

**มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน
ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹**

กฤษฎา พงษ์พานิช²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงความเป็นมาและปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐจะมีรูปแบบของการกระทำความผิดที่มีลักษณะความผิดที่ซับซ้อน ส่งผลให้การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นไปได้ยากทำให้ไม่สามารถนำบุคคลผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ รัฐจึงได้นำมาตรการการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานมาใช้เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอ เพราะบุคคลที่เป็นผู้ร่วมกระทำความผิดเป็นผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากที่สุด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตยิ่งขึ้น อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญาพยานหลักฐานมีความสำคัญอย่างมากสำหรับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการพิจารณาตัดสินของศาล และหลักการดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีได้ เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดหลักการเจรจาต่อรองคำให้การกับผู้ถูกกล่าวหา (Plea Bargaining) ขึ้น เป็นหลักการที่นำไปสู่การกันผู้ร่วมกระทำความผิดไว้เป็นพยาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และเป็นการเพิ่มสมรรถนะในการไต่สวนชี้มูลความผิดและทำให้ศาลสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ จึงมีความจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องนำมาตรการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานมาบังคับใช้กับการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังไม่มี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา คณศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีปัญหาในการบังคับใช้ของมาตรการดังกล่าวบางประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกักบุคคลผู้ร่วมกระทำ ความผิดไว้เป็นพยาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 135 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานได้ ซึ่งเมื่อมีการคัดเลือกผู้ที่จะถูกกักไว้เป็นพยานแล้วก็จะมีการกันผู้กระทำความผิดรายนั้นไว้เป็นพยาน อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการกักบุคคลไว้เป็นพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่ดำเนินคดีอาญา กับผู้กระทำความผิดรายใดรายหนึ่ง มติดังกล่าวถือเป็นที่สุด แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการใช้ ดุลพินิจในการคัดเลือกกักบุคคลที่กระทำความผิดน้อยที่สุดไว้เป็นพยาน ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระในการเลือกกักบุคคลใดไว้เป็นพยาน กรณีดังกล่าวย่อมอาจทำให้เกิดปัญหา การใช้ดุลพินิจในการกันผู้กระทำความผิดไว้เป็นพยานว่าจะเลือกกักบุคคลใดไว้เป็นพยาน เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่คดี และอาจเป็นการช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดรายใดรายหนึ่งไม่ต้องถูก ดำเนินคดีอาญาได้ อันเป็นหลักประกันการบังคับใช้กฎหมายด้วยความเสมอภาค

ประเด็นปัญหาที่สอง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คัดเลือกและมีมติกันผู้กระทำความผิดรายใดไว้เป็น พยานแล้ว มีผลทำให้ผู้ที่ได้รับการกักไว้เป็นพยานจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาอีกต่อไป อีกทั้งมติดังกล่าวยังถือเป็นที่สุดด้วย โดยที่ไม่มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 135 การใช้ดุลพินิจในการกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เด็ดขาด กรณีดังกล่าวย่อมอาจทำให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และอาจเป็นช่องว่างให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บิดเบือนข้อเท็จจริงหรือ หลักกฎหมาย และอาจเป็นการช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดบางรายไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญาได้

ประเด็นปัญหาที่สาม สำหรับคำให้การหรือถ้อยคำของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ร่วมกระทำ ความผิดนั้น ถือเป็นคำให้การหรือถ้อยคำขัดต่อระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกักบุคคลไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานผู้ที่ถูกกักไว้เป็นพยานเป็น การเฉพาะ จึงต้องพิจารณาหลักการรับฟังพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้ที่ ร่วมกระทำผิดที่ถูกกักไว้เป็นพยานนั้นก็เป็นผู้ร่วมกระทำผิดเช่นเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นจึงได้ชื่อว่าเป็น พยานขัดทอด ในการรับฟังคำเบิกความของพยานดังกล่าว กฎหมายไม่ได้ห้ามรับฟังเป็นพยานหลักฐาน โดยเด็ดขาด แต่เป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ แต่มีน้ำหนักน้อย หากจะรับฟัง ศาลต้องรับฟังด้วยความ

ระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานนั้นโดยลำพัง จะต้องมีพยานหลักฐานประกอบอื่นสนับสนุนด้วย กรณีดังกล่าวหากไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานอื่นได้เพียงพอ ก็ย่อมทำให้การรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะลงโทษจำเลย เป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องได้

ประเด็นปัญหาที่สี่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เมื่อผู้กระทำความผิดรายใดที่ถูกกันไว้เป็นพยานแล้ว ซึ่งมีผลทำให้ผู้ที่ได้รับการกันไว้เป็นพยานนั้นจะไม่ถูกดำเนินคดีอีกต่อไป โดยให้ถือว่าบุคคลนั้นอยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญา หรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานในเรื่องนั้นอีก แต่ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า รวมถึงการไม่ต้องรับผิดในทางแพ่งแต่อย่างใด กรณีที่การกระทำของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกันไว้เป็นพยานนั้นตนมีส่วนทำให้ผู้เสียหายต้องเสียหายในทางทรัพย์สินจากการกระทำความผิด ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่ได้รับการกันไว้เป็นพยาน ก็จะต้องถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล และผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดนั้นในทางแพ่งได้ ซึ่งตามปกติทั่วไปแล้ว เมื่อมีการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหานั้นก็จะต้องพ้นจากการถูกฟ้องร้องและบังคับตามกฎหมาย และบุคคลผู้นั้นเปลี่ยนสถานะและความรับผิดชอบจากผู้กระทำความผิดไปเป็นพยานในคดี แลกเปลี่ยนกับการที่รัฐได้รับประโยชน์สาธารณะจากการให้ความร่วมมือของบุคคลนั้น กรณีดังกล่าวอาจทำให้การนำมาตรการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานมาใช้บังคับ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปราบปรามปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เกิดประสิทธิภาพ

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกันตัวผู้ร่วมกระทำความผิดไว้เป็นพยาน ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

1.1 เห็นควรเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 11/1 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์และขอบเขตในการใช้ดุลพินิจคัดเลือกบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่จะถูกกันไว้เป็นพยานให้เหมาะสมและชัดเจน โดยกำหนดดังต่อไปนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาในเบื้องต้นว่า มีพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมดได้หรือไม่

1.1.1 หากมีพยานหลักฐานเพียงพอแล้วก็ไม่จำเป็นต้องกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานแต่อย่างใด

1.1.2 หากพิจารณาแล้วเห็นว่า มีพยานหลักฐานจากการได้สวนข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดที่เป็นตัวการสำคัญได้และถ้อยคำของบุคคลที่จะถูกกันไว้เป็นพยานเป็นพยานหลักฐานสำคัญสามารถที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการสำคัญได้รวมทั้งบุคคลนั้นจะให้ความร่วมมือในการไปเบิกความที่ได้ให้การไว้

1.1.3 บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่จะถูกกันไว้เป็นพยานนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาคัดเลือกกันผู้ที่กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดน้อยที่สุดเป็นพยาน โดยให้พิจารณาจากพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเป็นสำคัญ”

2. ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 135 โดยกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการ กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากองค์กรภายนอกอีกชั้นหนึ่ง โดยเห็นควรเพิ่มเติมข้อความดังต่อไปนี้เป็น มาตรา 135 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลรายใดไว้เป็นพยานในคดีใดแล้ว ให้ส่งความเห็นพร้อมมติดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อทำการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจอีกชั้นหนึ่ง

หากอัยการสูงสุดเห็นสมควรให้กันบุคคลนั้นไว้เป็นพยาน ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่อัยการสูงสุดมีความเห็น หากอัยการสูงสุดเห็นว่าไม่สมควรกันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยานตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีกับบุคคลนั้นต่อไป โดยให้ถือว่าความเห็นของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด

กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามวรรคห้า ให้อัยการสูงสุดพิจารณาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่อัยการสูงสุดได้รับเรื่อง และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและดำเนินการต่อไป”

3. ปัญหาความน่าเชื่อถือหรือน้ำหนักในการรับฟังพยานที่ถูกกันไว้เป็นพยานของศาล ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

ควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การสอบถ้อยคำหรือคำให้การของบุคคลที่ถูกกันไว้เป็นพยานนั้น เพื่อให้ถ้อยคำหรือคำให้การของพยานดังกล่าวมีคุณค่าหรือน้ำหนักในการรับฟังพยานของศาลยิ่งกว่าพยานชุดทอดทั่วไป โดยถือว่าพยานหลักฐานดังกล่าวตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมของพยานนั้นน่าเชื่อว่าจะพิสูจน์ความจริงได้ จึงเห็นควรเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 8/1 มีข้อความดังต่อไปนี้

“การสอบปากคำผู้จะถูกกันไว้เป็นพยาน ให้คณะไต่สวนเบื้องต้น หรือคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี สอบถ้อยคำหรือคำให้การของบุคคลที่ถูกกันไว้เป็นพยานนั้น เพื่อให้ได้รายละเอียด ข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ตนรับรู้หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และเพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญอื่นในคดีนั้น”

4. ปัญหาการความคุ้มครองการเรียกชื่อทางแพ่งจากผู้กระทำผิดที่ถูกกันไว้เป็นพยาน ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 135 วรรคสอง โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลรายใดไว้เป็นพยานในคดีใดแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยและเรียกร้องทางแพ่งกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานในเรื่องนั้นอีก และบุคคลนั้นอาจได้รับการช่วยเหลือได้ตามสมควร จนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง”

4.2 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 14 โดยใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลรายใดไว้เป็นพยานในคดีใดแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลนั้นอยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีนั้น และห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยและเรียกร้องทางแพ่งกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานในเรื่องนั้นอีก โดยบุคคลดังกล่าวอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือด้วยตามสมควร”

เอกสารอ้างอิง

กุลพล พลวัน. การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน. ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต.ต. สุวรรณ พลวัน.

กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2526.

สุชิน ต่างงาม. การกันผู้ร่วมกระทำความผิดไว้เป็นพยาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. การกันพยาน : ศึกษาเปรียบเทียบการกันพยานทั่วไปเปรียบเทียบกับ การกันพยานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542. เอกสารอบรมหลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ระดับสูง (นยปส.). รุ่นที่ 3, 2555.