

## บทที่ 2

### ความสำคัญของการเลือกตั้ง และแนวคิดการคุ้มครองพยานบุคคล

#### 2.1 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ในระบอบการเมืองที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของปวงชน ซึ่งคิดค้นขึ้นแทนระบบการปกครองที่ถือคติอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลใดบุคคลเดียวหรือคณะบุคคล โดยอ้างลัทธิเทวสิทธิหรือก้ออำนาจ หรือความมีคุณสมบัติพิเศษบางประการเป็นเครื่องมือให้ความชอบธรรมแก่ตนเองในการใช้อำนาจปกครอง

การเลือกตั้งเป็นหลักการสำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเริ่มแรก ซึ่งก็คือการให้พลเมืองจำนวนมากที่สุดใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ซึ่งก็มีอาจทำได้ในทางปฏิบัติเนื่องจากพลเมืองมีจำนวนมาก สดวิสัยที่จะจัดการปกครองตนเอง นอกจากนี้พลเมืองบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองที่เพียงพอ ในขณะที่ประชาชนบางส่วนต้องมีภาระหน้าที่ในการประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว การปกครองแบบประชาธิปไตย โดยตรงจึงได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นการให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty Power) ผ่านทางผู้แทน

##### 2.1.1 ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี

ในทางทฤษฎี กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ในความหมายนี้การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติแทนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democracy Theory) นี้ บ่งชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งรัฐบาลที่เข้ามาปกครองประเทศ

### 2.1.2 ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ

การเลือกตั้งในทางปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย อันเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติเชิงบังคับข้อ 21(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) ซึ่งสรุปใจความสำคัญไว้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจการปกครองของรัฐบาล เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลา ด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่านั้น และกระทำการลับ ด้วยวิธีการอื่นใดที่รับประกันได้ว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรี” ในแง่นี้ การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติหรือขั้นตอนที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และในทางปฏิบัตินี้ อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกได้เป็น 6 ประการ ประกอบด้วย

- 1) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง
- 2) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ ป้องกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่นี้การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือประชาชนในรัฐ ในอันที่จะกำหนดรัฐบาล
- 3) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) อันประกอบด้วยรัฐสภา รัฐบาลและศาลกับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra Structure) ซึ่งก็คือ ประชาชน โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิด ความเชื่อ และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นพันธะสัญญาที่รัฐบาลจำต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้ นโยบายของรัฐนี้นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
- 4) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก และขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจรุนแรงทางการเมือง การปฏิวัติรัฐประหาร เมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์ การเลือกตั้งในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

5) การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึกในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมีสิทธิหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือเป็นกิจของพลเมืองที่พลเมืองในประชาคมการเมืองต้องปฏิบัติ

6) การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกลมกลืนทางการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสารถ่ายทอดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกันจนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองร่วมในที่สุด

## 2.2 ระดับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งของประเทศไทย เป็นกระบวนการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองประเทศไทยด้วยการให้ประชาชนออกเสียงเลือกบุคคลที่เห็นสมควร และประเทศไทยนั้นมีการเลือกตั้งหลายระดับ ซึ่งแบ่งออกได้ดังนี้

### 2.2.1 การเลือกตั้งระดับชาติ

การเลือกตั้งระดับชาติ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา มีสาระสำคัญดังนี้

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 375 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 125 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ<sup>1</sup> การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งและการกำหนดเขตเลือกตั้ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 93.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 94.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งเสียง พรรคการเมืองหนึ่งจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนทุกเขตเลือกตั้ง หรือจะส่งเพียงบางเขตเลือกตั้งก็ได้<sup>3</sup>

สำหรับวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวม 150 คน โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน และสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งในกรณีที่มีการเพิ่มหรือลดจังหวัดในระหว่างวาระของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งหรือสรรหาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง แล้วแต่กรณี ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่<sup>4</sup> การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>5</sup> โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาบุคคล<sup>6</sup> และให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาบุคคล

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 95.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 111.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 112.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 113.

ที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา<sup>7</sup>

สรุปได้ว่า จำนวนผู้แทนราษฎรนั้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 125 คน ส่วนสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง 76 คนและมาจากการสรรหาจากภาคส่วนต่างๆ จำนวน 74 คน

### 2.2.2 การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น<sup>8</sup>

การเลือกตั้งท้องถิ่น คือ ระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเลือกผู้บริหารท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่ตนเองอยู่อาศัยได้ โดยประชาชนจะเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารองค์กรต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ และยังสามารถที่จะเลือกตัวแทนอีกส่วนหนึ่ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณเพื่อใช้พัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ และคอยตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารที่ได้เลือกเข้าไปได้อีกด้วย ตัวแทนส่วนนี้ ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่น

ประเทศไทย มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นครั้งแรก คือ การเลือกตั้งผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2521 โดยกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแรกที่น่าระบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงมาใช้ ภายหลังจากต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ หลายรูปแบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2547 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ

การจัดการเลือกตั้ง แบ่งออกได้ดังนี้

#### 1) ผู้บริหารท้องถิ่น

(1) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 1 คน ได้แก่ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 114.

<sup>8</sup> การเลือกตั้งท้องถิ่น. (2555). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=nonthaburi&SiteMenuID=1543>. [2555, เมษายน 1].

ผู้บริหารท้องถิ่น โดยเลือกได้ 1 คน ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ผู้บริหารเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี มี 1 คน มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเลือกได้ 1 คน ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

(3) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มี 1 คน ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเลือกได้ 1 คน ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

## 2) สมาชิกสภาท้องถิ่น

(1) สมาชิกสภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดไว้ ดังนี้

(1.1) จังหวัดใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง มีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้ยี่สิบสี่คน

(1.2) จังหวัดใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง มีราษฎรเกินห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

(1.3) จังหวัดใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง มีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

(1.4) จังหวัดใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง มีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน

(1.5) จังหวัดใดมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง มีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

(2) สมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลไว้ดังนี้

(2.1) เทศบาลตำบล มีสองเขตเลือกตั้ง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน

(2.2) เทศบาลเมือง มีสามเขตเลือกตั้ง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คน

(2.3) เทศบาลนคร มีสี่เขตเลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน

(3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเลือกได้เขตเลือกตั้งละ 2 คน ทั้งนี้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง มีสมาชิกได้เขตเลือกตั้งละ 2 คน

### 2.3 ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดการการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้จัดการเลือกตั้งทั่วไปหลายครั้ง ภายใต้การกำกับดูแลและการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย และในแต่ละครั้งมักจะเกิดปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง จนทำให้เกิดความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมอยู่เสมอ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น หนึ่งในความพยายามดังกล่าวคือ ความต้องการที่จะจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

ต่อมาภายหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ความคิดเกี่ยวกับการมี “องค์กรกลาง” ขึ้นมาสอดส่องดูแลความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งได้เกิดขึ้น และเพิ่มมากขึ้นตามกระแสของพัฒนาการทางเศรษฐกิจและความเป็นเบงเบนของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งและการใช้อิทธิพลเบงเบนผลการเลือกตั้ง ซึ่งก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและควบคุมการจัดการเลือกตั้งเช่นในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นมาเพื่อดำเนินการเลือกตั้งและควบคุมการจัดการเลือกตั้ง ได้แก่

#### 2.3.1 คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2519

ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้งของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2519 มีหน้าที่สังเกตการณ์

ความเรียบร้อยของการเลือกตั้ง โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้จัดให้มีอาสาสมัคร เพื่อสังเกตการณ์การเลือกตั้งในครั้งนั้น

นอกจากนั้น รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง มีชื่อเรียกเป็นทางการว่า “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” โดยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริตและยุติธรรม และเป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีศาสตราจารย์ กำธร พันธุลาภ เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้งเอาไว้ข้อหนึ่งว่า “ควรแยกคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ แต่มีอำนาจหน้าที่สั่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยได้ และตัวกรรมการอำนวยการเลือกตั้งควรมาจากผู้แทนพรรคการเมือง ข้าราชการหน่วยงานต่างๆ หรือข้าราชการบำนาญ และอาจารย์มหาวิทยาลัย”

### 2.3.2 องค์กรกลางการเลือกตั้ง พ.ศ. 2535

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2535 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งขึ้น ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง” ถูกต้องขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความถูกต้อง บริสุทธิ์ และยุติธรรม กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เป็นองค์กรที่อยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยกระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังที่เคยปฏิบัติมา ด้วยเหตุนี้ องค์กรกลางจึงเป็นเพียงผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง และกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจในการเลือกตั้งเท่านั้น

คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางไว้ดังนี้

(1) ติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการของการเลือกตั้งทั่วไป  
 (2) รับคำแจ้งเหตุของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือประชาชนทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลใดๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการการเลือกตั้ง และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง



(4) เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อสอดส่องดูแลการใช้สิทธิเลือกตั้งและกระบวนการทำงาน

(5) ศึกษากระบวนการเลือกตั้งและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลเพื่อช่วยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจหน้าที่

(7) จัดสรรงบประมาณและอนุมัติระเบียบการเงินและระเบียบการปฏิบัติงานต่างๆ

(8) ทำรายงานผลการศึกษาและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป ต่อนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง

หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าวขึ้นมา ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้น องค์กรกลางการเลือกตั้งถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรแบบเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง โดยเฉพาะหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง และองค์กรกลางการเลือกตั้งได้จัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่เสนอต่อรัฐบาลแล้ว องค์กรกลางการเลือกตั้งก็จะยุบเลิกไป

### 2.3.3 คณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ผ่านไป เกิดความตื่นตัวทางการเมืองกลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งเล็งเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำเป็นต้องมีการทบทวนโครงสร้างระบบการเมืองการปกครองเสียใหม่ จึงนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐสภา ปฏิรูปการเมืองโดยให้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยเร็วที่สุด

รัฐบาลในสมัยนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ คพป. มีศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่ง คพป. ก็ดำเนินการจนแล้วเสร็จนำเสนอเป็นรายงานต่อรัฐสภา ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2538 รัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรี สมัยนั้นได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางต่อรัฐบาล

จากประสบการณ์ขององค์กรกลางการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่มีฐานในทางกฎหมายที่ชัดเจน จนไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรกลางจึงทำสรุปผลงานของการปฏิบัติการกำกับ ดูแลการเลือกตั้งที่ผ่านมา พร้อมทั้งเรียกร้องให้มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เพื่อให้องค์กรนี้มีน้ำหนักและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้ง ปรากฏว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว การร่างรัฐธรรมนูญก็แตกต่างจากอดีตหลายประการ โดยเฉพาะการเริ่มต้นด้วยการจัดทำกรอบความคิดเบื้องต้นของการยกร่างเพื่อนำไปปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรอบความคิดดังกล่าวได้นำสภาพปัญหาอันเป็นธรรมดาภิบาลในสังคมไทยขึ้นเป็นโจทย์และหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนหลักการสำคัญที่ควรกำหนดในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

กรอบความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะปฏิรูปการเมืองให้เป็นธรรมดาภิบาล แท้จริงแล้วมี 3 แนวคิดหลัก คือ

ประการแรก การปรับปรุง “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปรับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ให้เป็นประชาธิปไตยที่พลเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งกระบวนการ (Participatory Democracy) ซึ่งกระทำโดยขยายการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของพลเมืองให้มากขึ้น และเป็นจริงได้ในชีวิตจริง รวมทั้งการขยายการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหารจัดการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังที่นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการยกร่างกล่าวไว้ว่า “การมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สามารถสัมผัสจับต้องได้ในความรู้สึกและวิถีชีวิตตามปกติของประชาชนคนไทย ย่อมจะเป็นสิ่งที่กระตุ้นเตือนให้ทุกคนมีความตระหนักในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่จะไม่ยินยอมสยบให้กับการใช้อำนาจรัฐที่เกินเลยหรือไม่ชอบธรรมด้วยประการใดๆ โดยเหตุที่การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้ ถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างโดยตลอด รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงควรเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็น “ธรรมนูญแห่งอำนาจ” ซึ่งจัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นข้ออ้างบังหน้าในการยึดกุมอำนาจรัฐกันอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดดังที่เป็นมาในอดีต”

ประการที่สอง การทำให้ภาครัฐทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและความสุจริต เป็นภาครัฐที่โปร่งใส สุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยวาง

มาตรการป้องกันการซื้อเสียงและที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้องค์กรตรวจสอบและกระบวนการควบคุมฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภท และสามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ ดังที่นายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวว่า “จากมุมมองทางการเมือง ปัญหาการซื้อสิทธิ ขายเสียงและปัญหาทุจริต คอรัปชั่นของนักการเมืองที่ติดตามมา เป็นต้นเหตุและผลพวงของสภาวะวิกฤติดังกล่าว ดังนั้น การจะแก้ปัญหของสังคมไทยให้ได้ผลจริงจึงและสถาพรนั้นจึงต้องกระทำการหลายด้านไปพร้อมๆ กัน โดยเริ่มต้นที่การปฏิรูปการเมืองก่อน

“การปฏิรูปการเมือง” หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบ หรือทุจริตด้วยประการใดๆ ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองตามนัยของผมจึงต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน และจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยนัยที่ว่านี่คือการปฏิรูปการเมืองที่บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง จึงมิใช่เป็นการพยายามทำให้คนเลวกลับกลายเป็นคนดี แต่เป็นการหาหนทางป้องกันมิให้คนชั่ว คนเลวมีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองได้โดยความร่วมมือร่วมใจกันของประชาชนคนไทยทั้งชาติ

ประการที่สาม ก็คือ การปรับปรุงระบบการเมืองและระบบราชการที่ไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพ ให้เป็นระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเสถียรภาพ (Stability) และประสิทธิภาพ (Effectiveness) ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เข้มงวดทางกฎหมายจากองค์กรต่างๆ และการตรวจสอบทางการเมืองจากสื่อมวลชนและสาธารณชน ในเรื่องนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวว่า “... จะต้องจัดวางระบบใหม่ให้คนที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบการเมืองได้ และเมื่อเข้าสู่ระบบการเมืองแล้ว ระบบจะต้องเอื้ออำนวยให้บุคคลนั้นสามารถมีศักยภาพที่จะจัดการสังคมไทยให้เป็นสุขอย่างมีประสิทธิภาพได้ และที่สุดจะต้องมีระบบตรวจสอบเพื่อควบคุมมิให้บุคคลที่จะเข้าสู่ระบบการเมืองแล้วนั้นดำเนินบทบาทหน้าที่ในทางมิชอบธรรมได้ อันจะทำให้เกิดความดีทางการเมืองที่จะกำหนดค่านิยมมีทั้งความชอบธรรม (Legitimacy) ประสาน ไปกับการมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในที่สุด”

ในที่สุดประเทศไทยก็ได้รับรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองที่อิสระที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงบัญญัติให้เรื่อง “คณะกรรมการเลือกตั้ง” ไว้ในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 4 ของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ มาตรา 136-148 นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าของการเลือกตั้งในประเทศไทยครั้งสำคัญ ซึ่งเดิมจากระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่

ในการจัดการเลือกตั้งตลอดมา โดยรับต้นแบบมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของหลายประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น

2.3.4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>9</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดจากการสรรหาและคัดเลือกโดยวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เมื่อผ่านการคัดเลือกจะต้องนำเสนอชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้ง 4 คน

โดยแต่ละคนจะสามารถดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว โดยมีวาระคราวละ 7 ปี โดยจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อหมดวาระหรือเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์

ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครคัดเลือกเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- 1) ต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- 2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ
- 3) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ
- 4) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น
- 5) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผล

กำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

๑) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่หลักในการควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. มีดังนี้<sup>10</sup>

- 1) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย
- 2) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่

ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 181

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 229.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 236.

3) กำหนดมาตรการและการควบคุมบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินของรัฐ การใช้จ่ายเงิน รวมทั้งการตรวจสอบบัญชี

4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ตามมาตรา 235 วรรคสอง

5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 235 วรรคสอง

6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

7) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

8) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชน

9) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10

1) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีรวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

2) ออกประกาศจำเป็น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

3) วางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกหาเสียงเลือกตั้ง

4) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 25

5) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของพรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

6) วางระเบียบหรือให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ

(2) ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือนุเคราะห์ของรัฐ เพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสที่ขัดแย้งกันในการการเลือกตั้ง

7) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคมเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ให้แก่พรรคการเมือง

8) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

9) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

10) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

11) ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงหรือส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง

12) สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่

13) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผลการออกเสียงประชามติ

14) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

15) วางระเบียบเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนสหประชาชาติ กงคมนตรี หรือการออกเสียงประชามติ

16) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอยู่ 3 ประการ ที่ครอบคลุมทั้งด้านบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ได้แก่<sup>11</sup>

ด้านบริหาร คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

ด้านตุลาการ คือ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครและสมาชิกสภาที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

ด้านนิติบัญญัติ คือ การออกระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

## 2.4 ผลของการทุจริตการเลือกตั้ง

สำหรับการลงโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง ได้แก่<sup>12</sup>

### 2.4.1 ใบเหลือง

การให้ใบเหลืองแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น เช่นการซื้อสิทธิและขายเสียง การแจกเงินและสิ่งของ เป็นต้น แต่เป็นการทุจริตที่ไม่ปรากฏหลักฐานที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครได้เป็นคนกระทำด้วยตนเอง

<sup>11</sup> สำนักคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2555). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.ect.go.th/thai/ect/ect3.html>. [2555, เมษายน 1].

<sup>12</sup> สมศักดิ์ จันทร์กุล. (2549). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง: ศึกษากรณีกลไกควบคุมการดำเนินการเลือกตั้ง*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บยส.)” รุ่นที่ 9 วิทยาลัยการยุติธรรม. หน้า 30.

แต่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จึงลงโทษ ด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งผู้สมัครที่ได้ใบเหลืองยังสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้

#### 2.4.2 ใบแดง

การให้ใบแดงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หมายความว่า ได้มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริต การเลือกตั้งเกิดขึ้นเช่นเดียวกับกรณีการให้ใบเหลืองแต่แตกต่างกันที่ผู้สมัครเป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมรู้เห็น การทุจริตนั้น จึงมีผลให้ต้องเสียสิทธิทางการเมือง และถูกตัดสิทธิให้เสมือนเป็นผู้ไม่ได้รับการเลือกตั้ง แม้ได้รับคะแนนเสียงการเลือกตั้งอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับเลือกตั้งก็ตาม

ผู้สมัครคนใดที่ได้รับใบแดงจะถูกดำเนินคดีทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง กล่าวคือ ต้องถูกฟ้องในความผิดซึ่งมีโทษทางอาญาและถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยศาลมีกำหนด 10 ปี ส่วนคดีแพ่ง ต้องถูกฟ้องให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่นั้นด้วย

#### 2.4.3 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คือ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการอันมิชอบ ด้วยกฎหมายให้ตนได้รับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชายเสียง การเล่นพนันขั้นต่อผลการเลือกตั้ง ทำบัตรเลือกตั้งให้เป็นบัตรเสีย ขนคนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย เป็นสิทธิที่จำกัดไว้เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทำให้พลเมืองที่เคยใช้สิทธิดังกล่าวไม่อาจใช้สิทธินี้ได้อีกต่อไป การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงมีลักษณะ “เป็นการพรากความเป็นพลเมืองไปจากบุคคล”<sup>13</sup> นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้ง” นั้น ประกอบด้วยสิทธิในทางการเมือง 2 ประการ คือ “สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นสิทธิในทางกระทำ (Active Right) และ “สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นสิทธิในทางไม่กระทำ (Passive Right)<sup>14</sup>

ปัจจุบันองค์กรที่เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีหลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งก่อนประกาศผลเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเมื่อมีการยุบพรรคการเมืองนั้น

<sup>13</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549, 25 ตุลาคม). การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลังหลังกนิตรัฐและศักดิ์ศรีนักกฎหมายไทย. *มติชนรายวัน*. หน้า 7.

<sup>14</sup> คณิต ฒ นคร. (2550). *ปัญหากฎหมายย้อนหลังในคดียุบพรรค*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 72-73.



เนื่องจากกระทำการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยและกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ โดยวิธีที่ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจ และในส่วนศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหลังประกาศผลเลือกตั้งเพียงแต่ศาลฎีกามีอำนาจในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ศาลอุทธรณ์มีอำนาจในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การกระทำที่เป็นเหตุในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งปรากฏในกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ ตามรัฐธรรมนูญการกระทำดังกล่าวมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง เนื่องจากกระทำการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักประชาธิปไตย เช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

## 2.5 แนวความคิดในการคุ้มครองพยานบุคคล

ตามที่กล่าวมาแล้วถึงความสำคัญของพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานวัตถุ และพยานบุคคลจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้เกิดความยุติธรรมทางอาญา แต่พยานหลักฐานที่เป็นพยานเอกสาร หรือพยานวัตถุนั้น เมื่อแรกเริ่มในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พยานหลักฐานประเภทนี้ก็จะถูกรวบรวมและจัดเก็บโดยพนักงานสอบสวนเป็นอย่างดี และอาจจะมีการถ่ายภาพ หรือบันทึกไว้อย่างเป็นระบบ ดังนั้นการทำลายพยานหลักฐานที่เป็นพยานเอกสารหรือพยานวัตถุจึงกระทำได้ยาก แต่สำหรับพยานบุคคลพบว่าปัญหาของพยานบุคคล รวมทั้งปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในคดีอาญามีสาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่กล้ามาเป็นพยานในศาล หรือปัญหาที่พยานบุคคลให้การบิดเบือนความจริง มักจะมีสาเหตุมาจากความหวาดกลัวอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของตนและของบุคคลที่ใกล้ชิดกับพยานจากการคุกคามข่มขู่ ของบุคคลที่มีส่วนได้เสียในคดี ซึ่งอาจเป็นผู้มีอิทธิพล หรือญาติพี่น้องของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เมื่อพยานบุคคลเกิดความหวาดกลัวจนไม่กล้ามาบอกความต่อศาล ผลที่เกิดขึ้นคือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมได้รับผลกระทบ ผู้กระทำความผิดยังคงลอยนวลและกลับเข้าสู่สังคม โดยไม่ถูกลงโทษแต่ประการใด

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดแนวความคิดในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา โดยคำนึงถึงปัญหาว่าในการพิสูจน์ความผิดข้อเท็จจริงในคดีอาญา หากไม่มีพยานบุคคลมาพิสูจน์ยืนยันการ



ความคิดในการนำผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระบวนกรมาลงโทษ พยานสำคัญในคดีที่เป็นคำเบิกความ จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง รัฐจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของพยานในการ มาปรากฏตัวของพยานจนกระทั่งเบิกความเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยรัฐจะต้องมีมาตรการคุ้มครองพยาน ที่มีประสิทธิภาพพอที่จะทำให้พยานหันมาให้ความร่วมมือและเป็นพยานให้รัฐ ดังนั้นการคุกคาม การ ข่มขู่ การทำร้าย หรือขัดขวางด้วยวิธีใดๆ แก่พยานเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของกระบวนการ ยุติธรรมถือว่าเป็นความคิดทางอาญา และยังเป็นความคิดต่อกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย ซึ่งนอกจาก การคุ้มครองพยานจะเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้วยังเป็นการส่งเสริมความ ร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา โดยเฉพาะคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐผู้เสียหายหรือไม่ โดยรัฐนั้นๆ พยายามหามาตรการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองพยานที่มี ประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา ในกรณีที่รัฐตนตกเป็น ผู้เสียหาย หากการใช้มาตรการคุ้มครองพยานของรัฐตนไม่มีประสิทธิภาพ รัฐที่พยานรู้เห็นถึงการ กระทำหรือมีถิ่นที่อยู่ หรือรัฐเจ้าของสัญชาติของพยานก็อาจไม่ส่งพยานเข้ามาเบิกความในรัฐนั้นๆ แต่ ถ้าหากรัฐผู้เสียหายมีมาตรการคุ้มครองพยานที่มีประสิทธิภาพ รัฐที่พยานรู้เห็นในการกระทำหรือมีถิ่นที่อยู่ หรือรัฐเจ้าของสัญชาติของพยานก็คงไม่ขัดข้องในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา โดยยินยอมให้พยานนั้นๆ มาเบิกความในรัฐผู้เสียหายนั้นๆ

### 2.5.1 การคุ้มครองพยานในระบบกฎหมาย Common Law

ประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น บทบาทของศาล พนักงานอัยการจะไม่ชัดเจนในการอำนวยความสะดวกให้ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรม พนักงานอัยการจะทำหน้าที่ในลักษณะนายความฝ่ายโจทก์ หรือนายฝ่ายรัฐ เท่านั้น<sup>16</sup> โดยศาลจะวางเฉยและคอยรับฟังเพียงพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ โดยวิธีถามค้าน (Cross Examination) เป็นหลักในการค้นหาความจริงเนื่องจากประเทศเหล่านี้ใช้ระบบการดำเนิน คดีอาญาโดยประชาชน<sup>17</sup>

การที่บทบาทของศาล พนักงานอัยการไม่ชัดเจนในการอำนวยความสะดวกให้ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในการคุ้มครองพยานและผู้เสียหาย เนื่องจากประเทศที่

<sup>16</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). *กระบวนการยุติธรรมบทเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 219.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

ใช้ระบบกฎหมาย Common Law โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา มี United States Marshals ทำงานเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานและช่วยเหลือผู้เสียหาย โดยประสานงานบังคับใช้กฎหมายร่วมกับพนักงานอัยการทุกขั้นตอน

เนื่องจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ในการดำเนินคดีจะใช้ระบบกล่าวหา (Adversary System) ได้ให้ความสำคัญต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้รับความคุ้มครองโดยบุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีได้ ทำให้สภาพของบุคคลดังกล่าวพ้นจากวัตถุแห่งการชักฟอกมาเป็นประธานในคดี โดยยกฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เท่าเทียมโจทก์ มีการใช้บทสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้มีการพิสูจน์ความจริงในศาล (Presumption of innocence) ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง (The Privilege Against Self in Crimination) ซึ่งเป็นหลักประกันของระบบกล่าวหา

#### 2.5.2 การคุ้มครองพยานในระบบกฎหมาย Civil Law

ประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย Civil Law เช่น ประเทศไทยหรือประเทศเยอรมัน ในการดำเนินคดีอาญาจะมีลักษณะไต่สวน (Inquisitorial System) อย่างชัดเจน ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาลต่างมีหน้าที่ค้นหาความจริงให้ปรากฏด้วยตนเอง

การที่บทบาทของพนักงานอัยการ ศาล มีความชัดเจนในการค้นหาความจริงให้ปรากฏด้วยตนเองนั้น ในการคุ้มครองพยานและผู้เสียหายในเรื่องต่างๆ จะมีลักษณะเป็นภาวะวิสัย (Object) ศาลและพนักงานอัยการในระบบนี้จึงมีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง โดยศาลเป็นผู้มีหน้าที่ตามพยานด้วยตนเอง การพิจารณาเป็นการลับในคดีอาชญากรรมร้ายแรง พนักงานอัยการเรียกค่าชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในการนำมาตราการคุ้มครองพยานใดๆ มาใช้ ศาลจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ เป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ หน้าที่ของศาลที่จะดำเนินการต่อการกระทำความคิดทางอาญา ในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรม สิทธิของจำเลย ที่จะมีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งรวมถึงโอกาสที่จะซักถามพยาน รวมทั้งหน้าที่ในการคุ้มครองพยานในกรณีที่เป็น รวมทั้งกรณีที่จะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อพยาน

### 2.6 มาตรการของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคล

เนื่องจากการกระทำผิดได้พัฒนาจากรูปแบบของอาชญากรรมธรรมดาไปสู่รูปแบบองค์กรอาชญากรรมมีการทำงานเป็นเครือข่าย กำหนดหน้าที่และวางแผนงานอย่างเป็นระบบ การกระทำผิดได้แพร่หลายกระจัดกระจายมีความเกี่ยวโยงไปในหลายๆ รัฐ ในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่สังคมโลกโดยรวม ไม่ใช่แค่ประเทศที่มีความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น ความยากลำบากในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา คือ รัฐต่างๆ ไม่มีพยานมาให้การในชั้นสอบสวนจนถึงในชั้นศาลเพื่อเป็นพยานพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิด หรือผู้ร่วมกระบวนการ เมื่อสมาชิกคนหนึ่งถูกจับก็จะมีสมาชิกคนอื่นๆ ดำเนินการกระทำผิดต่อไป แม้ผู้เป็นหัวหน้าถูกจับกุมองค์กรอาชญากรรมก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยมีปัจจัยหลายๆ อย่างหนุนนำ ไม่ว่าจะเป็นรายได้หรือทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมซึ่งได้จากการกระทำผิดมีมากมายมหาศาล ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการคุกคาม ช่มชู้ เป็นไปอย่างไร้ขอบเขตจำกัด เพราะหากสามารถทำการคุกคาม ช่มชู้ พยานได้ โอกาสที่สมาชิกหรือผู้ร่วมกระบวนการจะถูกลงโทษมีน้อยมาก เนื่องจากรัฐไม่มีพยานมาให้การหรือมีพยานมาให้การแต่ให้การบิดเบือนต่อความจริงจึงไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิด หรือผู้ร่วมกระบวนการได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหามาตรการในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อจัดการดำเนินการตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรอาชญากรรม กล่าวคือ เมื่อมีบุคคลในกลุ่มถูกดำเนินคดี การกำจัดหรือช่มชู้บุคคลที่จะมาเป็นพยาน หรือบุคคลในครอบครัว หรือคนใกล้ชิดของพยาน หรือหากไม่สามารถขัดขวางไม่ให้พยานเบิกความในศาลได้ก็จะฆ่าพยาน หรือบุคคลดังกล่าวในภายหลังเพื่อการแก้แค้นและการแสดงให้เห็นถึงผลของการที่พยานไม่ยอมฟังคำขู่ของพวกเขา<sup>18</sup> รัฐจึงต้องหาทางจัดวัตถุประสงค์หลักขององค์กรอาชญากรรมดังกล่าวให้ได้ เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยให้กับพยานบุคคล โดยมีหลักการพิจารณาและการใช้มาตรการของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคล ดังนี้

### 2.6.1 การพิจารณาการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคล

การพิจารณาของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคล ซึ่งในแต่ละรัฐนำมาปรับใช้ภายใต้หลักการที่ว่า “พยานบุคคลจะไม่ให้การ โดยปราศจากการคุ้มครองจากภยันตราย หรือการตอบแทนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทางอาญา” นอกจากนั้นยังมีการศึกษาความผิดมูลฐานที่นำไปสู่การนำมามาตรการคุ้มครองพยานมาใช้ คำจำกัดความของพยานบุคคล กำหนดระยะเวลาคุ้มครอง การสิ้นสุดระยะเวลาการคุ้มครอง โดยมีการพิจารณาของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคลประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

#### 1) ความรุนแรงของการกระทำผิด

<sup>18</sup> วันชัย รุจนวงศ์. (2537). “มาตรการคุ้มครองพยานบุคคล”. *วารสารอัยการ*, ปีที่ 17, ฉบับที่ 201. หน้า 101.

- 2) ความสำคัญของพยาน
- 3) ภัยอันตรายที่พยานอาจได้รับ
- 4) ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับพยานบุคคล
- 5) ผลประเพณีทางจิตวิทยาถึงความเหมาะสม
- 6) วิธีการอื่นในการให้ความคุ้มครอง
- 7) ประวัติอาชญากรรมของพยาน
- 8) ความยินยอมของพยานหรือบุคคลที่มีอำนาจให้ความยินยอม

โดยทั้งนี้รัฐต่างๆ มักจะกำหนดบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองได้แก่พยาน และบุคคลที่ใกล้ชิดกับพยาน ซึ่งมีผลต่อการให้การของพยาน

#### 2.6.2 การใช้มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคล

ในการใช้มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยกับพยานบุคคลที่มีประสิทธิภาพของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นแล้วแต่กรณี หากกรณีมีความคาดการณได้ว่าการคุกคาม ข่มขู่พยานไม่ถึงขั้นรุนแรงพอก็จะให้ความคุ้มครองพยานได้ โดยไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้วิธีเปลี่ยนชื่อนามสกุล หรือที่อยู่อาศัย เพียงแต่จัดให้พยานอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็พอในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่หากการคุกคาม ข่มขู่ ถึงขั้นรุนแรงมาก รัฐก็ควรใช้มาตรการพิเศษมาเสริมในการให้ความคุ้มครองพยาน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการใช้มาตรการของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคลมีอยู่สองอย่างดังนี้

##### 1) การใช้มาตรการทั่วไป

ในเบื้องต้นรัฐสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการให้ความปลอดภัยกับพยานบุคคลตามวิธีการตามปกติ เช่น ให้พยานชี้ตัวผู้ต้องหาผ่านทางกระจกโดยไม่ให้เห็นหน้าจำเลย ให้จำเลยอยู่ในความควบคุมของรัฐ หากจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน การไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว การใช้เทคโนโลยีโดยวิธี VDO Conference มาใช้ในการสืบพยาน การบัญญัติกฎหมายให้บุคคลรับผิดชอบในการกระทำที่ยุ่งเหยิงต่อพยาน เป็นต้น สำหรับการให้จำเลยอยู่ภายใต้ควบคุมดูแลของรัฐ อันเป็นการลดความเสี่ยงภัยในความปลอดภัยของพยานได้ระดับหนึ่ง นอกจากนี้แล้วหลายประเทศมักจะกำหนดวิธีการให้พยานบุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องขอความยุติธรรมจากรัฐในการใช้มาตรการทั่วไป โดยมีแบบฉบับของแต่ละประเทศ 2 วิธี ดังนี้

(1) การย้ายพยานหรือผู้ใกล้ชิดไปอยู่ในสถานที่ปลอดภัย โดยจำเลยหรือผู้ต้องหาไม่สามารถพบเห็นได้

## (2) การให้พยานเปลี่ยน ชื่อ-นามสกุล ชั่วคราว

## 2) การใช้มาตรการพิเศษ

การที่หลายประเทศจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน สืบเนื่องมาจากปัญหาองค์กรอาชญากรรม ซึ่งมีการพัฒนาในลักษณะข้ามชาติมักจะมีเครือข่ายในการกระทำผิดหลายๆ รัฐมักมีการคุกคาม ข่มขู่ ทำร้าย กำจัดพยาน หรือผู้ใกล้ชิด มีการกดดันพยานไม่ให้พยานไปให้การต่อเจ้าหน้าที่หรือศาล แม้สมาชิกผู้กระทำผิดจะถูกจับได้ก็ยังมีสมาชิก หรือผู้กระทำผิดอย่างต่อเนื่อง การสืบสวนสอบสวนเพื่อเอาผิดต่อผู้กระทำผิด หรือผู้ร่วมขบวนการจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความใกล้ชิดกับการกระทำผิด โดยเฉพาะในขั้นตอนการให้การเป็นพยานในศาล จึงมีการกันผู้ร่วมกระทำผิดเป็นพยานเพื่อสืบสาวไปให้ถึงผู้บงการหรือตัวการสำคัญ จำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมดังกล่าว โดยการคัดเลือกพยานบุคคลเข้าสู่ความดูแลของรัฐ โดยพิจารณาจากพยานที่มีโอกาสได้รับความเสี่ยงภัยและพิจารณาพร้อมกับปัจจัยอื่น เนื่องจากรัฐมีข้อกำหนดให้ด้านงบประมาณและบุคลากร<sup>19</sup> รัฐต่างๆ จะใช้มาตรการพิเศษในการให้ความคุ้มครองพยาน โดยจะใช้วิธีการที่แตกต่างกัน แต่วิธีการที่ได้ผลให้พยานอยู่ในความคุ้มครองของรัฐก็โดยการจัดในรูปโครงการ ซึ่งมีหลักการสำคัญในการจัด โครงการของรัฐในการให้ความคุ้มครองพยานดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

(1) รัฐให้ความคุ้มครองพยานรวมถึงผู้ใกล้ชิดพยานที่จะมาเบิกความในระหว่างพิจารณา รวมทั้งเบิกความแล้ว

(2) รัฐให้ความคุ้มครองพยานในความคิดที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม เช่น การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ หรือความผิดอุกฉกรรจ์ หรือในกรณีที่พยานได้รับการคุกคาม ข่มขู่

(3) รัฐให้ความคุ้มครองพยานโดยการเปลี่ยนแปลงชื่อ นามสกุล การย้ายที่อยู่ การให้ความสะดวกต่อพยาน การให้ความคุ้มครองความปลอดภัย การจัดหาค่าใช้จ่ายตามสมควร การรักษาความลับข้อมูลของพยาน หรือสิ่งที่ใช้ยืนยันตัวพยาน

(4) รัฐจะใช้หลักการพิจารณาในการให้ความคุ้มครองพยานจากความรุนแรงของคดี ความสำคัญของพยานในคดี ภัยอันตรายที่อาจได้รับ ผลประเมินด้านจิตวิทยา ความเสี่ยงภัยของสังคม การคุ้มครองด้วยวิธีอื่นที่เหมาะสม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการคุ้มครอง

<sup>19</sup> ประยุทธ์ แก้วภักดี. (2542). การคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลในคดีอาญา. นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 36.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-38.

(5) รัฐจะใช้วิธีการคุ้มครองพยานโดยจัดทำบันทึกข้อตกลงโดยรัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองพยานรวมถึงผู้ใกล้ชิดตามความจำเป็นและสมควร และพยานมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับรัฐในการให้ข้อมูล หลักฐาน การเปิดเผยข้อมูลทั้งทางกฎหมายและหนี้สิน รวมทั้งให้ความร่วมมือกับรัฐในกรณีอื่นๆ ตามความจำเป็น

(6) รัฐดำเนินการไม่เปิดเผยข้อมูลอื่นที่ยืนยันตัวตนบุคคลเป็นการป้องกันพยานจากการคุกคามในรูปแบบต่างๆ อันเป็นภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งการเปลี่ยนชื่อนามสกุล หรือที่อยู่จะไม่เป็นผลหากข้อมูลต่างๆ ถูกเปิดเผยไปสู่บุคคลที่ต้องการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อพยาน แต่ทั้งนี้รัฐมีอำนาจจะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ เพื่อประโยชน์ของความยุติธรรม ความมั่นคงของประเทศ หรือพิสูจน์ความผิด หรือความบริสุทธิ์ของบุคคลอื่น

(7) รัฐมีอำนาจยกเลิกการคุ้มครองพยานเมื่อปรากฏว่าพยานฝ่าฝืนข้อตกลง พยานจะกระทำผิดอาญา หรือยกชั้นตราหาคดีสิ้นไปแล้ว โดยการแจ้งการยกเลิกต่อพยานเป็นลายลักษณ์อักษร

(8) รัฐไม่ต้องรับผิดชอบในทางอาญาและทางแพ่ง ในกรณีที่รัฐไม่รับพยานเข้าสู่การคุ้มครองโดยมาตรการพิเศษ รวมทั้งกรณีที่รัฐ เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดๆ ได้กระทำโดยสุจริตและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

เห็นได้ว่า การคุ้มครองพยานนั้นมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเห็นได้จากมีมาตรการระหว่างประเทศกำหนดเป็นมาตรการที่ชัดเจนเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นแนวทางเดียวกัน ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้นำไปพิจารณาประกอบการศึกษามาตรการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้งต่อไป