

รายงานสรุปผลการศึกษาวิจัย
โครงการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรการพิเศษ
ในการคุ้มครองพยานตาม
พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546
มาตรา 10 (3) ปี 2550

โดย

ณรงค์ ใจหาญ ร.ต.ท.อุทัย อาทิวะช ปิติ โพธิ์วิจิตร¹

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้แบ่งการศึกษออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาวิเคราะห์ระบบการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่พยานอันเกิดจากการข่มขู่หรือประทุษร้ายจากจำเลยหรือพวกของจำเลยในการมาเป็นพยานในคดีอาญา โดยศึกษาเฉพาะมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยานเพราะเหตุที่ได้เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลนั้น รวมถึงการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนกลับคืนไปใช้ชื่อตัวชื่อสกุลเดิมด้วย ซึ่งมาตรการพยานดังกล่าวได้บัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 10 (3) สำหรับในส่วนที่สอง เป็นการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยาน ใน 5 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และฮ่องกง และส่วนท้ายสุด เป็นการวิเคราะห์และหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระบบการให้ความคุ้มครองพยานในเรื่องการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานในประเทศไทย

¹ คณะผู้วิจัย ขอขอบพระคุณต่อ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ที่ได้ให้ทุนในการศึกษาวิจัยในโครงการนี้ และกรุณาอนุญาตให้นำผลการศึกษาวิจัยเผยแพร่เป็นวิทยาทานแก่ประชาชนทั่วไป อันจะยังประโยชน์ในการพัฒนาความคิด และข้อเสนอแนะดังกล่าวในทางวิชาการและการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติของการคุ้มครองพยานในมาตรการพิเศษต่อไป ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยในโครงการนี้ประกอบด้วย รศ. ณรงค์ ใจหาญ ร.ต.ท. อุทัย อาทิวะช และ อาจารย์ปิติ โพธิ์วิจิตร เป็นผู้วิจัย และมี นางปิยะมาศ วงคำสอน และนางสาวรัตนา ปู่ทอง เป็นผู้ช่วยวิจัย โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการ ระหว่างเดือนกันยายน 2550 ถึงเดือนพฤษภาคม 2551

วิธีการศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร กฎหมายต่างๆของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยาน นอกจากนั้นยังได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ จำนวนสามครั้ง โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานมาประชุม เพื่อได้รับทราบถึงกรอบแนวทางการดำเนินงานตามโครงการ พร้อมระดมความคิดเห็น เพื่อเปิดรับฟังคำวิจารณ์และคำแนะนำแล้วสรุปข้อเสนอแนะต่าง ๆ นำไปปรับปรุง มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล การเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยาน เพราะเหตุที่ได้เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลนั้น รวมถึงการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนกลับคืน

จากการศึกษาวิจัยนี้พบว่า มีอุปสรรคในการทำให้บรรลุผลตามการพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 10 (3) เหตุผลสำคัญสองประการคือ กฎหมายไทยในเรื่องทะเบียนราษฎรไม่อนุญาตให้คนหนึ่งคนมีเลขประจำตัวประชาชนได้สองเลขหมาย ดังนั้น ชื่อใหม่ของพยานจึงสามารถสืบพบได้จากหมายเลขประจำตัวประชาชน เหตุผลประการที่สองคือ บัตรประจำตัวประชาชนนั้นไม่ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนข้อมูลให้พยานและเปลี่ยนชื่อตัว หรือเอกสารหลังจากเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลให้ใหม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานคุ้มครองพยานจึงไม่อาจที่จะประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายทะเบียนต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงเอกสารต่างๆของพยานซึ่งเปลี่ยนชื่อใหม่ได้

หลังจากได้ศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียแล้ว งานวิจัยนี้ได้สรุปว่า แนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกกฎกระทรวงแก้ไขเกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนชื่อพยานซึ่งอยู่ภายใต้ข้อจำกัดโดยกฎหมายที่ให้ประชาชนมีเลขประจำตัวประชาชนเพียงเลขเดียวและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สำนักงานคุ้มครองพยานร่วมมือกับสำนักงานทะเบียนในการออกบัตรประจำตัวประชาชน แนวทางแก้ปัญหาระยะยาว ผู้วิจัยเห็นควรว่า ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อให้การรับรองอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สามารถสั่งให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดดำเนินการแก้ไขชื่อตัว ชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมาย และยกเว้นความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครองให้แก่เจ้าพนักงานจากการไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่กำหนดในเรื่องดังกล่าว หากดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในการคุ้มครองพยานในมาตรการพิเศษ และให้มีสิทธิพิเศษในการให้ข้อมูลอันเกี่ยวเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงชื่อดังกล่าว ไม่จะเป็นการให้ข้อมูลเท็จจริงเพื่อยืนยันสิทธิของพยานในชื่อใหม่หรือการปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลเดิมในการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อมูลของชื่อเดิมก็ตาม

สำหรับการคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับตัวพยาน คณะผู้วิจัยเห็นควรให้องค์กรและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อพยานควรเป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการดำเนินการและเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

Abstract

This research aims firstly, to study on structure and management of legal process for changing witness identity and others witness documents which relate to new identity and for re-identity of witness and document under section 10 (3) of Thai Witness Protection Act of B.E. 2546. Secondly, to compare with five countries, France, United Kingdoms, United States of America, Australia, New Zealand and Hong Kong, on structure, management and legal practicing on changing identity and re-identity for witness protection program. Finally, to analyst and purpose for improve structure and management in order to make efficiency and development on Thai legal process on changing witness identity and re-identity.

As for methodology on this research, it has done mainly on documentary research by reviewing laws and regulations of Thai and others countries with relate to structure and management on changing identity and re-identity of witness in criminal cases. In additions, three meeting with experts and stakeholders in Thai witness program has been done for critic and recommend to develop and conclusion of final recommend to improvement of Thai legal process on changing witness identity and re-identity.

The study of this research found that there is difficult to implement of witness identity changing under section 10 (3) of Thai Witness Protection Act of B.E. 2546. Two main reasons are Thai law has no provision authorized public registrar to provide one witness with two personal number, thus new witness identity can be found by trace on personal number. The second is there is no legal immunity for the official who changes information of personal witness for applied to new identity or new witness document after providing new identity. For these reason, Witness Protection Department cannot cooperate to the Registrar for witness identity change or other public department for issuing new witness documents at all.

As far as U.S.A. and Australia experience are concerned, the research has been concluded that a short term development should be issued regulation by Ministry of Justice under section 5 of Witness Protection Act of B.E. 2546 to make clear the process of changing witness identity under a restrict of the law on one person one personal number and how witness protection department could cooperate to the registrar for issued new identity. As for a long term development, the study recommend to amendment The Act to provide state official authority to change new identity of the witness with new personal number and to provide immunity on criminal liability or civil liability for protection of state officials authority who have done any action on the process of changing identity of witness or new witness document after providing new identity and all of action for re-identity.

As for the protection of disclose information of witness identity, the study recommend that the structure and management of witness identity change should be short and close among authorized officials and should be directly response to Ministry of Justice.



บทนำ

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาโดยได้รับทุนการวิจัยจากสำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ในโครงการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 มาตรา 10(3) ปี 2550 โดยดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ระบบการให้ความคุ้มครองพยานเพื่อให้ปลอดภัยจากการข่มขู่หรือทำร้ายจากจำเลยหรือพวกของจำเลยจากการที่ได้มาเป็นพยานในคดีอาญา โดยศึกษาเฉพาะมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยานเพราะเหตุที่ได้เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลนั้น รวมถึงการเปลี่ยนชื่อกลับคืน และเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนคืนด้วย ซึ่งมาตรการพยานดังกล่าวแม้จะได้บัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 10 (3) ไว้อย่างชัดเจน แต่ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะดำเนินการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลและเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนได้อย่างไร เพราะมีปัญหาในการประสานงานและข้อขัดข้องในประเด็นทางกฎหมายที่จะเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลโดยไม่เปิดเผยชื่อเดิม หรือความเชื่อมโยงกับชื่อใหม่ เพราะถือว่าเป็นความลับ

ในผลสรุปจากรายงานการศึกษา จึงนำเสนอแนวทางของระบบการให้ความคุ้มครองโดยการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของต่างประเทศ โดยเฉพาะในกฎหมายสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สหองกง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นระบบ นอกจากนี้ ได้เสนอให้เห็นถึงกระบวนการอื่นที่นำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้พยานเป็นที่รับรู้ของจำเลยหรือพวกของจำเลยโดยการปกปิดชื่อก่อนนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาหรือระหว่างการพิจารณา หรือไม่นำพยานเข้าสู่ห้องพิจารณาและใช้การถ่ายทอดภาพและเสียงทาง teleconference ควบคู่ไปกับมาตรการคุ้มครองพยานโดยการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล นอกจากนี้ ในประเด็นของการประสานงานหรือการที่กฎหมายในต่างประเทศมีบทบัญญัติให้การรับรองในการที่เจ้าพนักงานจะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในกระบวนการเปลี่ยนแปลงชื่อและชื่อสกุลนั้นเป็นมาตรการที่ควรนำมาใช้กับประเทศไทย เพื่อปรับปรุงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้

เพื่อนำเสนอรายงานผลการศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงขอแยกออกเป็นสองหัวข้อ ดังนี้

- I. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย
- II. ผลการศึกษาวิจัย
- III. แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการให้ความคุ้มครองพยานในเรื่องการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานในประเทศไทย

I. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของพยานไว้ในมาตรา 244 ความว่า “บุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติ

ที่เหมาะสม และคำตอบแทนที่จำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ขึ้น เพื่อเพิ่มความคุ้มครองพยานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2546 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2546 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางระบบการคุ้มครองพยาน ระดับการใช้มาตรการในการคุ้มครองพยาน ตลอดจนกำหนดเรื่องคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานไว้ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและพยานผู้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีความรู้ไม่เพียงพอในหลักเกณฑ์และการเข้าถึงมาตรการในการคุ้มครอง จึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติและดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

มาตรการที่ให้ความคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 กำหนดมาตรการไว้สองมาตรการ ได้แก่

- 1) มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน
- 2) มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน

1) มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 หมวด 1 มาตรา 6 ในกรณีที่พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ศาล หรือสำนักงานคุ้มครองพยาน แล้วแต่กรณี อาจจัดให้พยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ร้องขอ และในกรณีจำเป็นบุคคลดังกล่าวจะขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยให้ความคุ้มครองแก่พยานได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย

การแจ้งและวิธีการที่เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นจะให้ความคุ้มครองแก่พยานตามคำขอและการสิ้นสุดลงซึ่งการคุ้มครองพยานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

การคุ้มครองให้พยานได้รับความปลอดภัยให้รวมถึงการจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ปลอดภัย เว้นแต่ พยานจะไม่ให้ความยินยอมและการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัวชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยานและลักษณะคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง

การให้ความคุ้มครองนี้ รวมถึงการที่พยานขอให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้อื่นด้วย แต่ต้องเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 หมวด 1 มาตรา 7 ในกรณีที่สามี ภริยา หรือบุตรผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน ซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย และพยานได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณานำมาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวได้ ตามความจำเป็นที่เห็นสมควร เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม

เห็นว่า กรณีดังกล่าว พยานต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำมาตรการทั่วไปมาใช้บังคับ

กับ สามี ภริยา หรือผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยานหรือ บุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานได้ แต่ถ้านุคคลดังกล่าวไม่ให้ความยินยอมจะใช้อย่างบังคับไม่ได้

2. มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน โดยการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษได้กำหนดไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 8 - 12 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งมาตรการพิเศษมีเงื่อนไขในการคุ้มครอง คือ ใช้กับพยานเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ เนื่องจากเป็นคดีที่มีความสำคัญและมีความเสี่ยงสูงเป็นอย่างยิ่งว่าอาจเกิดภัยอันตรายร้ายแรงกับพยานได้ จำเป็นต้องใช้วิธีการคุ้มครองที่เข้มงวดเป็นพิเศษไปจากมาตรการทั่วไป ทั้งนี้ พยานที่อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษได้ ต้องเป็นพยานเฉพาะในคดีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายศุลกากร

2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา

3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจาร เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพราดเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

4) คดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม ได้แก่ ความผิดฐานอั้งยี่และช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา และให้หมายความรวมถึงความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกัน โดยกลุ่มอาชญากรที่มีการวางแผนอย่างซับซ้อนและเป็นสัดส่วน

5) คดีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้อำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น

6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

โดยเมื่อปรากฏชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานจะไม่ได้รับความปลอดภัย พยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดี พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา หรือพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ประการสำคัญตัวพยานเองต้องให้ความยินยอมด้วย

วิธีการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ กฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานคุ้มครองพยานดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1) ย้ายที่อยู่หรือจัดที่พักอันเหมาะสม

2) จ่ายค่าเลี้ยงชีพที่สมควรแก่พยานหรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของพยานเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาครั้งละไม่เกินสามเดือนแต่ไม่เกินสองปี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าตอบแทนฯ ปี 2547

3) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐาน

ที่สามารถระบุพยาน รวมทั้ง การดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานเดิมตามคำขอของพยานด้วย

4) ดำเนินการเพื่อให้มีอาชีพหรือให้มีการศึกษาอบรม หรือดำเนินการใดเพื่อให้พยานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามที่เหมาะสม

5) ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ

6) ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น

7) ดำเนินการอื่นใดให้พยานได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่สมควร

การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นความลับและห้ามมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำหรับการดำเนินการคุ้มครองความปลอดภัยตามมาตรการพิเศษก็เช่นเดียวกับมาตรการทั่วไป กล่าวคือพยานอาจร้องขอให้มาตรการพิเศษมาใช้คุ้มครองสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยาน โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องให้ความยินยอมในการเข้ารับการคุ้มครองด้วย

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาของไทย พ.ศ. 2546 ได้เลือกที่จะใช้หน่วยงานเฉพาะคือสำนักงานคุ้มครองพยาน สังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยานทั้งโครงการ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีการให้ความคุ้มครองพยานโดยตำรวจจะมีข้อดีเพราะมีกองกำลังจำนวนมากที่จะให้ความคุ้มครองแก่พยานได้ แต่อาจมีข้อจำกัดที่ว่า ตำรวจทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วย จึงอาจมีเวลาหรือกำลังคนที่เข้ามาทำหน้าที่ไม่เพียงพอ หรืออาจจะถูกโต้แย้งจากจำเลยได้ว่าตำรวจเองก็เป็นพยาน โจทก์คนหนึ่งด้วยการให้มาดูแลพยานอาจไม่เหมาะสมเพราะอาจชักซ้อมพยานได้

จึงมีแนวคิดที่จะไม่ให้ตำรวจเข้ามาคุ้มครองพยานนั้น เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการคุ้มครองพยานตามหลักของมาตรฐานสากลของสหประชาชาติ ซึ่งเสนอว่าไม่ควรให้หน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองพยาน เนื่องจากหน่วยงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบอยู่ โดยทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” ในการประสานการทำงานเพื่อให้การคุ้มครองพยานโดยเฉพาะอยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะการจัดหน่วยงานเฉพาะจะทำให้บุคลากรในหน่วยงานนั้นสามารถจัดสรรกำลังคน และการให้บริการแก่พยานได้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ทั้งนี้ก็ควรปรับปรุงข้อจำกัดของหน่วยงานคุ้มครองพยาน โดยเฉพาะเรื่องกำลังคนที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองพยานโดยปรับปรุงองค์กรให้มีขนาดใหญ่ขึ้นและมีจำนวนบุคลากรที่สามารถให้การคุ้มครองพยานได้ครบตามภารกิจ และควรมีกระบวนการคัดกรองพนักงานที่มีความสามารถและมีองค์ความรู้ในการให้ความช่วยเหลือพยานได้ตามมาตรการที่ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งอาจมีการประสานการทำงานกับหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและสามารถรักษาความลับในกระบวนการให้ความช่วยเหลือได้ โดยควรศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศมาเป็นข้อมูลในการดำเนินการต่อไป

ปัญหาการปฏิบัติงานคุ้มครองพยาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ในส่วนของตำรวจ จากการสอบถามของหน่วยงานกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปยังหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปี 2550 มีปัญหาพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. อัตรากำลังพลไม่เพียงพอ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและเต็มที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจด้านอื่น ๆ ด้วย
2. งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงไม่เพียงพอ ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันทีเมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองพยาน และไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน
3. การประสานการปฏิบัติงานคุ้มครองพยานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจนและเป็นไปอย่างล่าช้า ควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรง
4. กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติการคุ้มครองพยานยังไม่ชัดเจน
5. ในการคุ้มครองพยานในระยะยาว ควรใช้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง ไม่ควรใช้จากหน่วยงานหลัก เพราะเป็นการเสียกำลังของหน่วย ทำให้งานในหน้าที่รับผิดชอบได้รับความเสียหาย
6. หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ หรือผู้ปฏิบัติไม่ทราบระดับความจำเป็นในการให้ความคุ้มครองพยาน
7. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน
8. ไม่มีการอบรมหลักสูตรที่ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการให้ความคุ้มครองพยาน
9. พยานส่วนมาก ไม่ทราบถึงสิทธิตามกฎหมาย และพยานที่เข้าสู่มาตรการคุ้มครอง ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการคุ้มครองพยานบางรายไม่ประสงค์จะอยู่ในความคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่
10. อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งคุ้มครองพยานมีระยะเวลาสั้น

จากปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประชาชนยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เนื่องจากการขาดการประชาสัมพันธ์ และขั้นตอนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มีมากเกินไป ในส่วนอำนาจการสั่งการของผู้บังคับบัญชานั้น บางทีอาจทำให้การคุ้มครองพยาน ไม่ทันกับเหตุการณ์ นอกจากนี้ งบประมาณในการสนับสนุนไม่เพียงพอ มีการเบิกจ่ายล่าช้า ไม่ทันต่อภารกิจที่ต้องปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ขาดแคลนอุปกรณ์ยานพาหนะ เครื่องใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติ ซึ่งมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบกับอัตรากำลังในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ อาจทำให้การปฏิบัติงานหลักได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่เองยังไม่เข้าใจ แนวทางปฏิบัติอย่างถ่องแท้ ควรมีการอบรมเพิ่มเติมความรู้เข้าใจในเนื้อหา และแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมทั้งการประสานงานซึ่งบางครั้งไม่ได้รับความร่วมมือกันระหว่างพยานกับเจ้าหน้าที่ และระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง

ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ควรมีการเผยแพร่กฎหมายให้ประชาชนได้เข้าใจ และแก้ไขระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติและมีแนวทางปฏิบัติให้ผู้ปฏิบัติงาน

เข้าใจง่าย จัดงบประมาณสนับสนุนให้เพียงพอ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ระเบียบการเบิกจ่าย อัตราการจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานให้เหมาะสมทันต่อเหตุการณ์ และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน อบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่และประชาชนให้ทราบและถือปฏิบัติโดยถูกต้อง และรักษาสีทธิของตน และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษข้างต้นในมาตรา 10(3) เกี่ยวกับการประสานงานเปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน รวมทั้งการดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามคำขอของพยานนั้น จึงต้องศึกษาวิเคราะห์และจัดทำระบบดังกล่าวเนื่องจาก

1) การประสานการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียนเพื่อการคุ้มครองพยาน เป็นระบบใหม่ที่ไม่เคยมีปรากฏในประเทศไทยมาก่อน ดังนั้นองค์ความรู้ในเรื่องนี้จึงต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ รวมทั้งระดมความรู้และความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุก ๆ ด้าน เพื่อดำเนินการจัดทำระบบและสามารถใช้ในการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้พยานเกิดความปลอดภัยทั้งก่อน ขณะและภายหลังมาเป็นพยานได้

2) การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยานได้ รวมทั้งการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (Re-identities) เป็นวิธีการที่ประเทศอื่นซึ่งมีกฎหมายหรือโครงการคุ้มครองพยานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ ได้ให้การยอมรับแล้วว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการคุ้มครองพยานที่สำคัญและมีความจำเป็น จนจัดได้ว่าเป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยหนึ่ง (factor) ของโครงการคุ้มครองพยาน ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว จะทำให้การคุ้มครองพยานในคดีอาญาไม่เกิดความสัมฤทธิ์ผล ตลอดจนอาจเกิดความไม่ปลอดภัยแก่พยานได้ในที่สุดการดำเนินการนี้เพื่อให้พยานสามารถรอดพ้นการติดตามประทุษร้ายจากผู้มีอิทธิพล และองค์กรอาชญากรรมได้โดยจะมีการดำเนินกระบวนการอื่นร่วมด้วยเช่นการย้ายที่อยู่อาศัยให้กับพยาน (Relocation) การดำเนินการฝึกหัดอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

3) การประสานการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียน รวมทั้งการดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานหลายหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชน เช่น สำนักบริหารงานทะเบียน กรมการปกครอง กรมที่ดิน ธนาคารพาณิชย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ จึงยากต่อการดำเนินการจัดทำระบบดังกล่าวให้สำเร็จได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยเดียว รวมทั้งมีกระบวนการในการดำเนินการมากมายหลายขั้นตอน ซึ่งต้องมีการศึกษา วิเคราะห์กระบวนการในการจัดทำระบบดังกล่าวอย่างละเอียด รอบคอบ สอดคล้องกับหลักวิชาการและหลักกฎหมาย ตลอดจนมีความจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบกับโปรแกรมคุ้มครองพยานของประเทศที่มีระบบคุ้มครองพยานที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศในภาคพื้นยุโรป ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ระบบการคุ้มครองพยานและประสานการปฏิบัติงานตามมาตรการพิเศษดังกล่าวยังไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อพัฒนาจัดทำระบบเกี่ยวกับมาตรการพิเศษตามมาตรา 10(3)

ในการคุ้มครองพยานในคดีอาญา อันจะเป็นประโยชน์ให้พยานสำคัญในคดีอาชญากรรมร้ายแรงหรือองค์กรอาชญากรรมเกิดความปลอดภัย ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

2. คำนินยามศัพท์

2.1 มาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 หมายถึง การคุ้มครองพยานตามมาตราพิเศษแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน รวมทั้งการดำเนินงานเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามคำขอของพยานด้วย

2.2 แนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม หมายถึง แนวทางที่จะต้องระบุถึงกรอบ ขั้นตอน และวิธีการคุ้มครองพยานที่ชัดเจน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ที่มีความสอดคล้องหรือคล้ายคลึงกับการคุ้มครองพยานตามมาตราพิเศษ มาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 เป็นไปตามที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกำหนด โดยแนวทางดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. วัตถุประสงค์

3.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระบบการดำเนินงาน กฎหมายและวิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่มีความสอดคล้องหรือคล้ายคลึงกับการคุ้มครองพยานตามมาตราพิเศษ มาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

3.2 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างเกี่ยวกับระบบการดำเนินงาน กฎหมาย และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่มีความสอดคล้องหรือคล้ายคลึงกับการคุ้มครองพยานตามมาตราพิเศษ มาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

3.3 เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและจัดทำระบบคุ้มครองพยานตามมาตรา 10(3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

3.4 เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองพยานตามมาตราพิเศษให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน

4. ขั้นตอนการดำเนินงานศึกษาวิจัย

การตามโครงการศึกษาเพื่อพัฒนามาตราพิเศษในการคุ้มครองพยาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 10(3) ปี 2550 โดยมีรายละเอียดการดำเนินงาน ดังนี้

4.1 จัดการประชุมสัมมนาครั้งที่ 1 วันที่ 12 พฤศจิกายน 2550 เวลา 08.30 - 14.30 น. ณ โรงแรม มिरาเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น โดยประชุมผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รับทราบถึงกรอบแนวทางการดำเนินงานตามโครงการ พร้อมทั้งระดมความคิดเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานตามมาตรา 10(3) ซึ่งหน่วยงานที่จะเข้าประชุม อาทิ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ และศูนย์รักษาความปลอดภัย) สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ส. กรมราชทัณฑ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักบริหารการทะเบียน ฯลฯ เป็นต้น หน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมจะต้องไม่น้อยกว่า 15 หน่วยงาน ๆ ละประมาณ 3-4 คน รวม 50 คน และจัดทำสรุปผลการประชุมด้วย

4.2 ดำเนินการรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ดังนี้

4.2.1 ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และรวบรวมข้อมูลในเชิงลึก ไม่ว่าจะเป็นการใช้วิธีการสอบถามหรือสัมภาษณ์ หรือสอบถามทางไปรษณีย์ไปยังหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจการคุ้มครองพยานในประเทศไทย ตามมาตรา 10 (3) ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมการปกครอง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ และศูนย์รักษาความปลอดภัย) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สำนักงาน ป.ป.ส. หน่วยงานที่มีฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎร และหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล โดยข้อมูลที่ทำการศึกษาได้แก่ ระบบการดำเนินงานของหน่วยงาน กฎหมายที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการดำเนินงาน วิธีการปฏิบัติงานหรืออื่น ๆ พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานด้วย

4.2.2 ศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลในเชิงลึก โดยการใช้วิธีสอบถามหรือสัมภาษณ์หรือสอบถามทางไปรษณีย์ไปยังหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจการคุ้มครองพยานในต่างประเทศ ที่มีการดำเนินการที่สอดคล้องและคล้ายคลึงกับมาตรา 10 (3) โดยข้อมูลที่ทำการศึกษา ได้แก่ ระบบการดำเนินงานของหน่วยงาน กฎหมายที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนการดำเนินงาน วิธีปฏิบัติงาน หรือ อื่น ๆ ซึ่งการศึกษาจะต้องพิจารณาคัดเลือกศึกษาประเทศที่เป็นที่ยอมรับในระบบการคุ้มครองพยานตามมาตรการดังกล่าว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศในทวีปยุโรป ได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ และในภูมิภาค เอเชียแปซิฟิก ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฮองกง พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว

4.2.3 ประมวลข้อมูลจากข้อ 4.2.1 และ 4.2.2 โดยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมาย ไทยและกฎหมายของต่างประเทศในเชิงวิเคราะห์ เพื่อให้สามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการด้านการคุ้มครองพยานของไทย

4.2.4 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 10(3) รวมทั้งแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนมาตรการรักษาความลับ และการเข้าถึงชั้นความลับในการดำเนินการดังกล่าว

4.3 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการและจัดทำ Focus group ตัวแทนกลุ่มเป้าหมายตามข้อ 4.2.1 และหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งกลุ่มย่อย ประมาณ 5 กลุ่ม รวม 100 คน โดยจัดสัมมนาครั้งที่ 2 ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551 เวลา 08.30 - 16.30 น. ณ โรงแรม อมารี แอร์พอร์ต ดอนเมือง เพื่อร่วมระดมความคิดเห็นในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม ที่จะต้องมีความ

สอดคล้องหรือคล้ายคลึงกับการคุ้มครองพยานตามมาตรา 10(3) และสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

4.4 ศึกษา วิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแนวทางการปฏิบัติในการคุ้มครองตามมาตรา 10 (3) ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยโดยจะต้องระบุงรอบ ขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำระบบที่ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

4.5 จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 3 วันที่ 30 เมษายน 2551 เวลา 08.30 - 14.30 น. ณ โรงแรม อมารี แอพอร์ต ดอนเมือง เพื่อพิจารณาวิพากษ์ร่างแนวทางการจัดทำระบบการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ มาตรา 10 (3) โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ไม่น้อยกว่า 50 คน

4.6 จัดทำรายงานผลการศึกษาลบับสมบูรณ์ โดยรวบรวมข้อมูลตามข้อ 4.1 - 4.5 เสนอกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 สำนักงานคุ้มครองพยานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานมีแนวทางในการจัดทำระบบและดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 มาตรา 10 (3) ที่เป็นรูปธรรม ชัดเจนและเกิดประสิทธิผล เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

5.2 พยานในคดีอาญาจะได้รับการคุ้มครองตามมาตราพิเศษ ตามมาตรา 10 (3) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

II. ผลการศึกษาวิจัย

กฎหมายต่างประเทศที่ได้ศึกษาในรายงานฉบับสมบูรณ์บทที่ 3 จำนวน 6 ประเทศนั้น มิได้เน้นการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือการเปลี่ยนแปลงชื่อทางทะเบียนสิทธิหรือทะเบียนอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นหลักแต่นำมาใช้เพื่อปกป้องพยานมิให้ถูกตามตัวได้และเริ่มชีวิตใหม่ได้อย่างไร้คดีการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ ผู้นั้นจะต้องไปอยู่ในสภาพแวดล้อมใหม่ เพราะการหลบหนีพวกของจำเลยนั้น มิได้หมายความว่า การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ จะเป็นการป้องกันได้ แต่ต้องไปอยู่ในสถานที่ใหม่ซึ่งยากต่อการติดตาม ด้วยเหตุนี้ จึงมีผลต่อการที่พยานจะเข้าร่วมมือในการเข้าสู่โครงการคุ้มครองพยาน เพราะต้องชั่งน้ำหนักว่า ควรมาเป็นพยานดีหรือไม่ เพราะต้องเปลี่ยนสภาพการทำงาน อาชีพ และสิ่งอื่น ๆ ที่ตามมา ด้วยเหตุนี้ ในกฎหมายของประเทศที่ศึกษาจึงมีมาตรการที่จะปกปิดชื่อตัว ชื่อสกุล และที่อยู่ของพยาน ตั้งแต่ขั้นจับกุม สอบสวน สังคดีและระหว่างพิจารณา เพราะจะเป็นการปกปิดมิให้จำเลยทราบว่าพยานดังกล่าวอยู่ คู่ขนานไปด้วย จึงทำให้พยานผู้นั้นปลอดภัยจากการถูกข่มขู่ขังคุกกฎหมายต่างประเทศที่ให้การคุ้มครองพยานโดยปกปิดชื่อหรือป้องกันมิให้เผชิญหน้ากับจำเลย เช่น กฎหมายฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะป้องกันมิให้คนล่วงรู้ถึงตัวของพยานในชั้นสอบสวน และในชั้นพิจารณาของศาลอย่างเช่นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส หรือนิวซีแลนด์ ดังนั้นหากเน้นการป้องกันการเปิดเผยชื่อพยาน

และการสืบพยานโดยไม่ให้พยานปรากฏต่อหน้าจำเลยแล้ว ปัญหาความจำเป็นในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ก็มีความสำคัญรองลงไป เพราะจำเลยไม่ทราบว่าพยานเป็นผู้ใด จึงทำให้พยานได้รับความปลอดภัยตั้งแต่เริ่มการดำเนินคดี

มาตรการที่สองที่นำมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองพยานคือการให้พยานเบิกความโดยผ่านทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ ไม่ว่าจะเป็นการสืบพยานด้วยวิดีโอ หรือการเบิกความในห้องหนึ่งเพื่อถ่ายทอดโทรทัศน์วงจรปิดมาในห้องพิจารณา การสืบพยานโดยผ่านทาง teleconference ซึ่งทำให้ผู้อื่นไม่อาจเห็นตัวพยาน และในขณะเดียวกันก็ไม่ต้องเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุลพยานก่อนหรือหลังการเบิกความ ด้วยมาตรการเหล่านี้ พยานก็อาจไม่ต้องย้ายที่อยู่หรือเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล เพราะจำเลยและพวกไม่อาจทราบได้ว่าพยานเป็นใคร อยู่ที่ได้ และทำให้พวกของจำเลยก็ไม่อาจติดตามหรือข่มขู่พยานได้ หากไม่เคยรู้จักพยานมาก่อน แต่ถ้าพยานเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปหรือเป็นที่รู้จักของพวกจำเลยแต่รัฐได้กันไว้เป็นพยาน แม้ไม่ระบุชื่อตัว ชื่อสกุลพยานก็อาจไม่ปลอดภัยจึงต้องใช้การย้ายที่อยู่ และเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลหลังการเบิกความเพื่อป้องกันมิให้มีการติดตามตัวต่อไป

มาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่พยานนั้น บางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร เคยมีปัญหาเรื่องการประสานงานในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลในทางทะเบียน เพราะกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการได้อย่างยากลำบาก ต่อมาได้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ หากเป็นกรณีที่อยู่ในโครงการคุ้มครองพยานตามกฎหมาย รวมถึงการยกเว้นความรับผิดชอบ ทั้งทางแพ่งทางอาญาหรือการละเมิดอำนาจศาลหากจะต้องมีหน้าที่แจ้งชื่อตัว ชื่อสกุล และ ที่อยู่ใหม่หรือชื่อตัว ชื่อสกุล และที่อยู่เดิมของพยานที่อยู่ในโครงการคุ้มครองพยาน หรือการแจ้งชื่อตัว ชื่อสกุล หรือที่อยู่ใหม่ เพื่อให้พยานได้รับสิทธิตามที่ควรจะได้รับจากประกันสังคม ค่ารักษาพยาบาลหรือสิทธิอื่นใด โดยไม่ถือว่าเป็นการรับรองเท็จ หรือแจ้งความเท็จ หรือการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานในการปกปิดชื่อตัว ชื่อสกุลพยานหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ส่วนอีกกลุ่มประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ได้ให้สิทธิเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยานมีอำนาจแก้ไขหรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับพยานที่เปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลได้ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองพยานโดยตรง ซึ่งมาตรการดังกล่าวการทำงานของหน่วยงานและเจ้าพนักงานจึงมีกฎหมายให้อำนาจระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาที่เจ้าพนักงานเหล่านั้นจะถูกดำเนินคดีในข้อหาทำพยานหลักฐานเท็จหรือปลอมเอกสารหรือแจ้งความเท็จเพราะมีกฎหมายให้อำนาจทำได้ องค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองพยานอย่างเป็นระบบ ตามที่ได้ศึกษามีสามประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้ US Marshals เป็นผู้ดูแลความปลอดภัยและพิจารณาเรื่องการให้ความคุ้มครอง ส่วนผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ความคุ้มครองและการสั่งให้เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลนั้น คือ Attorney General เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลแล้ว Attorney General จะเก็บข้อมูลไว้เป็นความลับ แต่จะมีเจ้าหน้าที่ของ US Marshals ให้การคุ้มครองในเรื่องอื่น ๆ และมีข้อห้ามการเปิดเผยข้อมูล และมีโทษสูงสำหรับเจ้าพนักงานที่ต้องรักษาความลับนี้ ส่วนในออสเตรเลีย มีหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองพยานและเป็นหน่วยงานระดับชาติ และมีเจ้าหน้าที่ดูแลให้ความ

คุ้มครองพยานตลอดชีวิตชั่วโม่ง ในการให้ความปลอดภัยกับพยานที่ได้ย้ายที่อยู่และเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่² เป็นผู้รับผิดชอบ คือ the National Witness Protection Program (NWPP) และเป็นหน่วยงานที่ดูแลข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ และหลักฐานอื่น ๆ โดยเก็บไว้เป็นข้อมูลที่แยกออกมาจากข้อมูลใหญ่ของออสเตรเลีย ในฮ่องกงมีหน่วยงานคุ้มครองพยานจัดตั้งโดยหน่วยงานตำรวจฮ่องกง และ the Independent Commission against Corruption (ICAC) และอีกหน่วยคือ the Customs and Exercise Department ซึ่งมีผู้บัญชาการตำรวจ เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้การคุ้มครองพยานหรือไม่ ทั้งนี้ รวมถึงกระบวนการในส่วนที่เกี่ยวกับการให้การคุ้มครองหรือการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลหรือที่อยู่ ด้วย และมีมาตรการในการอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ความช่วยเหลือหรือเพิกถอนการช่วยเหลือต่อคณะกรรมการ ซึ่งอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่สั่งการได้ ส่วนในนิวซีแลนด์ อังกฤษ ใช้องค์กรตำรวจเป็นองค์กรหลักในการให้ความคุ้มครองพยาน และมีหัวหน้าตำรวจเป็นผู้พิจารณาถึงการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ แต่ข้อจำกัดของตำรวจในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลก็คือ ไม่อาจขอความร่วมมือกับหน่วยงานทางทะเบียนได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องเพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ต่างหน่วยกัน และโดยลักษณะงานที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่าหน่วยงานที่เข้ามาให้การคุ้มครองนี้ น่าจะเป็นหน่วยงานอื่นนอกจากตำรวจ³

การรักษาความลับของข้อมูลในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญ และมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานในโครงการเพราะ หากข้อมูลในเรื่องดังกล่าวถูกเปิดเผยหรือรั่วไหลออกไป อาจทำให้พยานตกอยู่ในอันตรายได้เพราะพวกของจำเลยอาจตามไปทำร้าย ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการดูแลข้อมูลนี้ ซึ่งได้แก่ US Marshals จึงเป็นไปในการทำนองเดียวกับโคลัมเบีย เนเธอร์แลนด์ ฟิลิปปีนส์ อเมริกาใต้ เป็นต้น และให้หน่วยงานดังกล่าวประสานการทำงานกับตำรวจท้องถิ่นหรือมณฑลรัฐนั้นในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัย ส่วนในบางประเทศเช่นอิตาลี ดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือโดยใช้คณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ซึ่งมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายอัยการ ฝ่ายศาลและฝ่ายข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง และเป็นคณะกรรมการที่จะตัดสินใจควรให้ความช่วยเหลือและดำเนินการในการช่วยเหลืออย่างไรภายใต้การให้การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่แยกออกมาต่างหากจากตำรวจนี้ จะมีลักษณะที่สำคัญสามประการคือ เป็นลักษณะงานที่แยกจากการสืบสวนสอบสวน มีกระบวนการช่วยเหลือและมีข้อมูลที่สามารถรักษาเป็นความลับได้ และเป็นการบริหารงานที่เป็น

² See Australia Parliamentary Joint Committee on the National Crime Authority, Witness Protection : Report by the Parliamentary Joint Committee on the Nation Crime Authority , Parliamentary Paper No. 193/88 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1988).

³ See United Nations, Good Practices for the protection of Witnesses in Criminal Proceedings involving Organised Crime, New York : United Nations, 2008, p. 46

อิสระในตัวเองแยกจากอำนาจในการบริหารงานของตำรวจ⁴

ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือนั้น ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นก็คือการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาดำเนินการ ซึ่งในต่างประเทศจำเป็นต้องมีทักษะและคุณสมบัติที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการคุ้มครองพยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นคนที่มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะในการให้บริการและการสงเคราะห์ เป็นผู้ประนีประนอม และสามารถให้คำปรึกษาแก่พยานได้ รวมถึงความคล่องตัวในการให้การปกป้องพยานที่ต้นคุ้มครองได้ซึ่งยากที่จะหาพนักงานเจ้าหน้าที่ในการทำงานดังกล่าว ซึ่งในนิวซีแลนด์ได้จัดตั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยคุ้มครองพยานไว้ในส่วนกลางซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับการฝึกฝนในการให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี และส่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไปดำเนินการให้ความคุ้มครองพยานเป็นกรณีเฉพาะ⁵

การบริหารงานเกี่ยวกับบุคลากรจะต้องคำนึงถึง กระบวนการคัดคนเข้ามาทำงาน ซึ่งต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้อาวุธ ความสามารถในการให้คำปรึกษา ความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยา และการรักษาความลับ และในการบริหารงานนั้น หน่วยงานจะต้องมีระบบคุณธรรมและการคัดคนที่มีคุณธรรมมาทำงานเพราะเป็นมาตรการในการรักษาความลับของทางราชการและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลด้วย แม้ว่าข้อมูลดังกล่าวจะเก็บไว้ในชั้นความลับระดับสูงสุดก็ตาม หากเจ้าพนักงานไม่มีระบบคุณธรรมกำกับแล้ว อาจมีความพยายามที่จะได้มาซึ่งความลับและนำไปเปิดเผยได้ อย่างไรก็ตามการให้บริการแก่พยานอาจต้องใช้เจ้าหน้าที่เฉพาะ ดังนั้น อาจต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นหรือองค์กรเอกชน การคัดหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของพยานด้วย นอกจากนี้ ไม่ควรให้เจ้าพนักงานทำหน้าที่คุ้มครองพยานนานเกินไป ควรมีการสลับหน้าที่ทุก 3-5 ปีเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการติดสินบนเจ้าพนักงานจากองค์กรอาชญากรรม และข้อสำคัญที่สุดในการดำเนินการคือ ต้องมีการฝึกอบรมเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานในเรื่องการให้ความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอ⁶ สำหรับการให้หน่วยงานอื่นมาตรวจสอบในการให้บริการบางเรื่องนั้น ในนิวซีแลนด์ มีการดำเนินการโดยให้ตำรวจมอบหมายให้นักจิตวิทยาตรวจจิตใจพยานและเมื่อได้ผลการตรวจแล้ว จึงนำเสนอเพื่อให้มีการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้เพราะตำรวจนิวซีแลนด์ไม่มีนักจิตวิทยาเพียงพอในการให้การช่วยเหลือ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจนี้ อาจมีนักจิตวิทยาที่ทำหน้าที่คัดกรองรายงานที่ได้รับจากนักจิตวิทยาหรือจิตแพทย์ภายนอกได้

การรักษาความลับของข้อมูลในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ และความลับเกี่ยวกับโครงการให้ความคุ้มครองพยาน ประเทศส่วนใหญ่กำหนดความผิดอาญาระดับร้ายแรงไว้ เช่น ฮองกง ให้มีโทษจำคุก ไม่เกินสิบปี แต่ความจำเป็นสำหรับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และทะเบียนอย่างอื่น

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, p. 48

⁶ Ibid, p. 49

จำเป็นต้องได้รับการประสานการทำงานอย่างเป็นระบบและรักษาความลับ เพราะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ด้วย ซึ่งหากเป็นการดำเนินการโดยปกติย่อมจะไม่สามารถรักษาข้อมูลเป็นความลับได้ จึงควรต้องมีการจัดทำข้อตกลงประสานความร่วมมือในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการในเรื่องชื่อตัว ชื่อสกุล หรือการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไว้เป็นการเฉพาะ และต้องจำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะเท่านั้น⁷

การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนของพยานอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนชื่อใหม่นั้น แต่ละประเทศมีการดำเนินการแตกต่างกัน บางประเทศเปลี่ยนแปลงเอกสารทางทะเบียนให้ทั้งหมด เช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เพราะเป็นจะไม่เป็นอุปสรรคของพยานที่จะดำเนินชีวิตตามปกติเมื่อเปลี่ยนชื่อใหม่ แต่ในบางประเทศเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้เฉพาะที่จำเป็นในการดำเนินชีวิต⁸ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้วจะต้องเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ในระดับชั้นความลับและห้ามมิให้เปิดเผยต่อผู้ใด การเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล ในบางประเทศอย่างถาวร มีผลต่อสิทธิในการเลือกตั้ง ดังนั้นในบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ จึงมีแนวทางในการเปลี่ยนชื่อแต่เพียงใช้ชื่อใหม่ และวันเกิดใหม่ สถานที่ เกิดใหม่ และออกบัตรประจำตัวให้ชั่วคราว เพราะการไปแก้ไขในทะเบียนบ้านจะกระทำไม่ได้ และเมื่อพยานปลอดภัยก็สามารถใช้ชื่อเดิมในการเลือกตั้งได้ เป็นต้น⁹ ซึ่งในกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความยุ่งยากในการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนชื่อ นั้น มีผลกระทบต่อสิทธิอื่น ๆ ของพยานมากและในบางกรณีอาจไม่สามารถดำเนินการได้แม้ในกฎหมายต่างประเทศก็ตาม

จากการวิเคราะห์กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานในต่างประเทศแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลให้แก่พยานนั้นจะเป็นวิธีการที่นำมาใช้เป็นมาตรการสุดท้ายของการช่วยเหลือ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องความยินยอมของพยานที่ต้องปรับเปลี่ยนการดำรงชีวิต สภาพแวดล้อม และความไม่สะดวกในการใช้สิทธิและสวัสดิการในชื่อเดิมของพยานหรือในชื่อใหม่ ข้อจำกัดประการที่สอง คือ การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ และหลักฐานทางทะเบียนที่เกี่ยวข้อง จำต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวและบุคคลที่เกี่ยวข้องประกอบการขออนุญาตหลักฐานทางทะเบียน ดังนั้น จึงมีข้อจำกัดในการดำเนินการ เพราะจะต้องสมมติข้อมูลขึ้นมาใหม่ และต้องรักษาข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นความลับโดยมิให้มีบุคคลอื่นสามารถติดตามความเชื่อมโยงระหว่างชื่อพยานเดิมและชื่อพยานใหม่ได้ นอกจากนี้ในบางประเทศมีข้อจำกัดว่าผู้ที่เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือหลักฐานทางทะเบียนจะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ออกหลักฐานทางทะเบียนให้ จึงมีความยุ่งยากกว่าไม่อาจดำเนินการให้ได้เพราะกฎหมายหรือข้อบังคับของหน่วยงานนั้นไม่เปิดโอกาสให้เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนในกรณีดังกล่าว

⁷ Ibid, pp. 54-55

⁸ Ibid, p. 78

⁹ Ibid.

จากข้อจำกัดประการที่สองนี้ ในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ได้กำหนดผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนไว้ชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน และในกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหลักฐานทางทะเบียนนั้น โดยให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อตัวชื่อสกุลของพยานและหลักฐานทางทะเบียนได้ ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดจากการเปลี่ยนแปลงข้อมูลดังกล่าว ซึ่งมาตรการนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่าในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ยังไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่เจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่มีหน้าที่ในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือหลักฐานทางทะเบียนไม่อาจให้ความร่วมมือกับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายอนุญาตให้เปลี่ยนตามคำสั่งของรัฐมนตรีที่สั่งตามมาตรา 10 (3)

ตารางเปรียบเทียบกระบวนการเปลี่ยนแปลงชื่อ ที่อยู่พยาน

ไทย	รมต.ยุติธรรม	เป็นคดีพิเศษ และ พยานยินยอม	สำนักงานคุ้มครองพยาน ประสานงานเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน	เมื่อเปลี่ยนแล้วต้องรักษาความลับจะเปิดเผยไม่ได้วันแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
สหรัฐอเมริกา	Attorney General	เป็นคดีพิเศษและพยานต้องทำหนังสือยินยอม	กำหนดระเบียบในการเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนและดำเนินการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนให้	เมื่อเปลี่ยนแล้วต้องรักษาความลับและไม่เปิดเผย
ออสเตรเลีย	Commissioner of AFP	เป็นคดีพิเศษและพยานต้องทำหนังสือยินยอม	ดำเนินการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนให้และเก็บหลักฐานเดิมไว้	ต้องรักษาความลับ

ฮ่องกง	Chief Executive	เป็นคดีที่เกี่ยวกับ องค์กร อาชญากรรมและ ต้องมีหนังสือ ยินยอม	ดำเนินการประสาน กับหน่วยงาน สำนักงานทะเบียน ราษฎรเพื่อ เปลี่ยนแปลงชื่อ	ต้องรักษาความลับ ห้ามเปิดเผย
อังกฤษ	Chief Police	เป็นคดีที่เกี่ยวกับ องค์กร อาชญากรรมและ ต้องมีหนังสือ ยินยอม	ดำเนินการ เปลี่ยนแปลงทาง ทะเบียน โดย ประสานงานกับ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	ปกปิดเป็นความลับ เก็บเอกสารไว้ที่ ตำรวจ
นิวซีแลนด์	Chief Police	คดีที่พยานถูกข่มขู่	ดำเนินการ เปลี่ยนแปลงทาง ทะเบียน	ปกปิดเป็นความลับ ปกปิดไว้ แต่ต้อง แจ้งศาลหาก ต้องการ
ฝรั่งเศส	Public prosecution or examining magistrate	คดีที่พยานถูกข่มขู่	ไม่มีการ เปลี่ยนแปลงทาง ทะเบียนแต่ดำเนิน การปกปิดชื่อพยาน	ปกปิดเป็นความลับ ในชื่อพยานเดิม และต้องแจ้งที่อยู่ ให้แก่ศาล

III. แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระบบการให้ความคุ้มครองพยานในเรื่องการเปลี่ยนแปลง ชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานในประเทศไทย

จากข้อมูลที่ได้มีการนำเสนอไปแล้วจะเห็นได้ว่าการคุ้มครองพยานโดยดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว
ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยานตามมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 มาตรา 10 (3) ซึ่งกฎหมายเพียงแต่บัญญัติให้สำนักงานคุ้มครองพยาน
“ประสานงาน” กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนี้เท่านั้น จึงทำให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงทาง
ทะเบียนดังกล่าวยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักฐานนั้น ๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงชื่อตัว
ชื่อสกุลซึ่งปรากฏอยู่ในโฉนดที่ดินก็ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเปลี่ยนหลักฐาน
การศึกษา หลักฐานในการรับสวัสดิการ หรือการรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้

ก่อนชำระค่าฤชาธรรมเนียม และจากการสัมภาษณ์ และตรวจสอบกระบวนการในการขอเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือการเปลี่ยนชื่อสกุลนั้น แม้ว่าจะทำได้ แต่ต้องระบุชื่อ ที่อยู่เดิมที่เปลี่ยนแปลงไป ในหลักฐานการเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนที่ไม่ต้องการให้มีการตรวจสอบให้ไปถึงชื่อตัว ชื่อสกุล หรือที่อยู่ใหม่ ดังนั้น กระบวนการทั้งหมดตามกฎหมายและระเบียบที่เป็นอยู่ไม่อาจทำให้ การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานตามวัตถุประสงค์ของโครงการคุ้มครองพยานในมาตรการพิเศษ บรรลุวัตถุประสงค์ได้เลย เพราะเมื่อทำการเปลี่ยนแปลงแล้วยังต้องคงไว้ซึ่งร่องรอยของชื่อเดิม และสามารถติดตามว่าชื่อใหม่เป็นอย่างไร

เนื่องจาก กฎหมายไทยมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลของไทย และการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนอย่างอื่น ที่ดำเนินการ เปลี่ยน ชื่อตัว หรือชื่อสกุลตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับการยกเว้นความรับผิดชอบใน ทางอาญาหรือความรับผิดทางแพ่ง ในกรณีที่ได้นำดำเนินการจัดการดำเนินการตามกฎหมายหรือ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ ดังนั้นหากดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปในหลักฐานชื่อ สกุลหรือหลักฐานทางทะเบียน จึงเป็นการกระทำที่เจ้าพนักงานอาจไม่กล้ากระทำเพราะเสี่ยงต่อการ ถูกดำเนินคดีอาญา หรือคดีแพ่ง จากการฝ่าฝืนดังกล่าว และการที่จะดำเนินการโดยผ่านขั้นตอนปกติ ก็จะทำให้ความลับในการดำเนินการคุ้มครองถูกเปิดเผยและเป็นผลร้ายแก่ความปลอดภัยของพยาน เพราะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องรักษาความลับและเก็บข้อมูลอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงไว้ และต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นความลับ รวมถึงหากเจ้าพนักงานได้รับหมายเรียกจากเจ้าพนักงาน หรือศาลเพื่อสอบถามความเป็นมาของบุคคลที่ใช้ชื่อใหม่ หรือความเชื่อมโยงของชื่อพยานใหม่ กับชื่อพยานเดิม ก็ต้องปกปิดเป็นความลับด้วยดังนั้นเจ้าพนักงานจึงต้องมีหลักประกันในการดำเนินการ เพื่อเปลี่ยนแปลงชื่อพยานตามโครงการ โดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยไม่ ถือว่าเป็นการปฏิบัติงานที่มีชอบด้วยหน้าที่ ทั้งนี้ เพราะหากไม่มีบทบัญญัติที่ยกเว้นความผิดดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่ง บัญญัติเอาผิดกับทั้งเจ้าหน้าที่และพยานที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่

1. ความผิดฐานเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร ตามมาตรา 162
2. ความผิดฐานเจ้าพนักงานรับรองหลักฐานเท็จ ตามมาตรา 163
3. ความผิดฐานทำคำรับรองอันเป็นเท็จ ตามมาตรา 269
4. กลุ่มความผิดฐานปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอม ตามมาตรา 264-269

ส่วนในกรณีที่ปกปิดข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างชื่อใหม่ กับชื่อเดิม หาก ได้รับหมายจากเจ้าพนักงานหรือศาลในแจ้งข้อมูล หรือการดำเนินการเพื่อให้พยานได้รับสิทธิเกี่ยวกับ สวัสดิการในชื่อใหม่ หากไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นความรับผิดไว้ เจ้าพนักงานอาจมีความรับผิด ทางอาญาเกี่ยวกับการแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานได้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนระเบียบการที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง ก่อนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อหรือการเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับหลักฐานทางทะเบียนที่เกี่ยวข้องไม่

ว่าจะเป็นทะเบียนราษฎร ทะเบียนที่ดิน ทะเบียนประวัติ หลักฐานเกี่ยวกับการศึกษา หลักฐานเกี่ยวกับการแสดงตนเพื่อรับการตรวจเลือกทหาร จะต้องมีการตรวจสอบที่มาของการเปลี่ยนแปลง และบันทึกข้อมูลเดิมก่อนการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นหลักฐานเพื่อการตรวจสอบติดตาม จึงไม่เอื้อต่อการที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางทะเบียนต่าง ๆ จะให้ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเหล่านั้น เพราะอาจทำให้ตนเองต้องมีความรับผิดชอบอาญาได้

ข้อพิจารณาต่อไป คือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 5 ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนี้ให้อำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการงานตามหน้าที่ คณะผู้วิจัยเห็นว่า กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 5 ดังกล่าวมีขอบเขตในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประสานงานเพื่อให้มีการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเท่านั้น แต่การที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายก็ยังคงต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดการรองรับการดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่ยกเว้นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้หลักประกันให้แก่เจ้าพนักงานที่ดำเนินการตามโครงการคุ้มครองพยานว่าสามารถยกเว้นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ปกติได้ โดยถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และได้รับการยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญา ทางแพ่งและทางปกครองจากการกระทำตามโครงการดังกล่าว ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดบทบัญญัตินี้ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน ในคดีอาญา พ.ศ. 2546 แทนที่จะแก้ไขกฎหมายเฉพาะเรื่องเพราะจำเป็นต้องเสนอกฎหมายหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม การที่จะกำหนดบทยกเว้นความรับผิดชอบดังกล่าว ไม่อาจทำได้โดยอาศัยกฎกระทรวง เพราะกฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงไม่อาจกำหนดให้เป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายตามโครงการคุ้มครองพยานได้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรต้องแก้ไขระดับพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาโดยถือว่า เป็นการแก้ไขและกำหนดมาตรการพิเศษเฉพาะกรณีที่เป็นการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการพิเศษ เฉพาะการคุ้มครองพยาน จึงสามารถยกเว้นมาตรการทั่วไปในเรื่องดังกล่าวได้ แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน การเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนจะมีระดับกฎหมายที่เป็นระดับเดียวกับกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีอาญาก็ตาม

ระบบการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานของต่างประเทศนั้นพบว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้การคุ้มครองพยาน แยกออกได้เป็นสองประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะ สำหรับการให้การคุ้มครองพยาน เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ประเภทที่สอง เป็นหน่วยงานของสำนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีหน้าที่คุ้มครองพยานโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่ในการคุ้มครองพยานตามโครงการคุ้มครองพยาน ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญาของไทย

ได้เลือกที่จะใช้หน่วยงานเฉพาะคือสำนักงานคุ้มครองพยาน เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองพยาน ทั้งโครงการ อย่างไรก็ดี การให้ความคุ้มครองพยานโดยตำรวจจะมีข้อดีเพราะมีกองกำลังจำนวนมาก ที่จะให้ความคุ้มครองแก่พยานได้ แต่อาจมีข้อจำกัดที่ว่า ตำรวจทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาค่อนข้างอาจมีเวลาหรือกำลังคนที่เข้ามาทำหน้าที่ไม่เพียงพอ หรืออาจจะถูกโต้แย้งจากจำเลยได้ว่า ตำรวจเองก็เป็นพยานโจทก์คนหนึ่งด้วยการให้มาดูแลพยานอาจไม่เหมาะสมเพราะอาจชักซ้อมพยานได้

แนวคิดที่จะไม่ให้ตำรวจเข้ามาคุ้มครองพยาน สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการคุ้มครองพยานตามหลักของมาตรฐานสากล ของสหประชาชาติ ซึ่งเสนอว่าไม่ควรให้หน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองพยาน

หน่วยงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รับผิดชอบอยู่ โดยทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” ในการประสานการทำงานเพื่อให้การคุ้มครองพยานโดยเฉพาะอยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะการจัดหน่วยงานเฉพาะจะทำให้บุคลากรในหน่วยงานนั้นสามารถจัดสรรกำลังคนและการให้บริการแก่พยานได้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ทั้งนี้ก็ควรปรับปรุงข้อจำกัดของหน่วยงานคุ้มครองพยาน โดยเฉพาะเรื่องกำลังคนที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ข้อที่ควรต้องพัฒนาในระยะสั้นและระยะยาวคือการปรับปรุงองค์กรให้มี ขนาดใหญ่ขึ้นและมีจำนวนบุคลากรที่สามารถให้การคุ้มครองพยานได้ครบตามภารกิจ มีกระบวนการ คัดกรองพนักงานที่มีความสามารถและมีองค์ความรู้ในการให้ความช่วยเหลือพยานได้ตามมาตรการที่ให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ อาจมีการประสานการทำงานกับหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการให้ความช่วยเหลือด้วย และคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรอยู่ในกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบันแต่ควรมีการทำข้อตกลงในการประสานงานให้ความช่วยเหลือในระยะสั้น และในระยะยาวควรยกระดับหน่วยงานขึ้นเป็นระดับกรม และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี เพื่อให้การทำงานมีอิสระและสามารถรักษาความลับในกระบวนการให้ความช่วยเหลือได้ ทั้งนี้ควรมีการศึกษาแนวทางการจัดระบบการให้ความช่วยเหลือพยานและการจัดองค์กรที่เหมาะสมโดยนำแนวทางของสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย มาเป็นแนวทางการศึกษาต่อไป

กล่าวโดยเฉพาะ หน่วยงานของสหรัฐอเมริกาใช้หน่วยงานพิเศษ คือ U.S. Marshals ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรทั้งฝ่ายคุ้มครองความปลอดภัยและฝ่ายดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือหลักฐานทางทะเบียนอื่น ๆ อยู่ในหน่วยงานเดียวเพื่อป้องกันความลับเปิดเผยและมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบและเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ยังมีมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินงานโดย Attorney General ที่จะออกข้อบังคับและกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองพยานที่ชัดเจน ส่วนการดำเนินงานของออสเตรเลียนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหน่วยงานของตำรวจออสเตรเลียน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการของไทยที่แยกมาเป็นหน่วยงานพิเศษ แต่กระบวนการที่ให้อำนาจตำรวจในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลพยาน และหลักฐานทางทะเบียนอื่น ๆ นั้นกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายคุ้มครองพยาน ซึ่งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีรูปแบบและวิธีการ ตลอดจนอำนาจในการดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้การดำเนินงานสามารถปฏิบัติได้จริง โดยอาศัยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมิใช่กฎหมายลำดับรองเหมือนกับกฎหมายไทย ด้วยเหตุนี้การ

ดำเนินงานในการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของพยาน จึงสามารถดำเนินการได้เป็นเอกเทศ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะขัดต่อกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ เพราะเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยาน

ปัญหาในการเบิกจ่ายงบประมาณเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานหลังหรือก่อนการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลนั้น โดยปกติจะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ของพยานเพื่อใช้ในการเบิกจ่าย กรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานที่จะถูกติดตามตัวได้ เพราะการตั้งงบประมาณเบิกจ่ายต้องอ้างอิงสำคัญซึ่งมีชื่อตัว ชื่อสกุลของพยาน และหากต้องดำเนินการตามสายงานจะเป็นปัญหาในการปกปิดข้อมูลอันเป็นความลับ ซึ่งในกรณีนี้ ยังคงเป็นปัญหาของสำนักงานคุ้มครองพยานในปัจจุบันอย่างไรก็ดี แนวทางของสหประชาชาติในเรื่องนี้ ได้มีข้อเสนอให้การเบิกจ่ายจัดทำโดยผู้อำนวยการสำนักงานคุ้มครองพยาน และมีการรายงานการใช้จ่ายเป็นภาพรวมของการทำงาน โดยปกปิดชื่อพยานและที่อยู่ของพยาน ทั้งนี้หากสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดินต้องการทราบรายละเอียด จะต้องขอเข้าตรวจสอบหลักฐานซึ่งผู้อำนวยการเก็บไว้เป็นความลับ โดยใส่ช่องปิดผนึกไว้เพื่อการตรวจสอบไม่ได้ขอเบิกเป็นรายการเหมือนการเบิกจ่ายงบประมาณโดยทั่วไป ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะนำมาปรับปรุงใช้สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณในกรณีที่ทำให้การคุ้มครองพยานในกรณีพิเศษ และลดภาระการที่ต้องมีหลักฐานในการเบิกจ่ายที่ต้องระบุชื่อผู้รับบริการ เพราะมีผลต่อการรักษาความลับของการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลหรือที่อยู่ของพยาน และขณะเดียวกันมีกระบวนการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อความโปร่งใสในการทำงาน

3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียนทุกฉบับไม่ได้เอื้อหรือเปิดช่องทางเพื่อให้เจ้าพนักงานดำเนินการเปลี่ยนชื่อ ชื่อสกุล และเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียน และการเปลี่ยนกลับคืน ที่สอดคล้องกับมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาซึ่งต้องเป็นความลับและปกปิดหลักฐานอันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นหากจะมีการประสานงานในการดำเนินการจึงต้องเปลี่ยนไปตามหลักเกณฑ์ปกติกล่าวคือ ใช้หนังสือสำคัญแสดงการเปลี่ยนชื่อตัวชื่อรอง (แบบ ข.3) ไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อเปลี่ยนเป็นครั้ง ๆ ไปเท่านั้น และหากมีการทำหลักฐานทางทะเบียนเท็จหรือปลอมขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบทางอาญา ในขณะที่พยานผู้นำหลักฐานทางทะเบียนใหม่ไปแสดงย่อมจะต้องมีความผิดฐานใช้หรืออ้างเอกสารปลอมหรือหนังสือรับรองอันเป็นเท็จแล้วแต่กรณีด้วยเช่นกัน

จากข้อจำกัดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหากไม่มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพยานเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการแล้ว การเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียนในชื่อใหม่ ของพยานคงไม่อาจดำเนินการได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรซึ่งหากทางสำนักงานคุ้มครองพยานมีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองพยานโดยใช้มาตรการพิเศษก็คงจะไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียน ตามมาตรา 10 (3) ได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การคุ้มครองพยานโดยการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล นั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองพยานเท่านั้น กล่าวคือ ระบบการคุ้มครองพยานนั้นหมายถึงการดำเนินการให้พยานได้รับความปลอดภัยและมั่นใจในความปลอดภัยของตนเอง เพื่อให้เบิกความได้อย่างอิสระ ซึ่งในปัจจุบันนี้มาตรการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่พยานบุคคล ได้แก่ มาตรการการสืบพยานล่วงหน้าและการสืบพยานโดยไม่ให้พยานเผชิญหน้ากับจำเลย มาตรการแรก ได้แก่ มาตรการในการสืบพยานล่วงหน้า โดยสามารถทำได้ใน 2 ช่วงเวลา ได้แก่ การสืบพยานล่วงหน้าก่อนฟ้องต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจทั้งฝ่ายพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวน และฝ่ายผู้ต้องหาที่จะยื่นคำร้องต่อศาลให้มีการสืบพยานของตนเองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

การสืบพยานล่วงหน้าหลังฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/2¹⁰ อันเป็นกรณีการสืบพยานหลักฐานก่อนถึงกำหนดวันนัดสืบพยาน โดยต้องมีเหตุ ได้แก่ “ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม” โดยศาลเห็นหรือคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอ อย่างไรก็ตามการสืบพยานล่วงหน้าตามมาตรา 173/2 นี้ไม่จำกัดเฉพาะพยานบุคคลเท่านั้น แต่หมายรวมถึงพยานหลักฐานทุกชนิด แต่เหตุจำเป็นในการสืบพยานล่วงหน้าที่อาจไม่ได้ตีความรวมถึง ความปลอดภัยของพยาน ดังนั้นจึงควรระบุไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ของความยุติธรรมหรือเพื่อความปลอดภัยของพยาน”

มาตรการที่สองได้แก่ การสืบพยานโดยไม่ให้พยานเผชิญหน้ากับจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสาม¹¹ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้ศาลสามารถสืบพยานโดยที่ไม่ให้พยานต้องเผชิญหน้ากับตัวจำเลยได้ โดยอาจกระทำโดยการใช้อุปกรณ์เทคโนโลยี เช่น ใช้การสืบพยานโดยใช้ระบบ Teleconference หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันมิให้เห็นตัวพยาน เป็นต้น

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173/2 “ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุที่ยังอยู่ในความครอบครองของตนต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นอันเนื่องมาจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั่นเอง หรือพยานหลักฐานนั้นเป็นบันทึกคำให้การของพยาน หลังจากนั้นให้คู่ความแต่ละฝ่ายแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐานที่อ้างถึงตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งเสร็จแล้วให้ศาลกำหนดวันสืบพยานและแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่โจทก์ไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐานให้นำบทบัญญัติมาตรา 166 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอ ศาลจะมีคำสั่งให้สืบพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับประเด็นสำคัญในคดีไว้ล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้”

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสาม “ในการสืบพยาน เมื่อได้พิเคราะห์ถึงเพศ อายุ ฐานะ สุขภาพ อนามัย ภาวะแห่งจิต ของพยานหรือความเกรงกลัวที่พยานมีต่อจำเลยแล้ว จะดำเนินการโดยไม่ให้พยานเผชิญหน้าโดยตรงกับจำเลยก็ได้ซึ่งอาจกระทำโดยการใช้โทรศัพท์วงจรปิด สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา และจะให้สอบถามผ่านนักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ หรือบุคคลอื่นที่พยานไว้วางใจด้วยก็ได้”

หรือการบันทึกคำพยานโดยไม่เปิดเผยชื่อ เช่นเดียวกับพยานสายลับแต่ไม่นำมาเบิกความต่อศาล ทั้งนี้ ศาลอาจใช้ดุลพินิจรับฟังพยานบอกเล่าดังกล่าวได้ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226/3 (2)

ดังนั้น ในมาตรการระยะสั้นนอกจากจะปกปิดชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานแล้ว คณะผู้วิจัย เห็นว่าการประสานเพื่อเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานนั้นควรเป็นชื่อยกเว้นและจำเป็นจริง ๆ และควรจำกัดเฉพาะการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลเท่านั้น ไม่ควรเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนอื่น ๆ และหากพยานปลอดภัยแล้ว หรือประสงค์จะใช้ชีวิตโดยใช้ชื่อใหม่ ก็ดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัวและชื่อสกุลด้วยวิธีการตามปกติโดยการยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัวชื่อสกุลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาว่า หากในระหว่างที่พยานอยู่ในโครงการคุ้มครองพยานและจะต้องมีความรับผิดชอบแพ่งหรือการที่จะต้องดำเนินการอย่างใด ๆ ในชื่อเดิมของพยาน กรณีนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า พยานสามารถทำหนังสือมอบอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานในสำนักงานคุ้มครองพยานเพื่อดำเนินการแทนได้ตามหลักตัวการตัวแทน และเป็นการป้องกันความปลอดภัยได้ แทนที่จะไปเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนซึ่งยากต่อการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ในระยะสั้นนี้ การเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการกำหนดข้อตกลงระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับกรมการปกครอง (MOU) เพื่อดำเนินการตามมาตรการพิเศษนี้ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถสั่งการและมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานคุ้มครองพยานประสานงานกับผู้อำนวยการสำนักงานทะเบียนกลางเพื่อจัดทำหลักฐานเกี่ยวกับการใช้เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือในกรณีจำเป็นต้องทำหนังสือเดินทางไปต่างประเทศในกรณีที่ไทยมีความร่วมมือกับประเทศในเอเชียแปซิฟิกเพื่อให้พยานไปพำนักในต่างประเทศจนกว่าจะปลอดภัย ทั้งนี้ การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลจำเป็นต้องเป็นการเปลี่ยนหลักฐานในลักษณะที่ใช้แทนหลักฐานเดิมชั่วคราว โดยใช้ชื่อใหม่ ที่กำหนดขึ้นเอง และใช้ชั่วคราว โดยไม่บันทึกในทะเบียนกลาง และถือเป็นความลับ

ซึ่งในระยะสั้นนี้จะดำเนินการให้เฉพาะที่จำเป็นและเพื่อความปลอดภัยของพยานเท่านั้น เพราะชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ไม่อาจนำไปอ้างเพื่อใช้สิทธิอื่น ๆ ในชื่อใหม่เพราะยังไม่ได้บันทึกในทะเบียนกลาง

3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาว

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวข้อง จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อให้การรับรองอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สามารถสั่งให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดดำเนินการแก้ไขชื่อตัว ชื่อสกุลและหลักฐานทางทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมาย และยกเว้นความรับผิดชอบแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครองให้แก่เจ้าพนักงานจากการไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวหากดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการคุ้มครองพยานในมาตรการพิเศษ และให้มีสิทธิในการปฏิเสธใน

การให้ข้อมูลอันเกี่ยวเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงชื่อดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูลที่แท้จริงเพื่อยืนยันสิทธิของพยานในชื่อใหม่หรือการปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลเดิมในการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อมูลของชื่อเดิมก็ตาม

ส่วนการปรับปรุงองค์กรในการดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียน นั้นควรกำหนดคณะกรรมการควบคุมการให้ความช่วยเหลือพยานในมาตรการพิเศษอื่น ๆ ในมาตรา 10 เพื่อพิจารณาและดำเนินการประสานงานให้เป็นไปตามมาตรการพิเศษและพัฒนาหน่วยงานสำนักงานคุ้มครองพยานให้เป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการดำเนินการและเป็นหน่วยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่ง และดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองพยานในมาตรการพิเศษได้ทั้งระบบ

นอกจากนี้ ในประสบการณ์ของต่างประเทศบางประเทศ เช่น อิตาลี การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลนั้น กำหนดไว้เป็นมาตรการระยะสั้น คือ ในระยะที่ต้องอยู่ในระหว่างรอการเบิกความหรือพยานยังไม่ปลอดภัย ควรแก้ไขเฉพาะชื่อตัว ชื่อสกุล เท่านั้นไม่ควรเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนอื่น แต่เมื่อพยานปลอดภัยแล้ว จึงเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือหลักฐานอื่น ๆ ในชื่อใหม่ได้ แต่มีมาตรการในการปกปิดข้อมูลที่เป็นที่มาของการเปลี่ยนชื่อ

สำหรับแนวทางที่เป็นรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนทุกกรณี ซึ่งยังเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจก็ตาม แต่การย้อนกลับไปเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนเดิมนั้นนอกจากจะทำได้อย่างยากลำบาก เนื่องจากพยานแต่ละคนย่อมจะต้องมีเอกสารที่ปรากฏชื่อเป็นจำนวนมากในหลายสถานที่ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังจะทิ้งร่องรอยให้องค์กรอาชญากรรมสามารถติดตามหาตัวพยานได้และสามารถรู้ได้ว่าพยานเปลี่ยนชื่อตัวและชื่อสกุลไปเป็นอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่พยานออกจากโครงการคุ้มครองพยานแล้วประสงค์จะกลับมาใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลเดิมก็ยังคงเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ในการตามเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนเหล่านั้นกลับมาเป็นอย่างเดิมอีกด้วย

ดังนั้น แนวทางที่น่าจะเป็นไปได้ในประเทศไทยก็คือ หลังจากที่พยานเข้าร่วมโครงการคุ้มครองพยานแล้วจะต้องมีการ “สร้างฐานข้อมูล” ของพยานคนนั้นขึ้นมาใหม่โดยที่ไม่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลเดิมและเก็บฐานข้อมูลเดิมเอาไว้เพื่อที่ในอนาคตเมื่อโครงการคุ้มครองพยานสิ้นสุดแล้วจะสามารถนำข้อมูลเดิมกลับมาใช้ได้ใหม่โดยไม่ต้องเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนกลับมาอีกครั้งหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนควรจะเริ่มต้นที่การเปลี่ยนแปลงบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งถือเป็นหลักฐานทางทะเบียนลำดับแรกที่ใช้ยืนยันตัวบุคคล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลในปัจจุบันคือ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้อำนาจการทะเบียนกลางกำหนดเลขประจำตัวแก่บุคคลที่อยู่ในราชอาณาจักรคนละหนึ่งเลขโดยไม่ซ้ำกัน

การยกเว้นการให้เลขประจำตัวแก่บุคคล ให้กำหนดในกฎกระทรวง”

จากกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการบัญญัติไว้ชัดเจนว่าบุคคลคนหนึ่งจะสามารถมีเลขประจำตัว 13 หลักได้เพียงเลขเดียวเท่านั้น และข้อยกเว้นในมาตรา 16 วรรคสอง¹² ก็บัญญัติยกเว้นถึงการให้เลขประจำตัวเท่านั้นมิใช่กรณียกเว้นให้สามารถให้เลขประจำตัวประชาชนสองเลขแก่บุคคลคนหนึ่งได้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายพิเศษขึ้นเพื่อยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 16 ดังกล่าวเพื่อให้อำนาจผู้อำนวยการทะเบียนกลางสามารถกำหนดเลขประจำตัว 13 หลักอีกชุดหนึ่งให้กับพยานที่เข้าร่วมโครงการได้

ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวน่าจะสามารถออกมาในรูปของกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ที่ได้แก้ไขใหม่แล้ว ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกเลขประจำตัวประชาชนชุดใหม่ให้กับผู้เข้าร่วมโครงการและทำให้การกระทำดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นการผิดเนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจไว้นั้นเอง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนให้หมดทุกประเภทก็ยังไม่สามารถทำได้ ยากกล่าวคือ แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจก็ตาม แต่การย้อนกลับไปเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียนเดิมนั้นนอกจากจะทำได้ยากลำบาก เนื่องจากพยานแต่ละคนย่อมจะต้องมีเอกสารที่ปรากฏชื่อเป็นจำนวนมากในหลายสถานที่ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังจะต้องรื้อรอยในหิ้งค์กรอาชญากรรมสามารถติดตามหาตัวพยานได้และสามารถรู้ได้ว่าพยานเปลี่ยนชื่อตัวและชื่อสกุลไปเป็นอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น หลังจากพยานออกจากโครงการคุ้มครองพยาน ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด ๆ แล้ว ประสงค์จะกลับมาใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลเดิมก็ยังคงต้องเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ในการตามเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนเหล่านั้นกลับมาเป็นอย่างเดิมอีกด้วย

ดังนั้น แนวทางที่เป็นไปได้ในประเทศไทยซึ่งน่าจะกำหนดไว้ในกฎกระทรวงก็คือ “มาตรการ 1 คน 2 ฐานข้อมูล” กล่าวคือ เมื่อสำนักงานคุ้มครองพยานพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานคนดังกล่าวควรได้รับความคุ้มครองโดยใช้มาตรการพิเศษและมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลเดิมของพยานทางสำนักงานคุ้มครองพยานก็จะต้องดำเนินการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อ “สร้างฐานข้อมูลใหม่” ให้กับพยานคนนั้นและให้สำนักงานคุ้มครองพยาน “เก็บฐานข้อมูลเดิม” ของพยานคนนั้นไว้เพื่อว่าต่อมาหากพยานคนดังกล่าวต้องการกลับมาใช้ชื่อตัว ชื่อสกุลเดิมแล้วจะสามารถนำฐานข้อมูลเดิมกลับมาใช้ได้ทันที

สำหรับสถานะของฐานข้อมูลเดิมหรือ ชื่อตัว ชื่อสกุลเดิมหลังจากที่มีการสร้างฐานข้อมูลหรือชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่แล้วนั้นจะต้องยังคงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ ให้พยานใช้ฐานข้อมูลใหม่ในขณะที่ฐานข้อมูลเดิมรวมทั้งประวัติเดิมต่าง ๆ ของพยานก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตามข้อควรระวังในกระบวนการนี้คือฐานข้อมูลเดิมและฐานข้อมูลใหม่จะต้องไม่สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้

12 โปรดดูกฎกระทรวง (ฉบับที่ 4) ออกตามในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งยกเว้นไว้เฉพาะสมเด็จพระราชินีและพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่สามารถสืบทราบหรือล่วงรู้ได้ว่าเจ้าของชื่อตัว ชื่อสกุล ใหม่ตั้งแต่เดิม เป็นใครนั่นเอง นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางระบบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินการอย่างใด ๆ กับฐานข้อมูลเดิม เช่น หลังจากพยานได้รับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และมีบัตรประจำตัวประชาชนฉบับใหม่แล้วจะต้องมีการวางระบบเพื่อป้องกันไม่ให้พยานสามารถดำเนินการทางทะเบียนอย่างใด ๆ ได้โดยลำพังโดยอาศัยเลขประจำตัวประชาชนเดิม เช่น ต้องวางระบบป้องกันไม่ให้พยานสามารถขอออกบัตรประจำตัวประชาชน (เดิม) ใหม่ได้ หรือไม่สามารถจดทะเบียนสมรส โดยอาศัยชื่อตัว ชื่อสกุล เดิมได้ เป็นต้น สำหรับนิติกรรมต่าง ๆ หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล แล้ว พยานจะต้องใช้บัตรประจำตัวประชาชนที่แสดงเลขประจำตัวประชาชน และชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่เพื่อแสดงตัวในการเข้าทำนิติกรรม เว้นแต่พยานมีความจำเป็นอย่างอื่นซึ่งต้องทำนิติกรรม โดยอาศัยเลขประจำตัวประชาชน และชื่อตัว ชื่อสกุลเดิม เช่น จำเป็นต้องดำเนินการจำหน่าย จ่าย โอน อสังหาริมทรัพย์ซึ่งปรากฏหลักฐานทางทะเบียนเป็นชื่อเดิมของพยาน เช่นนี้พยานจะต้องมายื่นคำร้องขอและมอบอำนาจให้สำนักงานคุ้มครองพยานดำเนินการดังกล่าวแทนตนเป็นกรณี ๆ ไป

มาตรการ 1 คน 2 ฐานข้อมูลนี้จะแยกดำเนินการออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ กรณีการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลชั่วคราวและกรณีการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลถาวร กล่าวคือ หากเป็นกรณีเปลี่ยนแบบชั่วคราว ควรกำหนดระดับของมาตรการให้มีการเปลี่ยนหลักฐานทางทะเบียนเฉพาะแต่บัตรประจำตัวประชาชนเท่านั้น ส่วนหลักฐานทางทะเบียนอื่น เช่น โฉนดที่ดิน ใบอนุญาตขับขี่ ฯลฯ ยังไม่น่าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกหากในอนาคตพยานต้องการกลับมาใช้ชื่อตัว ชื่อสกุลเดิม ทั้งนี้ เมื่อพ้นช่วงเวลาหนึ่งซึ่งนานพอสมควรจนพยานแน่ใจว่าตนเองจะใช้ชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่นี้ตลอดไปจึงจะอนุญาตให้มีการใช้มาตรการในระดับที่สองคือการเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียน อื่น ๆ ได้หรือกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนอย่างถาวรนั่นเอง

ในการประสานงานของสำนักงานคุ้มครองพยานกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อแสดงเลขประจำตัวประชาชนและชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ ให้แก่พยานนั้นมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ ได้แก่

1. ดำเนินการเพิ่มเลขประจำตัวประชาชนใหม่และชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ของพยานอาจจะเพิ่มไว้ในทะเบียนบ้านกลาง
2. ดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อแสดงหมายเลขประจำตัวประชาชนเลขใหม่ และชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ให้แก่พยาน ในกรณีที่มีการเพิ่มเลขประจำตัวประชาชน และชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ ไว้ในทะเบียนบ้านกลาง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้นายทะเบียนดำเนินการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานนั้น มีความยุ่งยากทั้งในเรื่องการประสานงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงและการเปลี่ยนกลับสู่ชื่อเดิม จึงควรเปลี่ยนเฉพาะกรณีจำเป็น และต้องมั่นใจว่าจะใช้ชื่อใหม่อย่างถาวร นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลก็ตามและจะมีมาตรการในการรักษาความลับอย่างดียิ่งก็ตาม แต่โดยสภาพการในสังคมไทย อาจมีการรั่วไหลของข้อมูลได้ง่ายและอาจเป็นภัยของพยาน ด้วยเหตุนี้ จึงน่าจะมีการใช้มาตรการที่

ปกปิดชื่อพยานตั้งแต่ในชั้นจับกุม สอบสวน จนจบการพิจารณา และการไม่นำพยานมาเบิกความในศาลหรือการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้พยานเบิกความโดยไม่ต้องมาที่ศาลแต่อาจใช้ทางเบิกความผ่านทาง tele-conference มากกว่า และหากหลีกเลี่ยงไม่ได้จึงเข้าสู่การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลต่อไป

3.3 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน ในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวง

ร่าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ...

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 9 วรรค 4, 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคุ้มครองพยานและสำนักงานทะเบียนกลางเป็นเจ้าพนักงานที่ดำเนินการตามมาตรา 10 (3) และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินงานดังกล่าวในกฎกระทรวง”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 10 วรรค 3

“ในการดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง หรือการดำเนินงานเพื่อให้พยานได้สิทธิตามชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ หรือการปกปิดข้อมูลในชื่อเดิม หรือชื่อใหม่ของพยาน เพื่อรักษาความลับตาม วรรคสอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานอื่นใด มิให้ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดและเจ้าพนักงานได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย”

ร่าง

กฎกระทรวง ว่าด้วย

แนวทางการดำเนินการตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

หลักการ

เพื่อให้การประสานงานในเรื่องการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนของพยานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรการคุ้มครองพยานในมาตรการพิเศษ ตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546

เหตุผล

โดยที่การดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยานหรือจำเป็นต้องใช้การประสานงานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงต้องออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประสานการทำงานเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับความประสงค์ของการคุ้มครองพยานซึ่งไม่ต้องการให้มีการเปิดเผยข้อมูลเดิมและข้อมูลใหม่ที่เกี่ยวข้อง ชื่อสกุลของพยาน และการดำเนินการที่ต้องรักษาความลับในการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการที่ต้องดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานและมีการประสานงานที่สลับซับซ้อน และปกปิดข้อมูลอันเป็นความลับจึงต้องอาศัยอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการในการประสานงานดังกล่าว

ร่างกฎกระทรวง ว่าด้วย

แนวทางการดำเนินการตามมาตรา 10 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา

พ.ศ. 2546

เพื่อให้การประสานงานในการดำเนินการเกี่ยวกับการการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียน ของพยานและการเปลี่ยนชื่อตัวหรือชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนกลับคืน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 (3) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้สำนักงานคุ้มครองพยาน สำนักงานทะเบียนกลาง เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และการดำเนินการประสานงานเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของพยานที่เปลี่ยนแปลงใหม่

ข้อ 2 ให้ สำนักงานคุ้มครองพยาน เป็นหน่วยงานรับคำร้องขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียน และยื่นเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้มีคำสั่งคุ้มครองพยานโดยมาตรการพิเศษตามมาตรา 10 (3) โดยเร็ว

ข้อ 3 ให้สำนักงานคุ้มครองพยาน จัดให้มีการทำบันทึกความยินยอม และรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อ ชื่อสกุล และหลักฐานที่จำเป็นในการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน

ข้อ 4 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้รับคำร้องและหลักฐานตามข้อ 2 และข้อ 3 แล้ว หากเห็นสมควร มีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการประสานการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่จำเป็น ทั้งนี้ โดยส่งคำสั่งให้แก่สำนักงานคุ้มครองพยาน

ข้อ 5 เมื่อได้รับคำสั่งตามข้อ 4 ให้สำนักงานคุ้มครองพยานเสนอเรื่องต่อผู้อำนวยการสำนักงานทะเบียนกลางเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลตามที่เห็นสมควร

ข้อ 6 เมื่อได้รับคำสั่งให้เปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุลของพยาน และหลักฐานทางทะเบียนที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานทะเบียนกลาง ดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนให้แก่พยาน ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนนั้น ให้ใช้ ชื่อใหม่ และชื่อเท็จจริงใหม่ และให้จัดระบบข้อมูลเป็นพิเศษจากระบบทะเบียนราษฎร และสามารถป้องกันความเชื่อมโยงของชื่อสกุลเดิมได้

ข้อ 7 เมื่อได้ออกหลักฐานทางทะเบียนเกี่ยวกับชื่อใหม่ ตามข้อ 6 ให้เก็บหลักฐานทางทะเบียนเดิมของพยานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไว้กับสำนักงานคุ้มครองพยาน โดยถือเป็นข้อมูลที่เป็นความลับที่สุด

ข้อ 8 เมื่อพยานให้การเสร็จ และมีความปลอดภัย และประสงค์จะใช้ชื่อใหม่ ในการดำรงชีพอย่างถาวร ให้สำนักงานคุ้มครองพยานประสานกับสำนักทะเบียนกลางเพื่อเปลี่ยนชื่อพยานเป็นชื่อใหม่ หรือชื่ออื่นตามที่เห็นสมควร แต่ต้องปกปิดความเชื่อมโยงของชื่อเดิมของพยานกับชื่อใหม่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างถาวร

ข้อ 9 ในกรณีที่พยานประสงค์จะเปลี่ยนชื่อกลับไปใช้ชื่อเดิมหรือมีการยกเลิกการคุ้มครองพยานโดยมาตรการพิเศษ ให้สำนักงานคุ้มครองพยานประสานงานกับสำนักงานทะเบียนกลางเพื่อเพิกถอนหลักฐานทะเบียนในชื่อใหม่ และส่งมอบหลักฐานชื่อตัว ชื่อสกุลเดิมให้แก่พยาน

ข้อ 10 ในระหว่างที่พยานใช้ชื่อใหม่ หากพยานต้องการทำนิติกรรมหรือต้องปฏิบัติตามชำระหนี้ในสิทธิและหน้าที่ของพยานในชื่อเดิม ให้สำนักงานคุ้มครองพยานเป็นผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินการให้ โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจจากพยาน

ข้อ 11 ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับหน้าที่หรือสิทธิในชื่อเดิม เช่น การรับราชการทหาร การขออนุญาตหนังสือเดินทาง การเรียกร้องสิทธิที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว ให้สำนักงานคุ้มครองพยาน ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นผู้รับมอบอำนาจในการขอผ่อนผันหรือการขอรับสิทธิ ต่าง ๆ แทนพยานโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ข้อ 12 ในกรณีที่มีคำร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาของชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่ จากศาลหรือพนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่จะต้องให้เปิดเผยหรือยืนยันสิทธิของพยานในชื่อเดิมหรือชื่อใหม่ หากมีความจำเป็นต้องปกปิดชื่อเท็จจริงดังกล่าว ให้สำนักงานคุ้มครองพยานยื่นคำร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ที่ร้องขอเพื่อปกปิดข้อมูลดังกล่าว

ข้อ 13 การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนสิทธิอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนชื่อตัว และชื่อสกุลของพยาน มิให้ดำเนินการจนกว่า พยานจะปลอดภัย หรือพยานต้องการใช้ชื่อใหม่ อย่างถาวร ทั้งนี้เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้ำกึ่งเสียได้

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้ำกึ่งเสียได้ ให้สำนักงานคุ้มครองพยานประสานการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนสิทธิชั่วคราว โดยใช้ชื่อใหม่ และข้อมูลทางทะเบียนใหม่แทนหลักฐานทางทะเบียนเดิม

หลักฐานที่ดำเนินการออกให้ใหม่นี้ ให้พยานนำไปใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษา
สิทธิตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

๙๙

