

## บทที่ 4

# วิเคราะห์การใช้มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกล่าวหา ร้องเรียน ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น เป็นการดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน แล้ววินิจฉัยโดยการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแล้ว เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง จะทำการชี้มูลความผิดทั้งทางอาญา และความผิดทางวินัย ควบคู่กัน โดยในงานวิจัยนี้ จะขอวิเคราะห์ลักษณะมาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการสั่งให้พนักงานผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### 4.1 มวลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย

ปัจจุบันในสังคมไทยมีความตื่นตระหนกในปัญหาของการทุจริต คอร์รัปชัน เป็นอย่างมาก ทั้งที่ประเทศไทยมีการทุจริตมาอย่างยาวนาน และอยู่ในทุกส่วนทั้งภาคเอกชน หรือภาคราชการ ซึ่งหากรัฐบาลหรือภาคเอกชนประสงค์จะแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน จะต้องหาสาเหตุแห่งการทุจริตเสียก่อน จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้ กล่าวคือ เมื่อมีผลประโยชน์ หรือทรัพย์สินอื่น เป็นสิ่งล่อใจและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ ไม่มีคุณธรรมคอยกำกับในการทำหน้าที่ รวมถึง

ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ ข่อมทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ โดยผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงมูลเหตุของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยสรุป ดังนี้

#### 4.1.1 ค่านิยมด้านวัตถุนิยมซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

จากรากฐานทางการศึกษา การอบรมในสถาบันทางสังคม ทั้ง สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา หรือสถาบันทางศาสนา ซึ่งเป็นสถาบันซึ่งมีความสำคัญต่อระบบคิด ค่านิยม และแนวทางการใช้ชีวิตของคนในสังคม ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปลูกฝัง การหล่อหลอม ให้ความรู้ ความคิดของคนในประเทศ มีฐานความคิดที่มีระบบคุณธรรมคอยกำกับการกระทำ โดยเฉพาะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่จากระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่เป็นระบบทุนนิยมเสรี ซึ่งย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยในข้อดีก็คือการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในรัฐดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่จำกัดชั้น วรรณะ หรือเชื้อชาติ ดังจะเห็นได้จากบุคคลที่ประสบความสำเร็จหลายคนมาจากพื้นฐานที่ยากจน และเมื่อคนเหล่านั้นประสบความสำเร็จก็ต้องทำการเจือจุนคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำต้อยกว่า โดยการให้งาน ให้การศึกษา ให้โอกาส แต่ระบบทุนนิยมกลับไม่สามารถปฏิบัติตามแนวคิดเหล่านี้ได้ ทำให้ความโลภ รวมถึงผลประโยชน์ เข้ามากำกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นำสู่การผูกขาดทางการค้า การสร้างกลุ่มผลประโยชน์ที่แสวงหาแต่กำไร การกอบโกยทรัพยากรทางธรรมชาติ การออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ระบบทุน นำสู่การทุจริตคอร์รัปชันในระดับประเทศ และสร้างค่านิยมวัตถุนิยมให้แก่คนในชาติ ซึ่งมองการทุจริตเป็นเพียงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อีกทั้งความล้มเหลวของระบบการศึกษา และค่านิยมในสังคมไทย ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในภาคเอกชน ภาครัฐ อย่างมากมาย

ดังนั้น ปัญหาจากระบบวัตถุนิยมในสังคมไทยในปัจจุบัน จึงสร้างฐานความคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา และการที่คนในรัฐมีความต้องการใช้ทรัพย์สินที่มีราคาแพง การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ที่ทำให้คนในรัฐต้องการใช้ทรัพย์สินที่ไม่จำเป็น ข่อมทำให้คนต้องขนขวายหาทรัพย์สินเหล่านั้น ทั้งที่เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม จำเป็น ก็ไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร อีกทั้งการใช้วิธีการได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็นำสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในระบบคิดของคนในสังคม ในปัจจุบัน

รวมถึงนโยบายของรัฐบาล ที่เน้นการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจที่ ส่งเสริมการใช้จ่าย ส่งเสริมการลงทุน แต่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ว่ามีความเหมาะสมจำเป็นหรือไม่ ข่อมสร้างความเสียหายตัวรัฐได้ แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีการกล่าวถึงค่านิยมที่ดี ระบบเศรษฐกิจพอเพียง หรือ

การให้คนในรัฐมีระบบคุณธรรมในการกำกับการพัฒนา แต่กลับไม่มีกฎหมายที่เป็นรูปธรรมออกมารองรับตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงไม่มีการให้การศึกษาที่ดี หรือการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่ออกมาเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่อย่างไร

#### 4.1.2 ผลประโยชน์ที่มีขอบในระบอบราชการที่ส่งผลต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

เมื่อพิจารณาถึงการทุจริตในส่วนราชการ เมื่อมีผลประโยชน์ มีการจัดสรรทรัพยากร หรือทรัพย์สิน ย่อมเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบอบราชการตามมา อันเนื่องมาจากการที่ระบบคิดของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางกลุ่ม ประสงค์จะแสวงหาประโยชน์เพียงอย่างเดียว โดยขาดจิตสำนึกในหน้าที่ของตน รวมถึงระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบอบราชการได้

โดยเมื่อพิจารณาถึงปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะ เป็นพนักงานสืบสวน พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ปัญหาส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นปัญหาเรื่องค่าตอบแทน ที่มักจะไม่เพียงพอต่อความต้องการในจิตใจ ซึ่งค่าตอบแทนของพนักงานสืบสวน พนักงานสอบสวน มีค่าตอบแทนที่ต่ำ หากเปรียบเทียบกับภารกิจงานที่รับผิดชอบอยู่ หรือแม้กระทั่งพนักงานอัยการ หรือตุลาการ ที่ปัจจุบันก็ไม่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงมากสักเท่าใด เมื่อเปรียบเทียบกับระดับค่าครองชีพที่สูงขึ้นมาก และความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบ และที่สำคัญที่สุดคือ ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับ การยื่นข้อเสนอเพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้อำนาจรัฐในทางที่มิชอบ อันเป็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน

ประกอบกับผลประโยชน์ที่จูงใจให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งแม้ความต้องการในจิตใจของมนุษย์จะเป็นเรื่องธรรมดา ที่มีความต้องการด้านต่างๆ โดยเฉพาะทางวัตถุนิยม แต่เมื่อมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีภาระหน้าที่ที่สำคัญต่อระบบราชการ จึงต้องมีคุณธรรมในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปโดยชอบธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไม่สามารถยับยั้งความต้องการของตน ย่อมเป็นมูลเหตุให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระบอบราชการได้ อีกทั้งผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อมองในมุมมองของคนที่ได้รับราชการอาจมีมูลค่าสูง จนเกิดเป็นแรงจูงใจ

อีกประการหนึ่งคือความคาดหวังต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น อาทิเช่น ผู้บริหารระดับสูง หรือวิชาชีพที่ได้รับความนับถือจากสังคมส่วนรวม ทั้งที่มีวิชาชีพแพทย์ หรือตุลาการ หรือพนักงานอัยการ สำหรับหน่วยงานด้านยุติธรรม ที่สังคมคาดหวังว่าต้องเป็นตัวอย่างที่ดีด้านคุณธรรม จริยธรรม หรือความซื่อสัตย์สุจริต แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ต้องรับผิดชอบในงานที่มี

มูลค่าความเสียหายปริมาณที่มาก ย่อมต้องมีฐานความคิดที่ดี มีคุณธรรมกำกับ เพราะหากไม่มีคุณธรรมกำกับแล้ว หากมีผลประโยชน์จำนวนมาก ก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยินยอมกระทำการต่างๆ เป็นเหตุให้เสียความยุติธรรมได้

## 4.2 เหตุที่การคุ้มครองพยานต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### 4.2.1 มูลเหตุที่ต้องมีการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ในการดำเนินคดีทางอาญา โดยทั่วไปกฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และพยานในคดี เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อันเนื่องมาจากการดำเนินคดีอาญา อันเป็นหลักการตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม โดยในคดีทุจริตซึ่งโดยลักษณะของคดีทุจริตนั้น เป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดินจึงไม่สามารถยอมความได้ และโดยสภาพของคดีทุจริตย่อมมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ในการกระทำความผิด หรือมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย โดยในการกระทำความผิดในคดีทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นมักจะมีพฤติการณ์ใช้อำนาจในตำแหน่งของตนมาเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องของตน ซึ่งถือเป็นการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมการได้มาซึ่งพยานหลักฐานจึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาและพยานเป็นในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานในการเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อทำให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยเกิดสัมฤทธิ์ผล

แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนไปก้าวก่ายในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยการกระทำการใดๆ อันเป็นภัยต่อพยานในคดีไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคลซึ่งประกอบด้วยประจักษ์พยาน พยานแวดล้อม และพยานผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงพยานเอกสาร และ

พยานวัตถุอื่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการปกป้องคุ้มครองพยานในคดีให้ได้รับความปลอดภัย

ดังนั้นแล้ว ในการดำเนินการสอบสวนการยุติธรรมในคดีอาญา ซึ่งเป็นคดีที่ต้องค้นหาความจริงด้วยการพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏโดยการแสวงหาข้อเท็จจริง สืบเสาะหาประจักษ์พยานหลักฐานต่างๆ เพื่อเชื่อมโยง ผูกมัด ให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้การของพยานบุคคล อันจะแสดงให้เห็นความจริงในเรื่องนั้นๆ แต่เนื่องจากในบางกรณีผู้กระทำผิดซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นผู้มียุติพล ซึ่งมีอำนาจในตำแหน่งทำให้ไม่มีบุคคลที่ทราบหรือเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง ยินยอมที่จะมาเป็นพยานในคดีเท่าที่ควร เพราะเกรงจะเกิดภัยอันตรายกับตนเองและบุคคลใกล้ชิด ทรัพย์สิน หรือตำแหน่งหน้าที่ของพยาน กระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล จึงไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาให้ได้รับความปลอดภัย ตลอดจนผู้ที่มีความใกล้ชิดกับพยาน โดยเป็นการประกันความปลอดภัยของพยาน เช่น การคุ้มครองพยาน รวมถึงบิดามารดา คู่สมรส บุตร หรือทรัพย์สินของพยานให้ได้รับความปลอดภัยด้วย และกำหนดให้มีค่าตอบแทนตามสมควรแก่พยาน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นพยานในคดีอาญาไว้ 3 ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม และสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ

#### 4.2.2 ความปลอดภัยในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.

ในการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 44/1 มาตรา 45 และมาตรา 45/1 มีสาระสำคัญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแทนได้ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถมอบหมายพนักงานไต่สวน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่านอกจากกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันประกอบด้วยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้ง 9 คน แล้ว ยังมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ช่วยในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และการไต่สวน

ข้อเท็จจริงอีกด้วย ซึ่งกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดทางอาญา หรือการดำเนินการทางวินัย มักจะมุ่งคุ้มครองพยานบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นหลัก เนื่องด้วยผู้ถูกกล่าวหา มีสถานะเป็นประธานแห่งคดี อีกทั้งพยานบุคคลเหล่านี้ ยังเป็นบุคคลที่สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา หรือยืนยันข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

เมื่อพิจารณาการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง และไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการค้นหาความจริง เพื่อนำข้อเท็จจริงมานำเสนอยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับแทบจะไม่มีบทกฎหมาย หรือระเบียบ หลักเกณฑ์ มาตรการใด ในการคุ้มครองความปลอดภัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุที่มีมุมมองว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่สืบสวน สอบสวน เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย อีกทั้งยังมีอำนาจในการใช้กฎหมายอยู่ในตัวเอง ย่อมสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยให้กับตนเองแล้ว ประกอบกับยังสามารถใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานอีกด้วย อาทิเช่น เจ้าพนักงานสามารถพกพาและใช้อาวุธปืนเมื่อมีเหตุจำเป็นได้ สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ และสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็นได้ตามสมควรซึ่งเป็นแนวความคิดว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเครื่องมือในการคุ้มครองตนเองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีก

เมื่อพิจารณาแล้ว แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ปรากฏข้อเท็จจริงในหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำการสืบสวน สอบสวน ยังได้รับอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยเฉพาะในคดีทุจริต ซึ่งมีลักษณะคดีที่มีความเฉพาะ มีความแตกต่างด้านสถานะของบุคคล เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในคดีทุจริต มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นนักการเมือง ซึ่งโดยสภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้มีอิทธิพลอยู่เป็นปกติ และมักจะใช้อิทธิพลของตน โดยเฉพาะอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน เพื่อให้พยานหลักฐานในคดีเกิดความบกพร่อง หรือไม่สมบูรณ์ อันจะนำไปสู่การทำให้ตนเองพ้นจากการดำเนินคดีของรัฐ และแม้

จะมีมาตรการการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากการไต่สวนข้อเท็จจริง อาทิเช่น การจ่ายค่าทดแทนความเสียหาย การจ่ายเบี้ยเลี้ยงภัย การจ่ายค่าชดเชย การเลื่อนชั้นยศจากความดีความชอบ แต่เมื่อพิจารณามาตรการเกี่ยวข้องต่างๆ เหล่านี้เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นภายหลังจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ถูกคุกคามความปลอดภัยหรือถูกกระทำแล้ว หรือเกิดความสูญเสียขึ้นมาแล้วทั้งสิ้น หรือเป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองความปลอดภัย จึงถือว่ายังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการให้คุ้มครองความปลอดภัย อันเป็นมาตรการคุ้มครองก่อน หรือขณะปฏิบัติหน้าที่ ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง หรือทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เป็นรูปธรรม แต่อย่างไร โดยเฉพาะในคดีทุจริตยังไม่มีมาตรการเป็นรูปธรรมที่รองรับคุ้มครองความปลอดภัยจากการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไร

ซึ่งในกรณีดังกล่าวหากมีการสร้างมาตรการป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสืบสวน สอบสวน คดีทุจริต อาทิเช่น การสร้างบทกำหนดโทษเป็นกรณีพิเศษโดยนำมาตรการทั้งทางอาญา ทางวินัย และทางละเมิด มาเป็นบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสืบสวน สอบสวน ดังเช่น การเพิ่มโทษ การนำพฤติการณ์ดังกล่าวมาประกอบในสำนวนความ แทนที่จะแยกสำนวนเป็นความผิดอาญาทั่วไป หรือการสร้างบทลงโทษทางแพ่งเพิ่มขึ้นมา และเห็นสมควรสร้างมาตรการเพื่อช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสืบสวน สอบสวน คดีทุจริตที่อาจจะได้รับผลกระทบจากความไม่ปลอดภัย โดยนำหลักการประกันภัย มาบังคับใช้โดยมุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สืบสวน สอบสวน ในคดีทุจริต เนื่องจากในปัจจุบัน บริษัทประกันภัยหลายบริษัทยังไม่รับประกันภัยในวิชาชีพนี้ดังนั้นแล้วก็จะทำให้เกิดหลักประกันความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสืบสวน สอบสวน ในคดีทุจริต มากขึ้น

#### 4.2.3 ความปลอดภัยของพยานบุคคลซึ่งให้ข้อเท็จจริงต่อเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าพยานบุคคลในคดีทุจริตเป็นพยานที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าพยานเอกสาร วัตถุพยาน หรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งพยานบุคคลสามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่พยานบุคคลมีลักษณะที่พิเศษกว่าพยานลักษณะอื่นๆ กล่าวคือ พยานบุคคลเป็นพยานที่มีชีวิตมีความรู้สึกนึกคิดด้วยเหตุนี้พยานบุคคลจึงสามารถเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง โดยกลับคำให้การได้เสมอไม่ว่าจะในชั้นสอบสวน หรือในชั้นพิจารณาคดีของศาล ซึ่งโดยสภาพแล้วในการได้ข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลในแต่ละครั้งจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ อาทิเช่น ช่วงเวลาที่ผ่านไปนาน ทำให้เกิดความหลงลืม หรืออาจจำข้อเท็จจริงผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้หรือข้อเท็จจริงที่

เปลี่ยนแปลงไปอาจมีเหตุแทรกแซงอื่นเข้ามา อาทิเช่น ความกลัวความไม่ปลอดภัยของตนเอง หรือของครอบครัวของตนหรือความมั่งคั่งต่อการประกอบอาชีพของตน ความรำคาญ และอาจมีผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามาแทรกแซงได้ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ พนักงานสอบสวน สืบสวน จึงจำเป็นต้องบันทึกรายละเอียดของข้อเท็จจริงในสำนวนคดีไว้ก่อน เพื่อให้ข้อเท็จจริงที่ได้ตรงกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมากที่สุด และพนักงานเจ้าหน้าที่ยังต้องทำให้เหตุแทรกแซงข้อเท็จจริงเกิดขึ้นน้อยที่สุด อาทิเช่น การที่ให้พยานบุคคลเกิดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของพยานซึ่งยังมีหลายกรณีที่พยานให้ถ้อยคำขัดแย้ง หรือกลับคำให้การทั้งในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงหรือในชั้นศาล อันเนื่องมาจากความกลัว ดังนี้แล้ว ความปลอดภัยของพยานบุคคลจึงมีความสำคัญอย่างมาก เพราะอาจเกิดการข่มขู่ คุกคาม หรือใช้อำนาจบังคับทำให้พยานบุคคลเกิดความกลัวจนไม่สามารถให้ถ้อยคำ หรือข้อเท็จจริง อันเป็นประโยชน์ต่อสำนวนคดีได้โดยเฉพาะในคดีทุจริตที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง หรือมีสถานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติบุคคลเหล่านี้ย่อมมีอำนาจ และอิทธิพล อยู่ในมือ หากเกิดการข่มขู่ คุกคาม ต่อพยานบุคคลย่อมสามารถกระทำได้โดยง่าย อีกทั้งยังอาจทำให้พยานบุคคลกลัวว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียง หรืออาจเกิดความไม่ปลอดภัยต่อบุคคลรอบข้างของพยานบุคคล นั้นๆ ซึ่งมักจะเกิดปัญหาในการคุ้มครองพยานจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้ จึงเห็นควรมีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคล ที่เป็นรูปธรรมขึ้นมา เพื่อเป็นการประกันความปลอดภัย ด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยของพยาน จึงจะขอสรุปพฤติการณ์ที่เป็นปัญหาในการคุ้มครองพยานจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้พอสังเขป กล่าวคือ<sup>1</sup>

กรณีที่ 1 กรณีพยานถูกฆ่าทำให้ไม่สามารถนำพยานมาเบิกความต่อศาลได้กระบวนการพิจารณาของศาลจึงขาดพยานสำคัญที่จะมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย

กรณีที่ 2 กรณีพยานถูกเปิดเผยชื่อที่อยู่เช่นคดีที่สังคมกำลังเฝ้าติดตามได้แก่กรณีการทุจริตซื้อขายและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะมีพยานบุคคลใดกล้าเป็นพยานหรือไม่เพราะได้มีการ

<sup>1</sup>ภควดี ประดับเพชรรัตน์.(2556).การคุ้มครองพยานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.วารสารกระทรวงยุติธรรม,6(1).



เปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้เกี่ยวข้องที่จะเป็นพยานจนหมดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบการสืบสวนสอบสวนกรณีทุจริตครั้งนี้เกิดความหวั่นเกรงว่าต่อไปภายหน้าคงจะไม่มีใครกล้าเป็นพยาน

กรณีที่ 3 กรณีพยานถูกข่มขู่คุกคามทำให้ไม่มีใครกล้าที่จะมาเป็นพยานหรือไม่กล้าไปเบิกความในชั้นศาลเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลของคนร้ายพยานบางคนถูกฆ่าปิดปากไปก่อนหรือพยานถูกจ้างให้หลบหนีไปส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

ดังที่กล่าวมาแล้ว ความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีทุจริต รวมถึงในคดีอาญาอื่นๆ จึงมีความสำคัญมาก อันเนื่องมาจากการที่พยานบุคคลเป็นพยานที่มีความสำคัญต่อสำนวนคดีมาก ด้วยเหตุที่การทุจริตส่วนใหญ่มักจะตั้งหลักฐานไว้ที่ตัวบุคคล เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง หรือผู้บริหารท้องถิ่น มักจะทุจริตโดยผ่านเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็ต้องเป็นพยานบุคคลในอนาคตนั่นเอง พยานบุคคลจึงเป็นพยานหลักฐานสำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะนำข้อเท็จจริงมาเรียบเรียงเป็นสำนวนคดี ดังนั้นหากมีการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีทุจริตที่เหมาะสม พยานบุคคลเหล่านั้นก็จะเป็พยานสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

#### 4.3. ปัญหาการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

4.3.1 การคุ้มครองพยานในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มักจะเกิดขึ้นหลังจากพยานถูกคุกคามแล้ว

มาตรการการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่นำมาเป็นเครื่องมือในการปรับใช้ในการคุ้มครองพยาน อาทิเช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย ซึ่งใช้วิธีการประสานส่งต่อการคุ้มครองพยาน โดยมีการกำหนดรายละเอียดมาตรการในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาโดยสังเขป ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 6 วรรคแรก บัญญัติว่าในกรณีที่พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ศาล หรือสำนักงานคุ้มครองพยาน แล้วแต่กรณี อาจจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นเป็นการสมควร หรือตามที่พยานหรือบุคคลอื่น ซึ่งมี

ประโยชน์เกี่ยวข้องกันได้ร้องขอ และในกรณีจำเป็นบุคคลดังกล่าวจะขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยให้ความคุ้มครองแก่พยานได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นว่ากฎหมายเปิดกว้างให้สามารถทำการคุ้มครองพยานได้แม้พยานบุคคลยังไม่ได้ถูกคุกคาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าพยานได้ถูกคุกคามแล้ว เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีทำการคุ้มครองพยานบุคคลนั้นๆ

ในการให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญา<sup>1</sup> โดยกำหนดสิทธิของพยานในคดีอาญา โดยใช้เครื่องมือทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 อันเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อมีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา ซึ่งสถานะของผู้ถูกกล่าวหา กับพยานมีความแตกต่างกันมาก และเป็นกฎหมายที่สนับสนุนการใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกำหนดบุคคลที่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง ดังนี้

4.3.1.1 สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 โดยกฎหมายกำหนดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง ดังนี้

1. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยเมื่อถูกคุกคามในฐานะพยานในคดีอาญารวมถึงผู้ใกล้ชิดของพยานในคดีอาญา

2. สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมจากเจ้าหน้าที่รัฐ

3. สิทธิที่จะได้รับเงินค่าตอบแทนจากการมาให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานสอบสวนหรือเบิกความต่อศาล

4. สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง ทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเป็นพยานในคดีอาญา

<sup>1</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่บทบัญญัติมาตรา 244 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญาให้ได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสมและค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐและเนื่องจากปัจจุบันพยานยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควรทั้งที่พยานมีความสำคัญยิ่งต่อการพิสูจน์ความจริงในทางอรรถคดีเป็นเหตุให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมดังนั้นเพื่อเพิ่มความคุ้มครองพยานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## 5. สิทธิที่จะได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

4.3.2.2 วิธีการดำเนินตามมาตรการการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

ก. กรณีประสานการส่งต่อ กล่าวคือ ในการคุ้มครองพยาน ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่น ดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตามระเบียบของหน่วยงานนั้นๆ ดังเช่น หากพยานมาร้องขอความคุ้มครองต่อพนักงานสอบสวน ก็จะมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานของพนักงานสอบสวนมาใช้บังคับ หรือหากพยานมาร้องขอความคุ้มครองจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะมีระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาใช้บังคับ โดยสำนักงานคุ้มครองพยาน กระทรวงยุติธรรม จะสนับสนุนงบประมาณและประสานการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด

ข. กรณีประสานการส่งต่อสำนักงานคุ้มครองพยานดำเนินการกรณีนี้เป็นการร้องขอการคุ้มครองพยานโดยตรงต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือร้องขอต่อหน่วยงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องและส่งต่อมาให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรณีนี้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีอำนาจสั่งใช้หรือไม่ใช้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานก็ได้ โดยอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีอำนาจกำหนดวิธีการตามระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองพยานของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ และความเหมาะสม

การดำเนินการคุ้มครองพยานกรณีใช้มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานเมื่อมีการร้องขอความคุ้มครองพยานในคดีทุจริต ต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะประสานงานกับสำนักงานคุ้มครองพยานกระทรวงยุติธรรม โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงานคุ้มครองพยาน จะกำหนดมาตรการการคุ้มครองพยานตามความเหมาะสม แก่สถานะภาพของพยาน ลักษณะความร้ายแรงของคดี โดยมาตรการการคุ้มครองพยานที่ดำเนินการในปัจจุบัน อาทิ การจัดเจ้าหน้าที่คุ้มครอง การนำพยานไปอยู่ที่ปลอดภัย การย้ายที่อยู่ เป็นต้น

หรือจะทำการกำหนดมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานเป็นมาตรการคุ้มครองที่ระดับความสำคัญของการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับพยาน โดยคดีที่จะร้องขอรับการคุ้มครองจะต้องเป็นคดีตามที่กฎหมายคุ้มครองพยานกำหนดไว้ และต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งคดีและการกระทำผิดที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายอาชญากรรม กระทบ

ต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงแห่งรัฐจึงอาจมีการกำหนดมาตรการพิเศษเป็นการคุ้มครองพยานเป็นการเฉพาะ อาทิเช่น คดีที่มีมูลค่าความเสียหายสูง คดีเกี่ยวกับความมั่นคง เป็นต้น

โดยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 คดีอาญาที่พยานสามารถร้องขอรับการคุ้มครองตามมาตราพิเศษประกอบด้วย คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดคดียุติธรรมคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฟอกเงินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคดีความผิดกฎหมายว่าด้วยศุลกากรคดีเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรคดีความผิดเกี่ยวกับเพศคดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมคดีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้อำนาจตั้งแต่สิบปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้นคดีที่สำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองซึ่งจะเห็นว่าคดีทุจริตเป็นคดีจำพวกหนึ่งที่ได้รับคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

โดยมีหลักการสำคัญเป็นการให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญา แต่ในหลักปฏิบัติในหน่วยงานที่ดำเนินการ จะเป็นการให้ความคุ้มครองพยานภายหลังจากที่เกิดข้อเท็จจริงว่าพยานถูกข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ ต่อพยานบุคคลเหล่านั้นแล้ว โดยหน่วยงานที่จะดำเนินการคุ้มครองพยานจะนำข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นองค์ประกอบหลักที่จะสามารถทำการคุ้มครองพยานได้ ดังนี้หากไม่เกิดการข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ ต่อพยานบุคคลแล้ว ก็ย่อมไม่เกิดการคุ้มครองพยาน แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า พยานที่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ได้ นั้น ต้องเกิดจากการถูกข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ ต่อพยานก่อน แม้ตามกฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้จำกัดว่าในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาจะต้องเริ่มต้นจากการร้องขอให้คุ้มครองพยานก่อนเท่านั้น แต่ตามหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ก็มีแนวปฏิบัติว่า พยานจะต้องถูกข่มขู่ คุกคามก่อน เมื่อมีการร้องขอความคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ขั้นตอนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จึงจะเริ่มดำเนินการ อันเป็นปัญหาว่า มาตรการการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นการคุ้มครองพยานหลังจากพยานถูกข่มขู่ คุกคาม แล้ว และอาจเกิดความไม่ปลอดภัยขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นปัญหาว่าจะไม่ทันการณ์ ทำให้พยานเสียหายได้ ดังนี้แล้วจึงควรมีการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองพยานโดยมุ่งเน้นการใช้มาตรการทางปกครองในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ก่อน อันเป็นการสร้างความปลอดภัยให้แก่พยานบุคคลอีกแนวทางหนึ่ง

#### 4.3.2 ความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยาน

ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ อันนำคดีทุจริตขึ้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจนั้น เกิดขึ้นมานานพอสมควร เนื่องจากมีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นอย่างหลากหลาย อาทิเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทำภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นหน่วยงานหลัก แต่ก็มีมีการการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ การจัดตั้งหน่วยงานอื่นอันเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริต ขึ้นมาอีก อันเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำภารกิจเดียวกัน และย่อมเกิดการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และแม้จะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขึ้นหลายหน่วยงาน แต่ก็ขาดการประสานความร่วมมือที่ดีพอ อีกทั้งหน่วยงานเหล่านี้ก็ยังทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และสุดท้ายก็มีการส่งต่อให้กัน โดยไม่ได้ดำเนินการกระบวนการในคดีนั้นได้ทัน จนทำให้ในหลายกรณีคดีขาดอายุความ ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตไม่ช่วยอำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนความยุ่งยาก ความซ้ำซ้อนในเรื่องร้องเรียนลงยอมทำให้ผู้ร้องเรียนหมดกำลังใจและล้มเลิกที่จะต่อต้านการทุจริตได้และยังทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจว่าเรื่องร้องเรียนจะได้รับไปดำเนินการตามกระบวนการ

และเมื่อพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน เมื่อมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อเกิดกรณีร้องขอคุ้มครองพยานบุคคล ทุกหน่วยงานก็ต้องรับเรื่องการคุ้มครองพยานไว้ และจึงส่งต่อการคุ้มครองพยานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่เมื่อไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งบัญญัติไว้เป็นระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการประสานและส่งต่อเรื่องการคุ้มครองพยานให้มีความชัดเจน ก็ทำให้การประสานและส่งต่อเกิดปัญหาความไม่เข้าใจกัน ความไม่ต่อเนื่องในการคุ้มครองพยาน อีกทั้งยังทำให้เกิดความล่าช้า เพราะหน่วยงานที่ทำหน้าที่มีความซ้ำซ้อนกัน และไม่มีการตกลงในด้านอำนาจหน้าที่ของตนเองให้ชัดเจนเพียงพอ ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยานจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การคุ้มครองพยานไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

#### 4.4 ปัญหาการคุ้มครองพยานในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การคุ้มครองพยานเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่คู่กับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสมอ แต่ด้วยเหตุที่พยานหลักฐานในคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความแตกต่างจากพยานหลักฐานในคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ คดีทุจริต เป็นคดีที่ต้องทำการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ดังนั้นในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงอาจมีการใช้อิทธิพลที่กระทบต่อการได้มาซึ่งพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยเฉพาะพยานบุคคล ซึ่งมีความสำคัญต่อสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นอย่างมาก ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงปัญหาหลักในการให้ความคุ้มครองพยานในคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำการการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยสรุป กล่าวคือ

#### 4.4.1 ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่มีความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองพยานเพียงพอ

ปัญหาความไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการคุ้มครองพยาน ปัญหานี้เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้เกิดปัญหาด้านต่างๆ ในการคุ้มครองพยานตามมามากมายเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้กฎหมายแม้ในประเทศที่พัฒนาในด้านกฎหมายอย่างมากก็ยังประสบปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากระบบสังคมและวัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจระบบการเมือง และสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยปัญหาที่เกิดขึ้นในสมัยหนึ่งเมื่อได้รับการแก้ไขไปได้ด้วยความเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไปแล้ว ก็อาจจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการใหม่ ดังนั้นการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ทั้งที่เป็นกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559<sup>1</sup> หรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มีผลใช้บังคับในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 3 ครั้ง คือ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อปี พ.ศ. 2554 เพื่อให้ราชละเอียดสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) เมื่อปี พ.ศ. 2558 เพื่อให้ราชละเอียดสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) เมื่อปี พ.ศ. 2559 เกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของพนักงานไต่สวนและหัวหน้าพนักงานไต่สวน เพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คุ้มครองพยานฉบับอื่นๆ จึงเป็นปัญหาสำคัญของการคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด้วยเหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน จะต้องมีความเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานแต่ละฉบับด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ปัญหาความไม่เข้าใจในกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน จึงเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อที่รุนแรง และหากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีความตระหนักถึงปัญหานี้แล้ว ก็จะต้องสร้างปัญหาด้านต่างๆ ตามมาอีกอย่างไม่มีที่สิ้นสุดเพียงแต่ในประเทศที่พัฒนาระบบกฎหมายดีแล้ว ได้วางระบบฐานความคิดด้านต่างๆ ของสังคมไว้ดีด้วยก็ย่อม สามารถพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย และย่อมส่งผลให้ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพยานหลักฐานมีความมั่นคงตามมาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความกฎหมายก็ย่อมน้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา

หากจะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานในปัจจุบันในระบบกฎหมายของไทยอาจกล่าวได้ว่าปัญหาต่างๆ เกิดจากตัวบทกฎหมายอย่างหนึ่งและเกิดจากตัวบุคคลซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานอีกอย่างหนึ่ง แต่ถ้าพิจารณาแล้ว ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาจากตัวบุคคลเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับตัวกฎหมายเพียงอย่างเดียวย่อมไม่อาจก่อให้เกิดปัญหาได้โดยตรง แต่ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวบุคคลอาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ อาทิเช่น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานยังไม่มีความรู้ในเรื่องแนวความคิดการคุ้มครองพยานอย่างแท้จริง รวมถึงผู้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานไม่ได้ศึกษาถึงความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยตลอดจนผลกระทบต่อคาดว่าจะเกิดหลังจากได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว และยังรวมถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเมื่อกฎหมายได้มีผลบังคับใช้แล้วเป็นต้น

โดยปกติทั่วไป เมื่อมีการออกกฎหมายในรายละเอียดของกฎหมายนั้นจะระบุว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานใด จะเป็นผู้รักษาหรือดูแลบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแต่หากผู้ดูแลรักษากฎหมายไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว กฎหมายก็ห่อนและคลายความศักดิ์สิทธิ์คนก็ไม่เชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอากฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยเฉพาะในคดีทุจริต เช่น การเรียกสินบนหรือขอมรับสินบนที่เขาให้เพื่อกระทำการหรือฉ้อโกงกระทำการตามหน้าที่ก็ย่อมเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดปัญหาตามมานอกจากนี้อาจมีการหาช่องโหว่

ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงกฎหมายประการสุดท้ายคือ การใช้กฎหมายหากแปลกฎหมายไปในทางที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมหรือแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบแล้วก็ล้วนแต่จะก่อให้เกิดปัญหาด้วยกันทั้งนั้น

ดังที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาการคุ้มครองพยานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ก็คือ ความเข้าใจกฎหมาย เข้าใจถึงเจตนารมณ์ในการคุ้มครองพยาน ว่ากฎหมายมีเป้าประสงค์ในการคุ้มครองเช่นใด ซึ่งปัญหาความไม่เข้าใจกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะหากความไม่เข้าใจกฎหมายของประชาชนโดยทั่วไป อาจไม่ส่งผลเสียหายมากนัก เพราะประชาชนไม่ใช่ผู้บังคับกฎหมาย แต่หากผู้บังคับกฎหมายไม่เข้าใจเจตนารมณ์เสียเอง ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายตามมา ซึ่งแก้ไขได้ยากกว่า เพราะการคุ้มครองพยานเป็นมาตรการที่มีความเกี่ยวพันและใช้บังคับกับตัวพยานโดยตรง เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องมีความเข้าใจเป็นอย่างดี ต้องทราบว่าจะต้องใช้มาตรการคุ้มครองพยานใด มาใช้บังคับกับกรณีใด เพราะหากใช้มาตรการทางกฎหมายผิดวิธีจะทำให้เกิดผลเสียหายตามมาได้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับกฎหมายคุ้มครองพยานไม่เข้าใจกฎหมายดีพอ อาจทำให้เกิดความเสียหายจนเป็นละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือพยานได้ หรืออาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็เป็นได้

4.4.2 ความไม่เป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยานในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการคุ้มครองพยานในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการคุ้มครองพยานหลายหน่วยงาน เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ทั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองพยาน รวมถึงยังมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานที่กระจายตามหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ดังนั้นในการคุ้มครองพยาน จึงมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองพยาน อาทิเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ



คุ้มครองพยาน ความเป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยาน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานในคดีอาญา โดยเฉพาะคดีทุจริต ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาทิเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงหน่วยงานเฉพาะกิจอื่นที่สร้างขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริต และดังที่ได้กล่าวแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาในเรื่องของการประสานส่งต่อในการคุ้มครองพยานเมื่อหน่วยงานหนึ่งรับเรื่อง แต่เมื่อต้องทำการประสานส่งต่อการคุ้มครองพยานให้อีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านรับผิดชอบดำเนินการคุ้มครองพยานต่อไป แต่ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อมีการประสานส่งต่อการคุ้มครองพยานแล้ว กลับไม่สามารถคุ้มครองพยานสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เท่าที่ควร อันเนื่องมาจากการประสานความร่วมมือไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจาก การขาดความตระหนักในหน้าที่ หน่วยงานที่ได้รับต่อ ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้เพียงพอต่อการคุ้มครองพยาน อีกทั้งการคุ้มครองพยานไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงานที่ได้รับต่อ เป็นเหตุให้การคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ได้เท่าที่ควร ประกอบกับความเข้าใจระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองพยานยังไม่มี ความเข้าใจกันดีพอ ไม่มีการจัดสัมมนาอบรมเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเมื่อไม่มีการจัดแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน ดังที่กล่าวมาแล้ว ก็จะทำให้การคุ้มครองพยานในคดีทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ประสบผลสำเร็จ

ประกอบกับในคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการหลายหน่วยงาน โดยทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต อันซ้ำซ้อนกัน จึงไม่เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานได้ดีเท่าที่ควร อีกทั้งเมื่อบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกัน การดำเนินการคุ้มครองพยานก็ย่อมไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ด้วย

#### 4.4.3 วิธีการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตไม่สามารถคุ้มครองพยานได้จริง

วิธีในการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตในสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะในชั้นกระบวนการก่อนคดีขึ้นสู่ศาลนั้น หรือขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะเห็นว่ามี การคุ้มครองพยานที่แตกต่างกัน อาทิเช่น การนำพยานไปอยู่ในที่ปลอดภัย การจัดเจ้าหน้าที่ไปคุ้มครองพยานยังสถานที่

ทำงานและที่พักอาศัย เป็นต้น แต่ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการคุ้มครองพยานในคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากหลักปฏิบัติในการบวนการพิจารณาของประเทศไทย มักจะมีหลักปฏิบัติว่าหลังจากที่หน่วยงานตรวจสอบสืบสวนได้ข้อเท็จจริงได้ทำการบันทึกถ้อยคำของพยานบุคคลนั้นแล้ว ก็จะไม่มีการดำเนินการใดๆ อีก จนถึงขั้นพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม หรือต้องมีการร้องขอให้คุ้มครองพยานบุคคลจากพยานเอง ซึ่งมีความเสี่ยงที่พยานบุคคลเหล่านั้นจะกลับคำให้การได้ เพราะช่วงระยะเวลาที่หลังจากเกิดเหตุจนถึงวันที่ต้องขึ้นศาลบางทีเป็นเวลานาน อีกทั้งในชั้นสืบสวนแทบจะไม่มีการจัดลำดับความปลอดภัยของพยานบุคคล ว่าพยานบุคคลรายใด ที่ควรได้รับความปลอดภัยสูง หรือพยานบุคคลรายใดควรได้รับความปลอดภัยในระดับปกติ อันจะนำไปสู่การคุ้มครองพยาน โดยเป็นการเริ่มกระบวนการคุ้มครองพยานจากหน่วยงานผู้ทำการตรวจสอบสืบสวนเอง

อีกทั้ง วิธีการคุ้มครองพยานในคดีทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่มีความหลากหลายเพียงพอ เนื่องจากโดยสภาพพยานบุคคลในคดีอาญาทุจริต นั้น มีวิธีการในการคุกคามต่อพยานหลายประการ อาทิเช่น การข่มขู่ การคุกคาม หรือสร้างอันตรายต่อพยานบุคคล ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเมื่อวิธีการในการคุ้มครองพยานไม่มีความหลากหลายเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการถูกข่มขู่ คุกคามพยาน จึงไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองพยานได้จริง จึงทำให้การคุ้มครองพยานไม่สามารถคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมกับเหตุ จึงเห็นควรกำหนดวิธีการคุ้มครองพยานที่มีความหลากหลาย เหมาะสมกับเหตุและพฤติการณ์ในแต่ละกรณีไป

#### 4.4.4 ความล่าช้าในการคุ้มครองพยาน

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับ มีขั้นตอนการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงหลายขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไว้ จึงอาจทำให้การดำเนินการคุ้มครองพยานในคดีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความล่าช้าได้ โดยได้มีภานิตทางกฎหมาย กล่าวไว้ว่า*ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม* (justice delayed is justice denied) ซึ่งมีการให้นิยามความหมายว่า ถ้ากฎหมายจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายแต่การเยียวยานั้นมาไม่ทันกาลหรือล่าช้าก็ไม่ได้ต่างอะไรกับว่าไม่ได้เยียวยานั้นเองหลักการนี้ตั้งอยู่บนสิทธิในอันที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและสิทธิอื่นๆ ทำนองเดียวกัน ที่มีความมุ่งประสงค์เพื่อขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมเร็วขึ้นเพราะถือว่าไม่ยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายที่จะต้องทุกข์ทนกับความเสียหายต่อไปพร้อมกับความหวังอันน้อยนิดว่าจะได้รับการเยียวยาในปัจจุบันจึงได้ใช้

ภายิตนี้เป็นเสียงเรียกร้อง ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ที่มักทำงานล่าช้า เนื่องจากระบบที่มีอยู่ซับซ้อนเกินไปหรือแบกภาระมากเกินไปหรือเนื่องจากประเด็นหรือคู่ความที่เกี่ยวข้องไม่เป็นที่น่าสนใจมากนัก เป็นต้น ซึ่งกระบวนการคุ้มครองพยานในคดีทุจริต เป็นกระบวนการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมไทย จึงหนีไม่พ้นหลักการนี้ เพราะหากเกิดความล่าช้าในการคุ้มครองพยานแล้ว ก็น่าคู่ความไม่ยุติธรรม เพาะอาจคุ้มครองพยานล่าช้าจนเกินสมควร จนทำให้พยานไม่ได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองพยานเลยก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในการคุ้มครองพยาน ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่มีการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานร่วมกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากข้อเท็จจริงพบว่ายังมีปัญหาในเรื่องการตีความข้อกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งปัญหาการขาดองค์ความรู้ด้านเทคนิคในการคุ้มครองพยานและด้านจิตวิทยา ตลอดจนปัญหาในการประสานการปฏิบัติกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น เรื่องความล่าช้าเพราะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตามลำดับชั้น เรื่องชั้นความลับ และกรณีพยานไม่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบางท้องที่ดูแล แต่สำนักงานคุ้มครองพยานก็ไม่สามารถดำเนินการแทนได้อย่างทั่วถึงเนื่องจากข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง นอกจากนี้ ชุดคุ้มครองพยานของสำนักงานคุ้มครองพยานยังต้องทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือพยานในเรื่องต่างๆ นอกเหนือจากการคุ้มครองความปลอดภัยเพียงอย่างเดียว

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ความล่าช้าในการคุ้มครองพยาน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้การคุ้มครองพยานไม่ได้ผลเท่าที่ควร อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ต้องมีความเข้าใจในหลักการคุ้มครองพยานเป็นอย่างดีด้วย จึงเห็นควรมีการประสานความร่วมมือและความเข้าใจเพื่อหาสาเหตุที่ทำให้การคุ้มครองพยานไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ และต้องมีการพัฒนาความสามารถของบุคคลากรด้านนี้อยู่เสมอๆ

#### 4.4.5 ปัญหาช่วงเวลาที่ควรเริ่มการคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในปัจจุบันยังไม่มีบทกฎหมาย หรือระเบียบหลักเกณฑ์ใด ที่กำหนดตายตัว ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องทำการคุ้มครองพยานบุคคลเมื่อใด จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถทำการคุ้มครองพยานได้ตลอดเวลาที่มีการไต่สวน โดยเฉพาะการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติซึ่งพยานบุคคลมีความสำคัญ และพยานบุคคลมีความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามได้ตลอดเวลา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงสามารถทำการคุ้มครองพยานได้ตลอดเวลา แต่เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะทำการคุ้มครองพยาน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีเป้าประสงค์ที่จะให้พยานบุคคลในคดีทุจริตมีความปลอดภัย และสามารถนำข้อเท็จจริงไปพิสูจน์ความถูกต้องของเจ้าหน้าที่รัฐชั้นการพิจารณาคดีของศาลที่มีเขตอำนาจ

ผู้วิจัย เห็นว่าควรมีการคุ้มครองพยานบุคคลในลักษณะที่เป็นมาตรการในเชิงป้องกัน คือไม่ต้องรอให้พยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถูกคุกคาม หรือถูกกระทำก่อน แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องทำการคุ้มครองพยานไว้ก่อน อันเป็นมาตรการของการป้องกัน ซึ่งน่าจะเชื่อว่าจะมีส่วนในการทำให้สำนวนคดีมีความสมบูรณ์คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงน้อยที่สุด และสามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงในชั้นศาลได้

ดังนั้น ผู้วิจัย เห็นว่าควรมีการคุ้มครองพยานก่อนที่พยานจะมีสถานะเป็นพยานอย่างเป็นทางการน่าจะเป็นผลดีต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน เห็นว่าพยานบุคคลใดเป็นพยานที่สำคัญมีผลต่อข้อเท็จจริงในสำนวนคดี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่จำเป็นต้องรอให้บุคคลนั้น เข้ามาเป็นพยานอย่างเป็นทางการก็ได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจใช้วิธีการคุ้มครองพยานไว้ก่อนก็ได้ อันเป็นวิธีการที่ป้องกันการที่พยานถูกข่มขู่ คุกคาม หรือถูกกระทำด้วยประการใดๆ ไว้ก่อน ดีกว่าที่จะกระทำการคุ้มครองพยาน ภายหลังจากที่ถูกกระทำแล้ว

ลักษณะและระดับของพยานที่ถูกกระทำอาจมีหลายประเภท ซึ่งอาจจัดแบ่งตามพฤติการณ์ที่ถูกกระทำ หรือความหนักเบาของพฤติการณ์ที่ถูกคุกคามก็ได้ อาทิเช่น พยานที่เป็นทางการ คือ พยานที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ทำการบันทึกถ้อยคำ หรือได้จัดให้เข้ามาเป็นพยานในสำนวนคดีแล้ว หรือพยานที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งคือพยานที่ยังไม่มีการจัดเข้ามาเป็นพยานอย่างเป็นทางการ แต่อาจเข้ามาเป็นพยานทางการในภายหลัง ซึ่งสมควรที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องให้ความสำคัญ รวมถึงการจัดแบ่งพยานตามลักษณะที่ถูกคุกคาม อาทิเช่น พยานที่ถูกข่มขู่แล้ว กับที่ยังไม่ถูกข่มขู่ พยานที่ถูกกระทำแล้ว หรือพยานที่ยังไม่ถูกกระทำ รวมถึงจัดแบ่งตามความร้ายแรงของการถูกกระทำ เช่น ถูกกระทำถึงแก่ชีวิต หรือถูกกระทำต่อทรัพย์สิน

หรือต่อเสรีภาพ ชื่อเสียง เป็นต้น ซึ่งวิธีการในการคุ้มครองพยานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องกระทำให้มีความเหมาะสม กับพฤติการณ์ รูปแบบ และประเภทของพยาน เพื่อให้การคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีประสิทธิภาพ

#### 4.5. ปัญหาการคุ้มครองพยาน ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554

4.5.1 เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นหลังจากพยานถูกคุกคามแล้ว และต้องเกิดการร้องขอจากพยานก่อน

ปัญหาการคุ้มครองพยานตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 มีความคล้ายคลึงกับปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว โดยการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นความสำคัญของการคุ้มครองพยาน จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 เพื่อให้สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการคุ้มครองพยานในคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงอยู่ได้ โดยดำเนินการคุ้มครองพยานเป็นรายบุคคลไป กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ทำการคุ้มครองพยานแล้ว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะดำเนินการแจ้งมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เพื่อทราบและดำเนินการคุ้มครองพยานตามความเหมาะสมต่อไปอันเป็นการส่งต่อพยานเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมต่อไป

โดยตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ข้อ 6 (3) กำหนดสาระสำคัญว่า การร้องขอคุ้มครองพยานต้องระบุชื่อตัว ชื่อสกุล และที่อยู่ของผู้ร้องขอ ตลอดจนพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร้องขออาจไม่ได้รับความปลอดภัยกับต้องลงลายมือชื่อหรือระบุชื่อผู้ร้อง แล้วแต่กรณีและตามข้อ 7 (2) กำหนดสาระสำคัญว่า ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ร้อง

ขอจะไม่ได้ได้รับความปลอดภัย และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อมีมติซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นว่า แม้ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 จะไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าพยานจะต้องถูกคุกคาม ข่มขู่ แล้ว โดยใช้คำว่าอาจไม่ได้รับความปลอดภัย แต่ในข้อ 7 (2) กลับมีการระบุว่าพยานบุคคลนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ร้องขอจะไม่ได้ได้รับความปลอดภัย ซึ่งย่อมตีความและแสดงให้เห็นว่าพยานจะต้องถูกข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ ต่อพยานบุคคลนั้นๆ แล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่พยานถูกข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการคุ้มครองพยานบุคคลนั้นๆ

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า พยานที่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ได้ นั้น ต้องเกิดจากการถูกกระทำก่อน แม้ตามกฎหมายจะไม่ได้จำกัดว่าในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา จะต้องเริ่มต้นจากการร้องขอของพยานก่อน หรือต้องมีพฤติการณ์ในการข่มขู่ เท่านั้น แต่ตามหลักเกณฑ์ที่ถูกระบุตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 สามารถตีความได้ว่า พยานจะต้องถูกข่มขู่ คุกคามก่อน เมื่อมีการร้องขอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงจะเริ่มดำเนินการ อันเป็นปัญหาว่า มาตรการการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นการคุ้มครองพยานหลังจากพยานถูกข่มขู่ คุกคาม แล้ว และอาจเกิดความไม่ปลอดภัยขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นปัญหาว่าจะไม่ทันการณ์ ทำให้พยานเสียหายได้

#### 4.5.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองพยานได้เอง

แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 และมีประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ก็ตาม แต่ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ข้อ 12 กำหนดว่า ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือแจ้งประสานงานขอความร่วมมือพร้อมแจ้งการสนับสนุนงบประมาณไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองช่วยเหลือพยานกล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติให้คุ้มครองพยานบุคคลในคดีแล้ว สำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะต้องจัดทำหนังสือ เพื่อประสานงานติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการคุ้มครองพยานตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาทิเช่น ต้องทำการประสานงานไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองพยาน นั้นๆ เพราะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยสภาพไม่สามารถทำการคุ้มครองพยานได้เอง เนื่องจากบุคลากรเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีความเชี่ยวชาญในการคุ้มครองพยาน เทียบเท่าเจ้าพนักงานตำรวจ อีกทั้งความสามารถที่จะทำการคุ้มครองพยานบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่ถูกฝึกฝนให้มีความสามารถด้านนี้ ประกอบกับสถานที่ที่จะจัดดูแลพยาน ยังมีไม่เพียงพอ ด้วยเหตุปัจจัย ทางงบประมาณ สภาพของบุคลากร และความเชี่ยวชาญ จึงทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถทำการคุ้มครองพยานได้เอง

#### 4.5.3 ความล่าช้าในการคุ้มครองพยาน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงความล่าช้าในการดำเนินการคุ้มครองพยานในคดีอาญา โดยเฉพาะในคดีทุจริต ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติให้ดำเนินการคุ้มครองพยานแล้ว ก็จะต้องดำเนินการประสานส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองพยานเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองพยานได้เองอย่างสมบูรณ์ จึงเป็นเหตุให้การคุ้มครองพยานตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ยังไม่สามารถใช้ได้อย่างสมบูรณ์ จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การคุ้มครองพยานเกิดความล่าช้า และอาจเสียความยุติธรรมได้

การให้ความคุ้มครองพยานในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 เป็นการคุ้มครองพยานที่ใช้เป็นหลักในหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบัน คือ การคุ้มครองพยานในคดีอาญาที่อาจถูกข่มขู่ คุกคาม หรืออาจได้รับอันตรายเนื่องจากการได้เป็นพยานในคดีอาญา ซึ่งเป็นการคุ้มครองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ แต่มีข้อเสีย เนื่องจากการคุ้มครองพยานเป็นรายบุคคลไป โดยหากในคดีนั้นนั้นมีพยานที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก ก็อาจเกิด

ช่องว่างในการคุ้มครองพยานเกิดขึ้นได้ เนื่องจากการที่พยานที่ต้องได้รับการคุ้มครองมีเป็นจำนวนมาก หากเกิดข้อบกพร่องก็อาจทำให้ไม่สมดังเจตนารมณ์ของการคุ้มครองพยาน โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมือง กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งอำนาจของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจอยู่เหนือพยานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชนอยู่แล้วและมักจะเป็นกรณีมีการข่มขู่คุกคาม เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งดำรงตำแหน่งไม่สูงมากนัก หรือเป็นประชาชน เป็นต้น

#### 4.6. ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการสั่งพนักงานผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.6.1 สาเหตุที่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในการสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองพยานข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นการคุ้มครองพยานให้ได้รับความปลอดภัย แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรการคุ้มครองพยานที่ถูกข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ แล้ว แต่มีวิธีการอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำการคุ้มครองพยาน กล่าวคือ การใช้มาตรการทางปกครองในการดำเนินการจำกัดอำนาจของผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ

การใช้มาตรการทางปกครอง โดยสั่งพักราชการผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559ซึ่งบัญญัติว่า ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพนักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพนักงานแล้วต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏ



ว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม

เมื่อพิจารณากฎหมายในบทมาตรานี้ เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แจ้งมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ให้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งได้กระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันเป็นไปตามมาตรา 90 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.6.1.1 มูลเหตุที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องใช้มาตรการดังกล่าวต่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในชั้นของการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อได้ปรากฏข้อเท็จจริงในหลายกรณีที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น กระทำการ โดยใช้อำนาจในตำแหน่งของตนในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามายุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือใช้อำนาจของตนในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจรัฐ ใช้อำนาจของตน ช่มชู้ ทำร้าย ทำอันตรายแก่พยานบุคคล หรือใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในหน่วยงานของรัฐ นั้นๆ เพื่อกระทำการต่างๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นเหตุให้พยานหลักฐานเกิดความสูญหาย คลาดเคลื่อน หรือไม่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ ดังเช่น การใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ช่มชู้พยาน ใช้อำนาจดำเนินการในทางบริหาร ทำการ โดยกลั่นแกล้ง ช่มชู้ บีบบังคับ พยานหรือผู้กล่าวหา ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้กำกับดูแลของตน ซึ่งเป็นเหตุให้พยานเหล่านั้นเกรงกลัว จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ข้อเท็จจริงตามสมควร หรือได้ข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง อันกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญในสำนวนคดีได้โดยอาจจำแนกมูลเหตุของการทุจริตได้พอสังเขป ดังนี้

ก. มูลเหตุของการทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาในมาตรการตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมคือ การสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยศึกษาเฉพาะกรณีของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยเหตุที่สภาพหรือลักษณะของปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการทวีความรุนแรงขึ้นตลอดเวลา ประกอบกับการที่ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมากถึง 7,853 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจบริหารการเงิน คน และอำนาจในกรอบของตนได้เอง ซึ่งถือเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งย่อมเป็นต้นเหตุของการทุจริต ดังนี้แล้วจึงขอกล่าวถึงมูลเหตุของการทุจริตในหลายประการ ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

1. ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง ส่วนใหญ่พบว่ามิสาเหตุมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบกฎหมาย และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่มี การให้จัดทำและ ไม่จัดทำกล่าวคือ การที่รัฐกระจายอำนาจการบริหารการเงินและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ระบบการเงิน โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ เป็นการดำเนินการตัดสินใจ ทั้งกระบวนการ โดยแทบจะไม่ต้องผ่านการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากหน่วยงานที่กำกับดูแลเลย เป็นเหตุให้เกิดการทุจริตในการเบิกจ่ายเงิน และการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองแทบจะทั้งกระบวนการ และการใช้อำนาจเป็นไปตามหลักดุลยพินิจ โดยเฉพาะตัวผู้บริหารท้องถิ่น นั้น

2. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล โดยข้อมูลตัวเลขจากการสำรวจพบว่า การทุจริตเกิดจากตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วน ปรากฏว่า ร้อยละ 12 มีญาติหรือพวกพ้องมาเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการเอื้อประโยชน์ ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตนเอง โดยร้อยละ 35 บุคคลที่เป็นพนักงานท้องถิ่น กับผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งบางส่วนใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาผลประโยชน์ ร้อยละ 10 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือว่ามีการแก้ไขหลักฐานการเงิน ขณะที่มีย่อยละ 7 บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วน มีการจ่ายเงินของการคลังโดยไม่มีหลักฐาน

<sup>4</sup>มูลนิธิของค์กรเพื่อความโปร่งใสแห่งประเทศไทย. (2559). ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.). กรุงเทพฯ: พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559.

3. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรม จริยธรรม จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มีบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก มีพนักงานท้องถิ่นที่ได้บรรจุเข้ารับราชการ โดยมีวุฒិการศึกษาตั้งแต่ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ(ปวช).ขึ้นไป และผ่านการนิเทศงานมาแล้วหรือไม่มีความรู้เฉพาะด้านดีพอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล ที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล ตลอดจนส่วนหนึ่งของผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่น มีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการไม่ มีคุณธรรม จริยธรรม โดยสรุปผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารท้องถิ่น ข้อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ

ส่วนระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ อย่างเคร่งครัด และฝ่ายสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายกำกับดูแลและควบคุม คอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อประโยชน์ของประชาชนแต่กลับพบว่าปัจจุบันฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่กับกลายเป็นกลุ่มเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น จึงทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น ได้น้อย

สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมีอิทธิพล จากการศึกษาพบว่า ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ยังมีอิทธิพลหรืออำนาจที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะอิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมืองที่ครอบงำ หรือสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่นตลอดจนการใช้ อิทธิพลข่มขู่ หรือกีดกันผู้เสนอรายการอื่น ๆ การบีบบังคับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตรวจรับงาน โครงการต่างๆ ตลอดจนบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะให้การเป็นพยานเพื่อเอาผิดกับ ผู้ทุจริต และส่วนหนึ่งวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกของคนในสังคมไทยมานาน ประกอบกับความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งระหว่างนักการเมืองระดับประเทศกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับนักธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ ยังรวมถึงความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำซึ่งบุคคลกลุ่มนี้มีความเข้มแข็งมากกว่าพลังในการตรวจสอบของภาคประชาชน และภาคประชาสังคม

ข. วิเคราะห์พฤติการณ์และปัญหาในการการยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานในการได้ส่วนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในหลายครั้งเมื่อเกิดการข่มขู่คุกคามพยานบุคคลในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งโดยธรรมชาติของการดำเนินคดีทุจริต เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ใช้อำนาจรัฐซึ่งตนมีอยู่อย่างถูกต้องหรือไม่ เกินเลยขอบเขต หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือผู้อื่นหรือไม่ ซึ่งย่อมเป็นธรรมดาที่ผู้ถูกกล่าวหา ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งโดยสภาพจะมีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานส่วนท้องถิ่น จึงย่อมสามารถใช้อำนาจข่มขู่คุกคาม พยานหลักฐานได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 กำหนดกรอบอำนาจให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของ รัฐในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงย่อมแสดงให้เห็นว่า หากเกิดกรณีเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ใช้อำนาจรัฐ เกินเลยขอบเขต โดยแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือผู้อื่น ซึ่งย่อมเป็นธรรมดาที่ผู้ถูก กล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูง จะทำการยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือข่มขู่ คุกคาม โดยใช้ อำนาจที่ตนมีอยู่ เพื่อทำให้พยานบุคคลเกรงกลัว เป็นเหตุให้ข้อเท็จจริงบิดเบี้ยว และนำสู่เหตุที่สำนวน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอ่อนลง การดำเนินการไต่สวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นไปด้วยความลำบาก สูญเสียงบประมาณ และกำลังคนโดยเปล่าประโยชน์

การยุ่งเหยิงกับพยานเอกสาร และพยานวัตถุ โดยมีเป้าประสงค์ให้ข้อเท็จจริง เปลี่ยนแปลงไป หรือข้อเท็จจริงไม่สมบูรณ์ ซึ่งถือเป็นการก่ออาชญากรรม โดยธรรมชาติของ อาชญากรรม ย่อมต้องตั้งหลักฐานไว้ โดยเฉพาะการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งการที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้กระทำความ ผิดต้องมีการกระทำความผิดผ่านตัวบุคคลและตัวเอกสารผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ย่อมไม่สามารถทุจริตได้ด้วยตัวเองเพียงคนเดียว เมื่อพยานเอกสารหรือพยานวัตถุใด เป็นพยานสำคัญ ซึ่งสามารถบ่งชี้ข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้แล้ว ไม่ว่าจะเป็เอกสารในสารบบราชการ หรือเอกสารซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจัดทำขึ้นเอง รวมถึงคลิปการ บันทึกภาพหรือเสียง หรือโดยเฉพาะพยานวัตถุที่โดยธรรมชาติอาจสูญสลายได้โดยง่าย หากไม่มีการ เก็บรักษาไว้ ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งในระดับสูง โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะสูงสุดในหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากประสงค์จะทำลายน้ำหนักของพยานเอกสาร หรือพยาน วัตถุซึ่งอยู่ในความครอบครองของตน เพื่อปกปิดการกระทำความผิด ก็ย่อมสามารถกระทำได้โดยง่าย

โดยใช้อำนาจของตนผ่านระบบวิธีการตามระเบียบพัสดุฯ อาทิเช่น การจำหน่ายพัสดุเป็นสัญญา เป็นต้น ซึ่งมักจะเกิดในช่องว่างระหว่างที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และการกระทำต่อตัวบุคคล โดยใช้ อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการปกครอง อาทิเช่น การส่งโยกย้าย ปรับเปลี่ยนหน้าที่เพื่อสร้างความกดดัน การทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาของตนมีความ ยากลำบาก รวมถึงใช้อิทธิพลในพื้นที่ทำให้พยานซึ่งเป็นชาวบ้านเกรงกลัวต่ออิทธิพล ซึ่งผู้บริหาร ท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น สามารถใช้อำนาจกระทำได้ และถือเป็นอุปสรรคในการไต่สวน ข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างมาก

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้นเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงในรูปแบบของการสืบเสาะข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นธรรมดาที่เจ้าหน้าที่ซึ่ง ได้รับความมอบอำนาจจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำเป็นต้องลงไป ตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่เกิดเหตุ การเก็บพยานหลักฐานสำคัญในคดีเพื่อป้องกันให้ข้อเท็จจริงที่ จะแสดงออกมาจากพยานหลักฐานคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด และยังคงดำเนินการสอบปากคำพยาน บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือที่เกี่ยวข้องกับพฤติการณ์ ตามคำกล่าวหาตั้งแต่เมื่อเกิดกรณีที่ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้ใช้อำนาจเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการไต่ สวนข้อเท็จจริงได้ อันเนื่องด้วยธรรมชาติของผู้กระทำความผิดย่อมจะต้องกระทำวิธีทางที่ทำให้ตน หลุดพ้นจากการถูกเอาตัวมาลงโทษ แม้กระทั่งจะดำเนินการต่างๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับความมอบอำนาจจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำเป็นต้องลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริง

ดังนั้นแล้ว เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงมีการสร้างมาตรการทางปกครองที่ให้อำนาจ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการแก้ปัญหา จึงมีการกำหนดมาตรการใน การแก้ไขปัญหาข้างต้น ไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ใน มาตรา 90 โดยมีสาระสำคัญแสดงให้เห็นว่าหากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐใดกระทำการหรืออาจ กระทำการข่มขู่ ใช้อำนาจอิทธิพล หรือทำการยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานของสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ก็สามารถเสนอให้ผู้บังคับบัญชา ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจาก

ราชการไว้ก่อน และหากการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วผลปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกล่าวหา ก็ให้ผู้ถูกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามเดิม และคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ในช่วงเวลาที่ต้องถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการดำเนินการทางอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และดำเนินการทางวินัยควบคู่กันไป ดังนี้แล้ว จึงจำเป็นต้องนำเอาหลักการ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเข้ามาร่วมพิจารณาในการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย ดังนี้แล้ว ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ในกรณีผู้ถูกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน แต่ก็ปรากฏช่องว่างของกฎหมายในมาตรการดังกล่าว กล่าวคือ กฎหมายใช้คำว่าผู้บังคับบัญชา ซึ่งหากตีความตรงตามตัวอักษรก็จะตีความเพียงว่าเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรานี้ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการประจำเพียงเท่านั้น หากตีความรวมผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นนักการเมืองต่างๆ ที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐและบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

ดังนี้แล้วจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย แต่หากตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษรในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 จะไม่สามารถตีความโดยขยายความให้รวมผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ เนื่องจากการตีความมาตรการทางปกครองดังกล่าว ซึ่งเป็นมาตรการจำกัดหรือ

ตัดสิทธิจะต้องทำการตีความอย่างเคร่งครัด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติ โดยใช้คำว่า ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นชื่อเรียกตามสายบังคับบัญชาในกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่มีระบบวินัยคอยกำกับ ซึ่งก็คือข้าราชการประจำ เพียงเท่านั้น หากได้สามารถตีความถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งไม่มีระบบวินัยคอยควบคุมกำกับ แต่อย่างไร อีกทั้งหากจะใช้มาตรการดังกล่าวในการใช้บังคับกับผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็จะนำไปสู่ปัญหาต่อไปในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในอนาคต อาทิเช่น ใช้เป็นข้อต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล การต่อสู้ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ อันจะทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่สมบูรณ์ และทำให้ศาลไม่สามารถพิพากษาลงโทษจำเลยได้ ทั้งที่จำเลยได้กระทำความผิดจริง จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทำให้สามารถใช้บังคับได้อย่างไม่คลุมเครือโดยผู้วิจัย เห็นว่าสมควรบัญญัติแก้ไขข้อความในมาตรา 90 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้เปลี่ยนจากถ้อยคำว่าผู้บังคับบัญชา เป็น ผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้กำกับดูแล ซึ่งจะทำให้ความหมายตามนัยมาตรา 90 มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยให้หมายความรวมถึง ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งก็คือนักการเมืองท้องถิ่นด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การคุ้มครองพยาน โดยการจำกัดอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ให้ใช้อำนาจของตนในการเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน โดยในการวิจัยในครั้งนี้ได้ศึกษาเฉพาะประเด็นตาม มาตรา 90 อันเกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยการใช้อำนาจทางปกครองในการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน เนื่องด้วยเพราะกฎหมายเป็น กำหนดการคุ้มครองพยานในคดีอาญาที่กว้างมาก ไม่ได้เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งก็มีประเด็นที่ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตามความหมายตามนัยดังกล่าวหรือไม่ เพราะหากพิจารณานิยามความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐก็รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นด้วย แต่เนื่องด้วยมาตรา 90 มิได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงอาจมีการตีความที่ขัดแย้งกันของผู้ปฏิบัติงานได้ อีกทั้งยังสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาล ว่ากระบวนการทางกฎหมายไม่ชอบก็เป็นได้

แต่ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ซึ่งมีสาระสำคัญให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการสั่งพักราชการหรือพักงาน โดยหากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานในสำนวนโดยมิชอบ ข่อมไม่อาจใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559ได้ เนื่องด้วยมีบทบัญญัติอันเป็นการเฉพาะบัญญัติไว้แล้ว เนื่องจากบุคคลตามมาตรา 66 เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในระดับประเทศ ซึ่งนิติกรรมทางปกครองบางประการกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่งโดยเฉพาะ หากไปใช้บังคับมาตรการตามมาตรา 90 ก็อาจเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมมากกว่าก็เป็นได้ ซึ่งข่อมขัดต่อหลักความได้สัดส่วนก็เป็นได้ดังนี้แล้ว มาตรการในการสั่งพักราชการ ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559ข่อมไม่อาจใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นได้

4.6.2 ปัญหาสถานะของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายทำได้ยาก

ในการสั่งพักราชการผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกรณีผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป หรือข้าราชการซึ่งมีสถานะจากการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีระบบวินัยควบคุมกำกับดูแลควบคุมกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักบังคับบัญชา จึงสามารถใช้บังคับมาตรการดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ เนื่องด้วยตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559ใช้คำว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการอื่น ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตน กระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง การใช้มาตรการสั่งพักราชการระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงจึงสามารถใช้บังคับ



ได้ เนื่องด้วยตามหลักการของสายการบังคับบัญชาก็สามารถกระทำได้อีกทั้งมีกฎ กฏ ให้การรองรับหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติเอาไว้แล้ว มาตรการดังกล่าวจึงสามารถใช้บังคับได้

แต่สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งไม่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตน เนื่องด้วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ทั้งทางตรง และทางอ้อม อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ จึงไม่มีระบบวินัยเข้ามากำกับดูแล และผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น นั้น จึงมีเพียงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคอยกำกับดูแลให้คำแนะนำ เสนอแนะ และสนับสนุน ตอบข้อหารือ อธิบายวิธีการบริหารราชการแผ่นดินเพียงเท่านั้น อันเป็นไปตามหลักการกำกับดูแล เมื่อจะใช้บังคับมาตรการสั่งพนักงาน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ในมาตรา 90 จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งจะเห็นได้จากคำในกฎหมายใช้คำว่า ผู้บังคับบัญชา ซึ่งในมาตรการในมาตราดังกล่าวนี้ เป็นกฎหมายจำกัดสิทธิ และเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่รุนแรง และมีความเด็ดขาดโดยสภาพของมาตรการดังกล่าว การตีความกฎหมายจึงจำต้องตีความโดยเคร่งครัด และไม่ตีความเพื่อส่งผลร้ายต่อตัวผู้ถูกออกคำสั่ง แต่เมื่อไม่มีการบัญญัติคำว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือผู้กำกับดูแลหรือคำอื่นอันอาจสามารถตีความถึงผู้กำกับดูแลได้ ดังนี้แล้ว มาตรการการสั่งพนักงานของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงยอมแสดงให้เห็นว่า มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่มีความบังคับทางกฎหมายที่แน่นอนชัดเจนในการสั่งพักราชการผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

โดยตามรายละเอียดดังกล่าว ขอบข่ายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสายการบังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนและมีการบังคับบัญชาที่แน่นอนชัดเจนมีระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมตัวเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นขั้นตอนแบบแผน มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องชัดเจน โดยหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการก็พอจะใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวได้แต่หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ดังเช่น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา เป็นต้น

ซึ่งเมื่อมีกรณีกล่าวหาว่าผู้บริหารท้องถิ่นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นนักการเมือง มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และไม่มีผู้บังคับบัญชาตามสายงานบังคับบัญชาโดยตรง เหมือนดังเช่นข้าราชการ

พลเรือนโดยทั่วไป ซึ่งสามารถให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ดำเนินการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร้องขอตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้ แต่ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น มีเพียงแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลเพียงเท่านั้นหากจะทำการสั่งพักราชการผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องปรากฏพฤติการณ์ชัดเจนเพียงพอว่าได้กระทำความผิดจริง ประกอบกับนักการเมืองไม่มีโทษทางวินัยเหมือนดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไป และหาได้มีผู้บังคับบัญชาอันมีอำนาจลงโทษเหมือนข้าราชการทั่วไป

ดังนั้นแล้วจึงเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 90 บัญญัติให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายชัดเจนเพียงพอต่อการดำเนินการสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงใด และบัญญัติครอบคลุมให้สามารถใช้บังคับแก่นักการเมืองท้องถิ่น ได้หรือไม่

โดยมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ กล่าว คือ สำหรับข้าราชการพลเรือนซึ่งมีที่มาจากการบรรจุแต่งตั้งเพื่อให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติงาน จนถึงระดับบริหาร ซึ่งยังพอจะใช้แนวทางของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในการดำเนินการสั่งให้พักงานในระหว่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ โดยใช้หลักเกณฑ์ของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มุ่งประสงค์ใช้กับการดำเนินการทางวินัยเป็นหลัก ซึ่งมีความเป็นเฉพาะ และเมื่อเป็นการใช้มาตรการทางปกครองซึ่งกระทบกระเทือนในสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ก็ต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด ไม่ตีความกว้างจนเกินไป แต่ก็ยังสามารถใช้บังคับได้โดยอนุโลม เนื่องจากหลักเกณฑ์ของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีการกล่าวถึงการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ซึ่งย่อมเป็นมูลเหตุแห่งการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพียงแต่ต้องอาศัยการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติให้ออกมาในรูปของลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน และเป็นหลักในการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ออกคำสั่ง

แต่ส่วนที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น เมื่อที่มาของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งในอำนาจการบังคับบัญชาถือว่าไม่มีใครอยู่เหนือผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีที่มาจากเสียงของประชาชน แต่มีเพียงอำนาจการกำกับดูแลจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และจะทำการกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น อีกทั้งการสั่ง

ให้พนักงานผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นใหม่ จึงไม่มีบทกฎหมายสนับสนุน โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำกับดูแล อีกทั้งไม่ปรากฏแนวทางการปฏิบัติเป็นกฎ หรือคำสั่ง ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ แม้จะมีการกำหนดให้ผู้กำกับดูแลสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาท้องถิ่น ได้ แต่การสั่งการดังกล่าวต้องมีมูลเหตุในการบริหารราชการของผู้บริหารท้องถิ่นมีปัญหาอย่างรุนแรง หรือไม่สามารถทำงานร่วมกับสภาท้องถิ่น ได้ อันเป็นมูลเหตุในการสั่งพนักงานหรือยุบสภาท้องถิ่น ไม่ใช่เหตุที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะใช้อำนาจตามมาตรา 90 ได้ จึงปรากฏข้อเท็จจริงในหลายกรณีที่ไม่สามารถสั่งให้พนักงานผู้บริหารท้องถิ่นได้ ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.6.3 ข้อจำกัดของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการบัญญัติรองรับการใช้

มาตรการดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่กำหนดทั้งที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น กรอบการใช้อำนาจ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทกฎหมายซึ่งจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ แล้ว ก็ไม่พบรายละเอียดที่กล่าวถึง การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น หยุดปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ซึ่งการใช้อำนาจในการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ล้วนแต่ระบุเหตุที่จะสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่จากสาเหตุอื่นทั้งสิ้น อาทิ เช่น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถทำงานร่วมกับสภาท้องถิ่นได้ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องคำพิพากษาให้จำคุก เป็นต้น อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าบทกฎหมายตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ไม่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้กำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยสภาพย่อมไม่สามารถที่จะใช้บังคับตามมาตรการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ หากยังไม่มีการกำหนดบทกฎหมายรองรับการใช้มาตรการดังกล่าวกล่าวไว้ในอีกนัยหนึ่ง คือ กฎหมายในระดับ

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งเป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดการจัดสรรอำนาจการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง และการปลดออกจากราชการของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นยังไม่มีกำหนดบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ว่าจะในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือตามหนังสือสั่งการใดๆ ที่กำหนดรองรับมาตรการตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559แต่อย่างใด ดังนั้นการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติรองรับมาตรการการสั่งพักงานของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

4.6.4 ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

การควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้วางโครงสร้างอำนาจเป็นการกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งลักษณะการกำกับดูแล เป็นเพียงการควบคุมให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ใช้อำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมาย และเป็นการกำกับดูแลต่างหน่วยงานกัน นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงไม่เป็นลักษณะที่แน่นแฟ้นหรือมีความสัมพันธ์กันชัดเจนผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในลักษณะที่เด็ดขาด ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจว่าชอบด้วยกฎหมายควบคู่กับชอบด้วยความเหมาะสม เหมือนดังเช่นการควบคุมกำกับดูแลตามหลักการบังคับบัญชา ดังนั้นการควบคุมกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงเป็นเพียงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และไม่มีอำนาจเด็ดขาดในเชิงลงโทษ แต่อย่างใด

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้วางโครงสร้างการกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภา

ท้องถิ่น แต่ละระดับแตกต่างกันไป ซึ่งทุกระดับใช้หลักการกำกับดูแล ทั้งสิ้น อันเนื่องมาจากที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ส่วนที่มาของผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเป็นข้าราชการประจำ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น นั้นๆ แต่เป็นการกำหนดให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการแผ่นดิน เพียงเท่านั้น ไม่ได้ขยายความให้มีอำนาจในการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หยุดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ สามารถสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งได้ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวต้องมีมูลเหตุจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้นั้น แต่เมื่อเป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้กระทำความผิดอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง กระทำการข่มขู่ คุกคาม หรือบู่แข็งกับพยานหลักฐาน ในสำนวนคดี ก็ยังไม่มียกกฎหมายที่ชัดเจนที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ในการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม

ประกอบหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ จะใช้อำนาจสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจน ก็อาจเสี่ยงต่อการใช้อำนาจในทางที่มีขอบ และอาจถูกดำเนินคดีกลับได้ ดังข้อเท็จจริงข้างต้น จึงเห็นว่าแม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ จะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็ตาม แต่ก็อยู่ภายใต้กรอบแห่งการกำกับดูแลเพียงเท่านั้น การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามนัยมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 จึงไม่อาจกระทำได้

ดังนั้นแล้ว ปัญหาอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายสาเหตุซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งไม่มีสถานะดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น อันมีอำนาจมากทั้งทางด้านนโยบาย การเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคล จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตของนักการเมือง

ท้องถิ่นอย่างมาก และการทุจริตเหล่านี้ ผู้บริหารท้องถิ่นก็สามารถกระทำได้อย่างไม่ลำบากยากเย็น หรือไม่มีกระบวนการตรวจสอบที่รัดกุมเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจเบ็ดเสร็จตามกฎหมาย อีกทั้งการไม่มีความชัดเจนเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายในมาตราดังกล่าว ทั้งกับนักการเมือง ดังนี้แล้วหากเกิดกรณีการคุกคามพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือประชาชนที่แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อเท็จจริงในพฤติการณ์การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ นั้นๆ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ อาจใช้วิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือวิธีการใดๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของตนบังคับขู่เข็ญข่มขู่ หรือทำให้ข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็นบิดเบี้ยวไป ก็เป็นไปได้ประกอบกับปัจจุบันมีการกล่าวหาเรื่องข้าราชการ และผู้บริหารท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และมีหลายสำนวนคดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการข่มขู่ ข่มขืนใจ ให้อำนาจในทางบริหาร บีบบังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่ และประชาชน ในการให้ข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแม้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 90 ได้บัญญัติโดยมีสาระสำคัญให้เห็นว่าหากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการขู่เข็ญกับพยานหลักฐานก็ตามแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ไม่สามารถเสนอให้สั่งพักงานหรือพักราชการผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้นั้นได้ อย่างมีประสิทธิภาพ