



โดย  
คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ  
(คอ.นธ.)

พ.ศ. ๒๕๕๘





# คำนำ

ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) เพื่อดำเนินการศึกษาและเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่างๆ เพื่อผดุงหลักนิติธรรมและเสริมสร้างการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลกับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความปกติสุข

ตลอดระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา คอ.นธ. ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และได้มีการนำเสนอสภาพปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทาง หรือมาตรการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้มีการนำเสนอผ่านรายการ “ปัญหาบ้านเมือง” ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ (ช่อง NBT) เป็นประจำทุกสัปดาห์

ดังนั้น คอ.นธ. จึงเห็นสมควรที่จะจัดทำหนังสือ “ปัญหาบ้านเมือง” โดยรวบรวมประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และข้อเสนอแนะ แนวทาง หรือมาตรการต่างๆ ที่เคยออกอากาศผ่านทางรายการ “ปัญหาบ้านเมือง” แล้ว โดยแบ่งเนื้อหาของหนังสือออกเป็น ๕ บท ประกอบด้วย

- บทที่ ๑ กฎหมายและความยุติธรรม
- บทที่ ๒ รัฐธรรมนูญและการเมือง
- บทที่ ๓ เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการแก้ไข
- บทที่ ๔ ความมั่นคงแห่งรัฐ เศรษฐกิจ และสังคม
- บทที่ ๕ บทสรุปเพื่อหาทางออกให้แก่สังคมไทย

คอ.นธ. หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “หนังสือปัญหาบ้านเมือง” นี้ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปสำหรับใช้เพื่อการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและปัญหาสำคัญของประเทศรวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ ที่จะได้นำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาบ้านเมือง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน  
ประธานกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริม  
หลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.)  
พฤษภาคม ๒๕๕๘





# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
บทนำ	๑
๑. หลักนิติธรรม : ความหมาย และสาระสำคัญ	๒
๒. หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย	๔
๓. คณะกรรมการ คอ.นธ. : ความเป็นมา และอำนาจหน้าที่	๕
<b>บทที่ ๑ กฎหมายและความยุติธรรม</b>	<b>๗</b>
๑. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจร	๘
๒. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว	๑๐
๓. ปัญหาการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ตามมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา	๑๓
๔. การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค	๑๖
๕. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญา และข้อเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาความแออัดของนักโทษ และผู้ต้องขัง ล้นเรือนจำ การควบคุมผู้ต้องขัง และการใช้เครื่องพันธนาการ	๑๙
๖. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา : การสืบพยานในต่างประเทศ	๒๐
๗. การนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในประเทศไทย	๒๓
๘. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล	๒๕
๙. การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมไทย	๒๗
๑๐. มาตรการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา	๓๐
<b>บทที่ ๒ รัฐธรรมนูญและการเมือง</b>	<b>๓๓</b>
๑. การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๘๐ ปี	๓๔
๒. คำแถลงการณ์เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไว้พิจารณา กรณีรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑	๓๕
๓. แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายหลังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	๓๘
๔. ข้อเสนอเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : จุดเริ่มต้นกระบวนการ สร้างความสามัคคีของคนในชาติ	๔๐
๕. การปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ	๔๒



# สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๖. มาตรการสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน	๔๗
๗. ข้อเสนอเพื่อหาทางออกให้กับประเทศในรูปแบบของ “สภาที่ปรึกษาอาวุโส” หรือ “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน”	๔๘
๘. ข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คอ.นธ.	๔๙
๙. อำนาจองค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร ในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	๕๒
<b>บทที่ ๓ เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการแก้ไขปัญหา</b>	<b>๕๕</b>
๑. การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID) มาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ ของยานพาหนะที่ใช้สัญจรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	๕๘
๒. การเพิ่มแสงสว่างถนนสายหลักและสายรองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างพลังงานแสงอาทิตย์	๖๐
๓. การเพิ่มจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด่านอัจฉริยะ) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเส้นทางที่จะเข้าสู่พื้นที่	๖๒
๔. การนำชุดเทคโนโลยี “MIXCIR” มาใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือนจำ	๖๕
๕. โครงการสุวรรณนครา	๖๘
๖. การนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) มาใช้กับผู้กระทำความผิดในประเทศไทย	๗๒
๗. เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์	๗๕
<b>บทที่ ๔ ความมั่นคงแห่งรัฐ เศรษฐกิจ และสังคม</b>	<b>๘๐</b>
๑. ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	๘๑
๒. ข้อเสนอเกี่ยวกับการตรากฎหมายยกเว้นความผิดทางอาญา ให้แก่ผู้นำอาวุธสงครามมามอบให้แก่ทางราชการ	๘๘
๓. แนวทางที่จะสร้างความปรองดองของคนในชาติ	๙๒
๔. การส่งเสริมการเผยแผ่หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเพื่อสนับสนุนหลักนิติธรรม	๙๗
๕. ๒๐ ปีศึก สก.โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ สภากาชาดไทย	๑๐๒
๖. ยุกระดับการศึกษา พี่ระยานุเคราะห์หมูลนิธิ	๑๐๖
<b>บทที่ ๕ บทสรุปเพื่อหาทางออกให้แก่สังคมไทย</b>	<b>๑๑๐</b>



# บทนำ

๑. หลักนิติธรรม : ความหมาย และสาระสำคัญ
๒. หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย
๓. คณะกรรมการ คอ.นร. : ความเป็นมา และอำนาจหน้าที่



## ๑. หลักนิติธรรม : ความหมาย และสาระสำคัญ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาความหมายของหลักนิติธรรมหรือ The Rule of Law มีความเห็นที่ไม่ตรงกันจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม และวัตถุประสงค์ของการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการในครั้งนี้เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรม จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) เห็นว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนกรยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ หากกฎหมาย กระบวนกรยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ” โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรมจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

### ๑. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ

ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย ความเป็นอิสระเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานเพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคดีต่างๆ โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด โดยเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

### ๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะบางคน หรือกรณีบางกรณีโดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายต้องเป็นการวางกฎเกณฑ์กติกาสำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป

### ๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นใดจะต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไปเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายอาจมีผลทันทีที่ประกาศใช้หรืออาจให้มีผลใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านไปก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนรับทราบและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

### ๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ

หากในขณะกระทำการใดๆ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด



และลงโทษไม่ได้ นอกจากนี้ หากการกระทำใดมีกฎหมายอาญาบัญญัติความผิด และกำหนดโทษอยู่แล้ว ในขณะที่กระทำความผิด กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลัง จะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวนั้นมีความผิดและให้บุคคลต้องรับโทษที่หนักขึ้นมิได้

### ๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี

หลักข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุดในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้

### ๖. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้ หากว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะแตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่าประชาชนสามารถกระทำการได้ทุกประการหากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำไว้

### ๗. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

การบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการล่วงหน้า กำหนดให้การกระทำใดที่ยังมิได้เกิดขึ้นให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด หรือเป็นความผิดแต่ไม่ต้องรับโทษไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้การกระทำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบตามกฎหมาย ในขณะที่ เท้ากับกฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่จะกระทำการใดก็ได้ตามอำเภอใจของตน

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรม คือ หลักที่ใช้กำกับ ดูแล ตรวจสอบ อำนาจอันไม่ชอบธรรมของรัฐสภา และฝ่ายบริหาร และเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ตุลาการ อำนาจอธิปไตยทั้งสาม รวมทั้งรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ปักไว้ให้กฎหมายยึด เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรม และช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความสงบเรียบร้อย และประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม

การที่จะปกครองประเทศโดยหลักนิติธรรม ในเบื้องต้นจะต้องทำความเข้าใจในหลักนิติธรรมให้ถ่องแท้เสียก่อน ทั้งฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมาย อาจารย์หรือนักวิชาการผู้สอนวิชากฎหมาย รวมทั้งประชาชนผู้ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักนิติธรรม การที่จะปกครองโดยหลักนิติธรรมได้นั้นกฎหมายจะต้องไม่ขัดกับ



หลักนิติธรรมเสียเองนอกจากนี้ ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรม คำว่าด้วยความยุติธรรมคือปราศจากอคติทั้งปวง ถ้าใช้กฎหมายโดยมีอคติแล้วความยุติธรรมเกิดขึ้นไม่ได้ และความยุติธรรมจะมีสองมาตรฐานไม่ได้ คนทุกคนต้องเท่าเทียมกัน อันนี้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การปกครองประเทศต้องปกครองโดยหลักนิติธรรมและตามทำนองครองธรรม อะไรที่ความรู้สึกว่าไม่เป็นไปตามทำนองครองธรรมอันนั้นถือว่าผิดหลักนิติธรรมแล้ว เมื่อผิดแล้วใครเสียหาย ประชาชนเป็นผู้เสียหายหรือได้รับความเดือดร้อน ส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความทุกข์ ซึ่งความทุกข์ของประชาชนก็คือความทุกข์ของแผ่นดิน

## หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย

โดยพื้นฐานแล้ว “หลักนิติธรรม” จะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงได้เฉพาะแต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนเท่านั้น ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หรือการปกครองที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้โดยผ่านทางรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร และตุลาการซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีเท่านั้น แต่ในขณะนี้เรากำลังหลงทาง คิดว่าคนบางกลุ่มเหนือกว่าประชาชนที่เป็นเสียงข้างมากของประเทศ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็ทำให้ประชาธิปไตยเป็นอันยกเลิกไป

ระบบการเมืองทุกวันนี้มีความสับสนวุ่นวาย เพราะเราไม่รู้จักรัฐธรรมนูญหน้าทีของเราอยู่ตรงไหน เรามีเส้นขีดไว้ เราข้ามเส้น ล้ำเส้นหรือเปล่า ซึ่งในอดีตฝ่ายตุลาการได้ออกมาดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หรือที่เรียกว่า “ตุลาการภิวัตน์” ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม เพราะฝ่ายตุลาการไม่ได้มีที่มาและความยึดโยงจากประชาชนแต่อย่างใด

ดังนั้น ฝ่ายตุลาการไม่ควรจะยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ตัวอย่างสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เช่น กรณีผู้ขับขีรถจักรยานยนต์ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากตำรวจจราจรที่ตั้งด่านเพื่อกวาดค้นวินัยจราจร ปัญหาเกี่ยวกับการซื้อขายตำแหน่ง การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เป็นธรรม การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เช่น การกำหนดให้การชำระภาษีล่าช้าหรือการต่ออายุใบอนุญาตล่าช้า เป็นความผิดอาญา ซึ่งการกำหนดโทษอาญาดังกล่าวถือเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยสภาพปัญหาที่กล่าวมาเป็นเรื่องที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างผิดๆ และหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เริ่มต้นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว หลักนิติธรรมที่เราากำลังกล่าวถึง คงจะมีปรากฏให้เห็นเป็นเพียงตัวอักษรในแผ่นกระดาษเท่านั้น ไม่มีทางที่จะฝังรากลงในจิตสำนึกหรือฝังรากลึกกลงไปในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง



## คณะกรรมการ คอ.นธ. : ความเป็นมา และอำนาจหน้าที่

ด้วยความสำคัญของหลักนิติธรรมข้างต้น ประกอบกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศไทย จึงได้มีการออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ (ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๖) กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) เพื่อดำเนินการศึกษาและเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่างๆ เพื่อผดุงหลักนิติธรรมและเสริมสร้างการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติสุข โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) ศึกษา วิจัย และเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่างๆ เพื่อผดุงหลักนิติธรรมและเสริมสร้างการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลกับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศ
- (๒) เสนอผลการดำเนินการตาม (๑) และจัดทำรายงานความคืบหน้าของการทำงาน ทูกรอบหกเดือน รวมทั้งรายงานสรุปผลเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจต่อคณะรัฐมนตรี
- (๓) จัดให้มีเวทีสาธารณะ การประชุม เพื่อรับฟังข้อมูลและความเห็น และให้การศึกษากับสังคมเป็นระยะๆ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของสาธารณชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- (๔) เชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา
- (๕) แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน

โดยนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้ “ศาสตราจารย์ อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธานกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ” และในการนี้ ศาสตราจารย์ อุกฤษ มงคลนาวิน ในฐานะประธาน คอ.นธ. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ เลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการ จากผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขาอาชีพเพื่อมาช่วยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

โดยที่ผ่านมาจาก คอ.นธ. ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และได้มีการนำเสนอสภาพปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทาง หรือมาตรการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ ผ่านรายการ “ปัญหาบ้านเมือง” ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ (ช่อง NBT) เป็นประจำทุกสัปดาห์



โดยรับฟังข้อมูลและความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เน้นการมีส่วนร่วมของสาธารณชน และภาคส่วนต่าง ๆ และสร้างความตระหนักให้กับสังคมเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ดังนั้น คอ.นธ. จึงเห็นสมควรที่จะจัดทำหนังสือ “ปัญหาบ้านเมือง” โดยรวบรวมประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และข้อเสนอแนะ แนวทาง หรือมาตรการต่างๆ ที่เคยออกอากาศผ่านทางรายการ “ปัญหาบ้านเมือง” เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ศึกษาทำความเข้าใจและเพื่อหน่วยงานต่างๆ จะได้นำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานหรือแก้ไข ปัญหาต่อไป และเพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการศึกษาและทำความเข้าใจ คอ.นธ. จึงได้แบ่ง เนื้อหาของหนังสือเป็น ๕ บท ดังนี้

**บทที่ ๑ กฎหมายและความยุติธรรม**

**บทที่ ๒ รัฐธรรมนูญและการเมือง**

**บทที่ ๓ เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการแก้ไขปัญหา**

**บทที่ ๔ ความมั่นคงแห่งรัฐ เศรษฐกิจ และสังคม**

**บทที่ ๕ บทสรุปเพื่อหาทางออกให้แก่สังคมไทย**

การดำเนินการของ คอ.นธ. ตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นส่วนหนึ่ง ที่จะช่วยผดุงหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล อันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติอย่างยั่งยืนสืบไป



# บทที่ ๑

## กฎหมายและความยุติธรรม

๑. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจลาจล
๒. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว
๓. ปัญหาการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ตามมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา
๔. การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เชื้อ
๕. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญา และข้อเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาความแออัดของนักโทษ และผู้ต้องขัง ล้นเรือนจำ การควบคุมผู้ต้องขัง และการใช้เครื่องพันธนาการ
๖. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา : การสืบพยานในต่างประเทศ
๗. การนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในประเทศไทย
๘. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล
๙. การปฏิรูปองค์การตุลาการ : ความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมไทย
๑๐. มาตรการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา



## ๑. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจร



สภาพปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และแนวทางแก้ไขที่ คอ.นร. เสนอ มีดังนี้

๑) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงาน ทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในทางที่มีชอบหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้กระทำผิด ดังนั้น ควรกำหนดอัตราในการเปรียบเทียบปรับให้เพียงพอและเหมาะสม

๒) ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการชำระค่าปรับ มีความไม่สะดวก และทำให้เสียเวลาแก่ผู้กระทำความผิด ควรเพิ่มช่องทางหรือวิธีการในการชำระค่าปรับ จราจรให้มีความสะดวกมากขึ้น

๓) ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ในทางที่มีชอบหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้กระทำผิด มีการจับกุมในข้อหาที่มีผู้ฝ่าฝืนไม่ได้กระทำความผิดชัดเจน หรือเป็นการเรียกให้หยุดรถเพื่อที่จะหาความผิดจับกุม หรือโดยการกล่าวหาหรือตั้งข้อหาด้านจราจรที่ไม่เป็นธรรม มีการยึดใบอนุญาตขับขี่ ยึดกุญแจรถ หรือยึดรถ และมีการเรียกเงินอีกด้วย ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานจราจรควรเคร่งครัดและบังคับบัญชาให้มีการถือปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติงานด้านจราจร และขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายในการจับกุม และการสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับจราจรอย่างจริงจัง ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ เช่น ผู้จับกุมต้องอยู่ในจุดหรือตำแหน่งที่เปิดเผย เห็นได้ชัดเจน ไม่แอบแฝง ซ่อนเร้น การแสดงตัวต้องแสดงตัวอย่างเปิดเผยให้ประชาชนเห็นได้ชัดเจน การดักจับโดยอำพรางหรือซุ่มดักจับควรให้ยกเลิกวิธีการดังกล่าวโดยเด็ดขาด ห้ามยึดกุญแจรถโดยไม่มีเหตุอันสมควร





ทั้งนี้ การจับกุมต้องไม่เป็นลักษณะการจ้องจับผิด หรือหวังผลประโยชน์ตอบแทน ควรจับกุมในข้อหาที่มีผู้ฝ่าฝืนได้กระทำความผิดชัดแจ้งแล้ว ไม่เป็นการเรียกรถเพื่อที่จะหาความผิดจับกุม และการจับกุมจะต้องทำอย่างเสมอภาคกัน ห้ามนำผู้ถูกจับกุมเข้าไปในตุ๋ยามหรือตู้ควบคุมสัญญาณไฟจราจรเพื่อพูดคุยหรือเขียนใบสั่งโดยเด็ดขาด ควรเขียนใบสั่ง หรือแจ้งข้อหาในการจับกุมให้ชัดเจน หรือมอบให้ผู้ขับขี่โดยเร็ว เป็นต้น

ค.อ.นธ. ได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้แก่ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจนครบาล โดยการออกระเบียบปฏิบัติภายในและไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ประการใด ดังนี้

๑) การจับกุมจะต้องทำอย่างเสมอภาคกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ควรจับกุมในข้อหาที่มีผู้ฝ่าฝืนได้กระทำความผิดชัดแจ้งแล้ว ไม่เป็นการเรียกรถเพื่อที่จะหาความผิดจับกุม หรือเพื่อยึดข้อหา

๒) การออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่เพื่อไปชำระค่าปรับ เจ้าพนักงานจราจรไม่ต้องเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ไว้เป็นการชั่วคราว เพราะพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔๐ วรรคสาม ได้กำหนดเพียงว่า “เจ้าพนักงานจราจรจะเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้” ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ยึดใบอนุญาตขับขี่ไว้ทุกกรณี และไม่มีอำนาจที่จะยึดกุญแจรถ เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจที่จะกระทำได้

๓) กำหนดอัตราในการเปรียบเทียบปรับในข้อหาความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของผู้ใช้รถใช้ถนนอื่นๆ ให้มีจำนวนเพียง ๑๐๐ บาทเท่านั้น เพราะการเพิ่มอัตราค่าปรับให้สูงขึ้น ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหารถจราจรให้น้อยลงแต่ประการใด

๔) กำหนดแบบใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ให้ระบุข้อหาหรือฐานความผิดตามกฎหมายจราจรไว้ในใบสั่งทั้งหมด หรืออย่างน้อยให้มากกว่าในปัจจุบัน เพราะตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดข้อหาหรือฐานความผิดไว้ประมาณ ๕๘ ข้อหา แต่แบบใบสั่งในปัจจุบันระบุข้อหาหรือฐานความผิดไว้เพียง ๒๐ ข้อหาเท่านั้น ส่วนข้อหาที่เหลือจะใช้วิธีการให้เจ้าพนักงานจราจรกรอกข้อความลงในช่องว่างด้วยลายมือ ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาเพราะเจ้าพนักงานจราจรส่วนใหญ่มักจะกรอกข้อความด้วยลายมือที่อ่านยาก และบางครั้งก็เป็นการกรอกข้อหาที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

๕) ควรเพิ่มช่องทางหรือวิธีการในการชำระค่าปรับจราจรให้มากขึ้น และมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้ชำระค่าปรับจราจรได้ตามร้านสะดวกซื้อต่างๆ หรือตามเคาน์เตอร์เซอร์วิส เป็นต้น เพราะพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔๑ (๑) ได้กำหนดว่า “ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งได้รับใบสั่งอาจเลือกชำระค่าปรับตามจำนวนที่ระบุไว้ในใบสั่งหรือตามจำนวนที่พนักงานสอบสวนแจ้งให้ทราบ ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบสั่งหรือสถานที่ที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภายในวัน เวลา ที่ระบุไว้ในใบสั่ง” ซึ่งเปิดช่องให้สามารถกระทำได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย





## ๓. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหา หรือจำเลยที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว



ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งแม้จะมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไว้อย่างชัดเจนดังนี้

๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกคนพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว การไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น ทั้งกระบวนการในการร้องขอและพิจารณาจะต้องเป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อโอกาสของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะได้รับอิสรภาพ และเพื่อมิให้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องถูกคุมขังในระหว่างนั้นโดยไม่จำเป็น

๒) กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในทางส่งเสริมให้การปล่อยชั่วคราวทำได้ง่าย และไม่เป็นการแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยมากนัก โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้สั่งปล่อยชั่วคราว มีดุลพินิจปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันหรือหลักประกันเลยก็ได้สำหรับคดีเล็กน้อย

ทั้งนี้ หากเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องหรือศาลสามารถนำหลักการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนี้ไปใช้ให้สัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจังจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะประชาชนที่มีฐานะยากจนหรือไม่มีหลักทรัพย์ที่จะนำมาร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว เพราะหากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ถูกคุมขังแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมาร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวต่อเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องหรือศาลอีกแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายนั้นมักจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือหลักเกณฑ์ของกฎหมาย กล่าวคือ



๑) ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหาจะถูกตั้งข้อกล่าวหาที่รุนแรงเกินกว่าความจริง เพื่อจะได้เรียกหลักประกันแก่ผู้ต้องหาในจำนวนหรืออัตราที่สูงๆ ทั้งนี้ การกำหนดหลักประกันไว้สูงๆ ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาการหลบหนีของผู้ต้องหาแต่ประการใด และอาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเงื่อนไขหรืออุปสรรคที่ทำให้ผู้ต้องหาไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว

๒) ในทางปฏิบัติมักจะมีการปฏิบัติที่ตรงกันข้ามกับหลักกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายกำหนดว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกคนพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเป็นหลัก การไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเป็นเพียงข้อยกเว้น แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีเหตุหลักการไม่ให้ปล่อยชั่วคราวเป็นหลัก การให้ปล่อยชั่วคราวเป็นข้อยกเว้น

๓) ในทางปฏิบัติมักจะมีการผลักภาระในการพิสูจน์ในประเด็นว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีเหตุที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวหรือไม่ ให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะหน้าที่ในการพิสูจน์หรือภาระการพิสูจน์เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน จะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น หรือการปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงาน หรือการดำเนินคดีในศาล เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล ซึ่งเป็นผู้ที่จะสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องพิสูจน์

๔) มีการกำหนดวงเงินประกันในอัตราที่ตายตัวสำหรับการกระทำความผิดประเภทหนึ่งๆ โดยมีได้ดูรายละเอียดหรือข้อเท็จจริงในคดีแต่ละเรื่องประกอบกับฐานะของจำเลยและโอกาสที่จำเลยจะหลบหนี หรือการกำหนดราคาประกันอย่างเคร่งครัดให้สูงตามอัตราโทษที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกกล่าวหา ทำให้เกิดธุรกิจรับเป็นนายประกันให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยการให้เช่าหลักทรัพย์ของนายประกันหรือผู้อื่นเป็นหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวและคิดค่าตอบแทนจากการให้ใช้หลักทรัพย์นั้นอย่างเอาเปรียบ

๕) มีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น มีการใช้โซ่ตรวน กุญแจมือ กุญแจเท้า หรือเครื่องพันธนาการต่างๆ กับผู้ต้องหาหรือจำเลยเกินกว่าความจำเป็น เป็นต้น โดย คอ.นธ. ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

๑) ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรหาแนวทางต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมายและแก้ปัญหาข้อขัดข้องด้วยการยึดมั่นในหลักความยุติธรรม สร้างความเสมอภาคให้แก่บุคคลและดำเนินการ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลย ตลอดจนของผู้เสียหาย และพยานประกอบด้วย การใช้ดุลพินิจเพื่อปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น ควรคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลย ควรใช้หลักเมตตาธรรม โดยเฉพาะกับผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดครั้งแรก หรือในคดีความผิดเล็กน้อย หรือคดีความผิดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

๒) ควรมีการศึกษาและยกเลิกการใช้โทษทางอาญาที่ไม่จำเป็น ทั้งนี้ เพราะหลายเรื่องเป็นความรับผิดชอบระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่งผลทำให้เมื่อมีการกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติจะต้องมีการจับกุมและคุมขัง และต้องมีการร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวตามมา



๓) การแจ้งข้อกล่าวหาหรือการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในชั้นสอบสวนนั้น ควรแจ้งหรือตั้งข้อหาตามความเป็นจริงหรือตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และควรมีมาตรการเพื่อลวงโทษแก่พนักงานสอบสวนที่จงใจแจ้งข้อกล่าวหาหรือตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยรุนแรงเกินกว่าความเป็นจริง

๔) การดำเนินการต่างๆ ในชั้นการสอบสวนผู้ต้องหา เช่น การแจ้งข้อกล่าวหา การถามปากคำ การสอบสวน หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อรูปคดีนั้น ควรมีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการดำเนินการดังกล่าวไว้ทุกขั้นตอน และจะต้องมีการดำเนินการดังกล่าวในทุกคดี ไม่จำกัดเฉพาะคดีที่ผู้เสียหายหรือพยานหรือผู้ต้องหาเป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปีเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการในชั้นสอบสวนอันเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และมีผลต่อการอำนวยความสะดวกทางอาญาเป็นอย่างมาก มีการดำเนินการที่โปร่งใส ถูกต้อง และมีความเป็นธรรมมากที่สุด และเป็นการป้องกันการกระทำการใดๆ ที่อาจเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกหลวง ทรมานใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ แก่ผู้ต้องหาในคดีนั้นๆ

๕) การกำหนดวงเงินประกันแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ควรคำนึงถึงรายละเอียด หรือข้อเท็จจริง ในคดีประกอบกับฐานะของจำเลยและโอกาสที่จำเลยจะหลบหนี เป็นกรณีๆ ไป ไม่ควรกำหนดวงเงินประกันในอัตราที่ตายตัวตามอัตราโทษที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกกล่าวหา

๖) ควรยกเลิกการใช้โซ่ตรวน กุญแจมือ กุญแจเท้า หรือเครื่องพันธนาการต่างๆ กับผู้ต้องหาหรือจำเลยในลักษณะที่เกินกว่าความจำเป็น โดยเฉพาะกับผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดครั้งแรก หรือในคดีความผิดเล็กน้อย คดีความผิดทางเศรษฐกิจ หรือคดีความผิดที่มีใช้การก่ออาชญากรรมร้ายแรง เป็นต้น และการควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีดังกล่าวระหว่างการพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวนั้น ควรมีการแยกควบคุมหรือขังไว้ในสถานที่อื่นที่มีความเหมาะสม ซึ่งมีใช้เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน โดยอาจเป็นสถานที่ควบคุมหรือขังของเอกชน ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดลักษณะ และวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

๗) ควรกำหนดให้นำเทคโนโลยีหรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการจำกัดพื้นที่ หรือเสรีภาพในการเดินทาง แทนการควบคุมหรือขัง หรือใช้แทนโซ่ตรวนหรือเครื่องพันธนาการต่างๆ

### ๓. ปัญหาการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ตามมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา



คอ.นธ. พิจารณาเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพนั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย การตีความกฎหมาย หรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ต้องกระทำอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งทาง คอ.นธ. ได้ศึกษา แนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ สรุปได้ดังนี้

#### ๑. แนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑๒๒/๒๕๕๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และคณะกรรมการพิจารณาคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ได้วางแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๓๓ และมาตรา ๑๓๔ รวมถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิด เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ (๓) (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๓๓ และมาตรา ๑๓๔) มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗ ให้ดำเนินการ ดังนี้

๑. เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับทราบไม่ว่าโดยทางใดว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดดังกล่าว ให้ดำเนินการดังนี้

๑.๑ เมื่อมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนไปตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและมีระเบียบที่เกี่ยวข้อง แล้วรายงานข้อเท็จจริงโดยละเอียด และพยานหลักฐาน พร้อมความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณา ในเรื่องการตั้งข้อหา การร้องขอให้ศาลออกหมายจับ การทำความเห็นทางคดีเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาสั่งคดี



ในระหว่างการพิจารณาของผู้บัญชาการ ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดต่อไป โดยไม่ต้องรอความเห็นจากผู้บัญชาการ เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าพยานหลักฐานสำคัญทางคดีเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของผู้บัญชาการให้รับนำเสนอต่อผู้บัญชาการโดยเร็ว

สำหรับในส่วนของกองบัญชาการตำรวจสันติบาล ให้รายงานเสนอสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนรับผิดชอบทำการสอบสวนต่อไป

๑.๒ เมื่อปรากฏพฤติการณ์จากข่าวทางสื่อมวลชน หรือเป็นกรณีที่ไม่เป็นการกล่าวโทษให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำการตรวจสอบ แล้วรายงานข้อเท็จจริงโดยละเอียด และพยานหลักฐานพร้อมความเห็นเสนอผู้บัญชาการเพื่อพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดดังกล่าวหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิด ก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑.๑ แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เข้าข่ายเป็นความผิด ให้รายงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบโดยเร็ว

๑.๓ เมื่อมีการจับกุมบุคคลใดดำเนินคดีดังกล่าว เพราะเหตุกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ ภายหลังจากการจับกุมให้พนักงานสอบสวนรีบรายงานข้อเท็จจริงโดยละเอียด และพยานหลักฐาน พร้อมความเห็นเบื้องต้นเสนอผู้บัญชาการพิจารณา

๒. ให้ผู้บัญชาการพิจารณามอบหมายรองผู้บัญชาการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพทุกคดี

๓. เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้น และกองบัญชาการตำรวจภูธรภาคได้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นทางคดีมายังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บังคับการกองคดีอาญา ประมวลเรื่องนำเข้าพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณาคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ตามที่ได้รับมอบหมาย) เป็นประธานกรรมการ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ตามที่ได้รับมอบหมาย) ผู้บัญชาการสำนักงานกฎหมายและคดี ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจสันติบาล ผู้บัญชาการสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้บัญชาการท้องที่เกิดเหตุ/รับผิดชอบผู้บัญชาการกองกฎหมาย เป็นกรรมการ และผู้บัญชาการกองคดีอาญา เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการพิจารณาคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวน และมีความเห็นในความผิดดังกล่าวเพื่อเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีความเห็นทางคดีหรือสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับคดี

๒. ข้อเสนอแนะของ คอ.นธ. ในการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ



จากแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑๒๒/๒๕๕๓ ดังกล่าว คอ.นธ. มีข้อเสนอแนะว่า การให้คณะกรรมการพิจารณาคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พิจารณาสำนวน และมีความเห็นว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดหรือไม่นั้น อาจจะไม่ละเอียดรอบคอบเพียงพอ เพราะกรรมการประกอบด้วยนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งแม้กรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์และมีความรู้ทางกฎหมายดี แต่กรรมการเหล่านี้ อาจไม่มีเวลามากเพียงพอที่จะศึกษาสำนวนอย่างละเอียดรอบคอบ

ดังนั้น มีความเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวควรตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนักวิชาการหรือนักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากทุกฝ่าย ตัวแทนจากหน่วยงาน เช่น ตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตัวแทนจากราชบัณฑิตยสถาน ตัวแทนจากสำนักราชเลขาธิการ ตัวแทนจากกระทรวงยุติธรรม ตัวแทนจากสำนักข่าวกรองแห่งชาติ หรือตัวแทนจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นต้น เพื่อมาช่วยกลั่นกรอง และเสนอความเห็นอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ ระบบการกลั่นกรองดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบ มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ไม่พรั่นเพรีอเกินขอบเขต มีความชัดเจนขึ้นและทำให้แนวทางการปฏิบัติงานหรือการใช้ดุลพินิจ ในการทำความเห็นหรือสั่งคดีของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความถูกต้องและรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังจะทำให้การนำฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ไปเป็นเครื่องมือกลั่นแกล้ง



กันทางการเมืองลดน้อยลงด้วย และการดำเนินการเกี่ยวกับคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นเอกภาพและดำเนินงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้จะต้อง ดำเนินการให้เป็นเรื่อง “ลับมาก” ทุกกรณี และทุกขั้นตอน และผู้ใดจะนำมาเผยแพร่ หรือเปิดเผยก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ได้

ทั้งนี้ หากมีการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ตามแนวทางที่ได้เสนอแนะนี้ ก็ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแต่อย่างใด

## ๔. การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

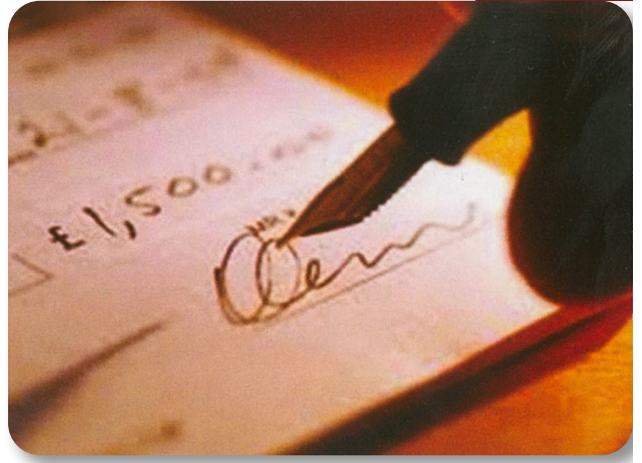


เนื่องจากคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเป็นความผิดทางอาญาดังนั้น การดำเนินคดีอาญาจึงเริ่มจากการที่พนักงานสืบสวนสอบสวนรับเรื่องราวร้องทุกข์แล้วจึงเริ่มทำการสอบสวน เมื่อสอบสวนแล้วเสร็จก็จะส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล และอาจมีการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดไว้ชั่วคราวระยะเวลาที่ศาลจะสั่งลงโทษจำคุกหรือไม่ จึงอาจเกิดปัญหาที่ตามมาจากการให้พนักงานสอบสวนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ในประเด็นดังนี้

๑) การที่กำหนดให้ผู้เสียหายที่ประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินคดีให้ ต้องร้องทุกข์หรือแจ้งความต่อพนักงานสืบสวนสอบสวนเสียก่อน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการแสวงประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ โดยอาศัยโอกาสที่ตนเป็นเจ้าของพนักงานสืบสวนสอบสวน ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มีชอบ โดยการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้ทรงเช็คข่มขู่ผู้ออกเช็คให้ชำระหนี้ตามเช็คโดยเร็ว ก่อนที่จะมีการจับกุมผู้ออกเช็ค ทำให้พนักงานสอบสวนกลายเป็นเครื่องมือในการเร่งรัดติดตามหนี้สินของเอกชน อีกทั้ง ยังมีการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ทรงเช็คและพนักงานสืบสวนสอบสวนบิดเบือนข้อเท็จจริงในสำนวนคดีอาญาเพื่อให้สามารถนำโทษทางอาญาไปข่มขู่ให้ลูกหนี้ชำระหนี้



๒) เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ผู้ออกเช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินมีความผิดทางอาญา ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงเช็คสามารถร้องทุกข์ดำเนินคดีได้ ทำให้รัฐและประชาชนผู้เสียหายต้องแบกรับภาระในการดำเนินคดีอาญาเพียงเพื่อติดตามหนี้สินให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงเช็ค ทั้งนี้หนี้สินดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัวระหว่างลูกหนี้และเจ้าหน้าที่ และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติว่าเมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค ผู้ทรงเช็คมีสิทธิที่จะเรียกร้องทวงถามในทางแพ่งให้ผู้ส่งจ่ายชำระหนี้ได้อยู่แล้ว โดยการดำเนินคดีอาญาในความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คนั้นมากกว่าร้อยละ ๙๐ ยุติลงที่ลูกหนี้ผู้ส่งจ่ายเช็คยินยอมชำระหนี้เมื่อถูกจับกุม หรือหลังจากการถูกควบคุมโดยพนักงานสอบสวน



๓) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งที่จะต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมศาล อีกทั้งยังไม่เป็นการตัดสิทธิเจ้าหน้าที่เช็คที่จะฟ้องคดีแพ่งในภายหลังได้อีก จึงอาจเป็นช่องทางหนึ่งที่เจ้าหน้าที่อาศัยสิทธิทางศาลโดยใช้กลไกศาลยุติธรรมเพื่อเร่งรัดติดตามหนี้สินของตนและทำให้คดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คขึ้นสู่ศาลมากเกินความจำเป็นด้วย

#### **ข้อเสนอแนะของ คอ.นธ.**

จากหลักกฎหมายความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คที่ใช้มานานและเกิดหลักสากลที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีและจะต้องปฏิบัติตาม ทำให้การกำหนดความรับผิดทางอาญาเกี่ยวกับความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คที่กำหนดไว้มีความไม่เหมาะสมต่อสภาวการณ์และจากระยะเวลาที่บังคับใช้กฎหมายมานานภาพสะท้อนออกมากลับไม่สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายได้เท่าที่ควร ประกอบกับปัจจุบันธุรกิจการเงินการธนาคารมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ธนาคารสามารถตรวจสอบข้อมูลของผู้ใช้เช็คได้อย่างรวดเร็วและสมบูรณ์ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในเช็คอีกต่อไป ดังนั้น จึงสมควรยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรณีที่ไม่มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น มีความเห็นว่าควรมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนี้

๑) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งการกำหนดความผิดทางอาญาและการกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมกับแนวคิดทางทฤษฎีกฎหมายและสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย โดยกำหนดความผิดทางอาญาให้แคบลงกว่าเดิม กล่าวคือ การกำหนดความผิดจะต้องพิจารณาถึงการกระทำของผู้ส่งจ่ายว่ามีลักษณะของการส่งจ่ายเช็คแล้วธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินนั้น ด้วยเหตุผลอะไร โดยไม่อาจจะใช้เหตุผลการปฏิเสธการจ่ายเงินของธนาคารทุกเหตุผลเป็นความผิดอาญา



ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอาญาอันเกิดจากการใช้เช็คฯ เสียทั้งหมด เช่น ในกรณีที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินที่ควรเป็นความผิดอาญาและควรลงโทษ คือ ด้วยเหตุ “บัญชีปิดแล้ว” “ลายมือชื่อของผู้สั่งจ่ายไม่ตรงกับที่ให้ไว้กับธนาคาร” “เช็คปลอม” หรือกรณีที่เงินในบัญชีไม่ได้หมุนเวียนเป็นเวลานานแล้วและเงินในบัญชีเหลือไม่พอที่จะจ่ายเงินตามเช็คได้ แต่สำหรับในกรณีที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินเพราะเงินในบัญชีไม่พอจ่าย แต่บัญชีมีการหมุนเวียนตลอดมีการประกอบธุรกิจการค้าจริงไม่ควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาเนื่องจากไม่มีความชั่ว เพราะไม่รู้ว่ เมื่อเช็คถึงกำหนดจะมีเงินพอจ่ายหรือไม่ หรือไม่ใช่การห้ามธนาคารมิให้จ่ายเงินตามเช็คโดยมีเจตนาทุจริตแต่อย่างใด

๒) ควรมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินคดี การระงับคดีอาญา การเลิกคดีอาญาให้ชัดเจน และกำหนดการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดตามจำนวนเงินหรือผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับไปจากผู้ทรงเช็ค โดยการกำหนดโทษแบบมาตรวัดทางอาญา เพื่อให้ผู้ที่คิดหรือผู้ทำความผิดได้รู้ล่วงหน้าว่า การกระทำเกี่ยวกับการใช้เช็คอย่างไรเป็นความผิด จะต้องรับโทษอาญาอย่างไร หรือเพียงใด อันเป็นลักษณะของมาตรการป้องปรามไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

๓) ควรกำหนดอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเพื่อให้ศาลไม่ต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ จะทำให้เกิดมาตรฐานการลงโทษไปในแนวเดียวกัน น่าจะเป็นผลข่มขู่แก่ผู้ที่จะกระทำความผิด โดยคิดเป็นอัตราร้อยละของจำนวนเงินตามเช็คที่ไม่มีเงิน การกำหนดให้อำนาจพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในจำนวนเงินตามเช็คไม่มากเพื่อมิให้คดีเข้าสู่ศาล นอกจากนี้การกำหนดให้การสั่งจ่ายเช็คล่วงหน้าไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คฯ น่าจะทำให้คดีอาญาลดลงได้

๔) ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีมาตรการสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คที่เพียงพอ เช่น การกำหนดจำนวนเงินคงเหลือไว้ในบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน การวิเคราะห์การใช้เช็คของลูกค้าเป็นระยะโดยพิจารณาจากการเคลื่อนไหวของบัญชี การปิดบัญชีของลูกค้าที่ถูกคืนเช็คเพราะธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีภายในกำหนดระยะเวลา การเรียกเช็คที่เหลือนคืนจากลูกค้าทันทีเมื่อมีการปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค หรือการแจ้งรายชื่อของลูกค้าที่ถูกปิดบัญชีให้สมาคมธนาคารไทยและธนาคารแห่งประเทศไทยทราบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติของลูกค้า กรณีต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้ผู้สั่งจ่ายเช็คที่ไม่มีเงินจ่ายยังมีสิทธิเปิดบัญชีเพื่อใช้เช็คกับธนาคารอื่นได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์จะต้องเร่งรัดการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการรับฝากเงินโดยเคร่งครัดต่อไป



## ๕. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญา และข้อเสนอแนะแนวทาง และมาตรการแก้ไขปัญหาความแออัดของนักโทษและผู้ต้องขัง ล้นเรือนจำ การควบคุมผู้ต้องขัง และการใช้เครื่องพันธนาการ

ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยนับเป็นปัญหาของการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง ซึ่งทาง คอ.นธ. เห็นว่า ความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขัง ในเรือนจำเป็นผลมาจากคดีที่ศาลยังไม่ตัดสินเด็ดขาด โดยส่วนใหญ่ ซึ่งทาง คอ.นธ. เห็นว่า ควรใช้ มาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุกในเรือนจำแทน ซึ่งมาตรการดังกล่าว ได้แก่

๑. การกำหนดให้ความผิดทางอาญาบางประเภทเป็นความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิด ที่เกี่ยวกับการลักทรัพย์บางประเภทซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เป็นต้น

๒. การยกเลิกการใช้โทษทางอาญาสำหรับความผิดอาญาบางประเภทที่มีฐานความผิด ทางแพ่ง โดยกำหนดให้ใช้โทษอย่างอื่นแทนโทษทางอาญา เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค อาจใช้การห้ามใช้เช็คอีกต่อไปหรือมาตรการอื่นๆ

๓. สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการชะลอการฟ้องสำหรับคดีอาญาบางประเภท ในชั้นพนักงาน สอบสวนและชั้นพนักงานอัยการเพื่อเบี่ยงเบนคดีไม่ต้องเข้าสู่ศาลโดยมีเงื่อนไข การคุมความประพฤติ หากผิดเงื่อนไขก็จะถูกฟ้องต่อไป

๔. สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการคุมประพฤติสำหรับผู้กระทำผิดทางอาญาให้มากขึ้น โดยการขยายกฎเกณฑ์และเงื่อนไข

๕. ควรมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนและพิจารณาคดีในเรือนจำลดน้อยลง

๖. เร่งรัดให้มีการประกาศกระทรวงยุติธรรมในการกำหนดสถานที่ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจะต้องมีการกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลย



หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเร็ว ซึ่งหากกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดสถานที่ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงนี้แล้ว ศาลอาจมีคำสั่งให้จำเลยอยู่ในความควบคุมในสถานที่อื่นอันควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่อื่นที่กำหนดในหมายจำคุกก็ได้

๗. ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพักการลงโทษ โดยการขยายระยะเวลาการรับโทษในเรือนจำมาแล้วจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ต้องรับโทษมาแล้วขั้นต่ำจาก ๒ ใน ๓ เป็น ๑ ใน ๓ เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสิทธิขอพักการลงโทษมากขึ้น

๘. ผ่อนปรนการพักการลงโทษกรณีพิเศษให้มากขึ้น

๙. สนับสนุนให้มีโครงการโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ให้มากขึ้นเพื่อให้ผู้ต้องขังได้เข้ารับการอบรมก่อนปล่อยพักโทษกรณีพิเศษ

๑๐. เพิ่มศักยภาพของเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิดที่จัดทำเป็นศูนย์เตรียมการปลดปล่อยให้สามารถรองรับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษได้มากขึ้น เพื่อเป็นการระบายผู้ต้องขังจากเรือนจำใหญ่มาไว้ที่ศูนย์เตรียมความพร้อมก่อนปล่อยเป็นการลดความแออัดในเรือนจำใหญ่

ทั้งนี้ การใช้มาตรการต่างๆ ดังกล่าวในเบื้องต้น เช่น การคุมประพฤติ การปล่อยชั่วคราว การควบคุมในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ หรือการขยายการพักการลงโทษนั้น เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจของสังคม และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมและในการติดตาม การหลบหนีก็ควรที่จะมีการนำเทคโนโลยี RFID หรือเครื่องมือ Electronic Monitoring มาใช้ประกอบด้วย

## ๖. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา : การสืบพยานในต่างประเทศ

ผลสืบเนื่องมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย เรื่อง ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) และ (๗) หรือไม่ (เป็นคดีสืบเนื่องมาจาก ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พลตำรวจโท สมคิด บุญถนอม กับพวก รวม ๕ คน) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๑๑๙/๒๕๕๓ (คดีอุ้มฆ่า นายมุฮัมหมัด อัลรูไวลี นักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบีย) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑



**การเสวนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็น**  
**"ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา : การสืบพยานในต่างประเทศ"**  
**โดย คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ**  
**วันพุธที่ 17 เมษายน 2556**  
**โรงแรมรามารการ์เด็นส์**



คดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “...พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ที่บัญญัติให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมายนั้น ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของจำเลยในคดีอาญา เพราะเป็นพยานหลักฐานที่จำเลยไม่มีโอกาสได้ตรวจสอบหรือรับทราบ และไม่มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอหรือเป็นธรรม ตลอดจนไม่มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือในทางคดีทางทนายความ อันเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) และ (๗) ดังนั้น จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖....”

คอ.นธ. เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยทางคอ.นธ. ได้จัดเสวนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวได้ข้อสรุปดังนี้

๑) โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่น่าจะขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากเหตุผลดังนี้

(๑) กระบวนการสืบพยานหลักฐานในต่างประเทศที่อาศัยช่องทางตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นหลักการที่ยอมรับกันในระดับสากลที่มาจากแนวคิดเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีการกระทำร่วมกันเป็นเครือข่ายในดินแดนของหลายประเทศ และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศโดยลำพังไม่อาจ



ป้องกันและปราบปรามได้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังถือว่าเป็นข้อยกเว้นของ “หลักการพิจารณาและสืบพยานหลักฐานในคดีอาญา” ที่มีหลักการสำคัญว่า “การพิจารณาและสืบพยานคดีอาญาต้องกระทำในศาลโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย” ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ได้มีการบัญญัติถึงเหตุยกเว้นกรณีที่มีความจำเป็นอาจจะมีการสืบพยานหลักฐานนอกศาล หรือการพิจารณาอาจกระทำโดยเป็นความลับ หรือการพิจารณาและสืบพยานอาจกระทำลับหลังจำเลยได้ในหลายกรณี เช่น การส่งประเด็นไปสืบที่ศาลอื่นและจำเลยไม่ประสงค์ที่จะตามประเด็นหรือไม่ตั้งใจที่จะไปฟังการพิจารณาที่ศาลอื่น เป็นต้น

(๒) มาตรา ๔๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัติว่า ศาลจะต้องนำพยานหลักฐานที่ได้มาจากกระบวนการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศมารับฟังเพื่อลงโทษจำเลยเพียงอย่างเดียว และมีได้บัญญัติว่าพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานที่จำเลยไม่สามารถโต้แย้งได้ บทบัญญัติมาตรา ๔๑ มีผลเพียงทำให้ศาลสามารถนำมาประกอบการพิจารณาคดีได้เท่านั้น ซึ่งเมื่อศาลนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาคดีได้แล้ว เป็นเรื่องที่ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานและหลักฐานว่าจะเชื่อถือพยานหลักฐานดังกล่าวมากน้อยเพียงใดอีกชั้นหนึ่ง

๒) การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ มีผลทำให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ชวนชวยและได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลไม่สามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาคดีได้เลย จึงมีผลเท่ากับทำให้พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ทั้งหมด และส่งผลทำให้เกิดความยากลำบากในการทำงาน โดยเฉพาะการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น คดีค้ายาเสพติดข้ามชาติ เป็นต้น



ค.นธ. มีข้อสังเกตจากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น หากกฎหมายฉบับใดประกาศใช้บังคับแล้วถือว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน วิธีการที่จะทำให้บทบัญญัติใดของกฎหมายตกไปหรือเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ เฉพาะแต่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนเท่านั้นที่จะยกเลิกปรับปรุง หรือทำการแก้ไขเพิ่มเติม

๒) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน รวมเป็น ๑๕ คน และองค์คณะในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๑๐ คน และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

๓) แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยเร่งดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเภทคดีไว้อย่างชัดเจน และจะต้องมีการกำหนดเวลาในการเผยแพร่คำวินิจฉัยกลางและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๓๐ วันด้วย

## ๗. การนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในประเทศไทย

ในการพัฒนากฎหมายอาญาให้มีความเป็นสากลนั้น ประเด็นหนึ่งที่ทาง ค.นธ. ได้ให้ความสำคัญ คือ การกำหนดอัตราโทษจำคุกให้เหมาะสมกับผู้ที่กระทำความผิด กล่าวคือ ไม่ควรกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดด้วยการลงโทษจำคุกเป็นหลัก แต่ให้ใช้มาตรการการลงโทษระดับกลางแทน ซึ่งตัวอย่างมาตรการลงโทษระดับกลาง ในรูปแบบต่างๆ เช่น

- ๑) การคุมประพฤติแบบเข้มงวด (intensive probation)
- ๒) การทำงานบริการสังคม (community service)
- ๓) ศูนย์เลี้ยงโทษจำคุก (probation diversion center) หรือบ้านกึ่งวิถี (halfway house)
- ๔) ศูนย์กักกัน (detention center) เช่น ถูกควบคุมในศูนย์กักกันเฉพาะวันหยุด เป็นต้น
- ๕) การควบคุมตัวไว้ในที่พักอาศัย (home detention หรือ house arrest)
- ๖) การเข้าค่ายแบบทหาร (boot camp) หรือการคุมประพฤติแบบให้ตกใจกลัว (shock probation)
- ๗) การลงโทษโดยวิธีการผสมผสาน (combined sentence) เป็นการกำหนดโทษหลายรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษและเหมาะสมแก่ลักษณะของจำเลยแต่ละราย เช่น การฝึกอบรมอาชีพ และทำงานบริการสังคม ในขณะที่ควบคุมตัวไว้ในศูนย์กักกัน หรือปรับ และควบคุมตัวไว้ในที่พักอาศัย เป็นต้น



ในประเด็นเรื่องนี้ หลังจากที่ คอ.นธ. ได้มีการหยิบยกขึ้นมา และมีข้อเสนอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าปัจจุบันทางกระทรวงยุติธรรม ได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาค้นค้น โดยการปฏิรูประบบการลงโทษ ด้วยการนำมาตรการไม่ควบคุมตัว (Non-custodial Measurement) มาใช้ เพื่อให้มีทางเลือกในการลงโทษมากยิ่งขึ้น และการนำมาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Punishment) มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และทางกรมคุมประพฤติได้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในประเทศไทยขึ้น เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยมีนายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม และนายนิติ จิตสว่าง ที่ปรึกษาโครงการในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา เป็นที่ปรึกษา (ทั้ง ๒ ท่าน เป็นกรรมการ คอ.นธ. ในขณะเดียวกันด้วย) โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการพิจารณาและนำเสนอเกี่ยวกับแนวทางด้านกฎหมาย แนวทาง รูปแบบและวิธีการดำเนินงาน เกี่ยวกับการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในระบบงานคุมประพฤติประเทศไทย ซึ่งทางคณะกรรมการเตรียมการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในประเทศไทย ได้มีการประชุม และมีข้อเสนอสรุปได้ว่า งานคุมประพฤติในปัจจุบันที่สามารถพัฒนาเป็นมาตรการลงโทษระดับกลางได้ทันที คือ การคุมความประพฤติแบบเข้มงวด (Intensive Probation Supervision) การทำงานบริการสังคม (Community Service) การควบคุมด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) การปรับปรุงบ้านกึ่งวิถี ที่กรมคุมประพฤติมีอยู่แล้วเป็นศูนย์คุมประพฤติ (Probation Center) และศูนย์บริการกลางวัน (Day Center)

## ๘. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลนั้นมีใช้กันอยู่ในทุกระบบกฎหมายไม่ว่าจะเป็น “ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์” หรือ “ระบบกฎหมายซีวิลลอว์” ในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย ซีวิลลอว์ แต่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มาเป็นอย่างมากนั้น เมื่อได้พิจารณาจากคำพิพากษาฎีกาของศาลไทยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันจะพบว่า การกระทำที่จะถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลนั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ การกระทำความผิดใดๆ ก็ตามที่ได้กระทำลงต่อหน้าศาล หรือภายในบริเวณศาล และการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่เกิดขึ้นภายนอกศาล ซึ่งการกำหนดความผิดดังกล่าวเป็นไปตามแนวความคิดของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ การละเมิดอำนาจศาลนั้นมีได้หมายความเฉพาะแต่การกระทำในศาลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระทำอื่นๆ เช่น การวิพากษ์วิจารณ์คดีของหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ด้วย นอกจากนี้ ปัญหาของความไม่ชัดเจนในความหมายของคำว่า “ละเมิดอำนาจศาล” ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ โดยทาง คอ.นธ. เห็นว่า เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายของไทย จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) ควรมีการทบทวนและแก้ไขตัวบทกฎหมายให้รัดกุมและปรับเปลี่ยนการตีความของศาล ในส่วนของขอบเขตของการกระทำที่เป็นความผิดเสียใหม่ ให้ครอบคลุมเฉพาะการกระทำที่เป็น การก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบริเวณศาลที่มีผลเป็นการรบกวนหรือขัดขวางกระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่ได้กระทำลงในบริเวณศาลเท่านั้น เช่น การทะเลาะชกต่อยตบตี ทำร้ายร่างกายกัน ในบริเวณศาล การพกพาอาวุธเข้ามาในบริเวณศาล แต่ไม่รวมถึงการกระทำความผิดอาญาอื่นๆ ที่ได้กระทำลงในบริเวณศาล ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินบนผู้พิพากษา การแสดงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน อันเป็นเท็จในการไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือการกระทำความผิดอื่นๆ ที่ได้กระทำต่อศาล เช่น การเขียนคำคู่ความก้าวร้าวเสียดสีศาล หรือการจงใจไปเสียให้พ้นหรือหลีกเลี่ยงไม่รับคำคู่ความ หรือเอกสาร การขัดขืนไม่มาศาลเมื่อศาลมีคำสั่งหรือหมายเรียกรวมทั้งการกล่าวหรือแสดง โดยวิธีใดๆ โดยประสงค์จะให้มิมีอิทธิพลเหนือประชาชนหรือเหนือศาลของหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งปัจจุบัน ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใด เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะต้องพิจารณาจากการกระทำดังกล่าวต้องเป็นเรื่องของการละเมิดต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล มิใช่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้พิพากษาในฐานะของบุคคล ดังเช่นในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ที่บัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจเพื่อคุ้มครอง ในขณะที่ศาลมีการพิจารณาคดีเท่านั้น

๒) ในส่วนของโทษนั้น ควรมีการปรับเปลี่ยนให้มี “โทษตกเตือน” เหมือนเช่นในกรณีของการละเมิดอำนาจศาลในศาลปกครอง รวมทั้ง “เปลี่ยนจากโทษจำคุกเป็นกักขัง” หากตกเตือนแล้ว ผู้กระทำความผิดเชื่อฟัง ก็ควรละเว้นไม่ลงโทษผู้นั้น แต่หากยังดื้อดึงไม่เชื่อฟังก็ควรให้มีการลงโทษ ไล่ออกจากห้องพิจารณา และกักขังไว้ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดโดยไม่ให้มีระยะเวลานานจนเกินไปเพื่อจะไม่ให้กระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินไป นอกจากนี้ หากผู้ถูกกล่าวหาถูกจำคุกในคดีอาญาเพราะการกระทำความผิดที่เป็นการกระทำ



กรรมเดียวกับการละเมิดอำนาจศาลนั้น ก็ควรให้มีการหักวันต้องชั่งในคดีละเมิดอำนาจศาลออกจากโทษจำคุกในคดีอาญาได้ เช่นเดียวกันกับหลักในเรื่องละเมิดอำนาจศาลของประเทศเยอรมนี เนื่องจากการลงโทษโดยไม่มีมีการหักวันต้องชั่งดังกล่าวอาจขัดต่อหลัก Non bit in idem กล่าวคือ การกระทำครั้งเดียวแต่ถูกลงโทษสองครั้ง ซึ่งอาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลได้รับโทษมากกว่าบุคคลที่กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

๓) ควรนำเอาหลักการห้ามมิให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ประสพหรือพบเห็นเหตุการณ์ในการละเมิดอำนาจศาลเป็นผู้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดอำนาจศาลด้วยตนเอง ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนของการลงโทษกักขังเท่านั้น โดยควรกำหนดให้ผู้พิพากษาท่านอื่นที่มีได้เป็นผู้ประสพหรือพบเห็นเหตุการณ์อันเป็นการละเมิดอำนาจศาลเป็นผู้ทำการไต่สวนและลงโทษผู้กระทำความผิดแทน ดังเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสที่ให้ผู้พิพากษาที่ไม่ได้มีส่วนร่วมมาเป็นผู้พิจารณาไต่สวนและพิพากษาคดีละเมิดอำนาจศาล ดังนั้น การให้ผู้พิพากษาคณะอื่นทำการไต่สวน อาจเป็นการกั๊กกรองและเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้ แต่ในส่วนของการพักโทษติดเงื่อนไขและปล่อยออกจากศาลนั้น เนื่องจากเป็นโทษที่มีได้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพมากจนเกินไป จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาที่เป็นผู้ประสพหรือพบเห็นเหตุการณ์อันเป็นการละเมิดอำนาจศาลทำการไต่สวนได้ด้วยตนเองเพื่อความสะดวกรวดเร็วและยังคงสอดคล้องกับหลักการทั่วไปที่ต้องให้ศาลมีอำนาจควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณศาลได้ด้วยตนเอง

๔) ในส่วนของหลักการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยในเรื่องของการอุทธรณ์ฎีกานั้น ก็ยังต้องนำมาใช้ต่อไป และเมื่อกำหนดให้โทษของความผิดฐานนี้เป็นโทษกักขังในระยะเวลาไม่นาน ก็ควรต้องกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้มีระยะเวลาไม่นานจนเกินไป เช่น ๑๕ วัน เช่นเดียวกัน เพื่อให้ศาลสูงมีโอกาสตรวจสอบการใช้อำนาจในการลงโทษของศาลล่างโดยเร็วเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้มีบรรดคดี ตลอดจนผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับศาลต่อไป

คอ.นธ. เห็นว่า ความผิดฐานละเมิดอำนาจเป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีเพื่อคุ้มครองสถาบันศาลในกระบวนการพิจารณาคดี และเพื่อให้การดำเนินคดีในศาลไม่ว่า ศาล ทนายความ โจทก์ จำเลย เป็นไปเพื่อการค้นหาความจริงจากการกระทำความผิด และเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย รวดเร็ว และยุติธรรม แต่การใช้อำนาจของศาลที่เรียกว่า มาตรการพิเศษเป็นการใช้อำนาจในการลงโทษได้อย่างกว้างขวางและไม่มีขอบเขต การให้หลักประกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดีไม่ว่าจะเป็นโจทก์ จำเลย คู่ความ หรือทนายความ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่บุคคลดังกล่าวควรได้รับหลักประกันจากการใช้อำนาจลงโทษของศาล เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสถาบันศาลอย่างแท้จริง ประกอบกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีก็จะได้รับหลักประกันและมุ่งในการค้นหาความจริงจากการกระทำความผิดอย่างแท้จริง



## ๙. การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมไทย

“องค์กรตุลาการ” เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางศาลตาม “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” แต่ในปัจจุบันได้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ได้บัญญัติให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมในการทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ คอ.นธ. มีความเห็นว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการ ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งมีข้อเท็จจริง หรือรูปเรื่องเหมือนกัน แต่ผลการพิพากษากลับมีความแตกต่างกัน ดังนี้

### ๑. ศาลยุติธรรม

๑) กรณีศาลแพ่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๗๕/๒๕๕๗ ซึ่งศาลแพ่งได้พิพากษา ห้ามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มาใช้บังคับเพื่อจะออกประกาศและข้อกำหนดตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ โดยให้ข้อบังคับตามประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับผู้ชุมนุมกลุ่ม กปปส. รวมทั้ง ไม่ให้จำเลยกระทำการตามประกาศหรือข้อกำหนด รวม ๙ ข้อ ทั้งๆ ที่ในอดีต ศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๙/๒๕๕๓ เคยมีคำสั่งยกฟ้องในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ย่อมเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อยู่ในอำนาจหน้าที่

และดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะศาลมีอาจก้าวล่วงไปพิจารณา หรือทบทวนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารเช่นว่านั้นได้

๒) กรณีศาลอาญา ในคดีการควบคุมตัวแกนนำนั้น ในเหตุการณ์การชุมนุม ปี ๒๕๕๓ แกนนำกลุ่ม นปช. ได้เข้ามาขอตัวตามหมายจับ พรก. ฉุกเฉินฯ เมื่อครบกำหนดควบคุมตัว ตาม พรก. ฉุกเฉินฯ มีการฝากขังต่อศาลอาญา และศาลไม่อนุญาตให้ประกันตัว แม้แกนนำที่ถูกขังบางคนจะลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม และยื่นขอประกันตัวเพื่อไปหาเลี้ยง แต่ศาลไม่อนุญาต จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แกนนำ นปช. จึงได้รับการประกันตัว แต่ในขณะที่กรณีของแกนนำกลุ่มพันธมิตรฯ หรือแกนนำกลุ่ม กปปส. มักจะได้รับอนุญาตให้ประกันตัวไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในกรณีของนายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ แกนนำพันธมิตรฯ ถูกขังเพียง ๙ วัน ก็ได้รับการประกันตัว ทั้งๆ ที่หลบหนีคดีปิดสนามบิน หรือกรณีนายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม ที่ถูกเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อมาวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ศาลอาญาก็ได้มีคำสั่งให้ปล่อยชั่วคราวแล้ว

### ๒. ศาลปกครอง

โดยเฉพาะในคดีที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการที่รัฐบาลใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ กระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (การกระทำทางรัฐบาล) กล่าวคือ ในคำสั่งศาลปกครองกลาง





คดีหมายเลขดำที่ ๙๘๔/๒๕๕๑ กรณีรับฟ้องคดี แลกเปลี่ยนร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา และมีคำสั่งห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรีดำเนินการใดๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ ประโยชน์จากมติของคณะรัฐมนตรี จนกว่าคดีจะถึงที่สุด หรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งกรณีเช่นนี้ เคยมีคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๗๘/๒๕๕๐ (คดีความตกลงหุ้นส่วน เศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น JTEPA) ตัดสินไว้ว่า การมีมติเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจา รวมถึงตลอดถึง คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องดำเนินการลงนามความตกลงหุ้นส่วน เศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นนั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจ ทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ ไม่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบในทาง

กฎหมายโดยศาลปกครอง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๙๘๔/๒๕๕๑ ชัดหรือแย้งกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐

### ๓. ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีสำคัญหลายคดีที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิดการวิพากษ์ วิจารณ์จากประชาชนในวงกว้าง โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ เช่น

๑) คดียุบพรรคการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยยุบพรรคการเมืองไปหลายพรรค โดยอาศัยเหตุเนื่องจากการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค ในขณะที่คดี การร้องขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ กรณีการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจัดสรรจากกองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมืองไปโดยผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (จำนวน ๒๙ ล้านบาท) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ยกคำร้องเนื่องจากผู้ร้องยื่นคำร้องมาล่วงระยะเวลา ๑๕ วัน เป็นการยกคำร้องที่อาศัยเทคนิคทาง กฎหมาย ให้ความสำคัญกับขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย โดยไม่สนใจเนื้อหาของเรื่อง แต่อย่างไรใด

๒) คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกร้องไม่เป็นการกระทำ ต้องห้ามตามมาตรา ๖๘ แต่มีข้อแนะนำว่าการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรมีการลงประชามติ เสียก่อนหรือไม่ก็ควรแก้เป็นรายมาตรา คำวินิจฉัยดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความโดยบัญญัติ รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ว่า ผู้ทราบการกระทำยอมใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ด้วยการ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนแต่อย่างใด เป็นการตีความโดยไม่สนใจขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

๓) คดีตัดสินว่าคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งเป็นการตีความโดยขยายความ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง โดยการเพิ่มคำว่า “อาจ” เข้าไปโดยผลการ อันเท่ากับ



ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง แต่ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยว่าเป็นการลดทอนอำนาจนิติบัญญัติ เพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ ทำลายดุลยภาพการตรวจสอบและถ่วงดุล จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

๔) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด เป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญและล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา ๖๘

นอกจากนี้ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำสั่งรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน และวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคมที่ผ่านมา ให้การเลือกตั้งวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ เป็นโมฆะ ทั้งๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เพราะคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการกล่าวอ้างว่า “การกระทำ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง “ขัดต่อรัฐธรรมนูญ” ไม่ใช่การกล่าวอ้างว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ” และการวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ เป็นการทำลายรัฐธรรมนูญ ทำลายหลักนิติธรรม และทำลายเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยสิ้นเชิง

สรุป นับแต่การทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ภาพลักษณ์ขององค์กรตุลาการในสายตาของประชาชนไม่ได้สวยงามอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยมีสาเหตุสำคัญเกิดจากการที่องค์กรตุลาการได้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองซึ่งเป็นของร้อนมากเกินไป ประกอบกับคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาหลายคดีมีปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งถ้าหากองค์กรตุลาการไม่มีการทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่หรือมีการปฏิรูปองค์กรแล้ว ในอนาคตข้างหน้าสถานการณ์อาจเลวร้ายถึงขั้นประชาชนลุกขึ้นต่อต้านขัดขืนและไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการก็เป็นได้

### ข้อเสนอแนะของ คอ.นธ.

การปฏิรูปองค์กรตุลาการเป็นประเด็นสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาและพูดคุยกัน ในวงกว้าง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในเรื่องดังนี้

๑) ที่มาของผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะในระบอบประชาธิปไตยทุกองค์กรของรัฐไม่ว่าจะฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะต้องมีความเชื่อมโยงกลับไปหาประชาชนได้ทั้งหมด ส่วนจะเชื่อมโยงมากหรือน้อยเป็นอีกประเด็นเรื่องหนึ่งต่างหาก

๒) ยกเลิกกฎหมายที่ห้ามวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาล ศาลจะต้องยอมให้สังคมมีการวิพากษ์วิจารณ์ได้ เพราะการวิพากษ์วิจารณ์ไม่มีผลที่จะไปเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยหรือ คำพิพากษาของศาลได้ และการที่จะตีความว่ากรณีใดเป็นความผิดฐาน “ดูหมิ่นศาล” หรือ “ละเมิดอำนาจศาล” กรณีนั้นจะต้องถึงขนาดว่าเข้าข่ายเป็นการ “ดูหมิ่น” หรือ “ละเมิดอำนาจศาล” จริงๆ และจำกัดขอบเขตการบังคับใช้ไว้เฉพาะแต่ในบริเวณห้องพิจารณาซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา หรือภายนอกศาล ระหว่างการเดินทางเผชิญสืบเท่านั้น



๓) กระบวนพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องได้รับการปฏิบัติหรือมีกระบวนพิจารณาคดีที่เหมือนกันกับบุคคลธรรมดา การกำหนดให้มีศาลเฉพาะขึ้นมาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยหลักการแล้วเป็นเรื่องที่ผิด เพราะเมื่อเป็นความผิดทางอาญาแล้วควรที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน หรืออย่างน้อยจะต้องกำหนดให้มีกระบวนการอุทธรณ์หรือตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาของศาลได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

## ๑๐. มาตรการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา



ในรายการปัญหาบ้านเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ คอ.นธ. ได้หยิบยกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นสอบสวน และขั้นตอนการควบคุมหรือกักขังผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิในฐานะที่เป็นกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้แก่ ศาสตราจารย์พิเศษ เรวัต

ฉ่ำเฉลิม อดีตอัยการสูงสุด โดยสามารถสรุปประเด็นสาระสำคัญที่มีการแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะในรายการดังกล่าว ได้ดังนี้

ในการดำเนินคดีอาญากับจำเลยในชั้นศาลนั้น ได้ปรากฏว่าส่วนใหญ่จำเลยในคดีมักจะมีการกลับคำให้การในชั้นศาล กล่าวคือ ในชั้นสอบสวนจำเลยได้ให้การโดยรับสารภาพว่า ได้กระทำความผิดจริง แต่พอในชั้นการพิจารณาในชั้นศาลก็กลับคำให้การว่าไม่ได้กระทำความผิด และขอให้การปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา และโดยมักจะกล่าวอ้างเหตุผลประกอบการกลับคำให้การว่า ในชั้นสอบสวนตนถูกเจ้าพนักงานทำร้ายร่างกาย ทรมาน ชู้เช็ญ หลอกหลวง ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบ



ประการใดๆ เพื่อให้ยอมรับสารภาพว่ากระทำความผิด ซึ่งการกล่าวอ้างดังกล่าว อาจจะมีทั้งที่เป็นความจริงและความเท็จ ยากที่จะพิสูจน์ได้เพราะไม่มีพยานหลักฐานยืนยัน

ทั้งนี้ การกลับคำให้การนั้นถือว่าเป็นสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะกระทำได้ในการต่อสู้คดี โดยรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดว่าผู้ต้องหาสิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การก็ได้

คำรับสารภาพของผู้ถูกจับว่าตนได้กระทำความผิดในชั้นจับกุมห้ามมิให้รับฟังเป็นพยานหลักฐาน และผู้ต้องหาหรือจำเลยจะให้การใหม่หรือกลับคำให้การเมื่อใดก็ได้ ด้วยต้องการให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย ได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่

ประเด็นที่ควรพิจารณาในกรณีดังกล่าวคือ จะมีมาตรการใดที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินการต่างๆ ในชั้นการสอบสวนผู้ต้องหา เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิของผู้ต้องหาไม่ให้ถูกทำร้ายร่างกาย ทรมาน หรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ จากเจ้าพนักงาน ในขณะที่เดียวกัน มาตรการดังกล่าวจะต้องสามารถคุ้มครองเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ถูกกล่าวหา โดยไม่สมควรหรือไม่มีความจริง ซึ่งเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานอย่างยิ่ง

หากพิจารณาถึงบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้บังคับแล้วจะเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้กับการพิจารณาคดีที่ผู้เสียหายหรือพยานหรือผู้ต้องหาเป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี โดยกำหนดให้การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานหรือผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการถามปากคำดังกล่าวซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยานตามมาตรา ๑๓๓ ทวิ และมาตรา ๑๓๔/๒ ซึ่งในชั้นพิจารณา ศาลอาจจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงคำให้การของผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปีที่ได้บันทึกไว้ล่วงหน้าคู่ความและให้ถือสื่อภาพและเสียงคำให้การของพยานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของคำเบิกความของพยานนั้น ในชั้นพิจารณาของศาล

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า การดำเนินการต่างๆ ในชั้นการสอบสวนผู้ต้องหา เช่น การแจ้งข้อกล่าวหา การถามปากคำ การสอบสวน หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อรูปคดีนั้น ควรกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในลักษณะดังกล่าวไว้ทุกขั้นตอน และจะต้องมีการดำเนินการดังกล่าวในทุกคดี ไม่จำกัดเฉพาะคดีที่ผู้เสียหายหรือพยานหรือผู้ต้องหาเป็นเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการในชั้นสอบสวนอันเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และมีผลต่อการอำนวยความสะดวกทางอาญาเป็น



อย่างมาก มีการดำเนินการที่โปร่งใส ถูกต้อง และมีความเป็นธรรมมากที่สุด และเป็นการป้องกันมิให้เจ้าพนักงานกระทำการใดๆ ที่อาจเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ แก่ผู้ต้องหาในคดีนั้นๆ นอกจากนี้ วิธีการดังกล่าว ยังเป็นเครื่องมือหรือเกราะกำบังที่จะคุ้มครองเจ้าพนักงานที่กระทำการตามหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์ และเป็นไปตามกฎหมาย มิให้ต้องถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เคารพสิทธิ และเสรีภาพของผู้ต้องหา หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอีกด้วย

การกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการสอบสวนดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด สามารถดำเนินการได้โดยกำหนดเป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของฝ่ายบริหารว่าทุกสถานีตำรวจทั่วประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนประมาณ ๑,๕๐๗ สถานี จะต้องมีการติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) ไว้บนโรงพัก โดยเฉพาะในท้องที่ซึ่งดำเนินการสอบสวนผู้ต้องหาบนโรงพักนั้นจะต้องมีการบันทึกภาพและเสียงไว้ด้วยตลอดทุกชั้นตอน สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ และต้องมีการเชื่อมต่อระบบจอภาพไปยังห้องของผู้บังคับบัญชาภายในสถานีตำรวจนั้นด้วย ทั้งนี้ ถ้าจะให้เรื่องดังกล่าวมีผลบังคับแน่นอน และชัดเจนก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การแก้ไขกฎหมายนั้นอาจมีความล่าช้าเกินไป



# บทที่ ๒๓

## รัฐธรรมนูญและการเมือง


๑. การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๘๐ ปี
๒. คำแถลงการณ์เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไว้พิจารณา กรณีรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๙๑
๓. แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายหลังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
๔. ข้อเสนอเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : จุดเริ่มต้นกระบวนการสร้างความสามัคคีของคนในชาติ
๕. การปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ
๖. มาตรการสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
๗. ข้อเสนอเพื่อหาทางออกให้กับประเทศ ในรูปแบบของ “สภาที่ปรึกษาอาวุโส” หรือ “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน”
๘. ข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คอ.นธ.
๙. อำนาจองค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘



## ๑. การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๘๐ ปี



นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการทางการเมืองอย่างล่าช้า ซึ่งอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จ คือ การที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศยังไม่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับการเกิดเหตุการณ์รัฐประหารและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ จนในที่สุดจึงได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการวางรากฐานธรรมาภิบาลของประเทศ แต่การพัฒนาของประชาธิปไตยของไทยเป็นต้องสะดุดหยุดลงอีกครั้ง เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอ้างสาเหตุความแตกแยกทางการเมืองในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม การรัฐประหารครั้งนี้ก็สามารถหยุดยั้งหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขความแตกแยกทางการเมืองได้ แต่ได้ไปสร้างเงื่อนไขใหม่ให้การเมืองในประเทศไทย จนส่งผลกระทบต่อสถาบันการเมืองอื่นๆ ทั้งนี้ โดยเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว มีจุดอ่อนหรือข้อด้อยหลายประการ เช่น ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มาจากตัวแทนของประชาชน การร่างรัฐธรรมนูญ



ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มุ่งแต่ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากนักการเมืองและรัฐบาลชุดที่ผ่านมา จนล้มหลักวิชาการ และหลักกฎหมาย และที่สำคัญคือไม่ไว้วางใจในตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามา นอกจากนี้ การนำเอา ฝ่ายตุลาการมายุ่งเกี่ยวกับการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ โดยอำนาจ ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตามหลักการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเสียดุลและเอียงข้างฝ่ายตุลาการมากเกินไป

อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่วิธีการแก้ไขปัญหา จะต้องแก้ไขไปตามระบบ ซึ่งการที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นระบอบการปกครองที่ดี คอ.นธ. เห็นว่า จะต้องมุ่งเน้นให้ผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่ถูกเลือกโดยประชาชนให้เข้าไปทำหน้าที่ ในการบริหารประเทศ จะต้องทำหน้าที่โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ ของตัวเองหรือพวกพ้อง หรือกลุ่มที่สนับสนุนตนเองแต่เพียงเท่านั้น การที่จะทำให้เป็นเช่นนั้นได้ จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตน ทั้งในการเลือกผู้ปกครองที่ดี และการตรวจสอบติดตามการทำงานของตัวแทนที่เลือกไปให้ทำหน้าที่ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงการถอดถอนตัวแทนหรือผู้ปกครองที่ไม่ดีออกไปด้วย

## **๒. คำแถลงการณ์เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไว้พิจารณา กรณีรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑**

โดยที่เมื่อครั้งมีบุคคลเสนอคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ เนื่องจากเห็นว่า คณะรัฐมนตรี รัฐสภา พรรคเพื่อไทย พรรคชาติไทยพัฒนา นายสุชัย จุลพงศธร และคณะ และนายภราดร ปริศนานันท์ทกุล และคณะ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลทำให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญนี้



ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ให้สิทธิแก่ผู้ที่ทราบถึงการกระทำอันเป็นการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยให้มีสิทธิ ๒ ประการคือ



๑) เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญและ  
๒) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว จึงมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีคำสั่งให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งรัฐสภาการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ... ไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๖๔ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๖ นั้น

ในเรื่องนี้ คอ.นธ. พิจารณาแล้ว มีความเห็นต่อคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว และคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสภาการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อนถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาหรือไม่ ดังนี้

**๑. การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งการให้เลิกการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘**

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ให้สิทธิแก่บุคคลผู้ทราบการกระทำอันเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว

ดังนั้น เหตุแห่งการเสนอคำร้องตามมาตรา ๖๘ ต้องเป็นการกระทำของบุคคล หรือพรรคการเมือง แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จึงไม่ใช่การกระทำของ “บุคคล” หรือ “พรรคการเมือง” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘



ประกอบกับรัฐสภาได้ใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการและขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่รัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มีใช้การใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้แก่บุคคลและพรรคการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จึงเป็นการกระทำตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

## ๒. หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ชัดว่า หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว นั้น ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวจะยื่นคำร้องด้วยตนเองโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวจะต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อน และหากอัยการสูงสุดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีมูล อัยการสูงสุดจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวต่อไป

การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความว่า ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยมีสิทธิ ๒ ประการคือ ๑) เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ และ ๒) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวโดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนนั้น ย่อมเป็นการตีความที่เกินเลยไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

## ๓. คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสภาออกการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อน ถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาหรือไม่

การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งรัฐสภาออกการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .....ไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๖๔ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๖ นั้น

มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติ



ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งให้รัฐสภาการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... ไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยแต่อย่างใด

นอกจากนี้ คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังไม่ถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาที่ต้องปฏิบัติตาม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า แต่อย่างใด เพราะกรณีที่จะถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า นั้น ก็แต่เฉพาะ “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” ที่มีลักษณะตามมาตรา ๒๑๖ วรรคสี่ เท่านั้น กล่าวคือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาจะต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง หรืออาจกล่าวได้ว่าต้องเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีหลังจากได้ผ่านกระบวนการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว มิใช่เป็นเพียงคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในระหว่างการพิจารณาเท่านั้น

### **ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาทั้งหมด ค.อนธ. จึงเห็นว่า**

๑. ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องในกรณีนี้ไว้พิจารณาได้ เนื่องจากการยื่นคำร้อง ในกรณีดังกล่าวไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

๒. คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐสภาการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อน ไม่ถือว่าเป็นเด็ดขาดและไม่ผูกพันรัฐสภาให้ต้องรอการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อนแต่อย่างใด

๓. การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งรัฐสภาการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... ไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจนั้น จึงเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อันเป็นเหตุที่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

## **๓. แนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย**

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่า กรณีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไม่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะต่อไปว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ดังนั้น การที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ควรที่จะให้ประชาชนได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราจะเป็นความเหมาะสมทางอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ นั้น



ข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับการลงประชามติดังกล่าวได้ส่งผลทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และถกเถียงกันในทางวิชาการหลากหลายแนวทาง โดยมีแนวทางหลักๆ ๓ แนวทาง คือ

**แนวทางที่ ๑** รัฐสภาควรดำเนินการลงมติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ ต่อไป

**แนวทางที่ ๒** รัฐสภาควรชะลอการลงมติในวาระที่ ๓ ไว้ เพื่อไปดำเนินการออกเสียงประชามติก่อน

**แนวทางที่ ๓** ปลดปล่อยร่างรัฐธรรมนูญที่รอลงมติในวาระที่ ๓ ให้ตกไป แล้วไปดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตรา

คอ.นธ. เห็นว่า การดำเนินการตามแนวทางที่ ๑ นั้น แม้จะสามารถกระทำได้โดยชอบตามกฎหมายก็ตาม แต่แนวทางดังกล่าวก็อาจจะเป็นชนวนหรือสาเหตุที่จะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองอีกไม่จบสิ้น ส่วนการดำเนินการตามแนวทางที่ ๒ โดยการรอลงมติในวาระที่ ๓ ไว้เพื่อไปดำเนินการออกเสียงประชามติก่อนก็จะทำให้ไม่มีความชัดเจนในการลงประชามติเพราะยังไม่มีร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนได้พิจารณาเปรียบเทียบและตัดสินใจ อันจะส่งผลทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ดังเช่นการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งให้ประชาชนลงประชามติเลือกระหว่างร่างรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ กับสิ่งที่ยังมองไม่เห็น นอกจากนี้ การดำเนินการตามแนวทางที่ ๓ โดยไปดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตรานั้น ก็คงต้องใช้ระยะเวลายาวนานมากและไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด

ดังนั้น คอ.นธ. จึงได้เสนอว่า รัฐสภาควรปล่อยให้ร่างรัฐธรรมนูญที่รอลงมติในวาระที่ ๓ ตกไป เพื่อไปดำเนินการออกเสียงประชามติ ซึ่งในการลงประชามติดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติที่มีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ กล่าวคือ การออกเสียงประชามติดังกล่าว ประชาชนจะต้องมีตัวเลือกหากไม่เอารัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ แล้ว รัฐบาลจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาปรับปรุงแก้ไขและประกาศใช้บังคับแทน ซึ่ง คอ.นธ. เห็นว่า ควรนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาเป็นตัวเลือก เพื่อให้ประชาชนลงประชามติว่า หากไม่เอารัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ รัฐบาลจะนำรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ มาปรับปรุงแก้ไขและเสนอเข้าสู่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ และนำออกให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้งก่อนประกาศใช้บังคับ

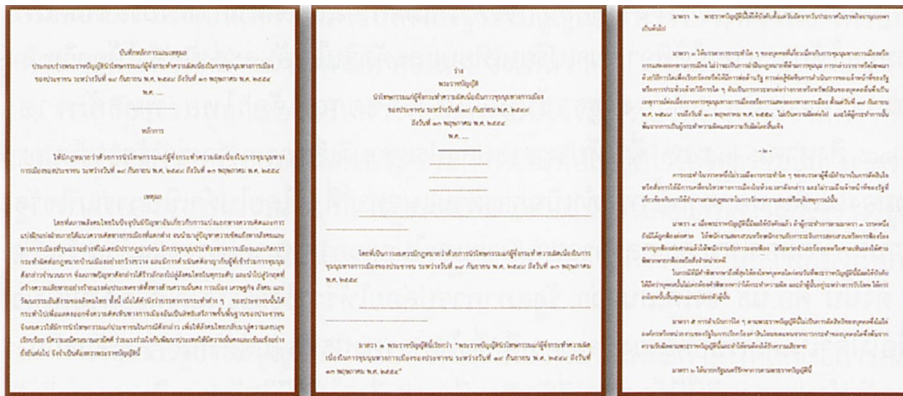
ในขั้นตอนการยกร่าง คณะรัฐมนตรีควรแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นที่ยอมรับจากสังคม เป็นผู้ดำเนินการยกร่าง เมื่อร่างเสร็จก็ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วก็ให้คณะรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ ต่อไป กล่าวคือ

เมื่อรัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในสัดส่วนและจำนวนที่เหมาะสม เพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นกรรมาธิการ และเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาที่มีได้เป็นกรรมาธิการได้แปรญัตติ รวมทั้งต้องจัดให้มีการรับฟัง



ความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งการพิจารณาในวาระที่ ๒ ให้พิจารณาโดยเปิดเผยและโปร่งใส โดยให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางโทรทัศน์และวิทยุ หรือสื่ออื่นๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และติดตามความคืบหน้าของการร่างรัฐธรรมนูญตลอดการประชุมในวาระที่ ๒ เมื่อการพิจารณาในวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ให้ออกไป ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป เมื่อรัฐสภาได้พิจารณา และเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ แล้ว จะต้องมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หลังจากนั้นก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศ ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

## ๔. ข้อเสนอเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : จุดเริ่มต้นกระบวนการสร้างความสามัคคีของคนในชาติ



ตามที่มีบุคคลหรือฝ่ายต่างๆ ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมแก่ประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยอันเนื่องมาจากการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา คอ.นธ. มีความเห็นว่า ทุกแนวทางที่มีการเสนอต่างก็มีเจตนาที่ดีที่ต้องการสร้างความสามัคคีของคนในชาติและเพื่อให้บรรดาประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับอิสรภาพโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางต่างๆ โดยเฉพาะ “การตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรม” หรือ “การเสนอร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนิรโทษกรรมและการขจัดความขัดแย้ง” นั้น มีข้อที่ควรพิจารณาทบทวน ดังนี้

๑) แนวทางการตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรม ถือว่าเป็นการหักดิบและปิดหูปิดตาสมาชิกรัฐสภาโดยฝ่ายบริหารเกินไป ถึงแม้พระราชกำหนดนิรโทษกรรมนั้นจะต้องมีการเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็วก็ตาม แต่การพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าวก็เป็นเพียงการอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดใด ๆ ได้เลย ซึ่งแนวทางดังกล่าวอาจนำไปสู่ทางตันและอาจกลายเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมไทยขึ้นอีกไม่จบสิ้น นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวอาจมีประเด็นปัญหาในทางข้อกฎหมายซึ่งอาจจะทำให้การนิรโทษกรรมไม่บรรลุเป้าหมายได้ กล่าวคือ ในขั้นตอนการนำร่างพระราชกำหนดขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือมิได้พระราชทานร่างพระราชกำหนดคืนมา นายกรัฐมนตรีก็ไม่อาจนำร่างพระราชกำหนดนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม



ในกรณีหากพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและมีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดนั้นแล้ว แต่ในขั้นตอนก่อนการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา อาจใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดนั้นตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ซึ่งกำหนดว่าการตราพระราชกำหนด จะกระทำได้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษา ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะ เท่านั้น ซึ่ง คอ.นธ. มีความเห็นว่าการนิรโทษกรรมครั้งนี้ยังไม่เข้าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ และมีความเป็นไปได้สูงที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนิรโทษกรรมดังกล่าวไม่เป็นไป ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ซึ่งมีผลทำให้พระราชกำหนดนั้น ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ตามมาตรา ๑๘๕ วรรคสาม และส่งผลทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่พ้นจาก การเป็นผู้กระทำความผิดและได้รับอิสรภาพแล้วตั้งแต่วันที่ประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดนิรโทษ กรรม ต้องกลับคืนสู่สถานะผู้ต้องหาหรือจำเลยและกลับเข้าสู่การคุมขังเพื่อดำเนินคดีดั้งเดิม

๒) แนวทางการเสนอร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนิรโทษกรรมและการขจัดความขัดแย้ง คอ.นธ. มีความเห็นเห็นว่า แนวทางดังกล่าวจะสำเร็จได้ยากมาก เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องใหญ่มาก ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับจัดตั้ง ส.ส.ร. ๓) ยังคงค้าง การพิจารณาในวาระที่ ๓ และปัจจุบันยังไม่มีมติชัดเจนว่าจะเดินไปในทิศทางใด ดังนั้น การที่จะ เสนอร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนิรโทษกรรมและการขจัดความขัดแย้งเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีก อาจทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องประสบชะตากรรมเดียวกันกับร่างรัฐธรรมนูญฯ แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับจัดตั้ง ส.ส.ร. ๓)

ดังนั้น แนวทางการตราเป็นพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ตามข้อเสนอของ คอ.นธ. จึงมี ความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักสากลที่สุด เพราะตามหลักการแล้วการตรากฎหมายนิรโทษกรรม ควรเป็นอำนาจและอยู่ภายใต้ดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกฎหมายนิรโทษกรรมถือว่าเป็นข้อยกเว้น ของหลักกฎหมายทั่วไปและมีผลต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงควรที่จะได้รับการพิจารณา อย่างละเอียดรอบคอบจากสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย และควรใช้เวที หรือ กระบวนการของรัฐสภาเพื่อหาทางออก ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา ได้มีการถกเถียง วิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็น หรือปรับแก้ไขถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติ ได้อย่างเต็มที่ เพื่อหาจุดสมดุลและสามารถยอมรับกันได้ทุกฝ่ายอันเป็นกระบวนการหรือวิถีทาง ตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภา ควรริเริ่มหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี

สำหรับประเด็นที่ว่า การตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจะต้องใช้เวลาในการพิจารณา ค่อนข้างยาวนานนั้น คอ.นธ. มีความเห็นเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม จะช้าหรือ เร็วนั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเนื้อหาหรือขอบเขตของการนิรโทษกรรมว่าจะครอบคลุมถึงบุคคล ใดบ้างหรือมีขอบเขตกว้างแคบเพียงใด หากประเด็นดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนก็เป็นที่น่าอนว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคงต้องใช้เวลายาวนานหรืออาจจะประสบชะตากรรม เดียวกันกับร่างกฎหมายว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติที่ยังค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม



ของสภาผู้แทนราษฎร และไม่อาจทราบได้ว่าจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาอีกครั้งเมื่อใด แต่ในทางตรงกันข้ามหากเนื้อหาหรือขอบเขตของการนิรโทษกรรมมีความชัดเจนว่าการนิรโทษกรรมครั้งนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้เข้าร่วมชุมนุมทางการเมืองหรือการแสดงออกทางการเมืองและเป็นผู้ที่มีความสุจริตทางการเมืองและแสดงออกตามสิทธิในฐานะประชาชน โดยไม่รวมถึงบรรดาแกนนำ ผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในห้วงเวลาดังกล่าว และไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายในการรักษาความสงบหรือยุติเหตุการณ์ที่จะนิรโทษกรรมนั้นแล้ว ก็เชื่อว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจะสามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว เพราะเมื่อทุกฝ่ายยอมรับและเห็นด้วยกับเนื้อหาหรือขอบเขตดังกล่าวแล้ว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ ๒ ทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาอาจกระทำโดยคณะกรรมการเต็มสภาหรือให้มีการพิจารณา ๓ วาระรวด โดยคาดว่าจะใช้เวลาประมาณ ๓๐-๔๕ วัน ซึ่งจะเสร็จภายในกำหนดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติที่จะสิ้นสุดสมัยประชุมในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖ นี้ อย่างแน่นอน

อนึ่ง เพื่อเป็นการลดความหวาดระแวงและความสงสัยแก่สังคมว่าการตรากฎหมายนิรโทษกรรมในครั้งนี้จะไปเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองหรือบรรดาแกนนำในการชุมนุมผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในห้วงเวลาดังกล่าว คอ.นธ. จึงเห็นว่านักการเมืองหรือบรรดาแกนนำดังกล่าวไม่ว่าฝ่ายใดๆ ควรแสดงความบริสุทธิ์ใจด้วยการปฏิญาณตนต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายและให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่า จะสละสิทธิ์ที่จะได้รับประโยชน์จากการนิรโทษกรรมและไม่ประสงค์ที่จะรับการนิรโทษกรรมในครั้งนี เนื่องจากเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจ หรือสั่งการให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในห้วงเวลาดังกล่าว และยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามปกติต่อไป โดยลงชื่อในหนังสือแสดงเจตจำนงไม่ขอรับการนิรโทษกรรมให้ปรากฏต่อสาธารณชนทั่วไป

## ๕. การปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมมิให้บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเหนือกฎหมายใดๆ นั้นได้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันเด็ดขาดต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีสำคัญหลายคดีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาประมาณ ๗ - ๘ ปีที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในวงกว้างว่าเป็นคำวินิจฉัยที่อาจมีปัญหากับความถูกต้องเป็นธรรม และหลายคดีศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคดีโดยได้ก้าวล่วงการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรอื่นโดยไม่มีอำนาจและขัดต่อหลักการ แบ่งแยกอำนาจ จนนำมาสู่ความหวาดระแวงสงสัยว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ของตนให้สมกับความคาดหวัง

ของประชาชนและภารกิจที่รัฐธรรมนูญ ได้มอบหมายไว้หรือไม่ และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ หรือไม่ ทั้งนี้โดยมีกรณีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ และผู้เขียนมีความเห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สังคมไทยเกิดความขัดแย้งทางสังคมและทางการเมืองที่รุนแรงอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน เช่น



๑) คดีการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ โดยเห็นว่าการจัดคูหาเลือกตั้งไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙)

๒) คดียุบพรรคการเมือง ได้แก่ คดียุบพรรคคมชฌิมาธิปไตย (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๕๑) คดียุบพรรคชาติไทย (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๕๑) คดียุบพรรคพลังประชาชน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๑)

๓) คดีตัดสินว่าคำแถลงการณ์ร่วม ไทย - กัมพูชา เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑)

๔) คดีตัดสินให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) สิ้นสุดลง เพราะเหตุเป็นพิธีกรในรายการ “ชิมไป บ่นไป” และ “ยกโขยง ๖ โมงเช้า” (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑)

๕) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญกรณีรับคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไว้พิจารณาและคำสั่งให้รัฐสภาการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหลังจากนั้นได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องไม่เป็นการกระทำต้องห้ามตามมาตรา ๖๘ แต่มีข้อแนะนำว่าการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรมีการลงประชามติเสียก่อนหรือไม่ก็ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา

๖) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญกรณีรับคำร้องของนายสมชาย แสวงการ และนายบวร ยสินทร ที่ใช้สิทธิตามมาตรา ๖๘ เพื่อขอให้ยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ ของรัฐสภา แต่ขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องของนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ที่ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยว่าการที่พรรคประชาธิปัตย์เสนอชื่อ ส.ส. เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๖๘ หรือไม่

จากสภาพปัญหาในการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตรา กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือคณะบุคคล



เพื่อล้มล้างการปกครองมาตรา ๒๓๗ เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองมาตรา ๑๙๐ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการแสดงบทบาทหรือการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในห้วงเวลาที่ผ่านมามาทั้งสิ้น

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราที่รัฐสภากำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คอ.นธ. มีข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ดังนี้

๑) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเมื่อกฎหมายฉบับใดประกาศใช้บังคับแล้วถือว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน วิธีการที่จะทำให้บทบัญญัติใดของกฎหมายตกไปหรือเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ เฉพาะแต่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนเท่านั้นที่จะยกเลิก ปรับปรุงหรือทำการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

๒) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน รวมเป็น ๑๕ คน และองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๑๐ คน และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ทั้งนี้ เป็นมาตรฐานเดียวกันกับกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง (มาตรา ๑๘๕ วรรคสี่)

๓) แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๖๕ ปี และควรกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๔ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๔) แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเร่งดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเภทคดีไว้อย่างชัดเจน และจะต้องมีการกำหนดเวลาในการเผยแพร่คำวินิจฉัยกลางและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๓๐ วัน ด้วย

นอกจากนี้ คอ.นธ. ยังได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงศาลรัฐธรรมนูญหลายฉบับเพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น จดหมายเปิดผนึก ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ เรื่อง “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายที่ฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่” โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัย



ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ในช่วงหลังมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นคำวินิจฉัยที่มีปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรม ก่อให้เกิดความหวาดระแวงสงสัยของสังคมวงกว้าง และส่งผลให้เกิดกระแสการต่อต้านชัดเจน ไม่ยอมรับหรือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะมีความเห็นว่า ในเมื่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ดำเนินการไปโดยความยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่ถือว่าเป็นเด็ดขาด ไม่มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

โดย คอ.นธ. เห็นว่า เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่อาจนำมาสนับสนุนความเห็นที่ว่า การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ดำเนินการไปโดยความยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมาย นั้น คือประเด็นเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้กระทำไป โดยไม่มีกฎหมายรองรับหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคหก ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๐ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

ซึ่งนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ ๗ ปี แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะประธานศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ยังละเลยที่จะดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้นำเอาข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดขึ้นเองแต่เพียงฝ่ายเดียวมาใช้ในการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยเรื่อยมา ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ใช้ข้อกำหนดนั้นได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี เท่านั้น

ประเด็นที่หยิบยกขึ้นมาี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ประเทศที่ได้ชื่อว่าให้ความสำคัญต่อหลักนิติรัฐและนิติธรรมไม่อาจที่จะมองข้าม ยิ่งศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นไม่อาจที่จะละเลย เพราะเรื่องดังกล่าวถือเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการเนื่องจากความศรัทธาและความน่าเชื่อถือในการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการอยู่ที่กระบวนการในการใช้อำนาจ กล่าวคือ การพิจารณาคดีจะต้องมีกฎเกณฑ์หรือกติกาว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของศาลให้ต้องพิจารณาและวินิจฉัยไปตามกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ได้วางเอาไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อสร้างความเชื่อใจให้กับประชาชน อันเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากผลคำวินิจฉัยนั้น

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์หรือกติกาว่าด้วยวิธีพิจารณาดังกล่าวจะต้องถูกกำหนดขึ้นโดยองค์กรที่มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย นั่นก็คือจะต้องมีการตราขึ้นเป็นกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ใช่ศาลเป็นผู้กำหนดเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคหก ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” นอกจากนี้ยังเห็นได้จากการที่กระบวนพิจารณาของศาลทุกศาลล้วนถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสิ้น เช่น ศาลแพ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

นับแต่เมื่อพ้นระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยคดีโดยไม่มีกฎหมายรองรับไปแล้วกว่า ๓๕๐ เรื่อง แยกเป็นที่ทำในรูปคำวินิจฉัยกว่า ๙๒ เรื่อง และที่ทำการเป็นคำสั่งอีกกว่า ๒๕๘ เรื่อง และการละเลยต่อหลักการดังกล่าวข้างต้นของศาลรัฐธรรมนูญ ได้ส่งผลทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ บิดเบี้ยว ขาดความชัดเจนในกระบวนพิจารณา เพราะไม่มีกรอบแห่งการใช้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากกรณีเหล่านี้ เช่น

๑) ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละประเภทคดีไว้อย่างชัดเจน ส่งผลทำให้กระบวนพิจารณาและการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบางคดีได้กระทำไปด้วยความรีบเร่ง ผิดปกติ และไม่มีกรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

๒) การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ยังไม่มีความชัดเจนว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนได้ทำความเห็นในการวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ หรือไม่เพียงใด

๓) ไม่มีการกำหนดเวลาที่ชัดเจนในการเผยแพร่คำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตน ในราชกิจจานุเบกษา ส่งผลทำให้บางคดีมีการอ่านคำวินิจฉัยไปแล้วหลายเดือนแต่คำวินิจฉัยกลางยังไม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคสาม กำหนดไว้

การที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่กระทำไปโดยไม่มีกฎหมายรองรับ รวมทั้งการละเลยต่อกระบวนพิจารณาหรือวิธีพิจารณาคดีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกล่าว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาย่อมมีปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมเสียเอง และอาจทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวตกไปทั้งฉบับได้

ดังนั้น ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะตีความขยายอำนาจของตนเองไปกว้างกว่า แทรกแซงหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือองค์กรอื่นของรัฐ หรือไปสั่งให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดต้องพ้นจากตำแหน่งและต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะหันกลับมาพิจารณาหรือตรวจสอบอำนาจของตนเองเสียก่อนว่า ปัจจุบันได้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายใด หรือได้ดำเนินการโดยถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักนิติธรรมแล้วหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือตามหลักนิติธรรม หรือในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ของตนไว้ก่อน จนกว่าจะได้ดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือตามหลักนิติธรรม เพราะศาลรัฐธรรมนูญเองก็อยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอันมีสาระสำคัญประการหนึ่งคือ การยึดมั่นและเคารพกฎหมาย ในเมื่อไม่มีกฎหมาย องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ



ทั้งสิ้น เพราะถ้าดำเนินการไปแล้วอาจจะกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเมื่อกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องใช้กฎหมายไปตามขอบเขตนั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

## ๖. มาตรการสำคัญในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

โดยที่ปัจจุบันการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย นับว่าเป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงซึ่งสภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่ผ่านมาว่าปัญหาการคอร์รัปชันก็ได้ถูกแก้ไขได้อย่างแท้จริงเท่าใดนัก ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากผลของการใช้ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ที่ได้มีการสำรวจเป็นประจำทุกปี และประเทศไทยมักจะได้คะแนนไม่ถึง ๕ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐ คะแนน

### แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะของ คอ.นธ.

๑) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในทุกระดับมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยไม่จำกัดไว้แต่เฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเท่านั้น

๒) กำหนดให้บุคคลใดๆ ก็ตาม ที่อาสาตนเข้ามาดำเนินกิจกรรมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง เช่น แกนนำกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนในการต่อสู้เรียกร้องทางการเมือง หรือบุคคลที่ใช้สิทธิเป็นผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกัน ตลอดจนจะต้องมีการเปิดเผยบัญชีฯ ดังกล่าวให้สาธารณชนได้รับทราบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้เสียหายต่อชื่อเสียงโดยการยื่นถอดถอน และเป็นการแสดงถึงความบริสุทธิ์ของผู้ยื่นถอดถอนก่อนที่จะดำเนินการตรวจสอบบุคคลอื่น ดังหลักการที่ว่า “บุคคลผู้มาศาลต้องมาด้วยมือสะอาด” (He who comes to the court must come with clean hands) หมายถึง การที่บุคคลใช้สิทธิของตนที่เกิดขึ้นมาแล้วนั้นจะต้องใช้โดยสุจริต

๓) ให้มีการจัดตั้ง “องค์กรเพื่อป้องกัน ปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ในวงราชการ” ที่มีความเป็นกลางเป็นอิสระ มีขีดความสามารถที่จะตรวจสอบนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างแท้จริง ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการองค์กร ควรให้ได้คนที่เป็นกลาง เป็นอิสระ จากพรรคการเมืองจริงๆ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร และไม่ควรเน้นคุณสมบัติผู้สมัคร



ประเภทที่มุ่งให้ข้าราชการตำแหน่งสูงที่เกษียณแล้วเข้ามาเป็นคณะกรรมการเหล่านี้ เนื่องจากจะทำให้องค์กรเหล่านี้ทำงานแบบระบบราชการและไม่กล้าตรวจสอบนักการเมืองอย่างจริงจัง

## ๗. ข้อเสนอเพื่อหาทางออกให้กับประเทศ ในรูปแบบของ “สภาที่ปรึกษาอาวุโส” หรือ “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน”

ตามที่นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้แถลงชี้แจงผ่านทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย เรื่อง ข้อเสนอทางออกประเทศไทย เมื่อวันศุกร์ที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เสนอแนวทางเพื่อหาทางออกให้กับประเทศ ซึ่งทันทีที่คำแถลงของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ก็มีทั้งฝ่ายที่แสดงความเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งทาง คอ.นธ. ได้จัดทำข้อคิดเห็นต่อแนวทางของรัฐบาลในการหาทางออกให้กับประเทศมีความสาระสำคัญ ดังนี้

โดยหลักการแล้วมีความเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เพราะการนำเอาคู่ขัดแย้งทั้งหมดมารวมหารือกันเพื่อหาทางออกนั้นเป็นสิ่งที่ดีและอยากให้เกิดขึ้น แต่เมื่อได้วิเคราะห์จากสถานการณ์ทางการเมืองหรือท่าทีของหลายฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายที่มีความคิดเห็นตรงกันข้ามกับรัฐบาลแล้วมีความเป็นห่วงว่า แนวทางดังกล่าวอาจมีความยืดเยื้อ หรืออาจเกิดการไม่ยอมรับ และอาจจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเปิดเวทีเจรจาหรือหารือของรัฐบาลได้เนื่องจากเห็นว่าพื้นฐานของการเจรจาทวิภาคีหรือร่วมกันเพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและหาทางออกให้กับประเทศได้นั้น คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายหรือกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันจะต้องมีความสมัครใจที่จะมาเจรจาระหว่างกันเพื่อตัดสินใจร่วมกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างต้องเอาใจเขามาใส่ใจเรา เพื่อรับฟังความต้องการที่แท้จริงของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่สถานการณ์หรือท่าทีที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เกรงว่าการเจรจาทวิภาคีหรือร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งด้วยกันอาจจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น และกลายเป็นเวทีแห่งการโต้เถียงกันมุ่งที่จะเอาชนะคะคานกัน เพราะต่างฝ่ายต่างเชื่อว่าตนเองมีคำตอบที่ถูก และพยายามที่จะพิสูจน์ว่าอีกฝ่ายเป็นฝ่ายผิด หรือต่างฝ่ายต่างพยายามสร้างเงื่อนไขเพื่อให้อีกฝ่ายยอมรับเสียก่อน ดังเช่นที่มีการตั้งเงื่อนไขกันอยู่ในปัจจุบัน คือ การตั้งเงื่อนไขว่าจะต้องมีการถอนร่างกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรมถอนร่างกฎหมายว่าด้วยการปรองดอง หรือแม้แต่ให้มีการยกเลิกการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมเสียก่อน เป็นต้น นี่ขนาดเป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้นเอง และเชื่อว่าเงื่อนไขหรือข้อต่อรองต่างๆ ก็จะมาอีกมากมาย จนในท้ายที่สุดก็จะยอมรับกันไม่ได้ และกลายเป็นความขัดแย้งหรือเคลือบแคลงใจกันไม่จบสิ้น

ดังนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อหาทางออกให้กับประเทศ ในรูปแบบของ “สภาที่ปรึกษาอาวุโส” เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประเทศ “สภาที่ปรึกษาอาวุโส” หรือ “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” ประกอบด้วย บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้แก่ อดีตประธาน รัฐบาล อดีตนายกรัฐมนตรี และอดีตประธานศาลฎีกา เพราะมีความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ผู้อาวุโส ของบ้านเมือง จะมาร่วมด้วยช่วยกันคิดเพื่อหาทางออกให้แก่บ้านเมืองในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม

ทั้งนี้ บุคคลที่กล่าวถึงจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวพันในทางการเมืองในพรรคการเมืองต่างๆ ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับแนวทางนี้ควรจัดทำบัญชีรายชื่อของ “ผู้อาวุโส” ดังกล่าว

ที่ยังมีชีวิตอยู่ มีสุขภาพดีและพร้อมที่จะรับหน้าที่สำคัญนี้ หลังจากนั้นให้ผู้ใหญ่ในวงการรัฐบาลไปกราบเรียนเชิญทุกท่านเพื่อนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงพระกรุณาแต่งตั้งเป็นทางการต่อไปเช่นเดียวกับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗

## ๘. ข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คอ.นธ.



เนื่องจากเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงของกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกตนเองว่า กปปส. ได้ออกมาเรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีลาออกหรือหยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเปิดทางให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ และจัดตั้งสภาประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมีการชุมนุมที่ยืดเยื้อ เป็นผลให้ต้องมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แต่กระนั้นก็ตาม ฝ่ายที่เรียกร้องก็ยังคงมีการชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่อง และเสนอให้มีการ “ปฏิรูปการเมือง

ก่อนการเลือกตั้ง” รวมทั้งจะทำทุกวิถีทางเพื่อไม่ให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันดังกล่าวนี้

คอ.นธ. ในฐานะที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่างๆ เพื่อผดุงหลักนิติธรรมและเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศ จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้ประเทศมีทางออกและสามารถเดินหน้าภายใต้กติกาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ทุกฝ่ายควรเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งตามกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บ้านเมืองกลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว

๒. พรรคการเมืองทุกพรรคมีหน้าที่ต้องส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง และมีหน้าที่เสนอนโยบายเพื่อให้ประชาชนพิจารณาและตัดสินใจเลือก โดยทุกพรรคควรที่จะเสนอนโยบายเกี่ยวกับ “การปฏิรูปการเมือง” ตามแนวทางของแต่ละพรรค

๓. พรรคการเมืองใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากที่สุดจะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และให้นำนโยบายการปฏิรูปการเมืองของพรรคการเมืองนั้นที่ได้เสนอหรือหาเสียงไว้มาเป็นการรอบหรือหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไป

๔. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้มีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยคณะกรรมการควรมาจากผู้แทนของพรรคการเมืองทุกพรรคหรือทุกฝ่าย โดยกำหนดระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน

๕. เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป



ในการนี้ คอ.นธ. มีข้อเสนอเพื่อให้ทุกพรรคการเมืองนำไปใช้เป็นนโยบายหรือประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอายุคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่ให้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญว่า ภายในระยะเวลา ๑๐ ปีแรก ให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ ๒ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตนั้น ควรนำ “ระบบการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด” มาใช้ โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง ในกรณีที่ไม่มีปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก การเลือกตั้งในรอบที่สองนั้น จะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกในการเลือกตั้งรอบแรกเป็นผู้มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งรอบที่สอง หรืออาจจะกำหนดให้การเลือกตั้งรอบที่สองเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่า ๒ คนก็ได้ เช่น กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดที่ได้คะแนนเสียงรอบแรกเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งรอบที่สองได้ ในกรณีนี้การเลือกตั้งในรอบที่สอง ย่อมใช้ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดในเลือกตั้งรอบที่สองถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง

๒) กำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรคต้องส่งสมาชิกเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกครั้ง และหากพรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง ให้ถือเป็นเหตุในการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง หรือเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง นอกจากนี้ ควรกำหนดให้เป็นเหตุในการเลิกหรืองดจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หรือเป็นเหตุในการเรียกคืนเงินดังกล่าว ในกรณีที่ได้รับการจัดสรรเงินให้แล้ว

๓) กำหนดจำนวนหรือองค์ประกอบขององค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕ คน และการออกเสียงลงคะแนนวินิจฉัยเรื่องใดต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนกรรมการ

๔) แก้ไขปรับปรุงองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๔.๑) ให้มี “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” แทน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยตุลาการจำนวน ๑๕ คน

๔.๒) องค์คณะของตุลาการรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ และคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด

๔.๓) ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีใช้โดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๔ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๔.๔) ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น โดยไม่ก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ให้มีอำนาจวินิจฉัยได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเท่านั้น

๔.๕) กำหนดให้เฉพาะแต่คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักนิติธรรมเท่านั้น ที่จะมีผลเป็นเด็ดขาด ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยหลักนิติธรรม

ของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ถือเสียงข้างมาก

๕) กำหนดให้มีกระบวนการอุทธรณ์หรือตรวจสอบทบทวน คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและเป็นไปตามหลักความยุติธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา ๒๗๘ ซึ่งบางคนอาจมีความเข้าใจได้มีการวางระบบการดูแลและการคานอำนาจกันในระหว่างศาลที่ได้มาตรฐานเดียวกันและไม่น้อยกว่าคดีอาญาประเภทอื่น เพราะผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ แต่เมื่ออ่านบทบัญญัติมาตรา ๒๗๘ วรรคสามอย่างละเอียดแล้ว จะเห็นว่าหลักการตามมาตรา ๒๗๘ วรรคสาม จริงๆ แล้วไม่ใช่เรื่องการ “อุทธรณ์” และถึงแม้จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ แต่ก็ไม่ใช่การรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ และไม่ได้มาตรฐานตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไป พิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย” นอกจากนี้เพื่อความ เป็นธรรมแก่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรกำหนดให้สามารถ “อุทธรณ์” หรือ “รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่” ได้



๖) กำหนดให้ศาลปกครองต้องมีตุลาการหรือผู้พิพากษาสมทบที่เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน นับเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีด้วย โดยกำหนดในลักษณะไตรภาคีเช่นเดียวกับศาลแรงงาน เป็นต้น

๗) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในทุกระดับมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และกำหนดให้ครอบคลุมถึงบุคคลสาธารณะในทุกประเภทด้วย เช่น บุคคลที่อาสาตนเข้ามาดำเนินกิจกรรม ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง เช่น แกนนำกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนในการต่อสู้เรียกร้องทางการเมือง นักวิชาการอิสระที่เข้ามาเป็นสื่อกลางหรือไกลในการเผยแพร่ความคิดเห็นต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง หรือบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพในด้านสื่อสารมวลชน เช่น ผู้ดำเนินรายการ ผู้สื่อข่าว วิทยุโทรทัศน์ นักหนังสือพิมพ์ หรือคอลัมน์นิสต์ เป็นต้น ตลอดจนจะต้องมีการเปิดเผยบัญชีฯ ดังกล่าว ให้สาธารณชนได้รับทราบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

๘) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ ใหม่ โดยกำหนดให้การออกเสียงประชามติไม่ว่าจะเป็นการออกเสียง “เพื่อมีข้อยุติ” หรือเป็นการออกเสียง “เพื่อให้คำปรึกษา” แก่คณะรัฐมนตรี ให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามติ นอกจากนี้ ในการออกเสียงประชามติควรที่จะนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้



## ๙. อำนาจองค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ก. ๒๕๕๘

เนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ศาลแพ่งได้ศาลอ่านคำพิพากษา ในคดี หมายเลขคำ  
ที่ ๒๗๕/๒๕๕๗ ที่นายถาวร เสนเนียม แกนนำ กปปส. เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร  
รักษาการนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รักษาการรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงแรงงาน ในฐานะ ผอ.ศรส. และ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ  
ในฐานะรอง ผอ.ศรส. เป็นจำเลยที่ ๑-๓ เรื่อง ละเมิดจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง  
ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ในบางอำเภอ เมื่อวันที่  
๒๑ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗ และออกข้อกำหนดตาม  
พ.ร.ก.บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙ และ ๑๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม  
๒๕๕๗ โดยมีขอบและยังไม่ถึงเหตุจำเป็นโดยการออกประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องกีดกัน  
การใช้สิทธิของโจทก์ในการชุมนุม จึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และ  
ห้ามใช้กำลังสลายการชุมนุม โดยขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้มีการดำเนินการตามประกาศหรือ  
ข้อกำหนด ๑๒ ข้อ ประกอบด้วย

โดยศาลแพ่งได้พิพากษา ห้ามจำเลยทั้งสามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง  
มาใช้บังคับ เพื่อจะออกประกาศและข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ โดยให้ข้อบังคับตามประกาศ  
และข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และประชาชน นับแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗ ทั้งนี้  
โดยให้เหตุผลว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่าการชุมนุมของโจทก์และผู้ชุมนุมเป็นไป  
โดยสงบและปราศจากอาวุธโจทก์และผู้ชุมนุมก็ย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ  
ขณะที่ประกาศและข้อกำหนดที่ออกมา เช่น การห้ามเข้าอาคาร สถานที่ การใช้ยานพาหนะ และเส้นทาง  
จราจร รวมทั้งการอพยพจากพื้นที่การชุมนุม ย่อมเป็นการละเมิดและกระทบต่อสิทธิของโจทก์และผู้ชุมนุม  
ตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้น ประกาศและข้อกำหนดดังกล่าว จึงไม่มีผลบังคับ  
ต่อโจทก์และผู้ชุมนุม รวมทั้งไม่ให้จำเลยทั้งสามกระทำการดังต่อไปนี้ รวม ๙ ข้อ ได้แก่

๑. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามใช้หรือสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ใช้กำลังและหรืออาวุธเข้าสลาย  
การชุมนุมของโจทก์และประชาชนที่ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐  
มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง

๒. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามมีคำสั่งยึดหรืออายัดสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุ  
อื่นใดที่ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนของโจทก์และประชาชน

๓. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายสิ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง  
หรือสิ่งกีดขวางของโจทก์และประชาชน

๔. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามการซื้อขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสินค้า เวชภัณฑ์  
เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการชุมนุมของโจทก์  
และประชาชน



๕. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามกระทำการอย่างใดๆ ที่เป็นการปิดการจราจร ปิดเส้นทางคมนาคม หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ไม่อาจใช้เส้นทางคมนาคมได้ตามปกติในทุกเขตพื้นที่ที่โจทก์และประชาชนใช้ในการชุมนุม

๖. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามประกาศกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมีการชุมนุมของโจทก์และประชาชน ตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป

๗. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะของโจทก์และประชาชนในการชุมนุม

๘. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามโจทก์และประชาชนใช้อาคาร หรือเข้าไป หรืออยู่ในสถานที่ หรือห้ามเข้าไปในพื้นที่ใดๆ และ

๙. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามให้อพยพโจทก์และประชาชนออกจากพื้นที่การชุมนุม และห้าม มิให้ออกคำสั่งห้ามโจทก์และประชาชนเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลแพ่งดังกล่าว คอ.นธ. ได้จัดทำข้อเสนอและแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ศาลแพ่งไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีร้องขอให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงฯ เนื่องจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารสถานการณ์ ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน จนอาจกระทบต่อเอกภาพและบูรณภาพแห่งอาณาเขต รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ สาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย รัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นบางประการ เพื่อให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ และมีความเป็นอิสระ อันมีลักษณะแตกต่างไปจากการใช้อำนาจบริหารราชการในสถานการณ์ปกติ เพื่อให้การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวยุติไปโดยเร็วและประชาชนได้ใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข

การที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองนั้น เป็นการบัญญัติจำกัดอำนาจของศาลปกครอง ทั้งๆ ที่การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองที่ต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองก็ตาม ทั้งนี้ ก็ด้วยมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษบางประการสำหรับบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน อันเป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละรายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๓)

ประกอบกับ กรณีในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ ศาลแพ่งเคยมีคำสั่งยกฟ้องนายพร้อมพงศ์ นพฤทธิ์ โฆษกพรรคเพื่อไทย ที่ยื่นร้องต่อศาลแพ่ง ฐานละเมิด ขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ และขอให้ศาลยกเลิกคำสั่งของนายอภิสิทธิ์ฯ และนายสุเทพฯ (คดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๙/๒๕๕๓) คดีดังกล่าว ศาลแพ่งเห็นว่า ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อบังคับใช้ทั่วยุทธศาสตร์



หรือในบางเขตท้องที่ได้ตามความจำเป็น ดังนั้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ย่อมเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อยู่ในอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ศาลมีอาจก้าวล่วงไปพิจารณา หรือทบทวนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารเช่นว่านั้นได้

ประเด็นที่ ๒ ถึงแม้คดีนี้ ศาลแพ่งจะไม่ได้พิพากษาให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงฯ เพราะคงทราบดีว่าไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยเช่นนั้น แต่การที่ศาลแพ่งพิพากษาว่าห้ามจำเลยทั้งสามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาใช้บังคับเพื่อจะออกประกาศและข้อกำหนดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ โดยให้ข้อบังคับตามประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และประชาชนนั้น ผลไม่มีความแตกต่างแต่อย่างใดกับการพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ทั้งนี้ เพราะการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ใดนั้น ย่อมเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกประกาศและข้อกำหนดต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการที่ศาลห้ามจำเลยทั้งสามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาใช้บังคับเพื่อจะออกประกาศและข้อกำหนดฯ รวมทั้งไม่ให้จำเลยทั้งสามกระทำการต่างๆ รวม ๙ ข้อ ได้ส่งผลทำให้กลไกดังกล่าวไม่สามารถทำงานได้ ดังนั้น จึงส่งผลไม่แตกต่างกับการพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงฯ แต่อย่างใด จึงเท่ากับว่า ศาลแพ่งได้เข้าไปก้าวล่วงการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

ประเด็นที่ ๓ เป็นที่ยอมรับตรงกันว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” กล่าวคือ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และประการสำคัญความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการด้วย

แต่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น ศาลต้องไม่ลืมว่า ในบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือเช่นว่านั้นย่อมกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่ากรณีปกติในสถานการณ์พิเศษ ดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ โดยระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดลงจากเดิม และต้องไม่ลืมว่าการใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ไม่ปกติก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอีกด้านหนึ่งก็ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน

ในสถานการณ์พิเศษดังเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หากว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปราศจากการควบคุมตรวจสอบโดยศาลแต่อย่างใด เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำโดยไม่สุจริต เลี่ยงปฏิบัติและเกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น และประชาชนผู้ได้รับความเสียหายขอที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ (มาตรา ๑๗ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ) ซึ่งในส่วนนี้เท่านั้นที่เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



# บทที่ ๓

## เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือนจำ

๑. การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID) มาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของยานพาหนะที่ใช้สัญจรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. การเพิ่มแสงสว่างถนนสายหลักและสายรองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างพลังงานแสงอาทิตย์
๓. การเพิ่มจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด่านอัจฉริยะ) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเส้นทางที่จะเข้าสู่พื้นที่
๔. การนำชุดเทคโนโลยี “MIXCIR” มาใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือนจำ
๕. โครงการสุวรรณนครา
๖. การนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) มาใช้กับผู้กระทำความผิดในประเทศไทย
๗. เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์



คอ.นธ. ได้ดำเนินการศึกษาและติดตามปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการดำรงชีวิตของประชาชนโดย คอ.นธ. ได้ศึกษาและติดตามปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน แม้ในระยะที่ผ่านมา ภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ได้มีความพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาตามกรอบนโยบายมาแล้วหลายฉบับ แต่สถานการณ์ความรุนแรงก็ยังคงปรากฏอยู่ และปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก

ผลการศึกษาและติดตามปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว ได้นำมาสู่การจัดทำข้อเสนอของ คอ.นธ. เกี่ยวกับ **“ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้”** พร้อมทั้งเอกสาร **“โครงการแสงสว่างส่องทาง แสงสว่างส่องใจ”** ไปยังรัฐบาล เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยเสนอให้รัฐบาลมีการดำเนินการตามแนวทาง ๗ ยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ด้านการปกครองและการบริหารราชการ ยุทธศาสตร์ด้านการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเรื่องอาวุธสงคราม ยุทธศาสตร์ ด้านการศึกษา และยุทธศาสตร์ด้านการบริการสาธารณสุข

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับความสนใจและการตอบรับจากรัฐบาลเป็นอย่างดี โดยเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ ทางนายกรัฐมนตรีและคณะได้ขอเข้าพบศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ประธาน คอ.นธ. เพื่อหารือและขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวของ คอ.นธ. ซึ่งในการหารือดังกล่าว ประธาน คอ.นธ. ได้ให้ข้อสังเกตว่า จากสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังมีเกิดขึ้นรายวัน ได้แสดงให้เห็นว่านโยบาย หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันด้วยการบังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคง การใช้กำลังทหาร และงบประมาณจำนวนมหาศาล ไม่ได้ทำให้ชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนมีความปลอดภัยขึ้น และไม่อาจที่จะคลี่คลายสถานการณ์ได้เลย และจากสถิติการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่าส่วนใหญ่ผู้ก่อความไม่สงบมักจะทำเลือกใช้พื้นที่บนท้องถนนหรือสองข้างถนนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในการเตรียมการและก่อเหตุความรุนแรงต่างๆ ได้แก่ การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร การลอบวางวัตถุต้องสงสัย และการเขียนหรือฉีดยาข้อความสัญลักษณ์ต่างๆ บนท้องถนน และในขณะเดียวกันเมื่อได้ก่อความไม่สงบแล้วก็จะใช้ถนน ในการหลบหนี ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่จะมีการนำรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือยานพาหนะที่มีการปลอมแปลงทางทะเบียน หรือขโมยมา หรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่นมาใช้ในการก่อเหตุ และใช้ในการหลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่



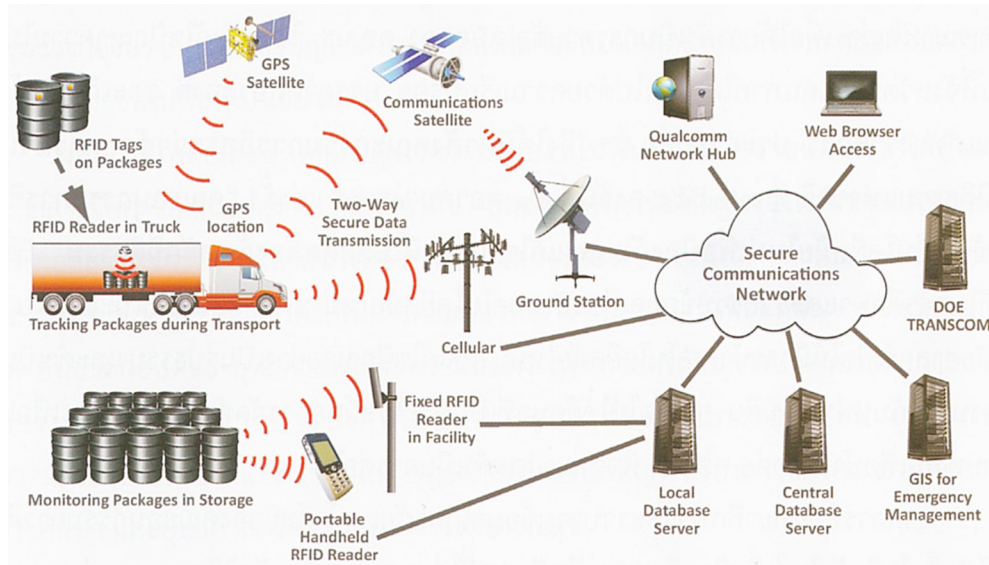
คอ.นธ. มีความเห็นว่า การป้องกันดูแลชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชน รวมทั้งสถานที่ที่มีความสำคัญต่างๆ จากการก่อเหตุความไม่สงบ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และมีประสิทธิภาพสูงเข้ามาช่วยในการทำงานให้มากขึ้น และจะต้องดำเนินการเป็นกรณีเร่งด่วน

จากสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ แนวทาง และมาตรการที่กล่าวมาในเบื้องต้น ทาง คอ.นธ. ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอของ คอ.นธ. ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดประโยชน์สูงสุด แก่ทางราชการ ประธาน คอ.นธ. จึงได้มีคำสั่งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ที่ ๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการศึกษา การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม” เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ จัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม และดำเนินการ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพื่อนำเสนอต่อ คอ.นธ. พิจารณาและดำเนินการต่อไป

จากการพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีของคณะอนุกรรมการศึกษา การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า การป้องกันดูแลชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชน รวมทั้งสถานที่ที่มีความสำคัญต่างๆ จากการก่อเหตุความไม่สงบ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และมีประสิทธิภาพสูงเข้ามาช่วยในการทำงานให้มากขึ้นและจะต้องดำเนินการเป็นกรณีเร่งด่วน ดังนี้

๑. การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดีมาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของยานพาหนะ
  ๒. การเพิ่มแสงสว่างถนนสายหลักและสายรองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างพลังงานแสงอาทิตย์
  ๓. การเพิ่มจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด่านอัจฉริยะ) ทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเส้นทางที่จะเข้าสู่พื้นที่
- ซึ่งแต่ละข้อเสนอมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

## ๑. การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID) มาใช้เพื่อแสดง อัตลักษณ์ของยานพาหนะที่ใช้สัญจรในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้



การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดีมาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของยานพาหนะที่ใช้สัญจรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น คอ.นธ. มีความเห็นว่า กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ควรดำเนินการออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ (๔) และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดให้รถยนต์ทุกชนิด และรถจักรยานยนต์ ทั้งของส่วนราชการและของประชาชนมีการติดตั้ง “เทคโนโลยี RFID” เพื่อแสดงอัตลักษณ์หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเลขทะเบียน เลขตัวถัง เลขเครื่องยนต์ สี ยี่ห้อ รุ่น วันหมดอายุของทะเบียน สถานที่ออกทะเบียนของรถยนต์และรถจักรยานยนต์แต่ละคัน โดยภาครัฐควรเป็นฝ่ายรับผิดชอบในค่าติดตั้งเทคโนโลยีดังกล่าว ไม่ควรผลักภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชน เนื่องจากเทคโนโลยีดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเครื่องมือที่จะเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และโดยหลักการแล้วภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองดังกล่าวถือเป็นภารกิจหลักหรือภารกิจพื้นฐานที่รัฐต้องดำเนินการอยู่แล้ว และจากข้อมูลของกรมการขนส่งทางบกที่มีการสำรวจไว้พบว่าในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีรถทุกประเภทอยู่ประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คันเท่านั้น ประกอบกับเทคโนโลยีดังกล่าวมีราคาที่ไม่แพงดังจะเห็นได้จากตัวเลขประมาณการค่าใช้จ่ายซึ่งจะได้แสดงให้เห็นในหัวข้อถัดไป



ทั้งนี้ เมื่อรถยนต์ทุกชนิดและรถจักรยานยนต์มีการติดตั้ง “เทคโนโลยี RFID” แล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถตรวจสอบการเข้า - ออกของยานพาหนะ สามารถบันทึกข้อมูลต่างๆ ของยานพาหนะไว้ทุกครั้งที่มีการเล่นผ่าน RFID Reader ที่มีการติดตั้งไว้ตามจุดตรวจหรือจุดสกัดหรือตามสถานที่ต่างๆ สามารถที่จะตรวจสอบคัดกรองและสกัดรถยนต์ต้องสงสัยว่าจะนำไปใช้ก่อเหตุได้ง่าย รวดเร็ว และมีความแม่นยำมากขึ้น และสามารถทำงานได้ตลอดเวลาไม่มีการหยุดพัก โดยอาจกำหนดให้มีระบบการแจ้งเตือนเมื่อมีรถยนต์ต้องสงสัยวิ่งผ่านเข้ามาได้ เช่น รถยนต์ที่มีการปลอมแปลงทางทะเบียน หรือเป็นรถยนต์ที่ได้รับแจ้งว่าถูกขโมยมา หรือมีการสูญหายไปเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาอื่น เป็นต้น นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการนำรถยนต์คันใดไปก่อเหตุก็สามารถที่จะติดตามเส้นทางหรือสีหาที่มาของรถยนต์คันดังกล่าวได้ง่ายขึ้น โดยอาจกล่าวได้ว่า การนำเทคโนโลยี RFID มาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของยานพาหนะที่ใช้สัญจรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น นอกจากจะสามารถป้องกันและเตือนภัยได้แล้ว ยังสามารถบันทึกข้อมูลสำหรับเป็นหลักฐานทางคดีหลังเกิดเหตุได้อีกด้วย

เทคโนโลยี RFID ที่ได้นำเสนอนี้ หากมีการนำมาใช้อย่างจริงจังในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วคาดว่าจะสามารถป้องกันการก่อเหตุและลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีในขณะเดียวกันหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ก็สามารถที่จะติดตามผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ที่สำคัญเทคโนโลยีดังกล่าวมีราคาไม่แพงมาก หากพิจารณาเปรียบเทียบกับเงินงบประมาณแผ่นดิน จำนวนประมาณ ๒๐,๐๐๐ ถึง ๓๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ที่ได้ทุ่มเทลงไปเพื่อแก้ไขปัญหา นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบันรวมเป็นจำนวนเงินกว่า ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาทแล้ว ถือว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ามาก โดยเฉพาะการลดจำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ ทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายประชาชนผู้บริสุทธิ์ ซึ่งแต่ละชีวิตไม่สามารถชดใช้เป็นตัวแทนได้

อย่างไรก็ตามในการป้องกันดูแลชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนรวมทั้งสถานที่ที่มีความสำคัญต่างๆ จากการก่อเหตุความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และมีประสิทธิภาพสูงเข้ามาช่วยในการทำงานให้มากขึ้นแล้ว ระบบในการบริหารจัดการเทคโนโลยีดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ดังนั้น ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องมีความเป็นเอกภาพ (Single Command) มีความต่อเนื่อง เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเข้าใจในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ทาง คอ.นธ. มีความเห็นว่า ในระยะต่อไปหรือในอนาคต ควรที่จะมีการขยายการใช้บังคับกฎกระทรวงที่กำหนดให้รถยนต์และรถจักรยานยนต์ทุกชนิด ทั้งของส่วนราชการและของประชาชนมีการติดตั้ง “เทคโนโลยี RFID” ให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพราะการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นมาตรการที่สามารถป้องกันและปราบปรามการก่อเหตุอาชญากรรม และเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



## ๒. การเพิ่มแสงสว่างถนนสายหลักและสายรองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างพลังงานแสงอาทิตย์

โดยที่การก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า รูปแบบหนึ่งของผู้ก่อความไม่สงบใช้คือการก่อความไม่สงบในเวลากลางคืน เพราะจะได้อาศัยความมืดในการซุกซ่อนเพื่อก่อเหตุ หลบหนี และปิดบังอำพรางพยานหลักฐานในการกระทำความผิด และเลือกใช้พื้นที่บนท้องถนนหรือสองข้างถนนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในการเตรียมการและก่อเหตุความรุนแรงต่าง ๆ

ดังนั้น การเพิ่มแสงสว่างในพื้นที่ตลอด ๒ ข้างถนนสายหลักและสายรองที่ประชาชนใช้สัญจรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ เพื่อป้องกันการก่อความไม่สงบในเวลากลางคืน ซึ่งมีระยะทางประมาณ ๕๐๐ กิโลเมตร จะทำให้การดูแลรักษาความปลอดภัยในพื้นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ CCTV ของฝ่ายความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันในการบันทึกเหตุการณ์หรือหลักฐานต่าง ๆ อันจะทำให้เจ้าหน้าที่และประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น ประชาชนในพื้นที่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ทั้งนี้ จากข้อมูลเกี่ยวกับระบบไฟฟ้าส่องสว่างด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ที่ได้กล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีประโยชน์ในด้านต่างๆ ซึ่งโดยภาพรวมที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ประโยชน์โดยตรงของไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ในการนำมาใช้กับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้



- ๑) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพระบบ CCTV ให้ทำงานได้ดีขึ้นในเวลากลางคืน
- ๒) ช่วยในการค้นหาและติดตามผู้ก่อความไม่สงบได้สะดวกขึ้น
- ๓) ช่วยป้องกันการช่อกชุมของเด็ก เยาวชน และผู้ก่อการร้ายในยามค่ำคืน
- ๔) ช่วยเพิ่มความปลอดภัยในการสัญจรในเวลากลางคืนได้ดีขึ้น
- ๕) ช่วยให้ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายไฟฟ้าส่องสว่างรายเดือน
- ๖) เป็นการลงทุนครั้งเดียวในการติดตั้งครั้งแรก ไม่มีค่าใช้จ่ายเรื่องสิ้นเปลืองอีกยาวนาน
- ๗) สามารถติดตั้งได้ง่าย รวดเร็ว ได้ทุกสถานที่ เพราะไม่ต้องมีการลากสายไฟฟ้าแรงสูงเข้าไปยังจุดติดตั้ง
- ๘) สามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม แบบหลอดไฟเพียงอย่างเดียว หรือครบชุดใช้งาน
- ๙) เป็นพลังงานสะอาด ช่วยอนุรักษ์โลก และลดภาวะโลกร้อนได้อีกด้วย



เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของโคมไฟฟ้าแสงสว่างถนน ระหว่างโคมที่ใช้หลอด HPS ๙๐W กับ โคมที่ใช้หลอด LED ๓๐W Solar

ที่	รายการ	โคมไฟใช้หลอด		หน่วย
		HPS ๙๐W	โคมหลอด LED ๓๐W Solar	
๑	จำนวนโคมที่ใช้	๑๐๐	๑๐๐	โคม
๒	ราคาค่ากระแสไฟฟ้า/kWh	๓.๙	๓.๙	บาท
๓	จำนวนชั่วโมงที่เปิดใช้งาน/วัน	๑๒	๑๒	ชั่วโมง
๔	อายุการใช้งานเฉลี่ยโคม/ชั่วโมง	๘,๐๐๐	๕๐,๐๐๐	ชั่วโมง
๕	พลังงานไฟฟ้าที่ใช้(วัตต์)/โคม	๙๐	๐	วัตต์
๖	รวมพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ของโคม(kWh)/ปี	๓๙,๕๒๐	๐	กิโลวัตต์/ชั่วโมง
๗	คิดเป็นค่าใช้จ่ายด้านพลังงานของโคม/ปี	๑๕๓,๗๓๘.๐๐	๐.๐๐	บาท
๘	ค่าบำรุงรักษาหลอดต่อปี/โคม	๒,๐๐๐.๐๐	๐.๐๐	บาท
๙	รวมเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาของหลอด/ปี	๒๐๐,๐๐๐.๐๐	๐.๐๐	บาท
๑๐	รวมเป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น/ปี	๓๕๓,๗๓๘.๐๐	๐.๐๐	บาท
๑๑	สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้/ปี	๐.๐๐	๓๕๓,๗๓๘.๐๐	บาท
๑๒	รวมค่าใช้จ่ายตามอายุการใช้งานของLED (๑๐ปี)	๓,๕๓๗,๓๘๐.๐๐	๐.๐๐	บาท
๑๓	ประหยัดค่าใช้จ่ายตามอายุการใช้งานLED (๑๐ปี)	๐.๐๐	๓,๕๓๗,๓๘๐.๐๐	บาท

การเพิ่มแสงสว่างในพื้นที่ตลอด ๒ ข้างถนนสายหลักและสายรองที่ประชาชนใช้สัญจรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ จะสามารถลดพื้นที่ หรือจุดเสี่ยงที่เอื้อต่อการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ลงได้ และสามารถป้องกัน การก่อเหตุ และลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ในขณะเดียวกัน หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ก็สามารถที่จะบันทึกเหตุการณ์หรือหลักฐานต่างๆ เพื่อติดตามผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ที่สำคัญเทคโนโลยีดังกล่าวมีราคาไม่แพงมาก และเป็นการลงทุนครั้งเดียว ในการติดตั้งครั้งแรกเท่านั้น หลังจากนั้นจะไม่มีค่าใช้จ่ายเรื่องสิ้นเปลืองอีกยาวนาน ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับเงินงบประมาณแผ่นดิน จำนวนประมาณ ๒๐,๐๐๐ ถึง ๓๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ที่ได้ทุ่มเทลงไปเพื่อแก้ไขปัญหา นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบันรวมเป็นจำนวนเงินกว่า ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาทแล้ว ถือว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ามาก โดยเฉพาะการลดจำนวนผู้เสียชีวิต และบาดเจ็บ ทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายประชาชนผู้บริสุทธิ์ ซึ่งแต่ละชีวิตไม่สามารถชดใช้เป็นตัวเงินได้



### ๓. การเพิ่มจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด้านอัจฉริยะ) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเส้นทางที่จะเข้าสู่พื้นที่



จากสถิติการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบอีกว่า ผู้ก่อความไม่สงบมักจะเลือกใช้พื้นที่บนท้องถนนหรือสองข้างถนนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในการเตรียมการและก่อเหตุความรุนแรงต่าง ๆ ได้แก่ การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร การลอบวางวัตถุต้องสงสัย และการเขียนหรือฉีดยาข้อความสัญลักษณ์ต่าง ๆ บนท้องถนน และในขณะเดียวกันเมื่อได้ก่อความไม่สงบแล้วก็จะใช้ถนนในการหลบหนี ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่จะมีการนำรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือยานพาหนะที่มีการปลอมแปลงทางทะเบียน หรือขโมยมา หรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่นมาใช้ในการก่อเหตุและใช้ในการหลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ ยังมีการลักลอบขนย้ายวัตถุระเบิด อาวุธ ยาเสพติด หรือสิ่งของผิดกฎหมายอื่นเข้า-ออกตามชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือมีการลักลอบขนย้ายสิ่งของผิดกฎหมายดังกล่าวจากนอกพื้นที่เข้าไปยังพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งมีการเคลื่อนย้ายสิ่งของผิดกฎหมายดังกล่าวจากที่หนึ่งเพื่อไปก่อเหตุในอีกที่หนึ่งภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างง่ายดาย ทำให้ยากต่อการตรวจค้นและติดตาม ประกอบกับมาตรการในการป้องกันดูแลชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชน รวมทั้งสถานที่ที่มีความสำคัญต่างๆ จากการก่อเหตุความไม่สงบในปัจจุบันที่มักจะใช้วิธีการเฝ้าระวังด้วยบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งวิธีการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมาก และเป็นไปได้ยากที่เจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจค้นรถยนต์ รถจักรยานยนต์



สิ่งของต้องสงสัย หรือจดจำใบหน้าคนร้ายหรือบุคคลต้องสงสัยได้ทั้งหมดอย่างละเอียด และมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการเฝ้าระวังด้วยเจ้าหน้าที่นั้น ประสิทธิภาพก็จะลดลงไปตามเวลาที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติงานเนื่องจากความเมื่อยล้า

ค.อ.นธ. มีความเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขให้บรรเทาลงได้ หากมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการเฝ้าระวังภัย การป้องกันดูแลชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชน รวมทั้งสถานที่ที่มีความสำคัญต่างๆ จากการก่อเหตุความไม่สงบ โดยเฉพาะการนำชุดเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการตั้งจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด่านอัจฉริยะ) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเส้นทางที่จะเข้าสู่พื้นที่ เช่น บริเวณจังหวัดชุมพร เป็นต้น

ในการตั้งจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด่านอัจฉริยะ) มีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่หลายเทคโนโลยีมาใช้งานร่วมกัน ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยชุดเทคโนโลยี ดังต่อไปนี้

๑. ระบบเอ็กซ์เรย์สำหรับการตรวจค้นวัตถุระเบิดและสารเสพติด
๒. เครื่องตรวจค้นหาระเบิด และสารเสพติด แบบเทคโนโลยีไอออนสแกน
๓. เทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID - Radio frequency identification)
๔. ระบบ CCTV แบบพิเศษ (มีระบบจดจำใบหน้าบุคคลต้องสงสัย)

จากการสำรวจพื้นที่ของหน่วยงานความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่ามีจุดที่จะต้องมีการตั้งด่านอัจฉริยะแบบประจำที่ จำนวนอย่างน้อยประมาณ ๕๑ จุด และอาจมีความจำเป็นต้องตั้งด่านอัจฉริยะแบบเคลื่อนที่ตามความจำเป็นของภารกิจและสถานการณ์ นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งด่านอัจฉริยะในเส้นทางที่จะมุ่งเข้าสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ บริเวณจังหวัดชุมพร อีกด้วย

โดยที่รูปแบบของด่านอัจฉริยะดังกล่าว อาจมีได้ใน ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ “ด่านอัจฉริยะแบบประจำที่” และ “ด่านอัจฉริยะแบบเคลื่อนที่” ซึ่งด่านอัจฉริยะในแต่ละรูปแบบมีความจำเป็นที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่แตกต่างกันไป ดังนี้

### **ด่านอัจฉริยะแบบประจำที่** มีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยี ดังนี้

- ๑) ระบบเอ็กซ์เรย์สำหรับการตรวจค้นวัตถุระเบิดและสารเสพติดแบบประจำที่ ตามด่านสำคัญ จำนวน ๑ ระบบ
- ๒) เครื่องตรวจค้นหาระเบิดและสารเสพติด แบบเทคโนโลยีไอออนสแกน จำนวน ๑ ระบบ
- ๓) เทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID) จำนวน ๑ ระบบ
- ๔) ระบบ CCTV แบบพิเศษที่มีระบบจดจำใบหน้าบุคคลต้องสงสัย จำนวน ๑ ระบบ



### ด้านอัจฉริยะแบบเคลื่อนที่ มีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยี ดังนี้

๑) รถเอ็กซ์เรย์แบบเคลื่อนที่ สำหรับการตรวจค้นวัตถุระเบิด และสารเสพติด แบบเคลื่อนที่ได้ตามภารกิจทั่วไป จำนวน ๑ ระบบ

๒) เครื่องตรวจค้นหาระเบิด และสารเสพติดพกพา แบบเทคโนโลยีไอออนสแกน จำนวน ๑ เครื่อง

หากมีการตั้งด่านอัจฉริยะตามจุดเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าว และมีการนำชุดเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์เพื่อใช้งานร่วมกันอย่างครบถ้วนแล้ว ก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถทำให้สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ ทั้งนี้ เพราะการก่อเหตุโดยการอาศัยถนนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในการเตรียมการและก่อเหตุความรุนแรง หรือใช้ถนนในการหลบหนี ตลอดจนการลักลอบขนย้ายวัตถุระเบิด อาวุธ ยาเสพติด หรือสิ่งของผิดกฎหมายอื่น เข้า-ออกตามแนวชายแดน หรือการเคลื่อนย้ายวัตถุดังกล่าวจากที่หนึ่งเพื่อไปก่อเหตุในอีกที่หนึ่งภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะทำได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากการก่อเหตุความไม่สงบ หากผู้ก่อเหตุมีการนำรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือยานพาหนะที่มีการปลอมแปลงทางทะเบียน หรือขโมยมา หรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่นมาใช้ในการเตรียมการ ในการก่อเหตุ และใช้ในการหลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือยานพาหนะที่ผู้ร้ายอาจจะนำมาก่อเหตุ ด้านอัจฉริยะที่มีเทคโนโลยี RFID ก็จะทำให้การตรวจสอบยานพาหนะที่ผ่านเข้าออก ทำการบันทึกข้อมูลต่างๆ ของยานพาหนะไว้ทุกครั้งที่มีการวิ่งผ่านหรือเคลื่อนที่ผ่าน RFID Reader รวมทั้งคัดกรองและสกัดรถยนต์ต้องสงสัยว่าจะนำไปใช้ก่อเหตุได้ง่าย รวดเร็ว และมีความแม่นยำมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องตรวจรถยนต์ที่วิ่งผ่านหรือเคลื่อนที่ผ่านมาทุกคัน อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้บริสุทธิ์ที่ใช้รถใช้ถนนเป็นอย่างมาก

ในกรณีที่เทคโนโลยี RFID มีการแจ้งเตือนว่ามีรถยนต์ต้องสงสัยว่าจะนำไปใช้ก่อเหตุวิ่งผ่านหรือเคลื่อนที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ประจำด่านก็จะทำการเรียกรถคันดังกล่าวให้หยุดและทำการตรวจสอบข้อมูลรถยนต์โดยละเอียด และอาจทำการตรวจค้นหาวัตถุระเบิดและสารเสพติด โดยระบบเอ็กซ์เรย์ที่สามารถเอ็กซ์เรย์รถยนต์หรือตู้คอนเทนเนอร์ได้ทุกชนิด โดยไม่จำเป็นต้องทำการตรวจค้นภายในรถหรือเครื่องตรวจค้นหาระเบิดและสารเสพติด แบบเทคโนโลยีไอออนสแกน แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ระบบ CCTV แบบพิเศษที่มีระบบจดจำใบหน้าบุคคลก็จะทำการบันทึกภาพใบหน้าคนขับหรือบุคคลที่โดยสารมากับรถยนต์คันดังกล่าวเพื่อนำภาพใบหน้าไปทำการตรวจสอบกับฐานข้อมูล เพื่อระบุว่าบุคคลนั้นเป็นใคร เป็นบุคคลต้องสงสัยหรือมีประวัติการกระทำความผิดหรือไม่ได้ทันที

ดังนั้น ด้านอัจฉริยะดังกล่าวจะเป็นมาตรการป้องกันและสกัดกลุ่มผู้ไม่หวังดีที่อาจจะเตรียมการหรือเข้ามาหวังก่อเหตุในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การจัดหาชุดเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในด้านอัจฉริยะดังกล่าว คอ.นธ. มีความเห็นว่าการใช้วิธีการจัดหาแบบ “เช่าใช้” โดยมีสัญญาเช่าระยะเวลา ๕ ปี เพื่อแก้ปัญหาการลงทุนที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และปัญหาการดูแลรักษาระบบภายหลังการติดตั้ง เนื่องจากวิธีการดังกล่าว เอกชนที่ให้เช่าจะคิดค่าดูแลระบบรวมไปกับค่าเช่ารายเดือนอยู่แล้ว นอกจากนี้ เอกชนที่ให้เช่าจะรับผิดชอบในเรื่องบุคลากรที่ดูแลระบบร่วมกับเจ้าหน้าที่ รวมถึงการรับประกันการใช้งาน และค่าอะไหล่ในการซ่อมบำรุง รวมถึงการปรับปรุงระบบซอฟต์แวร์ที่ใช้ในการบริหารจัดการให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย

นอกจากนี้ ทาง คอ.นธ. มีความเห็นว่า ในระยะต่อไปหรือในอนาคต ควรที่จะมีการขยายการตั้งจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด้านอัจฉริยะ) ให้ครอบคลุมพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศด้วย เช่น พื้นที่ตามแนวชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือตามเส้นทางสัญจรสำคัญ ซึ่งมีการลักลอบขนย้ายยาเสพติด สิ่งของผิดกฎหมาย หรือการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น เพราะการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นมาตรการที่สามารถป้องกันและปราบปรามการก่อเหตุอาชญากรรม และเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## ๔. การนำชุดเทคโนโลยี “MIXCIR” มาใช้ในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดในเรือนจำ





ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ “เป็นภัยคุกคาม กัดกร่อนบ่อนทำลายประเทศไทย” ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งต่อปัจเจกบุคคลและสังคมส่วนรวม และในปัจจุบันปัญหาดังกล่าว ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ผู้เสพ ผู้ค้ายาเสพติดทั้งรายใหญ่ รายย่อย และผู้มีอิทธิพลจะได้ถูกจับกุมดำเนินคดี และถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำจำนวนมากแล้วก็ตาม เนื่องจากบุคคลเหล่านี้บางส่วน ยังคงมีพฤติกรรมเสพ และค้ายาเสพติดอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมีการเกาะกลุ่มเครือข่าย มีการลักลอบ นำยาเสพติดและโทรศัพท์มือถือเข้าไปเพื่อใช้เป็นเครื่องมือการส่งซื้อขายยาเสพติดทั้งภายใน และภายนอกเรือนจำ

ส่วนใหญ่พบว่าวิธีการที่ใช้เพื่อนำยาเสพติด และโทรศัพท์มือถือเข้าไปเพื่อใช้เป็นเครื่องมือการส่งซื้อขายยาเสพติดทั้งภายในและภายนอกเรือนจำมีหลากหลายวิธี ซึ่งวิธีที่พบบ่อย ได้แก่ การที่ผู้มาเยี่ยมลักลอบนำเข้ามาให้ผู้ต้องขัง การซุกซ่อนไว้ในพัสดุที่ส่งมาทางไปรษณีย์ ผู้ต้องขังใหม่ แอบนำติดตัวเข้ามาในเรือนจำ ผู้คุมหรือเจ้าหน้าที่ลักลอบนำเข้ามาในเรือนจำ การโยนข้ามกำแพงเรือนจำ และการที่ผู้ต้องขังลักลอบนำเข้าจากการไปศาล

สำหรับวิธีการในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือนจำที่ผ่านมาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือการย้ายผู้ต้องขังที่พบว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดไปยังเรือนจำที่มีความมั่นคงสูง หรือการจัดตั้งชุดปฏิบัติการเรือนจำพิเศษเพื่อตรวจสอบและหาข่าวการค้ายาเสพติดภายในเรือนจำ การตรวจค้นภายในเรือนจำเป็นครั้งคราว การสอดส่องพฤติกรรมของผู้ต้องขังและผู้มาเยี่ยมผ่านกล้องวงจรปิด รวมทั้งที่ผ่านมายังมีความพยายามที่จะติดตั้งระบบตัดสัญญาณโทรศัพท์ (Jammer) ในเรือนจำ แต่วิธีการที่ได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

**MIXCIR**  
**Metal detector**  
**Ion Scan**  
**X-ray**  
**CCTV**  
**Interceptor**  
**RFID**

จากสภาพปัญหาดังกล่าว คอ.นธ. จึงขอเสนอ แนวทางการนำชุดเทคโนโลยีสมัยใหม่ ที่มีชื่อเรียกโดยย่อว่า “MIXCIR” ที่ประกอบด้วยเทคโนโลยีจำนวน ๖ รายการ มาใช้ในการแก้ไขปัญหาลักลอบนำยาเสพติด และโทรศัพท์มือถือเข้าไปเพื่อใช้เป็นเครื่องมือการส่งซื้อขายยาเสพติดทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ รวมทั้งการควบคุมหรือบริหารจัดการผู้ต้องขังในเรือนจำ ทั้ง ๑๔๐ แห่งทั่วประเทศดังต่อไปนี้

๑. **M** ย่อมาจากคำว่า “Metal detector” เป็นเทคโนโลยีเพื่อการตรวจหาสิ่งแปลกปลอมหรือสิ่งปลอมปนประเภทโลหะ (Metal) ซึ่งควรนำมาใช้

สำหรับการตรวจค้นอุปกรณ์ โทรศัพท์มือถือหรือวัตถุสิ่งผิดกฎหมายต่างๆ ที่อาจจะมีการลักลอบนำเข้ามาในเรือนจำ



๒. **I** ย่อมาจากคำว่า Ion Mobility Spectrometry หรือเทคโนโลยีไอออนสแกน เป็นอุปกรณ์ในการช่วยตรวจจับยาเสพติด โดยปัจจุบันเทคโนโลยีดังกล่าวมีแบบพกพา (Hand-held) มีน้ำหนักน้อยกว่า ๓.๒ กิโลกรัม เหมาะสำหรับออกปฏิบัติภาคสนาม หรือสำหรับนำไปใช้ตรวจค้นยาเสพติดในที่ที่กัก เรือนอนนอนของผู้ต้องขัง แทนการใช้เจ้าหน้าที่เพียงอย่างเดียว อันจะทำให้การตรวจค้นรวดเร็ว และมีความแม่นยำ ซึ่งปัจจุบันมีหลายหน่วยงานทั่วโลกที่ใช้เทคโนโลยีไอออนสแกนในการตรวจจับ วัตถุระเบิด และยาเสพติด โดยเฉพาะหน่วยงานทางนิติวิทยาศาสตร์ ตำรวจ ทหาร ศุลกากร เป็นต้น

๓. **X** ย่อมาจากคำว่า X-Ray โดยควรนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ตรวจค้นยาเสพติด หรือสิ่งของผิดกฎหมายแทนการตรวจค้นด้วยเจ้าหน้าที่เพียงอย่างเดียว จะทำให้สามารถตรวจค้นได้รวดเร็วแม่นยำ แม้จะซุกซ่อนอยู่ภายในร่างกาย ในอาหาร หรือในบรรจุภัณฑ์ต่างๆ

๔. **C** ย่อมาจากคำว่า CCTV โดยการใช้กล้อง CCTV หรือกล้องตรวจการณ์แบบใช้รังสีความร้อน สามารถช่วยในการช่วยตรวจตราบริเวณรอบๆ เรือนจำที่เป็นพื้นที่ป่า เพราะพื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นช่องทางให้ผู้ค้ายาเสพติด หรือคนร้ายลักลอบนำสารเสพติด หรือสิ่งผิดกฎหมาย ส่งเข้ามาภายในเรือนจำจะช่วยแก้ปัญหากรณีการโยน หรือการส่งยาเสพติดเข้ามาในเรือนจำได้ เพราะเจ้าหน้าที่จะสามารถมองเห็นผู้ลักลอบดังกล่าวได้ทุกกรณี ทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน

๕. **I** ย่อมาจากคำว่า Interceptor เป็นเทคโนโลยีในการดุดสัญญาณโทรศัพท์ ซึ่งควรนำมาใช้แทนระบบตัดสัญญาณโทรศัพท์ (Jammer) ในเรือนจำ เพื่อป้องกันการฟ้องร้องคดีละเมิดสิทธิส่วนบุคคลต่างๆ

เทคโนโลยี Interceptor เหมาะกับการนำมาใช้ในการดุดสัญญาณโทรศัพท์ หากมีการลักลอบนำมือถือเข้ามาภายในเรือนจำ ระบบสามารถบริหารจัดการสัญญาณมือถือได้เสมือนเป็นสถานีบริการ กล่าวคือ สามารถฟังการสนทนา หรือตัดสัญญาณการใช้งาน หรือบันทึกการสนทนาเอาไว้ เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีต่อไป

๖. **R** ย่อมาจากคำว่า RFID เป็นเทคโนโลยีติดตามหรือดูความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง ที่ควรนำมาใช้แทนระบบไซตรอนซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง ระบบติดตามผู้ต้องขังแบบ RFID หรือ Electronic Monitoring (EM) สามารถนำมาใช้ควบคุมผู้ต้องขังแบบแยกข้อหาความผิดได้ สามารถโซนนิ่งหรือกำหนดพื้นที่ของผู้ต้องขังแต่ละคนได้ นอกจากนี้ หากจะนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ประกอบกับมาตรการปล่อยชั่วคราวหรือการคุมประพฤติ เพื่อแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำก็ย่อมทำได้

สำหรับวิธีการจัดหาชุดเทคโนโลยี “MIXCIR” ดังกล่าวมานี้ นั้น กรมราชทัณฑ์ไม่จำเป็นต้องจัดซื้อเองทั้งหมด เพราะเทคโนโลยีบางรายการอาจใช้วิธีการจัดหาแบบ “เช่าใช้” เนื่องจากเทคโนโลยีดังกล่าวมีราคาแพงและระบบมีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้งานและดูแลรักษาระบบ แต่สำหรับเทคโนโลยีบางรายการ

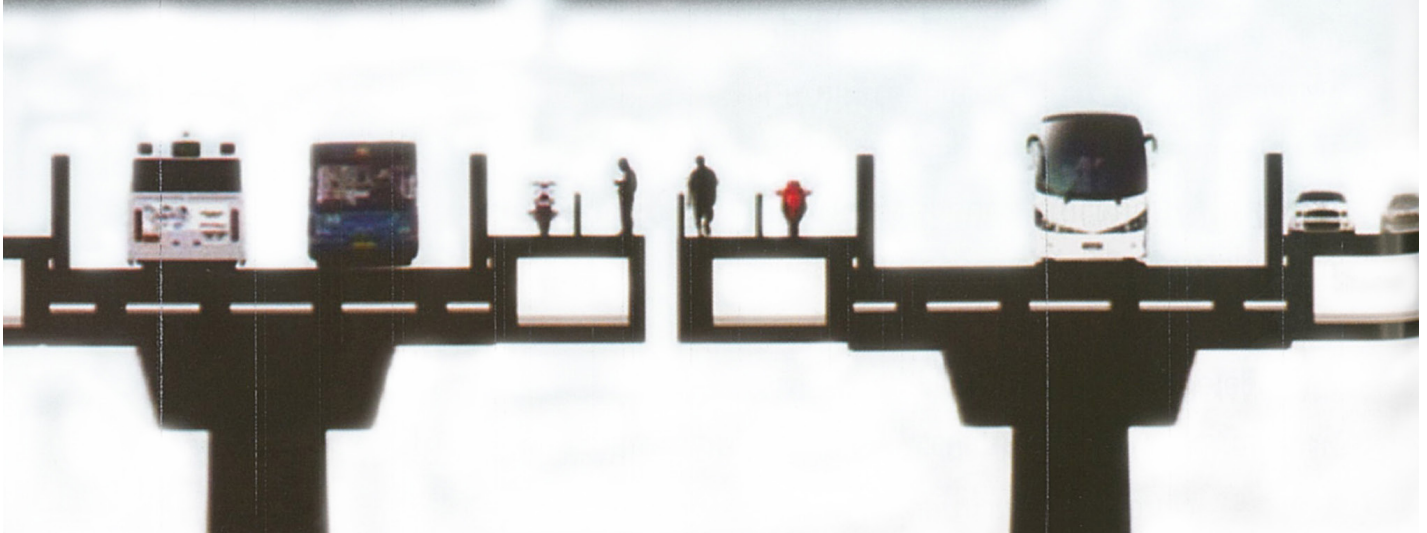
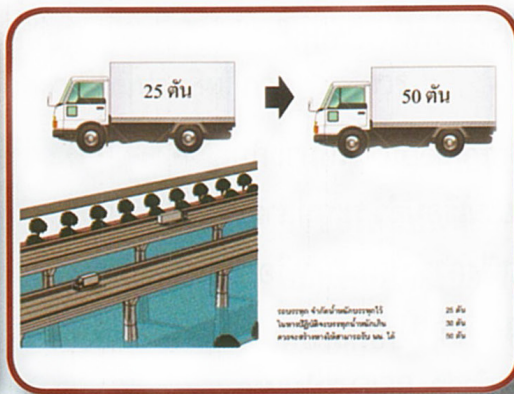


อาจมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อ “จัดซื้อ” เอง เนื่องจากมีราคาไม่แพงมาก การใช้งาน  
ไม่มีความซับซ้อน หรือมีความจำเป็นในด้านการรักษาความลับของทางราชการ

ชุดเทคโนโลยี “MIXCIR” ที่ได้นำเสนอนี้ หากกรมราชทัณฑ์มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง  
ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาการลักลอบนำยาเสพติดและโทรศัพท์มือถือเข้ามาในเรือนจำ  
รวมทั้งการบริหารจัดการผู้ต้องขังในเรือนจำแล้ว คาดว่าจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด  
ในเรือนจำได้เป็นอย่างดี เพราะเทคโนโลยีดังกล่าวสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องและมีความแม่นยำสูง

## ๕. โครงการสุวรรณนคร

จากพระราชดำริสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานแนวพระราชดำริ  
“เมืองสวรรค์” ที่มีระบบการคมนาคมและการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ แก่คณบดี  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เนื่องในโอกาสการทูลเกล้าฯ ถวายเงินรายได้จากการจัดงาน  
เพื่อสนับสนุนโครงการแก้ไขปัญหาคาการจราจรตามแนวพระราชดำริ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน  
เมื่อวันอังคารที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ เป็นที่มาของ “โครงการสุวรรณนคร” ของ คอ.นธ.





ประกอบกับ คอ.นธ. ได้ศึกษาและติดตามปัญหาอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนท้องถนนในประเทศไทย ได้ส่งผลทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ รายในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศหลายแสนล้านบาท ทั้งนี้ พบว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดกลไกและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและบูรณาการ โดยข้อมูลจากหน่วยเฝ้าระวังและสะท้อนสถานการณ์ความปลอดภัยทางถนน พบว่า สถิติจำนวนอุบัติเหตุทางถนนที่เกิดขึ้นทั่วประเทศระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ มีจำนวนรวมกว่า ๔๐๐,๐๐๐ ครั้ง และเป็นเหตุทำให้มีผู้เสียชีวิตแล้วกว่า ๕๐,๐๐๐ คน โดยไม่นับรวมจำนวนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ ผู้พิการ และทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งทั้งหมดไม่สามารถที่จะประเมินมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนเงินได้

และข้อมูลจากกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม พบว่าประเทศไทยมีจำนวนรถยนต์ทุกชนิดที่จดทะเบียนสะสมถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ มีจำนวนกว่า ๓๑ ล้านคัน โดยในจำนวนนี้มีรถบรรทุกจำนวนถึง ๘๘๔,๕๔๒ คัน และรถบรรทุกนี้เองที่มักจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุอย่างรุนแรงขึ้นบนท้องถนน เนื่องจากต้องใช้ทางเดินรถร่วมกับยานพาหนะประเภทอื่นๆ

นอกจากนี้ จากปัญหา “ส่วยรถบรรทุก” หรือ “ส่วยทางหลวง” ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงภาพของการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร และเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการเรียกรับสินบน สร้างปัญหาต่อเนื่องบนท้องถนนอย่างไร้รู้จบ ซึ่งวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับการวางแผนเชิงนโยบายและระดับปฏิบัตินั้น จำเป็นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและอาศัยองค์ความรู้ รวมถึงการเรียนรู้จากประสบการณ์และบทเรียนที่ได้รับในอดีต เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง

ดังนั้น คอ.นธ. จึงได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อให้มีการดำเนินการ “โครงการสุวรรณนครา” ซึ่งโครงการดังกล่าว มีลักษณะของโครงการ และงบประมาณในการดำเนินโครงการ รวมทั้งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ ดังนี้

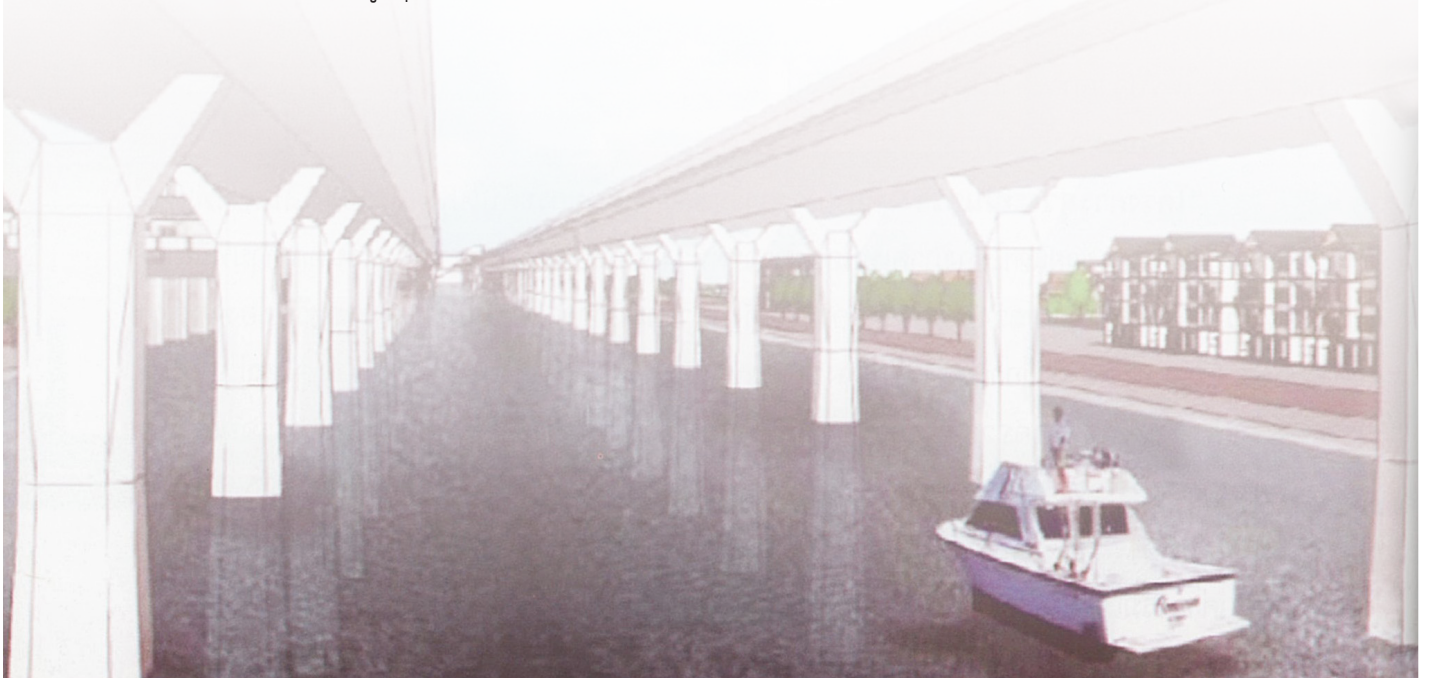
### ลักษณะของโครงการ

“โครงการสุวรรณนครา” คือ โครงการจัดสร้างทางยกระดับในรูปแบบของเส้นทางพิเศษ โดยมีจุดเริ่มต้นจากชายแดนของภาคเหนือลงมาจรดทางใต้ สายตะวันออก สายตะวันตก ตามที่มีเส้นทางหลวง ของกรมทางหลวง โดยทางยกระดับดังกล่าวจะมีการแบ่งแยกทางเดินรถหรือช่องจราจรออกจากกัน กล่าวคือ จะมีการแบ่งแยกทางเดินรถหรือช่องจราจรสำหรับรถบรรทุกขนาดใหญ่ รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ ออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งในทางเดินรถสำหรับรถบรรทุกจะมีการออกแบบให้สามารถรองรับการบรรทุกน้ำหนักของรถบรรทุกได้มากกว่าถนนธรรมดาทั่วไป และกำหนดให้มีด่านชั่งน้ำหนักและด่านเก็บเงินที่มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยเพื่อความสะดวกในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการผ่านทาง หรือการตรวจชั่งน้ำหนักรถที่มีความยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบรรทุกน้ำหนักเกินของรถบรรทุก ช่วยลดต้นทุนในการขนส่งของประเทศ ลดปัญหา



การเรียกรับสินบนจากการกระทำผิดกฎหมายจราจรหรือ “ส่วยรถบรรทุก” และยังคงการใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อการซ่อมแซมถนนของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ในแต่ละปีอีกด้วย และนอกจากการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้สำหรับด่านตรวจหรือด่านชั่งน้ำหนักแล้ว เส้นทางพิเศษดังกล่าวจะมีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยอื่นๆ มาใช้ในการอำนวยความสะดวกตลอดเส้นทาง เช่น การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID) มาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของยานพาหนะที่สัญจรในทางพิเศษ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการตรวจค้นวัตถุระเบิด สารเสพติด หรือสิ่งผิดกฎหมายอื่นๆ หรือการติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างพลังงานแสงอาทิตย์ตลอดเส้นทาง เพื่อสร้างความสะดวก รวดเร็ว และความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนให้มากยิ่งขึ้น

โครงการสุวรรณนครา ไม่เพียงแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความปลอดภัยทางถนน หรือการลดปัญหาการเรียกรับสินบนเท่านั้น แต่โครงการสุวรรณนครายังจะเป็นโครงการที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำของประเทศอีกด้วย เพราะพื้นที่ด้านล่างของโครงการสุวรรณนครา ซึ่งเป็นทางยกระดับนั้นจะกลายเป็นคลองส่งน้ำคอนกรีตที่มีความกว้างประมาณ ๑๐๐ เมตร ความลึกประมาณ ๑๐ เมตร สามารถใช้เป็นที่กักเก็บน้ำหรือเส้นทางสำหรับการไหลผ่านของน้ำ (วอเตอร์เวย์) ลงสู่ทะเลเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งของประเทศได้ในเวลาเดียวกัน โดยพื้นที่ด้านล่างของโครงการฯ ในระยะทาง ๑ กิโลเมตรจะสามารถรองรับปริมาณน้ำได้จำนวนถึง ๑ ล้านลูกบาศก์เมตร ทั้งนี้ โครงการสุวรรณนครามีระยะทางทั้งสิ้นประมาณ ๒,๑๐๔ กิโลเมตร จึงสามารถรองรับปริมาณน้ำได้ประมาณ ๒,๑๐๔ ล้านลูกบาศก์เมตร อย่างไรก็ตาม ในระยะเริ่มแรกนั้น คอ.นธ. มีความเห็นว่า โครงการสุวรรณนครา ควรมีการจัดทำโครงการเริ่มตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นทั้งชุมทางการขนส่งสินค้าและชุมทางน้ำของประเทศไทย โดยมีความยาวประมาณ ๓๐๐ กิโลเมตร เพื่อเข้าสู่กรุงเทพมหานคร





ในการเวนคืนที่ดินตลอดแนวการก่อสร้าง คอ.นธ. มีความเห็นว่าควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ชุมชนหรือที่อยู่อาศัย ควรใช้พื้นที่ว่างเปล่าทางการเกษตรเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการกำหนดค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ขณะเดียวกันตลอดสองฟากฝั่งของเส้นทางพิเศษ ควรได้รับการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องไปกับโครงการฯ อย่างเหมาะสม เช่น คอ.นธ. เสนอให้มีการจัดทำพื้นที่กักเก็บน้ำหรือ “แก้มลิง” ขนาดต่างๆ ตลอดแนวเส้นทาง โดยมีคลองซอยหรือ “ก้างปลา” เชื่อมระหว่างแก้มลิงกับเส้นทางหลักของน้ำ ควบคุมระดับน้ำด้วยประตูระบายน้ำ แนวคิดนี้จะช่วยในการควบคุมปริมาณน้ำในฤดูน้ำหลากและยังช่วยแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำจากการเกษตรในฤดูแล้งได้อีกด้วย ขณะเดียวกัน คอ.นธ. เสนอให้รัฐวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับการเกิดขึ้นของชุมชนใหม่อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเกิดขึ้นตามแนวเส้นทางจำนวนมาก อันจะเป็นการส่งเสริมพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ที่ไม่ต้องเผชิญกับปัญหาอุทกภัยอีกต่อไป ด้วยเส้นทางถนนและสายน้ำที่จะนำไปสู่เมืองเกิดใหม่ เส้นทางเกิดใหม่ และสายน้ำเกิดใหม่ โครงการสุวรรณนครา จึงเป็นแนวคิดในการจัดการปัญหาของประเทศอย่างเป็นระบบ ด้วยการสอดประสานภูมิปัญญาและองค์ความรู้ที่ทันสมัยเข้าไว้ด้วยกันอย่างกลมกลืน

### งบประมาณในการดำเนินโครงการ

คอ.นธ. เห็นว่า การดำเนินโครงการสุวรรณนครา ไม่ควรใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินภาษีอากรของประชาชน แต่ควรดำเนินการโดยมอบสัมปทานให้แก่ภาคเอกชนที่มีความสนใจและมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ภายใต้ข้อกำหนดของภาครัฐ ทั้งนี้ โดยให้ผู้ที่สนใจเสนอโครงการในรูปแบบที่เรียกว่า “TURN KEY” คือ ทั้งการออกแบบและการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อก่อสร้างหรือดำเนินการจนแล้วเสร็จโดยรัฐไม่ต้องลงทุนเองแต่อย่างใด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการสุวรรณนครา จะทำให้เกิดประโยชน์หลายประการ ได้แก่

๑. เป็นการสนองแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับ “เมืองสวรรค์” ที่มีระบบการคมนาคมและการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ
  ๒. ทำให้มีความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนและการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนท้องถนนลดน้อยลง
  ๓. ทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐจากการกระทำผิดกฎหมายจราจร (ส่วยรถบรรทุกหรือส่วยทางหลวง) ลดน้อยลง
  ๔. ทำให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งของประเทศได้เป็นอย่างดี
- ทั้งนี้ โดยในระยะเริ่มแรกนั้น คอ.นธ. มีความเห็นว่า โครงการสุวรรณนคราควรเริ่มดำเนินการตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นทั้งชุมทางการขนส่งสินค้าและชุมทางน้ำของประเทศไทย โดยมีความยาวประมาณ ๓๐๐ กิโลเมตร เพื่อเข้าสู่กรุงเทพมหานคร



## ๖. การนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) มาใช้กับผู้กระทำความผิดในประเทศไทย

แม้การลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยโทษจำคุก จะเป็นบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การลงโทษได้ดีที่สุดโดยการทำให้ผู้พ้นโทษกลับตนเป็นคนดี แต่การลงโทษจำคุกนั้นต้องเป็นโทษจำคุกที่มีระยะเวลาสั้นพอสมควร ซึ่งหากโทษจำคุกมีระยะเวลาเพียงเล็กน้อย กลับส่งผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีเนื่องจากผู้ต้องโทษจะต้องอยู่ปะปนร่วมกับนักโทษอื่นๆ อาจได้รับอิทธิพลในทางชั่วร้ายติดตามได้ง่าย เรือนจำจึงกลายเป็นสถานศึกษาสำหรับการเรียนรู้วิธีการเทคนิคการกระทำความผิดแบบใหม่ การต้องโทษจำคุกจึงเป็นเสมือนตราประทับที่สร้างปมด้อยทางจิตใจแก่ตนเองและครอบครัว การต้องโทษจำคุกในเรือนจำ ไม่มีความเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดทุกประเภท นอกจากนี้ สภาพเรือนจำในปัจจุบัน ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศต่างประสบปัญหาความหนาแน่นแออัดของผู้ต้องโทษในเรือนจำ รวมทั้งสถานการณ์ปัญหาอาชญากรรมที่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นตามสภาพ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้นักโทษล้นเรือนจำ จนทำให้วัตถุประสงค์ของการลงโทษและเป้าหมาย เพื่อการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และปรับปรุงแก้ไขนักโทษเพื่อการส่งคืนนักโทษสู่สังคมบรรลุผลได้ยาก



จากปัญหาดังกล่าว คอ.นธ. เห็นว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบและวิธีในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละคน การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่มีการนำมาใช้แทนการใช้เรือนจำในนานาอารยประเทศมากขึ้น ซึ่งรูปแบบของการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชนที่ได้รับการยอมรับและมีการนำมาใช้มากขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่ การควบคุมโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) เนื่องจากปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นเห็นได้จากในหลายประเทศที่มีการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจำกัดบริเวณผู้กระทำความผิดให้อยู่ในสถานที่และในเวลาที่กำหนดเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและเป็นการสร้างความมั่นใจและปลอดภัยให้แก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดในการกลับตนเป็นคนดีโดยไม่ต้องใช้การแก้ไขฟื้นฟูในเรือนจำและเป็นการให้ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

การควบคุมผู้กระทำความผิดโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (house arrest with electronic monitoring) คือ การคุมขังหรือจำกัดบริเวณผู้ต้องโทษในความผิดไม่ร้ายแรงไว้ในสถานที่หนึ่งสถานที่ใดซึ่งมีใช้เรือนจำ โดยผู้ต้องโทษมีเสรีภาพที่จะใช้ชีวิตอย่างคนทั่วไปภายในบริเวณที่ถูกจำกัดนั้น ทั้งนี้โดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือตรวจสอบมิให้ผู้ต้องโทษออกไปนอกบริเวณ โดยส่วนมากจะจำกัดบริเวณไว้ในที่อยู่อาศัยคือบ้าน ซึ่งรวมไปถึงสถานพยาบาลและสถานอื่นๆ ด้วย อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็กจะผูกติดไว้กับตัวของผู้ต้องโทษ โดยทำเป็นเข็มขัดหรือกุญแจติดไว้กับข้อมือหรือข้อเท้า ซึ่งอุปกรณ์นี้จะทำงานสัมพันธ์กับตัวรับสัญญาณ (Transmitter) ซึ่งติดตั้งไว้ในที่อยู่อาศัย ผู้ต้องโทษจะออกห่างจากรัศมีของตัวรับสัญญาณได้ไม่เกินที่กำหนดไว้เช่น ๑๐๐-๑๕๐ ฟุต หากผู้ต้องโทษออกห่างเกินที่กำหนดตัวรับสัญญาณจะส่งสัญญาณไปยังสำนักงานควบคุม เจ้าหน้าที่จะทราบทันที จากนั้นจะทำการสอบสวน หากพบว่าผู้ต้องโทษออกจากบริเวณโดยตั้งใจจะถูกนำตัวเข้ารับโทษในเรือนจำและอาจถูกเพิ่มโทษในความผิดฐานหลบหนี

### **ข้อดีข้อเสียของการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ในการควบคุมผู้กระทำความผิด**

การควบคุมผู้กระทำความผิดโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) เป็นวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ โดยวิธีการควบคุมและสอดส่องพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้อยู่ในสถานที่หรือบริเวณตามเวลาที่กำหนดโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์เป็นตัวรับส่งสัญญาณในการควบคุมและตรวจสอบให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดซึ่งผู้กระทำความผิด ยังคงใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขในบริเวณที่ถูกจำกัด และเป็นวิธีการที่อาจใช้ได้หลายขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม เช่น ในขั้นตอนก่อนมีคำพิพากษา (Pre-Trial) หรืออาจใช้เป็นทางเลือกในการลงโทษหรือใช้แทนการจำคุก (Primary Sentencing) และยังสามารถนำมาใช้ภายหลังการจำคุกมาระยะเวลาหนึ่ง (Post-Prison) ด้วย



**KEEPING TRACK**

**Electronic monitoring**

- An ankle transmitter sends encrypted radio signals
- A base station in the offender's home receives the signal and sends another to a monitoring centre via telephone
- If the offender moves outside their range, an alert is sent
- The transmitter also alerts if tampering occurs

**GPS monitoring system**

- The person's location, to within 5m, can be monitored with satellite technology
- The offender is monitored to ensure curfew hours are kept
- An alert triggers if the offender enters any prohibited areas

การควบคุมผู้กระทำความผิดโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) เป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นต่อการป้องกันผลกระทบอันเนื่องมาจากสภาพผู้ต้องขังล้นเรือนจำพร้อมๆ กับให้โอกาสแก้ไขฟื้นฟู โดยการฝึกอบรมและพัฒนาตัวเองในชุมชน และเป็นวิธีการลงโทษที่มีความยืดหยุ่นมากที่สุด ระยะของการลงโทษอาจสั้นเพียงไม่กี่ชั่วโมงจนถึงนานเป็นเวลาหลายปี ทั้งนี้วัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิด

ความผิดกลับตนเป็นคนดีและสามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างแท้จริง โดยการให้ชุมชนโดยเฉพาะครอบครัวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เพราะการลงโทษโดยใช้เรือนจำไม่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดโดยพลั้งพลาด ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายและกระทำความผิด ที่มีโทษไม่รุนแรงซึ่งควรใช้การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำมากกว่า นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของการลงโทษไม่ได้มุ่งเน้นลงโทษเพื่อการแก้แค้นให้สาสมหรือหลาบจำเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคม โดยไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของสังคมอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น การควบคุมผู้กระทำความผิดโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) เป็นการนำตัวผู้กระทำความผิดกลับไปใช้ชีวิตในชุมชนอันเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบของสังคมที่มีต่อปัญหาอาชญากรรมที่ทุกฝ่ายควรมีส่วนช่วยเหลือโดยเฉพาะครอบครัวและเป็นการลดปัญหาความแออัดยัดเยียดในเรือนจำและผลกระทบจากการจำคุกในเรือนจำ เช่น ลดการตีตราว่าเป็นคนชั่วร้าย และลดความเครียดของผู้กระทำความผิดจากการถูกควบคุมในเรือนจำ การนำตัวผู้กระทำความผิดกลับไปใช้ชีวิตในชุมชนโดยถูกควบคุมโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์นั้นยังเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดปรับตัวเข้าสู่สังคมได้อย่างแท้จริงและไม่กระทำความผิดซ้ำอีก เพราะสามารถฝึกอบรมหรือศึกษาเล่าเรียน รวมทั้งยังทำงานประกอบอาชีพเลี้ยงดูครอบครัวได้ตามปกติ ทั้งเป็นการลดภาระของสังคมที่อาจจะต้องเข้าไปดูแลครอบครัวของผู้กระทำความผิดอีกด้วย นอกจากนี้ การควบคุมผู้กระทำความผิดโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์เป็นมาตรการลงโทษแนวใหม่ที่มีความยืดหยุ่นสูงและสามารถปรับใช้กับผู้กระทำความผิดได้อย่างเฉพาะราย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อการแก้ไขฟื้นฟูซึ่งย่อมแตกต่างกันในแต่ละบุคคลโดยอาจควบคุมตัวตลอด ๒๔ ชั่วโมงหรือควบคุมเฉพาะกลางคืนหรือเวลาช่วงใดช่วงหนึ่ง ซึ่งอาจใช้ควบคู่ไปกับมาตรการอื่นๆ ได้อีกด้วย และสามารถนำไปใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยตัวชั่วคราวโดยมีเงื่อนไข หรือควบคุมตัวในชั้นสอบสวนหรือในชั้นพิจารณาคดี ตลอดจนจนถึงขั้นพักการลงโทษ มาตรการนี้สามารถใช้ได้อย่างกว้างขวางตามความเหมาะสมและสร้างความปลอดภัยให้แก่สังคมเพราะ



สามารถควบคุมสอดส่องพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้ตลอดเวลาและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่ศาลกำหนดซึ่งสามารถเข้าดำเนินการได้ทันทีกับผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืน กฎข้อบังคับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในด้านค่าใช้จ่ายนั้นผู้กระทำความผิดมีภาระค่าใช้จ่ายในการเข้าใช้โปรแกรมการควบคุมโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งอาจเกิดการเหลื่อมล้ำกันเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดแต่ละคน และการนำตัวผู้กระทำความผิดกลับสู่ครอบครัวและสังคมอาจเป็นการรบกวนเวลาส่วนตัวของครอบครัวจากการสุ่มตรวจจากเจ้าหน้าที่และอาจเกิดความหวาดกลัวที่จะถูกล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลของคนในครอบครัวในการมีเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ในบ้านซึ่งมาจากการใช้อำนาจรัฐ และอาจทำให้ชุมชนเกิดความรู้สึกว่ารัฐกำลังขยายเครือข่ายการควบคุมเข้าไปในบ้านได้ นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวมีข้อจำกัดในเรื่องความเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดบางประเภท โดยมีความเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงเท่านั้น ในความผิดอุกฉกรรจ์หรือร้ายแรง การลงโทษโดยที่คุมขังไว้ในที่มั่นคงแข็งแรง เช่น เรือนจำ มีความเหมาะสมและจำเป็นต่อสังคมมากกว่า และการควบคุมผู้กระทำความผิดโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ยังเป็นมาตรการลงโทษรูปแบบใหม่ ซึ่งต้องทำความเข้าใจแก่สังคมเพื่อการยอมรับต่อการนำไปใช้ ซึ่งชุมชนอาจเกิดความรู้สึกว่าให้ความเมตตาปราณีแก่ผู้กระทำความผิดเกินไป ซึ่งมีอิทธิพลกับการยอมรับการนำไปใช้ในระยะเริ่มแรก

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของการควบคุมผู้กระทำความผิดโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์แล้ว คอ.นธ. เห็นว่า มาตรการดังกล่าวยังเป็นมาตรการการลงโทษที่มีความเหมาะสมและจำเป็นในการนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรม เพื่อลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ และผลกระทบต่อความแออัดยัดเยียดของนักโทษในเรือนจำ พร้อมทั้งยังช่วยแก้ไขฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมได้อย่างแท้จริงเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำโดยนำมาซึ่งความปลอดภัยของสังคม

## ๗. เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์

การเลือกตั้งเป็นสัญลักษณ์ของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้บริหารประเทศ และผู้แทนประชาชนเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รวมถึงการออกกฎหมายและนำเสนอปัญหาของประชาชนให้ฝ่ายบริหารรับทราบเพื่อนำไปแก้ไข อันเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชน

กระบวนการลงคะแนนมีความสัมพันธ์กับกระบวนการนับคะแนน อีกทั้งยังเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผลการเลือกตั้งจะเป็นเช่นไร ก็ขึ้นอยู่กับความสุจริตและความโปร่งใสในการลงคะแนนและนับคะแนนนั่นเอง ปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการนับคะแนนคือปริมาณบัตรเสียที่มีจำนวนมาก ก่อให้เกิดเป็นข้อถกเถียงถึงมาตรฐานในการวินิจฉัยบัตรเลือกตั้งว่าแบบใดจัดว่าเป็นบัตรเสีย แบบใดไม่จัดว่าเป็นบัตรเสีย เนื่องจากการวินิจฉัยบัตรเสียนั้น ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล และบางครั้งก็ส่งผลกระทบต่อผลการประกาศผลการเลือกตั้งในบางเขตอีกด้วย



ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ คอ.นธ. มีความเห็นว่าควรที่จะนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทยทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ มีข้อพิจารณาทั้งทางด้านกฎหมายทางด้านเทคโนโลยี และทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนข้อเสนอนำมาใช้ในการนำมาใช้ในประเทศไทย ดังนี้

### ๑. ข้อพิจารณาทางด้านกฎหมาย

การลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์สามารถที่จะจัดการการลงคะแนนและประชามติให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องตามหลักประชาธิปไตยได้ไม่น้อยไปกว่าการลงคะแนนแบบการใช้บัตรเลือกตั้ง เช่น มีการแยกระบบในการแสดงตนและระบบการบันทึกคะแนนออกจากกัน สามารถที่จะรักษาความลับในการลงคะแนนของผู้ลงคะแนนได้ และเทคโนโลยีในปัจจุบันยังมีความแม่นยำและถูกต้อง มีความน่าเชื่อถือได้ว่าผลคะแนนที่ประมวลออกมามีความเที่ยงตรงกับเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนน

และการที่จะนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ควรกำหนดหลักการพื้นฐานในเบื้องต้นว่า การเลือกตั้งตัวแทนทุกระดับที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ได้ และเมื่อรัฐธรรมนูญได้วางหลักการดังกล่าวไว้แล้ว กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้อง ทั้งนี้ ในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องพยายามให้ครอบคลุมถึงข้อถกเถียงและโต้แย้งด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทุกประเด็น ตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้มีความสงสัยในเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ สามารถพิสูจน์กลไกต่างๆ อันอาจจะเกิดจากตัวเครื่องในศาลได้

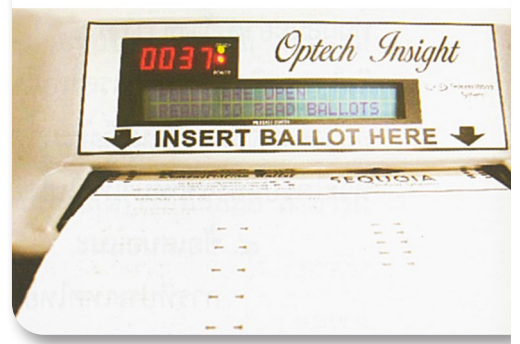
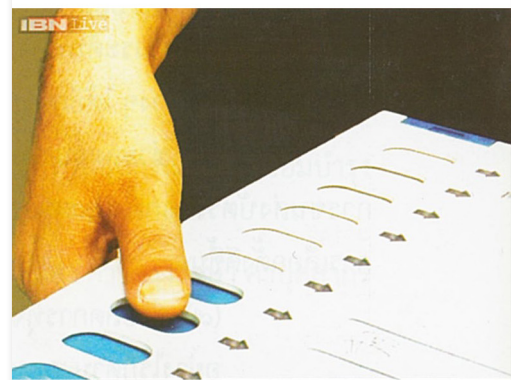
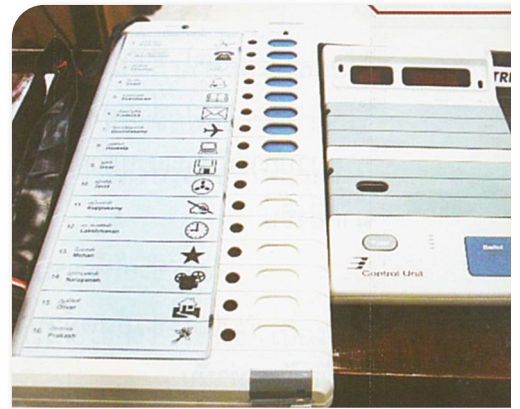
### ๒. ข้อพิจารณาทางด้านเทคโนโลยี

การลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Voting) คือ การนำเอาระบบ หรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีมาใช้ในการลงคะแนน ซึ่งครอบคลุมถึงการลงคะแนนที่ใช้ในการเลือกตั้งและการลงประชามติ (vote in election and referendum) อย่างไรก็ตาม การลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์มีรูปแบบที่หลากหลายซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบของเทคโนโลยีที่นำมาใช้ และมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น โดยรูปแบบของการลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์สามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ การลงคะแนนในหน่วยเลือกตั้ง และการลงคะแนนนอกหน่วยเลือกตั้ง

การนับคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ทำการนับคะแนนเสียง เครื่องมือในการนับดังกล่าวอาจจะใช้เทคโนโลยีได้หลายรูปแบบ เช่น OCR เป็นต้น เพื่อทำการนับคะแนนเสียง ถึงแม้ว่าการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์และการนับคะแนน อิเล็กทรอนิกส์เป็นขั้นตอนการเลือกตั้งคนละขั้นตอน แต่การนำเทคโนโลยีมาใช้อาจจะแยกขั้นตอน ทั้งสองขั้นตอนออกจากกัน เช่น การลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ แต่การนับคะแนนยังเป็นระบบนับคะแนนปกติ

หรืออาจจะให้ทั้งสองขั้นตอนรวมเป็นขั้นตอนเดียวกันก็ได้ เช่น เมื่อลงคะแนน คะแนนทั้งหมดจะเก็บไว้ที่เครื่องหรือส่วนกลาง แล้วให้เครื่องดังกล่าวทำการประมวลผลนับคะแนนให้ เป็นต้น

หากพิจารณาถึงประสบการณ์ การใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ (E-voting) ในการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าการนำเทคโนโลยีเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ (E-Voting) มาใช้อย่างกว้างขวาง เช่น ประเทศอินเดีย บราซิล เบลเยียม ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เอสโตเนีย และสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งการลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศ มีทั้งรูปแบบที่ผู้ลงคะแนนต้องไปแสดงตัวและลงคะแนน ณ หน่วยเลือกตั้งแล้ว (polling place e-voting) และรูปแบบการลงคะแนนทางไกลแบบอิเล็กทรอนิกส์ (remote e-voting) ที่ผู้ลงคะแนนสามารถลงคะแนนเสียงผ่านเครือข่ายการสื่อสารโดยเฉพาะเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยผู้ลงคะแนนจะต้องเข้าไปที่เว็บไซต์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดขึ้น เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าไปลงคะแนนได้ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (PC) เครื่องใดก็ได้ โดยผู้ที่ลงคะแนนจะต้องแสดงตนด้วยวิธีที่กำหนด เช่น ใช้รหัสที่ตนได้รับมา (e-vote password) เพื่อเข้าไปสู่ on-line ballot ที่มีรูปแบบคล้ายบัตรเลือกตั้งบนหน้าจอคอมพิวเตอร์ ผู้ลงคะแนนเพียงทำการลงคะแนน และยืนยันการลงคะแนน การลงคะแนนจะถูกส่งผ่านไปเก็บไว้ที่ election server นั้นๆ ทั้งนี้ นอกจากนี้ยังมีความพยายามที่จะใช้การลงคะแนนผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ด้วย



### ๓. ข้อพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการนำเอาเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในประเทศไทย คือ

(๑) ลดงบประมาณในการพิมพ์บัตรเลือกตั้ง ๘๐ ล้านฉบับ และลดขั้นตอนและเวลาที่ใช้ในการพิมพ์บัตรเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังจะช่วยลดปัญหาการจัดเก็บและทำลายบัตรเลือกตั้ง ลดปัญหาการพิมพ์บัตรเลือกตั้งปลอม ลดปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ที่ต้องนำมาใช้ทำกระดาษ เป็นต้น

(๒) ช่วยลดจำนวนบุคลากรโดยเฉพาะบุคลากรที่ใช้ในการนับคะแนนรวม และลดค่าเบี้ยเลี้ยงกรรมการประจำหน่วยลงได้ ๓-๔ คน



- (๓) ช่วยขจัดปัญหามาตรฐานในการวินิจฉัยบัตรเลือกตั้ง
  - (๔) ช่วยลดความเหนื่อยล้าของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการนับคะแนนภายหลังการสิ้นสุดการเลือกตั้ง ส่งผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
  - (๕) ช่วยให้การนับคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
  - (๖) ช่วยลดจำนวนบัตรเสีย เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกเฉพาะหมายเลขที่มี ผู้สมัครเท่านั้น
  - (๗) สามารถนำเอาเครื่องลงคะแนนมาใช้งานได้หลายครั้ง และรองรับการเลือกตั้งได้ หลายระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อีกทั้งยังสามารถนำมาใช้สำหรับการออกเสียงประชามติ ในเรื่องต่างๆ ได้อีกด้วย
  - (๘) ช่วยลดขั้นตอนและเวลาในการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ก่อนการเลือกตั้ง ลดปริมาณ การขนส่งบัตรเลือกตั้งและอุปกรณ์ ช่วยให้การบริหารจัดเก็บวัสดุ อุปกรณ์ และหลักฐานหลังการเลือก ตั้งดีขึ้น
  - (๙) ช่วยลดการทุจริตการเลือกตั้งได้
- อย่างไรก็ตาม การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเลือกตั้งนั้น ยังมีประเด็นที่จะต้องคำนึงถึง หลายประเด็น เช่น ความจำเป็นต้องมีการให้ความรู้ในการเลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้ประชาชน ทุกกลุ่มอย่างกว้างขวาง การขาดความโปร่งใส ความปลอดภัยในการลงคะแนนและการนับคะแนน แบบอิเล็กทรอนิกส์ ต้นทุนการลงทุนในการพัฒนาระบบดังกล่าว เป็นต้น โดยประเด็นดังกล่าวข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเลือกตั้ง และเปรียบเทียบกับข้อดี ต่างๆ ที่จะได้รับหลังจากที่นำเทคโนโลยีมาใช้

#### ๔. ข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศไทยจะนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้จริง คอ.นธ. เห็นว่า ควรมี การเตรียมความพร้อมและคำนึงถึงในเรื่องดังต่อไปนี้

##### ๔.๑ การสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ต้องมีการรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้มี สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกกลุ่ม ทุกระดับ จะต้องสร้างความเข้าใจ ทำความคุ้นเคยแก่ประชาชนผู้มีสิทธิ ออกเสียงเลือกตั้ง และมีการทดลองใช้งานเครื่องลงคะแนน โดยในระยะเริ่มแรกอาจทดลองนำมาใช้ กับการลงประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

##### ๔.๒ การดำเนินการอย่างโปร่งใส

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ระบบดังกล่าวมีความโปร่งใสมากที่สุด การพิมพ์บัตร ลงคะแนนหลังจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการลงคะแนนเสียงของตนเอง ก็เป็นทางออกหนึ่งในการเพิ่ม ความโปร่งใสของระบบ เพื่อให้ผู้ลงคะแนนเห็นหมายเลขหรือเบอร์ที่ตนเลือก และสามารถตรวจสอบ



ได้ ความโปร่งใสยังครอบคลุมไปถึงตัวระบบ ซึ่งรวมถึงตั้งแต่อุปกรณ์ (ฮาร์ดแวร์) และซอฟต์แวร์ที่นำมาใช้ จะต้องสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ การทดสอบระบบทั้งหมด รวมทั้งการได้รับรองจากหน่วยงานที่เป็นอิสระก็จะทำให้เทคโนโลยีดังกล่าวมีความโปร่งใสมากขึ้น

#### ๔.๓ การจัดหาควรดำเนินการโดยวิธีการ “เช่าใช้”

การจัดการเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ควรดำเนินการโดยวิธีการ “เช่าใช้” เนื่องจากเทคโนโลยีดังกล่าวมีราคาแพงและระบบมีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้งานและดูแลระบบเป็นอย่างดี ดังนั้น การจัดหาด้วยวิธี “เช่าใช้” จึงมีข้อดี ดังนี้

##### ด้านงบประมาณ

- ๑) ไม่ต้องเสียเวลาดำเนินการจัดซื้อ จัดหาระบบหรืออุปกรณ์และค่าซ่อมบำรุง ซึ่งใช้ระยะเวลาเป็นปี
- ๒) ค่าเช่าใช้รวมค่าใช้จ่ายด้านค่าเช่าเพลิง อะไหล่สิ้นเปลือง ค่าบำรุงรักษา ค่าบุคลากร การรับประกันการใช้งานทั้งหมดแล้ว
- ๓) ค่าใช้จ่ายการดูแลทรัพย์สินเป็นของผู้ให้เช่า

##### ด้านเทคโนโลยี

- ๑) ชีตความสามารถของเทคโนโลยีไม่มีข้อจำกัด ด้วยงบประมาณที่มี สามารถเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับภารกิจที่ต้องการใช้ ณ ห้วงเวลานั้นๆ
- ๒) สามารถปรับปรุงเทคโนโลยีให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาตามสัญญา
- ๓) ค่าเช่าใช้ได้บูรณาการในระดับมีศูนย์บัญชาการควบคุม สิ่งการที่ทันสมัย สามารถแก้ปัญหาได้ครบถ้วนทุกภารกิจ

##### ด้านบุคลากร

- ๑) ไม่มีปัญหาเรื่องทีมงาน หรือบุคลากรประจำการเหมือนระบบงานของรัฐ เพราะภาคเอกชนมีงบประมาณด้านค่าตอบแทน สวัสดิการดีกว่า และมีงบประมาณด้านการผลิตและพัฒนาบุคลากรอยู่ตลอดเวลา ทำให้ไม่มีปัญหาขาดแคลนบุคลากร
- ๒) ทีมงานและบุคลากรทั้งหมด เป็นผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ คำสั่งของรัฐ เจ้าหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจสูงสุดในภารกิจของตน



# บทที่ ๕

## ความมั่นคงแห่งรัฐ เศรษฐกิจ และสังคม

๑. ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
๒. ข้อเสนอเกี่ยวกับการตรากฎหมายยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธสงครามมามอบให้แก่ทางราชการ
๓. แนวทางที่จะสร้างความปรองดองของคนในชาติ
๔. การส่งเสริมการเผยแผ่หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา เพื่อสนับสนุนหลักนิติธรรม
๕. ๒๐ ปี ตึก สก.
๖. ยุกระดับการศึกษา พิระยานุเคราะห์มูลนิธิ



## ๑. ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

สถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบัน ถือเป็นสถานการณ์ที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง แม้ในระยะที่ผ่านมา ภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ได้มีความพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาตามกรอบนโยบายมาแล้วหลายฉบับ แต่สถานการณ์ความรุนแรงก็ยังปรากฏอยู่ ทั้งนี้ เพราะปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่จนถึงปัจจุบันเป็นผลมาจากเงื่อนไขที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน ทั้งในระดับบุคคล ระดับโครงสร้าง และระดับวัฒนธรรม

คอ.นช. ได้พิจารณา ศึกษา ติดตาม และวิเคราะห์สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว มีความเห็นว่าประเด็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องมีการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีเร่งด่วน คือ

๑) ปัญหาการขาดเอกภาพและความต่อเนื่องของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขปัญหา

๒) ปัญหาโครงสร้างการปกครองที่ทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแสดงออกซึ่งความต้องการในการกำหนดทิศทางและอนาคตของตนเองตลอดจนชุมชน

๓) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกเลือกปฏิบัติ

๔) ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๕) ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเรื่องอาวุธสงคราม

๖) ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน

๗) ปัญหาขาดแคลนการบริการด้านสาธารณสุขที่เพียงพอ

โดยมีกรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ

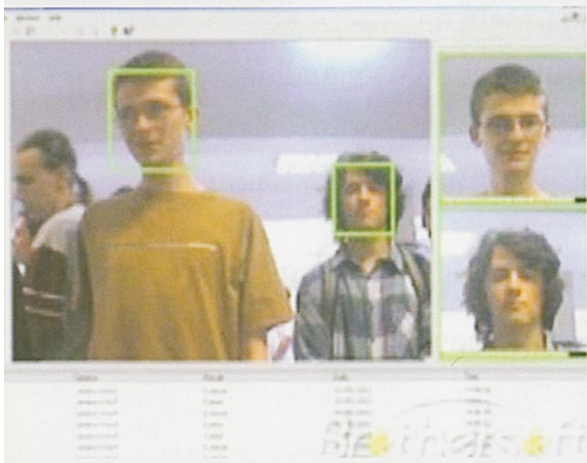
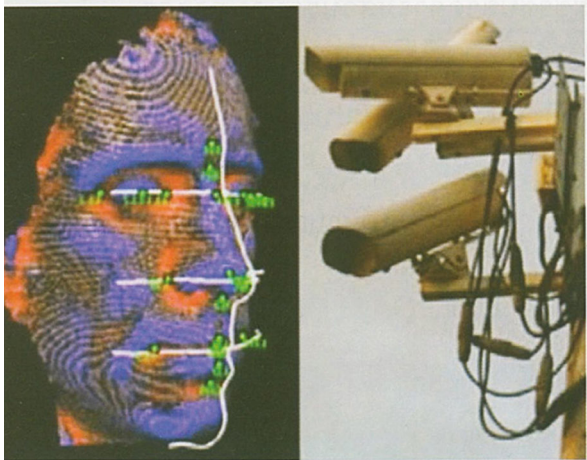
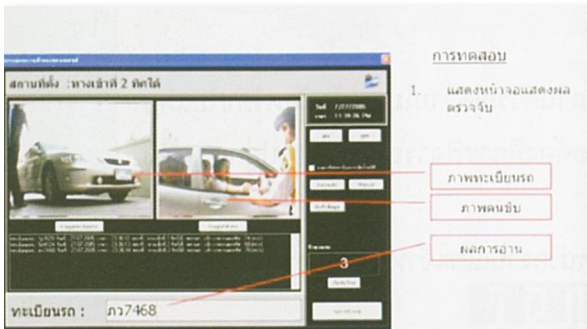
๑) การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อันเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนนั้น หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ควรน้อมนำแนวยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหลักรัฐประศาสนนโยบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหา

๒) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ นิติธรรม และเมตตาธรรม ยึดมั่นในแนวทางสันติวิธีที่เห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลาย ตลอดจนการให้เกียรติอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่



๓) โครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการจะต้องสนองตอบกับลักษณะเฉพาะทางอัตลักษณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชน และสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

๔) การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจะต้องคำนึงถึงมิติทางสังคมวัฒนธรรม เนื่องจากวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่บนครรลองของวัฒนธรรมแบบอิสลามและมลายูดังนั้น การแก้ไขปัญหาและพัฒนาด้านสังคม อาทิ การพัฒนาระบบการศึกษา หรือการรับบริการทางสาธารณสุขอื่นๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมดังกล่าวเป็นสำคัญ



**ข้อเสนอของ คอ.นธ.**

คอ.นธ. ได้เสนอให้รัฐบาลมีการดำเนินการตามแนวทาง ๗ ยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

**๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง : ให้มีคณะผู้บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหา**

ในอดีตที่ผ่านมาเป็นที่ชัดเจนว่า ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลยังไม่มีนโยบายภาพรวมที่ชัดเจนและต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาจึงจะเป็นไปตามนโยบายของแต่ละรัฐบาลที่จะเป็นผู้กำหนด เพื่อการแก้ไขถึงแม้ทุกรัฐบาลจะมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ การสร้างความสงบเรียบร้อยและสันติสุขให้เกิดขึ้น แต่ปรากฏว่านโยบายของรัฐบาลในแต่ละชุดมักจะมีลักษณะหรือแนวทางที่คล้ายกัน คือ การแก้ปัญหาโดยการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมากมายหลายสิบหน่วยงาน กล่าวคือ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจำนวน ๑๗ กระทรวง และ ๖๖ หน่วยงาน ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดจนแล้วว่ากรณีดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนในการแก้ไขปัญหา การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กัน แต่ละหน่วยงานต่างมุ่งเน้นแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้วยวิธีการใช้กำลังคนและกำลังงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากจำนวนตัวเลข



การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบัน มีจำนวนรวมกว่า ๑๖๑,๒๗๘ ล้านบาท แต่ผลของการที่ได้ทุ่มเททั้งกำลังคนและงบประมาณแผ่นดินลงไปยังอย่างมหาศาลดังกล่าว ไม่ได้ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยหรือสันติสุขในพื้นที่แต่อย่างใด แต่กลับทำให้มีจำนวนผู้เสียชีวิตเพิ่มมากขึ้น โดยมีจำนวนรวม กว่า ๕,๐๐๐ คน มีจำนวนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บกว่า ๘,๐๐๐ คน และมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเฉลี่ย ๒.๕ เหตุการณ์ต่อวัน ทั้งนี้ ถึงแม้สำนักงานสภาคความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี จะได้จัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ขึ้น เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภา ซึ่งเป็นนโยบายของประเทศที่มีเนื้อหาที่ค่อนข้างละเอียดและชัดเจน มีความเข้าใจในปัญหา ต้นเหตุของปัญหา และแนวทางในการแก้ไข ปัญหา แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลา หน่วยงานที่รับผิดชอบ และกรอบวิธีการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเอาไว้แต่ประการใด

ในเรื่องความเป็นเอกภาพนั้น การที่ในปัจจุบันมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะการมีหน่วยงานฝ่ายความมั่นคง คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีหน่วยงานทางฝ่ายพลเรือน คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดน ภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะพิจารณาเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ เป็นความพยายามของรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา ซึ่งถือว่าเป็นหลักการหรือแนวคิดที่ดี แต่ในทางปฏิบัตินั้น กลไกของกฎหมายดังกล่าวกลับไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และประธานกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ กพต. ก็ตาม แต่การทำงานก็ไม่สามารถมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวเท่าที่ควร เพราะคณะกรรมการชุดต่างๆ ดังที่กล่าวมาประกอบไปด้วยกรรมการซึ่งเป็นรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ส่งผลให้การประชุมของกรรมการอย่างพร้อมเพรียงกัน เพื่อกำหนดนโยบายแทบจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากมีการประชุมก็จะส่งตัวแทนมาประชุมแทน และตัวแทนก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง

ดังนั้น รัฐบาลควรปรับปรุงหรือบูรณาการหน่วยงานที่รับผิดชอบให้มีความเป็นเอกภาพ และความต่อเนื่องในการบริหารจัดการทางการเมืองการปกครองภายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายในกำหนด ๓ ปี ก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และเป็นช่วงเวลาที่ จะปฏิบัติตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ด้วยการสรรหาและแต่งตั้ง “คณะผู้บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบใน



การปฏิบัติหน้าที่ของ คอ.บต. และรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และบริหารราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งนายอำเภอภายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย เลขาธิการ คอ.บต. เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร มีรองเลขาธิการ คอ.บต. เป็นผู้ช่วยบริหารและปฏิบัติงานในระดับจังหวัด และมีกรรมการอื่นอีกในจำนวนที่เหมาะสมเป็นผู้ช่วยบริหารและปฏิบัติงานในแต่ละอำเภอ

๑) วิธีการได้มา การแต่งตั้งคณะผู้บริหารฯ ให้มีคณะกรรมการสรรหาฯ จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่สรรหาผู้บริหารฯ จากบัญชีคณะบุคคลที่สมัครหรือเสนอบัญชีรายชื่อเข้ามาเป็นทีม ทั้งนี้ ในการสรรหานั้น จะต้องจัดให้แต่ละทีมได้มีการแสดงวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องหรือเป็นไปตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ด้วย

๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม คณะผู้บริหารฯ จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี มีความจริงใจในการแก้ไขปัญหา มีความเสียสละ มีเวลาในการทุ่มเททำงานในพื้นที่ได้เต็มเวลา สามารถเข้ากับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี มีความเมตตา มีทัศนคติ บุคลิกภาพ และพฤติกรรมในเชิงสันติ ควรมีอายุระหว่าง ๔๐ - ๕๐ ปี นอกจากนี้ จะต้องไม่มีที่มาหรือมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง

๓) อำนาจหน้าที่และรูปแบบในการบริหารงาน คณะผู้บริหารฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ คอ.บต. และรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และบริหารราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดฯ และนายอำเภอภายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ โดยให้คณะรัฐมนตรีออกเป็นระเบียบคณะรัฐมนตรีเพื่อมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่และบริหารภายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้แก่คณะผู้บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยให้คณะผู้บริหารฯ มีการบริหารงานในลักษณะการทำงานเป็นทีม มีความเป็นอิสระในการบริหารงานโดยให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงาน รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

## **๒. ยุทธศาสตร์ด้านการปกครองและการบริหารราชการ : ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง**

โดยที่สาเหตุของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหนึ่งมาจากโครงสร้างทางสังคม หรือการจัดองค์กรทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนกฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่นและไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โครงสร้างในปัจจุบันยังมีรูปแบบที่ทำให้ประชาชนขาดพื้นที่ทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแสดงออกซึ่งความต้องการในการกำหนดทิศทางการและอนาคตของตนเองตลอดจนชุมชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น และยังมีรูปแบบเดียวกันกับที่ใช้ในทุกพื้นที่ของประเทศ

ควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ควบคู่ไปพร้อมกับการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว จะต้องมีหลักการเพื่อให้การบริหารราชการในแต่ละจังหวัด ชายแดนภาคใต้มีรูปแบบการปกครองที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด และมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริงในรูปแบบการปกครองเช่นเดียวกัน กับ “กรุงเทพมหานคร” หรือ “เมืองพัทยา” ที่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ เพื่อให้การบริหารราชการในแต่ละจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหมาะสมและคล่องตัวสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้โดยสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ศาสนา และวัฒนธรรมของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากยิ่งขึ้น



### ๓. ยุทธศาสตร์ด้านการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม : ให้มีคณะทำงานชุดพิเศษเพื่อคลี่คลายคดีที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑) ให้มี “คณะทำงานชุดพิเศษ” ขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วย นักกฎหมายที่มีความรู้ความสามารถ มีเวลาเพียงพอ อาจจะเป็นผู้ที่เกษียณอายุราชการแล้ว เช่น อดีตพนักงานอัยการ ชั้นผู้ใหญ่ อดีตนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรืออดีตเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ และมีคณะกรรมการในแต่ละจังหวัดซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในปัจจุบัน ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม และคลี่คลายคดีความที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ค้างคาอยู่ในปัจจุบันให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

๒) ให้มีการพิจารณายกเลิกกฎหมายความมั่นคงที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ เช่น การยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ พร้อมทั้งนำบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้แทนอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีมาตรการที่ให้โอกาสผู้หลงผิดได้แก้ไขตนเองเพื่อกลับคืนสู่สังคมได้ในขณะเดียวกันก็จะดำเนินการอย่างจริงจังกับผู้กระทำผิดที่มีเจตนาจงใจให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงด้วย

# แสงสว่างส่องทาง แสงสว่างส่องใจ

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้



คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (ค.อ.น.ช.)

**๔. ยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน : นำเทคโนโลยี RFID มาใช้ในการตรวจสอบอัตลักษณ์ของยานพาหนะ และการเพิ่มแสงสว่างในพื้นที่ตามแนวคิด “แสงสว่างส่องทาง แสงสว่างส่องใจ”**

จากสถิติข้อมูลการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ส่วนใหญ่ผู้ก่อความไม่สงบมักจะเลือกใช้พื้นที่บนท้องถนนหรือสองข้างถนนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในการก่อเหตุความรุนแรงต่าง ๆ ได้แก่ การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร การลอบวางวัตถุต้องสงสัย และการเขียนหรือฉีดยกข้อความสัญลักษณ์ต่าง ๆ บนท้องถนน ซึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีเครือข่ายถนนที่ยานพาหนะสามารถเคลื่อนที่ผ่านได้ความยาวกว่า ๔,๐๐๐ กิโลเมตร ส่งผลทำให้การดูแลเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชน รวมทั้งสถานที่ที่มีความสำคัญต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และมีประสิทธิภาพสูงเข้ามาช่วยในการป้องกันและดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนทำงานให้มากขึ้นและอย่างจริงจัง ดังนั้น ค.อ.น.ช. จึงได้เสนอให้มีการนำเทคโนโลยี RFID มาใช้ในการตรวจสอบอัตลักษณ์ของยานพาหนะ และการเพิ่มแสงสว่างในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

๑) ให้กรรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดให้รถยนต์หรือยานพาหนะทุกชนิด



มีการติดตั้งเทคโนโลยี RFID เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของรถยนต์หรือยานพาหนะแต่ละคัน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับเลขทะเบียนรถยนต์ เลขตัวถัง เลขเครื่องยนต์ สี ยี่ห้อ รุ่น วันหมดอายุของทะเบียน และสถานที่ออกทะเบียน

๒) นำเทคโนโลยี RFID มาใช้กับจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มากขึ้น โดยใช้งานร่วมกับระบบ CCTV ชนิดพิเศษ ที่สามารถจดจำใบหน้าบุคคลต้องสงสัย และเครื่องตรวจค้นวัตถุต้องสงสัยหรือสารเสพติด โดยเฉพาะในจุดตรวจหรือจุดสกัดที่สำคัญที่จะมุ่งหน้าเข้าสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น บริเวณจังหวัดชุมพร เป็นต้น หรือบริเวณทางเข้าออกย่านชุมชนสำคัญ และจุดเสี่ยงต่าง ๆ ภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ เพื่อช่วยป้องกันและสกัดกลุ่มผู้ก่อเหตุในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓) เพิ่มแสงสว่างในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแนวคิด “แสงสว่างส่องทาง แสงสว่างส่องใจ” โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ตลอด ๒ ข้างถนนสายหลักที่ประชาชนใช้สัญจร ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ CCTV ของฝ่ายความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และทำให้เจ้าหน้าที่และประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น โดยไฟฟ้าที่ให้แสงสว่างดังกล่าว ควรใช้ระบบพลังงานแสงอาทิตย์ที่สามารถเปิดปิดอัตโนมัติ มีการติดตั้งที่สะดวก และติดตั้งได้ทุกสภาพพื้นที่

#### ๕. ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเรื่องอาวุธสงคราม

- ๑) กำหนดประเภท “อาวุธสงคราม” โดยทำบัญชีไว้
- ๒) กำหนดเวลา “ผู้ครอบครอง” ให้นำมามอบให้ทางราชการ
- ๓) ถ้านำมามอบตามกำหนด ไม่มีความผิด
- ๔) กำหนดค่าชดเชยให้ตามความเป็นธรรม
- ๕) ถ้าเกินกำหนดเวลา ถ้ามีอาวุธสงครามอยู่ในครอบครอง ให้มีโทษหนัก
- ๖) ถ้าใช้อาวุธสงครามก่ออาชญากรรม ให้ลงโทษประหารชีวิต

#### ๖. ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา

๑) การพัฒนาการศึกษาต้องไม่กำหนดจากข้างบนลงข้างล่าง แต่ต้องกำหนดจากข้างล่างขึ้นข้างบน ไม่เน้นแค่ใบปริญญา แต่เน้นให้ผู้เรียนสามารถจบออกมาแล้วประกอบอาชีพได้ ต้องสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม และต้องสนับสนุนการศึกษาของเด็กในโรงเรียนปอเนาะ รวมทั้งควรมีการอบรมหรือให้ความรู้แก่บุคลากรทางการศึกษาในพื้นที่ด้วย

๒) ควรมีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อเน้นการปลูกฝังให้เด็กเป็นคนดี และให้การศึกษาด้านความรู้ ศาสนา และวัฒนธรรม

๓) ควรมีนโยบายหรือสนับสนุนโครงการที่จะเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่างให้เกิดการยอมรับและเห็นคุณค่าในการอยู่ร่วมกัน ท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะการทำให้เยาวชนทั่วประเทศมีความเข้าใจ มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ดังเช่นโครงการ ที่มีการดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น โครงการสานใจไทย สู่ใจใต้ หรือโครงการค่ายเยาวชน PNYC เป็นต้น



### ๗. ยุทธศาสตร์ด้านการบริการสาธารณสุข

ควรจัดให้มีการบริการทางด้านสาธารณสุขให้มากเพียงพอกับปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ โดยการเพิ่มหน่วยพยาบาลและเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ทั้งนี้ ต้องมีการวางมาตรการในการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพ มีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และมีการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยที่ดี เพื่อเป็นการป้องกันโรคและเสริมสร้างร่างกายให้สมบูรณ์แข็งแรง

## ๒. ข้อเสนอเกี่ยวกับการตรากฎหมายยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธสงครามมามอบให้แก่ทางราชการ



คอ.นธ. ได้มีการจัดเสวนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง อาวุธสงคราม และการยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธสงครามมามอบให้แก่ทางราชการ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๐๐ น. ณ Executive ๑ โรงแรมรามาร์คเด็นส์ ซึ่งการเสวนาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ คอ.นธ. ได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันได้มีผู้ครอบครองอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ทั้งที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาตอย่างชัดเจน เช่น อาวุธสงคราม หรืออาวุธที่มีประสิทธิภาพในการทำลายสูง และในขณะเดียวกันก็มีการนำอาวุธดังกล่าวไปใช้ในทางผิดกฎหมายหรือก่ออาชญากรรมจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากการรายงานข่าวของสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ในแต่ละวัน



หากจะพิจารณาถึงจำนวนคดีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็จะพบว่า ในช่วงระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา ได้มีแนวโน้มการจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ ปี ๒๕๕๓ มีจำนวน ๑๙,๓๗๑ ราย ปี ๒๕๕๔ มีจำนวน ๒๔,๘๔๙ ราย และปี ๒๕๕๕ มีจำนวน ๒๙,๘๔๙ ราย และสำหรับปี ๒๕๕๖ ระหว่างเดือน มกราคม ถึง มีนาคม ๒๕๕๖ มีการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนแล้ว จำนวน ๘,๔๐๒ ราย อย่างไรก็ตาม ผลของการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ที่มากขึ้น ได้ส่งผลทำให้สถิติคดีอาญาที่มีการใช้อาวุธปืนในการกระทำความผิดตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ถึง ๒๕๕๕ มีสถิติลดลงตามลำดับ กล่าวคือ ปี ๒๕๕๓ จำนวน ๓,๐๙๙ คดี ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๒,๖๔๑ คดี ปี ๒๕๕๕ จำนวน ๑,๗๘๙ คดี

จากตัวเลขสถิติดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่า หากภาครัฐมีมาตรการที่จะทำให้ปริมาณอาวุธปืนในสังคมไทยลดน้อยลง ก็จะทำให้สถิติคดีที่มีการใช้อาวุธปืนกระทำความผิดลดน้อยลงตามไปด้วย ซึ่งมาตรการของรัฐที่จะนำมาใช้เพื่อลดปริมาณอาวุธปืนดังกล่าวนี้ อาจเลือกใช้ได้หลายมาตรการ หรือจะทำทุกมาตรการไปพร้อมกัน เช่น มาตรการจำกัดการอนุญาตผลิตอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ตามพระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธปืนของเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือมาตรการการควบคุมการค้าอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๒๔ ถึง ๓๗ หรือมาตรการการเข้มงวดกวดขันของฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันและปราบปรามหรือจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ เป็นต้น

ซึ่งนอกจากมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วนั้น คอ.นธ. ได้พิจารณาเห็นว่า มาตรการในการตรากฎหมายว่าด้วยการยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาต มามอบให้แก่ทางราชการดังกล่าว ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายในการลดจำนวนอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลทั่วไป อันจะช่วยทำให้สถิติคดีอาญาที่มีการใช้อาวุธปืนในการกระทำความผิดหรือการออกก่ออาชญากรรมด้วยอาวุธปืนลดน้อยลง และสังคมมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดและคิดที่จะกลับใจนำอาวุธปืนมามอบคืนให้แก่ทางการได้

ดังนั้น เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา คอ.นธ. จึงได้มีข้อเสนอไปยังรัฐบาลว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเพื่อป้องกันการประกอบอาชญากรรมในสังคม สมควรที่รัฐบาลจะได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการยกเว้นความผิดอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาต มามอบให้แก่ทางราชการ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป



และหากจะย้อนกลับไปดูในอดีตที่ผ่านมา ว่าเคยมีการตรากฎหมายในลักษณะเดียวกันมาแล้วหรือไม่ ก็เห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาเคยมีการตรากฎหมายในลักษณะเดียวกันมาแล้ว และได้ผลตอบรับในทางที่ดี เช่น

๑) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๑

๒) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐

๓) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๘

๔) พระราชบัญญัติยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาต มามอบให้แก่ทางราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕

๕) พระราชบัญญัติยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาต มามอบให้แก่ทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๖

นอกจากนี้ ในสมัยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด หรือยุทธภัณฑ์ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาต มามอบให้แก่ทางราชการ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ แต่ด้วยเหตุที่มีการยุบสภา ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงไม่ได้รับการพิจารณา และเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด

ทั้งนี้ ข้อเสนอของ คอ.นธ. ที่ได้เสนอต่อรัฐบาล ก็จะมีหลักการที่คล้ายคลึงกับกฎหมายยกเว้นความผิดในอดีตดังกล่าว กล่าวคือ มีหลักการเกี่ยวกับ

๑) การกำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาต เพื่อนำมามอบให้ทางราชการ โดยอาจกำหนดให้เวลา ๖๐ วัน หรือ ๙๐ วัน ก็ได้ ตามแต่เหมาะสม ซึ่งกฎหมายในอดีต บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ จะกำหนดให้เวลา ๖๐ วัน ส่วนกฎหมายยกเว้นความผิด ปี ๒๕๓๕ และ ๒๕๔๖ กำหนดให้เวลา ๖๐ วัน

๒) หากบุคคลใดได้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดมามอบให้ทางราชการ ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้นั้นได้รับยกเว้นจากความผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์



นอกจากนี้ อาจจะมีการกำหนดค่าชดเชยให้ตามความเป็นธรรม แล้วแต่กรณีก็ได้ ทั้งนี้ แม้กฎหมายในอดีตที่ผ่านมา เช่น กฎหมายยกเว้นฯ ปี ๒๕๓๕ และปี ๒๕๔๖ จะกำหนดให้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นำมาส่งมอบ ทางราชการไม่จำต้องชดใช้ราคา และให้ตกเป็น ของแผ่นดินก็ตาม แต่ คอ.นธ. เห็นว่า เพื่อเป็นการจูงใจและความเป็นธรรมในบางกรณี อาจจะต้องให้มีการกำหนดค่าชดใช้ราคาก็ได้ ซึ่งกฎหมายในอดีตก็เคยกำหนดค่าชดใช้ราคาให้

ดังจะเห็นได้จากการติดตามข่าวเมื่อต้นปีที่ผ่านมา มีการรายงานข่าวว่า ที่ประเทศเม็กซิโก รัฐบาลได้มีโครงการ “อาสาปลดอาวุธเพื่อความสงบสุขในครอบครัว” ขึ้น เพื่อหวังลดเหตุรุนแรงจากการใช้ปืนหรือลดจำนวนคดีอาชญากรรมในประเทศ หลังจากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ปัญหายาเสพติด และความรุนแรงจากการใช้อาวุธปืน มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในเม็กซิโก โดยโครงการดังกล่าว กำหนดแรงจูงใจโดยให้นำอาวุธปืน มาแลกเปลี่ยนเป็นเงินและสิ่งของ เช่น คอมพิวเตอร์แท็บเล็ต และจักรยานเป็นสิ่งตอบแทน เป็นต้น

๓) ถ้าเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากบุคคลใดมีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาตไว้ในความครอบครอง หรือมีการนำไปใช้ก่ออาชญากรรม จะต้องได้รับโทษตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่

- มาตรา ๗๘ วรรคสาม ผู้ใดใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด นอกจากที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๕๕ (อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่นายทะเบียน ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้) ในการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๘ มาตรา ๓๑๓ มาตรา ๓๓๗ มาตรา ๓๓๙ หรือมาตรา ๓๔๐ ต้องระวางโทษจำคุก ตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

๔) กำหนดให้การส่งมอบและการรับมอบอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศกระทรวง

๕) กำหนดให้กฎหมายฉบับดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ ที่ถูกจับกุมหรือตกเป็นผู้ต้องหาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและอยู่ในระหว่างการสอบสวน หรือระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุด

คอ.นธ. มีความเชื่อว่า การตรากฎหมายว่าด้วยการยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำ อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาต มามอบให้แก่ทางราชการดังกล่าว จะเป็นวิธีหนึ่งที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการลดจำนวนอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลทั่วไป และเป็นการเปิดโอกาส ให้ผู้กระทำความผิดและคิดที่จะกลับใจนำอาวุธปืนมามอบคืนให้แก่ทางการ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการนิรโทษกรรม ซึ่งเป็นวิธีการที่สังคมหรือยกโทษในความผิดของบุคคลที่ได้กระทำไปแล้ว



ด้วยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายเพื่อยกเว้นความผิดหรือโทษไม่ว่าจะเป็นโทษทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย ซึ่งอาจรวมถึงโทษทางปกครองด้วย

อนึ่ง มาตรการในการตรากฎหมายว่าด้วยการยกเว้นความผิดทางอาญาให้แก่ผู้นำอาวุสปีนา มามอบให้แก่ทางราชการดังกล่าว ได้มีการนำมาใช้อีกครั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งได้มีคำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง ให้ผู้มีอาวุสปีน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่สำหรับใช้เฉพาะแต่การสงครามนำส่งมอบ โดยกำหนดให้ ผู้ที่มีอาวุสปีน ดังกล่าว นำมามอบให้นายทะเบียนท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุสปีน ภายในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ และต่อมามีการขยายระยะเวลาในการนำส่งมอบออกไปจนถึงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ ๕๙/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง ขยายระยะเวลา การนำส่งมอบอาวุสปีน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่สำหรับใช้เฉพาะแต่การสงคราม ซึ่งผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวไม่ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยอาวุสปีนฯ ทั้งนี้ คำสั่งดังกล่าวมิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุสปีนฯ ที่ถูกจับกุมหรือ ตกเป็นผู้ต้องหาหรือเป็นจำเลยก่อนวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และอยู่ในระหว่างการสอบสวน หรือระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุด ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ ๕๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง กำหนดให้ผู้กระทำความผิดในบางกรณีที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๕๗

คอ.นธ. มีความเห็นว่า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดและคิดที่จะกลับใจนำอาวุสปีน มามอบคืนให้แก่ทางราชการมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้การรักษาความปลอดภัยและการป้องกันการก่ออาชญากรรมในระยะยาวประสบผลสำเร็จ สมควรที่ คสช. จะขยายกำหนดระยะเวลาให้ ผู้ที่มีอาวุสปีนฯ นำมามอบให้นายทะเบียนท้องที่ออกไปอีก ซึ่งอาจจะกำหนดให้นำมามอบให้แก่ นายทะเบียนท้องที่ภายในกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันที่มิคำสั่ง นอกจากนี้ อาจจะมีการกำหนดค่าชดเชย ให้ตามความเป็นธรรม เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการนำอาวุสปีนมามอบคืนมากยิ่งขึ้นด้วยก็ได้

### ๓. แนวทางที่จะสร้างความปรองดองของคนในชาติ

นับแต่ที่นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้แถลงเมื่อวันศุกร์ที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เสนอแนวทางเพื่อหาทางออกให้กับประเทศ โดยมีแนวความคิดที่จะเปิดเวทีการระดมความคิดเห็น ด้วยการเชิญชวนตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ มาร่วมโต๊ะพูดคุย ออกแบบประชาธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็ได้เริ่มปรากฏขึ้นในทางปฏิบัติ โดยมีการประชุมสภาปฏิรูปนัดแรก เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งการที่รัฐบาลเดินหน้าหารือและพูดคุยในครั้งนี้

นิติธรรม

นิติธรรม



สันติธรรม ยุติธรรม

ยุติธรรม

ถือเป็นความพยายามและความตั้งใจที่ดี ทั้งที่ทราบดีว่าไม่ใช่เรื่องง่ายในการที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ร้าวลึกของสังคมไทยได้ จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ท้ายที่สุดผลอาจจบลงด้วยการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ก็ตาม

ประธาน คอ.นธ. เป็นบุคคลหนึ่งที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมหารือและแสดงความคิดเห็นในเวทีดังกล่าว แต่โดยเหตุที่พิจารณาเห็นว่าเวทีหรือวงสนทนามีลักษณะเป็นเวทีการเมืองโดยจะประกอบด้วยบุคคลที่มีความเกี่ยวพันในทางการเมือง ไม่ใช่วงสนทนาของผู้อาวุโสของบ้านเมืองที่ปลอดจากการเมืองมาร่วมด้วยช่วยกันคิดเพื่อหาทางออกให้แก่บ้านเมืองเป็นกลุ่มที่ปรึกษาอาวุโสที่ไม่มีความเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวพันในทางการเมืองในพรรคการเมืองต่างๆ จึงไม่ได้ตอบรับและเข้าร่วมอย่างใดก็ตาม ในฐานะประชาชนคนไทยคนหนึ่งที่มีความห่วงใยต่อบ้านเมือง และปณิธานที่ยึดถือแน่วแน่ตั้งแต่เมื่อตอนอายุครบ ๖๐ ปี ที่ว่าจะ **“ทิ้งการเมือง แต่ไม่ทิ้งบ้านเมือง”** จึงได้มีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนวทางที่จะสร้างความปรองดองของคนในชาติต่อรัฐบาลในการที่จะร่วมด้วยช่วยกันหาทางออกให้กับประเทศ ภายใต้อำนาจ ๓ ประการ ได้แก่ **“หลักนิติธรรม หลักยุติธรรม และหลักเมตตาธรรม”** ดังนี้

### ๑. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้ง ต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ สำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญหลายประการ อาทิ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ หลักกฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ หลักกฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย หรือหลักห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต



กล่าวโดยสรุป ก็คือ กฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นต้องมีหลักไว้ให้ยึด หากกฎหมายออกนอกหลักแม้จะเป็นกฎหมายก็ไม่ใช่กฎหมายอยู่ดี ดังนั้น การออกกฎหมาย การใช้การบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ต้องอยู่ภายใต้หลักยึดนี้ ซึ่งก็คือ หลักนิติธรรม หากออกนอกหลักก็ไม่มีผลใช้บังคับ และประการสำคัญ หลักนิติธรรม คือ หลักที่ใช้กำกับดูแลตรวจสอบอำนาจอันไม่ชอบธรรมของรัฐสภาและฝ่ายบริหารและเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาตุลาการซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ ฝ่าย รวมทั้งรัฐธรรมนูญเองก็ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

ฉะนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ออกเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เท่านั้น ถ้าหากจะเปรียบเทียบกับถนน ก็จะมีช่องจราจรสำหรับรถแล่นไว้เพียง ๓ ช่องทางหรือ ๓ เลนเท่านั้น การกำหนดโครงสร้างหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐธรรมนูญ ควรอยู่ภายใต้อำนาจ ๓ อำนาจดังกล่าวเท่านั้น การกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอื่นๆ ก็จะต้องมีความยึดโยงกับ ๓ อำนาจนี้ โดยเฉพาะองค์กรอิสระที่มีการใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในขณะเดียวกันโดยไม่ยึดโยงกับอำนาจใดๆ ในระบอบประชาธิปไตย เท่ากับเป็นการสถาปนาอำนาจที่ ๔ ขึ้นมา ซึ่งน่าจะเป็นการไม่ถูกต้อง

ตามหลักนิติธรรมนั้น บ้านเมืองต้องปกครองโดยกฎหมาย และกฎหมายที่ใช้ปกครองต้องเป็นกฎหมายที่ดีและมีความเป็นธรรม **คำว่ากฎหมายที่ดี คือ กฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม** กฎหมายนั้นต้องให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ หากกฎหมายฉบับใดออกมาขัดต่อหลักการดังกล่าว คือ ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ หรือกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องความสัมพันธ์หรือนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกันแต่กลับไปบัญญัติให้มีโทษทางอาญา และในปัจจุบันก็มีอยู่หลายฉบับที่กำหนดให้มีโทษอาญา เช่น การกำหนดให้การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา หรือการออกเช็คโดยไม่มีเงินพอชำระหนี้ตามเช็คมีความผิดอาญา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้เรื่องที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การกำหนดให้การชำระภาษีล่าช้าหรือการต่ออายุใบอนุญาตล่าช้า เป็นความผิดอาญา เป็นต้น ซึ่งการกำหนดโทษอาญาในลักษณะดังกล่าว ถือเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร จึงเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม กรณีการออกกฎหมายเพื่อให้มีผลย้อนหลังเป็นการออกกฎหมายโดยคณะรัฐประหารหรือองค์กรที่ไม่ได้มีที่มาจากประชาชน หรือการออกกฎหมายเพื่อเอาผิดกับบุคคลซึ่งไม่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดของบุคคลอื่นก็เช่นเดียวกัน ล้วนแล้วแต่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกและแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม



โดยเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีมาตราที่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมเสียเอง เช่น บทบัญญัติในมาตรา ๒๓๗ ที่บัญญัติให้การกระทำความผิดของบุคคลคนเดียวนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองทั้งพรรคและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่เป็นกรรมการบริหารพรรคด้วย แม้บุคคลนั้นจะไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม หรือบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๙ ที่บัญญัติให้การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ได้รับความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แม้จะกระทำต่อไปในอนาคตก็มีการรับรองไว้ล่วงหน้าแล้วว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างยิ่ง และในหลายมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีความสับสนที่สุด กล่าวคือบางมาตราก็ให้ความเคารพนับถือในหลักนิติธรรมอย่างมาก เช่นในหลายมาตราก็ทำลายหลักนิติธรรมเสียเอง จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขหรือปรับปรุงใหม่โดยวิถีทางประชาธิปไตย

## ๒. หลักความยุติธรรม

ในที่นี้หมายความว่า “กระบวนการยุติธรรม” ได้แก่บทบัญญัติในมาตรา ๓ การบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรมที่ให้ความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรม รวมทั้งการสร้าง ความสมานฉันท์ในสังคม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา กระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยนั้นหากพิจารณาแล้วจะพบว่ามีความสำคัญ ๒ ประการ คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมของคนกลุ่มต่างๆ และปัญหาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยอาจเกิดขึ้นด้วยสาเหตุที่สำคัญๆ อย่างน้อย ๓ ประการ คือ

**ประการที่ ๑ ระบบกฎหมายไทยนำโทษทางอาญามาใช้เกินความจำเป็น** ดังจะเห็นได้จากจำนวนกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญามีมากกว่า ๓๐๐ ฉบับ ทั้งๆ ที่เป็นประเด็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรงหรือมีผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก อาทิ “คดีเช็ค” ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบทางอาญา หากกระทำการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดนอกเหนือจากความรับผิดชอบทางแพ่งตามปกติ หรือ “คดีหมิ่นประมาท” ซึ่งในช่วงหลังได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดี ทั้งทางแพ่งและทางอาญากับสื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป เพื่อปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นหรือถ้อยแถลงที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างไม่สมเหตุผล ซึ่งข้อพิพาทต่างๆ ดังกล่าวน่าจะสามารถใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ระงับข้อพิพาทได้

**ประการที่ ๒ การเน้นวิธีลงโทษทางอาญาด้วยการจำคุก** เมื่อพิจารณาเฉพาะกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาพบว่า ส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงในการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการจำคุกมากกว่าการลงโทษด้วยการปรับกักขัง หรือการให้ทำงานบริการสังคมตามนานาอารยประเทศที่ใช้กัน ซึ่งผลกระทบของการเน้นการลงโทษด้วยการจำคุกที่มากเกินไปย่อมทำให้รัฐมีต้นทุนสูงในกระบวนการ



ยุติธรรมทางอาญา เกิดปัญหานักโทษล้นคุก ต้องสร้างเรือนจำหรือว่าจ้างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เพิ่มขึ้น และผู้กระทำความผิดต้องสูญเสียเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียงโอกาสในการประกอบอาชีพและโอกาสในการแก้ไขปรับปรุงตนเอง ทั้ง ๆ ที่ในหลายกรณีการกระทำความผิดนั้นไม่มีลักษณะในเชิงอาชญากรรมที่ร้ายแรงต่อสังคม และในหลายกรณีมีการดำเนินคดีโดยผิดพลาดหรือผิดตัวซึ่งภายหลังได้หลุดพ้นจากคดีแต่ความเสียหายอย่างใหญ่หลวงได้เกิดขึ้นแล้ว

**ประการที่ ๓ ปัญหาจากการกำหนดโทษปรับ** โดยที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลลงโทษปรับ ถ้าไม่ชำระจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ” นั้นเป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้ที่กระทำความผิดส่วนใหญ่คือ ผู้ที่มีปัญหาทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือความผิดเกี่ยวกับกฎหมายจราจรที่มีการกำหนดฐานความผิดเล็กๆ น้อยๆ ได้กำหนดโทษปรับไว้ในอัตราสูงเกินกว่าเหตุ ทำให้ประชาชนไม่เป็นมิตรกับตำรวจ

ปรากฏการณ์สะท้อนความผิดปกติของกระบวนการยุติธรรมที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่ง ก็คือ จากข้อมูลสถิติจำนวนผู้ต้องขังเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ นั้น มีจำนวน ๒๔๘,๒๖๓ คน โดยที่ความจุปกติของเรือนจำจำนวน ๑๔๐ แห่งทั่วประเทศ สามารถที่จะรองรับผู้ต้องขังได้เพียง ๑๖๐,๐๐๐ คน เท่านั้น และเกือบทั้งหมดหรือเกินร้อยละ ๙๐ ของผู้ต้องขังเป็นคนจน ในจำนวนนี้มีผู้ถูกขังก่อนตัดสินคดี ๕๐,๐๐๐ คน ส่วนหนึ่งเพราะไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว นอกจากนี้ ยังมีผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาแล้ว แต่ไม่มีเงินเสียค่าปรับจึงต้องจำขังแทน

นอกจากนี้ ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมของไทยยังมีปัญหาหลายมาตรฐาน โดยส่วนใหญ่มีสาเหตุเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายโดยผู้ที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเลือกที่จะใช้อำนาจหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่แตกต่างกัน จนทำให้เกิดความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรฐานที่แตกต่างกัน เช่น กฎหมายฉบับเดียวกันแต่มีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ถ้าผู้ต้องขังมีฐานะทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน

จากกรณีตัวอย่างที่ยกขึ้นมาดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไข และอาจกล่าวได้ว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายหลายมาตรฐานถือเป็นเรื่องที่น่ากังวลอย่างยิ่งและเป็นสิ่งที่ค้างคาใจของสังคม และส่งผลทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เกิดความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ ดังคำกล่าวที่ว่า **“ความยุติธรรมไม่มี ความสามัคคีไม่เกิด”** นั้นเอง

### ๓. หลักเมตตาธรรม

**“เมตตาธรรมค้ำจุนโลก”** ภาษิตบทนี้เป็นบทที่ได้ยินได้ฟังกันมาจนคุ้นหู เมตตา หมายถึงความรัก ความปรารถนาดี อยากให้คนอื่นมีความสุข มีจิตอันแผ่เมตตา คิดทำประโยชน์แก่มนุษย์และสัตว์ทุกถ้วนหน้า ดังนั้น หลักเมตตาธรรมจึงเป็นหลักการอีกประการหนึ่งที่จะช่วยสร้าง



ความสามัคคีปรองดองของคนในชาติได้โดยเฉพาะหากศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะได้ทบทวนแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายด้วยการยึดมั่นในหลักความยุติธรรม ความเสมอภาค และคำนึงถึงสิทธิผู้ต้องหา และจำเลยในคดีอาญา โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจเพื่อปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โดยเฉพาะการกระทำความผิดซึ่งไม่ได้เป็น อาชญากรรมแต่เกิดจากความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกันนั้น ควรใช้ดุลพินิจในกรอบของ หลักเมตตาธรรม เพื่อให้สิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยดังกล่าวได้รับความคุ้มครองสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามกฎหมาย

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การบังคับใช้กฎหมายยังคงปรากฏว่าสิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญายังไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร โดยเฉพาะในกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในทางการเมืองอันเนื่องมาจากความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งมักจะถูกตั้งข้อหาที่รุนแรงเกินกว่าความเป็นจริง จนส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจของหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมหรือศาลในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม อาทิเช่น ความผิดฐานก่อการร้ายหรือความผิดเกี่ยวกับคดีความมั่นคง เป็นต้น

จากหลัก ๓ ประการ ดังที่ได้ยกมาข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่จะทำให้เกิดความปรองดองของคนในชาติได้นั้น การบริหารหรือปกครองประเทศต้องยึดหลักนิติธรรม การตรากฎหมายจะต้องไม่ขัดกลับหลักนิติธรรมเสียเอง ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรม คำว่าความยุติธรรมคือปราศจากอคติทั้งปวง ถ้าใช้กฎหมายโดยมีอคติแล้ว ความยุติธรรมเกิดขึ้นไม่ได้ เมื่อความยุติธรรมไม่มี ความสามัคคีก็ไม่เกิด และความยุติธรรมจะมีสองมาตรฐานไม่ได้ คนทุกคนต้องเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ในการบังคับใช้กฎหมายของศาลหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จะต้องคำนึงถึงสิทธิผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจเพื่อปล่อยชั่วคราวนั้น ควรใช้ดุลพินิจในกรอบของหลักเมตตาธรรมเป็นสำคัญ

## ๔. การส่งเสริมการเผยแพร่วัฒนธรรมทางพระพุทธศาสนา เพื่อสนับสนุนหลักนิติธรรม

เนื่องในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ถือเป็นปีที่มีการเฉลิมฉลองพุทธชยันตี ๒,๖๐๐ ปีแห่งการตรัสรู้ แห่งองค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ในโอกาสวันมาฆบูชาที่วัดสระเกศราชวรมหาวิหาร จึงได้ร่วมเฉลิมฉลอง โดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาสักการะพระบรมสารีริกธาตุบนยอดภูเขาทองเพื่อระลึกถึงพระกรุณาธิคุณขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า รวมทั้งมีการจัดบรรยายธรรมเนื่องในโอกาสวันมาฆบูชาอีกด้วย ดังนั้น รายการปัญหาบ้านเมือง จึงถือโอกาสสัญญาจะมาที่วัดสระเกศราชวรมหาวิหาร เพื่อขอแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และขอความรู้ที่เกี่ยวกับ “หลักนิติธรรม” ว่ามีความสอดคล้องกับ



“หลักธรรมะ” อย่างไร อีกทั้งยังเป็นโอกาสซึ่งเป็นมงคลของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ) ที่จะเริ่มต้นดำเนินการส่งเสริมหลักธรรมในพระพุทธศาสนา และหลักนิติธรรมในรูปแบบเสวนาสัจญจร โดยนิมนต์พระเถระชั้นผู้ใหญ่ร่วมแสดงหลักธรรม อันจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในประเทศไทยต่อไป

สำหรับวัดสระเกศราชวรมหาวิหารเป็นวัดโบราณ สันนิษฐานว่าน่าจะสร้างมาตั้งแต่เมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยา แต่เดิมเรียกว่า “วัดสระแก” โดยเมื่อครั้งต้นสมัยรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ ๑ ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ปฏิสังขรณ์และขุดคลองรอบพระอาราม และพระราชทานนามใหม่ว่า “วัดสระเกศ” หมายความว่า ชำระพระเกศา เนื่องจากพระองค์เคยประทับเพื่อทำพิธีสงฆ์มธรรมาภิเศก เมื่อครั้งเสด็จกรีธาทัพกลับจากกัมพูชาเพื่อปราบจลาจลที่กรุงธนบุรี และเสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ ในปี พ.ศ. ๒๓๒๕ ในปัจจุบันวัดสระเกศเป็นวัดอารามหลวงชั้นโท ชั้นราชวรมหาวิหาร

วัดสระเกศมีสิ่งก่อสร้างที่สำคัญมากมาย เช่น พระอุโบสถที่สร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๑ รอบพระอุโบสถมีซุ้มเสมาตั้งประจำทั้ง ๘ ทิศ ซุ้มเสมาที่วัดสระเกศนี้เป็นทรงกูปช้าง หน้านางประดับด้วยกระเบื้องงดงามถือเป็นแบบอย่างทางศิลปะที่ทรงคุณค่า ติดกันเป็นที่ตั้งของพระวิหารเป็นที่ประดิษฐานของพระอรุณารสเป็นพระสมัยสกุลช่างช่วงอยุธยาตอนต้น อายุกว่า ๗๐๐ ปี หล่อด้วยทองสัมฤทธิ์ทั้งองค์ โดยไม่มีการเชื่อมต่อ ซึ่งนับว่าเป็นการหล่อพระพุทธรูปที่ใหญ่ที่สุดเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย



**พระธรรมสิทธินายก ผู้ช่วยเจ้าอาวาส วัดสระเกศ** กล่าวว่า วัดสระเกศถือเป็นสถานที่สำคัญของพระพุทธศาสนาเพราะถือว่าเป็นรากฐานของพระพุทธศาสนา เนื่องจากเป็นที่ประดิษฐานของพระธรรมเจดีย์ที่เก่าแก่ที่สุดในโลก นั่นคือพระธรรมเจดีย์ที่เดิมประดิษฐานอยู่ที่กลุ่มพระพุทธรูปแห่งบาบิยัน ที่ตั้งอยู่ตามหน้าผาและถ้ำของหุบเขาบาบิยัน ทางตอนกลางประเทศอัฟกานิสถาน ซึ่งเป็นสถานที่ที่พุทธศาสนารุ่งเรืองที่สุดในอดีต แต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ กลุ่มพระพุทธรูปบาบิยัน ได้ถูกรัฐบาลตาลิบันทำลายลง จึงได้มีการอัญเชิญพระธรรมเจดีย์มาจากหุบเขาบาบิยันไปยังลอนดอน และประเทศนอร์เวย์ เพื่อเรียบเรียงและแปลโดยนักวิชาการจาก ๑๒ ประเทศทั่วโลก ทำให้เราได้ทราบเรื่องราวว่าพระธรรมเจดีย์ คือ พระไตรปิฎกของพุทธศาสนา ดังนั้น จึงถือเป็นโอกาสอันดีที่ประเทศนอร์เวย์ได้อนุญาตให้มีการนำพระธรรมเจดีย์มาประดิษฐานที่พุทธมณฑลเป็นเวลา ๖ เดือน เพื่อให้พุทธศาสนิกชนชาวไทยได้สักการะ

**พระปัญญาชราภรณ์ ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดสระเกศ** กล่าวว่า ถือเป็นโอกาสอันดีที่ทางคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ) ได้ส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามหลักนิติธรรม เพื่อให้ประชาชนได้มีการอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข ในฐานะที่ประเทศไทยถือเป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนาของโลก ประชาชนชาวไทยก็ควรปฏิบัติตามหลักแห่งการปรียัติปฏิบัติ และปฏิเวธ ถ้าหากชาวไทยที่นับถือพระพุทธศาสนาได้น้อมนำหลักธรรมของพระพุทธเจ้าในโอกาสที่คนไทยได้อยู่ในประเทศไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และพระองค์ทรงปกครองแผ่นดินโดยธรรม ในที่นี้หมายถึงทศพิธราชธรรมและธรรมอีกหลายประการที่พระองค์ทรงปฏิบัติ ทำให้เกิดความสงบสุขร่มเย็นแก่ประชาชนชาวไทยและทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนทั่วประเทศ



ดังนั้น ถ้าชาวไทยปฏิบัติตามหลักธรรมที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปฏิบัติ โดยน้อมนำหลักธรรมมาปฏิบัติให้เกิดมรรคผล โฉนเลยหลักนิติธรรมหรือหลักกฎหมายที่ตั้งไว้ จะยากต่อการปฏิบัติ จะยากต่อการควบคุม หรือจะเป็นการยากที่สังคมไทยจะเกิดความสงบสุข เพราะทุกคนที่มีหลักธรรมแล้วโอกาสที่จะทำผิดต่อหลักกฎหมายหรือหลักนิติรัฐก็ยากยิ่ง เนื่องจากหลักธรรมนั้น เป็นหลักที่ทำให้คนไม่ทำผิด คือไม่ทำบาป ไม่ทำชั่ว และทำให้เกรงกลัวต่อผลแห่งบาป ผลแห่งความชั่ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักธรรม ๒ ประการที่พระพุทธองค์ได้ตรัสไว้ คือ หิริ คือ ความละอายแก่ใจ หรือความสำนึกภายในใจว่าเราไม่ควรคิด ทำ หรือพูดสิ่งไม่ดี ถ้าเกิดทุกคน มีคุณธรรมข้อนี้ก็เกิด ความละอาย พอจะคิดไม่ดีก็ละอายใจ ไม่กล้าทำชั่ว สำหรับโศตตปปะ คือ ความสะดุ้งกลัวต่อผลของการทำชั่วว่าการทำชื่อนั้นมันทรมาณ ดังนั้น เมื่อมีความกลัวต่อผลของการทำ ชั่วใจก็จะมีโศตตปปะธรรม ที่จะทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมืองเพราะรู้ว่ามิโทษ ต้องถูกลงโทษและได้รับความ ทุกข์ในคุก หรืออาจถูกประหารชีวิต ความเกรงกลัวต่อการประพฤติชั่วนี้เองเป็นเหตุหนุนเนื่อง ให้เราประพฤติตามหลักนิติธรรม แล้วเราก็จะอยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข ใต้พระบรมโพธิสมภารใต้ รัฐธรรมนูญได้กฎหมายเดียวกัน



**นายจำนงค์ สวมประคำ กรรมการ คอ.นธ.** กล่าวว่า เป็นโอกาสอันดีที่คณะกรรมการอิสระ ว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ) ได้สัญจรมายังวัดสระเกศราชวรมหาวิหาร เนื่องในวันมาฆบูชา โดยท่านศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษฯ ได้ดำริว่าการที่รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการ อิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติขึ้นก็เพื่อให้ประชาชนได้ยึดถือเป็นหลักการดำเนินชีวิต และเพื่อให้องค์กรทั้งหลายที่ปฏิบัติราชการไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐบาล ตุลาการ หรือองค์กร ทั้งหลายที่มีอำนาจดูแลประเทศ ดูแลประชาชนได้ยึดถือหลักนิติธรรมในการปฏิบัติราชการ ประเทศก็จะร่มเย็นเป็นสุขดังที่พระเดชพระคุณได้กล่าว



ดังนั้น คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ จึงมีโครงการเผยแพร่หลักธรรมเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำหลักธรรมในพระพุทธศาสนา มาให้องค์กรที่สำคัญทั้งหลายในบ้านเมืองที่มีอำนาจดูแลประเทศ ประชาชน ถือปฏิบัตินอกเหนือจากการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักการใหญ่ของพระพุทธศาสนา ซึ่งเชื่อกันว่า ถ้ามีแต่วินัยกำกับโดยไม่มีพระธรรม พระสงฆ์จะปฏิบัติศีลได้ลำบาก ดังนั้นเพื่อจะส่งเสริมหลักกฎหมายและหลักนิติธรรม เราควรนำหลักธรรมในพระพุทธศาสนามาสืบสนุน

โดยสาเหตุที่เริ่มต้นโครงการดังกล่าวที่วัดสระเกศราชวรมหาวิหารเป็นวัดที่เป็นประมุขของพระสงฆ์ทั้งหลายในประเทศ เป็นวัดที่เป็นประธานมหาเถรสมาคมเนื่องจากท่านเจ้าประคุณสมเด็จพระพุฒาจารย์ วัดสระเกศ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช ท่านประธาน คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติจึงได้ทำหนังสือกราบเรียนสมเด็จพระพุฒาจารย์เพื่อให้ความอนุเคราะห์สนับสนุนโครงการและแจ้งให้คณะกรรมการเถรสมาคมได้ทราบ ว่า คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติประสงค์จะอาราธนาพระคุณเจ้าทั้งหลาย ที่เป็นพระสังฆาธิการทั่วประเทศได้ร่วมกันส่งเสริมหลักธรรมในพระพุทธศาสนาให้แก่ประชาชน เพราะปัญหาบ้านเมืองที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ คือ การขาดจริยธรรม ถ้าเราจะดูการศึกษาในประเทศไทย สมัยก่อนบรรพบุรุษแบ่งการศึกษาออกเป็น ๔ อย่าง คือ พุทธศึกษา จริยศึกษา หัตถศึกษา และพลศึกษา แต่ในปัจจุบันจริยศึกษาถูกพุดถึงน้อยมาก ทำให้เยาวชนละเลยไม่ศึกษาหลักธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการเรียนการสอนวิชาพระพุทธศาสนา แต่ก็ยังเป็นวิชาเสริมที่นักเรียนจะเลือกเรียนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะไม่เลือก ในส่วนของโรงเรียนก็ขาดครูที่สามารถสอนพระพุทธศาสนาที่ดี ดังนั้น เมื่อครั้งที่ เป็นสมาชิกวุฒิสภา ก็ได้พยายามส่งเสริมให้แต่ละโรงเรียนจัดให้มีครูสอนพระพุทธศาสนาที่มีความรู้ด้านพระพุทธศาสนาอย่างแท้จริง สามารถถ่ายทอดและนำนักเรียนทำกิจกรรมทางพระพุทธศาสนาได้ โดยได้จัดให้มีโครงการโรงเรียนวิถีพุทธในสมัยที่ ท่านสิริกร มณีรินทร์ อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นวิธีคิดที่ถูกต้อง แต่ดูเหมือนว่า ในขณะนี้โครงการนี้จะเจียบไป โรงเรียนที่ยังถือปฏิบัติก็ยังมีอยู่แต่ขาดการสนับสนุนที่แท้จริง

ดังนั้น หากเราจะหันกลับมาฟื้นฟูจริยศึกษาในระบบการศึกษาทั้งในระดับอนุบาล ประถม และมัธยมศึกษา เพื่อให้ นักเรียนสามารถใช้ธรรมะเป็นหลักในการดำเนินชีวิต และดำเนินการส่งเสริมหลักธรรมให้แก่ประชาชนควบคู่กันไป ก็จะเป็นการส่งเสริมหลักนิติธรรมไปในขณะเดียวกัน เนื่องจากหลักธรรมในพระพุทธศาสนานั้นจะทำให้ประชาชนรู้จักเกรงกลัวต่อบาป รู้ว่าถ้าละเมิดกฎหมายแล้วจะมีโทษอย่างไร เพราะพระพุทธศาสนาจะสอนเรื่องคุณและโทษ เช่น สอนเรื่องนรก สวรรค์ เมื่อกลัวต่อบาปก็จะมีใครละเมิดกฎหมาย หลักนิติธรรมก็จะเจริญรุ่งเรือง ประชาชนเมื่อไม่ละเมิดกฎหมาย นักโทษก็จะน้อยลง ตำรวจก็ไม่จำเป็นต้องมีมากมาย ไม่จำเป็นต้องมีห้องขังหรือไม่จำเป็นต้องใช้



งบประมาณกับเรื่องพวกนี้มากมาย ถ้าทุกคนปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันนี้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติที่จะช่วยเหลือรัฐบาล ในการส่งเสริมให้ประชาชนถือธรรมะและกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินชีวิต เพื่อให้สังคมมีความสงบสุขตลอดไป

**ดร. พิสิฐ เจริญสุข อนุกรรมการส่งเสริมหลักคุณธรรมทางพระพุทธศาสนาและหลักนิติธรรม** กล่าวว่า หลักธรรมในศาสนาเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากพระพุทธศาสนาเกิดมาเพื่อแก้ไข ปัญหาในสังคมโลกมนุษย์ อย่างไรก็ตามก็ต้องยอมรับว่าในสังคมหนึ่ง ๆ นั้นก็จะมีคนดีปะปนกับคนไม่ดี แต่หากเราไม่ต้องการให้คนไม่ดีทำอันตรายต่อคนหมู่มาก เราก็ต้องทำให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานไว้ว่า “เราไม่สามารถจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ แต่จะทำอย่างไรให้คนดีมีบทบาทมีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง”

**ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ประธาน คอ.นธ.** กล่าวว่า เนื่องจากการปกครองบ้านเมืองเป็นการปกครองด้วยกฎหมายบนหลักนิติธรรม ยุติธรรม สันติธรรม และเมตตาธรรม แต่อย่างไรก็ตามการปกครองบ้านเมืองบนหลักดังที่กล่าวมานั้นจะไม่เป็นไปอย่างเรียบร้อย ราบรื่น ถ้าขาดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับพระพุทธศาสนา เพราะเมื่อประชาชนยึดถือและปฏิบัติตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนาในการดำเนินชีวิต คือทำความดี ละเว้นความชั่ว ทำจิตใจให้บริสุทธิ์ มีhiriโอดตัมปะ มีความเกรงกลัวต่อบาป ประชาชนก็มีความสุข ความปรองดองของคนในชาติก็จะเกิดขึ้น บ้านเมืองก็จะสงบเรียบร้อยอย่างที่เราต้องการโดยไม่ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

## ๕. ๒๐ ปี ตึก สก. โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ สภาภาษาไทย

เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๕ ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ราชการปัญหาบ้านเมืองจึงได้นำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับการครบรอบ ๒๐ ปี ตึก สก. โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องจากหากย้อนกลับไปเมื่อ ๒๐ ปีที่แล้ว คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการจัดกิจกรรมเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ ซึ่งในครั้งนั้นส่วนราชการได้มีการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในหลายด้าน โดยกิจกรรมส่วนหนึ่งที่ได้ดำเนินการ คือ โครงการก่อสร้าง ตึก สก. ซึ่งในปัจจุบันตึก สก. ได้เป็นสถานบริการทางการแพทย์ที่ทันสมัยให้แก่ผู้ป่วยเด็ก และผู้ป่วยโรคหัวใจที่มีสถิติการเสียชีวิตสูงมากเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ



ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ประธาน คอ.นธ. ในฐานะประธานดำเนินโครงการก่อสร้างตึก สก. ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างตึก สก. คือ

- ๑) ให้เป็นอาคารที่จะเป็นถาวรวัตถุสำคัญ เฉลิมฉลองวโรกาสมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษาครบ ๕ รอบ ในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ องค์สภานายิกาสภาอากาศไทย
- ๒) ให้เป็นอาคารเคียงคู่กับ “ตึก ภปร.” โดยขอพระราชทานนามว่า “ตึก สก.”
- ๓) ให้เป็นอาคารที่มีขนาดและความสูงใกล้เคียงกับ “ตึก ภปร.”
- ๔) ให้เป็นอาคารกุมารเวชกรรมที่สมบูรณ์แบบและทันสมัย แทนอาคารเวชกรรมเดิม
- ๕) ให้พื้นที่อาคารส่วนหนึ่งเป็นที่ตั้ง “ศูนย์รักษาโรคหัวใจ” โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์
- ๖) ให้เป็นอาคารที่สร้างโดยแรงศรัทธาของข้าราชการบริหาร และบรรดาพสกนิกรโดยไม่ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน หรืองบประมาณสภาอากาศไทยเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นการสร้างนิมิตใหม่ในการเฉลิมพระเกียรติอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ประธาน คอ.นธ. ได้กล่าวถึงที่มาของการสร้างตึก สก. เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถว่า ด้วยในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นศุภมงคลสมัยเฉลิมพระชนมพรรษา ครบ ๕ รอบ ๖๐ พรรษาในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ



องค์สภานายิกาสภาอากาศไทย ด้วยความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อม คณะข้าราชการได้ร่วมกับสภาอากาศไทยดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ อีกอาคารหนึ่งในพื้นที่ของโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สภาอากาศไทย เพื่อเป็นเครื่องหมายแห่งความจงรักภักดีและเพื่อเคียงคู่กับตึก ภปร. ซึ่งวัดบวรนิเวศวิหาร และสภาอากาศไทย ได้ร่วมกันจัดสร้างเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งนี้ คณะข้าราชการจึงได้นำ ความกราบทูลสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในฐานะองค์อุปนายิกา สภาอากาศไทย ทรงเห็นชอบด้วยที่จะก่อสร้างอาคารผู้ป่วยทางกุมารเวชศาสตร์ แทนอาคารกุมารเวชเดิม ซึ่งมี สภาพทรุดโทรมลงมาก อีกทั้งก็มีจำนวนผู้ป่วยเพิ่มมากขึ้น ทำให้สถานที่เดิมแออัดคับแคบ

ทั้งนี้ ได้มีการออกแบบ ตึก สก. ให้เป็นตึกที่ทันสมัย จำนวน ๒๓ ชั้น ๒๗๕ ห้อง ๔๐๐ เตียง โดยการก่อสร้างครั้งนี้คณะกรรมการได้ตั้งเป้าหมายที่จะดำเนินการด้วยเงินบริจาคตลอดทั้งจำนวน โดยไม่รบกวนงบประมาณแผ่นดินหรืองบประมาณของสภาอากาศไทยเลย และจะไม่มี การออก สลากรางวัล เพื่อไม่ให้อายุให้มีการพนันเข้ามาเจือสมในการสร้างตึกนี้ ตลอดจนไม่มีการจัดงาน ขยายบัตรการกุศล และไม่เชิญผู้มีอิทธิพลทางการเมือง หรือทางทหาร ซึ่งอาจให้คุณให้โทษแก่การบริหาร วมทั้งจะไม่มีการเปิดเบียนผู้บริจาคโดยเด็ดขาด เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์ในการสร้างก็เพื่อต้องการ ถวายพระเกียรติพระองค์ท่าน จึงควรเป็นเงินของประชาชนร่วมกัน โดยมีผู้บริจาคเงินเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงมาก ทำให้สภาทนายความไทยแสดงเจตนาขอเข้ามีส่วนร่วมสำหรับค่าใช้จ่ายในโครงการนี้ โดยรับภาระค่าเครื่องมือแพทย์เป็นเงินประมาณ ๒๑๗ ล้านบาท และเป็นเงินบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธาบริจาคพร้อมทั้งดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์เป็นเงินประมาณ ๘๕๐ ล้านบาท แต่ที่อยากจะขอกล่าวถึงเป็นพิเศษ คือ ร้อยตรี ทับรอดอนันต์ ซึ่งน้อมเกล้าฯ ถวายเงินจำนวน ๓๐ ล้านบาท คุณนายชัย นำชัยศิริ บริจาคหินแกรนิต มูลค่ากว่า ๓๐ ล้านบาท และบริษัท ปตท. ที่เป็นผู้บริจาครายใหญ่ ส่วนศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ และท่านผู้หญิงมณฑินี มงคลนาวิน บริจาค เงินประมาณ ๑๑๐ ล้านบาท

โดยเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงวางศิลาฤกษ์ หลังจากนั้น ๓ ปี ก็มีการเปิดบริการได้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยได้รับพระราชทาน พระราชานุญาตให้อัญเชิญพระนามาภิไธยย่อ “สก.” เป็นมงคลนาม

และในโอกาสนี้รายการปัญหาบ้านเมืองได้มีโอกาสสัมภาษณ์บุคลากรทางการแพทย์ที่ได้ร่วมปฏิบัติหน้าที่ภายในอาคาร สก. อาทิเช่น

**ศาสตราจารย์กิตติคุณ นพ. วิโรจน์ สืบหลินวงศ์** กล่าวว่า แต่เดิมอาคารหลังเดิมไม่สามารถรองรับผู้ป่วยได้ โดยเฉพาะผู้ป่วยโรคหัวใจที่อาจต้องรอการผ่าตัดเป็นเดือน ทำให้การผ่าตัดล่าช้า ซึ่งทำให้การผ่าตัดมีปัญหายากขึ้น การก่อสร้างตึก สก. จึงเป็นประโยชน์ต่อการบริการทางการแพทย์เป็นอย่างมาก

**รองศาสตราจารย์ พญ. คุณหญิงโชติมา ปัทมพันธ์ อติตรองหัวหน้าภาควิชากุมารเวชศาสตร์** กล่าวว่า เมื่อได้ทราบถึงพระมหากรุณาธิคุณของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ซึ่งทรงอนุญาตให้สร้างตึก สก. แล้วนั้น ทางภาควิชากุมารเวชศาสตร์ก็ได้ดำเนินการประชุมภาควิชาเพื่อทราบความต้องการของแพทย์แต่ละหน่วย ไม่ว่าจะเป็นแพทย์ทางโรคเด็กหรือโรคหัวใจ ว่ามีความต้องการแค่ไหน และต้องการใช้พื้นที่เท่าไร เพื่อสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาประมวลผล แล้วจึงมีการประชุมกับสถาปนิก และวิศวกร เพื่อให้ได้ตึกตามที่ต้องการ





**รศ.พญ. จรุงจิตร์ งามไพบุลย์ อดีตหัวหน้าภาควิชากุมารเวชศาสตร์** กล่าวว่า แต่เดิมนั้น ภาควิชากุมารเวชศาสตร์อยู่ภายในตึกอายุรกรรมซึ่งแออัดมาก โดยในเวลานั้นตึกของภาควิชากุมารเวช คือ อาคารหลุยส์ ที. เลียวโนเวนส์ ซึ่งสร้างมาประมาณ ๓๐ ปี แล้วไม่สามารถรองรับได้ เมื่อได้ดำเนินการสร้างตึก สก. สูง ๒๓ ชั้น โดยแบ่งเป็นศูนย์โรคเด็ก และศูนย์โรคหัวใจ ซึ่งเป็นโรคที่มีสถิติการตายสูงที่สุด และจำเป็นต้องใช้เงินในการรักษาสูงมาก ก็ทำให้โรงพยาบาลสามารถรองรับผู้ป่วยได้มากขึ้น และสามารถช่วยคนยากจนได้มากที่สุดทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ตึก สก. นั้นไม่เพียงแต่จะจัดให้เป็นศูนย์โรคเด็กเท่านั้น แต่ได้มีเจตนารมณ์ให้เป็นศูนย์โรคหัวใจ เพื่อให้บริการแก่ผู้ป่วยยากจน และประชาชนทั่วไปได้รับการรักษา ทั้งนี้ทางโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ได้รวบรวมหน่วยโรคหัวใจต่างๆ พร้อมเครื่องมืออันทันสมัยไว้ด้วยกัน ซึ่งทำให้การรักษาผู้ป่วยโรคหัวใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ถือเป็นโรงพยาบาลแรกที่บริการขยายบอลลูนเส้นเลือดให้แก่ผู้ป่วย และเส้นเลือดหัวใจตีบได้ ๒๔ ชั่วโมงตลอด ๗ วัน โดยมีการจัดเวรยามทั้งแพทย์และพยาบาล ทั้งนี้ หากผู้ป่วยมาโรงพยาบาล ไม่ว่าจะในเวลาใด ก็จะได้รับบริการบริการภายใน ๓๐ นาที ซึ่งเราเป็นโรงพยาบาลแรกๆ ที่ทำได้ และทำมาตลอด ๕ ปีแล้ว

**ศ.นพ. สุทธิพงษ์ วัชรสินธุ** กล่าวว่า ปัจจุบันตึก สก. มีภารกิจหลัก ๓ ด้าน คือ งานด้านบริการงานด้านการเรียนการสอน และงานด้านการวิจัย ในด้านการบริการมีการรับผู้ป่วย จำนวน ๕๐๐ รายต่อปี ดังนั้น ถ้าย้อนกลับไป ๒๐ ปี มีผู้มานอนกว่าแสนราย ส่วนทางด้านการศึกษา ก็มีการ ผลิตแพทย์ แพทย์เฉพาะทาง และแพทย์ทางกุมารเวชศาสตร์ ประมาณ ๕๐ คนต่อปี ส่วนงานวิจัย จะมีงานวิจัย ฝายต่างๆ และมีศูนย์เชี่ยวชาญพิเศษ ๒ ศูนย์ที่ผลิตงานวิจัยออกมาอย่างมากมายต่อปี

## ๖. ยกระดับการศึกษา พิระยานุเคราะห์มูลนิธิ





พระยานุเคราะห์มูลนิธิในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี เดิมใช้ชื่อว่า “มาตาทภาวะสถาน” มีวัตถุประสงค์เพื่อรับบริบาลแม่และเด็กสตรีมีครรภ์ที่ไม่ได้สมรสไว้ในความดูแล มาตาทภาวะสถานเกิดขึ้นด้วยแรงบันดาลใจของแพทย์หญิงคุณเพียร เวชบุล จากกรณีการฆ่าตัวตายของหญิงสาวคนหนึ่งที่ตั้งครรภ์โดยไม่ได้ตั้งใจ เนื่องจากแพทย์หญิงคุณเพียรฯ ปฏิเสธที่จะทำแท้งให้ เธอจึงเลือกที่จะจบชีวิตด้วยการดื่มยาพิษฆ่าตัวตาย ในปี ๒๕๔๐ มาตาทภาวะสถานได้รับพระราชทานนามจากพระบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพิทยาลงกรณ์ว่า พระยานุเคราะห์มูลนิธิ จนในปี ๒๕๐๗ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบ้านประชาอุทิศ แพทย์หญิงคุณเพียร เวชบุล เป็นที่รู้จักและยกย่อง ทั้งในและต่างประเทศ และได้รับสมญานามว่าแม่พระของเด็กสาวทั่วไป หลังจากแพทย์หญิงคุณเพียรฯ ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๗ ศ.ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน จึงได้สืบทอดภารกิจนี้ ด้วยการรับเป็นประธาน พระยานุเคราะห์มูลนิธิ

ศ.ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ได้พิจารณาเห็นถึงปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ที่ทำให้วิถีชีวิตของคนไทยเปลี่ยนแปลงไป มีเด็กเล็กจำนวนมากต้องถูกละเลย ขาดการดูแลอย่างเหมาะสม ทั้งที่พัฒนาการของเด็กทั้งด้านร่างกายและจิตใจ การเรียนรู้ การพัฒนาบุคลิกภาพและพฤติกรรม จะต้องได้รับการปลูกฝังอย่างถูกต้องในช่วง ๒ - ๕ ปี ซึ่งเป็นช่วงก่อนวัยเข้าเรียน ทั้งเป็นวัยที่รับรู้ อะไรต่างๆ แล้วฝังอยู่ในใจของเด็ก ถ้าเด็กได้รับการปฏิบัติ ปฏิบัติชอบ เด็กก็จะเป็นเด็กที่ดีต่อไปในอนาคต ถ้าเด็กได้รับความดูแลที่ไม่ดี หรือถูกทารุณกรรม เด็กก็จะกลายเป็นปัญหาสังคมต่อไปในอนาคต เด็กที่เป็นปัญหาสังคม คือเด็กที่มาจากชุมชนแออัดหรือสลัม แต่เรามาเรียกกันว่าจากครอบครัว ผู้มีรายได้น้อยคือ ที่มีความด้อยทางเศรษฐกิจเป็นเด็กที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ ดังนั้น ในปี ๒๕๓๓ มูลนิธิ จึงริเริ่มโครงการรับเลี้ยงเด็กปฐมวัยอายุระหว่าง ๒ - ๕ ปี โดยสถานรับเลี้ยงเด็กปฐมวัย พระยานาวิน ศูนย์พหลโยธิน ๔๗ แห่งนี้เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ ในระยะแรก อยู่ในรูปแบบของสถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน จนกระทั่งปี ๒๕๔๔ จึงได้เปลี่ยนมาเป็นโรงเรียนอนุบาลเพื่อรองรับเด็กของสถานรับเลี้ยงเด็กให้มีสถานที่เรียนในระดับอนุบาล

โดยเด็กที่มารับการเลี้ยงดูส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ยากจนของชุมชนต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียง มีคณะครู ๕ คน ออกไปเยี่ยมบ้านไปดูสภาพความเป็นจริงว่ายากจนจริงหรือไม่ ไม่เพียงสร้างหนทางให้แก่เด็กๆ ด้อยโอกาสได้รับการดูแลและเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น แต่ยังเพื่อให้เด็กๆ ได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันพอสมควร คือปฏิบัติแบบครอบครัวชั้นกลางที่มีครูสอน มีอาหารการกินที่ดี มีการออกกำลังกายที่ดี มีพัฒนาการที่ดี มีการสอนกิจกรรมต่างๆ เหมือนกับโรงเรียนใหญ่ๆ ทั่วไปที่เขาเสียเงินกัน และได้รับการพัฒนาอย่างถูกต้องโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยหลักการไม่เก็บเงินค่าเล่าเรียน เงินค่าธรรมเนียม แต่มีเงินที่ผู้ปกครองเขายินดีที่จะบริจาค เรียกว่าบริจาคสมทบทุน เป็นกองทุนสวัสดิการที่ได้กับเด็กและครู อยู่ได้โดยวิธีการบริหารจัดการที่ดี ตั้งแต่เครื่องแต่งกาย มาจนถึงระบบการเรียนการสอน มีกฎเกณฑ์ห้ามครูทำโทษด้วยการเขียนตีเด็กโดยเด็ดขาด ซึ่งหลายคนอาจจะไม่เข้าใจมองว่าเด็กโตมาด้วยไม้เรียว เป็นคนตีได้ด้วยไม้เรียวไม่เห็นด้วยกับ



การตีเด็ก แต่เนื่องจากสภาพสังคมในสมัยก่อนและสมัยนี้ต่างกัน ครูก็เป็นปุถุชนธรรมดา เมื่อเครียดก็อาจจะมีการลงที่เด็กต้องคิดว่าเด็กคือคนที่จะเป็นพื้นฐานของบ้านเมืองต่อไปในอนาคต ถ้าเด็กเราได้รับการศึกษาอบรมที่ดี มีจิตใจที่ดี เป็นเด็กที่ดี ต่อมาก็เป็นข้าราชการที่ดี เป็นนักการเมืองที่ดี เพราะเชื่อว่าการปลูกฝังแต่เด็กยังง่ายกว่าตอนที่โตแล้ว อย่างคำที่ว่าไม้เลื้อยตัดได้ ไม้ใหญ่ตัดยาก จึงเน้นหลักการที่ว่าเด็กต้องได้รับการเอาใจใส่ด้วยความรัก ความเข้าใจ และด้วยความเมตตา เห็นได้ว่าเมื่อเด็กเข้ามาวันแรกจะมีลักษณะมอมแมม พุดจาหยาบคาย แต่ภายใน ๗ วัน ๑๕ วัน ครูก็สามารถที่จะกล่อมเกล่า ทั้งร่างกายจิตใจได้ เด็กโดยธรรมชาติน่ารักทุกคน

ปัจจุบันได้ขยายโครงการความช่วยเหลือทางสังคมในด้านเด็กและเยาวชนโดยการจัดตั้งเป็นสถานรับเลี้ยงเด็กปฐมวัยโรงเรียนพิระยานาวินแผนกอนุบาลและแผนกประถมศึกษามีศูนย์สาขาตามจังหวัดต่าง ๆ ทั้งสิ้น ๑๐ แห่ง ในพื้นที่ ๙ จังหวัด และมีเด็กนักเรียนทั้งสิ้นประมาณ ๒,๐๐๐ คน เมื่อออกไปอยู่ที่โรงเรียนที่อื่นเขาก็ยินดีรับทั้งนั้น เพราะเด็กมีความน่ารัก มีระเบียบวินัย แล้วครูก็ตามสัดส่วนครูก็เกือบ ๒๐๐ คนซึ่งทำงานด้วยใจ ด้วยจิตวิญญาณ ซึ่งครูก็สำคัญต้องดูแลในเรื่องสวัสดิการไม่อย่างนั้นไปลงที่เด็กอีก ถ้ามีผู้ปกครองร้องขอให้ครูสอนพิเศษให้ที่โรงเรียนในอัตราไตรมาสก็กระทำได้ แต่ต้องไม่เบียดเบียน เงินที่ได้มาครูเอาไป ๗๐ เปอร์เซ็นต์ ส่วน ๓๐ เปอร์เซ็นต์ก็เป็นสวัสดิการครู เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาดูงานที่ต่างประเทศ

ครูที่พิระยานุเคราะห์มูลนิธิไม่มีตำแหน่ง ไม่มีลำดับชั้น จะหมุนเวียนกันทำหน้าที่ อีกทั้งมีครูฝรั่ง ๑๓ คน เป็นเด็กนักศึกษาชาวเดนมาร์กจากสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่เสียสละมาสอนภาษาโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เริ่มต้นเมื่อ ๙ ปีที่แล้วโดยการติดต่อของคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แนะนำว่าให้เขาเข้ามาศึกษาดูงานที่มูลนิธิ โดยอาจารย์ที่คณะครุศาสตร์จะเป็นอาจารย์พี่เลี้ยงให้ จากนั้นเป็นจุดเริ่มต้นชื่อเสียงก็เผยแพร่ไปจนกระทั่งมีหลายสถาบันติดต่อตรงมาโดยตรงประมาณ ๘ - ๙ สถาบันแล้ว จะส่งคัดเลือกเด็กเข้ามาสถาบันละ ๒ คน ๖ เดือน ปัจจุบันมี ๑๓ คน และจะสับเปลี่ยนรุ่นใหม่เข้ามา

นอกจากนี้ สิ่งที่พิระยานุเคราะห์มูลนิธิให้ความใส่ใจอย่างยิ่งนั้นคือการสร้างระบบการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับการพัฒนาการของเด็กในแต่ละช่วงวัย เป็นที่มาของศูนย์ผลิตของเล่นเพื่อการพัฒนาเด็กพิระยานาวินที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ตามนโยบายของ ศ.ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ซึ่งเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเล่นและของเล่น จึงมีแนวทางที่จะสร้างสรรค์ และผลิตของเล่นที่ได้มาตรฐานปลอดภัย สามารถเสริมสร้างพัฒนาการเด็กในด้านต่างๆ ให้เหมาะสมกับเด็กปฐมวัยที่มูลนิธิรับเลี้ยงดูอยู่ ปัจจุบันนอกจากศูนย์ของเล่นจะผลิตของเล่นมอบให้กับพิระยานุเคราะห์มูลนิธิซึ่งมีเด็กอยู่ ๑๐ ศูนย์แล้ว ทางศูนย์ยังรับดำเนินการผลิตให้กับหน่วยงานหรือบุคคลทั่วไปเพื่อนำรายได้บริจาคให้กับพิระยานุเคราะห์มูลนิธิเป็นกองทุนสนับสนุนเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนยากจนอีกด้วย เช่นเดียวกับศูนย์ผลิตสื่อการเรียนการสอนที่มุ่งหวังให้เด็กได้มีความรู้ ความเข้าใจในหน่วยการเรียนรู้มีความพร้อมในทุกด้าน ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์



สังคมและสติปัญญา โดยได้รับประโยชน์จากสื่อที่นำเอาทฤษฎีการสื่อสารและทฤษฎีพัฒนาการมาใช้ในการผลิต ไม่เพียงมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพในตัวเด็กเท่านั้น หากแต่มูลนิธิยังคำนึงถึงความสอดคล้องของภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจไปพร้อมกันด้วย

ศ.ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน จึงได้มีดำริให้จัดตั้งศูนย์ผลิตภัณฑ์จากผ้าพีระยานาวินขึ้นในปี ๒๕๔๔ เพื่อทำการผลิตตัดเย็บเครื่องแบบนักเรียนตลอดจนเครื่องใช้ประจำตัวต่างๆ ของเด็ก เนื่องจากจำนวนเสื้อผ้าที่มูลนิธิต้องซื้อหาในแต่ละปีมีมูลค่าสูง และมีราคาแพงเกินควร ขณะที่คุณภาพไม่ดีนัก ทั้งนี้ศูนย์ผลิตภัณฑ์จากผ้าสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลิตและตอบสนองต่อความต้องการของเด็กจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยได้ประมาณปีละ ๘,๐๐๐ ชุด และยังช่วยกันผลิตชุดนักเรียนให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ ที่สนใจอีกด้วย จากความสำเร็จของพีระยานุเคราะห์มูลนิธิในวันนี้ขยายสู่การเป็นองค์กรต้นแบบของการเรียนรู้เป็นสถานที่ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเป็นเวทีของการแสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านเด็กปฐมวัยตลอดจนเป็นสถานที่ในการเข้าเยี่ยมชมศึกษาดูงานของหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน รวมทั้งสถาบันการศึกษาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายของการจัดการคุณภาพชีวิตของเด็กที่ด้อยโอกาสให้เติบโตขึ้นเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าของประเทศชาติและไม่ต้องกลายเป็นปัญหาบ้านเมืองอีกต่อไป



# บทที่ ๕

## บทสรุปเพื่อหาทางออก ให้แก่สังคมไทย



**“หลักนิติธรรม”** คือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือ การกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมนี้จะถูกกลวงละเมิด ไม่ได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ โดยมีสาระสำคัญประกอบด้วย

๑. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
๖. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
๗. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

จึงกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรม คือ หลักที่ใช้กำกับ ดูแล ตรวจสอบ อำนาจอันไม่ชอบธรรม ของรัฐสภา และฝ่ายบริหาร และเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลฎีกา อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ รวมทั้งรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม หลักนิติธรรมจึงเปรียบเสมือน เป็นเสาหลักที่ปักไว้ให้กฎหมายยึด เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรม และช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็น เครื่องมือของผู้มีอำนาจ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความสงบเรียบร้อย และประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม

ซึ่งโดยหลักการพื้นฐานแล้ว หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงได้เฉพาะแต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนเท่านั้น ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หรือการปกครองที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้โดยผ่านทางรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร และตุลาการซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีเท่านั้น แต่จะเห็นได้ว่านับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า สังคมแบบวิถีประชาธิปไตย ที่ถูกต้องตามแบบนานาอารยประเทศนั้น ยังมีได้ฝังหยั่งลึกในสังคม ของประเทศไทยเท่าที่ควร เพราะอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ยังไม่ได้ตกเป็นของประชาชน โดยสมบูรณ์

ด้วยสภาพแวดล้อมพื้นฐานทางประชาธิปไตยดังกล่าวได้ส่งผลหรือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ การบังคับใช้และการทำความเข้าใจในหลักนิติธรรมของประเทศไทยมีปัญหา และเราได้ปล่อยให้เรื้อรังมานานจนกลายเป็นเรื่องที่สังคมไทยชินชา กลายเป็นเรื่องที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างผิดๆ และโดยที่ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่รู้ว่าการใช้อำนาจหน้าที่หรือการบังคับใช้กฎหมายบางเรื่อง เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม และประชาชนเองก็ไม่ทราบว่าตนเองได้ถูกละเมิด หรือถูกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน



ตลอดระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา คอ.นธ. ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ซึ่ง คอ.นธ. มองว่าสภาพปัญหาดังกล่าวเป็น “ปัญหาบ้านเมือง” ที่ควรได้รับการแก้ไขหรือเหลียวมอง ไม่ว่าจะเรื่องนั้นจะใหญ่หรือเล็กก็ตาม คอ.นธ. มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลและความเห็น และให้การศึกษากับสังคม ผ่าน “**รายการปัญหาบ้านเมือง**” ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ (ช่อง NBT) เป็นประจำทุกสัปดาห์ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของสาธารณชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางมาตรการและกระบวนการต่างๆ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ช่วยกันผดุงหลักนิติธรรมและเสริมสร้างการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติสุข ทั้งนี้ การดำเนินงานของ คอ.นธ. คณะกรรมการฯ ได้มีมติที่จะไม่รับเบี่ยงประชุมและจะไม่มีการเดินทางไปศึกษาดูงานยังต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของ คอ.นธ. มีความประหยัดและคุ้มค่า โดยก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนมากที่สุด

ข้อเสนอแนะ แนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่างๆ ที่ได้มีการเสนอไปแล้ว คอ.นธ. ได้มีการติดตามอย่างใกล้ชิดว่า ได้มีการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง โดยที่ผ่านมา ข้อเสนอแนะ แนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่างๆ ของ คอ.นธ. **คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตอบรับและมีการดำเนินการในหลายเรื่อง โดยเฉพาะข้อเสนอเกี่ยวกับ “ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” และ “ปัญหาหายสาบสูญในเรือนจำ”** ซึ่งได้มีการจัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาล จำนวน ๔ เรื่อง ได้แก่

๑. การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID) มาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของยานพาหนะที่ใช้สัญจรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. การเพิ่มแสงสว่างถนนสายหลักและสายรองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างพลังงานแสงอาทิตย์

๓. การเพิ่มจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด่านอัจฉริยะ) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเส้นทางที่จะเข้าสู่พื้นที่ และ

๔. การนำชุดเทคโนโลยี “MIXCIR” มาใช้ในการแก้ไขปัญหาหายสาบสูญในเรือนจำ

ข้อเสนอจำนวน ๔ เรื่องดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ รับทราบข้อเสนอแนะของ คอ.นธ. เกี่ยวกับ “ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” และ “ปัญหาหายสาบสูญในเรือนจำ” ทั้ง ๔ มาตรการ พร้อมทั้งได้มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ คอ.นธ. เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณไปดำเนินการในส่วนที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน หรือเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีรองรับตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป

และ คอ.นธ. ได้มีหนังสือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอทราบผลการดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น และหน่วยงานต่างๆ ได้มีการแจ้งผลการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้



๑. ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แจ้งผลการดำเนินการว่า โดยภาพรวมของความต้องการยุทธโศภกรณ์พิเศษเพื่อสนับสนุนงานด้านความมั่นคง ซึ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นหน่วยรับผิดชอบในการบูรณาการนั้น มีความสอดคล้องและเป็นไปตามข้อเสนอแนะของ คอ.นธ. แตกต่างกันแต่เพียงวิธีการได้มาซึ่งยุทธโศภกรณ์เท่านั้น กล่าวคือ เป็นการ “จัดซื้อ” ไม่ใช่การ “เช่าใช้” ตามที่ คอ.นธ. เสนอ

๒. สำนักงบประมาณ แจ้งผลการดำเนินการตามข้อเสนอของ คอ.นธ. สรุปได้ดังนี้

๒.๑ การนำเทคโนโลยีอาร์เอฟไอดี (RFID) มาใช้เพื่อแสดงอัตลักษณ์ของยานพาหนะที่ใช้สัญจรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรมการขนส่งทางบกได้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการติด Chip กับยานพาหนะในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปยังสภาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว

๒.๒ การเพิ่มแสงสว่างถนนสายหลักและสายรองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยระบบไฟฟ้าส่องสว่างพลังงานแสงอาทิตย์ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ อนุมัติให้กรมทางหลวงจัดซื้อโคมไฟส่องสว่างถนน ๒,๔๕๐ ชุด ครอบคลุมจุดเสี่ยงตามแผนของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเงิน ๙๘.๔๙ ล้านบาท โดยให้ปรับแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๓๐ ล้านบาท และใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน ๖๘.๔๙ ล้านบาท ขณะนี้ยังไม่ได้ขอรับจัดสรรงบประมาณ

๒.๓ การเพิ่มจุดตรวจหรือจุดสกัดยานพาหนะ (ด่านอัจฉริยะ) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเส้นทางที่จะเข้าสู่พื้นที่ คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ (กปต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพยังไม่มี การนำเรื่องดังกล่าวหารือกับคณะกรรมการ กปต.

๒.๔ การนำชุดเทคโนโลยี “MIXCIR” มาใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือนจำ กรมราชทัณฑ์ได้จัดซื้อเทคโนโลยี “MIXCIR” มาใช้งานแล้วบางรายการ เช่น เครื่องตรวจจับโลหะ (Metal Detector) และเครื่องเอ็กซเรย์แบบสัมภาระ โดยในระยะเริ่มแรกมีการจัดสรรให้กับเรือนจำในกลุ่มความมั่นคงสูงก่อน สำหรับเครื่องตรวจสารเสพติด (Ion Mobility Spectrometry) อยู่ระหว่างการพิจารณาความเหมาะสมในการนำมาใช้งานของกรมราชทัณฑ์ โดยยังไม่ได้ขอตั้งงบประมาณ

๓. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ แจ้งผลการดำเนินการว่า เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรวมเป็นเงิน ๔,๐๐๖.๗๕๑๐ ล้านบาท รวม ๖๘ โครงการ โดยรายการในจำนวนนี้มีแผนงานและโครงการ และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะของ คอ.นธ. ดังนี้



๓.๑ การจัดซื้อโคมส่องสว่างถนน จำนวน ๒,๔๕๐ ชุด วงเงิน ๖๘.๔๙๐๐ ล้านบาท ของกรมทางหลวง

๓.๒ โครงการติดตั้งระบบการป้องกันความปลอดภัยเขตเมืองด้วยระบบกล้องวงจรปิด CCTV วงเงิน ๔๔๔.๓๕๕๐ ล้านบาทของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๓.๓ การจัดซื้อเครื่องตรวจจับอื้ออนวัตทุระเบิดแบบมือถือ จำนวน ๒๐ เครื่อง วงเงิน ๗๔.๙๐๐๐ ล้านบาท ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๓.๔ การจัดซื้อเครื่องตรวจจับอื้ออนวัตทุระเบิดแบบมือถือ จำนวน ๓ เครื่อง วงเงิน ๑๑.๒๓๕๐ ล้านบาท ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๓.๕ การจัดซื้อยานพาหนะติดตั้งระบบ X-Ray ระเบิด จำนวน ๒ คันวงเงิน ๙๖.๐๐๐๐ ล้านบาท ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๓.๖ การจัดซื้อเครื่องตรวจมวลสารวัตทุระเบิดชนิดพกพา จำนวน ๒๐ ชุด วงเงิน ๒๐.๐๐๐๐ ล้านบาท ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๓.๗ การจัดซื้อเครื่องตรวจหาทุระเบิด Mine Detector จำนวน ๘ เครื่อง วงเงิน ๑๐.๔๐๐๐ ล้านบาท ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ

๓.๘ การจัดซื้อ Jammer คลื่นสัญญาณแบบ ๓ ระบบ ตัดสัญญาณมือถือ วิทยุ และรีโมท ทรยนต์แบบติดตั้งประจำยานพาหนะ จำนวน ๘ ชุด วงเงิน ๑๑๒.๐๐๐๐ ล้านบาท ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ที่กล่าวมาเป็นเพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ข้อเสนอแนะ แนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่าง ๆ ของ คอ.นธ. ได้มีการตอบรับและมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ภาคปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมต่อไป และ คอ.นธ. คาดหวังว่า ข้อเสนอแนะหรือแนวทางอื่นๆ ที่ได้เสนอไว้จะได้รับการพิจารณาและนำไปปรับใช้ด้วยเช่นกัน

ท้ายที่สุด คอ.นธ. ประารถนาอย่างยิ่งที่จะเห็นหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยได้นำหลักนิติธรรมไปเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความสุของประชาชนโดยรวม และที่สำคัญการที่จะปกครองประเทศโดยหลักนิติธรรม ในเบื้องต้นจะต้องทำความเข้าใจในหลักนิติธรรมให้ถ่องแท้เสียก่อน ทั้งฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งประชาชนผู้ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักนิติธรรม นอกจากนี้ ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรม คำว่าด้วยความยุติธรรมคือปราศจากอคติทั้งปวง ถ้าใช้กฎหมายโดยมีอคติแล้วความยุติธรรมเกิดขึ้นไม่ได้ และความยุติธรรมจะมีสองมาตรฐานไม่ได้ คนทุกคนต้องเท่าเทียมกัน อันนี้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การปกครองประเทศต้องปกครองโดยหลักนิติธรรมและตามทำนองครองธรรมอะไรที่มีความรู้สึกไม่เป็นไปตามทำนองครองธรรมอันนั้นถือว่าผิดหลักนิติธรรมแล้ว เมื่อผิดแล้วใครเสียหาย หากไม่ใช่ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายหรือได้รับความทุกข์ร้อน ซึ่งความทุกข์ของประชาชนก็คือความทุกข์ของแผ่นดิน