

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการกำจัดขยะมูลฝอย เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

Legal Problems and Legal Obstacles in Elimination of Waste For Sustainable Preservation of Environment

เกรียงศักดิ์ พินทุสรศรี*

บทคัดย่อ

วิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยของไทยและ ต่างประเทศรวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรค โดยศึกษาแนวทางแก้ไขและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริม ดูแลสิ่งแวดล้อม ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดการ ขยะมูลฝอย ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนว่ามีปัญหาและสมควรแก้ไขอย่างไร อีกทั้ง ศึกษาหาวิธีในการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การเผา การฝังกลบ การรีไซเคิล การทำปุ๋ยชีวภาพ การนำขยะแปลงเป็นพลังงาน และระบบการกำจัดขยะ มูลฝอยอย่างยั่งยืนในระดับจังหวัดและระดับประเทศต่อไป แล้วเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาหาแนวทางในการแก้ปัญหา ขยะมูลฝอย วิธีการดำเนินการวิจัยโดยการทำสัมภาษณ์ เชิงลึกและทำ Focus Groupจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมาย ต่างประเทศ. ในขอบเขต พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษา ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติขึ้นตอนและแผนการกระจายอำนาจ เพื่อศึกษาช่องโหว่ของกฎหมาย แล้วเสนอแนวทาง แก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลการศึกษา กรณีที่ 1 ปัญหาด้านพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ.2535 ในการกำจัดขยะ มูลฝอย หากไม่มีการกำจัดขยะที่เหมาะสม ทำให้เกิด ความเดือดร้อนต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 96 สรุปว่า หากมีการแพร่กระจายของมลพิษ ผู้กระทำผิดต้อง รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งในมาตรานี้ ไม่มีการกล่าว ถึงจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย ควรปรับปรุงแก้ไข ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ชัดเจน กรณีที่ 2 ปัญหาด้าน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในการกำจัดขยะ มูลฝอย ทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อบุคคลและสิ่ง แวดล้อม ตามมาตรา 23 และมาตรา 57 สรุปว่า ห้ามทิ้งเศษ วัตถุก่อสร้าง ลงในน้ำหรือกองไว้ หรือทำให้ไหลลงน้ำหรือ ตกน้ำ ปัญหาข้อเท็จจริง ในการที่วัตถุหรือมูลฝอย ตกลง น้ำก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำตามมา ในบพท.โขง

ในมาตรา 57 บัญญัติโทษไว้เพียงแค่โทษปรับหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก ถ้าเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้น กรณีที่ 3 ปัญหาด้านพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการกำจัดขยะมูลฝอย หากไม่มีการกำจัดขยะที่เหมาะสม ทำให้เกิดความผลกระทบต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 8 และมาตรา 69 สรุปว่า ในกรณีมีเหตุสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสาธารณะ ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ ให้อธิบดีกรมอนามัยออกคำสั่งระงับการกระทำนั้นๆ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งในกฎหมายหมายมาตรา 8 ได้ระบุคำว่าร้ายแรง แต่ในบทลงโทษ ปรับเพียงไม่เกินสองพันบาทกรณีนี้ 4 อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ควรเพิ่มอำนาจในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะในกรณีต่างๆ และเพิ่มการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ในเรื่องปัญหาขยะ และให้ได้ทราบถึงโทษของขยะมูลฝอยข้อเสนอแนะ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขด้วยการเพิ่มบทลงโทษของกฎหมายอาญาให้หนักขึ้นและเพิ่มบทลงโทษปรับให้มากขึ้น และกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อควบคุมดูแลการกำจัดขยะให้ถูกวิธีและไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ : การกำจัดขยะมูลฝอย, การรักษาคุณภาพ, สิ่งแวดล้อม, ยั่งยืน

Abstract

This thesis has the aim to study the legal problem and legal obstacle in elimination of waste for sustainable preservation of environment. The scope of the study ranges from conception,

theories and relevant researches concerned with eradication of the waste in Thailand to those abroad. To put it more precisely, in order to comprehend the problems, the study concentrates on methodology of elimination of waste deployed under by-laws enforced by local administration organizations. The problems that this thesis is keen on to apprehend are both factual and legal. From the problems arise the information of how waste can be eradicated - incineration, sanitary landfill closure, recycling, organic fertilizer making, transferring waste into energy and other measures conducted from provincial to country organs. With the aforementioned information, the thesis specifies the problem and purports the measures to eradicate waste. The research methodology is in-depth interview and conducting a focus group of experts by means of purposive sampling. Comparison between Thai laws with foreign ones is conducted under the context of National Support and Preservation of Environmental Qualities Act B.E.2535, Public Health Act B.E.2535, Cleanliness and Tidiness of Towns Act B.E.2535 and the authority and duties of local administration organizations under the Administrative Power Decentralizing Procedures and Plan Act; this leads to spotting legal loopholes which the thesis in turn suggest solutions.

The findings are as follows:

Finding 1 under National Support and Preservation of Environmental Qualities Act B.E.2535: in terms of inappropriate elimination of waste, Section 96 stipulates that in case of spread

pollutants, the polluter has liability to make compensation for such damage; however, there are no provisions on the amount of damages. It is therefore suggestive that the provision designating the amount of damages should be enacted.

Finding 2 under Cleanness and Tidiness of Towns Act B.E.2535: Sections 23 and 57 prohibit the construction waste to be left on the land or dropped into watercourses. The fact has it that there is action causing water pollution; nevertheless, the punishment under Section 57 is merely a fine of 10,000 Baht that is deemed as small in amount and disproportionate to the damage.

Finding 3 under Public Health Act: Sections 8 and 69 stipulate that in case there is cause to suspect the damage likely to affect well-being of living, the Director General of Department of Health is required to issue an order to stop the action which affects the well-being. In case of violation of the order, the punishment of no more than a month's imprisonment or a fine of no more than 2,000 Baht or both has to be applied; the amount of 2,000 Baht is not considered appropriate despite the terminology used as "severe" in Section 8.

Finding 4 under authority and duties of local administration organizations according to the Administrative Power Decentralizing Procedures and Plan Act B.E.2542: it is suggested that authority to obtain ownership of real estate to be used as a place of waste eradication in all kinds should be granted. Furthermore, there should be campaigns under the public relation for education

of waste problems and drawbacks.

As summarized above, obvious for the problem this thesis finds out is that the punishment is inappropriate. Hence, there must be revision of punishment in the manner - as suggested by this study - that the overall criminal punishment has to be intensified; particularly, a fine rate has to be increased. Last but not least, an authorized organ specifically responsible for monitoring and regulating appropriate elimination of waste has to be established.

Keywords : Solid waste disposal, treatment, quality, environment, sustainability.

บทนำ

ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง ปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีมาช้านานและมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบค่าดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึง พ.ศ. 2556 พบว่า ค่าดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันยังอยู่ในระดับต่ำ คือ ระดับคะแนนอยู่ระหว่าง 27 ถึง 37 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าดัชนียังไม่ถึงครึ่ง จากตัวเลขดังกล่าวเป็นเครื่องชี้วัดให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น รูปแบบการทุจริตที่ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค หรือระดับประเทศ ผู้กระทำความผิดมักจะเป็นผู้มีอำนาจมีอิทธิพล และความซ้ำซ้อนในการหาช่องทางการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์จากรัฐ โดยเฉพาะการทุจริต

เชิงนโยบายที่มีความซับซ้อนในกระบวนการทุจริต ไม่มีการทิ้งร่องรอยหลักฐานในการกระทำผิด และไม่มีผู้รู้เห็น นอกจากกลุ่มผู้รับประโยชน์อันมิชอบจากการกระทำผิด ทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐานในการดำเนินคดีได้ และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีผลการพิจารณาคดีที่ลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตอยู่บ้าง แต่ในข้อเท็จจริงที่ปรากฏแก่สังคม ยังมีโครงการสาธารณะระดับชาติอีกหลายโครงการที่มีประเด็นเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งยังไม่มีเมื่อนำขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรม แต่กลับเป็นเพียงกระทุ้งทางการเมืองที่ถกเถียงกันในสมานิติบัญญัติ และจบลงด้วยการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นอกจากนี้ที่มาของการกล่าวถึงประเด็นการทุจริตในโครงการต่างๆ มักมีจุดเริ่มต้นจากสื่อมวลชน ที่นำเสนอประเด็นความเสียหาย ความบกพร่อง หรือความล่าช้าของโครงการระดับชาติต่างๆ จนนำไปสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน ผู้ประมูลโครงการ และพาดพิงไปถึงประเด็นการทุจริต ซึ่งไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอจะนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ด้วยเหตุที่การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตมีลักษณะเฉพาะที่สร้างปัญหาในการปราบปราม ยิ่งทำให้การดำเนินการกับผู้กระทำผิดกระทำได้อย่างขึ้น ปัญหาอันเกิดจากลักษณะเฉพาะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยเฉพาะการทุจริตซึ่งเกี่ยวข้องกับนักการเมือง กล่าวคือ ปัญหาในขั้นตอนการตรวจพบความผิดเกี่ยวกับการทุจริต การทุจริตเป็นการกระทำความผิดโดยมีองค์ประกอบที่เป็นผู้กระทำตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะการทุจริตในโครงการสาธารณะหรือโครงการระดับชาติที่มีงบประมาณจำนวนมาก เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องมักเริ่มต้นตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลโครงการ จนถึงเจ้าหน้าที่รัฐในระดับผู้บริหาร กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและอำนวยความสะดวกการบริหารจัดการ

โครงการ สำหรับผู้กระทำความผิดอีกฝ่ายหนึ่งมักได้แก่ฝ่ายเอกชนที่เป็นผู้ได้รับการกำหนดให้ดำเนินโครงการของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นผู้ดำเนินการโครงการของรัฐ เนื่องมาจากการเจรจาแบ่งสรรผลประโยชน์ หรือเสนอประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่จูงใจเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องให้อำนวยความสะดวก หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ฝ่ายเอกชนนั้น ได้เป็นผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้จัดทำโครงการของรัฐ การเริ่มต้นกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการสาธารณะ อาจเริ่มจากฝ่ายเอกชนเป็นผู้เสนอประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ หรืออาจเริ่มจากฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐส่งสัญญาณให้ฝ่ายเอกชนที่สนใจหรือต้องการเสนอตนเข้าคัดเลือกเป็นผู้ติดต่อเพื่อเสนอผลประโยชน์ หรือในบางกรณี อาจเริ่มด้วยการติดต่อสร้างความสัมพันธ์กันอยู่ก่อนระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง กับภาคเอกชนที่เป็นเครือญาติ หรือผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดทางธุรกิจ โดยเริ่มด้วยการวางแผนจัดตั้งข้อเสนอโครงการสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อเป็นหนทางในการได้มาซึ่งผลประโยชน์จากงบประมาณรัฐจำนวนมาก ซึ่งมีการวางแผนงาน ดำเนินการติดต่อและคัดเลือกบริษัทคู่ค้า หรือบริษัทที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอื่นๆ ที่ผลิตหรือหาวัตถุดิบหรือวัสดุที่มีคุณภาพต่ำหรือคุณภาพระดับกลาง ติดต่อบริษัทกับผู้เกี่ยวข้องที่พร้อมดำเนินการเมื่อประมูลโครงการได้ และเมื่อเตรียมความพร้อมเรียบร้อยแล้ว จึงเสนอโครงการเข้าสู่คณะรัฐมนตรี โดยนำเสนอถึงข้อดีและประโยชน์ของโครงการดังกล่าว ซึ่งหากฝ่ายบริหารเห็นชอบก็จะเข้าสู่กระบวนการจัดสรรงบประมาณในการจัดทำโครงการในที่สุด และเมื่อถึงขั้นตอนที่เปิดให้เอกชนเข้าประมูลหรือเสนอแผนงานเพื่อเข้าคัดเลือกเป็นผู้ดำเนินโครงการ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็น ผู้ร่วมกระทำผิดก็จะเสนอข้อกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้ข้อเสนอประโยชน์กับพวกพ้องที่ตนได้ติดต่อกันไว้ จนในที่สุดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการอาชญากรรมร่วมกันเพื่ออำนวยความสะดวกให้บริษัทที่ร่วมกระทำผิดสามารถได้รับคัดเลือกเป็นผู้ดำเนินโครงการ และในการจัดทำโครงการดังกล่าวย่อมต้องแบ่งเงินงบประมาณส่วนใหญ่ เพื่อแบ่งให้กับเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับที่เกี่ยวข้อง และเป็นผลกำไรของบริษัทที่ดำเนินการด้วย ซึ่งท้ายที่สุดก็ส่งผลให้คุณภาพวัสดุหรือคุณภาพของผลงานโครงการต่างๆ มีระดับต่ำ และทำให้เกิดปัญหาที่รัฐบาลต้องตามแก้ไขปัญหาในภายหลัง โดยใช้งบประมาณแผ่นดินจากส่วนอื่นมาเป็นงบที่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทุจริต ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการทุจริตในระดับต่ำลงมาและบริษัทเอกชนที่ดำเนินโครงการก็จะได้ผลกำไรอันเป็นเงินงบประมาณของรัฐ สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การทุจริตยังคงมีอยู่ เนื่องมาจากขาดผู้ที่จะให้ข้อมูล เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตนั้น เพราะคดีทุจริตในภาครัฐมีลักษณะเป็นอาชญากรรมซ่อนเร้น (Hidden Crime) ซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่จะมีผู้เสียหายจากการกระทำผิดมาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน เพื่อให้มีการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำผิด แต่การทุจริตคอร์รัปชันมักเป็นเรื่องรู้เห็นกันเฉพาะผู้ให้และผู้รับ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำเรื่องดังกล่าวออกมาเปิดเผยหรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน เพราะจะทำให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนเสียหายไปด้วย โดยเฉพาะพยานบุคคลเมื่อมีความสำคัญในคดีมากเท่าไร ก็มีโอกาสดูถูกดูแคลาน หรือประทุษร้ายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้กระทำความผิดต้องการขจัดผู้รู้เห็นเหตุการณ์ที่อาจพินิจความผิดของผู้กระทำผิดนั้นได้ หรือไม่ก็ทำให้พยานเกิดความเกรงกลัวจนกลับคำให้การของตน จากที่กล่าวมา จะพบว่าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในคดีทุจริตของประเทศไทยนั้น สามารถแยกได้เป็น 2 ประเด็น คือ

1. ประเด็นปัญหาด้านข้อเท็จจริง

1.1 คดีทุจริตส่วนใหญ่มักเกี่ยวพันกับผู้ที่มีอิทธิพล หรือผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานในระดับสูง ทำให้

ผู้ที่ทราบเบาะแส หรือข้อมูลมักไม่กล้าเปิดเผย หรือแจ้งความเพื่อให้มีการดำเนินคดี

1.2 การดำเนินการในคดีทุจริต มักจะหาหลักฐานในการกระทำผิดค่อนข้างยาก เนื่องจากผู้กระทำการทุจริต มักรู้ช่องทาง หรือช่องโหว่ในการดำเนินการต่างๆ ที่เอื้ออำนวยให้กระทำการทุจริตได้

1.3 การตรวจพบการทุจริต มักจะตรวจพบได้ช้า เพราะบางครั้งการทุจริตนั้น ไม่ส่งผลหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมที่เล็กน้อย

2. ประเด็นปัญหาด้านข้อกฎหมาย

2.1 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐใน คดีทุจริต คงมีเพียงแต่หลักการกว้างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลแจ้งเบาะแสด้วยการให้เงินรางวัลสินบน เช่น ระเบียบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตอบแทนผู้ทำคุณงามความดีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2443 มุ่งเน้นการกำหนดเงินสินบนในการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลที่ใกล้เคียงที่สุด ก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 แต่ก็เป็นการคุ้มครองพยาน คือ จะต้องได้เข้ามาเป็นพยานในคดีอาญาแล้วเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในขั้นก่อนการเข้ามาเป็นพยานในคดีอาญา

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อหาแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในคดีทุจริตที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย สาเหตุ และรูปแบบของการทุจริต รวมถึงอุปสรรคในการดำเนินคดีทุจริต
2. เพื่อศึกษาถึงบทบาท หน้าที่ และกฎหมาย

ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในคดีทุจริต

3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในต่างประเทศ เพื่อนำมาพิจารณาและปรับใช้ในการวางมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลของประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาถึงความแตกต่างของระหว่งพยานกับผู้ให้ข้อมูล และมาตรการในการคุ้มครองพยานกับมาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

5. เพื่อแสวงหาแนวทางในการวางมาตรการในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในคดีทุจริต ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมายเพื่อให้มีการนำข้อเสนอแนะนี้ไปพิจารณาดำเนินการวางมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐในคดีทุจริตต่อไป

สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต หลักการที่สำคัญคือ หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลหรือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไม่ชัดเจน มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ อันเป็นปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน รูปแบบการให้ข้อมูลและกระบวนการการกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างการเป็น ผู้ให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชัดเจน ผู้ให้ข้อมูลไม่มีความรู้ ความเข้าใจเพียงพอ ต่อการเป็นผู้ให้ข้อมูล ขาดการประชาสัมพันธ์ ทำการดูแลรับผิดชอบต่อผู้ให้ข้อมูลไม่ดีพอ เกิดความไม่ปลอดภัย และความไม่มั่นใจในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล ควรมีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การศึกษาวิจัยสนามประกอบ การวิจัยเอกสารและในส่วนที่เป็นการวิจัยภาคสนาม ได้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์

ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ

1. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

2. นำข้อมูลและแนวคิดที่รวบรวมได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาสรุปเพื่อกำหนดขอบเขตในการสร้างแบบสอบถามให้ครอบคลุมเนื้อหาของการศึกษา

3. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปให้อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิและอาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบ แก้ไขปรับปรุงเพื่อความเหมาะสมตรงตามเนื้อหา (Content Validity) ปรับปรุง แก้ไขภาษาและคำถามให้กระชับ ชัดเจน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ตอบ

4. นำแบบสอบถามที่แก้ไขปรับปรุงแล้วไปทดสอบเพื่อหาความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม โดยทดลองเก็บจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน แล้วจึงนำมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยต่อไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญของกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในคดีทุจริตการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมีความสำคัญเพราะบุคคลที่รู้ได้เห็นการกระทำผิด อันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบบุคคลเหล่านั้นได้รับการโต้ตอบก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินได้จึงต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลโดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญให้รัฐพิจารณาต่อไป

2. กฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริตในปัจจุบันสามารถคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลให้ได้รับความปลอดภัยได้ไม่เพียงพอทำให้ผู้ให้ข้อมูลไม่ประสงค์ที่จะให้ข้อมูลแก่รัฐเนื่องจากกลัวเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน

3. กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันในการคุ้มครองผู้ให้

ข้อมูลในคดีที่มีความผิดทางอาญา และมีความผิดในการทุจริตตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 ยังไม่มีความปลอดภัยต่อผู้ให้ข้อมูลเท่าที่ควรควรปรับแก้ การดำเนินการคุ้มครอง ให้มีมาตรการการที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้เห็นคุณค่าความเป็นมนุษย์มากกว่านี้ และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงมาตรการการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

4. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554 ควรชัดเจนเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

5. ระเบียบคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ.2554 ควรมีการเสนอคำตอบแทนผู้ให้ข้อมูลเพื่อเป็นแรงจูงใจมากกว่านี้ และควรเก็บข้อมูลให้เป็นความลับที่สุดเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ให้ข้อมูล

ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในคดีทุจริต

1. หลักการและแนวคิดทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต ควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เข้าใจความเป็นมนุษย์ให้มากกว่านี้ ที่สำคัญมาตรการทางกฎหมายต้องชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2. การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต ควรเพิ่มความมั่นใจแก่ผู้ให้ข้อมูลว่าจะได้รับความปลอดภัย ทำให้ผู้ให้ข้อมูลรู้สึกมีความสำคัญต่อคดีที่ตนเองเป็นผู้ให้ข้อมูลและควรจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ให้ข้อมูล และควรมีหน่วยงานเฉพาะด้านคอยดูแลให้การคุ้มครองตลอดเวลา

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในคดีทุจริต

1. ประเทศไทยควรมีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต เนื่องจากเป็นประเทศระดับ

ต้นๆ ของการเกิดคดีทุจริต การมีกฎหมายเฉพาะเรื่องจะช่วยแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในประเทศได้เป็นการจัดระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลให้มีมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น

2. กฎหมายเฉพาะเพื่อการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต ควรมีรายละเอียดความชัดเจนระหว่างการให้ข้อมูลและวิธีปฏิบัติเพื่อครอบคลุมถึงความปลอดภัยต่อหน้าที่การงานชีวิตและทรัพย์สินตลอดจนควรมีรางวัลค่าตอบแทนแก่ผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต

1. การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือพยานคดีทุจริตส่วนใหญ่แล้วผู้ให้สัมภาษณ์จะยังไม่เคยได้รับหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริต

2. ปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือพยานคดีทุจริตเกิดจากผู้มีอิทธิพลจึงยากแก่การปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติแต่ไม่ตรงตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และผู้บังคับบัญชาอาจมีคำสั่งไม่ชัดเจนเกิดการปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่คุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

3. กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลในคดีทุจริตเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการคุ้มครองเนื่องจาก งบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมีน้อยไม่เพียงพอและยังขาดความเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่กฎหมายที่บังคับใช้ไม่เด็ดขาดทำให้การดำเนินการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลไม่ชัดเจน

การอภิปรายผล

การให้ข้อมูลเป็นหลักการที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะผู้ให้ข้อมูลถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการเปิดเผยข้อมูลให้ปรากฏในสังคม ส่งผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อค้นหาความจริงให้ปรากฏต่อไปสำหรับการคุ้มครอง

ผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริตพบว่าปัญหาและอุปสรรคจะเกิดจากมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจนเมื่อพิจารณาจากการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอาจไม่ได้รับพิจารณาด้วยความเป็นธรรมเพราะผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเสียเอง การกำหนดกระบวนการให้ความคุ้มครองควรเหมาะสมที่ทางส่วนราชการจะนำไปถือปฏิบัติ การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อดูแลรับผิดชอบระบบคุณธรรมโดยทำหน้าที่ดูแลให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยของชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ให้ข้อมูล โดยอาจจะกำหนดมาตรการการให้ค่าตอบแทน รางวัล แก่ผู้ให้ข้อมูลคดีทุจริตคอยอำนวยความสะดวก เพื่อเป็นมาตรการสนับสนุนจูงใจให้มีการให้ข้อมูลอย่างกว้างขวางในสังคมต่อไป เช่น การชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูลเป็นหลักการที่เป็นไปเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ให้ข้อมูลได้รับเพราะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว คือ การให้สิทธิผู้ให้ข้อมูลเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ตามกฎหมายอื่นโดยมีข้อพิจารณาจากพื้นฐานของนโยบายสาธารณะ และประโยชน์ของสังคมและส่วนรวม อันเป็นค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อการลงโทษผู้กระทำความผิด และเพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำเช่นนี้อีก

ข้อเสนอแนะ

1. ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล กำหนดแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล กำหนดกฎเกณฑ์และดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้ข้อมูลแก่รัฐ

2. กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับข้อมูลตามอำนาจหน้าที่อันอยู่ในความรับผิดชอบของตน โดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลแก่รัฐที่คณะกรรมการกำหนด

3. กำหนดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจน รายละเอียดข้อเท็จจริงที่นำมาเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐนั่นเอง

4. การเยียวยาความเสียหายของผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ ควรกำหนดสิทธิการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดในเชิงลงโทษได้มีฐานในการคำนวณที่ชัดเจนเหมือนพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 คือให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการได้ตอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นตามที่ศาลเห็นสมควร

5. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้ข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะตามระบบการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่แล้ว ใช้บังคับครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นด้วย

6. ควรให้มีมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหลังจากสิ้นสุดคดีเนื่องจากผู้ให้ข้อมูลอาจไม่ได้รับความปลอดภัยควรหามาตรการการดูแลผู้ให้ข้อมูลไปตลอดเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

7. ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลเพื่อความมั่นใจเพื่อให้เกิดความชัดเจนในระบบกฎหมายไทยและส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุชนามัยและความปลอดภัยต่อสาธารณะ รวมทั้งการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมในสังคมไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- วรพจน์ วิศวพิชญ์. **หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- โสภิตา วีระกุลเทวัญ และคณะ. **วีรชนด้านคอร์รัปชัน 5 กรณีศึกษาของผู้ที่ชีวิตเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนรวม**. กรุงเทพมหานคร: ปาปรัสส์ พับลิเคชั่น, 2548.
- อุกฤษ มงคลนาวิน และคณะ. **ปัญหากฎหมายสำหรับประชาชนเกี่ยวกับการร้องทุกข์**. กรุงเทพมหานคร: เอส แอนด์ พี พรินท์, 2540.
- อุดม รัฐอมฤต. **รายงานวิจัยเรื่อง การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย**. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.
- สาวตรี สุขศรี. การคุ้มครองปลอดภัยของพยานในคดีอาญา, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2547), : 105-111.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วย มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554