

ปัญหามาตรการเกี่ยวกับรูปแบบการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา¹

ธนภูมิ เกียรติจันทร์²

ปัจจุบันการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาของประเทศไทยนั้นการคุ้มครองพยานที่จำกัดอยู่เพียงการดูแลภายในพื้นที่หรือจังหวัดที่พยานอาศัยอยู่ ส่งผลให้พยานยังคงเผชิญกับอันตรายจากผู้กระทำผิดและเครือข่าย โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลระดับท้องถิ่นหรือองค์กรอาชญากรรม การคุ้มครองในพื้นที่เดิมไม่สามารถลดความเสี่ยงของการถูกติดตาม ทำร้าย หรือข่มขู่ได้อย่างแท้จริง การที่ไทยยังขาดมาตรการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐ คล้ายระบบ “Witness Relocation Program” ของต่างประเทศ ทำให้พยานไม่ได้รับความปลอดภัยเพียงพอ แม้จะอยู่ภายใต้มาตรการคุ้มครองตามกฎหมายก็ตาม³ โดยคดีอาญาหลายประเภท เช่น คดียาเสพติด คดีองค์กรอาชญากรรม และคดีทุจริตบางรูปแบบ มักเกี่ยวข้องกับเครือข่ายอิทธิพลที่กว้างขวาง ครอบคลุมหลายจังหวัดหรือหลายภูมิภาค การที่ไทยยังไม่มีมาตรการโยกย้ายถิ่นฐานข้ามรัฐหรือข้ามภูมิภาคที่เป็นระบบ ทำให้ผู้กระทำผิดสามารถติดตามพยานได้ไม่ยาก แม้พยานจะถูกย้ายไปยัง “ที่พักปลอดภัย” ภายในพื้นที่ก็ตาม การคุ้มครองรูปแบบนี้อาจเพียงเหมาะสมกับคดีทั่วไป แต่ไม่เพียงพอต่อคดีที่มีโครงสร้างองค์กรอาชญากรรมซับซ้อน ซึ่งต้องการมาตรการคุ้มครองที่เข้มแข็งกว่า⁴ แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จะกำหนดมาตรการคุ้มครองหลายประการ เช่น การจัดที่พักพิงปลอดภัย การจ่ายค่าใช้จ่าย และการคุ้มครองด้านความปลอดภัย แต่ไม่ได้กำหนดมาตรการ “เปลี่ยนถิ่นฐานระยะยาว” หรือ “ให้ตัวตนใหม่” เช่นในสหรัฐอเมริกาหรือยุโรป ทำให้ไม่สามารถปกป้องพยานที่ถูกคุกคามอย่างรุนแรง หรือต้องการเริ่มต้นชีวิตใหม่เพื่อหลีกเลี่ยงภัยอันตราย มาตรการที่มีอยู่จึงมักให้ผลเพียงระยะสั้น และอาศัยการซ่อนตัวแทนการโยกย้ายอย่างเป็นระบบ การที่ไม่มีกลไกให้โยกย้ายถิ่นฐานและเริ่มต้นชีวิตใหม่ในพื้นที่ห่างไกลจากอิทธิพลของผู้กระทำผิด ส่งผลให้พยานขาดความมั่นคงระยะยาว ทั้งในด้านอาชีพ รายได้ การศึกษา และความปลอดภัยต่อครอบครัว เมื่อมาตรการคุ้มครองสิ้นสุด พยานต้องกลับไปสู่สภาพแวดล้อมเดิมซึ่งมีความเสี่ยงสูง ขาดระบบรองรับการฟื้นฟูชีวิตหรือโครงสร้างสวัสดิการในระยะยาว ทำให้พยานบางรายไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือ หรือปฏิเสธการเข้าเป็นพยานตั้งแต่ต้น⁵ ระบบ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหามาตรการเกี่ยวกับรูปแบบการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิชิต คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ สุพิศ ประณีตพลกรัง, เรื่องเดิม.

⁴ พัฒนิกา สมบูรณ์, เรื่องเดิม, หน้า 161-173.

⁵ จันทร์ธาดา, พ., และ เมืองถ้ำ, ว. เรื่องเดิม, หน้า 84-107.

คุ้มครองพยานที่ไม่สามารถรับประกันความปลอดภัยได้อย่างแท้จริงทำให้พยานจำนวนมากลังเลหรือหลีกเลี่ยงการเข้าให้การ ส่งผลให้พนักงานสอบสวนและศาลไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่มีคุณภาพได้ กระบวนการยุติธรรมจึงอาจไม่สามารถเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง หรือแม้แต่ทำให้เกิด “ความยุติธรรมล่าช้า” ซึ่งกระทบต่อสิทธิของทั้งผู้ต้องหาและผู้เสียหาย งานวิชาการชี้ว่ากระบวนการยุติธรรมที่ไม่มีระบบคุ้มครองพยานที่เข้มแข็ง ไม่อาจสร้างความเชื่อถือในสังคมได้อย่างยั่งยืน⁶ ซึ่งการคุ้มครองพยานไม่ใช่เพียงเรื่องของความปลอดภัย แต่เป็นสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล เช่น หลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยความปลอดภัยของพยาน การไม่มีระบบโยกย้ายถิ่นฐานข้ามพื้นที่จึงทำให้มาตรการคุ้มครองของไทยไม่สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว ส่งผลให้พยานขาดการปกป้องที่เพียงพอจากการคุกคามที่มีลักษณะรุนแรงและต่อเนื่อง

ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความลังเลใจของพยานที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในคดีอาญา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงทำการศึกษาประเด็น “**ปัญหามาตรการเกี่ยวกับรูปแบบการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา**” เพื่อตอบโจทยวิจัยของการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาดังกล่าว ซึ่งจากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาโดยกำหนดประเด็นปัญหาการศึกษา 3 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองพยานโดยการโยกย้ายถิ่นฐานพยานระหว่างรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายเพิ่มเติมภายใต้พระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ปัจจุบันการคุ้มครองพยานภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองในรูปแบบการโยกย้ายถิ่นฐานพยานไปยังต่างประเทศ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีความจำเป็นในกรณีที่พยานตกอยู่ในอันตรายอย่างร้ายแรงหรือมีความเสี่ยงสูงจากการให้การในคดีที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพิ่มเติมหรือแก้ไขเพื่อให้สามารถบังคับใช้แนวทางการคุ้มครองแบบข้ามพรมแดน โดยต้องพิจารณาข้อตกลงระหว่างประเทศ การประสานความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่น ๆ และกระบวนการที่โปร่งใส สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ประเด็นที่ 2 : ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของพยาน แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายเฉพาะที่วางหลักการและมาตรการคุ้มครองพยานไว้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าหลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้มาตรการคุ้มครองยังมีความคลุมเครือในหลายประเด็น ทั้งในด้านการประเมินความเสี่ยง การเลือกใช้รูปแบบการคุ้มครอง และการกำหนดระยะเวลาในการให้ความคุ้มครองแก่พยาน ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่มี

⁶ สุพิศ ประณีตพลกรัง, เรื่องเดิม.

ความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ บางพื้นที่มีมาตรการคุ้มครองที่เข้มแข็งกว่า ขณะที่บางพื้นที่กลับมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความพร้อม ทำให้พยานอาจไม่ได้รับมาตรฐานการคุ้มครองที่เท่าเทียม

อีกทั้ง กฎหมายไม่ได้กำหนดกลไกการประเมินความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ เช่น วิธีการประเมินระดับความเสี่ยงของพยาน ระดับอันตรายที่ต้องเข้าคุ้มครอง หรือเกณฑ์ในการตัดสินใจใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง เจ้าหน้าที่จึงต้องอาศัยประสบการณ์ส่วนบุคคลและดุลพินิจ ซึ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่สอดคล้องกันทั่วประเทศ รวมถึงอาจเกิดความผิดพลาดที่ส่งผลต่อความปลอดภัยของพยานโดยตรง

นอกจากนี้ ระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาล อัยการ และสำนักงานคุ้มครองพยาน ยังไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ขาดระบบเชื่อมโยงข้อมูลด้านการคุ้มครองพยานหรือฐานข้อมูลกลางที่สามารถประเมินสถานการณ์ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ขั้นตอนการคุ้มครองอาจล่าช้า สับสน หรือเกิดช่องว่างระหว่างหน่วยงาน ทำให้พยานตกอยู่ในภาวะเสี่ยง

การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนดังกล่าวยังสร้างผลกระทบทางกฎหมายที่สำคัญ คือ พยานบางรายอาจไม่ได้รับการคุ้มครองแม้กำลังเผชิญความเสี่ยงสูง ขณะที่พยานบางรายอาจได้รับการคุ้มครองมากเกินไปจนทำให้เกิดการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าระบบคุ้มครองพยานของไทยยังขาดความเป็นเอกภาพ (uniformity) และความคาดการณ์ได้ (predictability) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่กฎหมายควรมี เพื่อให้พยานทุกคนได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ประเด็นที่ 3 : การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาว จำเป็นต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมให้ชัดเจน พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ยังขาดบทบัญญัติที่กล่าวถึง “การติดตามประเมินผลในระยะยาว” ของมาตรการคุ้มครองพยานหลังเสร็จสิ้นการให้การในคดี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พยานอาจยังตกอยู่ในความเสี่ยงจากการถูกติดตามหรือคุกคาม การไม่มีระบบติดตามต่อเนื่องหรือการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการคุ้มครองพยานออกจากระบบก่อให้เกิดช่องโหว่ในกระบวนการคุ้มครองโดยรวม ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมมาตราในพระราชบัญญัติให้ครอบคลุมการติดตามและประเมินผลในระยะยาว เช่น การให้การสนับสนุนฟื้นฟูพยาน การติดตามสถานภาพความปลอดภัย หรือการเยียวยาด้านจิตใจและอาชีพหลังสิ้นสุดคดี

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาวิเคราะห์จากสภาพปัญหา และเปรียบเทียบกับกรณีการศึกษาของต่างประเทศจึงได้ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองพยานโดยการโยกย้ายถิ่นฐานพยานระหว่างรัฐ

เนื่องจากปัจจุบันการคุ้มครองพยานภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองในรูปแบบการโยกย้ายถิ่นฐานพยานไปยังต่างประเทศ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีความจำเป็นในกรณีที่พยานตกอยู่ในอันตรายอย่างร้ายแรงหรือมีความเสี่ยงสูงจากการให้การในคดีที่มีผู้มีอิทธิพลเกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพิ่มเติมหรือแก้ไขเพื่อให้

สามารถบังคับใช้แนวทางการคุ้มครองแบบข้ามพรมแดน โดยต้องพิจารณาข้อตกลงระหว่างประเทศ การประสานความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่น ๆ และกระบวนการที่โปร่งใส สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองพยานโดยวิธี “โยกย้ายถิ่นฐาน” (relocation) ถือเป็นมาตรการระดับสูงที่ใช้ในประเทศที่มีระบบคุ้มครองพยานพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาและบางประเทศในยุโรป ซึ่งไม่เพียงย้ายที่พักชั่วคราว แต่หมายถึงการจัดให้พยานและครอบครัวเปลี่ยนถิ่นฐานไปอยู่ในพื้นที่หรือรัฐอื่น รวมทั้งในบางกรณีอาจถึงขั้นให้สถานะทางทะเบียนและวิถีชีวิตใหม่ เพื่อให้พยานปลอดภัยจากอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามภายใต้กฎหมายไทยโดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 มาตรการคุ้มครองที่ใกล้เคียงที่สุด ได้แก่ การ “ย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม” และการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนบางประการ ตามมาตรา 10 (1) และ (3) แต่ไม่ได้บัญญัติให้มีการโยกย้ายถิ่นฐานพยานไปยังรัฐอื่นหรือประเทศอื่นอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด

โดยขอบเขตของอำนาจในการย้ายที่อยู่ซึ่งตีความได้จำกัดเพียงการโยกย้ายภายในประเทศเท่านั้น และในทางปฏิบัติมักหมายถึงการย้ายไปยังที่พักปลอดภัยหรือพื้นที่อื่นภายในประเทศ การไม่มีบทบัญญัติรองรับการประสานงานกับรัฐอื่นเพื่อให้พยานสามารถย้ายถิ่นฐานไปยังต่างประเทศอย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการ relocation ระหว่างรัฐในคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติหรือผู้มีอิทธิพลระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่คดีประเภทนี้มักมีเครือข่ายและกำลังติดตามตัวพยานได้แม้ย้ายไปอยู่จังหวัดอื่นในไทย ปัญหาจึงอยู่ที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติยังไม่ยกระดับการย้ายถิ่นฐานให้เป็น “มาตรการคุ้มครองระหว่างรัฐ” ที่เชื่อมโยงกับกฎหมายระหว่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างแท้จริง

อีกทั้งการไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานพยานระหว่างรัฐทำให้เกิดช่องว่างในการเชื่อมต่อกับกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายสัญชาติ และกฎหมายว่าด้วยการให้ที่พำนัก (asylum) หากประเทศไทยต้องการส่งพยานและครอบครัวไปอยู่ในประเทศอื่นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการกำหนดสถานะการพำนัก สิทธิในการทำงาน การเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษา ตลอดจนสถานะทางทะเบียนของพยานในประเทศปลายทาง แต่ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ที่กำหนดบทบาทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับพยานในกรณีโยกย้ายข้ามรัฐ ทำให้การดำเนินการในลักษณะนี้ ซึ่งการไม่มีระบบโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐอย่างชัดเจนส่งผลต่อสิทธิของพยานและครอบครัวในระยะยาว แม้มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จะเปิดช่องให้มีการเปลี่ยนชื่อ-สกุลและหลักฐานทางทะเบียนบางส่วน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังคงอยู่ภายในระบบทะเบียนของไทย ไม่ได้เชื่อมโยงกับระบบทะเบียนของรัฐอื่น ดังนั้น พยานที่ต้องเผชิญภัยคุกคามอย่างรุนแรงจากองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายกว้างขวาง อาจไม่สามารถหลุดพ้นจากขอบเขตอิทธิพลของผู้กระทำผิดได้จริง การคุ้มครองจึงมีลักษณะชั่วคราวมากกว่าการสร้างชีวิตใหม่ตามแบบอย่างโปรแกรม

คุ้มครองพยานของบางประเทศ ซึ่งรองรับให้พยานย้ายไปตั้งถิ่นฐานที่อื่นอย่างถาวร พร้อมการสนับสนุนด้านอาชีพการงานและสวัสดิการสังคม

ปัญหาทางกฎหมายอีกประการคือความไม่ชัดเจนในกลไกและองค์กรที่มีอำนาจจัดการเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐ แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จะจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองพยานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ดำเนินมาตรการคุ้มครอง แต่กฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนว่าหน่วยงานใดมีอำนาจเป็นตัวแทนของรัฐในการทำความตกลงกับรัฐต่างประเทศเรื่องการรับ-ส่งพยาน การประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย หรือหน่วยงานความมั่นคงควรเป็นอย่างไร และไม่มีการบัญญัติให้มีกลไก “ความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีด้านการคุ้มครองพยาน” โดยเฉพาะ ทำให้ในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ ไทยยังไม่มีฐานกฎหมายภายในที่รองรับการจัดทำข้อตกลงเชิงระบบเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานพยานร่วมกับรัฐอื่น⁷ ซึ่งการไม่มีมาตรการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐอย่างเป็นทางการยังเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เท่าเทียม ในทางปฏิบัติพยานบางรายในคดีสำคัญมาก ๆ อาจได้รับความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษผ่านช่องทางการทูตหรือเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน แต่พยานในคดีที่มีความสำคัญรองลงมากลับไม่อาจเข้าถึงมาตรการในระดับเดียวกัน การที่กฎหมายไม่กำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนว่าพยานประเภทใดมีสิทธิร้องขอการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐ เกณฑ์การพิจารณาความเสี่ยงเป็นอย่างไร และกระบวนการอุทธรณ์หรือทบทวนคำสั่งในกรณีที่ถูกปฏิเสธมีหรือไม่ ย่อมเปิดช่องให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่โปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งขัดกับหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาค และเมื่อพิจารณาไปตามหลักมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 มาตรา 24 ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองพยานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมาตรการด้านการให้ที่พักพิงและการคุ้มครองความปลอดภัยในกรณีที่พยานตกอยู่ในภัยร้ายแรง การที่กฎหมายไทยยังไม่พัฒนามาตรการคุ้มครองในระดับการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐอย่างเป็นระบบ จึงอาจถือได้ว่ายังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาดังกล่าวอย่างเต็มที่ และสะท้อนให้เห็นว่าระบบคุ้มครองพยานของไทยยังเน้นการคุ้มครองภายในประเทศเป็นหลัก มากกว่าการมองคดีอาชญากรรมข้ามชาติในมิติความร่วมมือระหว่างรัฐอย่างแท้จริง

การคุ้มครองพยาน โดยมาตรการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของอาชญากรรมสมัยใหม่ซึ่งมีลักษณะเป็นเครือข่าย อาชญากรรมองค์กร และอาชญากรรมข้ามชาติ เพราะภัยคุกคามต่อพยานมิได้จำกัดอยู่เพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากแต่สามารถขยายตัวตามโครงสร้างอิทธิพลของกลุ่มอาชญากรรมที่เชื่อมโยงกันข้ามเขตอำนาจรัฐ การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในประเด็นนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาในเชิงโครงสร้างกฎหมาย เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายภายในประเทศ

⁷ อุดม รัฐอมฤต. (2555). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน (น. 112–115). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของประเทศที่มีระบบสหพันธรัฐซึ่งรองรับการโยกย้ายถิ่นฐานพยานในเชิงสถาบันอย่างเป็นระบบ

ในบริบทของประเทศไทย มาตรการคุ้มครองพยานตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้พัฒนาไปสู่การรับรองมาตรการพิเศษที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 10 ซึ่งให้อำนาจสำนักงานคุ้มครองพยานดำเนินการย้ายที่อยู่หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสมให้แก่พยานและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยานได้ รวมถึงการจัดให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมในภายหลัง บทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนว่าโครงสร้างกฎหมายไทยยอมรับแนวคิดการ “แยกพยานออกจากพื้นที่เสี่ยง” และ “การสร้างตัวตนทางทะเบียนใหม่” ในฐานะเครื่องมือคุ้มครองพยานเชิงโครงสร้าง

เมื่อพิจารณาในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ จะเห็นว่า อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ได้ยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองพยานอย่างชัดเจน โดย Article 24 บัญญัติให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองพยานจากการตอบโต้และการข่มขู่และระบุโดยตรงว่ามาตรการดังกล่าวอาจรวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานและการไม่เปิดเผยหรือจำกัดการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนและที่อยู่ของพยาน ที่สำคัญคือ Article 24 paragraph 3 ได้กำหนดหลักการเชิงโครงสร้างว่า รัฐภาคีควรพิจารณาจัดทำข้อตกลงหรือการจัดการร่วมกับรัฐอื่นเพื่อการโยกย้ายบุคคลดังกล่าว หลักการนี้สะท้อนแนวคิดว่าการโยกย้ายถิ่นฐานพยานมิใช่เพียงมาตรการภายในประเทศ แต่เป็นประเด็นความร่วมมือระหว่างรัฐโดยตรง ซึ่งต้องอาศัยกรอบกฎหมายและข้อตกลงเฉพาะทางด้านความมั่นคงของกระบวนการยุติธรรม

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็น โครงสร้างกฎหมายที่รองรับการโยกย้ายถิ่นฐานพยานในลักษณะ “ข้ามรัฐ” อย่างเป็นระบบผ่านกฎหมายระดับสหพันธรัฐ คือ Title 18 of the United States Code Section 3521 ซึ่งให้อำนาจ Attorney General จัดให้มีมาตรการโยกย้ายและการคุ้มครองอื่นแก่พยาน ทั้งในคดีของรัฐบาลกลางและในคดีของรัฐบาลมลรัฐ โครงสร้างนี้ทำให้พยานสามารถถูกย้ายถิ่นฐานข้ามเขตรัฐได้อย่างชอบด้วยกฎหมายภายใต้ระบบเดียวกัน และยังมีมาตรการรองรับด้านเอกสารแสดงตัวตนใหม่ การจัดหาที่อยู่อาศัย และการสนับสนุนการดำรงชีวิตพื้นฐาน ซึ่งทำให้การโยกย้ายมิใช่เพียงการย้ายสถานที่ทางกายภาพ แต่เป็นการสร้างเงื่อนไขทางสังคมและกฎหมายให้พยานสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยในพื้นที่ใหม่

ในทำนองเดียวกัน เครือรัฐออสเตรเลียได้ออกแบบระบบกฎหมายคุ้มครองพยานในลักษณะสหพันธรัฐ โดยมีกฎหมายระดับเครือรัฐ คือ Witness Protection Act 1994 และกฎหมายระดับรัฐ เช่น Witness Protection Act 1995 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งต่างบัญญัติมาตรการคุ้มครองที่รวมถึงการโยกย้ายถิ่นฐานพยาน การสร้างอัตลักษณ์ใหม่ และการจัดการเอกสารทางทะเบียนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งออกแบบกลไก

ทางกฎหมายให้กฎหมายของแต่ละเขตอำนาจสามารถทำงานร่วมกันได้ในลักษณะกฎหมายที่สอดคล้องกันเชิงโครงสร้าง ส่งผลให้การโยกย้ายพยานระหว่างรัฐหรือดินแดนภายในประเทศเป็นไปได้จริงในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองพยานโดยการโยกย้ายถิ่นฐานพยานระหว่างรัฐ” ของประเทศไทยอยู่ที่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบกฎหมายซึ่งยังไม่ยกระดับการคุ้มครองพยานไปสู่กรอบความร่วมมือระหว่างรัฐอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกับมาตรฐานของ UNTOC และกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย กล่าวคือ กฎหมายไทยยังคงเน้นการโยกย้ายภายในประเทศและการจัดการอัตลักษณ์ทางทะเบียนเป็นหลัก โดยยังขาดกลไกเชิงสถาบันสำหรับการโยกย้ายพยานข้ามพรมแดนหรือการจัดทำข้อตกลงกับรัฐอื่นเพื่อการคุ้มครองพยานในคดีอาญาที่มีมิติข้ามชาติ ปัญหานี้ส่งผลให้การคุ้มครองพยานของไทยยังมีลักษณะเป็นมาตรการภายในรัฐ มากกว่าจะเป็นระบบความร่วมมือระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อประสิทธิภาพของการคุ้มครองพยานในคดีอาญาร้ายแรงและคดีอาชญากรรมข้ามชาติ และเป็นประเด็นเชิงกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายไทยในอนาคต

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของพยาน

การกำหนดและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ เกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของพยานเป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองพยานในคดีอาญา เนื่องจากการคุ้มครองพยานมิได้ควรดำเนินไปในลักษณะเหมารวม หากแต่ต้องตั้งอยู่บนหลักการประเมินระดับความเสี่ยงเป็นรายบุคคล โดยคำนึงถึงลักษณะคดี ความร้ายแรงของภัยคุกคาม โครงสร้างเครือข่ายอาชญากรรม ความสามารถในการเข้าถึงตัวพยานของผู้กระทำผิด และสภาพความเปราะบางของพยานเอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญมิได้อยู่เพียงการมีมาตรการคุ้มครองพยานในเชิงนโยบายเท่านั้น หากแต่อยู่ที่ “การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินความเสี่ยง” ซึ่งเป็นจุดตัดระหว่างดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างทางกฎหมาย และมาตรฐานเชิงระบบของกระบวนการยุติธรรม

ในบริบทของประเทศไทย ภายใต้ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 ได้มีการพัฒนาโครงสร้างการคุ้มครองพยานให้เป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการคุ้มครองพยาน ซึ่งกำหนดให้การแจ้ง การออกคำสั่ง วิธีการให้ความคุ้มครอง การประเมินพฤติการณ์ความไม่ปลอดภัย การขยาย และการสิ้นสุดการคุ้มครอง เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตามการแก้ไขใน มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2565 บทบัญญัตินี้ดังกล่าวสะท้อนว่ากฎหมายไทยยอมรับหลักการการประเมินความเสี่ยงในเชิงกระบวนการ โดยกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองพยานอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางกฎหมายเชิงบังคับใช้ที่สำคัญคือ ตัวบทกฎหมายมิได้บัญญัติ “เกณฑ์การประเมินความเสี่ยง” ไว้อย่างเป็นทางการในระดับกฎหมายแม่บท หากแต่ปล่อยให้เป็นไปตามระเบียบและการกำหนดหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้การประเมินความเสี่ยงมีลักษณะพึ่งพาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ และขาดมาตรฐานทางกฎหมายที่เป็นเอกภาพในระดับประเทศ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย พยานในคดีลักษณะเดียวกันอาจได้รับการประเมินความเสี่ยงต่างระดับกัน อันนำไปสู่การจัดระดับมาตรการคุ้มครองที่แตกต่างกัน โดยไม่มีหลักเกณฑ์เชิงวัตถุวิสัยรองรับอย่างชัดเจน ปัญหานี้ทำให้ระบบคุ้มครองพยานของไทยมีลักษณะเป็นระบบเชิงดุลพินิจมากกว่าจะเป็นระบบเชิงมาตรฐานในเชิงกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ใน Article 24 ได้วางหลักการทั่วไปว่ารัฐภาคีต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองพยานจากการตอบโต้และการข่มขู่ โดยเปิดช่องให้ใช้มาตรการหลากหลายรูปแบบ เช่น การโยกย้ายถิ่นฐาน และการไม่เปิดเผยข้อมูลตัวตนและที่อยู่ของพยาน แม้ตัวบทของอนุสัญญามิได้กำหนด “สูตรการประเมินความเสี่ยง” อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่โครงสร้างของ Article 24 สะท้อนหลักการว่าการคุ้มครองพยานต้องตั้งอยู่บนการประเมินภัยคุกคามและความเสี่ยงเป็นฐาน ซึ่งถือเป็นมาตรฐานเชิงนโยบายระดับสากล อย่างไรก็ดี ในเชิงบังคับใช้ อนุสัญญาเป็นเพียงกรอบความร่วมมือระหว่างรัฐ มิได้สร้างกลไกบังคับใช้เชิงปฏิบัติการโดยตรง ทำให้การแปลงหลักการประเมินความเสี่ยงไปสู่กฎหมายภายในของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันอย่างมาก

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็น โครงสร้างทางกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการประเมินความเสี่ยงเชิงระบบอย่างชัดเจนภายใต้ Title 18 of the United States Code Section 3521 ซึ่งกำหนดให้อำนาจ Attorney General จัดให้มีการคุ้มครองพยาน โดยการตัดสินใจให้เข้าร่วมโครงการคุ้มครองพยานต้องตั้งอยู่บนการประเมินภัยคุกคามต่อพยานและครอบครัว รวมถึงลักษณะของคดี ความสำคัญของพยานต่อการดำเนินคดี และความรุนแรงขององค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง แม้ตัวบทกฎหมายจะได้แจกแจงเกณฑ์เชิงตัวเลขอย่างละเอียด แต่โครงสร้างกฎหมายได้ผูกการใช้มาตรการคุ้มครองกับการประเมินความเสี่ยงในเชิงโครงสร้างของระบบยุติธรรม ทำให้การคุ้มครองพยานเป็นผลลัพธ์ของ “การคัดกรองเชิงระบบ” มากกว่าการใช้ดุลพินิจเฉพาะรายของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

ในทำนองเดียวกัน เครือรัฐออสเตรเลียภายใต้ Witness Protection Act 1994 และกฎหมายระดับรัฐ เช่น Witness Protection Act 1995 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้ออกแบบระบบคุ้มครองพยานโดยตั้งอยู่บนหลักการประเมินความเสี่ยงเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ การตัดสินใจให้พยานเข้าสู่โครงการคุ้มครองต้องพิจารณาจากระดับภัยคุกคาม ความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวกรอง ความสำคัญของพยานต่อคดี และความสามารถของรัฐในการจัดการความปลอดภัยในระยะยาว โครงสร้างกฎหมายดังกล่าวทำให้การประเมิน

ความเสี่ยงมิใช่เพียงกระบวนการภายในองค์กร หากแต่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงกับกฎหมายแม่บท และโครงสร้างของรัฐ

จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของพยาน” ในประเทศไทยอยู่ที่การขาดหลักเกณฑ์เชิงกฎหมายที่เป็นรูปธรรมในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้การประเมินความเสี่ยงถูกผลักไปอยู่ในระดับระเบียบและคู่มือของฝ่ายบริหารเป็นหลัก แตกต่างจากมาตรฐานในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งยกระดับการประเมินความเสี่ยงให้เป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของระบบคุ้มครองพยาน กล่าวคือ เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างกฎหมายและระบบสถาบัน ไม่ใช่เพียงกระบวนการทางปฏิบัติการ ปัญหานี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไทยยังมีความไม่แน่นอนเชิงมาตรฐาน ขาดความโปร่งใสเชิงหลักเกณฑ์ และเสี่ยงต่อความไม่เสมอภาคในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายคุ้มครองพยานของประเทศไทยในระยะยาว

3. การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาว

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ยังขาดบทบัญญัติที่กล่าวถึง “การติดตามประเมินผลในระยะยาว” ของมาตรการคุ้มครองพยานหลังเสร็จสิ้นการให้การในคดี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พยานอาจยังตกอยู่ในความเสี่ยงจากการถูกติดตามหรือคุกคาม การไม่มีระบบติดตามต่อเนื่องหรือการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการคุ้มครองหลังพยานออกจากระบบก่อให้เกิดช่องโหว่ในกระบวนการคุ้มครองโดยรวม ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมมาตราในพระราชบัญญัติให้ครอบคลุมการติดตามและประเมินผลในระยะยาว เช่น การให้การสนับสนุนฟื้นฟูพยาน การติดตามสถานภาพความปลอดภัย หรือการเยียวยาด้านจิตใจและอาชีพหลังสิ้นสุดคดี พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มุ่งให้ความคุ้มครองในช่วงก่อนและระหว่างการดำเนินคดี เช่น การจัดที่พักปลอดภัย การคุ้มกัน หรือการย้ายที่อยู่ แต่ไม่ได้บัญญัติเรื่อง “การติดตามสถานภาพความปลอดภัยของพยานหลังสิ้นสุดมาตรการ” ไว้อย่างชัดเจน ความเสี่ยงของพยานจึงอาจยังคงอยู่ แม้กระบวนการพิจารณาจะสิ้นสุด ทำให้พยานบางรายตกอยู่ในอันตรายอีกครั้งโดยไม่มีมาตรการรองรับ ซึ่งการคุ้มครองพยานจำเป็นต้องประเมินผลในระยะยาว เช่น ความปลอดภัยของพยานหลังให้การ ผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการ แต่กฎหมายไทยมิได้กำหนดให้มีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ ทำให้รัฐขาดข้อมูลพื้นฐานที่จะปรับปรุงมาตรการคุ้มครองให้มีประสิทธิภาพในอนาคต ข้อบกพร่องนี้ส่งผลให้มาตรการบางอย่างยังคงถูกใช้แม้จะไม่ตอบโจทย์สภาพความเสี่ยงที่แท้จริงของพยาน⁸ อีกทั้งการคุ้มครองพยานควรมีหน่วยงานกำกับดูแลที่แยกจากผู้ใช้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประเมินประสิทธิผลของมาตรการได้อย่างเป็นกลาง แต่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบหรือประเมินผล เช่น คณะกรรมการติดตามผล หรือผู้ตรวจการพิเศษ ส่งผลให้การคุ้มครองพยานยังคงอยู่ภายใต้กลไกของสำนักงานคุ้มครองพยานเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจนำไปสู่

⁸ พัฒนิกา สมบูรณ์, และ ตะวัน เดชปรีดน์มงคล เรื่องเดิม

ปัญหาความไม่เท่าเทียมในการใช้ดุลพินิจ และไม่สามารถสะท้อนจุดอ่อนของระบบได้อย่างเป็นกลาง ซึ่งพยานหลายรายต้องเผชิญผลกระทบระยะยาว เช่น ความยากลำบากในการประกอบอาชีพ การย้ายถิ่นฐาน ความไม่มั่นคงในชีวิต หรือผลกระทบด้านจิตใจจากการถูกคุกคาม แต่กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติให้ติดตามสภาพชีวิตของพยานหลังได้รับการคุ้มครอง ทำให้รัฐขาดข้อมูลเพื่อนำไปสู่การออกแบบมาตรการแก้ไขหรือสนับสนุนระยะยาว เช่น โปรแกรมฟื้นฟูหรือสนับสนุนการปรับตัวหลังการย้ายถิ่นฐาน ดังนั้นเมื่อไม่มีการคุ้มครองพยานในระยะยาวสำหรับการติดตามเพื่อประเมินผลทำให้ความคุ้มครองพยาน ก็อาจทำให้พยานไม่ได้รับความปลอดภัยหลังสิ้นสุดคดีแล้วก็ไม่ได้ เนื่องจากแม้ในความเป็นจริงจะปรากฏว่าจำเลยหรือผู้ต้องหาอยู่ในเรือนจำได้รับโทษตามที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่จำเลยหรือผู้ต้องหานั้นก็อาจมีความโกรธแค้นพยานเหล่านั้น และอาจยังมีอิทธิพลหรือผู้ช่วยเหลืออยู่นอกเรือนจำที่จำเลยสามารถสั่งการหรือร้องขอให้ทำร้ายพยานได้ ดังนั้นเมื่อไม่มีการติดตามและประเมินผลในระยะยาวให้แก่พยาน เป็นแต่เพียงการให้ความคุ้มครองก่อนสิ้นสุดคดี ก็อาจทำให้พยานไม่ได้รับความปลอดภัยอย่างเต็มที่ ส่งผลให้การคุ้มครองพยานบุคคลไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ได้

การคุ้มครองพยานในคดีอาญามีได้สิ้นสุดลงเพียงช่วงเวลาที่ยานให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวนหรือศาล หากแต่เป็นกระบวนการที่มีมิติระยะยาวซึ่งเชื่อมโยงกับความปลอดภัยในการดำรงชีวิต สถานะทางสังคม และความสามารถในการกลับคืนสู่ภาวะปกติของพยานและครอบครัว การติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาวจึงเป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของระบบคุ้มครองพยานสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งคือ “การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาว” ซึ่งทำให้ระบบคุ้มครองพยานมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงเหตุการณ์ มากกว่าจะเป็นระบบเชิงนโยบายและเชิงสถาบันที่ต่อเนื่อง

ในบริบทของประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 โครงสร้างกฎหมายได้วางระบบการคุ้มครองพยานในลักษณะเป็น “กระบวนการคุ้มครอง” โดยมีการกำหนดมาตรการทั่วไปและมาตรการพิเศษ การจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองพยาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงตัวบท จะพบว่ากฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการกำหนดอำนาจและมาตรการคุ้มครองในช่วงการดำเนินคดีและช่วงภาวะเสี่ยง เป็นหลัก โดยยังมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือกลไกเฉพาะเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาว หลังจากสิ้นสุดมาตรการคุ้มครองหรือหลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะจำกัดอยู่เพียงกระบวนการขยายหรือสิ้นสุดการคุ้มครองตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งสะท้อนว่าโครงสร้างกฎหมายไทยมองการคุ้มครองพยานเป็นกระบวนการเชิงเหตุการณ์ มิใช่กระบวนการเชิงระบบในระยะยาว

เมื่อพิจารณาในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ จะพบว่า อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ใน Article 24 ได้วางหลักการให้รัฐภาคีจัดให้มีมาตรการคุ้มครองพยานจากการตอบโต้และการข่มขู่ แม้ตัวบทจะมีได้บัญญัติเรื่องการติดตามและประเมินผลระยะยาวไว้อย่างชัดเจน แต่โครงสร้างของอนุสัญญาในภาพรวมสะท้อนแนวคิดว่าการคุ้มครองพยานเป็น “พันธกิจของรัฐ” ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อประกันความปลอดภัยของพยานและความมั่นคงของกระบวนการยุติธรรม มิใช่เพียงมาตรการชั่วคราวในช่วงเวลาหนึ่งของคดีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่อนุสัญญาไม่ได้กำหนดกลไกติดตามผลเชิงสถาบันโดยตรง ทำให้การแปลหลักการนี้ไปสู่กฎหมายภายในของแต่ละรัฐมีความแตกต่างและไม่เป็นเอกภาพ

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้ Title 18 of the United States Code Section 3521 ระบบคุ้มครองพยานถูกออกแบบให้เป็นโครงการระยะยาว โดยรัฐมีบทบาทในการดูแลพยานและครอบครัวในระยะยาว ทั้งในมิติของความปลอดภัย ที่อยู่อาศัย การดำรงชีวิต และการปรับตัวทางสังคม แม้ตัวบทกฎหมายจะมีได้ใช้ถ้อยคำว่าการติดตามและประเมินผลโดยตรง แต่โครงสร้างของกฎหมายได้ผูกพันรัฐให้ต้องรับผิดชอบต่อพยานอย่างต่อเนื่องตราบเท่าที่พยานยังอยู่ในโครงการคุ้มครอง ซึ่งในเชิงระบบถือเป็นการยอมรับบทบาทของรัฐในฐานะผู้รับผิดชอบระยะยาวต่อความปลอดภัยของพยาน

ในทำนองเดียวกัน เครือรัฐออสเตรเลียภายใต้ Witness Protection Act 1994 และกฎหมายระดับรัฐ เช่น Witness Protection Act 1995 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้ออกแบบระบบคุ้มครองพยานในลักษณะเป็นโครงการเชิงสถาบันที่มีความต่อเนื่อง โดยหน่วยงานคุ้มครองพยานมีหน้าที่ดูแลพยานในระยะยาวภายใต้โครงการ แม้ตัวบทจะมีได้บัญญัติคำว่าการติดตามและประเมินผลในเชิงเทคนิคก็ตาม แต่โครงสร้างกฎหมายได้สร้างความต่อเนื่องของความรับผิดชอบของรัฐต่อพยานอย่างเป็นระบบ

จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่า “การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาว” ของประเทศไทย เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะท้อนแนวคิดการคุ้มครองพยานแบบเชิงเหตุการณ์ มากกว่าการคุ้มครองพยานแบบเชิงระบบและเชิงสถาบัน กล่าวคือกฎหมายไทยมุ่งจัดการความเสี่ยงในช่วงเวลาที่คดีดำเนินอยู่เป็นหลัก โดยยังมีได้ยกระดับความรับผิดชอบของรัฐไปสู่การดูแลพยานในฐานะพันธกิจระยะยาวของรัฐ แตกต่างจากแนวคิดในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมองการคุ้มครองพยานเป็นระบบที่ต้องมีความต่อเนื่อง ความยั่งยืน และความรับผิดชอบเชิงสถาบันในระยะยาว ปัญหานี้จึงเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกฎหมายไทยที่ส่งผลต่อทั้งประสิทธิภาพของการคุ้มครองพยาน ความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบบยุติธรรม และความสามารถของรัฐ

ดังนั้นเมื่อผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาแล้วจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองพยานโดยการโยกย้ายถิ่นฐานพยานระหว่างรัฐ

แก้ไขมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพิ่มบทบัญญัติให้การโยกย้ายถิ่นฐานพยานระหว่างรัฐหรือระหว่างประเทศ เนื่องจากตามมาตรา 10 วางมาตรการคุ้มครองเฉพาะภายในประเทศ เช่น การจัดที่พักปลอดภัย การย้ายที่อยู่ และการเปลี่ยนชื่อตัวบุคคล แต่ไม่ครอบคลุมการย้ายถิ่นฐานข้ามรัฐ/ข้ามประเทศ ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถคุ้มครองพยานระดับเสี่ยงสูงที่ถูกคุกคามจากองค์กรอาชญากรรมระดับนานาชาติข้อเสนอแนะการแก้ไขมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จากเดิมคือ มาตรา 10

“เพื่อให้การคุ้มครองพยานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้พยานมีที่พักที่เหมาะสมหรือย้ายที่อยู่ของพยาน
- (2) คุ้มครองความปลอดภัยของพยานหรือบุคคลในครอบครัวของพยาน
- (3) เปลี่ยนชื่อตัวหรือชื่อสกุลของพยาน
- (4) ดำเนินการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อความปลอดภัยของพยาน”

ปรับแก้ไขใหม่ คือ

“มาตรา 10 (5) ให้สำนักงานคุ้มครองพยานมีอำนาจจัดหามาตรการคุ้มครองโดยการโยกย้ายถิ่นฐานพยานไปยังรัฐอื่น หรือประเทศอื่นได้ เมื่อปรากฏว่าพยานมีความเสี่ยงสูงต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ และไม่อาจได้รับความคุ้มครองเพียงพอภายในราชอาณาจักร ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรการในการคุ้มครองพยานในการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐ อาจเป็นมาตรการที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่าประเทศไทยควรจัดตั้งความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับภาคีที่อาจให้ความร่วมมือในการรับการให้ความคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาสำหรับการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐ ทั้งนี้เพื่อช่วยการจำกัดงบประมาณในการคุ้มครองพยานและเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกฎหมาย ซึ่งไทยก็ควรเข้าร่วมในการให้ความร่วมมือในการรับคุ้มครองพยานบุคคลในการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรัฐ เฉกเช่นเดียวกับการจัดตั้งโครงการนักเรียนแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศนั่นเอง

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของพยาน

แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิมของพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา คือ มาตรา 6

“มาตรา 6 เมื่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล เห็นว่าพยานมีความจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง ให้เสนอเรื่องต่อสำนักงานคุ้มครองพยานเพื่อดำเนินการตามมาตราคุ้มครองที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งมาตรานี้เป็นบทที่กำหนด “เงื่อนไขและดุลพินิจ” ว่าเจ้าหน้าที่ต้องประเมิน “ความจำเป็น” และ “ประโยชน์แห่งการคุ้มครอง” แต่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ประเมินความเสี่ยงไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้นจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมใหม่เป็น

“มาตรา 6/1 การพิจารณาความจำเป็นในการคุ้มครองพยาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการคุ้มครองพยาน และต้องพิจารณาจากปัจจัยด้านระดับภัยคุกคามความสามารถของผู้กระทำผิดในการติดตามพยาน บทบาทของพยานในคดี และผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานและครอบครัว”

และปรับแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา พ.ศ. 2546 จากเดิม

“มาตรา 8 การให้ความคุ้มครองพยานให้คำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์แห่งการคุ้มครองเป็นสำคัญ”

แก้ไขใหม่ คือ

มาตรา 8/1 เพื่อให้การคุ้มครองพยานมีประสิทธิภาพ ให้กำหนดระดับความเสี่ยง ได้แก่ ระดับต่ำ ปานกลาง สูง และวิกฤต โดยให้เชื่อมโยงกับมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสมตามแต่ละระดับ”

3. การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาว

จากปัญหาการไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาวจากพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา พ.ศ. 2546 พบว่ายังไม่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้อย่างใด เช่น

“มาตรา 6 เมื่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล เห็นว่าพยานมีความจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง ให้เสนอเรื่องต่อสำนักงานคุ้มครองพยานเพื่อดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัตินี้”

“มาตรา 8 การให้ความคุ้มครองพยานให้คำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์แห่งการคุ้มครองเป็นสำคัญ”

“มาตรา 10 เพื่อให้การคุ้มครองพยานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้พยานมีที่พักที่เหมาะสมหรือย้ายที่อยู่ของพยาน
- (2) คุ้มครองความปลอดภัยของพยานหรือบุคคลในครอบครัวของพยาน
- (3) เปลี่ยนชื่อตัวหรือชื่อสกุลของพยาน
- (4) ดำเนินการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อความปลอดภัยของพยาน”

ดังนั้นจึงควรแก้ไขใหม่โดยเพิ่ม “มาตรา 10/4” ว่าด้วยการติดตามผลหลังคุ้มครอง คือ

“เมื่อสิ้นสุดมาตรการคุ้มครองพยาน ให้สำนักงานคุ้มครองพยานมีหน้าที่ติดตามสภาพความปลอดภัยและความเป็นอยู่ของพยานอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 1 ปี และต้องจัดทำรายงานผลความปลอดภัยเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองพยานทุก 6 เดือน” เป็นต้น

การติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานในระยะยาวนี้ ควรครอบคลุมไปถึงการให้ความคุ้มครองพยานบุคคลที่เป็นพยานก่อนการสืบพยานทั่วไป เช่น การขออนุญาตศาลสืบพยานไว้ล่วงหน้าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ทั้งนี้แม้ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะรับโทษจำคุกอยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานแล้วก็ตาม แต่หากไม่มีการติดตามหรือประเมินผลการให้ความคุ้มครองพยานบุคคลในระยะยาวแล้ว จำเลยก็อาจสั่งการให้พวกของตนที่อยู่นอกเรือนจำทำร้ายหรือคุกคามพยานได้เนื่องจากความโกรธแค้น ดังนั้นการติดตามและประเมินผลการคุ้มครองพยานบุคคลในระยะยาวนี้ไม่เพียงแต่เป็นการให้ความคุ้มครองพยานบุคคลเป็นรายบุคคลในแต่ละคดีเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการสร้างกลไกของระบบการให้ความคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความปลอดภัยให้แก่พยานบุคคลในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- สุพิศ ประณีตพลกรัง. (2562). *การค้นหาคำความจริงในกฎหมายลักษณะพยาน และการคุ้มครองพยานในคดีอาญา* (น. 27–29). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จันทร์ธนาชาดา, พ., และ เมืองถ้ำ, ว. (2568). *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของพยานบุคคลในคดีอาญา*. *วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์*, 14(1), 84–86.
- พัฒนนิดา สมบูรณ์, และ ตะวัน เดชปรีดามงคล. (2565). *การศึกษาการปฏิบัติที่เหมาะสมต่อพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546*. *วารสารวิจัยวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 5(1), 161–163.
- อุดม รัฐอมฤต. (2555). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน* (น. 112–115). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.