

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คงไม่มีใครปฏิเสธความสำคัญของพยานซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการค้นหาความจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา พยานจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในสังคมไทยนั้นระบบการคุ้มครองพยานที่มีอยู่เน้นหนักไปที่หน้าที่ของพยานในการช่วยเหลือรัฐรักษาความสงบสุขของสังคมมากกว่าสิทธิที่พยานพึงจะได้รับ ดังนั้นเมื่อบุคคลต้องเข้ามาเป็นพยานในกระบวนการยุติธรรมจึงตกอยู่ในฐานะที่เกือบจะเรียกได้ว่าเป็น "วัตถุแห่งคดี" อีกประเภทหนึ่ง นั่นก็เพราะในระหว่างที่พยานทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐอยู่นั้น พยานกลับไม่มีหลักประกันที่มั่นคงนักในสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการมาเป็นพยาน หรือการปฏิบัติที่เหมาะสมตามควรแก่กรณี นั่นจึงเป็นคำตอบได้อย่างดีว่าเหตุใดประชาชนจึงมักไม่สมัครใจมาเป็นพยาน การจะหวังให้ประชาชนมีสำนึกเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ การมาเป็นพยานจึงเป็นเรื่องความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมมากกว่าสิ่งอื่นใด เมื่อใดก็ตามที่รัฐสามารถจัดอุปสรรคจนสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้แล้วก็จะเป็นการง่ายขึ้นที่ประชาชนจะทำหน้าที่เป็นพลเมืองดีด้วยการมาเป็นพยาน

ดังนั้น กฎหมายคุ้มครองพยานจึงควรเน้นให้เห็นถึงสิทธิที่พยานพึงได้รับมากกว่าหน้าที่ของพยาน นอกจากนั้นการที่กฎหมายคุ้มครองพยานได้บัญญัติในลักษณะนโยบายจากสูงลงต่ำ ทำให้รัฐมีอำนาจสิทธิขาดผูกขาดการกระทำใดๆก็ได้ต่อพยาน เนื่องจากรัฐมีเอกสิทธิ์และมีสถานะอยู่เหนือพยาน พยานไม่มีโอกาสตรวจสอบการกระทำของรัฐซึ่งล่วงแล้วแต่อยู่ในดุลพินิจของรัฐเท่านั้น ดังนั้น ในความเป็นจริงโอกาสที่ฝ่ายรัฐจะกระทำผิดพลาดและมีการยอมรับผิดจึงเป็นไปได้ยาก เว้นแต่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและปรากฏเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาของบุคคลภายนอก นั่นคือ ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิของพยาน ซึ่งเมื่อพยานได้รับความเสียหายดังกล่าว รัฐใช้หลักกฎหมายปิดปากมิให้ประชาชนฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในอัตราเกินกว่าที่รัฐกำหนด อัตราค่าสินไหมทดแทนที่รัฐกำหนดอาจ

ช่วยหรือแทบจะไม่ช่วยบรรเทาเบาบางความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงแก่พยาน ด้วยการที่รัฐบัญญัติกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนฝ่ายเดียวเช่นนี้ แม้ด้วยหลักการจะปรากฏอยู่ในลักษณะที่ช่วยเหลือพยานให้ได้รับความปลอดภัยจากอันตราย แต่แท้จริงเป็นการสร้างหลักความรับผิดชอบของรัฐที่มีขอบเขตที่แน่นอน เพราะรัฐมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและกำลังคนของรัฐ ซึ่งการสร้างหลักความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายนี้ ทำให้ประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเกิดความรู้สึกไม่อยากจะเข้ามาเป็นพยานในคดีอาญา อันเนื่องมาจากไม่อยากจะตนเข้ามาเกี่ยวข้องกับความยุ่งยากต่างๆ และมีทัศนคติที่ว่าจะไม่คุ้มค่าหากเกิดอันตรายใดๆกับตน รัฐก็ไม่ได้ใช้ความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ และเป็นที่รู้กันดีว่าสังคมราชการไทยมีปัญหาในเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปเปิดเผยความลับของพยาน หากพยานมีความประสงค์จะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ พยานจะต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีความต่อกัน ซึ่งประชาชนไม่ประสงค์ที่จะทำเช่นนั้น ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนี้ หากรัฐใช้ความรับผิดชอบอย่างเต็มที่และเหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเป็นเหตุเป็นผลให้ประชาชนสมัครใจเข้ามาเป็นพยานเพิ่มขึ้นกว่าในปัจจุบัน และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะส่งผลให้เกิดคำตอบว่า หากความเสียหายได้เกิดขึ้นกับประชาชนแล้วใครคือผู้รับผิดชอบและทำอย่างไรให้รัฐและระบบราชการมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น เป็นการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ

กระบวนการที่จะทำให้พยานบุคคลเข้ามาอยู่ในโครงการคุ้มครองพยานโดยการใช้มาตรการพิเศษได้นั้น กฎหมายคุ้มครองพยานของไทยระบุว่าให้พยานหรือบุคคลที่มีอำนาจ ได้แก่ บุคคลอื่นใดที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ใช้วิธีการร้องขอให้ใช้มาตรการพิเศษ โดยจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อพยานเป็นสำคัญ และในกรณีที่รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายสั่งการให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ก่อนดำเนินการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ ให้สำนักงานจัดให้พยานลงลายมือชื่อแสดงความยินยอมรับการคุ้มครองอีกครั้ง หนังสือให้ความยินยอมดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นขอข้ายของคำว่าพยาน

อย่างไรก็ตาม หนังสือให้ความยินยอมของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างไปจากบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างรัฐกับพยาน (Memorandum of Understanding) ของต่างประเทศตรงที่หนังสือให้ความยินยอมของไทยนั้นมีแบบฟอร์มที่รัฐเป็นผู้กำหนด ประชาชนไม่อาจเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของหนังสือให้ความยินยอมได้ ดังนี้ เมื่อพยานลงนามในหนังสือยินยอมรับการคุ้มครองแล้ว ประชาชนต้องตกอยู่ในกฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้กำหนด รัฐจะปฏิบัติการคุ้มครองพยานอย่างไรขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐ รัฐจะปฏิบัติการอย่างไรก็ได้เกี่ยวกับความเป็นความตายของพยาน เหตุเพราะพยานได้ลงนามให้ความยินยอมไว้ล่วงหน้าแล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อประชาชนเข้ามาลงนามใน

หนังสือให้ความยินยอม ประชาชนจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากรัฐอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าประชาชน พยานต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษของกฎหมายคุ้มครองพยานซึ่งรับรองเอกลักษณ์ของฝ่ายรัฐเกินขอบเขตอันสมควร และการยกเลิกการให้ความคุ้มครองก็ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นใจให้แก่ประชาชน

ส่วนบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างรัฐกับพยาน (Memorandum of Understanding) ในต่างประเทศนั้น เป็นการจัดทำนิติกรรมสองฝ่ายที่ฝ่ายรัฐและฝ่ายพยานลงลายมือชื่อร่วมกัน โดยตัวแทนฝ่ายรัฐเป็นข้าราชการระดับสูงที่สามารถให้หลักประกันด้านความปลอดภัยแก่พยานและมีความรับผิดชอบต่อพยานอย่างเต็มที่ในกรณีที่มีการบริหารโครงการผิดพลาด หรืออาจเป็นข้าราชการระดับได้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บังคับบัญชา อีกทั้งรัฐและพยานสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขในเนื้อหาของบันทึกข้อตกลงได้ โดยคงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายคุ้มครองพยานที่มีความสำคัญ บันทึกข้อตกลงจึงมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความประสงค์ของพยานแต่ละคน รวมทั้งมีความยืดหยุ่นต่อการที่รัฐจะเจรจาต่อรองเพื่อจัดหาให้ซึ่งมาตรการใดๆเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน นอกจากนี้ การจัดทำบันทึกข้อตกลงจะช่วยลดปัญหาการใช้เอกสิทธิ์เกินควรของรัฐ เนื่องจากเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างหนึ่ง อนึ่ง การจัดทำบันทึกข้อตกลงจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงหน้าที่ที่ตนจะต้องปฏิบัติเมื่อเข้ามาเป็นพยานในคดีอาญาให้กับรัฐ รวมทั้งทำให้ประชาชนเข้าใจในกระบวนการให้ความคุ้มครองพยานด้วยมาตรการพิเศษที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพยานตั้งแต่ต้นจนจบ และประการสุดท้าย การจัดทำบันทึกข้อตกลงเป็นการผูกมัดความรับผิดชอบหนึ่งของรัฐ และเป็นไปตามหลักการให้ความคุ้มครองพยานที่เป็นสากล

ประการต่อมา เมื่อพยานได้เข้าร่วมโครงการคุ้มครองพยานด้วยการใช้มาตรการพิเศษแล้วรัฐกลับไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อันควร ทำให้พยานรวมทั้งบุคคลใกล้ชิดพยานได้รับความเสียหายอันได้แก่ ความเสียหายในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิของพยาน รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อพยานที่ได้รับความเสียหาย ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินการให้ความคุ้มครองพยาน ไม่ว่าจะดำเนินการในสภาพใด ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ถูกคุ้มครองได้ ในปัจจุบันถือหลักว่า ผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือเหตุสุดวิสัยในการปฏิบัติหน้าที่อันบกพร่องของรัฐ จะต้องได้รับค่าสินไหมทดแทน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นดังกล่าวแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือตัวเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องต้องรับผิดชอบ และชดใช้ค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินส่วนตัวของเขาเอง หรือรัฐในฐานะผู้สั่งการจะต้องรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าเสียหายจากเงินของรัฐเอง และหากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐได้จ่ายค่าทดแทนความเสียหาย

หายให้แก่พยานไปแล้ว พยานจะมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากทางอื่นได้อีกหรือไม่

โดยสรุป งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงการให้ความคุ้มครองพยานด้วยการใช้มาตรการพิเศษ การจัดทำหนังสือให้ความยินยอมของพยานในประเทศไทย ว่ามีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกับการจัดทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างรัฐกับพยาน (Memorandum of Understanding) ในต่างประเทศหรือไม่ และประเทศไทยสมควรที่จะมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐกับพยานเพื่ออำนวยความสะดวกให้พยานได้เข้าใจในสิทธิประโยชน์ตลอดจนหน้าที่ของตนหรือไม่ และเพื่อเป็นหลักประกันความรับผิดชอบของรัฐหรือไม่

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังต้องการศึกษาถึงการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองพยานที่ได้บัญญัติในลักษณะนโยบายจากสูงลงต่ำ ทำให้ประชาชนตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบรัฐ โดยรัฐมีเอกสิทธิ์ที่จะกระทำการใดๆก็ได้เกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน และรัฐมิได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบของรัฐอย่างชัดเจนและเพียงพอ รวมถึงการที่รัฐจ่ายค่าตอบแทนความเสียหายให้แก่ประชาชนในอัตราที่ต่ำและเป็นการจำกัดความรับผิดชอบของรัฐให้อยู่ภายในขอบเขต โดยประชาชนไม่อาจมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเกินกว่าที่รัฐกำหนด และรัฐยังมีได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดจนเป็นเหตุให้พยานได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองพยานของรัฐตามมาตรการพิเศษ
2. ศึกษาบทกฎหมายและระเบียบต่างๆในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ
3. ศึกษาถึงสาระสำคัญของการจัดทำหนังสือให้ความยินยอมของพยานของประเทศไทยกับการจัดทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างรัฐกับพยานบุคคล (Memorandum of Understanding) ของต่างประเทศ รวมทั้งผลกระทบภายหลังการทำข้อตกลงดังกล่าว
4. ศึกษาถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อพยานบุคคลในคดีอาญาเมื่อพยานเข้าสู่โครงการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษ และรัฐไม่อาจคุ้มครองพยานอย่างได้ผลจริง ทำให้พยานได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ
5. เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยเรื่องหลักความรับผิดชอบของรัฐต่อพยานต่อไปให้กว้างขวาง และสามารถนำผลการศึกษาไปพัฒนาปรับปรุงกฎหมายได้ รวมทั้งหลักความรับผิดชอบของรัฐต่อ

พยานจะเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นแก่ภาคประชาชนสู่การเข้าร่วมกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยมากขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีที่รัฐคุ้มครองพยานบุคคลโดยใช้มาตรการพิเศษ โดยพิจารณาถึงแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองพยานของรัฐตามมาตรการพิเศษ การจัดทำหนังสือให้ความยินยอมของพยาน การจัดทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างรัฐกับพยาน (Memorandum of Understanding) รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อพยานในการให้ความคุ้มครองตามมาตรการพิเศษ โดยจะพิจารณาว่าการกำหนดความรับผิดของรัฐตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะหรือไม่ นอกจากนี้ ความรับผิดของรัฐต่อพยานในการให้ความคุ้มครองตามมาตรการพิเศษควรจะเป็นไปในทิศทางใด

1.4 สมมุติฐาน

ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างรัฐกับพยาน (Memorandum of Understanding) และวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐต่อพยานในการให้ความคุ้มครองตามมาตรการพิเศษอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นแก่ภาคประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยมากขึ้น

1.5 การศึกษาวิจัย

1. การศึกษาวิจัยเอกสาร (Document Research) จากกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารบทความต่างๆที่เกี่ยวข้อง
2. การศึกษาวิจัยสนาม (Interview Research) โดยการสัมภาษณ์นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลตามมาตรการพิเศษ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองพยานของรัฐตามมาตรากร พิเศษ
2. ทราบถึงอรรถประโยชน์ของการจัดทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างรัฐกับพยานบุคคล (Memorandum of Understanding) รวมทั้งผลกระทบภายหลังการทำข้อตกลงดังกล่าว
3. ทราบถึงแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อพยานในการให้ความคุ้มครองตามมาตรากรพิเศษ
4. เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลทางวิชาการในการศึกษาค้นคว้าแก่ประชาชนทั่วไป ตลอดจนเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย