการการรับแจ้ง ความบูรณาการกับองค์กรต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการในการจัดการเบาะแสที่ทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเข้าถึงได้ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการนำข้อมูลอันเป็นเบาะแสไปใช้งานได้จริง และตัวผู้แจ้งเบาะแสปลอดภัย ก็อาจทำให้กระบวนการแจ้งเบาะแสเกิดประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นได้

บทที่ ๗ บทสรุปและข้อเสนอแนะ จากข้อมูลทั้งหมดสามารถประมวลผลคุณค่าของ “ประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส” ในประเทศไทยในภาพรวมได้ว่า กฎหมายและแนวปฏิบัติไทยสามารถตอบโจทย์มาตรการอันเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสที่เป็นไปตามหลักนิติศาสตร์และสากลยอมรับได้ทุกประเด็น จึงถือว่าผู้แจ้งเบาะแสมีประสิทธิภาพแล้ว แต่กระนั้นในสภาพความเป็นจริงเกิดคำถามว่าเหตุใดยังปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงปัญหาเกี่ยวกับผู้แจ้งเบาะแสขึ้นในการรับแจ้งเบาะแสของหน่วยงานบางแห่ง สถานการณ์ในทำนองนี้อาจเกิดจากการที่มาตรการส่วนส่งเสริมนั้นยังไม่ตอบโจทย์ของบุคคลที่จะแจ้งเบาะแส ในเรื่องที่ว่าด้วยความมั่นใจที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ตลอดจนความคุ้มค่าที่จะได้รับสิ่งตอบแทนแลกกับการเสี่ยงภัยในการให้ข้อมูล นอกจากนี้แล้ว ความเป็นเอกภาพและเข้าถึงง่ายในเกณฑ์และกลไกต่าง ๆ เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสก็เป็นประเด็นที่มีผลโดยที่จะทำให้จำนวนการแจ้งเบาะแสเพิ่มขึ้นอีกโสดหนึ่งด้วย

ดังนั้นแล้ว คณะผู้วิจัยจึงขอกำหนดข้อเสนอแนะ ๓ ข้อด้วยกันคือ

๑. ข้อเสนอเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยเห็นควรเสนอว่า

๑.๑ จำเป็นต้องมีการบูรณาการบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วและมีเนื้อหาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ให้มีความเป็นเอกภาพไม่ขัดแย้งกันทั้งในส่วนของเนื้อหาและรูปแบบ

(ก) ในส่วนเนื้อหานี้จะต้องมีความชัดเจนใน ๔ ประเด็นร่วมกัน คือ ประการแรก การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสอย่างเพียงพอให้ผู้แจ้งเบาะแสและบริวารรู้สึกปลอดภัย ไม่มีพิธีรีตอง ข้อยุ่งยากในการที่จะได้รับซึ่งความคุ้มครองอย่างเพียงพอ และหากเกิดความเสียหายอย่างไร ๆ ไม่ว่าจะเป็เพราะมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นหลังจากได้ใช้มาตรการในการคุ้มครองแล้ว หรือความเสียหายเกิดขึ้นด้วยการที่จะใช้มาตรการในการให้ความคุ้มครองไม่ทันท่วงทีก็ตามก็ต้องมีการเยียวยาทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินในรูปของค่าเสียหาย หรือในรูปแบบของการ

กระทำและ/หรือการงดเว้นกระทำการแล้วแต่กรณี เช่น การให้รับกลับเข้าทำงานใหม่หากคู่พิพาทยังมีท่าทีในการร่วมทำงานกันได้ต่อไป ให้มีการย้ายที่ทำงานตามความเหมาะสม ให้มีการโฆษณาขอขมา ฯลฯ เป็นประการที่สอง นอกจากนี้แล้ว การกำหนดสินบนโดยเฉพาะต่อเอกชนที่ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงกับการให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแส ก็อาจเป็นแรงบันดาลใจสำคัญที่จะทำให้ประชาชนทั่วไปใคร่อยากมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นเนื้อหาประการที่สาม และประการสุดท้ายนั้น การต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งสามข้อเบื้องต้นจะต้องเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ง่าย ผู้แจ้งเบาะแสต้องไม่รู้สึกถึงขั้นตอนหรือกระบวนการที่ยากยิ่งลำบากอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการที่รัฐจะได้รับข้อมูลอันเป็นเบาะแส

(ข) ในส่วนของรูปแบบนั้น กฎหมายหลายฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส อาจเป็นฐานเพื่อใช้ต่อยอดการศึกษาที่ติอยู่แล้ว คณะผู้วิจัยเห็นควรที่ประเทศไทยอาจสร้างกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะและเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการร่วมกัน อันจะทำให้ทุกภาคส่วนนำไปปฏิบัติเสริมบทบัญญัติหรือแนวทางปฏิบัติเดิม (กรณีที่หน่วยงานหรือองค์กรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเกี่ยวข้องอยู่แล้ว) หรือนำไปปฏิบัติใหม่เลย (กรณีที่หน่วยงานหรือองค์กรไม่เคยมีบทบัญญัติในประเด็นการแจ้งเบาะแสเกี่ยวข้องเลย) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และการเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายในแนวคิดและหลักเกณฑ์ร่วมกันเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส (โมเดลของสหราชอาณาจักร) อันจะกลายเป็นรากฐานสำคัญที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม บทกฎหมายและแนวปฏิบัติที่จะให้มีการบูรณาการดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจพิจารณาเพิ่มเติมในเรื่องของความครอบคลุมด้านเนื้อหาของข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่ควรครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนขั้นตอนและกระบวนการในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล อีกทั้งการกำหนดโทษสำหรับผู้ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือบิดเบือนความจริงโดยเจตนาและทำให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายต่อสาธารณะ เป็นเงื่อนไขรองเพื่อการบูรณาการกฎหมายและแนวปฏิบัติที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นด้วย

๑.๒ การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการรับแจ้งเบาะแสและให้ข้อมูล ตลอดจนองค์ความรู้เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสเป็นการเฉพาะเอกเช่นโมเดลของสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์อาจเป็นเรื่องที่ควรเกิดขึ้นมากที่สุดเพื่อประสิทธิภาพที่แท้จริงของการแจ้งเบาะแส แต่ด้วยปัจจัยอันเป็นบริบทที่หลากหลาย เช่น ผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญและงบประมาณในการจัดตั้งหน่วยงานเช่นว่านี้อาจเป็นข้อพิจารณาสำคัญ ดังนั้นแล้ว หากจะกำหนดให้หน่วยงานที่มีอยู่ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตหรือการดำรงไว้ซึ่งธรรมาภิบาลที่ดีเป็นแกนกลางในการประสานเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส เช่น การส่งต่อเรื่องราวที่มีการให้เบาะแส

การจัดให้บริการความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส การกำหนดให้เป็นหน่วยงานกลางในการรับแจ้ง แล้วส่งผ่านข้อมูลที่ได้รับแจ้งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงอันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ก็อาจเป็นเรื่องที่จะทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด กล่าวคือ ข้อมูลอันเป็นเบาะแสที่ได้รับแจ้งได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์มากที่สุดต่อรัฐ

๑.๓ ควรมีการส่งเสริมให้มีการจัดทำโครงการในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสนับสนุน เผยแพร่ความรู้ จัดอบรม แก่องค์กรและบุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนบุคคลทั่วไปให้ทราบและตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นของการแจ้งเบาะแส อีกทั้งอาจจะมีการผลักดันให้เกิดโครงการในลักษณะของการออกใบรับรอง (Certificated) แก่หน่วยงาน องค์กร หรือชุมชน ที่ได้ปฏิบัติการอย่างใดอันแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมและ/หรือให้ความสำคัญกับการแจ้งเบาะแส ซึ่งใบรับรองดังกล่าวนี้อาจนำไปเป็นประโยชน์ในลักษณะของการแสดงออกซึ่งภาพพจน์ที่ดี การมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อสังคมของหน่วยงาน องค์กร หรือชุมชน อีกทั้ง รัฐอาจกำหนดให้มีมาตรการจูงใจกับหน่วยงาน องค์กร หรือชุมชนที่ได้รับใบรับรองนี้ในสิทธิประโยชน์พิเศษบางประการเป็นการตอบแทนอีกส่วนหนึ่งด้วย

๑.๔ คณะกรรมการ หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติและแนวปฏิบัติว่าด้วยการแจ้งเบาะแส ควรตีความและนำบทบัญญัติตลอดจนแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ไปใช้ด้วยมุ่งหมายให้เกิดมีการแจ้งเบาะแสให้มากที่สุด กล่าวคือ ลดขั้นตอนยุ่งยาก สร้างความสะดวกให้กับผู้แจ้งเบาะแส อีกทั้งใช้ดุลพินิจในทางที่เป็นคุณและจูงใจให้เกิดความต้องการที่จะมีการแจ้งเบาะแสให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น ประเด็นเรื่องเงินสินบนอาจมีการกำหนดอัตราไว้เป็นการแน่นอน เช่น ร้อยละ ๑๐ ของเงินและหรือประโยชน์ที่รัฐพึงได้ ซึ่งการจ่ายเงินส่วนนี้ (โมเดลของสหรัฐอเมริกา) รัฐเองก็สามารถตั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนได้เช่นเดียวกัน เช่น จะจ่ายเมื่อใด ดำเนินการทุกขั้นตอนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

๒. ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ คณะผู้วิจัยเห็นว่าผู้ปฏิบัติงานหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องอาจใช้ตารางผลสรุปการวิจัยที่แสดงให้เห็นเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพของการแจ้งเบาะแสในระดับต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในบทที่ ๖ มาเป็นกรอบพื้นฐานในการประเมินบทบัญญัติหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะ แสที่ตนและ/หรือหน่วยงานของตนมีหน้าที่รับผิดชอบ ว่าในเรื่องหรือประเด็นใดเป็นข้อที่ควรให้ความสำคัญเพื่อประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส และหากกฎหมายหรือแนวปฏิบัติในหน่วยงานหรือองค์กรของตนได้ให้อำนาจไว้ก็ควรใช้ปฏิบัติให้ได้ผลจริง เช่น การพิจารณาจ่ายเงินสินบน การให้ความคุ้มครองที่ลดขั้นตอนต่าง ๆ ฯลฯ

๓. ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการดังนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้แจ้งเบาะแส

๓.๑ การดำเนินการเชิงนโยบาย

(ก) ป.ป.ช. ควรมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาแนวคิดและความเข้าใจเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแสทั้งในองค์กรรัฐเอกชนและสังคมทั่วไป เช่น การให้ความรู้แก่หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ เกี่ยวกับความสำคัญและจำเป็นเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส ซึ่งอาจถ่ายทอดผ่านการจัดทำโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำให้สังคมและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม และได้เรียนรู้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของการแจ้งเบาะแสอย่างแท้จริง

(ข) ป.ป.ช. ควรพัฒนาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนในการรับแจ้งเบาะแสให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้แจ้งเบาะแส สามารถรับข้อมูลได้หลากหลายและครอบคลุมเบาะแสประเภทต่าง ๆ ได้มากที่สุด ตลอดจนกระบวนการในการรับแจ้งควรจัดให้มีความสะดวก คุ้มครองความปลอดภัยของผู้แจ้งเบาะแสได้อย่างแท้จริง และ

(ค) ป.ป.ช. อาจร่วมพัฒนาเพื่อการเป็นศูนย์กลางในการรับแจ้งข้อมูลอันเป็นเบาะแส ตลอดจนการเป็นหน่วยงานกลางเพื่อการส่งต่อข้อมูลที่รับแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เบาะแสที่ได้รับแจ้ง มีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากที่สุด

๓.๒ การดำเนินการในทางปฏิบัติ

(ก) ป.ป.ช. ควรทำให้บทบัญญัติและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งเบาะแส สามารถใช้ในทางปฏิบัติให้ได้มากที่สุด ลดขั้นตอน กระบวนการที่ไม่จำเป็น หรืออาจทำให้เกิดความยุ่งยากต่อผู้แจ้งเบาะแส เพราะเป็นการดังกล่าวนี้แล้วแต่เป็นอุปสรรคที่จะลดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมเพื่อแจ้งเบาะแสของประชาชน และ

(ข) ป.ป.ช. ควรกำหนดจ่ายเงินสินบนเป็นรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่าย ไม่ว่าจะขั้นตอนในการเบิกจ่าย อัตราการจ่ายที่ชัดเจน โดยอาจนำแนวปฏิบัติของสหรัฐอเมริกา มาเป็นแบบแผนในทางปฏิบัติ อันจะทำให้ผู้แจ้งเบาะแสสนใจและตระหนักที่จะร่วมมือในการให้ข้อมูลอันเป็นเบาะแสได้มากขึ้น



Executive Summary

Given changing social and economy conditions, corruption problems have become ubiquitous and chronicle in every countries. Magnitude of the problem has been elevated because corrupt actors apply sophisticate procedures and methods, thus directly challenging and causing burden to existing corruption preventing and combating procedures. In addition, corruption can be witnessed in all parts of societies, whether the public or the private sector. If the state fails to address these problems, corruption would become “cancer” slowly obstructing country development. Hence, all countries have been putting their effort to combat corruption.

Whistleblowing has been adopted by many countries as an approach to combat corruption. This approach can be seen as a means to expose corrupt behaviors by relying on staffs or employees of that organization, whether the private or the public, who have witnessed corruption. They will blow their whistle – reporting or disclosing the witnessed corruption behavior – to competent state agencies or to the society. These disclosures shall be utilized to support applicable legal or ethical proceedings in order to ensure management integrity and transparency of such organization.

In relation to the private sector, whistleblowing can be viewed as a measurement that reflects level of corporate social responsibility (CSR) of a corporate entity, which is one of principles to be strongly adhered by business entrepreneurs. This is because modern business operation is subject to the principle of corporate governance to demonstrate transparency of the organization.

Like other countries, Thailand has been facing exacerbated challenges stemming from corruption. Taking magnitude of the problem into account, it must be admitted that the current corruption combating procedure still lacks efficiency. To date, a special statute for corruption combating through whistleblowing is yet to be promulgated. However, there appear provisions concerning whistleblower unsystematically incorporated in different statutes. Therefore, legal frameworks for whistleblower in Thailand are unsystematic depending on the statute that incorporates whistleblower protection. This has caused inconsistency of whistleblowing system in

Thailand, including whistleblowing condition, information management, whistleblower protection, remedies, and whistleblowing promotion.

This research is significant because the current corruption combating procedure has been limitedly and inconsistently enforced. Contributing to combating corruption, the Researchers applied a documentary research approach as a main methodology and also applied other methodologies namely, focus group, public hearing, and interview as supporting methodologies to ensure completion of data collection before performing and concluding legal analysis.

In relation to the content, this research studies relevant principles and literatures relating to whistleblower and, in addition, compares whistleblower rules adopted in Thailand and those of foreign countries to reveal their strengths and weaknesses. Legal systems of the selected foreign countries consist of the United States of America, the United Kingdom, the Federation of Australian, and the Federation of Malaysia.

Conclusions from this study together with relevant concepts and theories on efficiency assessment and measurement are further analyzed by the researchers in the Thai context to find ways forwards for Whistleblower Efficiency Assessment Criteria as well as highlight recommendations on efficiency of whistleblower.

This research is divided into seven Chapters as follows: Chapter 1 Introduction; Chapter 2 Concepts and Theories Relating to Whistleblower; Chapter 3 Research Methodology; Chapter 4 Rationale behind and Necessity of Whistleblower in Thailand; Chapter 5 Lessons from Foreign Legal Systems; Chapter 6 Analysis on Whistleblower Efficiency Assessment; and Chapter 7 Conclusion and Recommendations

Chapter 1 Introduction: This Chapter addresses preliminary content of the research as a step as well as a direction of this research, which attempts to proof an assumption: the current Whistleblower Efficiency Assessment Criteria appears insufficient to protect and combat corrupt behaviors or secrecy in the public sector. Hence, there appears a need to prescribe efficiency improvement criteria consisting of: criteria on whistleblowing incentives; criteria on coverage of the blowing entity and reported information; criteria on whistleblowing procedure; and criteria on credential of the reported information. These criterion aim at ensuring sufficiency of information

for the state to prevent and combat increasing corruption and abuse of power in the public sector.

However, regarding Thailand's unique social context, the only two appropriate criterion that shall be adopted in Thailand are criteria on whistleblowing incentive and criteria on whistleblowing procedure. Five objectives of this research include:

1. Studying relevant theories on whistleblower, importance and limitations of whistleblower, whistleblowing procedure as a mechanism to alleviate corruption problems in both the public and the private sector.

2. Studying reasons and necessity of promulgating rules or provisions promoting, supporting, taking care of, and protecting welfare of a disclosing or reporting entity in the general and Thai social context.

3. Studying motives or incentive behind disclosure of information especially a concern that a disclosure is driven by bad faith or a hidden agenda.

4. Studying social and legal structures as well as procedures supporting disclosure of information by focusing on lessons and case studies of developed countries such as the United States of America, the United Kingdom, the Federation of Australian, and the Federation of Malaysia.

5. Analyzing impacts or assessing results of information disclosure or successful whistleblowing

Chapter 2 Underlying Concepts and Literatures Relating to Whistleblower: This Chapter studies fundamental information that appears useful for analysis of the research's central problem. According to the aforesaid study, the Researchers are able to define a meaning of a whistleblower as follows: a person, whether by his or her status or condition, having an opportunity to be connected with information that is useful to reveal an offence or a corrupt act done in a hidden manner which relate to public interest. However, it shall be noted that this definition of whistleblower exclude a person who assumes a legal or contractual responsibility to directly make a report to an organization or agency. In the other words, a disclosure or report must be voluntarily done.

From the above definition, whistleblower is a measurement that is based on freedom of expression. However, this expression is subject to ethical and legal principles. Ethical principles might manifest themselves as good governance or corporate governance; whereas, legal principles underlying whistleblower comprise the following principles: public interest, good faith, evidence hearing, proportionality, efficient participation, and nonthreatening and nondiscrimination.

In addition, given that this research focuses on efficiency assessment of whistleblower, there appears necessary to review relevant concepts on assessment and provide definitional framework of efficiency. The Researchers concludes that assessment means collection process of interpretable information which serves as a step towards a decision making in the assessment stage. However, a definitional framework of efficiency tends to be subjective depending on perspectives and studying methodology. Questions arise as to determine whether efficiency is being generally studied, being studied through specific legal or economic lens, or being studied through an integration of legal and other disciplines such as economics. In this regards, efficiency can be viewed from law and economic perspective. This perspective places its focus on accomplishment of the stipulated goal(s) through the best means which consumes the least resources. Given this definition, it appears inevitable for the Researchers to prescribe indicator of whistleblower efficiency. From the literature review, the Researchers found that two driving reasons behind whistleblowing: firstly, the state obtains useful information for protection of public interest; and secondly, once the people collectively provide the state with the information that is useful for combating corruption or shedding light on secretive environment, corruption and acts done in a hidden manner shall be decreased.

After systematically considering principles and concepts relating to whistleblower as well as efficiency assessment, the Researchers finds that efficiency of whistleblower can assessed through following 4 criteria:

1. Whistleblower shall be opened for any person who assumes no direct responsibility to take part in the reporting process or ensuring public interest

2. To ensure level of whistleblowing, the state shall adopt measurements and mechanisms which are capable of incentivizing or motivating the public to make a report, thus proportionately reflecting individual's freedom of expression for public interest.

3. The state shall adopt an adequate whistleblowing and information management system to ensure convenience and acceleration, which are essential element of efficiency.

4. Reported information shall be utilized. However, such utilization must be done by a consideration whether the report was made in good faith and whether the reported information is admissible in accordance with the evidence-hearing principle.

Chapter 3 Research Methodology: This Chapter addresses methodologies adopted by the Researchers. This research is based on the qualitative methodology and done through the following techniques: Documentary Research; Focus Group; Public Hearing; and Interview.

Chapter 4 Rationale behind and Necessity of Whistleblower in Thailand: This Chapter provides findings on current situation of and laws relating to whistleblower in Thailand.

The Researchers finds that rules governing whistleblower in Thailand contain several loopholes, which can be divided into 2 parts: the formality and the substantive problems.

As regards the “formality, Thai legal systems reveals inconsistency and disintegration among legal provisions, guidelines, and (reported) information management and utilization systems. This challenge stems from three key problems: status of whistleblower supporting mechanisms, disintegration of legal provisions and guidelines, and collaboration between organizations that are in charge of whistleblower.

Firstly, in relation to “status of whistleblower supporting mechanisms”, this research reveals that Thailand has lacked a special statute systematically codifying whistleblowing criteria. Whistleblowing in Thailand is, therefore, subject to laws and guidelines of competent organizations or agencies on a case-by-case basis. As a consequence, some organizations or agencies are capable of relying on an Act that recognizes and provides details of whistleblower criteria; whereas some organizations and agencies are incapable. For the latter, they might rely

on rules on whistleblower from other laws which are not directly about whistleblower, but directly relevant to core functions of that organizations or agencies. Some organizations and agencies promulgated whistleblowing criteria by relying on the Act that recognizes authority of such organizations or agencies to promulgate any rules deemed beneficial for good management of such organizations or agencies. In practice, there appears some organizations or agencies promulgate whistleblowing rules without any reference to the Act. The aforesaid diversity has caused inconsistency in whistleblower enforcement procedures.

Secondly, disintegration among legal provisions and guidelines on whistleblower, it shall be noted that laws relating to whistleblower in Thailand are yet to be systematically codified, thus causing difficulties in comprehending the whistleblower rules. Moreover, scope of action of state agencies, which are responsible for or related to whistleblowing, are restricted the law establishing and prescribing functions of such agencies. Therefore, reported information that is not directly related to functions of such organization will usually be ignored. Currently, a state agency will only select the information that is directly pertaining to their function and dismiss the rest without considering whether the dismissed information might be useful for other agencies.

This difficulty has contributed to complexity of a whistleblower system in Thailand, thus deterring a decision to make a report. Inevitably, efficiency of the whistleblowing system in Thailand is undermined. For example, the National Anti-Corruption Commission Act recognizes a reward as a means to incentivize a report; whereas the Anti-Money Laundering Act provides nothing in this regard. In fact, both of these two organizations have the same legal status. They are only designed to perform different special functions. This complexity has contributed to reluctant of the people to decide to report. Despite being criticized, the rewarding process, which encourages a person to report with an aim to be rewarded, could help broadening opportunity of the state to obtain the information that is deemed to be useful for protecting public interest. In this regard, a rewarding process shall be accepted as a step towards efficiency.

Thirdly, collaboration between organizations that are in charge of whistleblower, Thai state agencies tend to restrict their scope of function to only those recognized by law. This means that they tend to only use the reported information that is directly relevant to their stipulated functions and ignore the information that is not directly relevant but is somehow relevant to

other agencies. Taking this problem into account, efficiency of whistleblower shall include the organization receiving the information and that is responsible for utilizing the information. If all of these organization cooperate with each other, a whistleblowing procedure will become more convenient for all whistleblowers. Moreover, the reported information will be fully utilized.

In this context, collaboration may take place in the form of a memorandum of understanding between state agencies or establishment of a special organization with capability to supply information, organize, and perform other tasks relating to whistleblower to ensure full utilization of the reported information. This proposal might be subject to a critics on expenses likely to be incurred. In limiting the potential expenses, the state may consider transforming or empowering an existing agency to become a whistleblower center. This center could allow efficient utilization of the reported information and act as a center of whistleblower. Moreover, the whistleblower center is capable of collecting information on problems and impediments of whistleblower in Thailand. This collection is a necessary steps towards development of whistleblower in Thailand.

As regards substantive issues, an overview of relevant laws and guidelines on whistleblower in Thailand clearly reveals inconsistency. Moreover, it also shows inconvenience of process when one desires to blow a whistle. These points appear to be formality issue rather than the substantive.

In fact, all efficiency measures – incentive, coverage, utilization and management of the reported information, credential of the reported in formation – have already been adopted. However, key challenges stem from the fact each law or guideline does not adopt a complete set of whistleblower rules/criteria or that different state agencies have inconsistently applied whistleblower rules. The challenges significantly contribute to inefficiency of whistleblower in Thailand. Responding to these challenges, the Researchers are of the view that Thai legal system should overcome challenges stemming from inconsistency and access to a whistleblowing process, thus ensuring efficiency of whistleblower in Thailand.

Chapter 5 Lessons from Foreign Legal Systems: This Chapter performs comparative legal analysis of whistleblower law of the United States of America, the United Kingdom, the Federation of Australian, and the Federation of Malaysia. Similarities and differences are key outcomes.

“Similarities” of these laws can be divided into 4 main issues: the protected whistleblower, the protected information, whistleblowing procedure, and whistleblower protection.

1. “Protected Whistleblower” under those laws could be essentially summarized as a whistleblower whether in the public or private sector. However, details of this definition may be varied.

2. All four laws prescribe elements of “disclosure” with consideration to “content” or “qualification”. Moreover, they also consider accuracy and whether a whistleblower made a disclosure in good faith.

3. “Whistleblowing procedure” must extend its ambit to cover a whistleblower, whistleblowing procedure, whistleblower protection.

4. “Whistleblower protection” under those four laws focus on protection against detrimental action including, dismissal or other unfair actions, etc. On the other, they similarly prescribe consideration on and calculation of damages or an interim measure for the protected whistleblower.

As regards “differences”, the selected foreign laws exhibits the following differences:

1. Legal system of the United Kingdom allows public interest to take precedence over good-faith intention of a whistleblower. The Public Interest Disclosure Act 1998 was amended by the Enterprise and Regulatory Reform Act 2013. The amendment replaced a good-faith intention by a disclosure of public interest. As a consequence, the legal system accepts that a disclosure done for public interest shall be protected regardless of the fact that such disclosure might be motivated by personal antagonism and, simultaneously, personal gain (prior to the amendment the this kind of disclosure would be deemed as a disclosure done in bad faith).

2. Legal system of the United States of America consists of a statute serving as a “central” law for whistleblowing in the public sector and special whistleblower law. This combination makes the legal system adequately covers emerging unique challenges.

3. Legal system of the Federation of Australia consists of separated whistleblower laws in the public and the private sector. This separation differentiates legal remedies and protection of whistleblower in the public and the private sector.

4. Legal system of the Federation of Malaysia is unique as it promulgated a central whistleblower law which covers whistleblowing in both the public and the private sector.

Chapter 6 Analysis on and Whistleblower Efficiency Assessment: The researchers would demonstrate the methodologies used as assessment. This approach brings the results that can be verified through the statistical data collected by Thai and foreign state agencies, which reflect credibility of the assessment. In addition, the results to the actual case study in Thailand lead to determine efficiency level of Thai laws relating to whistleblowing.

Criteria for Assessment of the Efficiency of Whistleblowers: The Researchers found that the criteria for evaluating the efficiency of the whistleblowers must consist of four criteria as follows:

The First Criteria, intensive for whistleblowing: This composes of three elements, namely, adequate protection, remedies, and incentives in the form of reward.

The Second Criteria, the information received must be covered by the governmental interest: This consists of two elements. First, the public and private sectors have the same opportunity for whistleblowing. Second, there should be no restrictions for acceptance of all information regarding public interest.

The Third Criteria, the process of receiving, managing, and applying the information from whistleblowers must be fast, convenient, and accessible. It consists of three elements: First, the whistleblower center (Organization / agency) must be publicly accessible and visible. Second, a quick and convenient reporting system with good management should be introduced.

Third, there should be coordination between the whistleblower center and the governmental agencies that are responsible for a whistleblowing system.

The Forth Criteria, the information from whistleblowing must be credible and applicable: This composes of two elements. First the whistleblower must be closely connected to the reported information. Second, there must be penalties for false whistleblowing.

Indicators and Values of the Assessment: The fourth assessment whistleblower efficiency criteria are determined by the processing of the sub-components. Some of the criteria may consist of two or three components. Nonetheless, the question arises whether the criteria would play influential efficiency of whistleblower. Therefore, it is very important to set the three indicators to evaluate these criteria. To begin with, finding of existing literatures and researches would be used as the first indicator. The second indicator is the foreign laws. And lastly, the comments from the small focus group sessions would be used as the third indicator. Moreover, the researchers assert that each "criteria" should be defined by its value as follows:

1. Highest Value Level (Level 5) means
 - (n) The criteria contains three elements, and it appears that all three indicators prove that all elements of the criteria are valid.
 - (ni) The criteria contains two elements, and it appears that all three indicators prove that all elements of the criteria are valid.
2. High Value Level (Level 4) means
 - (n) The criteria contains three elements, and it appears that three indicators prove that two elements of the criteria are valid or two indicators prove that all elements of the criteria are valid.
 - (ni) The criteria contains two elements, and it appears that three indicators prove that one element of the criteria is valid or two indicators prove that all elements of the criteria are valid.
3. Middle Value Level (Level 3) means

- (a) The criteria contains three elements, and it appears that three indicators prove that one element of the criteria is valid or one indicator proves that all elements of the criteria are valid.
 - (b) The criteria contains two elements, and it appears that two indicators prove that one element of the criteria is valid or one indicator proves that all elements of the criteria are valid.
4. Low Value Level (Level 2) means
- (a) The criteria contains three elements, and it appears that two indicators prove that one element of the criteria is valid or one indicator proves that two elements of the criteria are valid.
 - (b) The criteria contains two elements, and it appears that one indicator proves that one element of the criteria is valid.
5. Lowest Value Level (Level 1) means the criteria contains three elements, and it appears that one indicator proves that one element of the criteria is valid.

As for the indicators, the “weight” of them shall be determined as follows:

The first indicator consists of 5 Thai documents, weighting 50% (based on 5 documents) and 9 foreign language documents, weighting 50% (based on 9 documents).

The second indicator consists of law from four foreign countries, weighting 100 percent (based on the legal documents of the four countries).

The third indicator consists of opinions from government agencies. Weighting is 50% (based on 18 comments) and opinions from private sector representatives. Weighting is 50% (based on 4 comments)

Researching Results: Whistleblower efficiency assessment must be performed according to the criteria set above. The first criteria is qualified by all indicators, therefore, it has a lot of weight and value that reflects the efficiency of whistleblower if it is applied to legislation. The second and third criteria have the same weight and value depending on the details of the element, for example, the second criteria has the second element, all types of information must be received, satisfies four of the five indicators. Hence, the result is good enough to increase the efficiency of whistleblower. Also, in the third criteria, the second element, the whistleblower center's system satisfies all the indicators. Therefore, it is a significant criteria for increasing the efficiency of whistleblower as well. For the fourth criteria, it has the least weight on the efficiency of whistleblower. However, its second element, the penalties for false whistleblowing can satisfy four of the five indicators. Consequently, it would be inferred that this is an important criteria to improve the efficiency of whistleblower. Nonetheless, the weightings of the three indicators used in evaluating this criteria were least effective compared to other criteria. This means that the increasing of the efficiency of whistleblower may be accomplished under certain conditions and restrictions. Then, it is concluded that the tools to increase "the efficiency of whistleblower" can be divided into three levels as follows:

Highest Level composes of four issues.

1. There is enough protection both for whistleblower and related people.
2. There are remedies for whistleblowers in case that the whistleblowers
3. There is adequate reward for whistleblowers, which can create incentive.
4. The channels to notify the whistleblower center are convenient, fast, accessible, and create no burden for the whistleblowers. Also, the center has to provide minimum protection for whistleblowers.

High Level composes of two issues.

1. All types of information that the whistleblower notifies the governmental agencies must be accepted for benefits of the state.
2. The information must be correct and credible. The penalties for false whistleblowing plays important role for this result.

Medium Level means that the responsible governmental organizations or agencies should be publicly visible and understandable for the public. Also, there should be collaboration between these agencies, in case that the reported information is not accepted by one agency, but qualified for the other. This is majorly based on the public interest.

Furthermore, the whistleblower center should open for all kind of information both from the public and private sectors. The criteria that the whistleblower and disclosed information must be closely connected can help ensuring the accuracy of the initial information. Nevertheless, it is considered that this element does not have much effect on the efficiency of whistleblower.

The results of the research can be demonstrated as following table

		Indicator 1		Indicator 2	Indicator 3	
The First Criteria : Intensive		772.22%		100%	68%	
	Element 1 Protection	√	√	√	√	√
	Element 2 Remedies	√	√	√	√	√
	Element 3 Reward	√	√	√	√	√
The Second Criteria : Coverage		22.22%		100%	26.30%	
	Element 1 State and Private Sectors	-	√	√	-	-
	Element 2 Types of Information	-	√	√	√	√
The Third Criteria : Process		21.11%		100%	58.33%	
	Element 1 Organization	-	√	-	√	√
	Elements 2 Channels for Whistleblowing	√	√	√	√	√
	Element 3 Information Management	-	√	-	√	-
The Forth Criteria : Credibility		21.11%		50%	12.50%	
	Element 1 The Source of Information	-	-	-	√	-
	Element 2 Penalties for the False Whistleblowing	-	√	√	√	√

Taking the above assessment results into account, the researchers compare the results with the statistical data. However, it should be noted that that comparing is based on the different types and natures of database. Therefore, it will appear inaccurate to assume that the conclusion would be clear and completely correct. Nonetheless, considering the smaller scopes, the statistics compiled by the agencies of Thailand and foreign countries show that the first criteria, incentive, the second criteria, coverage, and the third criteria: process are proven to be a tool to improve the efficiency of whistleblower. This can be separately analyzed as follows:

1. Both Thai and foreign statistics pay a great deal of attention to the wide variety of information. Therefore, the information should not be limited to certain types of information. This may be due to the assumption that the more information received, the more opportunities for the state to realize the corruption. Also, the information provided should be generalized, which means that it should only not be limited to public or private whistleblowing.

2. The statistics in Thailand highlight the points that the international statistics on the process of dealing with information and the system of whistleblowing do not cover. If both of these parts are being focused, then the information will be used to get the most out of it. Yet, Thai statistics are neglecting to mention the element of "organization". This might be resulted from the different agencies or organizations that the researchers collected the data from.

3. The statistics highlighted by the foreign countries do not appear to be database driven by Thai authorities. Especially, the issues of "Protection" and "Reward" are considered by many international organizations and institutions to be an important tool for creating the participation of public in whistleblowing. Both of these elements demonstrate that the whistle blowers can be safe and live a normal life, even if they provide any information that may affect the status of others, but considered necessary for public interest. As a result, "the state" must protect these people and should give concrete and clear "benefit" to incentivize a blowing. For instant, the financial rewards or other forms of reward can be made available to the whistleblowers.

The Comparing Between Assessment Results and Statistics from Thai and Foreign Agencies

		Thai Statistic	Foreign Statistic
The First Criteria Intensive			
	Element 1 Protection	No Information	Whistleblower's Efficiency
	Element 2 Remedies		No Information
	Element 3 Reward		Whistleblower's Efficiency
The Second Criteria Coverage			
	Element 1 State and Private Sectors	Whistleblower's Efficiency	
	Element 2 Types of Information		
The Third Criteria Process			
	Element 1 Organization	No Information	
	Elements 2 Channels for Whistleblowing	Whistleblower's Efficiency	No Information
	Element 3 Information Management	Whistleblower's Efficiency	
The Forth Criteria Credibility			
	Element 1 The Source of Information	No Information	
	Element 2 Penalties for the False Whistleblowing		

In addition to a comparison between assessment results and statistics from Thai and foreign agencies, the researchers also test the results with law and regulation of the National Anti-Corruption Commission (NCC).

The National Anti-Corruption Commission (NCC) is empowered by three tools to gain the efficiency of whistleblower, namely “protection”, “remedies”, and “reward”. Nonetheless, the NCC still lacks of effective channels for whistleblowing system, which must be convenient, fast, accessible, and create no burden for that whistleblowers. This is one of the most important mechanisms to improve the efficiency of whistleblowing. It is recommended that the NCC should improve these criteria along with the coverage for the types of acceptable information and the management of information. It appears that there is no specific law and regulation enacted or set up for the NCC, or that the NCC can be used indirectly. This reflects the lack of clear law or regulation of the NCC itself. Also, the coverage of all types of information is not legislated or regulated for the benefit of the state.

Additionally, the mechanism for process, organization, notification system, and information management only reflects the medium level of the efficiency of whistleblower. However, this is an important tool to improve the efficiency of whistleblower. The summary table of laws and regulations that NCC can use for whistleblowing shows that this tool appears to be minimal. This leads to a further idea that if the NCC's operation is obvious in the form of whistleblowing methods, cooperates with other agencies, and the management of information is accessible. This will eventually increase the efficiency of whistleblower

Chapter 7 Conclusion and Recommendations: According to the collecting data, it shall be concluded that the overall laws and regulations related to whistleblowing in Thailand can qualify the standard of the “efficiency of whistleblower”. Nonetheless, the question still arises that why there are still factual problems related to whistleblowers and whistle blower center in some governmental agencies? These situations might be resulted from the lack of supporting measures for whistleblowing. Therefore, the whistleblowers still feel unsecured and unconfident to disclose the information to governmental agencies. The recommendation to solve this problem is to increase the intensive for whistleblowing and it will lead to the improvement of the efficiency of whistleblower.

As a response, the Researchers would like to give three recommendations as follows:

1. Policy recommendations the Researchers are of the view that:

1.1 It appears necessary to systematically integrate existing laws which contain provision concerning whistleblower whether those relating to substance or procedure.

(a) As regards the substance, 4 key issues must be clarified. Firstly, adequate protection for a whistleblower blower and his or her dependent must be recognized. This is to ensure that whistleblowing is safe and jeopardized by inadequate protection. Secondly, the protection shall be applicable in the case of an error taking place after a protection measure was applied or in the case of delayed protection. Moreover, the protection shall be done in the form of money or action and/or omission as the case may be, for example, re-employing a

dismissed employee in the case a likelihood of collaboration in the workplace is presented, rotation, apology announcement, etc. Thirdly, adoption of a rewarding scheme for a private entity assuming no reporting responsibility could serve as a motivation for reporting encouraging the public to take part in public interest disclosing. Ultimately, all three aforesaid recommendations shall be implemented in a convenient and an easily accessible manner. The public and whistleblowers should not feel that the process is burdensome because this negative feeling is a hurdle to success of the state's information collection.

(b) As regards the procedure, laws containing provision that prescribe content of whistleblowing could serve as a foundation of a further development. The Researchers are of the view that Thailand should promulgate a special law providing central whistleblowing rules to be applied by all stakeholders. This promulgation could supplement the existing provisions or guidelines (in the case the organization has already been subject to a whistleblower law) or serve as a compliance basis (in the case the organization has never been subject to any whistleblower law). This step would contribute to systematic integration and easily accessible nature of whistleblowing (in line with that of the United Kingdom) and, ultimately, promotes public participation.

However, to ensure integration of the laws as well the guidelines on whistleblowing, adequate coverage of the protected disclosure should be broadened to cover whistleblowing in both the public and private sector. A procedure determining credential of the reported information shall be developed. Punishment in the case of intended false reporting or reporting that is likely to cause harm to the public shall also be promulgated. These developments are capable of supplementing solidity of whistleblowing laws and guidelines.

1.2 Furthermore, establishment of a central organization vested with authorities to collect the reports and circulate information and knowledge on whistleblowing in line with that of Switzerland appears to be a very crucial step towards efficient whistleblowing.

However, this proposal might be criticized on the ground of limited expertise and budget from the perspective of institutional management. To reconcile these challenges, a further institutional development could be done by broadening the existing anti-corruption body's or governance enhancing body's scope of power to be responsible for all whistleblowing activities. These are for example, circulation of the reported information, passing on knowledge and understanding on whistleblower, acting as a "whistleblowing hub" with a capability to circulate the reported information to relevant and competent agencies for. It shall be noted that this institutional development could enhance convenience of whistleblowers, thus contributing to utmost efficiency of whistleblower – a situation that the reported information is fully utilized for the public interest.

1.3 Apart from legal and institutional development, the state should initiate whistleblowing knowledge sharing projects. These projects should aim at promoting and passing on knowledge as well as awareness of whistleblowing to organizations and personnel whether in the public or the private sectors. Moreover, a certification program – issuance a whistleblowing certificate to organizations which have actively participated or prioritized whistleblowing in their organizations – shall be introduced. This certification could contribute to good corporate reputation and social corporate responsibility of a certified organization. Apart from these reputational benefits, the state may offer some privileges to certified organizations as a means to motivate their voluntary participation.

1.4 All organizations that are responsible or somehow relating to whistleblowers including, committees, agencies, and other form of organizations should interpret and apply legal provisions and guidelines concerning whistleblowing with a view to promote reporting/disclosures. They should consider eradicating necessary administrative procedures, ensuring that a whistleblowing process appears convenience for whistleblowers, exercising their discretionary power in the way that support and incentivize reporting. For example, as regards a

whistleblowing rewarding scheme, the state may prescribe a rewarding rate at 10% of the money or benefits claimable by the state. In relation to stipulation of a rewarding scheme, the state may prescribe conditions explicitly providing payment details for example, a payment shall be due after completion of all processes.

2. Operational recommendations Awareness of agencies or officials who are in charge of a whistleblowing process on whistleblowing efficiency is a fundamental step towards efficient whistleblower. Awareness rising could be done through implementation of the studied recommendations on whistleblower efficiency indicators. The Researchers are of the view that practitioners or those in charge of a whistleblowing process may adopt the research summary table that display whistleblowing efficiency indicators at any level as shown in Chapter 6 of this research as a framework for assessing relevant legal provisions or guidelines on whistleblowing. This assessment should reveal material issues for whistleblowing efficiency improvement for such organization. In the case, an organization is vested with power relating to a whistleblowing process, such authority should be exercised such as rewarding payment and minimization procedural issues.

3. Recommendations for the National Anti-Corruption Committee This research finds that legal provisions and guidelines on whistleblowing that are applicable to the National Anti-Corruption Committee appear generally clear. However, the aforesaid framework could be criticized on the grounds of disintegration and inconsistent development. Therefore, the Researchers would like to give the following recommendations for improving solidity of the existing framework from both policy and practical perspectives:

3.1 Policy recommendations

(a) The National Anti-Corruption Committee shall take part in any movement towards development of awareness as well as knowledge on whistleblowing in the

public and private sectors. This knowledge sharing could be done through projects or activities which aim at rising awareness of the society and the public to take part in a whistleblowing process or providing them with understanding on whistleblowing principles.

(b) The National Anti-Corruption Committee should amend and revise legal provisions and guidelines on a whistleblowing process for ensuring that a whistleblowing process is easily accessible, not impeded by unnecessary administrative burdens, open for all categories of report, and practically safe for whistleblowers.

(c) The National Anti-Corruption Committee may take part in development of a whistleblower-hub, which serves as a center for reporting with a capability to circulate the reported information to relevant and competent agencies. As previously discussed, this institutional development could enhance convenience of whistleblowers, thus contributing to utmost efficiency of whistleblower – a situation that the reported information is fully utilized for the public interest.

3.2 Practical recommendations

(a) The National Anti-Corruption Committee should practically apply legal provision and guidelines on whistleblowing, reduce unnecessary administrative burden potentially obstructing and deterring a whistleblower.

(b) The National Anti-Corruption Committee should prescribe a rewarding scheme by providing details on payment/rewarding criterions including those concerning payment procedures and rate of payment. It may adopt a rewarding scheme of the United States as a model for further development. This development should make whistleblowing becoming more attractive as well as serve an incentive for participation in a whistleblowing process.

