

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐเพื่อที่จะพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม คือ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ขององค์กร หน่วยงานต่างๆ ของทางราชการ ซึ่งได้รับนโยบายและจะต้องนำไปปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมาย ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน และสิ่งสำคัญในการบริหารงานหรือการดำเนินการตามนโยบาย คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยไม่มีการรั่วไหลหรือรั่วไหลน้อยที่สุด โดยปัจจุบันการกระทำคามผิด การทุจริตคอร์รัปชัน เกิดขึ้นในองค์กรต่างๆ อย่างกว้างขวาง สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติเป็นอย่างมาก แม้กลไกในการดำเนินการนั้นจะมีการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามกฎ ระเบียบ มิให้เกิดการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ แต่ก็ไม่สามารถที่จะควบคุมตรวจสอบได้ทั่วถึงทุกองค์กรหรือทุกหน่วยงาน การให้ข้อมูลหรือการเปิดเผยข้อมูลจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้มีการเข้าไปทำการตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ และสิ่งสำคัญที่ถือว่าเป็นหัวใจในการให้ข้อมูล คือพยานผู้รู้เห็น และให้ข้อมูลเหล่านั้น ที่จะเป็นผู้กล้าหาญที่จะปกป้องงบประมาณของทางราชการ มิให้รั่วไหลไป โดยการทุจริตคอร์รัปชัน¹

โดยทุจริต หมายถึง การกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์ จงใจหลอกลวงเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น² ส่วนการทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการโดยมิชอบ เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง ในการใช้สิทธิไม่ถูกต้อง การฮั้วการประมูลโดยทุจริตใน โครงการ ตลอดจนการทุจริตประพตติมิชอบที่เป็นอาชญากรรมโดยการร่วมมือกันของบุคคลสองฝ่ายไม่มีผู้ใดเสียหายจึงไม่มีผู้ใดนำเรื่องขึ้นร้องเรียน³ ดังนั้น หากมีบุคคลที่กระทำการทุจริตขึ้น แต่กระบวนการควบคุมและตรวจสอบภายในไม่มี

¹ ปวีณ ณ นคร. (2551). *แนวทางการสร้างวินัยข้าราชการ*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.. หน้า 4.

² ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 1.

³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2545). *รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการปฏิรูประบบวินัยการทุจริต และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.. หน้า 34.

ประสิทธิภาพ ไม่มีผู้ใดล่วงรู้ในการกระทำดังกล่าว ผู้นั้นก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐโดยไม่มีผู้ใดจะทำการหยุดยั้งได้และจะเป็นตัวอย่างให้แก่ผู้อื่นกระทำผิดต่อไปอีก หากมีผู้ใดที่ได้ล่วงรู้หรือทราบข้อมูลของการกระทำความผิดช่วยแจ้งข้อมูล เป็นผู้ที่คอยสอดส่องดูแลมิให้มีการกระทำการทุจริต หรือหากปรามมิได้ ก็เป็นผู้ให้ข้อมูลต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป เพื่อจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนระเบียบ หรือกฎหมาย กับผู้กระทำการทุจริตเช่นว่านั้นผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อราชการ ผู้ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ลูกจ้างหรือข้าราชการในหน่วยงานหรือองค์กรทั่วไป รวมทั้งบุคคลทั่วไปที่รู้เห็นหรือมีข้อมูลการทุจริตของเจ้าหน้าที่ บุคคลผู้ให้ข้อมูลแก่ทางราชการดังกล่าวถือว่าเป็นพยานผู้ให้ข้อมูล⁴

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ให้ความคุ้มครองพยานที่ให้ข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจสอบสวนซึ่งครอบคลุมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ผู้ร้องเรียน ผู้แจ้งข้อมูลบุคคลเหล่านี้ว่าเป็นเพียงผู้ที่เปิดเผยข้อมูลเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการตรวจสอบเพื่อที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบข้อเท็จจริง จากการแจ้งข้อมูลการทุจริตของพยานผู้ให้ข้อมูลนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย⁵ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เมื่อการตรวจสอบข้อมูลได้ข้อเท็จจริงว่ามีมูลในการกระทำความผิดหรือมีพฤติการณ์น่าเชื่อได้ว่าการทุจริต ก็จะจัดส่งรายงานการตรวจสอบ พร้อมพยานเอกสารประกอบ ให้แก่พนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมต่อไป พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาจึงมีผลบังคับในการคุ้มครองพยาน กล่าวคือ เริ่มมีการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) โดยกฎหมายให้การคุ้มครองเฉพาะพยานในคดีอาญา แต่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลที่ไม่อยู่ในฐานะพยานในคดีอาญา ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ในลักษณะของพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการไว้แต่อย่างใด โดยในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งพยานถือว่าเป็นผู้ให้ความรู้ เปรียบเสมือนลูกกุญแจไขปัญหา เพื่อที่ผู้พิพากษาจะได้ใช้ไขประตูดูว่าความจริงคืออะไร ดังนั้น ในคดีอาญาถ้าไม่มีพยานบุคคลหรือพยานบุคคลไม่เบิกความ ความยุติธรรมก็จะไม่เกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษได้ พยานบุคคลจึงมีความสำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ด้วยเหตุผลเช่นว่ามานี้ จึงได้เกิดมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อที่จะคุ้มครองพยานในคดีอาญา โดยความหมายของ “พยาน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 3 หมายถึง พยานบุคคลซึ่งจะมาให้หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวน

⁴ พรเพชร วิชิตชลชัย. (2536). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: รัชดา. หน้า 18.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 242 มาตรา 243 และมาตรา 253-254.

คดีอาญา พนักงานผู้มีส่วนสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีส่วนฟ้องคดีอาญาหรือศาล ในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน ส่วน “พยานหลักฐาน” (Evidence) หมายถึง สิ่งที่ใช้อ้างอิงเพื่อประสงค์จะพิสูจน์ความจริงในคดีที่ฟ้องร้องกัน ครอบคลุมถึงถ้อยคำเบิกความของบุคคล เอกสาร หรือวัตถุ⁶ โดยจะเห็นได้ว่าพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อราชการ ก็คือ เจ้าหน้าที่ข้าราชการหรือลูกจ้างในหน่วยงานหรือองค์กรนั้น รวมถึงบุคคลทั่วไปที่ทราบข้อมูลการทุจริต

ดังนั้น การให้ข้อมูลหรือเปิดเผยเรื่องราวที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อราชการนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญและสำคัญยิ่ง โดยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ การบริหารจัดการ การใช้จ่ายเงิน ข้อมูลเหล่านี้ ใช้ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้เป็นอย่างดี การที่มีกลไกตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่จะมีส่วนช่วยจัดการกระทำผิดหรือการกระทำที่ไม่เหมาะสม ทำให้ระบบราชการมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่จะให้บุคคลที่รับรู้ถึงข้อมูลและให้ข้อมูลดังกล่าวควรมีการดูแลมิให้ได้รับผลร้ายตามมาจากการเปิดเผยข้อมูลนั้น เพราะหากปราศจากการคุ้มครองแล้ว บุคคลที่รับรู้ถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ จะเกิดความหวาดวิตก และไม่กล้าหรือเต็มใจที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ โดยมีสภาพปัญหาในเบื้องต้น ดังนี้

ในปัจจุบันผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการขาดซึ่งความปลอดภัยต่อชีวิตร่างกายทรัพย์สินและความก้าวหน้าในอาชีพการงาน เนื่องจากการขาดการคุ้มครองป้องกันและการตอบแทนความดี อีกทั้งผลจากการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลกลับกลายเป็นภาระต่อชีวิต ลิ่นเปลืองเวลาและเงินทอง และในกรณีที่เป็นข้าราชการที่ให้ข้อมูลของผู้มีหน้าที่การงานที่เป็นคุณเป็นโทษต่อผู้ให้ข้อมูล ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่ออนาคตหน้าที่ทางราชการได้ โดยเกิดการโต้ตอบจากผู้เสียประโยชน์ที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้ให้ข้อมูล นำไปสู่ความคิดที่ว่าไม่ใช่เรื่องของตนก็ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวเพราะกลัวเกิดความเดือดร้อนต่อตนเองและครอบครัว ดังนั้น เมื่อมีการทุจริตเกิดขึ้นแต่ไม่มีผู้ให้ข้อมูล หรือทราบข้อมูลอยู่แล้วแต่ไม่มีการแจ้งข้อมูลแก่หน่วยงานหรือองค์กร การทุจริตก็เกิดขึ้นต่อไปและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง โดยการกระทำความผิดในหน่วยงานหรือในองค์กรอาจมีพัฒนาการไปสู่การทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดในการรับรองเอกสาร ยักยอก นื้อ โกง เป็นต้น สร้างความเสียหายให้แก่องค์กรต่างๆ และประเทศชาติโดยรวม แม้จะมีกระบวนการยุติธรรมก็เป็นการแก้ไขปัญหาลงหลังจากที่มีการกระทำ ความผิดแล้ว และเป็นเรื่องที่ยากลำบากในการที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ และแม้จะ

⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546. มาตรา 3.

มีหน่วยงานหรือองค์กรตรวจสอบเพื่อป้องกันหรือป้องปรามการกระทำที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงและพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการชี้มูลความผิดดังกล่าว ปัญหาที่เกิดขึ้นคือในเรื่องความปลอดภัยและความเปลี่ยนแปลงไปของพยาน ซึ่งได้แก่ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและบุคคลใกล้ชิดของพยาน เพราะจากการข่มขู่ คุกคาม ประทุษร้ายทำให้พยานกลับคำให้การหรือไม่ยอมไปให้ถ้อยคำ แม้ในการรวบรวมพยานหลักฐานในการกระทำความผิดจะมุ่งเน้นพยานหลักฐานด้านเอกสารเป็นหลัก แต่พยานบุคคลก็เป็นที่ยอมรับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำที่เป็นประโยชน์ การที่บุคคลรับรู้ข้อมูลการทุจริต แต่ขาดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความปลอดภัยจากการที่จะให้หรือเปิดเผยข้อมูลและไม่กล้าให้ข้อมูล ทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีขอบข่ายกฎหมาย ทำให้ระบบราชการไม่มีความโปร่งใส และขาดประสิทธิภาพ

ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อการบริหารราชการ ต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน มีการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ โดยสาเหตุจากการที่ไม่มีผู้ให้ข้อมูลเปิดเผยข้อมูลหรือให้การเป็นพยาน เพราะเกรงกลัวการโต้ตอบ การถูกกลั่นแกล้ง การข่มขู่ คุกคาม และประทุษร้ายต่อตนเองและครอบครัว ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากมีมาตรการปกป้องข้อมูลส่วนตัวของพยานผู้ให้ข้อมูล หรือมาตรการคุ้มครองความปลอดภัย หรือมีการให้เอกสิทธิ์หรือให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะแก่พยานผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนมีการส่งเสริมให้มีการแจ้งข้อมูล โดยช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแก่พยานผู้ให้ข้อมูล หรือจัดสรรค่าตอบแทนหรือให้บำเหน็จแก่ผู้ให้ข้อมูล ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหการทุจริตในระบบราชการ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาว่ามีมาตรการทางกฎหมายใดในการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ ที่จะใช้กับพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริต โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ตลอดจนหลักการแนวคิดทฤษฎี ความเป็นมา ทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อการวิเคราะห์หาคำตอบที่เหมาะสม พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงกฎหมาย และเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการให้รัดกุมชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะในการที่จะช่วยประเทศชาติให้ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ความหมายและประเภทของพยานหลักฐาน

- 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ ตามกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากมาตรการคุ้มครองพยานหลักฐานของประเทศไทยยังคงเน้นไปในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นมาตรการในการคุ้มครองพยาน โดยให้ความหมายของพยานไว้เป็นการมุ่งเฉพาะพยานในคดีอาญา แต่บุคคลที่รู้เห็นข้อมูลการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างในหน่วยงานราชการหรือองค์กร หรือบุคคลทั่วไปที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในหน่วยงานอาจได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูล โดยไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลเนื่องจากกลัวได้รับการโต้ตอบให้ได้รับความเสียหาย ทั้งที่การเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดในหน่วยงาน หรือองค์กรนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการ จึงสมควรที่จะศึกษาหลักกฎหมายต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการคุ้มครองพยานที่ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ความหมายและประเภทของพยานหลักฐาน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และแนวทางการปฏิบัติในการจัดทำรายงานการตรวจสอบสืบสวนเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองพยานบุคคลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตอบแทนผู้ทำคุณงามความดีในการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2543 และกฎหมายการคุ้มครองพยานหลักฐานในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ การคุ้มครอง ผู้ให้ข้อมูลที่เป็น

ประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ของประเทศสหรัฐอเมริกา อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน ค.ศ. 2003 รวมทั้งศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจาก ตำรากฎหมาย หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ แนวคำพิพากษาของศาลในประเทศไทยและศาลต่างประเทศ รายงานการประชุมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการบันทึกความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนงานเขียนและสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ความหมาย และประเภทของพยานหลักฐาน
- 2) ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ ทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ
- 3) ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์มาตรการ ในการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ
- 4) ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขและเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานผู้ให้ข้อมูลการทุจริตต่อทางราชการ