

## บทที่ 4

### วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายการคุ้มครองพยานเลือกตั้ง

เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งและมีการยื่นคำคัดค้านการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีการทุจริตการเลือกตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็จะทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งตามที่มีการกล่าวหาหรือที่ความปรากฏหรือไม่ประการใด

ในการสืบสวนสอบสวนเรื่องที่มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้น การแสวงหาพยานหลักฐาน โดยเฉพาะพยานบุคคลอาจจะเป็นการยากของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับความร่วมมือ เนื่องจากพยานบุคคลไม่อยากจะเดือดร้อนเพราะอาจถูกอีกฝ่ายข่มขู่ทำร้ายได้ พยานบางคนถูกข่มขู่คุกคามจนทำให้กระทบต่อการดำรงชีวิตที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป เหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและให้ความปลอดภัยแก่พยานบุคคลที่ให้ความร่วมมือ จากเหตุปัจจัยของปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหาแนวทางแก้ไขโดยวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

#### 4.1 ความเหมาะสมการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 กับพยานบุคคลคดีเลือกตั้ง

ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการหาเสียง เช่น การให้ หรือสัญญาว่าจะให้ เงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือการเลี้ยง หรือรับจะจัดเลี้ยง หรือหลอกทวง หรือใช้อิทธิพลคุกคาม หรือใส่ร้าย เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง หรือไม่ลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นความผิดมีโทษจำคุก 1 -10 ปี และปรับ 20,000 – 200,000 บาท และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความผิดดังกล่าวตามกฎหมายเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีกระบวนการทางคดี อยู่ 2 ลักษณะคือ

- 1) โทษของคดีเลือกตั้งจะเป็นลักษณะขอให้เพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง และขอให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการให้ใบเหลือง ใบแดง
- 2) คดีอาญา โทษมีทั้งจำคุกและปรับ

เนื่องจากผลของคดีทุจริตการเลือกตั้งมี 2 ลักษณะที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นส่งผลให้มีกระบวนการดำเนินคดีการที่แตกต่างกัน คือ กรณีที่จะลงโทษทางอาญาได้ในกรณีผู้มีอำนาจได้แจ้งความกับพนักงานสอบสวนท้องที่ที่การกระทำความผิดเกิดขึ้น เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับผู้สมัครที่ทุจริตการเลือกตั้ง และก็จะดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป และเมื่อมีการแจ้งความแล้วบุคคลที่ไปให้ข้อเท็จจริงกับพนักงานสอบสวนก็ถือว่าเป็นพยานในคดีอาญา ตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ที่กำหนดว่า “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ถ้อยคำต่อพนักงานสืบสวนคดีอาญา พนักงานสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา และศาลรวมทั้งพยานผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ยกเว้นจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” และหากพยานบุคคลถูกข่มขู่คุกคามก็สามารถร้องขอรับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ได้

แต่กรณีการขอให้เพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง และขอให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการให้ใบเหลือง ใบแดง ซึ่งเป็นโทษทางปกครองนั้นจะต้องดำเนินกระบวนการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครนั้นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งต่อๆ มาผู้ได้รับ “ใบแดง” จึงหมายถึง ผู้สมัครที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งข่มขู่หมกตบติขู่ที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่วน “ใบเหลือง” มีความหมายคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยผู้สมัครเดิมทุกคนยังคงเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งใหม่ จะเห็นได้ว่าโทษในคดีเลือกตั้งไม่ใช่โทษทางอาญาที่จะส่งผลให้พยานบุคคล หรือบุคคลที่เข้ามาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เนื่องจากไม่ได้เป็นไปตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ที่กำหนดว่า “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ถ้อยคำต่อพนักงานสืบสวนคดีอาญา พนักงานสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา และศาลรวมทั้งพยานผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ยกเว้นจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นการรับรองสิทธิของพยานในคดีอาญาเท่านั้น โดยไม่ได้รวมถึงคดีเลือกตั้ง อีกทั้งในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 นั้นเกิดขึ้นโดยความจำเป็นที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมากในการที่จะเอาผิดกับองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ หลายครั้งที่ไม่ได้ตัวพยานหรือผู้เสียหายมาศาล โดยมีสาเหตุสำคัญ

หลายประการ โดยเฉพาะกรณีที่ยานหรือผู้เสียหายถูกคุกคามด้วยการแก๊งค์ ฆ่มขู่จากองค์กรอาชญากรรมทำให้ได้รับอันตรายแก่ร่างกายหรือถึงแก่ชีวิต นอกจากนี้ยังมีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมมากมายหลายฝ่าย อาจรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมด้วย ทำให้กระบวนการที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประเทศไทยจึงได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organize Crime) และได้ลงนามในพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญา อีกจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทางอากาศ และพิธีสารเพื่อต่อต้านการผลิตและค้าอาวุธโดยผิดกฎหมาย ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารที่จะต้องมีการแก้ไขหรือตรากฎหมายใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 นั้น มุ่งคุ้มครองพยานที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาในลักษณะกลุ่มอาชญากรที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร (Organize Crime) ที่มีลักษณะของการทำกิจกรรมผิดกฎหมายข้ามเขตแดนประเทศ เรียกว่า “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” (Transnational Organize Crime) และการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จำเป็นต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรอง จึงถือว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มีเจตนารมณ์ที่รับรองสิทธิเฉพาะพยานในคดีอาญานั้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้พยานคดีการทุจริตการเลือกตั้งนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เมื่อไม่มีกฎหมายหรือมาตรการใดๆ ที่เป็นเรื่องของรัฐกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีเลือกตั้งไว้โดยตรง ตลอดจนรัฐบาลก็ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนภารกิจเรื่องนี้ และไม่มีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน พยานมักจะไม่กล้าแสดงตัวหรือเปิดเผยตัวออกมาเป็นพยาน เนื่องจากอาจมีเหตุผลบางประการมาจากความหวาดกลัวอิทธิพลเกรงกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยหรือด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม ซึ่งพยานเหล่านี้ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร ในขณะที่พยานบุคคลนั้นมีความสำคัญต่อการพิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง เมื่อพยานไม่กล้ามาให้ข้อมูลจึงเป็นเหตุให้เกิดผลเสียต่อพิจารณาการเพิกถอนการเลือกตั้ง โดยส่งผลให้ผู้สมัครที่ทุจริตการเลือกตั้งได้เข้าไปบริหารประเทศและอาจส่งกระทบต่อเนื่องไปถึงการทุจริตคอร์รัปชัน

จากหลักการและเหตุผลข้างต้นที่แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ไม่เหมาะสมกับการคุ้มครองพยานคดีเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องศึกษาหามาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีเลือกตั้งไว้โดยตรง

#### 4.2 การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองพยานคดีเลือกตั้ง

จากการศึกษาระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนดไว้เพื่อเป็นระเบียบที่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานของกระบวนการสืบสวนสอบสวน ตั้งแต่เมื่อมีการยื่นคำร้องหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและการยื่นคำร้องต่อศาล โดยการทำคำร้อง เป็นหน้าที่ของผู้ร้อง ต้องทำคำร้องเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และคำร้องต้องมีรายการ

- 1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำร้อง
- 2) ชื่อ ที่อยู่ และสถานะของผู้ร้อง
- 3) ชื่อผู้ถูกร้อง พร้อมที่อยู่ และสถานะของผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)

4) ระบุข้อเท็จจริงของแต่ละข้อกล่าวหาและพฤติกรรมที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับ วัน เวลา และสถานที่ที่เกิดการกระทำ รวมทั้งบุคคลและหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า การทำคำร้องนี้จะต้องมีการระบุถึง “พยานตัวบุคคล” ที่เกี่ยวข้องและถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับกระบวนการยุติธรรมการเลือกตั้ง ที่จะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตมาลงโทษทั้งทางอาญา และการเพิกถอนสิทธิต่างๆตามกระบวนการที่กำหนดไว้

โดยที่กระบวนการยุติธรรมสำหรับการเลือกตั้งเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนได้รับคำร้องแล้วก็จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งนอกจากจะได้รับข้อเท็จจริงจากผู้ร้องและผู้ถูกร้องแล้ว คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อมูลจาก “บุคคลที่ผู้ร้องอ้างมา” ในกรณีนี้จึงถือได้ว่าบุคคลที่ผู้ร้องอ้างถึงนี้ เป็น “พยานบุคคลในคดี” คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจะต้องทำรายงานการสืบสวนสอบสวนโดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นประกอบสำนวนและเสนอสำนวน เพื่อเสนอให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดก่อนประกาศผลการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดให้เลือกตั้งใหม่ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพิกถอนผลการเลือกตั้ง นับคะแนนใหม่ ดำเนินคดีอาญา หรือยกคำร้องคำวินิจฉัยชี้ขาดก่อนประกาศผลการเลือกตั้งนี้เป็นที่สุด

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนนี้เป็นลักษณะเหมือนกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญา ที่จะต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบสำนวนการสอบสวน ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจะขอความร่วมมือบุคคลนั้นให้มาเป็นพยานโดยการสอบสวนบันทึกถ้อยคำให้การไว้รวมเข้ากับสำนวน ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนออกหมายเรียกพยานมาให้การได้ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจึงใช้วิธีการเชิญหรือขอความร่วมมือแทนการออกหมายเรียกเพราะถือเป็นการให้เกิดประโยชน์ที่ดี หรืออีกทางหนึ่งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนก็จะเดินทางไปหาพยานบุคคลเพื่อขอข้อมูลประกอบการทำรายงาน ในกรณีที่พยานคดีเลือกตั้งให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนแล้ว พยานจะได้รับค่าป่วยการพยานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 35 ในอัตราค่าป่วยการวันละ 300 บาท หรืออัตราค่าป่วยการวันละ 500 บาท เท่านั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ไม่ได้ปรากฏมาตรการใดๆ ที่สร้างความมั่นใจให้กับพยานในคดีเลย อีกทั้งบุคคลที่ให้การเป็นพยานนี้จะต้องไปเบิกความอีกครั้งหากต่อมาได้มีการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหลังประกาศผลการเลือกตั้ง และมีความเห็นให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หากเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่น และยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาถ้าเป็นการเลือกตั้งสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

จะเห็นได้ว่า ความสำคัญของข้อมูลหรือคำให้การของพยานคดีเลือกตั้งนั้น ส่งผลให้ผู้ที่ทุจริตการเลือกตั้งอาจถูกเพิกถอนการเลือกตั้ง จากผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวทำให้เกิดการข่มขู่พยานบุคคล หรือทำทุกวิถีที่ทำให้พยานบุคคลนั้นไม่กล้าให้การกับคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน และเมื่อพยานบุคคลไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนก็จะเป็นผลให้ไม่มีพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้สมัครที่ทุจริตการเลือกตั้ง ในที่สุดการดำเนินการสอบสวนก็จะยกคำร้องและผู้สมัครก็พ้นข้อหาไป ไม่สามารถจะเพิกถอนการเลือกตั้งที่เกิดจากการทุจริตได้ จะเห็นได้ว่า หากไม่มีมาตรการให้ความคุ้มครองพยานคดีเลือกตั้งที่ชัดเจน หรือมีแนวทางที่ชัดเจนที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับพยานแล้ว ย่อมส่งผลต่อการเลือกตั้งของประเทศไทยอย่างยิ่ง

สำหรับมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานคดีเลือกตั้งนี้ เป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานในชั้นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งการดำเนินการของการสืบสวนสอบสวนนี้มีเป็นระยะเวลาจำกัด เนื่องจากตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ได้กำหนดกรอบเวลาของการสืบสวนสอบสวนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งไม่เกิน 1 ปี ดังนั้นการที่รัฐจะทำให้การมีอยู่ซึ่งพยานบุคคล และให้พยานนั้นมีคุณค่าต่อการพิจารณาคดีในเบื้องต้นรัฐจะต้องจัดการให้บุคคลที่มาเป็นพยานนั้นได้รับความ

ปลอดภัยจึงจะได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ดีที่สุด (Best Evidence) หรือพยานสำคัญในคดี (Material Witness) อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการวินิจฉัยของคณะกรรมการเลือกตั้ง ขณะเดียวกันยังเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องความปลอดภัยของประชาชนอีกด้วย จากกรณีดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะต้องศึกษามาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง โดยพิจารณาความเหมาะสมระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 การให้คำนิยามคำว่า “พยาน” ที่จะได้รับความคุ้มครอง

การสืบสวนสอบสวนคำร้องที่ได้มีการส่งรับแล้ว ผู้อำนวยการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป โดยการสืบสวนสอบสวนจะทำในรูปแบบของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน คณะละ 3 คน โดยคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนอาจมอบให้กรรมการสืบสวนสอบสวนคนใดคนหนึ่งไปทำการสืบสวนสอบสวนก็ได้ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนนี้เป็นลักษณะเหมือนกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาที่จะต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบสำนวนการสอบสวน แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนนี้ไม่ปรากฏระเบียบหรือกฎหมายให้อำนาจไว้สำหรับการเรียกพยานบุคคลมาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับคดี ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจึงใช้วิธีการเชิญหรือขอความร่วมมือแทนการออกหมายเรียกเพราะถือเป็นการให้เกิดพยานที่ดี หรืออีกทางหนึ่งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนก็จะเดินทางไปหาพยานบุคคลเพื่อขอข้อมูลประกอบการทำรายงาน ในกรณีที่พยานคดีเลือกตั้งให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนแล้ว พยานจะได้รับค่าป่วยการพยานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 35 ในอัตราค่าป่วยการวันละ 300 บาท หรืออัตราค่าป่วยการวันละ 500 บาท เท่านั้น

จากการศึกษาระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ในการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน สิ่งที่มีความสำคัญซึ่งจะขาดมิได้ คือ พยานหลักฐานจากการนำเข้าสู่ในกระบวนการยุติธรรมการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้นำมาพิจารณาซึ่งนำนักพยานหลักฐาน ทำการพิเคราะห์พิจารณาในความน่าเชื่อถือ และชี้ขาดตัดสินคดี โดยเฉพาะพยานบุคคลซึ่งจัดได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงบางประเด็น โดยจะต้องเบิกความตามข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่พยานประสบพบเห็นมา โดยการรับรู้ข้อเท็จจริงจากการเห็น ได้ยิน รับรส หรือการสัมผัสแล้วเก็บจดจำไว้ในความทรงจำ เมื่อมาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนพยานบุคคลจะต้องให้ข้อเท็จจริง หรือเหตุการณ์ที่ตนประสบพบมาแก่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเพื่อประโยชน์ใน

การพิจารณา แต่ในบางครั้งก็มีสิ่งที่คอยบั่นทอนกระบวนการอำนวยความสะดวกหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญ คือ การคุกคาม ข่มขู่ ทำร้าย หรือก่อกวน โดยมิวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อต้องการให้พยานเบิกความบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง หรือเพื่อไม่ให้มีพยานหรือทำให้พยานไม่กล้ามาเบิกความในศาล ดังนั้น การเบิกความของพยานบุคคลผู้ประสบพบเห็นข้อเท็จจริง หรือเหตุการณ์จะเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในการกระทำผิดมากที่สุด ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมการเลือกตั้ง และเพื่อคุ้มครองผู้ที่เข้ามาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อคดี การกำหนดนิยามความหมายของ “พยาน” เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจึงจำเป็นต้องให้มีความชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 3 ที่กำหนดว่า “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ถ้อยคำต่อพนักงานสืบสวนคดีอาญา พนักงานสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา และศาลรวมทั้งพยานผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ยกเว้นจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” ผู้เขียนเห็นว่าควรจะกำหนดนิยามของคำว่า “พยาน” โดยเทียบเคียงกับมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน และเนื่องจากการต้องการที่จะคุ้มครองผู้ที่เข้ามาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจึงจำเป็นต้องนิยามโดยให้หมายความถึง “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ในการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด” แต่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองไปถึงสามี ภรรยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลที่มีความใกล้ชิด

#### 4.2.2 วิธีการคุ้มครอง

จากการศึกษาการวางมาตรการให้ความคุ้มครองพยานในบทที่ 2 โดยพิจารณาการใช้มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยกับพยานบุคคลที่มีประสิทธิภาพของรัฐจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นแล้วแต่กรณี หากกรณีมีความคาดการณ์ได้ว่าการคุกคาม ข่มขู่พยานไม่ถึงขั้นรุนแรงพอ ก็จะไม่ให้ความคุ้มครองพยานได้โดยไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้วิธีเปลี่ยนชื่อนามสกุล หรือที่อยู่อาศัย เพียงแต่จัดให้พยานอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็พอในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่หากการคุกคาม ข่มขู่ถึงขั้นรุนแรงมากรัฐก็ควรใช้มาตรการพิเศษมาเสริมในการให้ความคุ้มครองพยาน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การใช้มาตรการของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยพยานบุคคลในลักษณะที่ไม่ร้ายแรงควรใช้มาตรการทั่วไปในเบื้องต้นรัฐสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการให้ความปลอดภัยกับพยานบุคคลตามวิธีการตามปกติ เช่น ให้พยานชี้ตัวผู้ต้องหาผ่านทางกระจกโดยไม่ให้เห็นหน้าจำเลย ให้จำเลยอยู่ในความควบคุมของรัฐ หากจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน การไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว การใช้เทคโนโลยีโดยวิธีมาใช้ในการสืบพยาน การบัญญัติกฎหมายให้บุคคลรับผิดชอบในการกระทำที่ยุ่งเหยิงต่อพยาน เป็นต้น สำหรับการให้จำเลยอยู่ภายใต้ควบคุมดูแลของรัฐอันเป็นการลดความเสี่ยงภัยในความปลอดภัยของพยานได้ระดับหนึ่ง

นอกจากนี้แล้วหลายประเทศมักจะกำหนดวิธีการให้พยานบุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องขอความยุติธรรมจากรัฐในการใช้มาตรการทั่วไปโดยมีแบบฉบับของแต่ละประเทศสองวิธีดังนี้

1) การย้ายพยาน หรือผู้ใกล้ชิดไปอยู่ในสถานที่ปลอดภัย โดยจำเลยหรือผู้ต้องหาไม่สามารถพบเห็นได้

2) การให้พยานเปลี่ยนชื่อ-นามสกุล ชั่วคราว

เมื่อนำมาตรการดังกล่าวมาพิจารณาในการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานและส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนและความเห็นแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนนี้มีหน้าที่ลักษณะเดียวกับพนักงานสอบสวนที่รวบรวมพยานหลักฐานแล้วมีความเห็นส่งให้อัยการ ดังนั้นจึงคาดการณ์ได้ว่าการคุกคาม ข่มขู่พยานไม่ถึงขั้นรุนแรง ดังนั้นมาตรการที่จะใช้กับพยานในคดีเลือกตั้งจึงควรเป็นมาตรการทั่วไปที่สามารถทำให้พยานให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่คดี และขณะเดียวกันพยานก็มีความมั่นใจว่าตนเองจะได้รับความปลอดภัยจากการให้ถ้อยคำนั้น ในขั้นนี้จึงควรกำหนดเพียงคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจะต้องปกปิด และรักษาความลับที่เกี่ยวกับชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลที่สามารถระบุตัวพยานในความคุ้มครองความปลอดภัยพยาน

นอกจากนี้ในการซักถามของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนนั้นจะต้องทำบันทึกการซักถาม ทั้งนี้เนื่องจากหากคดีดังกล่าวต้องนำมาพิจารณาในชั้นศาลอุทธรณ์กรณีเพิกถอนการเลือกตั้งท้องถิ่น หรือพิจารณาในชั้นศาลฎีกากรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการนำการบันทึกนี้ไปใช้แทนการซักถามทำให้พยานในคดีที่ตกอยู่ในภาวะอันตรายไม่ต้องปรากฏตัวในชั้นพิจารณาและสามารถให้การในชั้นพิจารณาได้โดยผ่านทางวิธีการทางวิดีโอ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ที่มีกระบวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยระบบการประชุมทางวิดีโอทัศน์

#### 4.2.3 ระยะเวลาสิ้นสุดการคุ้มครอง

เนื่องจากในชั้นสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจะทำในรูปแบบของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน คณะละ 3 คน<sup>1</sup> โดยคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนอาจมอบให้กรรมการสืบสวนสอบสวนคนใดคนหนึ่งไปทำการสืบสวนสอบสวนก็ได้ และคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนต้องดำเนินการดังนี้

<sup>1</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554. ข้อ 23.



- 1) ต้องทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านที่มีการส่งรับคำร้องแล้วเท่านั้นให้เสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องคัดค้าน<sup>2</sup>
- 2) หากสืบสวนสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายใน 20 วันตามข้อ (1) ต้องรายงานพร้อมเหตุผลความจำเป็นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย หรือเลขาธิการมอบหมาย เพื่อขออนุมัติขยายระยะเวลาสืบสวนสอบสวนอีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน
- 3) หากการสืบสวนสอบสวนยังไม่เสร็จตามที่ขอขยายเวลาผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นเพื่อขอขยายระยะเวลาทำการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมาย
- 4) เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเสนอสำนวนการสืบสวนสอบสวนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนครบ 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>3</sup>

จากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 23 -27 นี้เป็นกระบวนการสืบสวนสอบสวนที่ไม่ยาวนาน แต่การกำหนดระยะเวลาให้ความคุ้มครองก็ยังคงจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้พยานผู้เข้าให้ข้อมูลนี้ได้มั่นใจว่าเมื่อได้ให้ข้อมูลไปแล้วตนจะได้รับความคุ้มครองตลอดระยะเวลาของการวินิจฉัยคำร้อง ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องกำหนดไว้เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ดังนั้นแม้ว่ามาตรการจะเพียงปกปิดข้อมูลของพยานบุคคลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่การปกปิดนั้นย่อมต้องมีระยะเวลากำหนดที่ชัดเจน หากผู้ใดเปิดเผยข้อมูลที่สามารถจะสืบได้ถึงพยานบุคคลและส่งผลให้พยานนั้นไม่ได้รับความปลอดภัยย่อมถือว่าเป็นความผิดอีกด้วย

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนที่ชัดเจน และสามารถให้ความมั่นใจแก่พยานบุคคลที่จะให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน อันจะนำไปสู่การนำการเพิกถอนการเลือกตั้ง และถือเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยของประเทศไทยอีกทางหนึ่ง

<sup>2</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554. ข้อ 27.

<sup>3</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554. ข้อ 27 วรรคสาม.