

การกันเป็นพยานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

โดย

สุพล บริสุทธิ์ รักษาการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงพม.

.....

โดยที่คำว่า “การกันเป็นพยาน” เป็นบทบัญญัติใหม่ในการสอบสวนวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๘ ที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด หรือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดอยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่น ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดีซึ่ง ต่อทางราชการเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจกันผู้นั้น ไว้เป็นพยานหรือพิจารณาลดโทษทางวินัยตามควรแก่กรณีได้ ทั้งนี้ ตั้งแต่มีบทบัญญัติดังกล่าว ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีหน่วยงานใดในสังกัดฝ่ายบริหารได้นำไปใช้ในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมากนัก ซึ่งแนวคิดความเป็มาของการกันพยานพบว่า มาจากแนวคิดที่ว่าการที่รัฐจะต้องเลือกที่จะไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดบางรายซึ่งมีความชั่วร้ายน้อยกว่า เพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอีกคนหนึ่งที่น่าลงโทษกว่า โดยมีเหตุผลว่าในคดีใดที่ผู้สอบสวนเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอ และจะไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดรายใดได้เลย หากไม่กันผู้กระทำความผิดส่วนหนึ่งไว้เป็นพยาน และการกันผู้กระทำความผิดดังกล่าวไว้เป็นพยานจะเป็นประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการดำเนินคดีกับเขา หากถ้อยคำของผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยานสามารถที่จะเป็นหลักฐานสำคัญเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำความผิดรายอื่นที่เป็นตัวการใหญ่ที่เป็นต้นตอของปัญหาการทุจริต และสร้างความเสียหายให้กับประเทศมหาศาลได้ ซึ่งแนวคิดนี้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษได้มีการนำแนวคิดการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานมาใช้ในดำเนินคดีอาญาทั่วไป เมื่อมีการกระทำความผิดอาญา หากรัฐมีพยานหลักฐานเพียงพอ ผู้ร่วมกระทำความผิดทุกคนจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาเสมอ ผู้ร่วมกระทำความผิดจะไม่สามารถเป็นพยานได้ แต่หลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไปดังกล่าว มีข้อยกเว้นว่า หากผู้ร่วมกระทำความผิดให้ความช่วยเหลือหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่สอบสวน สำหรับความผิดที่มีความยุ่งยาก หรือมีลักษณะการกระทำความผิดเป็นองค์กร และข้อมูลหรือพยานหลักฐาน

ดังกล่าวสามารถนำไปสู่การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดรายอื่นที่เป็นตัวการใหญ่ได้ บุคคลดังกล่าวก็สามารถที่จะเป็นพยานได้ และจะได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากรัฐ โดยความคุ้มครองนี้ ผู้ร่วมกระทำความผิดจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาทั้งปวง และถือว่าผู้ร่วมกระทำความผิดดังกล่าวเป็นพยานของแผ่นดิน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญของการกันผู้ต้องหาเป็นพยานด้วย โดยสำนักงานอัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า การรับข้อมูลจากผู้กระทำความผิดเพื่อนำไปใช้ในการปราบปรามอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากอาชญากรด้วยกันเองในการดำเนินคดีกับตัวการสำคัญที่เป็นต้นตอของการประกอบอาชญากรรมร้ายแรง รัฐจึงจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนการได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลของผู้กระทำความผิดกับการที่จะคุ้มครองไม่ให้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำ ความผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นที่มาของการกันผู้กระทำความผิดไว้เป็นพยาน พยานประเภทนี้ถือเป็นอาวุธสำคัญของรัฐในการต่อสู้กับอาชญากรรมที่มีลักษณะการกระทำแบบองค์กร^๑

แนวคิดทางกฎหมายของประเทศไทยพบว่า แนวคิดในการกันบุคคลเป็นพยานได้นำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการในคดีอาญาที่มีเหตุพิเศษ ยุ่งยาก สลับซับซ้อน หรือร้ายแรง ที่คนจำนวนมากพากันเกรงกลัว หรือคดีบางเรื่องเกิดในที่ลับ โดยบุคคลอื่นไม่สามารถรู้เห็นได้ นอกจากเป็นผู้กระทำความผิดด้วยกัน หรือคดีที่มีการกระทำในรูปขบวนการ (Organized Crime) ซึ่งพนักงานสอบสวนได้พยายามแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานทุกวิถีทางแล้ว ก็ไม่ทำให้ได้พยานหลักฐานในคดีนั้นอีก พนักงานสอบสวนอาจพิจารณากันผู้ต้องหาซึ่งได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน คนใดคนหนึ่งเป็นพยาน ซึ่งจะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ (๑) ผู้ต้องหาที่จะกันเป็นพยานนั้น ไม่ใช่ตัวการสำคัญ (๒) ถ้าไม่กันผู้ต้องหาคนนั้นเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการดำเนินคดี และไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดได้อีก (๓) ผู้ที่จะถูกกันเป็นพยานนั้นเป็นผู้รู้เห็นในคดีนั้น ให้การเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน และจะไปเบิกความในชั้นศาลได้ และมีข้อที่พนักงานสอบสวนพึงต้องระมัดระวังไว้อย่างยิ่ง คือการกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานนั้น จะต้องมิพยานอื่น ๆ หรืออาศัยถ้อยคำพยานชนิดนี้สืบสวนให้ได้พยานหลักฐานอื่น ๆ เพิ่มเติม เพราะการที่พนักงานสอบสวนกันผู้ต้องหาคนใดเป็นพยานนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะให้พนักงานสอบสวนส่งตัวไปฟ้องก็ได้ จึงจำเป็นที่พนักงานสอบสวนจะต้องไตร่ตรองผลได้ผลเสีย ก่อนที่จะวินิจฉัยเด็ดขาดขอกันผู้ต้องหาคนใดไว้เป็น

^๑ พัทธ์ชัย ภัทรารุณชัย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน, หน้า ๔๐๔-๔๐๕.

พยานตามเหตุแห่งคดี^๒ นอกจากนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้มีบทบัญญัติและประกาศของ คณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้ เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี ซึ่งมีหลักเกณฑ์ไปในแนวทางเดียวกัน สรุปได้ว่า บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ อาจถูกกันไว้เป็นพยานต้องมีลักษณะ (๑) เป็นผู้ที่มีเหตุการณณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมใน การกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา (๒) เป็นผู้ที่ได้ให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ต่อการ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือให้ถ้อยคำหรือแจ้ง เบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญจนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำ ผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญ (๓) เป็นผู้สมัครใจที่จะให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูล และเต็มใจจะเป็นพยานในชั้นศาล ส่วนขั้นตอนในการกันเป็นพยาน เป็นกรณีมีการไต่สวน ข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า คำให้การของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่จะกันไว้เป็นพยานมีสาระสำคัญ ในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นได้ และหากไม่กัน บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นเป็นพยานแล้ว จะไม่มีพยานหลักฐานหรือพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอ พิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหารายอื่นที่สำคัญ ให้เสนอความเห็นให้คณะกรรมการตามกฎหมาย พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการกันเป็นพยานในการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้ บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปได้ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์การกันเป็นพยาน โดยมีองค์ประกอบของผู้ซึ่งอาจได้รับการกัน เป็นพยาน ได้แก่

(๑) เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ในฐานะอาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วม กระทำผิดวินัยกับข้าราชการอื่น

(๒) เป็นผู้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคล หรือคณะ บุคคลผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ

^๒ วิจิต อุปะละ, การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน, สืบค้นจาก, <http://newsdataonline.com/index.php/>

(๓) ผู้ให้ข้อมูลจะต้องเป็นความเชื่อโดยสุจริตว่า มีการกระทำผิดวินัย หรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริง และไม่มีการกลับถ้อยคำนั้นในภายหลัง

(๔) ผู้ให้ข้อมูลไม่ใช่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดวินัยในเรื่องนั้น

(๕) เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมาจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด โดยข้อมูลหรือถ้อยคำนั้นเป็นปัจจัยสำคัญจนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด

(๖) เป็นกรณีที่ไม่อาจแสวงหาข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่นใด เพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดวินัยในเรื่องนั้นได้ นอกจากจะได้ข้อมูลหรือพยานหลักฐานจากผู้นั้น

๒. การคุ้มครองผู้ที่ได้รับการกันเป็นพยานกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการกันเป็นพยานซึ่งให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำที่จะได้รับประโยชน์ตาม กฎ ก.พ. นี้ จะต้องเป็นความเชื่อโดยสุจริตว่า มีการกระทำผิดวินัยหรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริง และไม่มีการกลับถ้อยคำนั้นในภายหลัง และการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำดังกล่าว ไม่ถือเป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการและไม่เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน

๓. ขั้นตอนในการเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้กันเป็นพยานต้องดำเนินการก่อนมีการแจ้งเรื่องกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญว่าผู้ใดกระทำผิดวินัย ถ้าผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำไม่ใช่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดวินัยในเรื่องนั้น และเป็นกรณีที่ไม่อาจแสวงหาข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดวินัยในเรื่องนั้นได้ นอกจากจะได้ข้อมูลหรือพยานหลักฐานจากผู้นั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งอาจกันผู้นั้นเป็นพยานได้

๔. การยกเลิกในการกันเป็นพยาน ในกรณีที่ผู้ที่ถูกกันเป็นพยาน ไม่มาให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือมาแต่ไม่ให้ถ้อยคำหรือให้ถ้อยคำแต่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ หรือให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือกลับคำให้การให้การกันผู้นั้นไว้เป็นพยานเป็นอันสิ้นสุดลง

๕. ประโยชน์ที่อาจจะได้เมื่อได้รับการกันเป็นพยานโดยข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำที่สำคัญจนเป็นเหตุให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดได้ และผู้นั้นต้องถูกลงโทษทางวินัย เพราะเหตุที่ได้ร่วมกระทำผิดวินัยนั้นด้วย ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งพิจารณา เห็นว่าผู้นั้นมิได้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิดวินัยนั้น หรือได้ร่วมกระทำ

ความผิดวินัยไปเพราะตกอยู่ในอำนาจบังคับ หรือกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งอาจพิจารณาลดโทษให้ผู้นั้น ต่ำกว่าโทษที่ควรได้รับจริงได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าการลดโทษที่อาจกระทำได้ตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ ผลดีของการกันเป็นพยาน ทำให้รัฐดำเนินการสอบสวนคลี่คลายเรื่องที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อนและขาดพยานหลักฐานจากแหล่งอื่น ให้แล้วเสร็จได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ส่วนผู้ถูกกันเป็นพยานถือเป็นการช่วยเหลือและให้โอกาสแก่ผู้ร่วมกระทำความผิดที่มีโช้วตัวการที่เป็นต้นเหตุแห่งการทุจริตที่ควรให้อภัย เนื่องจากได้กลับใจและแก้ไขโดยมาให้การเป็นประโยชน์ต่อรัฐ และเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม รวมทั้งการกันผู้ถูกกล่าวหาบางรายไว้เป็นพยานถือเป็นการป้องปรามการกระทำความผิดได้เป็นอย่างดี เนื่องจากผู้ร่วมกระทำความผิดกับตนเองอาจตัวรอดโดยการเป็นพยานให้ความร่วมมือกับรัฐเอาผิดตนเมื่อใดก็ได้ ส่วนผลเสียของการกันเป็นพยานพบว่า ในคดีร้ายแรงอาจมีการฆ่าปิดปากผู้ร่วมกระทำผิดบางคนที่มีท่าทีจะหักหลังเอาตัวรอดให้การเป็นประโยชน์แก่รัฐ หรือพยานอาจปรักปรำผู้ต้องหาคนอื่นมากจนเกินไป และการกันผู้ต้องหาบางรายทำให้รัฐไม่สามารถเอาผู้กระทำผิดทุกรายมาลงโทษได้^๓ สำหรับผู้เขียนเห็นว่า การกันเป็นพยานในการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีประโยชน์ในการทำให้คณะกรรมการสอบสวนเข้าถึงข้อมูลการกระทำความผิดของผู้กล่าวหาที่เป็นต้นเหตุของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถือเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดขนาดใหญ่ที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายคน เพราะวันข้างหน้าอาจมีผู้ร่วมกระทำความผิดบางคนหันมามาให้ข้อมูลดังกล่าวแก่รัฐ ทำให้รัฐสามารถเอาผิดกับผู้เกี่ยวข้องทุกรายได้ในที่สุด

.....

^๓ พร้อมพันธ์ ครอบตระกูลชัย การกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน : ศึกษากรณีพรบ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑, ๒๕๕๒, หน้า ๘๑-๘๓