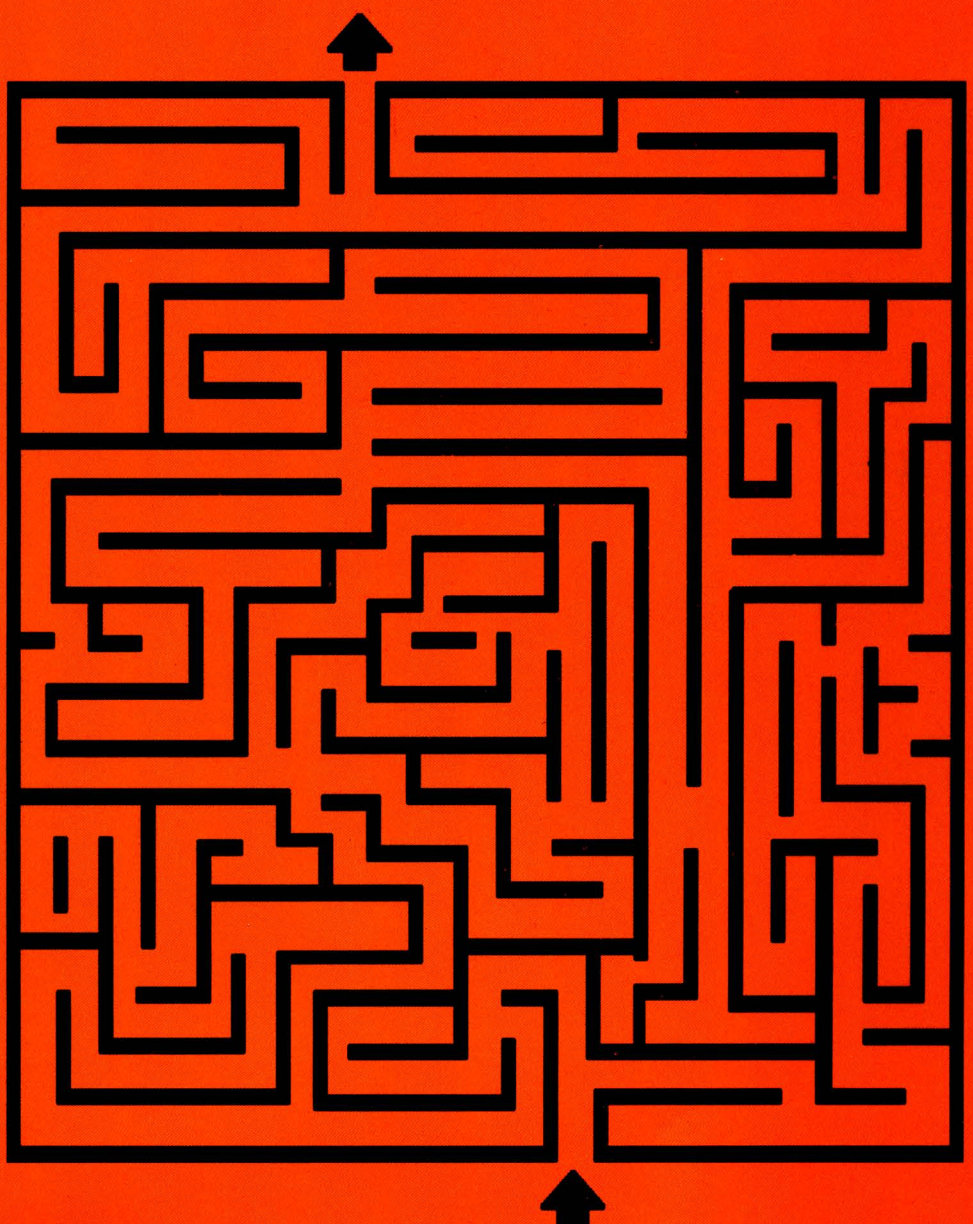
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
Law Reform Commission of Thailand

แนวทางการปฏิรูป กระบวนการยุติธรรมทางอาญา



THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961205787

#77856
วันที่ 27 ส.ค. 60
เลขทะเบียน 2 29223 62
KU
เลขหมู่ 11
ค12ง 2560

แนวทางการปฏิรูป
กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ISBN	978-616-7996-03-5
พิมพ์ครั้งที่ ๑	สิงหาคม ๒๕๕๙
จำนวนพิมพ์	๑,๐๐๐ เล่ม
ที่ปรึกษา	ศ.ดร.คณิต ณ นคร และ นายสมชาย หอมลออ ๑. คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ๒. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านนิติวิทยาศาสตร์ ๓. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ๔. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษานิติศาสตร์ ๕. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษาการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) ๖. คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมและการปรองดอง
บรรณาธิการ	ดร.ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และนางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
ผู้เขียน	นางสาวกัญญรัตน์ วิภาตะวัต นางสาวภัทรานิษฐ์ เยาดำ นายบัณฑิต หอมเกษ
กองบรรณาธิการ	นายศราวุฒิ ประทุมราช นางภัทรินทร์ สั้นนุ้ย นายจุลศักดิ์ แก้วกาญจน์ นายวสันต์ ฉัตรสอน นางสาววรลักษณ์ ศรีใย นายธงไทย สุขกสิกร นางสาวนภาพร เรืองวงศ์โรจน์
ผู้จัดพิมพ์	สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น ๑๕,๑๖ และ ๑๙ เลขที่ ๙๙ หมู่ ๔ ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐ โทรศัพท์ : ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๘๐ / โทรสาร : ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๔ เวปไซต์ : www.lrct.go.th / facebook : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ปกและรูปเล่ม	นายเอกวิทย์ เตระดิษฐ์
พิมพ์ที่	บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด ๗๗/๒๖๑ หมู่ ๔ ตำบลบางคูรัด อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๑๐ โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒ ๙๒๓ ๕๗๒๕, ๐๘๙ ๗๗๕ ๙๘๙๒

หน้าว่าง

คำนำ

จากสภาพปัญหาการบริหารงานยุติธรรมของรัฐที่ถูกแยกส่วน ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการประสานงาน การขาดการตรวจสอบและการประเมินผลร่วมกัน ระบบบริหารงานยุติธรรมจึงไม่สามารถให้บริการประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดของบทบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ข้อพิพาททางอาญาเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางอาญาเป็นจำนวนมากและเกิดปัญหา "คดีล้นศาล คนล้นคุก" ตามมา ทำให้รัฐต้องรับภาระหนักในการจัดสรรทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณเพื่อจัดการข้อพิพาทเหล่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้ศึกษาแนวคิด หลักกฎหมายและหลักการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสำรวจและรวบรวมสภาพปัญหาและสถานการณ์เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมและคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ รวมทั้งข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น (Focus Group) ของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อนำมาวิเคราะห์และกำหนดประเด็นในการสนับสนุนคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา"

สำนักงานฯ ได้ศึกษาหลักการและแนวคิดทางกฎหมายทั้งตามพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนรวบรวมสถานการณ์และสถิติการจัดการข้อพิพาททางอาญาภายใต้การดูแลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงประมวลผลจากการรับฟังสภาพปัญหาและข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงเห็นว่า การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญ ได้แก่ ๑) การลดปัญหาอาชญากรรมและเพิ่มความปลอดภัยในสังคม โดยให้ความสำคัญกับมาตรการเชิงรุก ที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ๒) มีกลไกการทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๓) การลดการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางการโดยไม่จำเป็น และเน้นการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) มากกว่าการแก้แค้นทดแทน (retributive justice) ๔) การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในชั้นเจ้าพนักงาน โดยทำให้การสอบสวนฟ้องร้อง เป็นกระบวนการเดียวกันและเน้นการรวบรวมพยานหลักฐานอันนำไปสู่การค้นหาความจริง ไม่ใช่ค้นหาความผิดเพียงอย่างเดียว ๕) การพัฒนางานด้านนิติวิทยาศาสตร์เพื่อช่วยเหลือในการค้นหาความจริงและ ในชั้นศาลที่ศาลต้องเน้นบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าการนิ่งเฉยและปล่อยให้เป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความเพียงอย่างเดียว ๖) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ต้องหา จำเลย ผู้เสียหายและพยานและมีมาตรการเยียวยาอย่างเหมาะสม

เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะตามพันธกรณีกติการะหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยให้การรับรองไว้ และมาตรฐานขั้นต่ำด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่างๆ รวมถึงเน้นการสร้างระบบที่มีความโปร่งใสและการตรวจสอบที่ดี ควบคู่ไปกับสร้างบุคลากรที่มีสำนึกในการอำนวยความยุติธรรมและการเคารพสิทธิมนุษยชน ๗) การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีประสิทธิภาพ ทั่วถึง เที่ยงธรรมและรวดเร็ว โดยการขจัดสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนและความล่าช้าในการดำเนินคดี รวมทั้งการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เพียงพอและทั่วถึงด้วยการมีระบบยุติธรรมที่เอื้อต่อการฟื้นฟูและให้โอกาสผู้กระทำความผิดคืนสู่สังคมโดยไม่หวนไปกระทำผิดอีก การลงโทษในสมัยใหม่จะอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดีกลับเข้าสู่สังคมได้ (Rehabilitation) มากกว่าการลงโทษโดยหลักแก้แค้นทดแทน (retribution) ๘) การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยประชาชนในกระบวนการยุติธรรมอย่างเหมาะสม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบและในด้านอื่นๆ เช่น การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท การมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาหรือการเป็นผู้พิพากษาสมทบ เป็นต้น

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงได้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีมติเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาให้มีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบให้สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม และคาดหวังว่าข้อเสนอแนะนี้จะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างแท้จริง

ดร.ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์
เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร : บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๐๑๒

ตารางสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๐๒๔

แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

บทนำ ๐๔๒

บทที่ ๑ หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๐๔๘

๑. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ๐๔๘

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาชญากรรม ๐๔๙

๒.๑ ทฤษฎีสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม (The Classical School) ๐๔๙

๒.๒ ทฤษฎีสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (The Positive School) ๐๔๙

๒.๓ ทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวจิตวิทยา (Psychological Theories of Crimes) ๐๕๐

๒.๔ ทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวสังคมศาสตร์ (Sociology of Criminology) ๐๕๐

๒.๕ ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) ๐๕๐

๒.๖ ทฤษฎีผสมผสาน (Integrated Theory) ๐๕๐

๓. แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและงานตำรวจ ๐๕๒

๔. ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์ ๐๕๒

๕. แนวคิดเกี่ยวกับแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๐๕๓

๕.๑ แนวคิดควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) ๐๕๓

๕.๒ แนวคิดกระบวนการนิติธรรม (Due Process Model) ๐๕๓

๖. หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี ๐๕๓

๗. หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) ๐๕๔
๗.๑ การดำเนินคดีที่เป็นธรรมตามหลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน ๐๕๕
๗.๒ หลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก ๐๕๖
๗.๓ หลักความยุติธรรมสำหรับเหยื่อ ๐๕๗
๘. หลักการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๐๕๘
๙. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Justice) ๐๕๙
๙.๑ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ๐๕๙
๙.๒ กระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ๐๕๙
๙.๓ มาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Punishment) ๐๖๐
๑๐. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม ๐๖๐
๑๑. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ๐๖๑

บทที่ ๒ สรุปและวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๐๖๔
๑. สถานการณ์อาชญากรรมและปัญหาของกลไกในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ๐๖๔
๑.๑ ข้อมูลสถิติอาชญากรรมและการกระทำความผิด ๐๖๕
๑.๒ ปัญหาของกลไกในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ๐๖๘
๒. สถานการณ์การจัดการข้อพิพาททางอาญาก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ๐๗๕
๒.๑ ข้อมูลสถิติการระงับข้อพิพาท ๐๗๕
๒.๒ ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระงับข้อพิพาท ๐๗๖

๓. สถานการณ์การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนพิจารณาคดี (ชั้นเจ้าพนักงาน) ๐๗๗

๓.๑ ข้อมูลสถิติสำนวนสอบสวนที่เข้าสู่การดำเนินการชั้นพนักงานอัยการ ๐๗๗

๓.๒ ข้อมูลสถิติการยุติคดีชั้นเจ้าพนักงาน ๐๗๘

๓.๓ สภาพปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการอำนวยความยุติธรรม ๐๘๐

๔. สถานการณ์การดำเนินคดีอาญาในชั้นพิจารณา (ชั้นศาล) ๐๙๐

๔.๑ ข้อมูลสถิติการรับคดี การบริหารจัดการคดี ประเภทความผิดและผลของคำพิพากษา ๐๙๐

๔.๒ สภาพปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการอำนวยความยุติธรรม ๐๙๓

๕. สถานการณ์การดำเนินคดีอาญาในชั้นบังคับโทษ ๑๐๑

๕.๑ ข้อมูลสถิติการกำหนดและการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ๑๐๑

๕.๒ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดและการบังคับโทษ ๑๐๓

๕.๓ ข้อมูลสถิติผู้ต้องขังในระบบราชทัณฑ์ไทย ๑๐๕

๕.๔ สภาพปัญหาการบังคับโทษจำคุกและระบบงานราชทัณฑ์ ๑๐๙

๖. ผลกระทบจากสถานการณ์การดำเนินคดีอาญาต่อผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและสังคม ๑๑๔

๖.๑ สภาพปัญหาการเข้าถึงความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ๑๑๔

๖.๒ สภาพปัญหาการคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรม เหยื่อของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการคุ้มครองพยาน ๑๑๗

๖.๓ สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและการกำหนดให้ศาลทหารมีเขตอำนาจเหนือคดีของพลเรือน ๑๑๙

๗. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม ๑๒๐

๗.๑ ปัญหาการแยกส่วนรับผิดชอบและบริหารงานที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ ๑๒๐

๗.๒ ปัญหาระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม ๑๒๑

๗.๓ ปัญหาด้านการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ๑๒๒

๗.๔ ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและระบบผลิตนักกฎหมาย ๑๒๓

บทที่ ๓ ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๑๒๖

๑.วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๑๒๖

๑.๑ ลดปัญหาอาชญากรรมและเพิ่มความปลอดภัยในสังคม ๑๒๖

๑.๒ ลดการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางการโดยไม่จำเป็น ๑๒๖

๑.๓ เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริง ๑๒๖
๑.๔ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน ๑๒๗
๑.๕ ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรม ๑๒๗
๑.๖ ระบบยุติธรรมที่เอื้อต่อการฟื้นฟูและให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำความผิดซ้ำ ๑๒๗
๑.๗ การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยประชาชน ๑๒๘
๒. ระบบกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาทั้งระบบ ๑๒๘
๒.๑ กำหนดให้มีความผิดอาญาในระบบกฎหมายเท่าที่จำเป็นเหมาะสม ๑๒๙
๒.๒ ลดทอนความเป็นอาชญากรรมของการกระทำความผิดบางประเภท ๑๓๐
๒.๓ กำหนดนิตินโยบายสำหรับการกระทำความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย (Mala Prohibita) ๑๓๐
๓. ชั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (การป้องกันและการควบคุมอาชญากรรม) ๑๓๑
๓.๑ ส่งเสริมการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ๑๓๑
๓.๒ ปฏิรูปงานตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ๑๓๒
๓.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนยุติธรรมชุมชน ๑๔๒
๔. ชั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาก่อนฟ้องคดี (ชั้นเจ้าพนักงาน) ๑๔๕
๔.๑ ปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกันโดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ๑๔๕
๔.๒ รับรองหลักการสากลและปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานให้มีประสิทธิภาพ ๑๔๕
๔.๓ ปรับปรุงหลักการและแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับ ๑๔๙
๔.๔ ปรับปรุงให้พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน ๑๕๖
๔.๕ ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการสั่งคดี ๑๕๖
๕. ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นพิจารณา (ชั้นศาล) ๑๕๙
๕.๑ ปรับปรุงการไต่สวนมูลฟ้อง ๑๕๙
๕.๒ ปรับปรุงระบบการพิจารณาพิพากษาคดี ๑๕๙
๕.๓ ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของศาล ๑๖๔
๖. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นหลังพิจารณา (ชั้นบังคับโทษ) ๑๖๕
๖.๑ ปรับปรุงโทษทางอาญา ๑๖๕

๖.๒ ปรับปรุงระบบการกำหนดมาตรการบังคับโทษทางอาญาของศาล ให้มุ่งเน้นการฟื้นฟูและกลับคืนสู่สังคมยิ่งไปกว่าการลงโทษและยกเลิกการใช้ยี่ต๊อก ๑๗๑

๖.๓ ปรับปรุงกฎหมายบังคับโทษจำคุกให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำความผิดอีกมากกว่าการมุ่งควบคุมและลงโทษผู้กระทำความผิด ๑๗๒

๖.๔ ปรับปรุงระบบงานราชทัณฑ์ ๑๗๓

๗. ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรม (Stakeholders): รับรองสิทธิและเพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรม ๑๗๖

๗.๑ ปรับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์และการเยียวยาผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน ๑๗๖

๗.๒ รับรองสิทธิเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชนทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน ๑๗๗

๗.๓ คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรม ๑๗๘

๗.๔ การคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา ๑๗๙

๗.๕ การอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ๑๘๑

๗.๖ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ๑๘๓

๘. การบริหารงานยุติธรรมและระบบการผลิตนักกฎหมาย ๑๘๓

๘.๑ ปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม ๑๘๓

๘.๒ ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม ๑๘๔

๘.๓ ปรับปรุงระบบผลิตนักกฎหมายให้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของนักกฎหมายที่มีต่อสังคม และปรับประบวนทัศน์การเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ๑๘๕

๘.๔ ทบทวนหลักสูตรการอบรมผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม ๑๘๕

๙. ประเด็นสำคัญอื่นๆ ๑๘๕

ทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและอำนาจศาลทหารต่อพลเรือนให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน

ภาคผนวก ๑๘๘

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ
เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๑. ความเป็นมา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยผ่านการปฏิรูปมาแล้วหลายครั้ง ตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายและการศาลในสมัยรัชกาลที่ ๕ อันสืบเนื่องมาจากปัญหาการล่าอาณานิคมและปัญหาของระบบศาลไทยในสมัยนั้น จนถึงการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ และประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากที่สุด นำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้บัญญัติหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้เสียหายยิ่งขึ้น แต่การบริหารงานยุติธรรมของรัฐยังถูกแยกส่วนซึ่งส่งผลต่อข้อจำกัดในการประสานงาน การตรวจสอบและประเมินผลร่วมกัน ระบบงานยุติธรรมปัจจุบันจึงยังไม่อาจให้บริการประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อจำกัดของบทบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้มีข้อพิพาทเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางอาญาเป็นจำนวนมากและเกิดปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุกตามมา ทำให้รัฐต้องรับภาระและสิ้นเปลืองทรัพยากรบุคคลและงบประมาณเป็นจำนวนมาก

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๘ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ จึงได้มีมติเห็นชอบบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรมและหลักการสากลสมดังเจตนารมณ์ของการดำเนินคดีอาญา

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญานี้ยังมุ่งประสงค์ให้เป็นเอกสารวิชาการที่รวบรวมทั้งข้อมูลด้านวิชาการและผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผ่านการวิเคราะห์แนวคิดด้านอาชญาวิทยา หลักกฎหมายและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนประกอบกับการรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ นำมาสู่ข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เชิงระบบ ทั้งการดำเนินกระบวนการดำเนินคดีอาญา (Criminal Justice Process) และการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Justice Administration) ให้มีประสิทธิภาพเสมอภาคและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างแท้จริง โดยมีกรอบการศึกษากระบวนการยุติธรรมเชิงระบบที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

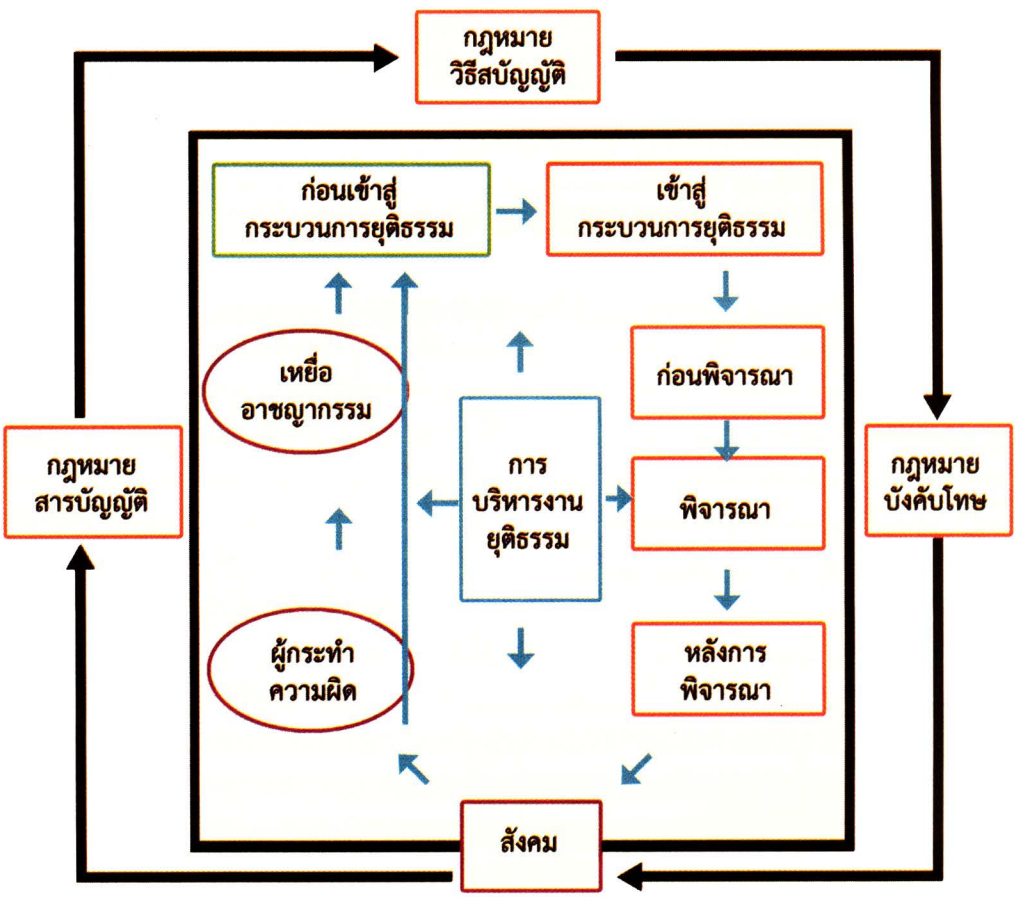
(๑) การศึกษาความสัมพันธ์กันในลักษณะของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายอาญาสารบัญญัติที่กำหนดความผิดและโทษอาญา กฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และกฎหมายอาญาบังคับโทษเพื่อบังคับโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ

(๒) การศึกษาระบบงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) อันประกอบด้วยการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Administration) และกระบวนการดำเนินคดี (Criminal Justice Process) ตั้งแต่ชั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและชั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และ

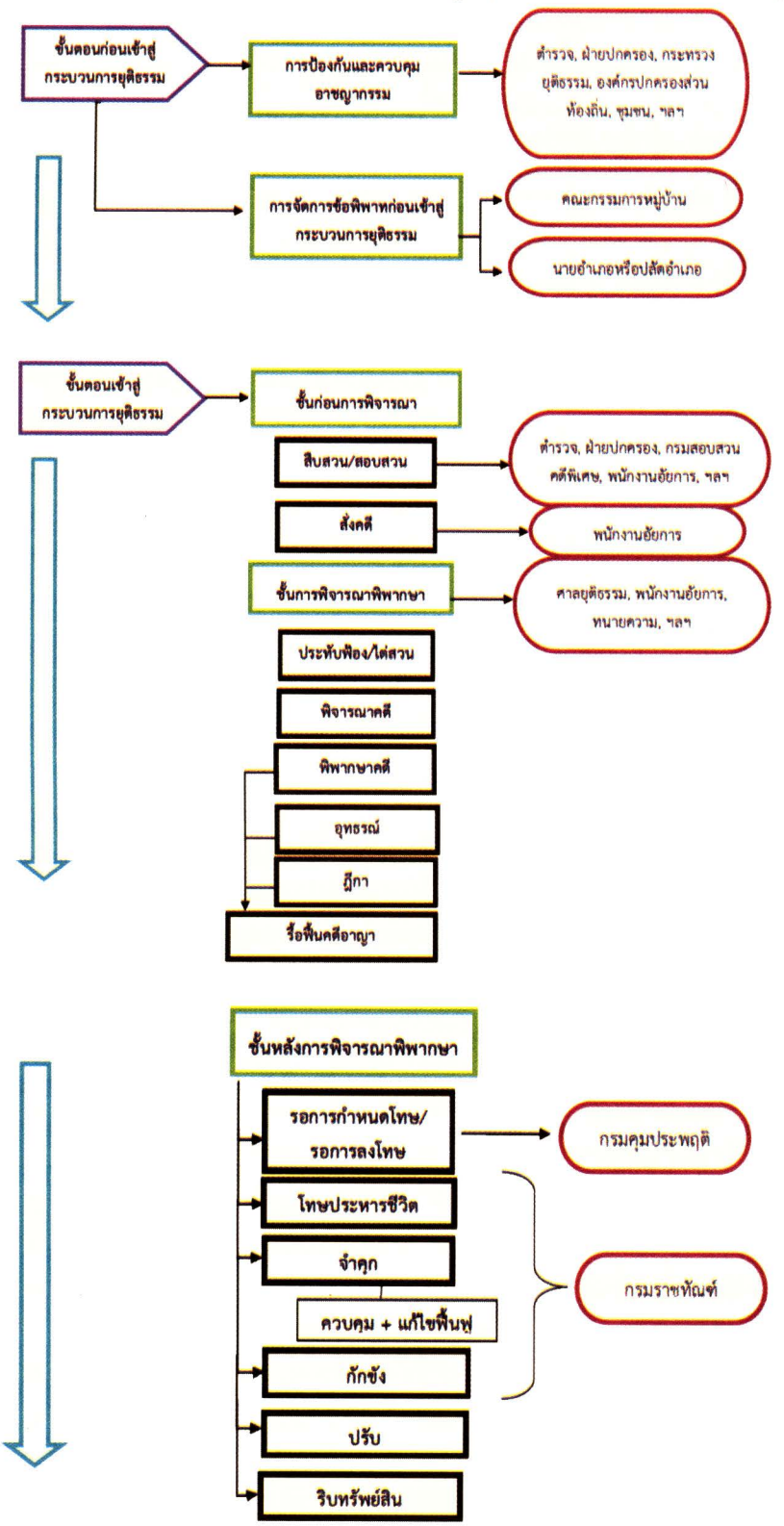
(๓) การศึกษาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (Stakeholders) ซึ่งหมายรวมทั้ง ผู้กระทำความผิด เหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญา และสังคม

ดังปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพประกอบที่ ๑ กรอบการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาเชิงระบบ และแผนภาพประกอบที่ ๒ กระบวนการดำเนินคดีอาญา ตามลำดับ

แผนภาพประกอบที่ ๑ กรอบการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาเชิงระบบ



แผนภาพประกอบที่ ๒ กระบวนการดำเนินคดีอาญา (Criminal Justice Process)



๒. สาระสำคัญของความเห็นและข้อเสนอแนะ

สาระสำคัญของบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมนี้มุ่งประสงค์ให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญ ๗ ประการ อันได้แก่

(๑) การลดปัญหาอาชญากรรมและเพิ่มความปลอดภัยในสังคม

(๒) การลดการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางการโดยไม่จำเป็น

(๓) การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริง

(๔) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน

(๕) การที่ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรม

(๖) การมีระบบยุติธรรมที่เอื้อต่อการฟื้นฟูและให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำความผิดซ้ำ และ

(๗) การมีส่วนร่วมและตรวจสอบโดยประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้มีข้อเสนอแนะเชิงหลักการต่อแนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งการดำเนินการเชิงนโยบาย การให้มีกฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวปฏิบัติ ตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ การทบทวนระบบกฎหมายที่บัญญัติความผิดและโทษอาญา กลไกการควบคุมและป้องกันอาชญากรรม กลไกการระงับพิพาทในชุมชนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการ จวบจนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นเจ้าพนักงาน ชั้นศาล และชั้นบังคับโทษ รวมถึงกลไกรับรองสิทธิและเพิ่มบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (Stakeholders) ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและจำเลย พยาน ชุมชนและสังคม ตลอดทั้งระบบการบริหารงานยุติธรรมและการผลิตนักกฎหมาย ตลอดถึงประเด็นสำคัญอื่นที่มีความเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีพลเรือนในศาลทหารและการดำเนินการตามกฎหมายความมั่นคง สรุปสาระสำคัญดังนี้

กฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดและโทษอาญา

๑. ทบทวนกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาทั้งระบบ โดยเสนอให้ศึกษาทบทวนกฎหมายที่มีโทษทางอาญาทั้งระบบเพื่อกำหนดประเภทและอัตราโทษให้เหมาะสมกับความผิด ลดทอนความเป็นอาชญากรรมสำหรับความผิดบางประเภท (decriminalization) รวมทั้งการกำหนดนิตินโยบายในความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายและเกี่ยวเนื่องกับประชาชนผู้เดือดร้อนจากนโยบายหรือกฎหมายของรัฐ ซึ่งการลงโทษอาญาไม่ใช่หนทางแก้ปัญหาที่ตรงจุด เช่น คดีป่าไม้ที่ดิน เป็นต้น

ชั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๒. ส่งเสริมการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม โดยมีข้อเสนอเชิงหลักการ ดังนี้

๒.๑ กำหนดให้มีนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมด้วยการมี

ส่วนร่วมในระดับพื้นที่

๒.๒ พัฒนามาตรการป้องกันอาชญากรรมด้วยการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชน ฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการอื่น

๒.๓ พัฒนาระบบข้อมูลและองค์ความรู้ด้านอาชญากรรมเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม

๓. ปฏิรูปงานตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการสืบสวนสอบสวน โดยมีข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงและพัฒนางานตำรวจ ดังต่อไปนี้

๓.๑ ปรับปรุงระบบการผลิตและพัฒนาบุคลากรตำรวจให้มีสถาบันการศึกษาเน้นวิชาการตำรวจสมัยใหม่ (modern policing) โดยแยกการเรียนการสอนออกจากโรงเรียนเตรียมทหารและพัฒนาหน่วยงานวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนงานตำรวจ

๓.๒ ปรับโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานให้มีการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยส่วนกลางในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนจังหวัดในสังกัดของฝ่ายปกครองของแต่ละพื้นที่ โดยมีการกำกับดูแลจากคณะกรรมการหลายระดับซึ่งประกอบไปด้วยส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีการคัดเลือกจากกลไกภายนอกที่โปร่งใสและมีการตรวจสอบจากประชาชน เช่น เปิดให้ผู้สมัครสามารถแสดงวิสัยทัศน์ต่อสาธารณะ

๓.๓ ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นธรรม โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ ลดวัฒนธรรมการจัดระบบชั้นยศแบบองค์กรทหาร เพื่อให้มีโอกาสใช้วิจารณญาณภายใต้ขอบเขตการตีความตามกฎหมายตามหลักนิติธรรม (the rule of law) และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

๓.๔ โอนภารกิจที่มิใช่ภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่น โดยเป็นการโอนให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ โดยตรง หรือเป็นการโอนภารกิจในลักษณะคู่ขนาน แต่ทั้งนี้ยังไม่ตัดอำนาจตำรวจเมื่อพบการกระทำความผิดเกิดขึ้น และอาจร่วมดำเนินการในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (task force) หรือเชื่อมโยงข้อมูลทำงานในลักษณะเครือข่าย

๓.๕ ปรับปรุงระบบการตรวจสอบทั้งกลไกการตรวจสอบภายในและพัฒนากลไกภายนอกที่เป็นอิสระในการตรวจสอบการทำงานตำรวจ โดยแยกจเรตำรวจออกจากโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การตรวจสอบ ด้วยกลไกภายนอกที่เป็นอิสระ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจที่มีผลผูกพันในทางวินัย เป็นต้น

๓.๖ ส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักการของตำรวจชุมชน (community policing) ที่ชุมชนมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วนร่วมทำงานกับรัฐ

๓.๗ พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของตำรวจ ระบบการจัดเก็บข้อมูล ความเชื่อมโยงกับองค์กรอื่น รวมทั้งระบบแผนที่อาชญากรรมเพื่อใช้แลกเปลี่ยนข้อมูลอาชญากรรมในพื้นที่ระหว่างตำรวจและชุมชน

๔. ส่งเสริมและสนับสนุนยุติธรรมชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรม โดยเสนอให้มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน ที่ครอบคลุมภารกิจในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม การระงับข้อพิพาทในชุมชน การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน และการฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหาย และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วนอย่างบูรณาการกับองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งรวมทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมคุมประพฤติและกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ ตามหลักการและแนวคิดยุติธรรม

เชิงสมานฉันท์ หลักสิทธิมนุษยชนและสอดคล้องกับระบบคุณค่าความเชื่อทางสังคมของชุมชนนั้นๆ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นก่อนฟ้องคดี (ชั้นเจ้าพนักงาน)

๕. ปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกันโดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเสนอให้พัฒนาระบบงานอัยการ ดังนี้

๕.๑ ให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ควบคุมการสอบสวน การใช้มาตรการบังคับ และกระบวนการในชั้นก่อนฟ้องคดีทั้งหมด และปรับลดภาระงานอัยการ เช่น การเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ และการต่อสู้คดีปกครองให้กับหน่วยราชการ

๕.๒ ปรับโครงสร้างการสอบสวนและการสั่งคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกันโดยพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ

๖. รับรองหลักการสากลและปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานให้มีประสิทธิภาพ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

๖.๑ รับรองหลักการไว้ในกฎหมายและกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในชั้นรวบรวมพยานหลักฐาน อันหมายรวมถึง การรวบรวมพยานหลักฐานตามหลักการตรวจสอบค้นหาความจริง (examiner principle) การออกมาตรการบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเฉพาะต่อเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย (probable cause) การแจ้งสิทธิผู้ถูกจับกุมและผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน การแจ้งข้อกล่าวหาเพื่อให้ผู้ต้องหาทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาโดยได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการและเปิดให้สามารถแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในชั้นแจ้งข้อกล่าวหาได้ การปรับแนวปฏิบัติว่าด้วยชี้ตัวผู้ต้องหา การตรวจร่างกายผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว การยกเลิกแนวปฏิบัติในการนำผู้ต้องหาไปแถลงข่าวและยกเลิกการทำแผนประกอบการรับสารภาพ

๖.๒ รับรองสิทธิของผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งหมายถึงการพบและปรึกษาทนายความและผู้ช่วยของทนายความ การมีทนายความอยู่ร่วมและให้คำปรึกษาในขณะให้การต่อพนักงานสอบสวน ขณะเผชิญหน้ากับพยานหรือผู้ต้องหาอื่น การพบและปรึกษาทนายความขณะที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอออกหมายขังต่อศาล การเข้าถึงความช่วยเหลือด้านล่ามตลอดกระบวนการยุติธรรมโดยไม่คิดมูลค่า

๖.๓ รับรองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งรวมทั้งการได้รับแจ้งสิทธิและความคืบหน้าของคดี การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและความช่วยเหลือด้านล่าม การเข้าถึงสำนวนสอบสวนในส่วนที่ไม่กระทบกับรูปคดี การได้รับฟื้นฟูเยียวยาในมิติที่กว้างกว่าการเยียวยาทางตัวเงิน และได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก กรณีความผิดทางเพศหรือความรุนแรงต่อเด็ก

๖.๔ รับรองสิทธิของพยาน ซึ่งรวมทั้งการอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองพยาน การปรับปรุงค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของพยานให้สอดคล้องกับความเป็นจริง การเปิดให้เข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและความช่วยเหลือด้านล่าม

๖.๕ กระจายภารกิจงานสอบสวนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจและองค์ความรู้เฉพาะตามกฎหมายนั้นๆ และจัดโครงสร้างงานสอบสวนในลักษณะสหวิชาชีพ โดยส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านนิติวิทยาศาสตร์และ

นิติเวชศาสตร์ให้มีความเป็นมืออาชีพปราศจากการแทรกแซง เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริงและได้รับความเชื่อถือจากประชาชน และควรปรับปรุงบทบัญญัติด้านการชันสูตรพลิกศพ

๗. ปรับปรุงหลักการและแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

๗.๑ ในการจับกุมและควบคุมตัว ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองคำร้องขอออกหมายอาญาต่อศาล การพิจารณาออกหมายอาญาต้องสอดคล้องกับเหตุหลักและเหตุรองในการออกหมาย และมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการสากล ซึ่งรวมทั้งการแจ้งสิทธิขณะจับกุม การควบคุมตัวไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง และรับรองหลักการตรวจสอบความชอบในการควบคุมตัวโดยศาล (habeas corpus) นอกจากนี้ ควรยกเลิกบทบัญญัติในการควบคุมบุคคลไว้เป็นระยะเวลาไม่เกินสามวันตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และควรยกเลิกวิธีปฏิบัติเรื่องการอายัดตัวซ้ำซึ่งควรปรับปรุงแก้ไขประเด็นเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพด้านการสอบสวนต่างท้องที่หรือต่างหน่วยงาน

๗.๒ ในการปล่อยตัวชั่วคราว ให้ปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการปล่อยตัวชั่วคราว กล่าวคือ โดยหลักแล้วจะต้องไม่ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจรัฐ เว้นแต่จะมีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัว และหากมีกรณีเช่นนี้ อาจพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วตัวคราวได้โดยต้องพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุด โดยผู้เสียหายหรือพยานมีสิทธิคัดค้านการปล่อยตัวชั่วคราวได้

๗.๓ ในการตรวจค้นยานพาหนะและค้นตัวบุคคล ควรบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการตรวจค้นยานพาหนะและหลักประกันการคุ้มครองสิทธิในการค้นบุคคลในที่สาธารณะไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๗.๔ ในการดักฟังหรือแทรกแซงการสื่อสาร ควรกำหนดหลักการและขอบเขตการใช้มาตรการดักฟังหรือแทรกแซงการสื่อสารไว้ในรัฐธรรมนูญ และควรบัญญัติในกฎหมายให้มีกลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

๘. ปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติในการสั่งคดี โดยมีข้อเสนอเพื่อประกันความโปร่งใสในการสั่งคดีและสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการอำนวยความเป็นธรรม ดังนี้

๘.๑ กำหนดให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับทราบความคืบหน้าของคดีตลอดกระบวนการและเข้าถึงข้อมูลหรือเหตุผลกรณีสั่งไม่ฟ้อง รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสียหายเข้าถึงสำนวนสอบสวนและพยานหลักฐาน กรณีสั่งไม่ฟ้อง

๘.๒ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะให้สอดคล้องกับหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

๘.๓ ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้ปรับใช้หลักยุติธรรมสมานฉันท์ โดยพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ย ไม่ควรให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการเสียเอง

๘.๔ ยกเลิกระบบการงดสอบสวนและการทำความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องเพราะเหตุที่รู้ตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ โดยให้พนักงานอัยการควบคุมการสอบสวนและติดตามจนกว่าคดีจะหมดอายุความ

๘.๕ ยกเลิกมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ เนื่องจากส่งผลให้ขาดบูรณภาพในงานสอบสวนนำมาสู่การแยกส่วนกันทำงานระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจ

เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นพิจารณา (ชั้นศาล)

๙. ปรับปรุงการไต่สวนมูลฟ้อง โดยมีข้อเสนอต่อหลักการและแนวปฏิบัติชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ดังนี้

๙.๑ ให้ศาลทำการไต่สวนก่อนประทับรับฟ้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาร้ายแรงหรือที่มีการร้องขอจากจำเลย ทั้งในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์และที่โจทก์เป็นเอกชน เพื่อสร้างมาตรฐานในการประทับรับฟ้อง

๙.๒ กำหนดให้มีการยื่นบัญชีระบุพยานโดยจำเลยมีสิทธินำพยานหลักฐานของตนโต้แย้งกับฝ่ายโจทก์

๙.๓ ให้องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องเป็นคนละชุดกับที่พิจารณาพิพากษา

๑๐. ปรับปรุงระบบการพิจารณาคดี โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

๑๐.๑ ปรับปรุงองค์คณะผู้พิพากษา โดยปรับจำนวนผู้พิพากษาในองค์คณะให้เหมาะสมกับความร้ายแรงและซับซ้อนของคดีและมีมาตรฐานเดียวกัน โดยให้ผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์สูงเป็นหัวหน้าคณะ

๑๐.๒ สร้างมาตรฐานการพิจารณาคดี ให้ศาลได้ใช้บทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบค้นหาความจริงในเนื้อหา (principle of substantive truth) โดยในวันที่ยื่นฟ้อง ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปยังศาลพร้อมคำฟ้องเพื่อให้มีเวลาศึกษา และในการพิจารณา ให้มีการตรวจพยานหลักฐานและมีการแถลงเปิดและปิดคดีโดยเฉพาะในคดีที่มีอัตราโทษสูงเพื่อให้ศาลเข้าใจรูปคดีและสามารถแสดงบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงได้เต็มที่ ให้การส่งประเด็นไปสืบยังศาลอื่นเป็นไปเท่าที่จำเป็นแท้จริงเท่านั้นเพื่อมิให้กระทบต่อการใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

๑๐.๓ ปรับใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นศาลเพื่อเยียวยาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน โดยมีหลักประกันสิทธิของคู่กรณีที่ชัดเจน และบทบาทของผู้ดำเนินกระบวนการที่ไม่ครอบงำคู่กรณีแต่เป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวก

๑๐.๔ ในการทำคำวินิจฉัย ให้ศาลต้องวินิจฉัยและอธิบายข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเหตุผลทุกประเด็นในคำพิพากษาอย่างละเอียดชัดเจนและสมเหตุผลและมีความเป็นภาวะวิสัยให้มากที่สุด

๑๐.๕ ในการพิจารณากำหนดโทษอาญา ให้นำสืบถึงความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติของจำเลยอย่างเปิดเผยในชั้นศาล โดยพนักงานอัยการเสนอความเห็นในการกำหนดโทษหรือเปลี่ยนโทษที่จะใช้บังคับแก่จำเลยและปรากฏในสำนวน ในการทำคำพิพากษา ให้ประกอบด้วยเหตุผลของการลงโทษทั้งในด้านการบังคับโทษและผลต่อผู้กระทำความผิด และควรมีหลักเกณฑ์การกำหนดโทษที่เปิดเผยให้ผู้พิพากษาปรับใช้แทนยี่ต๊อก

๑๐.๖ ในการอุทธรณ์ ให้การรับคดีเข้าสู่ศาลอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่ความที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในศาลลำดับที่สูงไปได้อีกครั้งหนึ่ง โดยยกเลิกกระบวนการรับรองหรือขออนุญาตอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และกำหนดให้ศาลอุทธรณ์เป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ซึ่งประกอบด้วยองค์คณะที่มีศักยภาพกว่าในศาลชั้นต้น

๑๐.๗ ในการฎีกา ให้ศาลฎีกาเป็นศาลพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (Review Court) โดยมีผู้พิพากษาทั้งหมดประกอบเป็นองค์คณะ เนื่องจากการตีความกฎหมายของศาลฎีกาจะมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายของประเทศ

๑๐.๘ ปรับปรุงการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชนในชั้นพิจารณาทั้งต่อจำเลย และผู้เสียหาย ซึ่งรวมทั้งในกระบวนการชั้นอุทธรณ์และฎีกา

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

๑๐.๙ ยกเลิกบทสันนิษฐานเด็ดขาดตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษ ที่บัญญัติให้การผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองปริมาณสารบริสุทธิ์เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก หรือจำหน่ายยาเสพติด เพื่อให้จำเลยมีโอกาสนำสืบหักล้างให้ศาลเห็นเป็นอย่างอื่นได้

๑๑. ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของศาล

โดยเสนอให้พัฒนาระบบการแต่งตั้ง โยกย้ายและการปฏิบัติงานของผู้พิพากษาให้เป็นระบบเปิดและเชื่อมโยงกับประชาชนยิ่งขึ้น เช่น ให้ระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นระบบเปิดและปรับเพิ่มคุณสมบัติของผู้พิพากษา ให้กระบวนการสอบคัดเลือกผู้ช่วยผู้พิพากษาตลอดจนประวัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ให้แต่ละศาลมีระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาโดยเฉพาะในศาลชำนัญพิเศษและกำหนดคุณวุฒิที่เหมาะสมกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ในศาลเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นหลังพิจารณา (ชั้นบังคับโทษ)

๑๒. ปรับปรุงโทษอาญาทั้งระบบ โดยเสนอให้รวบรวมและจัดระบบกฎหมายบังคับโทษเป็นประมวลกฎหมายบังคับโทษ ให้การบังคับโทษเอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำความผิดซ้ำมากกว่าการมุ่งควบคุมและลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

๑๒.๑ เปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต และกำหนดให้ผู้ต้องขังจะพ้นโทษได้ต่อเมื่อมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นภัยต่อสังคมและรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าระยะเวลาวิธีการเพื่อความปลอดภัยเพื่อป้องกันมิให้นักโทษร้ายแรงต้องออกจากเรือนจำเร็วเกินไป

๑๒.๒ ยกเลิกอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำ เพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลยพินิจลงโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด และเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดรายบุคคล

๑๒.๓ เพิ่มโทษทางเลือกและโทษระดับกลางแทนการใช้โทษจำคุกซึ่งมีต้นทุนสูง โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น การลงโทษในชุมชน การทำงานบริการสังคม การจำคุกผ่อนส่ง การกักขังไว้ที่บ้านหรือสถานที่กำหนด การคุมประพฤติแบบเข้มงวด ศูนย์เลี่ยงโทษจำคุก การเข้าค่ายฝึกอบรม เป็นต้น โดยมีกระบวนการคัดกรองสืบเสาะภูมิหลังของผู้กระทำความผิดเพื่อสร้างแผนการแก้ไขฟื้นฟูที่เหมาะสม

๑๒.๔ ปรับปรุงโทษปรับทางอาญา ให้มีอัตราที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะเงินเฟ้อ และสอดคล้องกับระบบค่าปรับตามรายได้เพื่อประสิทธิผลในการป้องปรามอาชญากรรม และลดการกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งปรับปรุงโทษสำหรับนิติบุคคลให้มีโทษปรับที่สูงกว่ากรณีที่บุคคลธรรมดากระทำความผิด

๑๒.๕ เพิ่มรูปแบบการกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น และควรขยายหลักเกณฑ์ให้สามารถบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยได้ก่อนความผิดเกิด

๑๒.๖ ส่งเสริมการเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติอย่างเป็นระบบระเบียบ เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาความเหมาะสมของการใช้มาตรการบังคับโทษหรือกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๓. ปรับปรุงระบบงานราชทัณฑ์ โดยมีข้อเสนอให้พัฒนากฎหมายและระบบปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและการบริหารงานราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักการสากลและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งมีแนวทางดังนี้

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961205787

๑๓.๑ พัฒนาระบบการจำแนกผู้ต้องขังและการกำหนดประเภทและลักษณะของเรือนจำที่ใช้คุมขังผู้ต้องขังแต่ละประเภทให้ชัดเจน

๑๓.๒ ประกันสิทธิผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตัวแยกออกจากนักโทษเด็ดขาด

๑๓.๓ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาดให้ได้รับสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องขัง ซึ่งรวมทั้งการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวและการดูแลหลังปล่อยตัว และปรับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์และการเยียวยาผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน

๑๓.๔ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบงานราชทัณฑ์ เปิดรับการตรวจสอบภายนอก โดยให้อำนาจกลไกอื่นๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และการตรวจสอบโดยศาล เป็นต้น

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (Stakeholders)

๑๔. รับรองสิทธิและเพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยมีข้อเสนอเชิงหลักการ ดังนี้

๑๔.๑ ปรับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์และการเยียวยาผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน โดยปรับใช้ตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยคำนึงถึงหลักความสมัครใจของคู่กรณี ตลอดจนมีหลักประกันสิทธิของคู่กรณี

๑๔.๒ รับรองสิทธิเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน โดยมีระบบและกลไกที่รับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายได้โดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง และบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย

๑๔.๓ คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรม โดยปรับปรุงกฎหมายการรื้อฟื้นคดีอาญา และมีการฟื้นฟูเยียวยาผู้ต้องขังให้ครอบคลุมรอบด้าน ทั้งค่าทดแทนที่เป็นตัวเงิน ด้านสังคมและจิตใจ และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังรวมทั้งกำหนดมาตรการชดเชย ฟื้นฟูเยียวยาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๑๔.๔ คุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา โดยรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาให้ได้รับการแจ้งสิทธิและความคืบหน้าของคดี การเข้าถึงสำนวนที่ไม่ส่งผลกระทบต่อรูปคดี การให้ถ้อยคำเกี่ยวกับความเสียหายและปรับปรุงให้ทันสมัยก่อนลงโทษจำเลย การเปิดให้ผู้เสียหายได้มีโอกาสแถลงด้วยวาจาต่อศาลถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น การปรับปรุงเรื่องการฟื้นฟูเยียวยาในมิติที่กว้างกว่าการเยียวยาทางตัวเงินและจัดให้มีการช่วยเหลืออย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก กรณีความผิดทางเพศ หรือความรุนแรงต่อเด็ก ตลอดทั้งการตรากฎหมายป้องกันการทรมานและการบังคับให้บุคคลสูญหาย

๑๔.๕ อำนวยความสะดวกและการคุ้มครองพยานในคดีอาญา โดยรับรองสิทธิของพยาน พัฒนาประสิทธิภาพของการคุ้มครองพยาน ปรับปรุงค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของพยานให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

๑๔.๖ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยให้มีสัดส่วนของภาคประชาชนที่สมดุลกับสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง และควรมีกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างมากที่สุด และเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (active)

การบริหารงานยุติธรรมและระบบการผลิตนักกฎหมาย

๑๕. ปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม โดยมีข้อเสนอเชิงหลักการ ดังต่อไปนี้

๑๕.๑ สร้างและพัฒนาตัวชี้วัดหรือประเมินความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบเพื่อให้ความสำคัญแก่เป้าหมายรวมของกระบวนการยุติธรรม และปรับปรุงองค์ประกอบและกลไกของคณะกรรมการพัฒนาบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

๑๕.๒ ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมให้มีความเชื่อมโยงเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานและกำหนดนโยบายและแผนงานที่ถูกต้อง และประกันความโปร่งใส ซึ่งรวมทั้งการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากร โดยจัดทำระบบทะเบียนประวัติอาชญากรให้มีความเหมาะสมและเปิดให้ผู้กระทำความผิดสามารถตรวจสอบข้อมูลของตนเองได้

๑๖. ปรับปรุงระบบผลิตนักกฎหมาย โดยมีข้อเสนอเชิงหลักการ ดังต่อไปนี้

๑๖.๑ ปรับปรุงระบบผลิตนักกฎหมายให้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของนักกฎหมายที่มีต่อสังคมและปรับกระบวนทัศน์การเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

๑๖.๒ ทบทวนหลักสูตรการอบรมผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นสำคัญอื่นๆ

๑๗. ทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและอำนาจศาลทหารต่อพลเรือน โดยเสนอให้ทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและอำนาจศาลทหารให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยกเลิกการนำพลเรือนเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาในศาลทหาร

ตารางสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะ ต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ลดปัญหาอาชญากรรม, ลดคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการ, เพิ่มประสิทธิภาพในการค้นหาความจริง, คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, ประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรม, ระบบที่เอื้อต่อการกลับคืนสู่สังคม, ประชาชนมีส่วนร่วม

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
๑. กฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดและโทษอาญา			
๑.	**ทบทวนกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาทั้งระบบ** ๑.๑) ทบทวนกฎหมายที่มีโทษอาญาทั้งระบบให้มีเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ๑.๒) ลดทอนความเป็นอาชญากรรมในความผิดบางประเภท ๑.๓) กำหนดนิตินโยบายสำหรับความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายและเกี่ยวเนื่องกับประชาชนที่เดือดร้อนเกินสมควรจากกฎหมายหรือนโยบาย เช่น คดีป่าไม้ที่ดิน	- กฎหมายที่มีโทษทางอาญากว่า ๓๕๐ ฉบับ โดยเฉพาะความผิดฐานหมิ่นประมาทตามกฎหมายอาญา, ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค (พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔), ความผิดเกี่ยวกับการพนัน (พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘), ความผิดเกี่ยวกับคนเข้าเมือง (พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒), ความผิดฐานเป็นผู้เสพยาเสพติด (พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒), ความผิดเกี่ยวกับการจราจร (พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒), โทษจำคุกในความผิดลหุโทษ, ความผิดอันยอมความได้อื่น	- ควรจัดตั้งคณะทำงานสหวิชาชีพศึกษาทบทวนกฎหมายที่มีโทษอาญาทั้งระบบ

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
๒. ขั้นตอนสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
๒.	**ส่งเสริมการป้องกันและควบคุมอาชญา-กรรม** ๒.๑) กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันและการควบคุมอาชญากรรมโดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมระดับพื้นที่ ๒.๒) พัฒนามาตรการป้องกันอาชญากรรมด้วยการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชน ฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการอื่น สร้างความเข้มแข็งแก่สถาบันครอบครัว ชุมชน โรงเรียน และปรับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ๒.๓) พัฒนาระบบข้อมูลและองค์ความรู้ด้านอาชญากรรมเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และส่งเสริมให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันอาชญากรรม	-	- การดำเนินการด้านนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
๓.	**ปฏิรูปงานตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม และการสืบสวนสอบสวน** ๓.๑) ปรับปรุงระบบการผลิตบุคลากรตำรวจ ให้มีสถาบันการศึกษาเน้นวิชาการตำรวจสมัยใหม่ (modern policing) โดยแยกการเรียนการสอนออกจากโรงเรียนเตรียมทหารและพัฒนาหน่วยงานวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนงานตำรวจ ๓.๒) ปรับโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานให้มีการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยส่วนกลางในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติและส่วนจังหวัดในสังกัดของฝ่ายปกครองของแต่ละพื้นที่ โดยมีการกับกำดูแลจากคณะกรรมการหลายระดับซึ่งประกอบไปด้วยส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีการคัดเลือกจากกลไกภายนอกที่โปร่งใสและมีการตรวจสอบจากประชาชน ๓.๓) ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นธรรม โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ ลดวัฒนธรรมการจัดระบบชั้นยศแบบองค์กรทหาร เพื่อให้มีโอกาสใช้วิจารณญาณภายใต้ขอบเขตการตีความตามกฎหมาย (ตามหลัก the rule of law) และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ๓.๔) โอนภารกิจที่มิใช่ภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่น โดยโอนให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายนั้นโดยตรงหรือโอนภารกิจในลักษณะคู่ขนาน แต่ทั้งนี้ยังไม่ตัดอำนาจตำรวจเมื่อพบการกระทำความผิดเกิดขึ้น และอาจร่วมดำเนินการ	- รัฐธรรมนูญ - พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ - พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒, พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕, พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔, พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔, พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕, พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐, พ.ร.บ.ควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔, พ.ร.บ.สภาการเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๖, พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖, พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒, ประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๑, พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗, พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๙, กฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบจำนวน ๔๙ ฉบับ, พ.ร.บ.การจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘, พ.ร.บ.ภาพยนต์และวีดีทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	ในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (task force) หรือเชื่อมโยงข้อมูลทำงานในลักษณะเครือข่าย ๓.๕) ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในโดยแยกจเรตำรวจออกจากโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การตรวจสอบด้วยกลไกภายนอกที่เป็นอิสระ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจที่มีผลผูกพันในทางวินัย ๓.๖) ส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักการของตำรวจชุมชน (community policing) ที่ชุมชนมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วนร่วมทำงานกับรัฐ ๓.๗) พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของตำรวจ ระบบการจัดเก็บข้อมูล ความเชื่อมโยงกับองค์กรอื่น รวมทั้งระบบแผนที่อาชญากรรมเพื่อใช้แลกเปลี่ยนข้อมูลอาชญากรรมในพื้นที่ระหว่างตำรวจและชุมชน		
๔.	**ส่งเสริมและสนับสนุนยุติธรรมชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรม** ด้วยการมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วนอย่างบูรณาการกับองค์กรและหน่วยงานต่างๆ เช่น ฝ่ายปกครอง, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตามแนวคิด community policing), กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรมคุมประพฤติ, กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (กระทรวงยุติธรรม), กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ และมีภารกิจครอบคลุมถึง ๔.๑) การป้องกันและควบคุมอาชญากรรม	- รัฐธรรมนูญ - (ร่าง)กฎหมายยุติธรรมชุมชน - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- ให้มีกฎหมายกลางสนับสนุนงานยุติธรรมชุมชนประกอบกับการดำเนินการทางนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	๔.๒) การระงับข้อพิพาทในชุมชน ตามหลักการและแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หลักสิทธิมนุษยชนและสอดคล้องกับระบบคุณค่าความเชื่อทางสังคมของชุมชนนั้นๆ ๔.๓) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน ด้วยการเปิดช่องให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนได้ ๔.๔) การฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหาย		
๓. เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นก่อนฟ้องคดี (ชั้นเจ้าพนักงาน)			
๕.	**ปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกันโดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ** ๕.๑) ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการสอบสวน การใช้มาตรการบังคับ และกระบวนการในชั้นก่อนฟ้องคดีทั้งหมด และปรับลดภาระงานอัยการ เช่น การเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ และการต่อสู้คดีปกครองให้กับหน่วยราชการ ๕.๒) ให้ปรับโครงสร้างการสอบสวนและการสั่งคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกันโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ	- รัฐธรรมนูญ - ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย - ข้อเสนอบางส่วนปรากฏตามความเห็น คปก. ว่าด้วยร่างแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (อยู่ระหว่างจัดทำ)

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
๖.	รับรองหลักการสากลและปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานให้มีประสิทธิภาพ ๖.๑) รับรองหลักการไว้ในกฎหมายและกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด อันได้แก่ หลักการตรวจสอบค้นหาความจริง (examiner principle), หลักการออกมาตรการบังคับในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเฉพาะต่อเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย (probable cause), หลักการแจ้งสิทธิในชั้นสอบสวน, หลักการแจ้งข้อกล่าวหาโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการและเปิดให้สามารถแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานพร้อมทั้งวิธีการเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์และเจตนาอันแท้จริงของตนในชั้นแจ้งข้อกล่าวหาได้, หลักการตรวจร่างกายผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว, หลักการชี้ตัวผู้ต้องหา, การยกเลิกแนวปฏิบัติในการนำผู้ต้องหาไปแถลงข่าว, ยกเลิกการทำแผนประกอบการรับสารภาพ ๖.๒) รับรองสิทธิของผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่จะพบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งหมายรวมถึงการพบและปรึกษาทนายความและผู้ช่วยของทนายความ, การมีทนายความอยู่ร่วมและให้คำปรึกษาในขณะให้การต่อพนักงานสอบสวน ขณะเผชิญหน้ากับพยานหรือผู้ต้องหาอื่น, การพบและปรึกษาทนายความขณะที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอออกหมายขังต่อศาล, การเข้าถึงความช่วยเหลือด้านล่ามโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	- รัฐธรรมนูญ - ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - (ร่าง) กฎหมายการชันสูตรพลิกศพ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย - ข้อเสนอบางส่วนปรากฏตามความเห็น คปก. ว่าด้วยร่างแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (อยู่ระหว่างจัดทำ) - โปรดดู บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ คปก. เรื่อง หลักการและแนวทางปฏิรูปกฎหมายด้านการชันสูตรพลิกศพ

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	๖.๓) รับรองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งรวมทั้งการแจ้งสิทธิและความคืบหน้าของคดี, การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและความช่วยเหลือด้านล่าม, การเข้าถึงสำนวนสอบสวนในส่วนที่ไม่กระทบกับรูปคดี, การได้รับฟื้นฟูเยียวยาในมิติที่กว้างกว่าการเยียวยาทางตัวเงินและความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก ความผิดทางเพศ หรือความรุนแรงต่อเด็ก ๖.๔) รับรองสิทธิของพยาน ซึ่งรวมทั้งการอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองพยาน, การปรับปรุงค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของพยานให้สอดคล้องกับความเป็นจริง, การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและความช่วยเหลือด้านล่าม ๖.๕) การพัฒนาประสิทธิภาพงานสอบสวน โดยกระจายงานสอบสวนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจและองค์ความรู้เฉพาะตามกฎหมายนั้นๆ แต่ไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ, การจัดโครงสร้างงานสอบสวนในลักษณะสหวิชาชีพ, การส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านนิติวิทยาศาสตร์และนิติเวชศาสตร์ให้มีความเป็นมืออาชีพปราศจากการแทรกแซงเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริงและได้รับความเชื่อถือจากประชาชน, การบัญญัติกฎหมายเฉพาะด้านการชันสูตรพลิกศพเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพด้านการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน		

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
๗.	**ปรับปรุงหลักการและแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับ** ๗.๑) ในการจับกุมและควบคุมตัวให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองคำร้องขอออกหมายอาญาต่อศาล, รับรองหลักการตรวจสอบความชอบในการควบคุมตัวโดยศาล (habeas corpus), ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้ควบคุมบุคคลเป็นระยะเวลาไม่เกินสามวันตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, ยกเลิกวิธีปฏิบัติในการอายัดตัวซ้ำ ๗.๒) ในการปล่อยตัวชั่วคราว ให้ปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติโดยยึดหลักการไม่ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจรัฐ ๗.๓) ในการตรวจค้นยานพาหนะและการค้นตัวบุคคล ควรบัญญัติหลักเกณฑ์และกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกรณีการตรวจค้นยานพาหนะและการค้นตัวบุคคลในที่สาธารณะ ๗.๔) ในการดักฟังหรือแทรกแซงการสื่อสาร ควรบัญญัติหลักการและขอบเขตการใช้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญและบัญญัติให้มีกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี	- รัฐธรรมนูญ - ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย - ข้อเสนอบางส่วนปรากฏตามความเห็น คปก. ว่าด้วยร่างแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (อยู่ระหว่างจัดทำ) - โปรดดู บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ คปก. เรื่อง แนวทางปฏิรูปกฎหมายด้านยาเสพติด
๘.	**ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการสั่งคดี** ๘.๑) ให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับทราบความคืบหน้าของคดีตลอดกระบวนการ รวมทั้งเข้าถึงข้อมูลและเหตุผลกรณีสั่งไม่ฟ้อง และให้ผู้เสียหายเข้าถึงสำนวนสอบสวนและพยานหลักฐาน	- รัฐธรรมนูญ - ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย - ข้อเสนอบาง

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	กรณีสั่งไม่ฟ้อง ๘.๒) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะให้สอดคล้องกับหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ๘.๓) ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้ปรับใช้หลักยุติธรรมสมานฉันท์และเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ไม่ควรให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาเสียเอง ๘.๔) ยกเลิกระบบการงดสอบสวนโดยให้พนักงานอัยการควบคุมการสอบสวนและติดตามจนกว่าคดีจะหมดอายุความ ๘.๕) ยกเลิกมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากส่งผลให้ขาดบูรณภาพในงานสอบสวนซึ่งนำมาสู่การแยกส่วนกันทำงานระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจ		ส่วนปรากฏตามความเห็น คปก. ว่าด้วยร่างแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (อยู่ระหว่างจัดทำ)
๔. เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นพิจารณา (ชั้นศาล)			
๙.	**ปรับปรุงการไต่สวนมูลฟ้อง** ๙.๑) ปรับปรุงมาตรฐานการประทับรับฟ้องให้ศาลมีดุลพินิจสั่งไต่สวนมูลฟ้องได้ ทั้งคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์และคดีที่โจทก์เป็นเอกชน โดยเฉพาะคดีอาญาร้ายแรงหรือที่มีการร้องขอจากจำเลย ๙.๒) ให้มีการยื่นบัญชีระบุพยานในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง โดยจำเลยมีสิทธินำพยานหลักฐานของตนเข้าโต้แย้งได้ ๙.๓) ให้องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องเป็นคนละชุดกับที่พิจารณาพิพากษา	- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
๑๐.	**ปรับปรุงระบบการพิจารณาพิพากษาคดี** ๑๐.๑) องค์คณะผู้พิพากษา โดยปรับเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะให้สอดคล้องกับความร้ายแรงและซับซ้อนของคดี และให้ผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์สูงเป็นหัวหน้าคณะ ๑๐.๒) สร้างมาตรฐานการพิจารณาคดีให้ศาลได้ใช้บทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบค้นหาความจริงในเนื้อหา (principle of substantive truth) โดยให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนให้ศาลพร้อมคำฟ้อง, ให้มีการตรวจพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด, ให้มีการแถลงเปิดและปิดคดี โดยเฉพาะในคดีที่มีอัตราโทษสูง เพื่อให้ศาลเข้าใจรูปคดีและสามารถแสดงบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงได้เต็มที่, ให้การส่งประเด็นไปสืบยังศาลอื่นต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ๑๐.๓) ปรับใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นศาล เพื่อเยียวยาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน โดยมีหลักประกันสิทธิของคู่กรณีที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ไม่ครอบงำคู่กรณี ๑๐.๔) ในการทำคำวินิจฉัย ให้ศาลวินิจฉัยและอธิบายข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเหตุผลทุกประเด็นในคำพิพากษาอย่างชัดเจนและสมเหตุสมผลและมีความเป็นภาวะวิสัยให้มากที่สุด โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะและนั่งพิจารณาคดีโดยตลอด	- รัฐธรรมนูญ - ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - พ.ร.บ.พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ - พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	๑๐.๕) การพิจารณากำหนดมาตรการบังคับโทษในชั้นศาล ให้มีการนำสืบถึงความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติของจำเลยอย่างเปิดเผยในชั้นศาล, ให้มีการเสนอความเห็นต่อการกำหนดโทษหรือเปลี่ยนโทษที่จะใช้บังคับแก่จำเลยที่ปรากฏในสำนวน, การทำคำพิพากษาต้องประกอบด้วยเหตุผลทั้งในด้านการบังคับโทษและผลต่อผู้กระทำความผิด, ให้มีหลักเกณฑ์พัฒนาศาสตร์การกำหนดโทษที่เปิดเผยให้ผู้พิพากษาปรับใช้แทนยี่ต๊อก ๑๐.๖) ในการอุทธรณ์ ให้การรับคดีเข้าสู่ศาลอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่ความที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในศาลลำดับที่สูงไปได้อีกครั้งหนึ่ง โดยยกเลิกการรับรองหรือขออนุญาตอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง และกำหนดให้ศาลอุทธรณ์เป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ซึ่งประกอบด้วยองค์คณะที่มีศักยภาพกว่าในศาลชั้นต้น ๑๐.๗) ในการฎีกา ให้ศาลฎีกาเป็นศาลพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (Review Court) โดยมีผู้พิพากษาทั้งหมดประกอบเป็นองค์คณะ เนื่องจากการตีความกฎหมายของศาลฎีกาจะมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายของประเทศ ๑๐.๘) ปรับปรุงการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชนในชั้นพิจารณาทั้งต่อจำเลย และผู้เสียหาย ซึ่งรวมทั้งในกระบวนการชั้นอุทธรณ์และฎีกา		

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	๑๐.๙) ยกเลิกบทสันนิษฐานเด็ดขาดตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษ เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจเห็นเป็นอย่างอื่นได้ตามข้อความจริงที่ปรากฏในชั้นศาล		
๑๑.	**ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของศาล** ๑๑.๑) พัฒนาระบบการคัดเลือกแต่งตั้ง โยกย้ายผู้พิพากษา และการปฏิบัติงานให้เป็นระบบเปิดและเชื่อมโยงกับประชาชนยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้ระบบคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นระบบเปิด, ปรับคุณสมบัติผู้พิพากษาให้เหมาะสม, กำหนดให้กระบวนการสอบคัดเลือกผู้ช่วยผู้พิพากษาตลอดจนประวัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้พิพากษาต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ๑๑.๒) ปรับปรุงระบบคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลชำนัญพิเศษ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษา เช่น ศาลเด็กและเยาวชน ศาลแรงงาน ๑๑.๓) ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล ให้คู่ความและประชาชนสามารถเข้าถึงคำพิพากษาได้โดยสะดวกเพื่อประโยชน์ในการศึกษาพัฒนากฎหมายต่อไป	- รัฐธรรมนูญ - พ.ร.บ.พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
๕. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นหลังพิจารณา (ชั้นบังคับโทษ)			
๑๒.	**ปรับปรุงโทษอาญาทั้งระบบ** ๑๒.๑) เปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต โดยผู้ต้องขังจะพ้นโทษได้ต่อเมื่อมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นภัยต่อสังคมและรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยเพื่อป้องกันมิให้นักโทษร้ายแรงต้องออกจากเรือนจำเร็วเกินไป ๑๒.๒) โทษจำคุก ยกเลิกอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำเพื่อให้ศาลใช้ดุลยพินิจลงโทษที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดรายบุคคล, ปรับปรุงกฎหมายบังคับโทษจำคุกให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำความผิดซ้ำมากกว่าการมุ่งควบคุมและลงโทษผู้กระทำความผิด ๑๒.๓) เพิ่มโทษทางเลือกและโทษระดับกลางแทนการใช้โทษจำคุกซึ่งมีต้นทุนสูง เช่น การลงโทษในชุมชน, การทำงานบริการสังคม, การจำคุกผ่อนส่ง, การกักขังไว้ที่บ้านหรือสถานที่กำหนด, การคุมประพฤติแบบเข้มงวด, ศูนย์เลี่ยงโทษจำคุก, การเข้าค่ายฝึกอบรม โดยมีกระบวนการคัดกรองสืบเสาะภูมิหลังของผู้กระทำความผิดเพื่อสร้างแผนการแก้ไขฟื้นฟูที่เหมาะสม ๑๒.๔) ปรับปรุงโทษปรับทางอาญาให้มีอัตราที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะเงินเฟ้อและสอดคล้องกับระบบค่าปรับตามรายได้เพื่อประสิทธิผลในการป้องปราม	- รัฐธรรมนูญ - ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - (ร่าง) ประมวลกฎหมายบังคับโทษ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย - การรวบรวมและจัดระบบกฎหมายบังคับโทษเป็นประมวลกฎหมายบังคับโทษ

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	อาชญากรรมและลดการกระทำความผิดซ้ำ, ปรับปรุงโทษสำหรับนิติบุคคลให้มีโทษปรับที่สูงกว่ากรณีที่บุคคลธรรมดากระทำความผิด ๑๒.๕) เพิ่มรูปแบบการกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น และควรขยายหลักเกณฑ์ให้สามารถบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยได้ก่อนความผิดเกิด ๑๒.๖) ส่งเสริมการเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติอย่างเป็นระบบระเบียบ เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาความเหมาะสมในการใช้มาตรการบังคับโทษหรือกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ		
๑๓.	**ปรับปรุงระบบงานราชทัณฑ์** ๑๓.๑) พัฒนาระบบจำแนกผู้ต้องขังโดยแยกประเภทและลักษณะเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังแต่ละประเภทให้ชัดเจน ๑๓.๒) ประกันสิทธิผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดี ที่ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตัวแยกออกจากนักโทษเด็ดขาด ๑๓.๓) ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาด ให้ได้รับสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องขัง ซึ่งรวมทั้งระบบการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล, ระบบการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวและการดูแลหลังปล่อยตัวโดยปรับใช้กระบวนการยุติธรรม	- พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	เชิงสมานฉันท์, เพิ่มประโยชน์ผู้ต้องขังที่ควรจะได้รับ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงเงื่อนไขการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ, การยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทความผิดที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ, การยกเลิกข้อจำกัดประเภทความผิดที่ห้ามออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ๑๓.๔) สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบงานราชทัณฑ์ เปิดรับการตรวจสอบภายนอกโดยให้กลไกอื่น เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เพิ่มการตรวจสอบโดยศาล		
๖. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (Stakeholders)			
๑๔.	รับรองสิทธิและเพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ๑๔.๑) ปรับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์และการเยียวยาผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและชุมชนตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยคำนึงถึงหลักความสมัครใจของคู่กรณี ตลอดจนมีหลักประกันสิทธิของคู่กรณี ๑๔.๒) รับรองสิทธิเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน โดยมีระบบและกลไกรับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง, ให้	- รัฐธรรมนูญ - ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา - (ร่าง)พ.ร.บ.สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. .... (ฉบับคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย) - พ.ร.บ.การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ - พ.ร.บ.ค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ - (ร่าง)กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและความผิดว่าด้วยการทรมานและการบังคับให้บุคคล	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย - โปรดดู บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ คปก. เรื่อง ให้มีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย ๑๔.๓) คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรม โดยปรับปรุงกฎหมายการรื้อฟื้นคดีอาญา, ให้มีการฟื้นฟูเยียวยาผู้ต้องขังให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งค่าทดแทนที่เป็นตัวเงินและด้านสังคมและจิตใจ, ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องหาที่ถูกคุมขัง, กำหนดมาตรการชดเชย ฟื้นฟูเยียวยาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ๑๔.๔) คุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา โดยรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับการแจ้งสิทธิและความคืบหน้าของการดำเนินคดี, การปรับปรุงเรื่องการฟื้นฟูเยียวยาในมิติที่กว้างกว่าการเยียวยาทางตัวเงิน, จัดให้มีการช่วยเหลือเหยื่ออย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก กรณีความผิดทางเพศ หรือความรุนแรงต่อเด็ก, การตรากฎหมายป้องกันการทรมานและการบังคับให้บุคคลสูญหาย ๑๔.๕) อำนวยความสะดวกและการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ด้วยการรับรองสิทธิของพยาน, พัฒนาประสิทธิภาพการคุ้มครองพยาน, ปรับปรุงค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของพยานให้สอดคล้องกับความเป็นจริง เป็นต้น ๑๔.๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยให้มีสัดส่วนของภาค	สูญหาย -พ.ร.บ.คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	ประชาชนที่สมดุลกับสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง และควรมีกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างมากที่สุด และเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (active) มิใช่อย่างผิวเผิน (passive)		
๗. การบริหารงานยุติธรรมและระบบการผลิตนักกฎหมาย			
๑๕.	**ปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม** ๑๕.๑) สร้างและพัฒนาตัวชี้วัดหรือประเมินความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบเพื่อให้ความสำคัญแก่เป้าหมายรวมของกระบวนการยุติธรรม, ปรับปรุงองค์ประกอบและกลไกของคณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ๑๕.๒) ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนงานที่เที่ยงตรงและเหมาะสม, การกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากร โดยจัดทำระบบทะเบียนประวัติอาชญากรที่เหมาะสมและเปิดให้ผู้กระทำความผิดสามารถตรวจสอบข้อมูลของตนได้	- รัฐธรรมนูญ - (ร่าง) กฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากร - (ร่าง) กฎหมายว่าด้วยการจัดทำข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการเข้าถึงของประชาชน - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย
๑๖.	**ปรับปรุงระบบผลิตนักกฎหมาย** ๑๖.๑) ปรับปรุงระบบผลิตนักกฎหมายให้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของนักกฎหมายที่มีต่อสังคม และปรับกระบวนทัศน์การเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม		- การดำเนินการด้านนิตินโยบาย

ข้อเสนอต่อหลักการ/แนวปฏิบัติเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา			
ที่	**ประเด็นข้อเสนอ**	**รายชื่อกฎหมายที่ควรต้องแก้ไขปรับปรุง**	**หมายเหตุ**
	๑๖.๒) ทบทวนหลักสูตรอบรมผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม		
	๘. ประเด็นสำคัญอื่นๆ		
๑๗.	**ทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและอำนาจศาลทหารต่อพลเรือน** โดยทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและอำนาจศาลทหารให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน	- รัฐธรรมนูญ - พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ - พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ - พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ - กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	- การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายประกอบกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย

บทนำ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยได้ผ่านการปฏิรูปมาหลายครั้ง ตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายและการศาลในสมัยรัชกาลที่ ๕ อันมีสาเหตุสำคัญมาจากสถานการณ์การล่าอาณานิคมและปัญหาของระบบศาลไทยในสมัยนั้น จนถึงการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพและกำหนดหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากที่สุด[๑] ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลำดับรองตามมา โดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้มีการบัญญัติหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้เสียหายมากขึ้น แต่ทั้งนี้ การบริหารงานยุติธรรมของรัฐยังถูกแยกส่วน ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการประสานงาน การขาดการตรวจสอบและการประเมินผลร่วมกัน ระบบบริหารงานยุติธรรมจึงไม่สามารถให้บริการประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดของบทบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย สภาพการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ข้อพิพาททางอาญาเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางอาญาเป็นจำนวนมากและเกิดปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุกตามมา ทำให้รัฐต้องรับภาระหนักในการจัดสรรทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ เพื่อจัดการข้อพิพาทเหล่านั้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๘ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรมและหลักการสากลสมดังเจตนารมณ์ของการดำเนินคดีอาญา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ๗ ประการ ดังนี้

[๑] ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ อาทิการกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรในการออกหมายจับและหมายค้น การลดวันควบคุมผู้ต้องหา โดยให้นำตัวไปศาลภายใน ๔๘ ชั่วโมง การปรับปรุงระบบการปล่อยตัวชั่วคราวให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นธรรมมากขึ้น การเพิ่มบทบาททนายความในชั้นสอบสวนและการช่วยเหลือด้านทนายความจากรัฐ การกำหนดให้พนักงานอัยการต้องเปิดเผยพยานหลักฐานในคดีให้ผู้ต้องหา จำเลยและผู้เสียหายเพิ่มมากขึ้น,การให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย พยาน และจำเลยที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด การกำหนดให้การสอบสวนและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปโดยรวดเร็วและต่อเนื่อง เป็นต้น.

(๑) ลดปัญหาอาชญากรรมและเพิ่มความปลอดภัยในสังคม

(๒) ลดการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางการโดยไม่จำเป็น

(๓) เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริง

(๔) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน

(๕) ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรม

(๖) ระบบยุติธรรมที่เอื้อต่อการฟื้นฟูและให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำความผิดซ้ำ และ

(๗) การมีส่วนร่วมและตรวจสอบโดยประชาชน

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มุ่งประสงค์ให้เป็นเอกสารวิชาการที่รวบรวมทั้งข้อมูลด้านวิชาการและผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผ่านการวิเคราะห์แนวคิด หลักกฎหมายและหลักการตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน บนพื้นฐานของการรับฟังความเห็นของทุกภาคส่วน และนำมาจัดทำข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) และการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Justice Administration) ให้มีประสิทธิภาพ เสมอภาค และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างแท้จริง

กรอบการศึกษากระบวนการยุติธรรมเชิงระบบครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

(ก) การศึกษาความสัมพันธ์กันในลักษณะของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย กฎหมายอาญาสารบัญญัติที่กำหนดความผิดและโทษอาญา[๒] กฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา[๓] และกฎหมายอาญาบังคับโทษเพื่อบังคับโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ[๔]

(ข) การศึกษาระบบงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) อันประกอบด้วย

---

[๒] เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาซึ่งปัจจุบันมีไม่น้อยกว่า ๓๕๐ ฉบับ.

[๓] เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ และกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติกระบวนการและขั้นตอนในการพิสูจน์ค้นหาความจริงทำให้กฎหมายอาญาสารบัญญัติมีผลบังคับ.

[๔] เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖ และกฎหมายอื่นที่บัญญัติเกี่ยวกับการบังคับโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ.

การบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Administration)[๔] และกระบวนการดำเนินคดี (Criminal Justice Process) ตั้งแต่ชั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและชั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม[๖] และ

(ค) การศึกษาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการ (Stakeholders) ซึ่งหมายรวมทั้ง ผู้กระทำความผิด[๗] เหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญา[๘] และสังคม[๙]

ซึ่งในวิธีการศึกษานั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ ได้แก่ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษาต่างๆ ตลอดจนข้อมูลเชิงสถิติที่มีการบันทึกไว้ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องต่างๆ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกรณีศึกษาและข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น[๑๐] โดยมีกรอบการศึกษาและกระบวนการดำเนินคดีอาญา

---

[๔]อันได้แก่ การบริหารจัดการในการอำนวยความยุติธรรม การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน การบังคับการตามกฎหมายและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ไม่รวมถึงอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลและการดำเนินการของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ.

[๖]ซึ่งครอบคลุมต่อเนื่องตั้งแต่การป้องกันและควบคุมอาชญากรรม การจัดการข้อพิพาทโดยชุมชน การสืบสวนสอบสวนการพิจารณาพิพากษาและการบังคับโทษ อันเป็นกระบวนการเพื่อค้นหาผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ความจริง นำไปสู่การนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูเพื่อให้กลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำผิดซ้ำอีก.

[๗]ผู้ที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ในลักษณะการฝ่าฝืนสิ่งที่กฎหมายห้าม (Mala Prohibita) และอาชญากร.

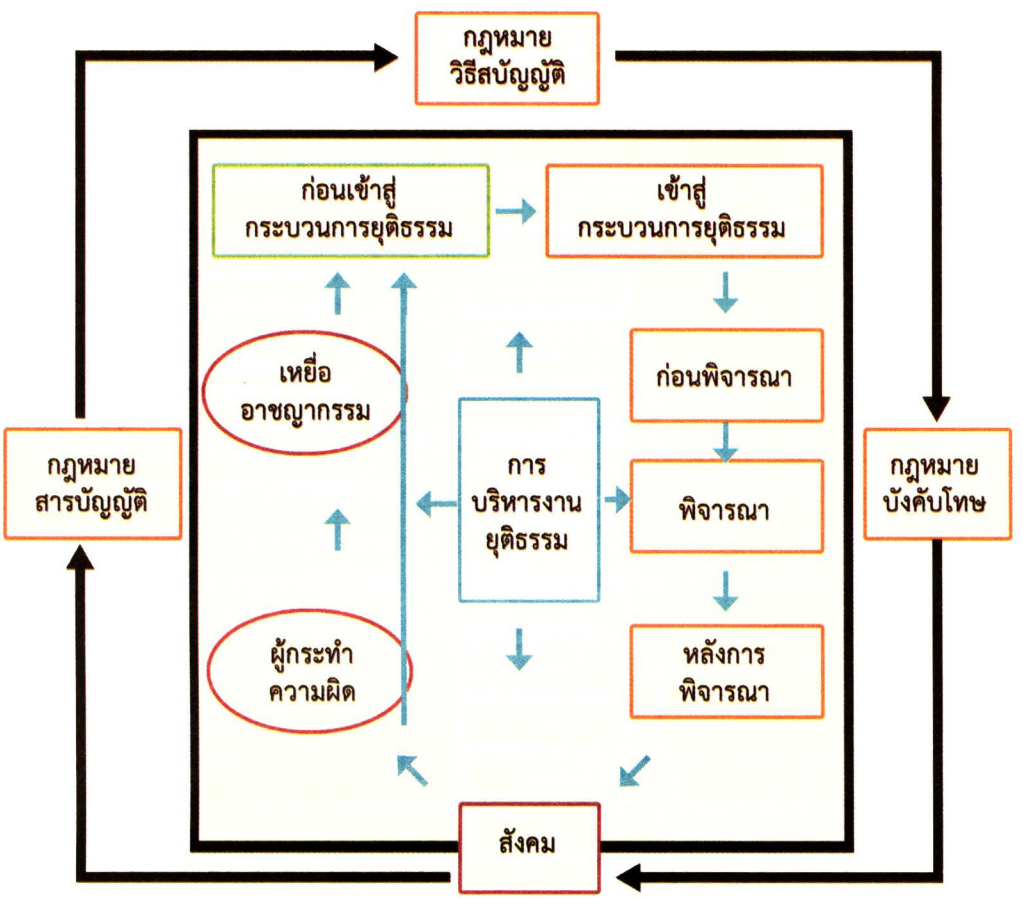
[๘]ทั้งที่เป็นผู้ถูกกระทำโดยตรง และที่เป็นผู้ใกล้ชิดและได้รับผลกระทบโดยอ้อม ซึ่งรวมทั้งชุมชนบริเวณที่เกิดอาชญากรรมและสังคมโดยรวม.

[๙]ทั้งภาคประชาชน เอกชนและประชาสังคมอันเป็นการส่งเสริมและสร้างความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรม.

[๑๐]ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้ (๑) การประชุมหารือกับประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม เรื่อง "การรับฟังความคิดเห็นต่อกรณี ผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา" วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ (๒) การประชุมระดมความเห็นเพื่อพิจารณาแนวทางการจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง "แผนการปฏิรูปกฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม (A Guideline Recommendation on the Justice System and Law Reform)" วันที่ ๒๐ - ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ (๓) การบรรยายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง "การเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหายและบทลงโทษประหารชีวิต" วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ (๔) การประชุมเชิงวิชาการ เรื่อง "หลักการสากลว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญา" วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ (๕) การประชุม "The 2nd Seminar on United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System: Legal Aid Reform in the other Countries" วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ (๖) การประชุมรับฟังความเห็นเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่อง "ที่ปรึกษาของเด็กและเยาวชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา" วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ (๗) การประชุมพิจารณาการนำเสนอสรุปสาระสำคัญของผลการศึกษา เรื่อง "การดำเนินคดีที่เป็นธรรม" วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ (๘) การประชุมหารือกับประธานคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษา การดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) เรื่อง "การนำเสนอหลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรมและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ จากคดีตัวอย่าง" วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ (๙) การประชุมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "การดำเนินคดีและการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑"วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ (๑๐) การประชุมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "ปฏิรูปงานตำรวจ" วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ (๑๑) การประชุมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "การปฏิรูปงานตำรวจในกระบวนการยุติธรรม" หัวข้อ "ตำรวจกับงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา" วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ (๑๒) การประชุมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "การปฏิรูปงานตำรวจในกระบวนการยุติธรรม" หัวข้อ "การปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารงานตำรวจ" วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ และ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ (๑๓) การประชุมหารือ เรื่อง "การประกาศใช้กฎอัยการศึกและการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลทหาร ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗ และ ฉบับที่ ๓๘" วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ และวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ (๑๔) การประชุมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง"การปฏิรูประบบบริหารงานกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI)" วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ (๑๕) การประชุมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง "การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา : กระบวนการชั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม" วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ (๑๖) การประชุมรับฟังข้อเท็จจริงและความเห็น เรื่อง "ผลกระทบจากการแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

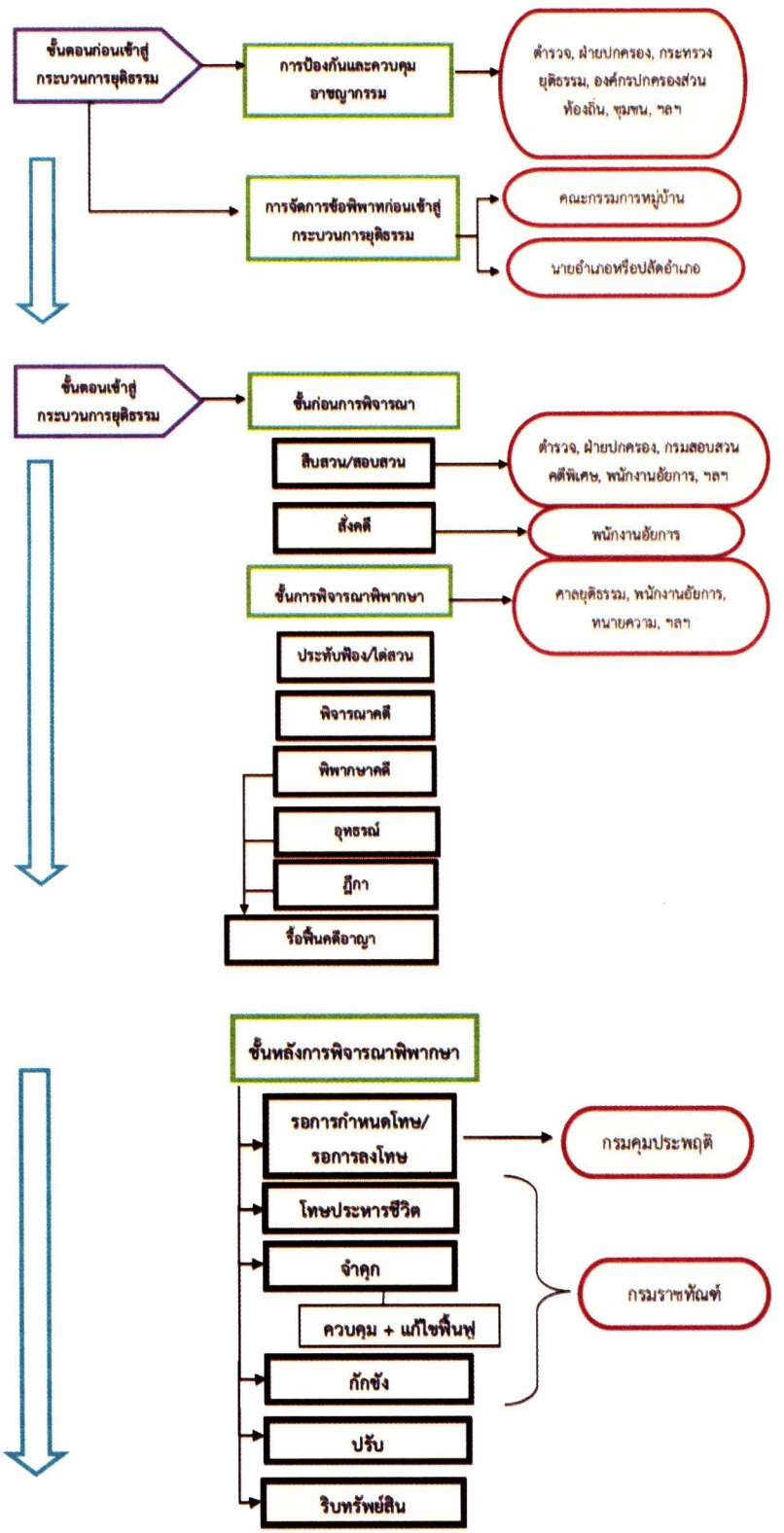
ดังปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพประกอบที่ ๑ (กรอบการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาเชิงระบบ) และแผนภาพประกอบที่ ๒ (กระบวนการดำเนินคดีอาญา) ตามลำดับ

แผนภาพประกอบที่ ๑ กรอบการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาเชิงระบบ



อาญา โดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๕/๒๕๕๗" วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๗ (๑๗) การประชุมหารือ เรื่อง "รูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย" วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ (๑๘) การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา วันที่ ๑๘ – ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ (๑๙) การสัมมนาวิชาการ เรื่อง "ข้อจำกัดในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖" วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ (๒๐) การประชุมหารือ เรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ...." โดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษาการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ (๒๑) การประชุมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. ...." วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

แผนภาพประกอบที่ ๒ กระบวนการดำเนินคดีอาญา (Criminal Justice Process)



ในเอกสารฉบับนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้สรุปหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งด้านอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา หลักกฎหมายอาญา หลักการบริหารงานยุติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม หลักการและมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้อง (บทที่ ๑) ตลอดจนได้ทำการสำรวจรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ (บทที่ ๒) ซึ่งมาจากการรวบรวมงานวิจัยสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและข้อมูลความเห็นจากการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จากนั้นจึงทำการประมวลผลและจัดทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ (บทที่ ๓) และมีสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวในรูปแบบตาราง (บทที่ ๔) ดังมีรายละเอียดที่ปรากฏในบทต่อๆ ไป

บทที่ ๑

หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๑. หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยบุคคลทุกคน สถาบันและหน่วยงานของเอกชนหรือของรัฐ รวมทั้ง เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (accountable under the law) ที่ประกาศบังคับใช้อย่างเสมอภาค มีการพิจารณาและพิพากษาคดีด้วยความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีมาตรการเพื่อประกันการปฏิบัติตามหลักความสูงสุดของกฎหมาย หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย หลักความรับผิดชอบต่อกฎหมาย หลักความเป็นธรรมในการปรับใช้กฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย การหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจหรือการดำเนินการโดยอำเภอใจ และมีความโปร่งใส ซึ่งในปัจจุบันหลักนิติธรรมถือเป็นประเด็นสำคัญและเป็นเป้าหมายหลักประการหนึ่งของการพัฒนาในระดับโลก ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเชื่อว่าการพัฒนาที่ขาดหลักนิติธรรมจะนำไปสู่ความไม่น่าเชื่อถือ ไม่ไว้วางใจ รวมถึงการทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและนำไปสู่ความขัดแย้งและความไม่สงบตามมา[๑]

[๑](๑) Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, (S/2004/616) ; The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index, http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index.

(๒) คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, "หลักนิติธรรม The Rule of Law", ๒๕๕๗.

(๓) ปิยบุตร แสงกนกกุล, บทความเรื่อง "นิติรัฐ ไม่เหมือนนิติธรรม" ตีพิมพ์ในหนังสือ "นิติรัฐ นิติธรรม".

(๔) เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

(๕) ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร ในการปาฐกถาพิเศษ ในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ ๘ และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๗ เรื่อง "นิติรัฐและพลเมือง : ทางออกประเทศไทย" (The Rule of Law and Citizen : Solution for Thailand) โดยสำนักงานกิจการยุติธรรมร่วมกับคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ณ อาคารคอนเวนชั่นเซ็นเตอร์ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓.

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาชญากรรม

แนวคิดและทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับสาเหตุของอาชญากรรมและการป้องกันอาชญากรรมกล่าวโดยสรุป ดังต่อไปนี้[๒]

๒.๑ ทฤษฎีสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม (The Classical School) เชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลในการมุ่งแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์สูงสุดทางด้านวัตถุหรือจิตใจ และในการตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่กระทำใดๆ มนุษย์จะพิจารณาทางเลือกต่างๆที่มีอยู่อย่างมีเหตุผล เพื่อพิจารณาและคำนวณถึงผลประโยชน์และผลเสียที่จะได้รับ ดังนั้น การป้องกันอาชญากรรมต้องกระทำโดยการกำหนดบทลงโทษในกฎหมายที่มีลักษณะที่รุนแรงแน่นอน และต้องบังคับใช้อย่างรวดเร็ว แต่ Cesare Beccaria นักคิดคนสำคัญของสำนักคิดนี้ ไม่ได้เห็นด้วยกับโทษประหารชีวิต ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ รัฐหรือบุคคลใดก็ตาม ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะฆ่าผู้อื่น และการประหารชีวิตไม่ได้เป็นการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด การจะทำให้บุคคลอื่นเกรงกลัวต่อการลงโทษที่ดีที่สุดคือ ระยะเวลาในการรับโทษ ดังนั้น การลงโทษจำคุกตลอดชีวิตมีประสิทธิภาพมากกว่าการประหารชีวิต

๒.๒ ทฤษฎีสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (The Positive School) ศึกษาอาชญากรรมโดยใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ โดยเน้นศึกษาที่ตัวอาชญากร สำนักคิดนี้จึงไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม และเชื่อว่าสาเหตุที่ทำให้คนก่ออาชญากรรมนั้นเกิดจากการไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของตนได้อย่างเด็ดขาด อันเนื่องจากแรงกดดันหรือปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางกายภาพ ชีวภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้การลงโทษจึงควรเป็นไปเพื่อการแก้ไข (Correction) และต้องลงโทษ

[๒]สรุปจากงานของ (๑) พเยาว์ ศรีแสงทอง, การลงโทษและการแก้ไขผู้กระทำความผิด, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔ (๒) อาภาศิริ สุวรรณานนท์ และคณะ, รายงานวิจัยโครงการวิเคราะห์และจัดทำรายงานข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนทั่วประเทศ (ภายใต้โครงการสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนปี พ.ศ.๒๕๕๕), สำนักงานกิจการยุติธรรม (๓) ปุรชัย เปี่ยมสมบูรณ์, อาชญาวิทยา : สหวิทยาการว่าด้วยปัญหาอาชญากรรม, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑ และ (๔) พรชัย ขันตี (พ.ต.อ.), ทฤษฎีอาชญาวิทยา : หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์, ๒๕๕๓.

ให้เหมาะสมกับตัวผู้กระทำผิดไม่ใช่ฐานความผิด

๒.๓ ทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวจิตวิทยา (Psychological Theories of Crimes) มุ่งศึกษาสาเหตุอาชญากรรมเป็นการเฉพาะราย โดยมีความเชื่อว่า สาเหตุที่พฤติกรรมของบุคคลมีความแตกต่างเกิดจากปัจจัยด้านจิตใจ เช่น ความผิดปกติของจิตสำนึก ความไม่สมบูรณ์ของอารมณ์ การพัฒนาเรียนรู้ทางสังคมที่บกพร่องในวัยเด็ก เป็นต้น จิตใจจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างหรือพัฒนาพฤติกรรมของบุคคลทั้งด้านดีและไม่ดี ทฤษฎีนี้จึงถือว่าอาชญากรและผู้กระทำความผิดไม่ควรถูกมองเป็นผู้ร้าย แต่ควรถือเป็นผู้ป่วย การลงโทษบุคคลเหล่านี้นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงพฤติกรรมแล้ว ยังกระตุ้นให้เกิดการต่อต้าน ส่งผลให้บุคคลเหล่านี้ไปกระทำผิดอีก แนวคิดนี้จึงสนับสนุนให้เข้ารับการรักษาทางจิตวิเคราะห์ เพื่อช่วยให้ค้นพบสิ่งที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมอาชญากรรมที่ซ่อนอยู่ภายในจิตใจ ทฤษฎีนี้จึงเป็นรากฐานสำคัญในหลักการลงโทษและฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

๒.๔ ทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวสังคมศาสตร์ (Sociology of Criminology) มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์เกี่ยวกับสาเหตุของอาชญากรรมจากมิติวิทยาศาสตร์มาสู่มิติทางสังคมศาสตร์ หลักการสำคัญของแนวคิดนี้คือ สภาพแวดล้อมทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นหรือเร่งเร้าให้บุคคลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือประกอบอาชญากรรม เช่น การสูญสลายหรือลดน้อยลงของกลไกควบคุมทางสังคม การถ่ายทอดทางวัฒนธรรม ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ความยากจน ความไม่สามารถในการควบคุมดูแลกลุ่มวัยรุ่นที่ชอบมั่วสุม การมีเครือข่ายความสัมพันธ์ในชุมชนน้อย และอัตราการร่วมมือในองค์กรส่วนท้องถิ่นต่ำ (ทฤษฎีสังคมไร้ระเบียบ) การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม ทำให้กฎหมายหรือกลไกที่มีอยู่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อีกต่อไป (ทฤษฎี Anomie) โครงสร้างทางสังคมกระตุ้นหรือผลักดันให้บุคคลบางกลุ่มมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมและกลายเป็นพวกนอกกฎหมาย

ในสภาวการณ์เช่นนี้ชนชั้นล่าง เช่น คนจรจัด เร่ร่อน เป็นต้น จะได้รับความกดดันมากกว่าชนชั้นอื่นๆ ในสังคม เป็นเหตุให้มีการตอบโต้ต่อความกดดัน (ทฤษฎีความกดดันทางสังคมและทฤษฎีวัฒนธรรมรอง) ระดับพันธะทางสังคมหรือความผูกพันทางสังคม (ทฤษฎีควบคุมทางสังคม) ด้วยสภาพแวดล้อมทางสังคมส่งผลต่อพฤติกรรมอาชญากรรม ดังนั้น การป้องกันจึงควรไปแก้ไขที่สภาพแวดล้อมและสถาบันทางสังคมต่างๆ อาทิ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ฯลฯ ตลอดจนการสร้างงานและอาชีพ การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค การจัดหาสวัสดิการทางสังคม

๒.๕ ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) เชื่อว่าอำนาจในการปกครองเป็นที่มาของการกำหนดพฤติกรรมอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมายที่ทำให้บุคคลเป็นอาชญากร อาทิ การประณามหรือตีตราผ่านกระบวนการอย่างเป็นทางการ เช่น กระบวนการยุติธรรม เป็นสาเหตุให้บุคคลมีความสำนึกต่อการเป็นอาชญากร และในที่สุดก็มีพฤติกรรมอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบนถาวร ดังนั้น การแก้ไขอาจทำได้โดยการทำให้เกิดนโยบายใหม่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) การเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกนอกกระบวนการยุติธรรม (Diversion) การลงโทษโดยการหลีกเลี่ยงการจำคุก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

๒.๖ ทฤษฎีผสมผสาน (Integrated Theory) เป็นการรวมทฤษฎีเดิมหรือที่มีอยู่รวมเป็นทฤษฎีใหม่เพื่อทำให้ทฤษฎีเหลือน้อยลง และทฤษฎีที่เกิดขึ้นจะมีขอบเขตและอำนาจในการอธิบายมากกว่าทฤษฎีเดิมที่นำมารวมกัน ดังนั้น การอธิบายสาเหตุอาชญากรรมจึงไม่แตกต่างไปจากทฤษฎีเดิม

นอกจากนี้ ในเอกสาร Handbook on the Crime Prevention Guidelines Making Them Work ที่จัดทำโดย United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ได้มีการวิเคราะห์อาชญากรรมตามแนวคิดแบบผสมผสาน โดยมีการจัดแบ่งปัจจัยที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมออกเป็น ๔ ระดับ อันได้แก่

(๑) ระดับบุคคล เกิดจากปัจจัยทางชีวภาพและส่วนบุคคล เช่น ปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทั้งของครอบครัว ความสัมพันธ์กับเพื่อน เป็นต้น

(๒) ระดับท้องถิ่นเกิดจากปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน สภาพแวดล้อม ที่อยู่อาศัย ความสัมพันธ์ของเพื่อนบ้าน การขาดบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษาและการบริการด้านสุขภาพที่ดี อัตราการว่างงานที่สูง มีโรงเรียนที่ไม่ดี เด็กและเยาวชนที่หลุดหรือถูกกีดกันออกจากโรงเรียน เป็นต้น

(๓) ระดับชาติ เกิดจากปัจจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ของครัวเรือน ระดับของการทุจริตคอรัปชั่น คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานและรูปแบบสถาบันทางสังคมและวัฒนธรรม และ

(๔) ระดับนานาชาติ เกิดจากปัจจัยเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงของชนบทอย่างรวดเร็ว ภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อม ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงแบบแผนทางการค้าและการสื่อสารหรือรูปแบบของอาชญากรรมองค์กร เป็นต้น[๓]

สำหรับประเทศไทยนั้น การศึกษาอาชญากรรมในภาพรวมนั้นยังไม่ได้รับความสนใจ หรือให้ความสำคัญมากนัก จึงยากที่จะหาข้อมูลมาอ้างอิงได้ว่า อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นเกิดจากปัจจัยใด อย่างไรก็ตามในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กระทรวงยุติธรรมได้ให้ความสนใจและมีการดำเนินการ "โครงการสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชน" โดยรายงานผลการสำรวจปี พ.ศ.๒๕๕๕ ระบุว่าปัจจัยทางสังคมและสภาพแวดล้อมมีส่วนก่อให้เกิดอาชญากรรม[๔] กล่าวคือ ในรายงานได้วิเคราะห์ถึงการก่ออาชญากรรมต่อชีวิตและร่างกายพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการกระทำความผิดโดยกะทันหัน โดยผู้กระทำความผิดอาจไม่ได้ไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากการมีบุคลิกภาพที่ต่างจากบุคคลปกติทั่วไป การมีบุคลิกต่อต้านสังคม หรืออาจเกิดจากสภาพแวดล้อมที่หล่อหลอมให้ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาและการทำร้ายชีวิตและร่างกายผู้อื่น ส่วนอาชญากรรมทางเพศนั้น ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากพฤติกรรมผิดปกติส่วนบุคคลและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพสังคมเมือง ก่อให้เกิดสภาพสังคมที่ไร้ระเบียบ การเจริญเติบโตของสังคมเมือง เป็นเหตุให้กลไกการควบคุมทางสังคมของชุมชนอ่อนแอลง ผู้ที่อาศัยในชุมชนไม่รู้จักกัน ไม่ช่วยเหลือกัน ต่างคนต่างอยู่ไม่เกี่ยวข้องกัน สภาพครอบครัวแตกแยกนำไปสู่การก่ออาชญากรรมหรือการกระทำผิดกฎหมายได้ง่าย โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเพศที่เกิดขึ้นในครอบครัวและความพยายามข่มขืนกระทำชำเรา โดยทั่วไปเกิดจากการขาดกลไกควบคุมพฤติกรรมที่เหมาะสมของคนในสังคมด้วยกัน ซึ่งข้อมูลจากรายงานฉบับดังกล่าวเป็นการยืนยันทฤษฎีอาชญาวิทยาบางสำนักคิดได้ โดยเฉพาะสำนักคิดอาชญาวิทยาแนวสังคมศาสตร์

จากแนวคิดด้านอาชญาวิทยาดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดอาชญากรรมและการกระทำความผิดถูกอธิบายโดยมุมมองที่หลากหลาย ซึ่งบางแนวคิดสนับสนุนให้ใช้การ

---

[๓] United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on the crime prevention guidelines Making them work, CRIMINAL JUSTICE HANDBOOK SERIES, 2010.

[๔] ดูรายละเอียดใน อาภาศิริ สุวรรณานนท์ และคณะ, รายงานวิจัยโครงการวิเคราะห์และจัดทำรายงานข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนทั่วประเทศ (ภายใต้โครงการสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนปี พ.ศ.๒๕๕๕), สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๕.

ลงโทษตามกฎหมายเพื่อการป้องกันอาชญากรรม ทฤษฎีเหล่านี้ได้แก่ ทฤษฎีของสำนักคิดอาชญาวิทยาดั้งเดิม (The Classical School) ที่สนับสนุนให้เกิดการลงโทษที่รุนแรง แน่นอน และรวดเร็ว แต่ไม่ถึงขั้นประหารชีวิต ทฤษฎีสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (The Positive School) สนับสนุนให้ลงโทษเพื่อการแก้ไข (Correction) และให้เหมาะสมกับตัวผู้กระทำผิดไม่ใช่ฐานความผิด ทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวจิตวิทยา (Psychological Theories of Crimes) สนับสนุนการลงโทษแบบแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) แต่ยังมีอีกบางแนวคิดที่สนับสนุนให้ใช้การแก้ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำความผิดโดยการแก้ไขที่สภาพแวดล้อมและสถาบันทางสังคม แต่ก็ยังมีบางแนวคิดที่เสนอว่าการปกครองเป็นที่มาของการกำหนดพฤติกรรมอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมายที่ทำให้บุคคลเป็นอาชญากร

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงการเกิดอาชญากรรมและการกระทำความผิดอาจมีที่มาจากหลายปัจจัยรวมกัน ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อการค้นหาความจริงหรือหาสาเหตุของการกระทำความผิดนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อจะนำไปสู่การแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมที่จะมาใช้จัดการแก่ผู้กระทำความผิดหรืออาชญากรเหล่านั้น หรือแม้แต่การนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบ สภาพแวดล้อม หรือสถาบันเพื่อการป้องกันอาชญากรรมในภาพรวมหรือในแต่ละระดับด้วย และควรใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเท่าที่จำเป็นและเสนอให้ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

๓. แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและงานตำรวจ[๕]

มีหลักการที่สำคัญคือเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเป็นผู้ที่พึงปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการชุมชน ปกป้องและคุ้มครองบุคคลทุกคนให้ปลอดภัยจากการกระทำที่ผิดกฎหมายตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกคนด้วย นอกจากนี้กิจการและโครงสร้างของหน่วยงานตำรวจในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม ต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือนมีระบบงานที่มีความโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้จากภายนอก และมีความพร้อมรับผิด[๖]

๔. ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์

ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์ต้องประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่ มีประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคม เคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การอำนวยความยุติธรรมด้วยความเสมอภาค รวดเร็วและเป็นธรรม มีระบบการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน บุคลากรมีทัศนคติในการอำนวยความยุติธรรม

---

[๕] ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials) รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ โดยมติที่ ๓๔/๑๖๙ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๗๙.

[๖] ดูประมวลจริยธรรมตำรวจ The European Code of Police Ethics ซึ่งตราขึ้นในการประชุมระดับผู้ช่วยรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗๖๕ และรับรองโดยที่ประชุมรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๔.

มีภาพลักษณ์ของการให้บริการและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการพัฒนาองค์ความรู้และวิทยาการจัดการให้เท่าทันการพัฒนาของสังคม มีบทบาทชัดเจนในการเสริมสร้างความเชื่อถือและศรัทธาในหลักนิติธรรม[๗]

๕. แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มี ๒ แนวคิดสำคัญ คือ

๕.๑ แนวคิดการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) เป็นรูปแบบที่เน้นการส่งเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมุ่งควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีความรวดเร็วและเด็ดขาด ส่วนเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นเรื่องรองลงไป

๕.๒ แนวคิดกระบวนการนิติธรรม (Due Process Model) เป็นรูปแบบที่ยึดหลักกฎหมายและเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ถือค่านิยมว่ากระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนต่างๆ ต้องชอบด้วยกฎหมาย และเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แม้ทั้ง ๒ แนวคิดนั้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมอยู่รวมกันอย่างสงบสุขและมีความปลอดภัยจากอาชญากรรมก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างกันในวิธีคิดและวิธีปฏิบัติพอสมควร กล่าวคือ แนวคิดการควบคุมอาชญากรรมจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายคือการควบคุมอาชญากรรมเป็นหลัก ไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการ ส่วนแนวคิดกระบวนการนิติธรรม จะให้ความสำคัญกับวิธีการอย่างมาก ดังนั้น หากรัฐมุ่งที่จะควบคุมอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกกระทบกระเทือนมากตามไปด้วย และหากรัฐมุ่งที่จะให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมาก การควบคุมอาชญากรรมอาจทำได้ไม่สะดวกนัก ซึ่งอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมตามมา

๖. หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี

ระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็เคารพสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ด้วยเหตุนี้ วิธีพิจารณาความที่ดีจึงต้องมี “ความเป็นเสรีนิยม” การพิจารณาคดีอาญาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ อันเป็นหลักการสำคัญของ “แนวคิดประชาธิปไตย” นอกจากนั้น การดำเนินคดีอาญาต้องสามารถป้องกันอาชญากรรม และทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำผิดซ้ำอีกอันเป็นคุณลักษณะของ “การกระทำเพื่อสังคม”[๘]

---

[๗] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๔, น. ๑๕ – ๒๕.

[๘] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ ๘, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๕ หน้า ๔๖- ๔๗.

หลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญา ประกอบด้วยหลักการสำคัญอีกหลายประการ คือ *"เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ"*[๙] ซึ่งยึดหลักว่าเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐเป็นผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการจะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐเพื่อดำเนินคดีอาญาอันสอดคล้องกับระบบอัยการสากล[๑๐] ที่กำหนดให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นขั้นตอนเดียวกันโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนดังกล่าว[๑๑] แต่รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีไว้แต่ผู้เดียวอย่างเด็ดขาดเพราะเอกชนสามารถฟ้องคดีได้ตามประเภทและฐานความผิดที่กำหนดไว้ เพื่อการค้นหาความจริงในเนื้อหาซึ่งเป็นประโยชน์ในการอุดช่องว่างในการดำเนินคดีโดยรัฐเท่านั้น[๑๒] และทำให้เจ้าพนักงานในคดีอาญาทุกฝ่ายต้องร่วมกันตรวจสอบเพื่อค้นหาความจริงโดยเฉพาะในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน ที่ทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องตรวจสอบเพื่อค้นหาความจริงของเรื่องโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใดเพื่อให้การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา[๑๓] นอกจากนี้ยังต้องมีการฟังความจากทุกฝ่าย[๑๔] การดำเนินการตามหลักวาจา[๑๕] หลักพยานโดยตรง[๑๖] หลักเปิดเผย[๑๗] และหลักความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน[๑๘]

๗. หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial)

หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรมเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อประกันว่าบุคคลทุกคนจะเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเสมอภาค และได้รับความเป็นธรรม

---

[๙]หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักหรือหลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเป็นหนึ่งในหลักการที่ยึดถือว่าบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี ซึ่งผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจจะเป็นประชาชนทั่วไปตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน หรืออาจเป็นผู้เสียหายเนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำผิดอาญาตามหลักการฟ้องคดีโดยเอกชน ; ดู พันตำรวจเอก มานะ เผาะช่วย, ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและประเทศไทย วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖ หน้า ๑๐.

[๑๐]ดู แนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (United Nations Guidelines on The Role of Prosecutors) ซึ่งรับรอง โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่แปด (Eighth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treaty of Offenders) ณ กรุงฮาวาน่า ประเทศคิวบา วันที่ ๒๗ สิงหาคม ถึงวันที่ ๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ ข้อ ๑๐.

[๑๑]ดูพันตำรวจเอก มานะ เผาะช่วย, ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและประเทศไทย วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖ หน้า ๕๖.

[๑๒]แม้ประเทศไทยถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (ดูมาตรา ๓๒ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) แต่ก็มีการผ่อนคลายให้เอกชนสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางและจากการตีความคำว่าผู้เสียหายที่ขาดหลักวิชาการ ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมามากมาย; ดู คณิต ณ นคร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พิมพ์ครั้งที่ ๘ สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕ หน้า ๖๖.

[๑๓]การชี้ขาดคดีอาญาต้องอาศัยความจริงและความจริงที่จะนำมาชี้ขาดคดีอาญาได้นั้นต้องเป็นความจริงแท้ของเรื่องและต้องเป็นความจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยกระบวนความ และเมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแยกการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานและการดำเนินคดีของศาลออกจากกัน เพราะฉะนั้นการชี้ขาดคดีอาญาจึงแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหาในชั้นเจ้าพนักงานกับการชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหาในชั้นศาล ดู ; คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ ๘ สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕, หน้า ๔๔.

[๑๔]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า ๖๙ – ๗๐.

[๑๕]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า ๗๑ – ๗๒.

[๑๖]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า ๗๒ – ๗๓ และ ๒๕๕ – ๒๕๖.

[๑๗]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า ๗๔.

[๑๘]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า ๗๗.

๗.๑ การดำเนินคดีที่เป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งปรากฏในพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ[๑๙] โดยหลักการสำคัญของการดำเนินคดีที่เป็นธรรม คือหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและศาล[๒๐] การเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีอำนาจ และตั้งขึ้นตามกฎหมาย[๒๑] สิทธิในการได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์[๒๒] สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมควบคุมตัวโดยอำเภอใจ[๒๓] สิทธิที่จะได้รับการแจ้งถึงเหตุผลของการจับกุมและการแจ้งข้อกล่าวหาในภาษาที่บุคคลนั้นเข้าใจได้[๒๔] สิทธิได้รับความ ช่วยเหลือทางกฎหมาย[๒๕] บุคคลที่ถูกควบคุมตัวก็ควรสามารถเข้าถึงทนายความได้ภายใน ๔๘ ชั่วโมงหลังจากถูกจับกุมหรือควบคุมตัว[๒๖] สิทธิที่จะได้รับเวลาและการอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอในการเตรียมตัวเพื่อแก้ข้อกล่าวหา[๒๗] สิทธิที่จะไม่ถูกควบคุมตัวโดยไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้[๒๘] สิทธิที่จะปรากฏตัวต่อผู้พิพากษาโดยไม่ชักช้า[๒๙] และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว[๓๐] สิทธิที่จะถูกควบคุมตัวในสถานที่ควบคุม

---

[๑๙]เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกประติบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment- CAT) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - CED) ซึ่งระบุถึงหลักการสำคัญของการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมไว้ โดยเฉพาะความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและศาล สิทธิที่จะเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีอำนาจและตั้งขึ้นตามกฎหมาย.

[๒๐]ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๗, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒ (๑) หลักพื้นฐานสหประชาชาติว่าด้วยความเป็นอิสระของตุลาการ ข้อเสนอแนะทั่วไปของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน ฉบับที่ ๓๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๓๒ ข้อ ๑๔ CCPR/C/GC/32.

[๒๑]ดูปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๐ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๔ (๑) ๖ (๑) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ข้อ ๕ (ก) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓๗ (ง) และ ๔๐ (๒) หลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยความเป็นอิสระของตุลาการ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการ หลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของทนายความ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๓๒ ย่อหน้า ๑๘ และ ๑๙ CCPR/C/GC/32.

[๒๒]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๔ (๒), คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๒๙, ย่อหน้า ๑๑ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๓๒ ย่อหน้าที่ ๖ และความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๑๓ ย่อหน้า ๗.

[๒๓]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ชุดของหลักการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกควบคุมตัวหรือคุมขังไม่ว่ารูปแบบใด.

[๒๔]ดูกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ (๒) และข้อ ๙ (๓)(ก).

[๒๕]ชุดของหลักการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกควบคุมตัวหรือคุมขังไม่ว่ารูปแบบใด ข้อ ๑๗ ๑๘ และหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาททนายความ.

[๒๖]หลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาททนายความ หลักการ ๗.

[๒๗]ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง ข้อ ๑๔ (๓) (ข) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ ๓๒.

[๒๘]ชุดของหลักการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกควบคุมตัวหรือคุมขังไม่ว่ารูปแบบใด ข้อ ๑๕ ๑๖ และหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของทนายความ ข้อ ๗.

[๒๙]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ (๓).

[๓๐]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ (๔) (๕) และหลักการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกควบคุมตัวหรือคุมขังไม่ว่ารูปแบบใด ข้อ ๓๗ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๒๙ ย่อหน้า ๑๔ และ ๑๖.

ที่รับรองอย่างเป็นทางการ[๓๑] สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานและปฏิบัติหรือลงโทษด้วยความโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[๓๒] สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัว[๓๓] สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว[๓๔]

๗.๒ หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก สำหรับเด็กและเยาวชนนั้น นอกจากจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังได้รับการคุ้มครองที่พิเศษไปกว่าผู้ใหญ่[๓๕] อันสอดคล้องกับหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก[๓๖] การป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนกระทำความผิดถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด โดยการพัฒนาคนหนุ่มสาวโดยการส่งเสริมบุคลิกภาพคนหนุ่มสาวตั้งแต่วัยเด็ก[๓๗] สำหรับกระบวนการยุติธรรมนั้นต้องมุ่งให้เกิดการฟื้นฟูและการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์[๓๘] และโดยต้องหลีกเลี่ยงการใช้กระบวนการยุติธรรมแบบผู้ใหญ่ให้มากที่สุด การลิดรอนเสรีภาพควรถูกใช้เป็นมาตรการสุดท้ายและมีระยะเวลาสั้นที่สุด[๓๙] หากถูกลิดรอนเสรีภาพจะต้องถูกแยกต่างหากจากผู้ใหญ่[๔๐] การให้มีความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือทางอื่นที่เหมาะสม เว้นแต่เมื่อพิจารณาเห็นว่าจะไม่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงอายุของเด็กหรือสถานการณ์บิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย[๔๑] ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา ต้องให้เคารพต่อเรื่องส่วนตัวของเด็กอย่างเต็มที่[๔๒] การห้ามลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต[๔๓] ในระบบราชทัณฑ์ ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้กระทำ

---

[๓๑]ดูคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๒๐ ย่อหน้า ๑๑.

[๓๒]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๗ และแนวทางด้านบทบาทของอัยการ ข้อ ๑๖ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๒๙ ย่อหน้า ๑๑ และ ๑๓ และฉบับที่ ๒๐.

[๓๓]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และ กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (กฎโตเกียว) ข้อ ๖.

[๓๔]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๗ (๑).

[๓๕]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิพลเมือง โดยเฉพาะข้อ ๖ (๕) ๑๐ (๒) ข และ (๓) ๑๔ (๑) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยเฉพาะ ข้อ ๑ ๒ ๓ ๖ ๑๒ ๓๗ และ ๔๐ ข้อแนะนำของสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน (ข้อแนะนำกรุงริยาด), กฎมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรมเกี่ยวกับคดีเด็กและเยาวชน, (กฎแห่งกรุงปักกิ่ง) และกฎสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งถูกลิดรอนเสรีภาพ (กฎแห่งกรุงฮาวานา).

[๓๖]อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓ (๑).

[๓๗]โปรดดูรายละเอียดในข้อแนะนำของสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน (ข้อแนะนำกรุงริยาด).

[๓๘]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๔ (๔) และ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก, ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ ๑๐, สิทธิเด็กในระบบยุติธรรมเด็กและเยาวชน ย่อหน้า ๑๐.

[๓๙]อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓๗ (ข) และกฎสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งถูกลิดรอนเสรีภาพ (กฎแห่งกรุงฮาวานา).

[๔๐]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๐ (๒) ข.

[๔๑]อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๔๐ (๒) ข.

[๔๒]อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๔๐ (๒) ข.

[๔๓]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๖ (๕) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓๗ (ก).

ความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และต้องได้รับการปฏิบัติให้เหมาะสมกับวัยและสถานะทางกฎหมาย[๔๔] การใช้วิธีการของสถานฝึกอบรมแบบปิดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้[๔๕] และหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือมีหน่วยงานเฉพาะเข้ามาดำเนินการ ตั้งแต่ในงานตำรวจเป็นต้นไป รวมถึงต้องมีการกำหนดให้นำมาตรการทางเลือกที่หลากหลายมาใช้ให้มากที่สุด[๔๖] ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในทุกขั้นตอนที่น่าเชื่อถือและอธิบายได้และผู้ใช้ดุลพินิจมีคุณสมบัติพิเศษหรือได้รับการฝึกหัดให้มีความสุขุมรอบคอบ[๔๗]

๗.๓ หลักความยุติธรรมสำหรับเหยื่อ สำหรับเหยื่ออาชญากรรมนั้นตามปฏิญญาว่าด้วยหลักความยุติธรรมขั้นพื้นฐานสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, 1985)[๔๘] กำหนดการคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรมโดยมีสาระสำคัญ โดยสรุปคือ เหยื่ออาชญากรรมจะต้องได้รับการยอมรับ และได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งได้รับการตอบสนองจากกระบวนการบริหารและตุลาการต่อความต้องการของเหยื่ออาชญากรรม ได้แก่ การปฏิบัติด้วยความเห็นอกเห็นใจ และเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีสิทธิเรียกร้องผ่านกระบวนการยุติธรรม และได้รับการชดใช้เยียวยาในความเสียหายที่ตนได้รับตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรศาลและองค์กรของฝ่ายบริหารจะต้องจัดวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดใช้เยียวยา โดยผ่านวิธีพิจารณาที่รวดเร็ว เป็นธรรม ประหยัดและเข้าถึงง่าย ผู้เสียหายพึงได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับสิทธิ ในการเรียกร้องการชดใช้เยียวยาผ่านองค์กรดังกล่าวด้วย การนำมาตรการที่ไม่เป็นทางการสำหรับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทมาใช้ประโยชน์ตามสมควรเพื่อให้มีการเยียวยาและชดใช้แก่ผู้เสียหาย ผู้เสียหายพึงได้รับการช่วยเหลือที่จำเป็นทั้งทางด้านวัตถุ การบำบัดรักษาทางการแพทย์ ตลอดจนความช่วยเหลือในด้านจิตวิทยา และสังคม ทั้งจากรัฐบาล อาสาสมัคร และชุมชนหรือท้องถิ่น บุคลากรที่เกี่ยวข้องพึงได้รับการฝึกอบรมให้เกิดความตระหนักถึงความต้องการของผู้เสียหายและเพื่อให้ได้ทราบแนวทางของการจัดการช่วยเหลือที่พร้อมและเหมาะสมอย่างทันท่วงที ในการจัดการบริการและให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในคดีอาญา เพื่อช่วยฟื้นคืนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม (ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด ชุมชน) ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ทำให้ความสูญเสียกลับคืนมาสู่สภาพเดิม และทำให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบโดยตรงต่อการกระทำของตนเอง อันทำให้เกิดความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคม[๔๙]

---

[๔๔]กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๐ (๓) .

[๔๕]กฎอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรมเกี่ยวกับคดีเด็กและเยาวชน (กฎแห่งกรุงปักกิ่ง).

[๔๖]กฎอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรมเกี่ยวกับคดีเด็กและเยาวชน (กฎแห่งกรุงปักกิ่ง).

[๔๗]กฎอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรมเกี่ยวกับคดีเด็กและเยาวชน (กฎแห่งกรุงปักกิ่ง).

[๔๘]ในการประชุมสภาป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ ๗ (The Seventh United Nation Congress on the Prevention of Crime and the treatment of Offenders) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงมิลาน ประเทศอิตาลี ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕.

[๔๙]จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก : แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖ หน้า ๑๙๗.

๘. หลักการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนยุติธรรมทางอาญา

การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายถือเป็นหลักประกันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญานี้ ปรากฏชัดเจนในเอกสารที่ชื่อว่า "หลักการและแนวปฏิบัติแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในระบบยุติธรรมทางอาญา" หรือ "United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems"[๕๐] ซึ่งกำหนดสาระสำคัญไว้ได้แก่ การกำหนดให้สิทธิของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องหา จำเลย ผู้เสียหาย และพยานที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบยุติธรรมทางอาญาที่เป็นผลและมีพื้นฐานอยู่บนหลักนิติธรรม เป็นพื้นฐานในการบรรลุสิทธิอย่างอื่น รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และเป็นหลักประกันสำคัญที่คุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรมขั้นพื้นฐานและความไว้วางใจของสาธารณะต่อกระบวนยุติธรรมทางอาญา โดยรัฐควรประกันสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายในระดับสูงสุดที่เป็นไปได้ รวมทั้งในระดับของรัฐธรรมนูญ และเป็นหน้าที่ของรัฐในการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยควรยอมรับและส่งเสริมบทบาทของสภาทนายความ มหาวิทยาลัย ภาคประชาสังคม และกลุ่มและสถาบันที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายอื่นๆ เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย รวดเร็ว (Accessible) มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระน่าเชื่อถือ (Creditable) มีประสิทธิภาพ (Effective) เหมาะสมกับความต้องการของบุคคลผู้รับความช่วยเหลือ และมีความต่อเนื่องยั่งยืน (Sustainable)[๕๑]

[๕๐]ดูหลักการและแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้รับการเสนอโดย คณะกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: CCPCJ) ในคราวประชุม สมัยที่ ๒๑ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ซึ่งต่อมาคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ในคราวประชุมครั้งที่ 2012/15 ได้มีข้อมติแนะนำให้สมัชชาสหประชาชาติรับรอง และได้รับการรับรองเพื่อเป็นกรอบการดำเนินการของแต่ละรัฐภาคีสมาชิกในการประชุมสมัชชา สหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ ๖๗ เมื่อธันวาคม ๒๕๕๕.

[๕๑]โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน หลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nations Principles and Guidelines on the Access to the Legal Aid in Criminal Justice System). A/RES/67/187. ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: CCPCJ) และได้รับการรับรองโดยมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๖๗ เมื่อ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕.

๙. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Justice)

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นแนวคิดหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในช่วงที่ผ่านมา เนื่องด้วยเป็นแนวคิดที่เน้นการให้ความเป็นธรรมในทางกฎหมายหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแก่บุคคลโดยใช้วิธีการที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งจะเชื่อมโยงกับระบบศาลหรือหันเหจากระบบศาลก็ได้ เพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งการเข้าถึงความยุติธรรมและความสงบสุขของสังคม[๕๒]

ปัจจุบันมีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนการกำหนดความเป็นอาชญากรรมของการกระทำผิดตามกฎหมาย ตลอดจนทบทวนความเหมาะสมของวิธีการที่กระบวนการยุติธรรมหลักใช้จัดการกับการกระทำผิดดังกล่าวและเน้นการเยียวยาและฟื้นฟูเพื่อให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ ซึ่งจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองป้องกันสังคมจากอาชญากรรมในระยะยาว[๕๓]

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นเสมือนระบบคู่ขนานกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่มีมิติสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิด เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน โดยแนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมทางเลือกที่ถูกนำมาใช้มากในปัจจุบัน ได้แก่

๙.๑ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)[๕๔] คือกระบวนการที่จัดการกับความขัดแย้งอาชญากรรมและการกระทำผิดบางประเภทด้วยวิธีการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายและในขณะเดียวกันก็เรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้กระทำผิดผ่านการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดแก่สังคมผ่านการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในรูปแบบต่างๆ กันตามบริบทสังคม

๙.๒ กระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice)[๕๕] หรือระบบยุติธรรมชุมชน เป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความเป็นธรรมโดยใช้กระบวนการของชุมชนเองผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการป้องกันอาชญากรรม จัดการความขัดแย้งและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด[๕๖]

---

[๕๒]แนวคิดเกี่ยวกับยุติธรรมทางเลือกปรากฏในเอกสารอันเป็นมาตรฐานสากลต่างๆ หลายฉบับ อาทิ กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน (กฎปักกิ่ง) กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่การจำคุกหรือกักขัง (กฎแห่งกรุงโตเกียว) หลักการพื้นฐานว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา.

[๕๓]ดูจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖ หน้า ๑๖๔ – ๑๖๘.

[๕๔]ดูหลักการพื้นฐานว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา (Basic Principles on the use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters) และดู จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง "กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืนอำนาจแก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน", ทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๘.

[๕๕]ดูจุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ, อ้างแล้ว.

[๕๖]ดูจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, อ้างแล้ว.

๙.๓ มาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Punishment)[๕๗] หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำเป็นมาตรการสำหรับลงโทษผู้กระทำผิดที่กระทำผิดไม่ร้ายแรงนัก (Nonviolent Offenders) หรือผู้กระทำผิดในชุมชน (Community-Based Corrects) โดยใช้รูปแบบการลงโทษที่หลากหลาย (Diversion Programming in Criminal Justice) และสอดคล้องกับปัจจัยส่วนบุคคล ตลอดจนพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดและฐานความผิด เพื่อกันบุคคลที่ไม่จำเป็นต้องถูกลงโทษจำคุกในเรือนจำออกไป อันจะช่วยลดภาระของรัฐในการดูแล ลดผลกระทบในทางลบแก่ผู้กระทำความผิดจากการเข้าสู่เรือนจำ ตลอดจนเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในบางกรณีด้วย[๕๘]

๑๐. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ตลอดจนหมายถึงการทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยบุคคลอื่นๆ องค์ประกอบหรือปัจจัยที่จำเป็นต่อการบริหารนั้น ในขั้นแรกมีอยู่ ๔ ประการด้วยกัน คือ คน (Man) เงิน (Money) วัตถุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) แต่ต่อมาได้มีการเพิ่มองค์ประกอบเข้ามาอีกหลายประการ เช่น อำนาจ หน้าที่ เวลา ความตั้งใจในการทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ[๕๙] ดังนั้น การบริหารจะต้องอาศัยองค์ประกอบปัจจัยต่างๆ ซึ่งเรียกว่าปัจจัยเหตุ หรือสิ่งที่จะใช้ไปในการบริหารงาน (Input) และจะต้องมีกระบวนการบริหาร (Process) เพื่อจะได้ผลผลิตออกมา (Output) สำหรับการบริหารงานยุติธรรมก็เช่นเดียวกัน จะต้องใช้องค์ประกอบหรือปัจจัย ตลอดจนกระบวนการในการบริหารดังกล่าวด้วย ซึ่งมีปัจจัยเหตุ ได้แก่ อาชญากรรม ที่จะถูกส่งเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนของตำรวจ การพิจารณาพิพากษาโดยศาลและบังคับโทษโดยราชทัณฑ์ และสุดท้ายได้ผลผลิตออกมา คือ ความสงบเรียบร้อยในสังคม กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันประดุจลูกโซ่และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน แต่โดยที่ระบบยุติธรรมเป็นระบบงานที่ประกอบด้วยระบบงานย่อยหลายระบบ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากระบบงานอื่นๆ และแตกต่างกันในหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างระบบงานยุติธรรมย่อยๆ การบริหารงานยุติธรรมจึงมีกระบวนการพิเศษอีกมากมายหลายประการ และถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการปฏิบัติงานในระบบหนึ่งระบบใดผลของการเปลี่ยนแปลงในนโยบายนั้นอาจมีผลกระทบกระเทือนถึงระบบงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน

---

[๕๗]ตามกฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (กฎแห่งกรุงโตเกียว).

[๕๘]ปรากฏในหลักการสากล ที่สำคัญคือกฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (กฎแห่งกรุงโตเกียว).

[๕๙]สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, หลักการบริหารเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๔ กรุงเทพมหานคร สำนักงานสวัสดิการ ก.พ., ๒๕๒๓, น.๑-๕.

๑๑. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดที่แสดงถึงการยอมรับหลักการอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางสถาบันและองค์กรต่างๆ ของรัฐได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม สามารถแบ่งออกได้เป็นการมีส่วนร่วมระดับการออกความเห็นและกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมระดับดำเนินการตามนโยบาย[๖๐]

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดการยอมรับและก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้[๖๑]

(๑) การรับรู้ (Perception) ต้องสร้างสำนึกให้ทั้งภาครัฐและประชาชน มีความตระหนัก การรับรู้ การยอมรับในสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย ต้องสร้างสำนึกใหม่ว่ากิจการของรัฐ เป็นสิ่งที่สาธารณชนชอบที่จะมีส่วนร่วมได้

(๒) ทัศนคติ (Attitude) ต้องสร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสองฝ่าย ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน บุคลากรภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงบทบาทและค่านิยม ในขณะเดียวกันภาคประชาชนเองก็ควรมีท่าทีที่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วม

(๓) การเป็นตัวแทน (Representation) การสรรหาและคัดเลือกตัวแทน จะต้องคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายทุกกลุ่มนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วมด้วย

(๔) ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจอาจทำได้โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมาครบถ้วน รวมทั้งต้องมีการติดต่อระหว่างสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ

(๕) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-sharing) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสาร ทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้แสดงออกมาอย่างหลากหลาย ลุ่มลึกและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหามีหลากหลาย และตรงกับความต้องการมากขึ้น

(๖) ฉันทามติ (Consensus) การมีส่วนร่วมที่ดีคือการที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมมือกัน ลดความขัดแย้ง สร้างข้อตกลงที่มั่นคงยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่ม และหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีความเห็นที่แตกต่างกันไป แต่ต้องหาข้อสรุปที่เห็นพ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

(๗) การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การมีส่วนร่วมต้องสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยการพบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นของกันและกัน เป็นการสื่อสารแบบ ๒ ทาง ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างผู้ที่เข้าร่วม

---

[๖๐]กมลทิพย์ คติการและจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (บรรณาธิการ), โครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทยลำดับที่ ๔ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความยุติธรรม, ๒๕๕๔ อ้างต่อจาก พงษ์ธร ธัญญสิริ, ๒๕๔๓ หน้า ๓๗.

[๖๑]สมลักษณา ไชยเสริฐ, การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙. หน้า ๑๔๒-๑๔๙.

(๘) ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose) การมีความมุ่งหมายที่ต้องการบรรลุชัดเจนจะนำทางให้สมาชิกผู้เข้าร่วมได้เข้าใจตรงกันและเดินไปในทิศทางเดียวกัน

(๙) การประเมินผล (Appraisal) การประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วม และถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งผลของกระบวนการประเมินผลก็จะเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน เพื่อนำปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๑๐) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ลดการทุจริตและข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน และโครงการลงได้ ซึ่งความโปร่งใสประกอบด้วย การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

(๑๑) ความเป็นอิสระ (Independence) หรือความสมัครใจ เป็นหลักการและเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วม การบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

(๑๒) ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-doing) ต้องเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง

(๑๓) เครือข่าย (Network) ส่งเสริมให้มีการผนึกกำลังร่วมกันของทั้งภาครัฐ และภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ โดยจะต้องเกิดขึ้นจากวิธีคิดของสมาชิก ผู้บริหาร และบุคคลในชุมชนเป็นหลัก





บทที่ ๒

สรุปและวิเคราะห์สถานการณ์ และสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จากการสำรวจภาพรวมสถานการณ์สถิติอาชญากรรมและการกระทำความผิด การจัดการข้อพิพาท และการดำเนินคดีอาญาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารวิชาการ ข้อมูลจากการระดมความคิดเห็นในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ การรับฟังความคิดเห็น (Focus Group) ของหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคมในบางประเด็น การรวบรวมกรณีศึกษาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในบางส่วนแล้วนั้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญายังมีปัญหาและข้อจำกัดทั้งในเรื่องของตัวบทกฎหมายและการปฏิบัติ อันนำไปสู่ปัญหาและข้อจำกัดในระบบการดำเนินคดี และการบริหารงานยุติธรรม และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมา ซึ่งสภาพปัญหาและข้อจำกัดและสาเหตุของปัญหาและข้อจำกัดอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. สถานการณ์อาชญากรรมและปัญหาของกลไกในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม

อาชญากรรมและการกระทำความผิดยังเกิดขึ้นในอัตราที่สูง ซึ่งบ่งชี้ว่าการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำความผิดยังไม่ประสบความสำเร็จ และการที่จำนวนอาชญากรรมมีแนวโน้มสูงส่งผลให้มีคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมสูงตามไปด้วย และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนนักโทษมากเกินความจุของเรือนจำ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพบข้อจำกัดของระบบข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมไทยในประการสำคัญ จำแนกได้ดังนี้

๑.๑ ข้อมูลสถิติอาชญากรรมและการกระทำความผิด

๑.๑.๑ <u>กลุ่มความผิดหลัก</u>

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการจัดเก็บข้อมูลอาชญากรรมและการกระทำความผิด โดยข้อมูลจะถูกบันทึกในระบบสารสนเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (POLIS) และมีการเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ (http://gis.police.go.th/cstat/home#) ซึ่งนำเสนอโดยจำแนกเป็น ๕ กลุ่มคดี[๑] โดยข้อมูลสถิติอาชญากรรมและการกระทำความผิดที่ถูกบันทึกไว้โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖ แสดงให้เห็นว่า จำนวนอาชญากรรมและการกระทำความผิดในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเมื่อพิจารณารายละเอียดจำแนกตามกลุ่มความผิด พบว่า กลุ่มความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย (ฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา/โดยไม่เจตนา/โดยประมาท ทำให้ตายโดยประมาท พยายามฆ่า ทำร้ายร่างกาย ฯลฯ) และกลุ่มความผิดเกี่ยวกับเพศ (ข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ) รวมถึงกลุ่มความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ (ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ กรรโชกชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ รับของโจร ทำให้เสียทรัพย์ ฉ้อโกง และยักยอกทรัพย์ ฯลฯ) มีแนวโน้มลดลง

ส่วนในกลุ่มความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น (ได้แก่ ผลิต จำหน่าย ครอบครอง เสพ ฯลฯ) พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจำนวนคดีที่เพิ่มสูงอย่างต่อเนื่องดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาระของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ตั้งแต่ชั้นก่อนฟ้องคดีไปจนถึงชั้นของการบำบัดฟื้นฟูและการพัฒนาปรับปรุงพฤตินิสัยผู้กระทำผิด กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องใช้พื้นที่ เวลา และกำลังคนส่วนใหญ่ไปใช้ในการจัดการกับคดียาเสพติด โดยส่วนใหญ่เป็นผู้จำหน่ายรายย่อย ครอบครอง และเสพ[๒]

คดีความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย[๓] ในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เพิ่มขึ้นเป็น ๑๑๑,๑๘๕ ราย ซึ่งเมื่อพิจารณารายข้อหาแล้วพบว่า ความผิดเกี่ยวกับการพนันทั่วไป มีจำนวนมาก

---

[๑] ได้แก่ กลุ่มที่ ๑ คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ (ฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา, ปล้นทรัพย์, ชิงทรัพย์, วางเพลิง, ลักพาเรียกค่าไถ่).

[๒] ดูรายงานผลการปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด http://www.oncb.go.th/Home/DocLib18/Forms/AllItems.aspx.

[๓] ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนธรรมดา อาวุธปืนสงคราม การพนันทั่วไป การพนันฉลากกินรวบ ค้าประเวณี และมีหรือเผยแพร่วัตถุลามก.

ที่สุด คือประมาณ ๔๐,๐๐๐ รายต่อปี รองลงมา คือ คดีอาวุธปืนธรรมดา ประมาณ ๓๐,๐๐๐ รายต่อปี ค้าประเวณี ประมาณ ๒๐,๐๐๐ รายต่อปี และการพนันฉลากกินรวบ ประมาณ ๑๐,๐๐๐ รายต่อปี ตามลำดับ

๑.๑.๒ การกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน

สถิติการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนยังคงน่าเป็นห่วง แม้ในภาพรวมจะมีแนวโน้มลดลง หลังปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา แต่ในช่วงปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ ยังมีแนวโน้มสูงขึ้น คือจำนวน ๓๖,๗๖๓ คดี เมื่อพิจารณาจำแนกรายความผิดพบว่า คดีเกี่ยวกับยาเสพติดมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยปี ๒๕๕๖ มีจำนวนกว่า ๑๕,๕๓๐ คดี ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดในภาพที่ถูกบันทึกไว้ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ ส่วนฐานความผิดอื่นๆ[๕] มีแนวโน้มลดลง[๖]

มีข้อสังเกตประการสำคัญเกี่ยวกับอายุของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด เนื่องจากมีข้อมูลการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ กล่าวคือ แนวโน้มอายุเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ มีทิศทางที่สวนทางกับปีก่อนหน้านั้น คือจำนวนผู้ที่อายุเกิน ๑๐ แต่ไม่เกิน ๑๕ ปีมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดมากขึ้น แต่ผู้ที่อายุเกิน ๑๕ แต่ไม่เกิน ๑๘ ปี มีแนวโน้มลดลง[๗] และข้อมูลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีส่วนใหญ่เป็นเด็กและเยาวชนที่มีลักษณะครอบครัวแยกกันอยู่ โดยส่วนใหญ่จะอยู่กับมารดา รองลงมา คือ อยู่กับปู่ย่าตายาย หรือบิดา หรือพี่น้องหรือญาติตามลำดับ เด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีส่วนใหญ่เป็นผู้ศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รองลงมาคือระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลายหรือสูงกว่า และไม่ได้รับการศึกษาตามลำดับ[๘] ข้อมูลเบื้องต้นนี้ อาจช่วยยืนยันทฤษฎีของสำนักคิดอาชญาวิทยาแนวสังคมศาสตร์ได้เป็นอย่างดีว่า สภาพแวดล้อมทางสังคมและความสัมพันธ์เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดอาชญากรรมและการกระทำความผิด

๑.๑.๓ วิเคราะห์ข้อมูลสถิติอาชญากรรมและการกระทำความผิด

๑.๑.๓.๑ การมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเป็นจำนวนมาก

จากข้อมูลที่ระบุไปก่อนหน้านี้ชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มขึ้นของสถิติอาชญากรรมและการกระทำความผิดเป็นผลมาจากความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ส่วนใหญ่เป็นความผิดฐานเป็นผู้เสพ) และความผิดในลักษณะที่กฎหมายห้าม (Mala prohibita) เช่น การพนัน และจำนวนสถิติอาจจะเพิ่มขึ้นอีกหากนับรวมความผิดตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอื่นๆ ที่มีอยู่มากกว่า ๓๕๐ ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความผิดในลักษณะที่กฎหมายห้าม (Mala prohibita) เช่นกัน และบางกรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมหรือมีผลกระทบน้อย อาทิ คดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ คดีหมิ่นประมาท ซึ่งคดีหมิ่นประมาทนี้มักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่

---

[๕] ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเพศ ความสงบสุข เสรีภาพ ชื่อเสียงและการปกครอง อาวุธและวัตถุระเบิด และความผิดอื่น.

[๖] ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม.

[๗] ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ, อ้างแล้ว.

[๘] ดูข้อมูลเพิ่มเติมจาก ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ, อ้างแล้ว.

ของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เพื่อควบคุมสื่อมวลชน นักวิชาการและประชาชนทั่วไปที่เป็นฝ่ายตรงข้ามหรือฝ่ายคัดค้านหรือกลุ่มทุน นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เช่น การกำหนดให้การชำระภาษีล่าช้าหรือการต่ออายุใบอนุญาตล่าช้า เป็นต้น[๙] ระบบกฎหมายไทยมีการใช้มาตรการทางอาญาในกฎหมายเป็นจำนวนมาก เป็นผลมาจากการกำหนดโทษทางอาญาในขั้นตอนการร่างกฎหมายซึ่งยังไม่มีหลักการพิจารณาที่ชัดเจนว่าควรใช้โทษทางอาญาในกรณีใด รวมทั้งไม่มีแนวทางในการกำหนดอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดอย่างชัดเจน ประกอบกับผู้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ยังคุ้นเคยกับการลงโทษอาญา จึงเลือกที่จะกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเป็นหลัก[๑๐]

การมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้มีคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางอาญาเป็นจำนวนมากตามไปด้วย และการใช้กลไกทางอาญาจัดการกับการฝ่าฝืนกฎหมายยังส่งผลต่อการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ทุจริตใช้กฎหมายเหล่านั้นเป็นเครื่องมือในการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์จากประชาชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย หรือกลุ่มคนจน หรือคนชายขอบด้วย

นอกจากนี้ การที่ระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมของไทยใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาทและแก้ไขปัญหาต่างๆ มีผลกระทบทำให้ผู้เสียหายเลือกที่จะดำเนินคดีทางอาญามากเกินกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดส่วนบุคคล เพราะกระบวนการทางอาญาใช้ทรัพยากรของรัฐ และในแง่ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ การใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักยังทำให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากการดำเนินคดีทางอาญาต้องการพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัย[๑๑]

๑.๑.๓.๒ ข้อจำกัดของระบบการจัดเก็บข้อมูลอาชญากรรมและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

ระบบข้อมูลอาชญากรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก หากมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์มาตั้งแต่ชั้นต้น และสามารถเข้าถึงได้ง่าย ก็จะเกิดประโยชน์อย่างมากในกระบวนงานยุติธรรม เช่น ใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย ฯลฯ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะในการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบอันเป็นหลักประกันความโปร่งใสของระบบงานยุติธรรม นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการและการศึกษาอีกด้วย ซึ่งปรากฏข้อจำกัดของระบบข้อมูลอันส่งผลต่อการจัดทำข้อเสนอแนะนี้ ดังนี้

(๑) ข้อจำกัดด้านการจัดเก็บและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ การจัดเก็บและรายงานข้อมูลของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (อาจจะมีการจัดเก็บแต่ไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ) ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเปิดเผย ข้อมูลความผิดอาญา ๕ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ ๑ คดีอุจฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ กลุ่มที่ ๒ คดีชีวิต ร่างกาย และเพศ กลุ่มที่ ๓ คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ กลุ่มที่ ๔ คดีที่น่าสนใจ กลุ่มที่ ๕ คดีรัฐเป็นผู้เสียหาย ต่อสาธารณะแล้ว ความผิดฐานอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา อาทิ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง และความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายอื่นๆ ไม่ได้มีการแสดง

[๙] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, กฎหมายไทยกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาระบบยุติธรรมทางอาญา, ๒๕๕๑.
[๑๐] คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา, www.lawreform.go.th, ๒๕๔๗.
[๑๑] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, อ้างแล้ว.

ต่อสาธารณะ ทั้งช่องทางผ่านเว็บไซต์และรายงานประจำปี ซึ่งต่างจากชั้นพนักงานอัยการจะมีการจัดเก็บข้อมูลเหล่านี้ไว้ค่อนข้างชัดเจนในรายงานประจำปี

(๒) ความไม่ครบถ้วนหรือคลาดเคลื่อนของข้อมูล ทำให้ไม่สะท้อนสถานการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากมีข้อมูลบางส่วนที่ไม่ได้ถูกแจ้งหรือบันทึกไว้ หรือที่เรียกว่าตัวเลขมืด (Dark Figures) จากผลการสำรวจอาชญากรรมภาคประชาชน (Crime Victimization Survey) ทั่วประเทศ ปี ๒๕๕๕[๑๐] พบว่าเหยื่ออาชญากรรมจำนวนร้อยละ ๖๖.๖ ไม่ได้แจ้งเหตุต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเหตุผลที่ไม่มีการแจ้งเหตุที่สำคัญคือ การขาดความเชื่อมั่นในเจ้าพนักงาน ส่วนเหตุผลประการอื่น ได้แก่ เหตุที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเล็กน้อย จึงไม่ไปแจ้งความ หรือจัดการกับเหตุที่เกิดขึ้นโดยวิธีการอื่นแล้ว หรือไม่อยากเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม หรือเพราะไม่สะดวก หรือไม่มีเวลาแจ้งเจ้าหน้าที่ หรือเพราะไม่ต้องการให้ผู้กระทำผิดถูกดำเนินคดี หรือแม้แต่ตกลงประนีประนอมยอมความกันแล้ว[๑๒] นอกจากนี้ นโยบายการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ที่เน้นเชิงปริมาณ และการใช้สถิติการเกิดคดีมากำหนดเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานควบคุมอาชญากรรมของสถานีตำรวจ ทำให้ผู้บริหารแต่ละสถานีตำรวจมุ่งที่จะควบคุมปริมาณคดีไม่ให้สูง เพื่อให้อยู่ภายในกรอบตัวชี้วัดที่กำหนด ซึ่งทำให้ตัวเลขปริมาณคดีไม่สะท้อนความเป็นจริง โดยอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจริงอาจจะมากกว่าสถิติที่แสดงไว้เป็นเท่าตัว[๑๓]

นอกจากปัญหาระบบข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีการร้องขอข้อมูลจากบางหน่วยงาน แต่ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ทำให้มีข้อยุ่งยากในการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบ ตลอดจนการอภิปรายผล ดังนั้น บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะนี้ จึงอาจมีข้อมูลที่คลาดเคลื่อนหรือไม่สมบูรณ์ อย่างไรก็ดีข้อมูลที่ได้มาก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นสถานการณ์และแนวโน้มของระบบงานยุติธรรมได้พอสมควร

๑.๒ ปัญหาของกลไกในการจัดการและควบคุมอาชญากรรม

๑.๒.๑ <u>ทิศทางด้านการป้องกันและการควบคุมอาชญากรรม</u>

จากสถิติอาชญากรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมที่ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร แม้ประเทศไทยจะมีหน่วยงานในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันอาชญากรรมทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวง

---

[๑๐] ดูรายงานวิเคราะห์และจัดทำรายงานข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนทั่วประเทศ (ภายใต้โครงการสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนปี พ.ศ. ๒๕๕๕) ซึ่งสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (๑ มกราคม – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕) โดยมีผู้ประสบเหตุตอบแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๒,๒๒๙ ราย แบ่งเป็นอาชญากรรม ๔ กลุ่ม คือ ทรัพย์ ชีวิตร่างกาย เพศ การแอบอ้างใช้ข้อมูล.

[๑๒] อาภาศิริ สุวรรณานนท์, อ้างแล้ว และโปรดดู ประพนธ์ สหพัฒนา และคณะ, รายงานวิจัยโครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในระดับสถานีตำรวจ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.), ๒๕๕๕.

[๑๓] บันทึกการประชุมรับฟังความเห็น เรื่อง การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา "กระบวนการชั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม" โดย คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย วันอังคารที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และดู เสวนา เรื่อง Let 's talk its over ตำรวจสอบสวน ปฏิรูปอย่างไรให้ถึงใจประชาชน จัดโดย มูลนิธิเอเชียร่วมกับสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ น. ห้องประชุม The Cellar โรงแรมดุสิตธานี.

มหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่การทำงานของแต่ละหน่วยงานขาดกลไกเชื่อมโยง จึงมีลักษณะแบบต่างคนต่างทำ โดยแต่ละหน่วยงานจะมีแผนงานและนโยบายของตัวเอง และแม้อาชญากรรมบางประเภท เช่น อาชญากรรมเกี่ยวกับยาเสพติด อาชญากรรมเกี่ยวกับการฟอกเงิน อาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ จะมีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาจัดการกับปัญหาและกลไกในรูปของคณะกรรมการโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดการรับรู้และเกิดการประสานงานที่ชัดเจน แต่ในด้านประสิทธิภาพของการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมเหล่านั้นยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ดังเช่นกรณีปรากฏจากข้อมูลสถิติว่า คดียาเสพติดไม่ได้ลดลงเลย แต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการกำหนดทิศทางด้านการป้องกัน และควบคุมอาชญากรรมไว้ในแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ[๙๔] แต่ไม่ได้มีรายละเอียดที่ชัดเจน และในการดำเนินการนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามในการปรับกลยุทธ์การทำงานของตนเองให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว แต่การดำเนินงานยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดเครื่องมือและงบประมาณในการทำงานเชิงรุก[๙๕]

๑.๒.๒ <u>ปัญหาระบบงานตำรวจ</u>

งานตำรวจเป็นส่วนสำคัญที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันปราบปรามอาชญากรรม รวมทั้งทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ผ่านมางานตำรวจของประเทศไทยประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ส่งผลให้ไม่สามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

๑.๒.๒.๑ โครงสร้างและการบริหารงานที่มีขนาดใหญ่และรวมศูนย์

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ออกแบบสำนักงานตำรวจแห่งชาติในลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การจัดโครงสร้างมีลักษณะแบบระบบราชการแบบดั้งเดิม (Bureaucracy) มีสายบังคับบัญชายืดยาว และมีข้าราชการตำรวจในตำแหน่งระดับสูงจำนวนมากโดยไม่จำเป็น[๙๖] แม้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติจะเปิดช่องให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม[๙๗]

---

[๙๔]แผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (๒๕๔๗ – ๒๕๔๙) และแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๑) (ปรับปรุงแผนฯ ฉบับที่ ๑) ในยุทธศาสตร์ที่ ๘ การเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕) ในยุทธศาสตร์เรื่องการส่งเสริมการป้องกันอาชญากรรมและลดข้อพิพาท.

[๙๕]ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรม ที่รับผิดชอบในการประเมินการดำเนินงานตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ.

[๙๖]ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีข้าราชการในตำแหน่งระดับสูง จำแนกได้ดังนี้ ตำแหน่ง ผบ.ตร. ๑ จเร/รอง ผบ.ตร. ๑๔ ผู้ช่วย ผบ.ตร. ๑๖ ผบช. ๔๒ ตำแหน่ง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้าถึง วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘).

[๙๗]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๖ (๔).

การบริหารงานที่มีขนาดใหญ่และการรวมศูนย์ขององค์กร ส่งผลต่อภาระด้านงบประมาณ อัตรากำลังพล และการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง[๑๘] ส่วนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๒๓๐,๐๐๐ นาย[๑๙] (คิดเป็นสัดส่วน ๓๔๔ นายต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนกับประเทศในอาเซียนและประเทศมหาอำนาจ พบว่ามีอัตราส่วนที่มากกว่าหลายประเทศทั้งในอาเซียนและประเทศมหาอำนาจ[๒๐] อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า บุคลากรที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจ จึงมีการเสนอให้ใช้วิธีเพิ่มกำลังพลโดยการเกณฑ์บุคคลเข้ามาเป็นตำรวจ (ตำรวจกองประจำการ) ในลักษณะเช่นเดียวกับการเกณฑ์ทหาร[๒๑]

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ปัญหาการที่มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานนั้นเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจ และการบริหารจัดการมากกว่าเรื่องจำนวนบุคลากร เพราะอัตรากำลังตำรวจไทยไม่น้อยไปกว่าหลายประเทศตามที่กล่าวไว้แล้ว การแก้ปัญหาโดยการเพิ่มอัตรากำลังให้มากขึ้น และเสนอให้ใช้ตำรวจเกณฑ์ จึงไม่ใช่ทางแก้ปัญหาที่ถูกต้องและยั่งยืน เพราะจะทำให้องค์กรตำรวจใหญ่โตมากขึ้น ยากต่อการบริหารงานและการควบคุมดูแล ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนตามมา

๑.๒.๒.๒ การมีภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักในความรับผิดชอบของตำรวจจำนวนมาก

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗[๒๒] กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้กว้างขวาง การจัดลำดับความสำคัญไม่ชัดเจน ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตำรวจมีจำนวนมาก กล่าวคือ นอกจากตำรวจจะมีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

---

[๑๘]โดยเมื่อเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับจัดสรรจากปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๘ พบว่ามีแนวโน้มที่จะขอรับการจัดสรรเพิ่มขึ้นจาก ๕๘,๖๖๘ ๖๒,๕๑๐ ๖๙,๘๘๒ ๖๖,๕๙๔ ๗๔,๑๙๐ ๗๗,๗๕๙ ๘๓,๗๕๘ ๘๖,๓๘๘ และ ๙๐,๔๘๘ ล้านบาท (ตามลำดับพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๘).

[๑๙]จากข้อมูลที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งให้ คปก. เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๗ มีบุคลากรปฏิบัติงานอยู่ ๒๑๓,๑๓๕ คน (ปัจจุบันอาจเพิ่มขึ้นแล้ว เนื่องจากการเปิดสอบอย่างน้อย ๒ รอบที่ผ่านมา) ในจำนวนนี้แบ่งเป็น.

- ชั้นสัญญาบัตร ๙๘,๒๘๖ นาย จำแนกตามยศ ได้แก่ ยศพล.ต.อ. ๑๖ นาย, พล.ต.ท. ๖๓ นาย พล.ต.ต. ๔๒๔ นาย พ.ต.อ. ๓,๖๒๒ นาย พ.ต.ท. ๑๔,๙๕๖ นาย พ.ต.ต. ๓,๒๐๕ นาย ร.ต.อ. ๗,๔๗๐ นาย ร.ต.ท. ๑๒,๐๕๔ นาย ร.ต.ต. ๓๘,๑๑๐ นาย (ข้อมูลตามรายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖) หากจำแนกตามฝ่ายที่ปฏิบัติงาน พบว่า ฝ่ายปฏิบัติการป้องกันปราบปรามมีจำนวน ๑๘,๐๕๖ นาย ฝ่ายสืบสวนจำนวน ๗,๙๙๕ นาย และพนักงานสอบสวนจำนวน ๑๐,๖๗๐ นาย.

- ชั้นประทวนจำนวน ทั้งสิ้น ๑๕๔,๘๕๒ นาย จำแนกตามยศ ได้แก่ ดาบตำรวจ ๘๙,๔๗๖ นาย จ่าสิบตำรวจ ๑๒,๖๑๓ นาย สิบตำรวจเอก ๑๑,๐๙๔ นาย สิบตำรวจโท ๗,๓๒๕ นาย สิบตำรวจตรี ๖,๔๓๐ นาย (ข้อมูลตามรายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖) พลตำรวจสำรอง (ไม่มีตัวเลขที่แน่นอนที่เป็นปัจจุบัน) ตำรวจชั้นประทวนส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มงานป้องกันปราบปรามจำนวน ๑๔๐,๓๗๖ นาย.

[๒๐]ใช้ข้อมูลจาก UNODC, http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/data.html ได้แก่ (ใช้อัตราส่วนต่อประชากรแสนคน) กัมพูชามี ๔๒๘ นาย อินโดนีเซียมี ๒๔๓ นาย มาเลเซียมี ๓๗๐ นาย พม่ามี ๑๕๔ นาย ฟิลิปปินส์ ๑๕๒ นาย บรูไนมี ๑,๐๙๔ นาย และสิงคโปร์มี ๑๖๒ นาย ส่วนประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ จีนมี ๑๒๐ นาย ออสเตรเลียมี ๒๖๑ นาย อังกฤษมี ๓๐๗ นาย สหรัฐอเมริกามี ๒๑๐ นาย ญี่ปุ่นมี ๒๐๔ นาย อินเดีย ๑๓๐ นาย ฝรั่งเศส ๒๙๐ นาย เยอรมัน ๒๙๔ นายและอิตาลี ๔๕๘ นาย. ทั้งนี้ ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดส่วนใหญ่คือ ข้อมูลปี ๒๐๑๒ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้ไม่ชัดเจนนัก แต่ข้อมูลดังกล่าวก็ไม่น่าจะแตกต่างจากข้อมูลปัจจุบันมากนัก ทั้งนี้ข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบันมากที่สุดคือปี ๒๐๐๖ เป็นข้อมูลของประเทศบรูไน และปี ๒๐๐๗ เป็นข้อมูลของประเทศจีน.

[๒๑]ดูเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ตำรวจกองประจำการ) ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗.

[๒๒]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖.

แล้ว ตำรวจยังมีภารกิจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐในแทบทุกด้าน ตั้งแต่ภาษีอากร การรถไฟ การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ตำรวจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำงานในส่วนของภารกิจหลัก ทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่หลัก โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมลดลงตามไปด้วย

ดังนั้น ภารกิจที่ไม่ถือว่าเป็นภารกิจตามวัตถุประสงค์ของงานตำรวจ กล่าวคือ ภารกิจที่ไม่ใช่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความความสงบเรียบร้อยต่อสาธารณะ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การสืบสวนสอบสวนอาชญากรรม[๒๓] ควรจะโอนไปให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญหรือรักษาการตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการ

๑.๒.๒.๓ การแทรกแซงการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)[๒๔] ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล ตรวจสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย[๒๕]รวมทั้งทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ[๒๖] และนายกรัฐมนตรียังเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)[๒๗] ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง[๒๘] การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจ[๒๙] และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้ง ๒ ชุดดังกล่าว พบว่ายังมีความไม่สมดุล เนื่องจากกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการตำรวจ มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ตั้งโดยวุฒิสภาเพียง ๒ คนในคณะกรรมการแต่ละชุด[๓๐] ความไม่สมดุลนี้ ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลภายในคณะกรรมการเป็นไปได้ยาก ง่ายต่อการถูกแทรกแซง

---

[๒๓]โปรดดู The European Code of Police Ethics ตราขึ้นโดย Council of Europe และเอกสาร UNODC, อ้างแล้ว.

[๒๔]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗.

[๒๕]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๖, ๑๘.

[๒๖]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๘ (๓).

[๒๗]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐.

[๒๘]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ (๒) และมาตรา ๔๒ (๑) (๒) ได้แก่ตำแหน่ง จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ และพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ รองผู้บังคับการ และพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำกับการ และพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ.

[๒๙]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๐๖.

[๓๐]ก.ต.ช. ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ (๓) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวน ๒ คน (๕) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมแล้ว ๙ คน (หากไม่รวมผู้ช่วยเลขานุการที่เป็นข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นอีกไม่เกิน ๒ คน) (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗) ส่วน ก.ตร. นั้น นอกจากมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการยังประกอบด้วย (๑) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นรองประธาน (๒) เลขาธิการ ก.พ. จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (๓) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวน ๒ คน เป็นกรรมการ รวมแล้ว ๗ คน (ไม่รวมเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการฯ) (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐).

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ออกแบบให้มีคณะกรรมการในระดับพื้นที่ คือ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ เพื่อเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ช่วยงานของ ก.ต.ช. ในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่[๓๐] แต่ในความเป็นจริงผู้ที่เป็นกรรมการส่วนใหญ่มักจะเป็นพ่อค้านักธุรกิจ ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ส่งผลให้ผู้ที่เป็นตัวแทนประชาชนจริงๆ ยากที่จะเข้าไปเป็นกรรมการได้[๓๑] ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเกิดมาจากกระบวนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการของภาคประชาชนที่ไม่เปิดกว้าง กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจและข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญในการสรรหา[๓๒]

๑.๒.๒.๔ ระบบบริหารที่ผูกติดกับชั้นยศและสายการบังคับบัญชาคล้ายทหาร

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีระบบบริหารงานบุคคลที่ผูกติดอยู่กับระบบชั้นยศและสายการบังคับบัญชาคล้ายทหาร และเน้นระบบการควบคุมบังคับบัญชา งานตำรวจของไทย จึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา มากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่

วัฒนธรรมทางทหารในกิจการตำรวจไทย เป็นผลมาจากโครงสร้างและวัฒนธรรมที่อิงอยู่กับทหารมาโดยตลอด ตั้งแต่แรกเริ่มการปรับปรุงกิจการตำรวจในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนกลางที่ผู้บังคับบัญชาส่วนมากโอนมาจากนายทหาร มีการเกณฑ์ตำรวจเช่นเดียวกับทหาร ซึ่งในยุคดังกล่าวถือว่ามีความจำเป็น เพราะเป็นช่วงเริ่มต้นของการสร้างองค์กรที่จำเป็นต้องจัดหากำลังพลให้เพียงพอ[๓๔] และในระยะต่อมา หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ บ่อยครั้งที่นำงานตำรวจเข้าไปผสมกับงานทหารจนแทบเป็นเนื้อเดียวกัน[๓๕]

๑.๒.๒.๕ ระบบบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นธรรม

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในเรื่องการบริหารงานบุคคล มีฝ่ายการเมืองเป็นประธานและมีองค์ประกอบที่ไม่สมดุล จึงไม่อาจประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของตำรวจได้ โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง อันจะส่งผลต่อเนื่องถึงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองลงมา ด้วยสภาพเช่นนี้จึงทำให้ตำรวจที่ต้องการก้าวหน้าในหน้าที่จำเป็นต้องรับใช้นักการเมือง เพื่อพึ่งพาในการโยกย้ายให้ได้ตำแหน่งที่สูงขึ้น และเกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันตามมา

---

[๓๐]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๘ (๖).

[๓๑]การประชุมหารือรับฟังความเห็น เรื่อง "ปฏิรูปงานตำรวจ" โดย คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม วันอังคารที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๓๐ น. – ๑๓.๐๐ น.

[๓๒]ดูรายละเอียดกระบวนการสรรหาตาม ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๙.

[๓๔]คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบโครงสร้างระบบและการปฏิบัติงานของตำรวจ (คณะกรรมาธิการวุฒิสภา),รายงานวิจัย เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างและระบบของตำรวจไทย, ๒๕๔๘ หน้า ๕๒.

[๓๕]จำรัส มัณฑุกานนท์ (พล.ต.อ.), เป็นตำรวจมา ๔๔ ปี หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ พล.ต.อ. จำรัส มัณฑุกานนท์, กรุงเทพฯ : มิตรเจริญการพิมพ์, ๒๕๒๑ ; สุชิน ตันติกุล, ผลสะท้อนทางการเมืองของคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖ ; พิชิตชัย ศรยานนท์ (พ.ต.ท.), ตำรวจของประชาชน, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ ๑, ๒๕๓๙).

นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง ได้มอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ประเมินและตัดสินใจ ประชาชนผู้รับบริการและข้าราชการตำรวจที่เป็นเพื่อนร่วมงานไม่ได้มีส่วนร่วมในการประเมินหรือคัดเลือกด้วย จึงทำให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ และการซื้อขายตำแหน่งกระทำได้ง่ายขึ้น การปล่อยให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีความไม่เป็นธรรมเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ข้าราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

๑.๒.๒.๖ ระบบตรวจสอบเรื่องร้องเรียนขาดประสิทธิภาพ

ระบบตรวจสอบภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะกลไกจเรตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการภายใน การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ การดูแลเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณ[๓๖] แต่จเรตำรวจอยู่ภายใต้โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงขาดหลักประกันความเป็นอิสระ ทำให้อาจถูกแทรกแซงได้ง่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ถูกกล่าวหา

ส่วนกลไกการตรวจสอบภายนอก เช่น คณะกรรมาธิการของสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้จะมีความเป็นอิสระ แต่คำวินิจฉัยของหน่วยงานดังกล่าวก็ยังไม่มีผลโดยตรงที่บังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

๑.๒.๒.๗ การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดต่างๆ อาทิ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการติดตามการบริหารงานตำรวจระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.) แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการเหล่านั้นยังละเลยภาคประชาชน โดยในส่วนของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. นั้นกำหนดให้มีบุคคลภายนอกที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณเพียง ๒ คน ส่วน กต.ตร. ในระดับต่างๆ นั้นแม้จะกำหนดองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการที่มาจากประชาชนไว้จำนวนมาก แต่ด้วยกระบวนการสรรหาที่มอบอำนาจในการคัดเลือกให้กรรมการโดยตำแหน่งที่ส่วนใหญ่เป็นตำรวจและข้าราชการประจำ จึงไม่อาจประกันได้ว่าตัวแทนภาคประชาชนจะได้เข้าร่วมเป็นกรรมการอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัตินั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗[๓๗] และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมไว้ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น โครงการตำรวจชุมชน หรืออาสาสมัครตำรวจ[๓๘] เป็นต้น แต่การทำงานเชิง

---

[๓๖]พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ ข (๗).

[๓๗]พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗.

[๓๘]คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๒๔๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่อง ยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นและองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ เรื่อง โครงการตำรวจชุมชน.

เครือข่ายการมีส่วนร่วมยังกระทำได้ไม่เต็มที่ แม้สถานีตำรวจหลายแห่งจะมีการสร้างเครือข่ายในพื้นที่ของตนเอง โดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของสถานีตำรวจ (กต.ตร.) สายตรวจประจำตำบล ตำรวจชุดชุมชนสัมพันธ์และการจัดทำโครงการที่มีการพัฒนาเครือข่ายในรูปแบบที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ยังไม่จริงจังมากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญ บางส่วนเห็นว่าเป็นงานที่สร้างภาระ บางครั้งทำเพียงเพื่อให้เกิดขึ้นตามนโยบาย การดำเนินงานมักทำในลักษณะการเกณฑ์คนเข้าร่วมเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายเชิงตัวเลขของโครงการ ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์การมองอาชญากรรม และการดำเนินการไม่มีความต่อเนื่อง[๓๙] นอกจากนั้น ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือกับงานตำรวจ ยกเว้นกลุ่มผู้นำชุมชน ในขณะที่กลุ่มอื่นๆ มองว่าการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของตำรวจ และมองว่าบทบาทในการป้องกันอาชญากรรมเป็นเรื่องไกลตัว[๔๐] ประกอบกับสังคมไทยมีความไม่ไว้วางใจตำรวจค่อนข้างสูง อันเนื่องจากปัญหาการการทุจริตประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจในทางที่ผิด เป็นต้น[๔๑]

๑.๒.๒.๘ ปัญหาเกี่ยวกับการผลิตบุคลากร

ปัญหาเจ้าหน้าที่ตำรวจประพฤติมิชอบและทุจริตคอรัปชั่น[๔๒] การบังคับใช้กฎหมายที่เลือกปฏิบัติและละเมิดสิทธิมนุษยชน[๔๓] ยังเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการคัดเลือก การผลิตบุคลากร ระบบการเรียนการสอนและการฝึกอบรมที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาวิชาชีพตำรวจ และส่งเสริมทัศนคติต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน

ระบบการเรียนและการอบรมตำรวจปัจจุบัน แยกเป็น ๒ ส่วนหลัก คือ ส่วนของตำรวจชั้นสัญญาบัตร ส่วนใหญ่ผ่านการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ซึ่งการเรียนการสอนจะมีลักษณะกึ่งทหาร มีการเรียนการสอนและการอบรมในเชิงของวิชาชีพตำรวจค่อนข้างน้อย และส่วนของตำรวจชั้นประทวนซึ่งส่วนใหญ่คัดเลือกจากบุคคลที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือเทียบเท่า และผ่านการศึกษาอบรมจากศูนย์ฝึกอบรมตำรวจกลางและศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค ๑-๙ เมื่อศึกษาจบแล้วจะได้รับยศพลตำรวจ ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนถือว่าเป็นบุคลากรที่ต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีบทบาทสำคัญในการบังคับ

---

[๓๙]ประพนธ์ สหพัฒนา และคณะ, รายงานวิจัยโครงการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในระดับสถานีตำรวจ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.), ๒๕๕๕.

[๔๐]อุนิษา เลิศโตมรสกุล และคณะ, การศึกษาหาแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมแบบไม่เป็นทางการ : กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร, เสนอสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๒.

[๔๑]อุนิษา เลิศโตมรสกุล และคณะ, อ้างแล้ว.

[๔๒]อ้างผลการวิจัยเรื่อง "คอร์รัปชั่นในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ และประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน" ซึ่งทำการสำรวจกว่า ๖ พันครัวเรือน พบว่า สถานีตำรวจเป็นหน่วยงานที่หัวหน้าครัวเรือนไปติดต่อแล้วถูกเรียกสินบนมากที่สุดในปีที่ผ่านมารองลงมาจากสำนักงานที่ดิน (สกว.เปิดผลสำรวจจ่ายสินบนลดลง หนุนแก้คอร์รัปชั่นระบบราชการไทย, http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=5704:2014-11-18-08-22-39&catid=44:2013-11-25-06-49-47&Itemid=369, เผยแพร่เมื่อ วันอังคาร ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗).

[๔๓]จากข้อมูลที่ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละปี พบว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมากที่สุดเป็นอันดับต้นๆคือเจ้าหน้าที่ตำรวจ (สามารถเข้าถึงรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายปีได้ที่ http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/contentpage.php?id=4&menu_id=1&groupID=4&subID=9) และดู สัญญา บัวเจริญ (พล.ต.ต.) และคณะ, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง สาเหตุการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ, ๒๕๕๔.

ใช้กฎหมาย การจับกุม ควบคุมตัวบุคคล จึงถือว่าเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม จึงควรให้ความสำคัญในเรื่องคุณวุฒิและการฝึกอบรมอย่างยิ่ง

๒. สถานการณ์การจัดการข้อพิพาททางอาญาก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

๒.๑ ข้อมูลสถิติการระงับข้อพิพาท

๒.๑.๑ การระงับข้อพิพาทโดยกลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ มาตรา ๒๘ ตรี กำหนดให้ คณะกรรมการหมู่บ้าน[๔๔] มีอำนาจหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทของประชาชนในระดับหมู่บ้านในกรณีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรืออาญาที่เป็นความรับผิดอันยอมความได้ โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอม และเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านนั้น[๔๕] ผลการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการในเรื่องทางอาญานั้น ข้อมูลระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๕๖ - พฤษภาคม ๒๕๕๗ พบว่ามีการดำเนินการ ๔,๔๔๕ เรื่อง ไกล่เกลี่ยสำเร็จ ๓,๕๙๗ เรื่อง[๔๖]

๒.๑.๒ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (เครือข่ายยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม)

เครือข่ายยุติธรรมชุมชนเป็นงานระดับนโยบายของกระทรวงยุติธรรม เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่ให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน การระงับข้อพิพาทในชุมชน การช่วยเหลือสงเคราะห์ และรับผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่ชุมชน ที่ผ่านมากระทรวงยุติธรรมได้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชนขึ้นมาแล้ว จำนวน ๓๕๕ ศูนย์ (ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๗) ซึ่งมีระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าด้วยการประสานงานการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๕๓ รองรับการดำเนินการ ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และพ.ศ. ๒๕๕๖ มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทรวม ๔,๗๑๗ เรื่อง[๔๗]

๒.๑.๓ การไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาโดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางอาญาในความผิดที่ยอมความได้และไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอนั้น[๔๘] จากสถิติการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๖ มีการไกล่เกลี่ยทั้งสิ้น ๑,๐๑๔ เรื่อง (ไม่มีข้อมูลเรื่องที่ไกล่เกลี่ยสำเร็จ) และตั้งแต่ตุลาคม ๒๕๕๖ - พฤษภาคม ๒๕๕๗ มีเรื่องที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ยจำนวน ๓๑๙ เรื่อง[๔๙]

---

[๔๔]ดูรายละเอียดตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ มาตรา ๒๘ ตรี.

[๔๕]ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.๒๕๓๐ ข้อ ๔.

[๔๖]เอกสารสรุปการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ถึงปัจจุบัน.

[๔๗]ข้อมูลจากเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน พ.ศ. ... โดยกระทรวงยุติธรรม.

[๔๘]โปรดดูรายละเอียดตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑/๑ และ ๖๑/๓ และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. ๒๕๕๓.

[๔๙]เอกสารสรุปการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ - ๒๕๕๗.

๒.๒ ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการระงับข้อพิพาท

ระบบยุติธรรมของชุมชน เป็นสิ่งที่มีมานานแล้วในสังคมไทยตั้งแต่อดีต แต่ถูกลดทอนความสำคัญลงในยุคของการสร้าง "รัฐชาติ" สมัยใหม่ เนื่องจากรัฐไทยจำเป็นต้องพัฒนาระบบกฎหมายให้เป็นไปตามแบบอย่างระบบกฎหมายของประเทศตะวันตก ทำให้ระบบยุติธรรมของชุมชนถูกมองข้ามไป มีการแยกกระบวนการยุติธรรมออกจากประชาสังคม โดยประชาสังคมมีหน้าที่สนองรับสิ่งที่กระบวนการยุติธรรมให้มาเท่านั้น ส่งผลให้ระบบยุติธรรมขาดการหยั่งรากลึกถึงรากฐานชุมชน ทำให้ประชาชนและชุมชนเข้าถึงระบบยุติธรรมได้ยาก การควบคุมอาชญากรรมทุกรูปแบบจึงกระทำได้ยากเช่นเดียวกัน เพราะระบบยุติธรรมสมัยใหม่ทำให้ประชาชนมีบทบาทในการรักษาความสงบและปลอดภัยในสังคมน้อยลงหรือไม่มีเลย และผลักภาระในการรักษาความสงบและปลอดภัยไปให้เจ้าหน้าที่[๕๐] และเมื่อเกิดอาชญากรรมและการกระทำความผิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรายใหญ่ รายย่อย การกระทำผิดเพราะพลั้งพลาด ซึ่งผู้กระทำไม่มีนิสัยเป็นอาชญากร การกระทำผิดเพราะฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมาย (Regulatory Offense) ก็มักจะต้องนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหลักทั้งสิ้น

แม้ปัจจุบันกฎหมายและนโยบายได้เปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนงานยุติธรรมอยู่บ้างตามที่กล่าวไปแล้ว แต่ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคอยู่บางประการ ดังนี้

(๑) งานยุติธรรมชุมชนที่ดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรม ไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินการที่ชัดเจน[๕๑] ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินการที่ยั่งยืนและต่อเนื่อง ไม่มีโครงสร้างหรือกลไกที่ชัดเจนในการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินภารกิจต่างๆ ที่ผ่านมา ในด้านการระงับข้อพิพาทในชุมชนนั้นมักไม่ได้เป็นไปตามแนวทางยุติธรรมชุมชนเสมอไป ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนก็เช่นกัน เพราะส่วนใหญ่จะเป็นเพียงการรับรายงานตัวและจัดกิจกรรมภายใต้การบริหารจัดการโดยสำนักงานคุมประพฤติ ซึ่งเป็นการทำงานในฐานะที่ชุมชนทำงานให้กับรัฐ (Subordinate)[๕๒]

(๒) ขอบเขตของความผิดที่สามารถเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญายังมีข้อจำกัด ทั้งกลไกคณะกรรมการหมู่บ้านและกลไกของอำเภอ กฎหมายเปิดช่องให้ไกล่เกลี่ยได้เฉพาะคดีอาญาความผิดที่ยอมความได้[๕๓] ส่งผลให้ความผิดที่ยอมความไม่ได้ (ความผิดต่อแผ่นดินหรือความผิดต่อรัฐ) ที่เป็นคดีเล็กน้อยไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ การที่กฎหมายไม่เปิดช่องไว้ให้สามารถจัดการให้เสร็จสิ้นไปได้ตั้งแต่ต้น ส่งผลให้คดีอาญาเล็กน้อยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็น แม้บางคดีอาจเสร็จไปในชั้นสอบสวนเนื่องจาก

---

[๕๐]จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม, สกว., ๒๕๔๙.

[๕๑]สุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ (๒๕๕๔) "ศึกษาโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลงานยุติธรรมชุมชน".

[๕๒]อังคณา บุญสิทธิ์ และคณะ, มิติของงานคุมประพฤติในงานยุติธรรมชุมชน, กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, มปป.

[๕๓]ความผิดอันยอมความตามประมวลกฎหมายอาญาสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ๑)ความผิดอันยอมความได้โดยทั่วไป หมายถึง ความผิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้มีทั้งสิ้น ๓๐ ฐานความผิด ๒)ความผิดอันยอมความได้โดยมีเงื่อนไข หมายถึง ความผิดที่ปกติมิใช่เป็นความผิดอันยอมความได้ แต่เมื่อมีข้อเท็จจริงบางประการเกิดขึ้นจะทำให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอันยอมความได้ อาทิ ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติกัน เป็นต้น ความผิดยอมความได้โดยมีเงื่อนไข ได้แก่ ๑. ความผิดฐานลักทรัพย์ธรรมดา (ม.๓๓๔) ๒. ความผิดฐานลักทรัพย์ประกอบเหตุฉกรรจ์ (ม.๓๓๕) ๓. ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ธรรมดา (ม.๓๓๖) ๔. ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน (ม.๓๔๓) ๕.ความผิดฐานรับของโจร (ม. ๓๕๗) ๖. ความผิดฐานทำให้ทรัพย์ที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์เสียหาย (ม. ๓๖๐)ความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายอื่น เช่น ๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ กรณีที่ผู้ออกเช็คไม่มีเงินชำระหนี้ตามเช็ค ๒) พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ ตั้งแต่มาตรา ๒๗ กรณีการละเมิดงานอันมีลิขสิทธิ์ ๓)พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ กรณีผู้กระทำความรุนแรงต่อบุคคลในครอบครัว แต่ทั้งนี้ ไม่ลบล้างการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น.

การเปรียบเทียบปรับสามารถดำเนินการได้ แต่การไม่ดำเนินการตั้งแต่ต้นย่อมนำมาซึ่งต้นทุนที่ตกแก่รัฐและประชาชน ทั้งต้นทุนที่เป็นทรัพย์สินและไม่เป็นทรัพย์สิน เช่น เวลาในการทำมาหากิน เป็นต้น

(๓) ขาดหลักประกันความยุติธรรม เมื่อพิจารณาถึงระเบียบปฏิบัติของกลไกต่างๆ ตามที่กล่าวมายังมีประเด็นที่น่ากังวลอยู่พอสมควร เช่น ไม่มีการกำหนดเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ข้อกำหนดเรื่องการแจ้งสิทธิ มาตรการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งมาตรการเหล่านี้มีความสำคัญต่อการประกันว่าคู่กรณีสมัครใจที่จะเข้าสู่กระบวนการอย่างแท้จริง โดยเฉพาะกรณีที่คู่กรณีมีอำนาจต่อรองไม่เท่าเทียมกัน

(๔) ในเชิงกระบวนการ ยังไม่มีความชัดเจนในระเบียบปฏิบัติในเรื่องการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ และไม่ได้มีการกำหนดบทบาทหรือการวางตัวของผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางไว้ ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางมีบทบาทในการครอบงำหรือชี้นำกระบวนการมากเกินไป

(๕) ปัญหาการนิยมใช้หลักความอาวุโส (Seniority) ซึ่งอาจมีข้อดี คือ การมีคนกลางในชุมชนที่ผู้คนในชุมชนนับถือมาช่วยสมานความสัมพันธ์และทำให้คดียุติได้ แต่ก็มีข้อเสีย คือ อาจจะเกิดการยอมรับเงื่อนไขการระงับข้อพิพาทโดยไม่สมัครใจ แต่เกิดจากความเกรงใจ

๓. สถานการณ์การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนพิจารณาคดี (ชั้นเจ้าพนักงาน)

๓.๑ ข้อมูลสถิติสำนวนสอบสวนที่เข้าสู่การดำเนินการชั้นพนักงานอัยการ

เมื่อพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่เข้าสู่การดำเนินการของพนักงานอัยการ ซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนสำนวนที่ถูกส่งมารวมกันแล้วกว่า ๓ ล้านเรื่อง ซึ่งแบ่งเป็น สำนวนคดีอาญาไม่ปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา(เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)มีจำนวนมากถึงปีละประมาณ ๒,๐๐๐,๐๐๐ เรื่อง (ปี ๒๕๕๖ มีจำนวน ๒,๓๘๙,๕๙๔ เรื่อง) สำนวนคดีอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา มีอยู่จำนวนประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ – ๖๐๐,๐๐๐ เรื่องต่อปี สำนวนคดีอาญาไม่ปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ประมาณ ๕๐,๐๐๐ เรื่องต่อปี สำนวนความอาญาไม่ปรากฏผู้กระทำผิด ประมาณ ๒๐,๐๐๐ – ๓๐,๐๐๐ เรื่องต่อปี[๕๔]

ทั้งนี้ปรากฏข้อสังเกตต่อกรณีสำนวนความอาญาไม่ปรากฏผู้กระทำผิด[๕๕] ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้ว และครบกำหนดระยะเวลาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติวางระเบียบไว้ แต่ยังไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำผิดได้ พนักงานสอบสวนจะสรุปแล้วทำความเห็นว่าให้งดหรือควรงดการสอบสวน แล้วส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สำนวนที่สั่งให้งดการสอบสวนมีอยู่ประมาณ ๓๐,๐๐๐ เรื่องโดยเฉลี่ยต่อปี และเมื่อส่งสำนวนงดการสอบสวนมายังพนักงานอัยการแล้วส่วนใหญ่พนักงานอัยการมักเห็นด้วยกับการให้งดการสอบสวน ซึ่งในหลายกรณีมักจะไม่มีการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีต่อ ทำให้เกิดช่องทางในการลอยนวลพ้นผิด และทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม

---

[๕๔]สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด.

[๕๕]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๑ (๑).

แม้โดยรวมจะมีสำนวนถูกส่งมาสู่ชั้นของพนักงานอัยการจำนวนมาก แต่สำนวนคดีที่อัยการต้องรับภาระหนักในการดำเนินการ (การพิจารณาสำนวนและสั่งคดี และดำเนินคดีในชั้นศาล) คือ สำนวนคดีอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ซึ่งก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี ๒๕๕๖ มีมากถึง ๖๑๓,๔๐๖ เรื่อง อย่างไรก็ดี จากข้อมูลพบว่า ในแต่ละปีพนักงานอัยการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้อง ตามมาตรา ๑๔๓ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในจำนวนที่มากกว่าจำนวนเรื่องที่รับเข้ามาใหม่ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ดีในการลดการสะสมของคดี ทำให้คดีค้างที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีข้อจำกัดเรื่องคุณภาพของการกลั่นกรองคดี เพราะการสั่งฟ้องคดีไปโดยเร็ว อาจจะทำให้การกลั่นกรองไม่รอบคอบ ทำให้มีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลพบว่าการสั่งคดีในแต่ละปี ส่วนใหญ่เป็นการสั่งฟ้องคดี คิดเป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยร้อยละ ๙๔.๔๕ ของจำนวนคดีที่สั่งทั้งหมดในแต่ละปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยผู้ต้องหาที่ถูกสั่งฟ้องโดยเฉลี่ยมากกว่า ๖๐๐,๐๐๐ ราย

โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ สัดส่วนการชนะคดีของพนักงานอัยการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนกรณีที่พนักงานอัยการแพ้มีสัดส่วนโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๐.๙๔ และมีแนวโน้มลดลงมากระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ ซึ่งอาจเป็นตัวชี้วัดการกลั่นกรองคดีของพนักงานอัยการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ดี ข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลเชิงปริมาณ การวัดประสิทธิภาพที่แท้จริงได้จะต้องดูคุณภาพของสำนวน รวมทั้งเนื้อหาของคดีและแนวโน้มการรับสารภาพและการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาประกอบด้วย

๓.๒ ข้อมูลสถิติการยุติคดีชั้นเจ้าพนักงาน

กลไกในการยุติคดีในชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้น ในปัจจุบันมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ <u>การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทอาญาโดยตำรวจ</u>

ในทางปฏิบัติตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจะมีการดำเนินการอยู่ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการรายงานข้อมูลสถิติการดำเนินการต่อสาธารณะ และยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดวิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันได้มีความพยายามในการผลักดันกฎหมายขึ้นมารองรับการดำเนินการ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน และสุดท้ายได้กลายมาเป็นร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา[๕๖]

๓.๒.๒ <u>การเปรียบเทียบปรับ</u>[๕๗]

จากข้อมูลที่กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้พบว่า สำนวนการสอบสวนที่ส่งให้พนักงานอัยการในแต่ละปีนั้นส่วนใหญ่เป็นสำนวนการเปรียบเทียบปรับ โดยแต่ละปีจะมีจำนวนประมาณ ๒,๐๐๐,๐๐๐ เรื่อง และพนักงานอัยการเห็นด้วยกับสำนวนการเปรียบเทียบปรับแทบทุกเรื่อง ซึ่งมีผลดีต่อการผันคดีออกจากกระบวนการ

---

[๕๖]มติ คณะรัฐมนตรี วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗,http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top__serl=99311408&key__word=&owner__dep=&meet__date__dd=2&meet__date__mm=12&meet__date__yyyy=2557&doc__id1=&doc__id2=&meet__date__dd2=&meet__date__mm2=&meet__date__yyyy2=.

[๕๗]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗, ๓๘, ๓๙ (๓).

ยุติธรรมตั้งแต่ชั้นต้น แต่มีข้อสังเกตว่ามาตรการกลั่นกรองสำนวนคดีดังกล่าวมีความเข้มงวดเพียงใด เพราะหากกลั่นกรองไม่ดีเพียงพออาจส่งผลต่อความยุติธรรมทั้งผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การเปรียบเทียบปรับเป็นการยุติคดีโดยการนำเงินมาชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานกำหนด ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่าถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลากำหนด ก็จะถูกดำเนินคดีต่อไปโดยไม่กำหนดทางเลือกอื่นให้ผู้ต้องหา กรณีเช่นนี้อาจจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างคนที่มีฐานะยากจนกับคนที่มีฐานะร่ำรวย

๓.๒.๓ <u>การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ</u>

ในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากคดีอาญาเรื่องใดแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง มีพยานหลักฐานชัดเจน หรือให้การรับสารภาพ ก็อาจมีการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ หากเห็นว่าการสั่งฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ โดยให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง[๕๔] ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่างๆ ดังที่กล่าวมานั้นทำให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้[๕๕]

แม้มาตรการการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเบี่ยงเบนคดีที่ไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาลออกไปจากระบบ เช่น คดีที่เล็กน้อยเป็นผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาด เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดไม่ค่อยใช้มาตรการดังกล่าวมากเท่าใดนัก นอกจากนี้การใช้มาตรการดังกล่าวยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขในการแก้ไขฟื้นฟูหรือคุมประพฤติผู้กระทำความผิดไว้ และไม่ได้กำหนดชัดเจนในเรื่องการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในขั้นตอนดังกล่าวเพื่อการฟื้นคืนความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และชุมชน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาปรับปรุงเพื่อเพิ่มมาตรการดังกล่าวไว้ในกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการสั่งคดีของพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพและสามารถลดการนำคดีเข้าสู่ศาลโดยไม่จำเป็น ตลอดจนมีมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและเยียวยาผู้เสียหายที่ชัดเจนด้วย

๓.๒.๔ <u>การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ</u>

พนักงานอัยการมีอำนาจไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัว เฉพาะที่ไม่มีลักษณะเป็นคดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำความผิดเป็นการประกอบอาชญากรรมของมืออาชีพ หรือเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย หรือคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นที่แน่ชัดว่าพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่น และคดีที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว หรือในสำนวนคดีอาญาที่มีความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่

---

[๕๔]พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ ประกอบ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔.

[๕๕]ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๘.

ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน ถ้าผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหามีความประสงค์จะให้ไกล่เกลี่ยเพื่อบรรเทาความเสียหายและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาของศาล[๖๐]

๓.๒.๕ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (ระบบบังคับบำบัด)

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด เสพยาเสพติดและมีไว้ครอบครอง เสพยาเสพติดและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย เสพยาเสพติดและจำหน่ายยาเสพติดตามลักษณะ ชนิด ประเภท และปริมาณที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง[๖๑] และไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหา หรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกหรืออยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล[๖๒] เมื่อผู้ต้องหาถูกจับกุม จะถูกสั่งให้ส่งตัวไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด[๖๓] และเมื่อตรวจพิสูจน์แล้วพบว่าเป็นผู้เสพ/ติดจริง จะถูกส่งเข้ารับการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งมาตรการบำบัดฟื้นฟูเป็นมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเบี่ยงเบนคดียาเสพติด (โดยเฉพาะคดีที่เป็นผู้เสพหรือผู้ติดที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง) ให้ออกไปจากกระบวนการยุติธรรม และเข้าสู่ระบบบำบัดฟื้นฟู โดยถือในทางนโยบายว่า "ผู้เสพคือผู้ป่วย" แต่ในทางกฎหมายคนเหล่านี้ยังถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดอยู่ กลไกนี้สามารถเบี่ยงเบนคดียาเสพติดรายเล็กรายน้อยออกจากกระบวนการยุติธรรมได้เป็นจำนวนมาก โดยเมื่อเปรียบเทียบสถิติคดียาเสพติดที่ถูกบันทึกไว้โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อนหน้านี้ประกอบกับสถิติคดียาเสพติดที่เข้าสู่ระบบการบังคับบำบัด แสดงให้เห็นข้อมูลในเบื้องต้นว่า มาตรการบังคับบำบัดสามารถช่วยเบี่ยงเบนคดียาเสพติดออกจากกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้จะสามารถเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรมได้ แต่ภาระรับผิดชอบก็ไปตกหนักอยู่ที่ระบบบำบัด ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร

๓.๓ สภาพปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการอำนวยความยุติธรรม

การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมชั้นต้นยังคงเป็นปัญหาสำคัญ และเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนเข้ามายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในจำนวนที่สูงแทบทุกปี ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๕๒ พบว่ามีเรื่องร้องเรียนจำนวนทั้งสิ้น ๖๔๗ เรื่อง[๖๔] ในจำนวนนี้มีผู้ถูกร้องเรียนเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจถึง ๔๙๗ เรื่อง และเมื่อจำแนกตามพฤติกรรมแห่งการละเมิดตามที่มีการร้องเรียน พบว่าเป็นการทำร้ายร่างกาย จำนวน ๑๔๗ เรื่อง การถูกดำเนินคดีโดยมิชอบ จำนวน ๑๐๖ เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน ๙๙ เรื่อง และการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดี จำนวน ๘๗ เรื่อง

[๖๐]ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๕.

[๖๑]พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๙.

[๖๒]โปรดพิจารณาประกอบกับ มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕.

[๖๓]พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๙.

[๖๔]ในปี ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ พบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุดทั้งสองปี จำนวน ๑๖๖ เรื่องและ ๑๓๑ เรื่องตามลำดับ.

สาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีทั้งเจตนาหรือจงใจใช้อำนาจเกินขอบเขต และไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ไม่รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ การจับไม่ชอบ ไม่แจ้งสิทธิให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาทราบ จับผิดตัว ทำร้ายร่างกายเพื่อให้รับสารภาพ ควบคุมโดยมิชอบ การค้นโดยมิชอบ การเรียกหลักประกันเกินสมควร รวมถึงการปล่อยชั่วคราวล่าช้า การขาดจิตสำนึกในการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและสอบสวนรวบรวมพยาน หลักฐาน เช่น การไม่สืบสวนและสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอย่างรวดเร็วต่อเนื่องและเป็นธรรม การรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่ให้ความสำคัญต่อการค้นหาความจริง การขาดความรู้และความเข้าใจในหลักกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ การขาดจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนการแสวงหาประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการบิดเบือนคดี[๖๕] สภาพปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุสำคัญมาจาก

๓.๓.๑ ปัญหาจากการใช้มาตรการบังคับ[๖๖]

การใช้มาตรการบังคับ อันได้แก่ การจับ การค้น การคุมขัง การปล่อยชั่วคราว เป็นต้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่บ่อยครั้ง ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาด้านตัวบทกฎหมาย ส่วนหนึ่งเกิดจากการบังคับใช้ที่ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

๓.๓.๑.๑ การจับ

การจับเป็นการเอาตัวบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐ[๖๗] ซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยทั่วไปการจับต้องมีหมายหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่บางกรณีตามที่กฎหมายกำหนด[๖๘] และเหตุแห่งการออกหมายจับจะมีความเกี่ยวข้องกับความจำเป็นที่ต้องเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ซึ่งตามประมวลกฎหมาย

[๖๕]ศ.พล.ต.ต.สัญญา บัวเจริญ และคณะ, ๒๕๕๔ และการประชุมหารือกับประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นต่อกรณีผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมใหญ่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชั้น ๑๙ อาคารซอฟท์แวร์ ปาร์ค ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และโปรดดูรายงานการศึกษารวบรวมและจัดทำสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการสากลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid) การสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมาย (Legal Empowerment) และการเข้าถึงความเป็นธรรม (Access to Justice) รวมทั้ง ศึกษารวบรวมและจัดทำสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับกลไก สถิติและข้อมูล สถานะและสภาพปัญหาในการให้บริการความช่วยเหลือทางกฎหมายปัจจุบันของประเทศไทย และเทียบเคียงกับกลไกการให้บริการความช่วยเหลือทางกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งได้เก็บข้อมูลจากผู้ต้องขังในเรือนจำ พบว่า ผู้ต้องขังบางรายมีประสบการณ์ในการซ้อมทรมานโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ การซ้อมทรมานมีตั้งแต่การทุบตีทางร่างกายไปจนถึงการใช้เครื่องช็อตไฟฟ้า มีการนำถุงครอบศีรษะผู้ต้องขังก่อนที่จะทำการซ้อมทรมานในผู้ต้องขังบางรายเพื่อไม่ให้เห็นและจดจำใบหน้า ผู้ต้องขังในคดียาเสพติดบางรายบอกว่าตนเองถูกเอาผ้าปิดตาหรือถุงครอบศีรษะและพาไปในที่ๆ ไม่ใช่สถานีตำรวจหลังจากที่ถูกจับกุม ผู้ต้องขังรายหนึ่งบอกว่าตนเองถูกเจ้าหน้าที่ใช้กำปั้นต่อยบริเวณหน้าผาก.

[๖๖]มาตรการบังคับ เป็นมาตรการที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือพนักงานสอบสวนใช้เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน มาตรการเหล่านี้ ได้แก่ การจับ การค้น การคุมขัง การปล่อยชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจเหล่านี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดหลักเกณฑ์ไว้ค่อนข้างชัดเจนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และโดยทั่วไปการจะใช้อำนาจเหล่านี้จะต้องมีหมายหรือคำสั่งของศาล (ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ ๔ หมายเรียกและหมายอาญา และลักษณะ ๕ จับ ขัง จำคุก ค้น ปล่อยชั่วคราว).

[๖๗]คณิต ณ นคร, เมื่อกระบวนการยุติธรรมถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง, ประชาไท http://www.prachatai.com/journal/2013/12/50309.

[๖๘]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๘.

วิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ คือ เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น[๖๙]

เหตุในการออกหมายจับ มีทั้ง "เหตุที่เป็นเหตุหลัก" คือ เหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และจะก่ออันตรายประการอื่น และ "เหตุที่เป็นเหตุรอง" คือ เหตุแห่งความร้ายแรงของความผิด เมื่อกรณีใดมี "เหตุที่เป็นเหตุหลัก" การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐย่อมมีความจำเป็นเสมอ เพราะจะทำให้การดำเนินคดีไม่อาจเป็นไปได้โดยเรียบร้อย แต่หากกรณีใดมี "เหตุที่เป็นเหตุรอง" กรณีนั้นย่อมไม่จำเป็นต้องเอาบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ เพราะไม่แน่เสมอไปว่าการดำเนินคดีจะไม่เป็นไปได้โดยเรียบร้อยและขัดขวางต่อการมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดี[๗๐] แต่ในทางปฏิบัติดูเหมือนจะไม่มีการแยกแยะความเป็นเหตุหลักและเหตุรองตามที่กล่าวมา ดังปรากฏข้อมูลจากงานวิจัยบางชิ้นว่าศาลมีแนวโน้มการอนุมัติหมายจับค่อนข้างสูง และส่วนใหญ่จะใช้เพียงพยานหลักฐานที่มาจากผู้กล่าวหาเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งไม่น่าจะมีน้ำหนักความน่าเชื่อถือมากนัก และพบว่าพนักงานสอบสวนจะอ้างเหตุว่าผู้ต้องหาน่าจะหลบหนีมากที่สุด ซึ่งก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากมีการตีความในเรื่องผู้ต้องหาน่าจะหลบหนีค่อนข้างกว้างและไม่ชัดเจนเท่าที่ควร นอกจากนี้ในการพิจารณาพยานหลักฐานประกอบการออกหมายจับของศาลนั้น ศาลมักจะเห็นพ้องตามเหตุในการออกหมายจับของเจ้าหน้าที่ตำรวจค่อนข้างมาก[๗๑]

๓.๓.๑.๒ การขังระหว่างดำเนินคดี

จากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ระบุว่ามีผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีรวมกันแล้วมากถึง ๖๗,๓๖๘ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๖๔ ของผู้ต้องขังในเรือนจำทั้งหมด[๗๒] โดยระยะเวลาในการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีนั้น เคยมีการวิจัยเชิงสำรวจในปี ๒๕๔๗ ระบุว่าระยะเวลาเฉลี่ยในการถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี โดยภาพรวมทั้งหญิงและชายใช้เวลานานถึง ๑ ปี ๒ เดือน และระยะเวลาในการถูกขังสูงที่สุดคือ ๒ ปี ๒ เดือน ๑๖ วัน ผู้ที่มีระยะเวลาในการถูกคุมขังสูงมักเป็นผู้ที่ปฏิเสธการกระทำผิดและต่อสู้คดี และผู้ต้องขังคดียาเสพติดจะมีระยะเวลาเฉลี่ยยาวนานกว่าคดีอื่นๆ[๗๓] นอกจากนี้ ข้อมูลจากงานวิจัยยังพบว่า ร้อยละ ๕๗.๒ ของกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ ๓๖๗ คน ที่ยอมรับว่ากระทำผิด แต่ร้อยละ ๔๒.๔ ปฏิเสธว่าไม่ได้กระทำผิด ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอาจมีผู้บริสุทธิ์ที่ถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีจำนวนไม่น้อย

---

[๖๙]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖.

[๗๐]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว.

[๗๑]ศศิวิมล เสมอใจ, การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการออกหมายจับโดยศาล, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๒ เป็นการศึกษาผลการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการออกหมายจับโดยศาลจากข้อมูลในทางสถิติและตัวอย่างคำร้องขอออกหมายจับของเจ้าหน้าที่ตำรวจในคดีลักทรัพย์, ยักยอก และฉ้อโกง จากสถานีตำรวจภูธร เมืองเชียงใหม่ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวกับกระบวนการขอออกหมายจับ เช่น คำร้องขอออกหมายจับจากสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการออกหมายจับ ในส่วนของพยานหลักฐานที่ใช้ประกอบการออกหมายจับจากกลุ่มคดีศึกษานั้นจะศึกษาและรวบรวมจากสำนวนในคดีตั้งแต่เดือนมกราคมจนถึงเดือนธันวาคม ปีพ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๑ และเป็นสำนวนคดีที่เสร็จสิ้นในชั้นของพนักงานสอบสวนแล้ว ผลการศึกษาพบว่าศาลมีแนวโน้มการอนุมัติหมายจับค่อนข้างสูงคือร้อยละ ๙๐ ของคำร้องขอออกหมายจับทั้งหมด.

[๗๒]กรมราชทัณฑ์ ข้อมูลเดือนมกราคม ๒๕๕๘.

[๗๓]ศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชญาวิทยา สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์, โครงการศึกษาวิจัย "ระยะเวลาในการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี", ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๗.

การควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีถือเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักจะต้องไม่ควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย เว้นแต่จะมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัว เช่น ประโยชน์ในการสอบสวนผู้ต้องหา[๗๔] การฟ้องคดีที่ต้องมีตัวผู้ต้องหาส่งศาล[๗๕] และต้องทำต่อหน้าจำเลย[๗๖] และบังคับโทษ[๗๗] การควบคุมตัวไว้ จึงเป็นไปเพื่อความจำเป็นเหล่านี้หรือที่เรียกว่าความจำเป็นในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ มิใช่เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่[๗๘] มิฉะนั้นปริมาณผู้ที่ถูกควบคุมตัวจะมีมาก และเป็นภาระกับงานราชทัณฑ์โดยไม่จำเป็น ซึ่งจะส่งผลต่อภาระของรัฐในการจัดการ และก่อผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกควบคุมตัวและครอบครัว[๗๙] และขัดต่อหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม อาทิ หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ หลักการสิทธิที่จะต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้น แสดงว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย เน้นการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ และไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเหตุในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ การออกหมายจับ การจับและการควบคุมตัวบุคคลไว้ทำได้ง่าย แต่การปล่อยชั่วคราวกลับทำได้ยากและมีการเรียกหลักประกัน เนื่องจากไม่ได้พิจารณาให้ถ่องแท้ถึงพฤติกรรมในการจะหลบหนีของผู้ต้องหาหรือจำเลย การไม่ไปยุ่งเหยิงพยานหลักฐาน หรือการก่อเหตุร้ายประการอื่น บ่อยครั้งการให้เหตุผลในการไม่อนุญาตปล่อยชั่วคราวมักอ้างว่า เพราะคดีมีอัตราโทษสูง หรือเป็นคดีร้ายแรงเกรงว่าจำเลยจะหลบหนี[๘๐] ทั้งที่เหตุดังกล่าวไม่ใช่เหตุจำเป็นเสมอไปที่จะต้องควบคุมตัวไว้

๓.๓.๑.๓ การปล่อยตัวชั่วคราว

การมีผู้ถูกขังระหว่างดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาเรื่องการปล่อยชั่วคราว ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปล่อยชั่วคราวที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘[๘๑] และ ๑๐๘/๑[๘๒] ที่ระบุเหตุสำหรับพิจารณาปล่อยชั่วคราวไว้หลายเหตุ และไม่มีความชัดเจนว่าเหตุประการใดจะต้องพิจารณาเป็นหลัก และเหตุปัจจัยใดให้พิจารณา

---

[๗๔]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐.

[๗๕]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๕.

[๗๖]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒.

[๗๗]ธานี วรภัทร์, อ้างแล้ว, น. ๑๓๘.

[๗๘]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า ๓๓๗.

[๗๙]ศิริ ดีวงศ์ษา, ผลกระทบที่มีต่อผู้ต้องขังคดีอาญาระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๒.

[๘๐]ประชาไท, เปิดวงถก 'สิทธิประกันตัว' ผ่านมุม คณิต ณ นคร-ศาล-ตำรวจ-กรมคุ้มครองสิทธิ, เผยแพร่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๖.

[๘๑]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ ในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ต้องพิจารณาข้อเหล่านี้ประกอบ (๑) ความหนักเบาแห่งข้อหา (๒) พยานหลักฐานที่ปรากฏแล้วมีเพียงใด (๓) พฤติการณ์ต่างๆ แห่งคดีเป็นอย่างไร (๔) เชื่อถือผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันได้เพียงใด (๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะหลบหนีหรือไม่ (๖) ภัยอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราวมีเพียงใดหรือไม่ (๗) ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องขังตามหมายศาล ถ้ามีคำคัดค้านของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โจทก์ หรือผู้เสียหายแล้วแต่กรณี ศาลพึงรับประกอบการวินิจฉัยได้.

[๘๒]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (๒) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (๓) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (๔) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (๕) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล.

เป็นลำดับรอง และมีข้อจำกัดเชิงกระบวนการ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ผู้มีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริง รายงานหรือความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาคำร้องด้วยได้ แต่การรับฟังรายงานดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุญาตที่จะรับฟังหรือไม่ก็ได้[๔๓] อีกทั้งข้อมูลส่วนใหญ่ที่ใช้ประกอบการพิจารณา จะเป็นข้อมูลที่ได้จากสำนวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น ไม่เพียงพอที่จะนำมาประกอบการพิจารณาได้ เนื่องจากผู้ต้องหาจะอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระยะเวลาสั้นเท่านั้น[๔๔]

นอกจากนั้น ไม่มีการกำหนดแนวทางข้อพิจารณาในส่วนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ใกล้ชิดเพื่อประกอบการวินิจฉัย จึงทำให้การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวไม่ได้ลงไปในรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือความจำเป็นที่จะต้องนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของรัฐเท่าที่ควร

ในเรื่องหลักประกันการปล่อยชั่วคราว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดบังคับให้เรียกหลักประกัน แต่กำหนดว่าถ้ามีการเรียกหลักประกันก็ให้เรียกตามสมควรแก่กรณี[๔๕] แต่ในทางปฏิบัติการปล่อยชั่วคราวมักจะมีการเรียกหลักประกันเสมอ ทั้งนี้ หลักประกันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[๔๖] ไม่ว่าจะเป็นเงินสด หลักทรัพย์อื่น หรือบุคคล ล้วนอ้างอิงมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และผู้มีอำนาจปล่อยชั่วคราวมักใช้ดุลพินิจพิจารณาหลักประกันที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้ยากไร้ ในการที่จะหาหลักประกันมาประกันตัวเองได้[๔๗] การปล่อยชั่วคราวโดยการใช้เงินเป็นเกณฑ์ ไม่ได้เป็นตัวกำหนดว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไม่หลบหนี แต่กลับเป็นการลดโอกาสของคนยากจนที่จะได้รับการประกันตัว และปัจจุบันมีธุรกิจ "นายประกันอาชีพ" ให้เช่าหลักทรัพย์เพื่อเป็นหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว และคิดค่าตอบแทนจากการให้ใช้หลักประกันนั้น ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจนเดือดร้อน[๔๘]

---

[๔๓]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘/๑ วรรคสอง.

[๔๔]อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการเรื่อง "ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ, สกว, ๒๕๕๐.

[๔๕]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๐.

[๔๖]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๔.

[๔๗]มีข้อมูลจากงานวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ในปี ๒๕๔๗ ระบุว่าผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป รายได้ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน มีภาระหนี้สิน มีภาระรับผิดชอบในครอบครัว และสาเหตุที่ถูกคุมขังส่วนใหญ่ คือ ไม่มีหลักทรัพย์ในการประกันร้อยละ ๓๙ ศาลไม่อนุญาตให้ประกันร้อยละ ๓๐.๒ และไม่ทราบเรื่องการประกันตัวร้อยละ ๒.๕ (ดู ศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชญาวิทยา สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์, โครงการศึกษาวิจัย "ระยะเวลาในการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี" ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๗.) นอกจากนี้ ในงานวิจัยเชิงสำรวจปี ๒๕๕๐ พบข้อมูลทำนองเดียวกันว่าประชาชนที่เคยยื่นคำร้องขอประกันตัวแต่ไม่ได้รับการอนุญาตเพราะมีการกำหนดเงินประกันสูง มีจำนวนร้อยละ ๔๒.๓ และผู้ที่ไม่เคยยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวโดยให้เหตุผลว่ามีฐานะยากจนไม่มีเงินหรือหลักประกัน มีจำนวนร้อยละ ๔๔.๓ และงานวิจัยชิ้นนี้ยังระบุข้อมูลที่บ่งชี้ว่าการอนุญาตให้ประกันตัวนั้นให้ความสำคัญกับการเรียกหลักประกันกล่าวคือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับการมีคำสั่งไม่อนุญาตปล่อยตัวชั่วคราว โดยจะพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของหลักทรัพย์หรือหลักประกัน นายประกัน ความเพียงพอของหลักประกันและเงินประกัน (อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ, โครงการวิจัยเรื่อง "ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ, ๒๕๕๐).

[๔๘]โปรดดู คณิต ณ นคร, "การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐและการปล่อยชั่วคราว", ประชาธิปไตยกับการตั้งรังเกียจทางสังคม, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๖.

ผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีอีกประการหนึ่งคือ ในการขังระหว่างพิจารณา ผู้ต้องขังจะถูกขังในเรือนจำและเกิดการปะปนกับนักโทษเด็ดขาด แม้กฎหมายจะกำหนดให้แยกขังผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีออกจากนักโทษเด็ดขาด แต่เนื่องจากความจำกัดของสถานที่ในทางปฏิบัติจึงไม่ได้มีการแยกขังเป็นสัดส่วนอย่างแท้จริง

๓.๓.๑.๔ การอายัดตัวซ้ำ

การอายัดตัวซ้ำเป็นปัญหาในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกดำเนินคดีในหลายคดี เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยพ้นผิด หรือพ้นโทษในคดีหนึ่งแล้ว พนักงานสอบสวนจะขอให้ศาลออกหมายจับเพื่อนำหมายนั้นไปขออายัดตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยจากสถานที่คุมขังเพื่อสอบสวนในคดีอื่นๆ อีก ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องถูกควบคุมตัวซ้ำ ซึ่งในทางหลักการนั้น การสอบสวนต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว ในทุกคดีที่บุคคลนั้นถูกกล่าวหาในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ และไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นใดที่จะต้องรอให้ผู้ต้องหาพ้นโทษในคดีหนึ่งก่อนถึงจะเริ่มทำการสอบสวนอีกคดีหนึ่ง

ดังนั้น แนวทางปฏิบัติที่มีการรอให้ดำเนินคดีหนึ่งเสร็จสิ้น แล้วจึงทำการอายัดตัวในคดีอื่นๆ เพื่อทำการสอบสวนนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหา โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งนี้ ปัญหาการอายัดตัวซ้ำ ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในหลักการทางกฎหมาย และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่เชื่อมโยงข้อมูลในเรื่องหมายอาญาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๓.๓.๑.๕ การค้น

สำหรับปัญหาและข้อจำกัดของการค้นนั้น แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกรณีมีการใช้อำนาจในการตรวจค้นไว้ค่อนข้างรัดกุม แต่การค้นในบางกรณียังมีช่องว่างของกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจที่มิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐได้ กล่าวคือ การค้นบุคคล การค้นยานพาหนะ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการแสดงความบริสุทธิ์ไว้เหมือนกรณีการค้นที่รโหฐาน[๔๙] ทำให้เกิดช่องว่างให้มีการยัดของกลางได้ง่าย นอกจากนี้ กรณีการค้นเอกสาร กฎหมายไม่มีการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับบุคคลที่สามารถเข้าไปตรวจค้นได้ ทำให้ในบางกรณีอาจมีการนำข้อมูลในเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในทางที่มิชอบได้

๓.๓.๒ ปัญหาในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานและการสั่งคดี

๓.๓.๒.๑ การสืบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนที่ชัดเจนเกี่ยวกับปฏิบัติการสืบสวนไว้ โดยกำหนดเพียงขอบเขตกว้างๆ คือ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ[๕๐] มีอำนาจ

---

[๔๙]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๒.

[๕๐]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๖) "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ" หมายความถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพัศดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม.

สืบสวน[๙๐] ส่วนรายละเอียดจะมีการกำหนดไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี (ลักษณะ ๒ เรื่อง การสืบสวน) ซึ่งระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงอาจไม่มีผลบังคับเคร่งครัดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามและไม่สามารถใช้กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นได้ ซึ่งการที่กฎหมายหลักไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนไว้ ย่อมเป็นช่องทางให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ได้

นอกจากนี้ โครงสร้างการบริหารที่มีการแยกงานสืบสวนออกจากงานสอบสวน ส่งผลให้พนักงานสอบสวนไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายสืบสวนเท่าที่ควร เพราะการขอความร่วมมือจากฝ่ายสืบสวนจะต้องขอผ่านผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาในสถานีตำรวจบางแห่งไม่ได้เติบโตมาจากงานด้านฝ่ายสอบสวน จึงอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการขอความร่วมมือ[๙๑]

๓.๓.๒.๒ การสอบสวน

ในการสอบสวนกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา[๙๓] ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบค้นหาความจริง (Examiner Principle) แต่ในทางปฏิบัติ การสอบสวนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการค้นหาความจริง การสอบสวนยังมุ่งรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำคัญ และมุ่งแสวงหาพยานหลักฐานจากตัวผู้ต้องหาเป็นหลัก เป็นการเค้นหาความจริง มากกว่าการค้นหาความจริง บ่อยครั้งนำไปสู่การซ้อมทรมานเพื่อรีดข้อมูลหรือให้ยอมรับสารภาพ[๙๔] นอกจากนี้ การไม่ให้ความสำคัญกับการค้นหาความจริงตั้งแต่ต้น และผลักภาระไปสู่ชั้นศาล ส่งผลให้สูญเสียต้นทุนทั้งของรัฐและของประชาชนที่เกี่ยวข้อง และกระทบสิทธิของประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหา ที่ต้องใช้เวลาในการต่อสู้คดีที่ใช้ระยะเวลานานกว่าเดิม

๓.๓.๒.๓ การชันสูตรพลิกศพและนิติวิทยาศาสตร์

ที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในหมวดว่าด้วยการชันสูตรพลิกศพตามประมวล

---

[๙๐]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗.

[๙๒]ศศิเพ็ญ พวงสายใจ และคณะ,โครงการ "ปัญหาในกระบวนการสอบสวนที่ส่งผลต่อการอำนวยความยุติธรรมและการให้บริการประชาชน", สกว., ๒๕๕๕ และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่พนักงานสอบสวนสะท้อนผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่องการปฏิรูปงานตำรวจในกระบวนการยุติธรรม หัวข้อ "ตำรวจกับงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา" วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ เวลา ๙.๐๐-๑๓.๐๐ น. ณ ห้องประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

[๙๓]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑.

[๙๔]รายงานคู่ขนานตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ (UPR) ที่จัดทำโดยองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน พบข้อมูลการร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ – ๒๕๕๖ มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการซ้อมทรมานจำนวน ๑๓๔ กรณีทั่วประเทศ โดย ๙๓ กรณีเป็นเรื่องร้องเรียนที่มาจากพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ส่วนศูนย์ทนายความมุสลิม เคยได้รับคำร้องถึง ๓,๔๕๖ คำร้องที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่ง ๓๙๓ กรณีนั้นเกี่ยวกับการซ้อมทรมาน และหรือ การปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมระหว่างการถูกควบคุมตัว.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายครั้งด้วยกัน[๙๕] แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการแก้ไขเฉพาะเรื่องเฉพาะจุดมากกว่าการทบทวนในเชิงโครงสร้างเชิงระบบ การชันสูตรพลิกศพปัจจุบันยังถือเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน[๙๖] ซึ่งมีกระบวนการที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ไม่ได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้าเท่าที่ควร และยังขาดการประสานงานทางวิชาการที่เป็นระบบโดยเฉพาะงานทางนิติเวชศาสตร์[๙๗] และสะท้อนปัญหาในทางปฏิบัติทั้งปัญหาด้านบุคลากรและงบประมาณ[๙๘] ตลอดจนการประสานงานระหว่างองค์กรที่มีลักษณะต่างคนต่างทำแต่ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน[๙๙] และที่สำคัญการชันสูตรพลิกศพ ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและอำนวยความเป็นธรรมให้กับครอบครัวของผู้ตายและสังคมได้ อันสืบเนื่องมาจากการขาดระบบที่เอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลความจริงเกี่ยวกับการตาย ตลอดจนข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพและมาตรฐานของการชันสูตรพลิกศพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนำองค์ความรู้ทางนิติเวชศาสตร์และนิติวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการชันสูตรพลิกศพอย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นนอกเหนือ ไปจากการดำเนินคดีอาญา

นอกจากนี้ งานด้านนิติวิทยาศาสตร์ยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร และไม่สามารถนำมาใช้ในการคลี่คลายคดีได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีความเคลือบแคลงเรื่องความเป็นอิสระ โดยเฉพาะงานนิติวิทยาศาสตร์ที่สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งถูกมองว่าอาจถูกแทรกแซงการทำงานได้ง่าย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ด้านนิติวิทยาศาสตร์มีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยของพนักงานสอบสวนเท่านั้น ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการนำเสนอพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ที่เข้าสู่สำนวนการสอบสวนนั้น ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนเป็นหลัก จึงอาจทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานขาดประสิทธิภาพและเกิดการบิดเบือนได้

๓.๓.๒.๔ การสั่งคดี

การสั่งคดีเป็นความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยการสั่งคดีของพนักงานอัยการของประเทศไทย เป็นไปตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยสภาพปัญหาในชั้น

---

[๙๕]ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๙๙ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๓ พ.ศ. ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๐.

[๙๖]โดยพนักงานสอบสวนมีบทบาทนำและเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการชันสูตรศพ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรทางการแพทย์มีลักษณะเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวน โดยแพทย์มักจะสามารถให้ความเห็นได้เฉพาะการหาสาเหตุเกี่ยวกับการตายมากกว่าหาพฤติการณ์ที่ตายเนื่องจากไม่มีโอกาสได้เห็นพยานหลักฐานแวดล้อมในสถานที่ที่พบศพ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการยังไม่อาจดุลและคานการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้อย่างเป็นผลเนื่องจากเป็นการเข้าร่วมจัดทำสำนวนชันสูตรพลิกศพและสำนวนสอบสวนแต่พนักงานสอบสวนยังคงมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำสำนวน ส่วนการไต่สวนโดยศาลซึ่งยังคงเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับข้อมูลที่ปรากฏอยู่แล้วในสำนวนชันสูตรพลิกศพมากกว่าที่จะตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างเป็นผล

[๙๗]ดูวิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, แนวทางพัฒนางานนิติเวชในกระบวนการยุติธรรม, มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๕๑.

[๙๘]หมายรวมทั้งการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ และปัญหาความรู้ความชำนาญของบุคลากรในการชันสูตรพลิกศพ ที่ทำให้งานชันสูตรพลิกศพมีลักษณะเหมือนงานฝากขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการชันสูตรพลิกศพ.

[๙๙]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในงานวิจัย การศึกษาการพัฒนาระบบการชันสูตรพลิกศพในประเทศไทย, แสวง บุญเฉลิมวิภาส, เอนก ยมจินดา, วีรวรรณ วงษ์ฝูง สนับสนุนทุนการวิจัยโดยสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, พ.ศ. ๒๕๔๗.

สั่งคดีส่วนหนึ่งเกิดจากการแยกการสอบสวนและฟ้องร้องคดีออกจากกันเด็ดขาดดังจะกล่าวต่อไป และปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ในทางปฏิบัติยังพบว่าพนักงานอัยการยังพิจารณาสั่งคดีโดยดูองค์ประกอบความผิดเป็นหลักการพิจารณาโดยคำนึงข้อเท็จจริงอื่นยังมีน้อยมาก

๓.๓.๓ ปัญหาการแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีออกจากกันเด็ดขาด

กระบวนการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีนั้น เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับคดีเพื่อให้การค้นหาความจริงมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ขั้นตอนการสอบสวนและฟ้องร้องในหลายประเทศจึงถูกกำหนดให้เป็นกระบวนการเดียวกัน แต่สำหรับประเทศไทยนั้น โครงสร้างระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยได้แยกส่วนระหว่างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีออกจากกันเด็ดขาด โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง[๑๐๐] และห้ามไม่ให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน[๑๐๑] ดังนั้น การเริ่มคดีอาญาจึงอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานสอบสวนโดยเด็ดขาด ดังนั้น การแยกขาดงานสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดี เพราะการสอบสวนเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการฟ้องร้อง การพิจารณาคดี และการบังคับโทษ

ดังนั้น การสอบสวนจึงมีผลต่อการตั้งข้อหา การสั่งคดี การค้นหาความจริงและการดำเนินคดีที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และการบังคับโทษที่เหมาะสมและสามารถฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ การแยกขาดการสอบสวนและฟ้องร้องคดีออกจากกัน ส่งผลให้พนักงานอัยการซึ่งถือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ได้ลงไปเกี่ยวข้องและรับรู้ในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ต้น พนักงานอัยการจะรับรู้ต่อเมื่อมีการส่งสำนวนจากพนักงานสอบสวน ซึ่งในหลายกรณีพนักงานอัยการไม่มีเวลาเพียงพอที่จะกลั่นกรองคดี และวางแนวการดำเนินคดีในชั้นศาล[๑๐๒] ซึ่งเป็นผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมและผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหา แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนหนึ่งคนใดมาให้พนักงานอัยการซักถามได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการสอบสวนเพิ่มเติมก็ดี การส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมก็ดี จะทำได้เฉพาะในกรอบรูปคดีเดิมที่พนักงานสอบสวนได้วางไว้ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปสัมผัสข้อเท็จจริงด้วยตัวเอง นอกจากนี้การแยกขาดยังส่งผลให้เกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อนในการดำเนินคดี และย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

๓.๓.๔ ปัญหาการแทรกแซงการสอบสวนและความเป็นอิสระของการสอบสวน

แม้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗[๑๐๓] พยายามแยกงานสอบสวนออกมาเป็นอิสระจากงานด้านอื่น รวมทั้งกำหนดตำแหน่งเฉพาะพนักงานสอบสวนด้วย เพื่อเป็นหลักประกันจากการถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ดี เมื่อมีการออกระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดจำนวนในการแต่งตั้งและอำนาจ

---

[๑๐๐]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๑.

[๑๐๑]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐.

[๑๐๒]รวบรวมจากประเด็นที่ ๑๒ ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ จากหนังสือการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนการฟ้องคดี จัดพิมพ์โดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมษายน ๒๕๕๘ หน้า ๑๒๖-๑๓๓.

[๑๐๓]ดูพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๗.

หน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานสอบสวน พ.ศ. ๒๕๕๕[๑๐๔] มาใช้บังคับ กลับทำให้เกิดช่องทางในการแทรกแซงการสอบสวนโดยฝ่ายบริหารผ่านการบังคับบัญชา ควบคุม กำกับดูแล ซึ่งการถูกแทรกแซงทำให้การสอบสวนถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริง อันส่งผลกระทบทั้งต่อผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ดังนั้น การเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการ ซึ่งมีความเป็นอิสระกว่าเข้ามีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่แรกจึงอาจจะช่วยให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๓.๕ <u>ปัญหาการรวมศูนย์งานสอบสวนไว้ที่ตำรวจและขาดการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น</u>

การรวมศูนย์อำนาจการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่งมีพนักงานสอบสวนจำนวน ๑๐,๖๗๐ นาย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวน ๗,๙๙๕ นาย ต้องรับผิดชอบการสอบสวนคดีแทบทุกประเภท ทำให้มีภาระรับผิดชอบหนักเกินไป ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการอำนวยความยุติธรรมตามมา ส่วนพนักงานฝ่ายปกครองนั้น แต่เดิมเคยมีบทบาทสำคัญในด้านการสอบสวนคดีอาญา[๑๐๕] แต่ปัจจุบันถูกลดทอนบทบาท ให้เหลือเพียงแค่การควบคุมการสอบสวนหรือร่วมสอบสวนในบางกรณีเท่านั้น[๑๐๖] และมีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย ๑๖ ฉบับ[๑๐๗] ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คมนาคม ภาษี อุตสาหกรรม ทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งรับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น และบางหน่วยงานมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด แต่หน่วยงานเหล่านี้ไม่มีอำนาจในการสอบสวน ดังนั้นเมื่อมีการจับกุมเสร็จต้องส่งมาให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการ อีกทั้งการแยกขาดระหว่างฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครอง

---

[๑๐๔]ดูระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดจำนวนในการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานสอบสวน พ.ศ. ๒๕๕๕.

[๑๐๕]เมื่อพิจารณาเชิงประวัติศาสตร์ อำนาจการสอบสวนคดีอาญาได้มีการโอนไปมาระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจอยู่เสมอ บางยุคก็โอน,ขาดไปให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบไปเลย บางยุคก็มีการแบ่งอำนาจสอบสวนกันระหว่างพนักงานทั้งสองฝ่าย (วทัญญู มีมานัส, องค์กรฝ่ายปกครองกับการบริหารกระบวนการยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา, กรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย, ๒๕๔๑).

[๑๐๖]ดูข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เข้าควบคุมการสอบสวนในเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ ๑. คดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๐๗/ว ๙๘๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๒ เรื่อง การควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่น ๆ) ๒. คดีวิสามัญฆาตกรรม (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๐๓๐๗.๑/ว ๑๐๘ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าควบคุมการสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรม) และ ๓. คดีสำคัญหรือที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๗.๑/ว ๓๗๒๙ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เรื่อง การสอบสวนคดีอาญาทั่วไปในอำนาจหน้าที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง).

[๑๐๗]เดิมมีกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองพ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย ๑๙ ฉบับ แต่ในปี ๒๕๕๔ ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ โอนอำนาจการสอบสวนตามกฎหมาย ๓ ฉบับคือกฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน คืนไปให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเช่นเดิม เนื่องจากเหตุผลเรื่องการมีสถิติการเกิดคดีสูง ซึ่งอาจเกี่ยวพันกับอาชญากรรมร้ายแรง และเหตุผลเกี่ยวกับความพร้อมเรื่องสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ปัจจุบันพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจึงรับผิดชอบสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย ๑๖ ฉบับ คือ (๑) กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน (๒) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า(๓) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรี่ยไร (๔) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (๕) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๖) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ (๗) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (๘) กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน (๙) กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ (๑๐) กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย (๑๑) กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๑๒) กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กองอาสารักษาดินแดน (๑๓) กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ (๑๔) กฎหมายว่าด้วยโรงแรม (๑๕) กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ (๑๖) กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน.

หลังจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติแยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทย และยิ่งแยกขาดมากขึ้นเมื่อมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ ๑๐๕/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การแยกขาดเช่นนี้ ย่อมส่งผลต่อการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างหน่วยงาน และประสิทธิภาพในการค้นหาความจริง เพราะการค้นหาความจริงจะประสบผลสำเร็จด้วยดีนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานฝ่ายปกครองที่มีกำลังคนประจำอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังอาจส่งผลต่อความร่วมมือในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมในอนาคตอีกด้วย

๔. สถานการณ์การดำเนินคดีอาญาในชั้นพิจารณา (ชั้นศาล)

๔.๑ ข้อมูลสถิติการรับคดี การบริหารจัดการคดี ประเภทความผิดและผลของคำพิพากษา

๔.๑.๑ ศาลชั้นต้น

ในแต่ละปี ศาลชั้นต้นรับคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาเป็นจำนวนมาก[๑๐๔] จากข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖ ศาลชั้นต้นรับคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาไม่น้อยกว่าปีละ ๕๐๐,๐๐๐ คดี โดยมีบุคลากรในการจัดการอยู่ที่ ๕,๘๙๔ คนในปี พ.ศ. ๒๕๕๖[๑๐๕] อย่างไรก็ดีศาลชั้นต้นมีแนวโน้มในการบริหารจัดการให้คดีเสร็จไปได้มากขึ้น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการนำการบริหารจัดการคดีในระบบการพิจารณาคดีต่อเนื่องมาใช้ และศาลยุติธรรมสามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นปัจจัยทำให้มีการใช้วันนัดฟุ่มเฟือย[๑๐๖] และอาจเป็นตัวบ่งชี้ว่าการดำเนินคดีมีระยะเวลาที่รวดเร็วมากขึ้น

สำหรับคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น ส่วนใหญ่ไม่ใช่ลักษณะความผิดในตัวเอง (mala in se) แต่เป็นความผิดที่กฎหมายห้าม (mala prohibita) โดยคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นในอันดับต้นๆ ในแต่ละปียังคงเป็นคดีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษฯ (๒๐๐,๐๐๐ – ๓๐๐,๐๐๐ เรื่อง) รองลงมาเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ (ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ เรื่อง) พระราชบัญญัติการพนันฯ (ประมาณ ๕๐,๐๐๐ – ๖๐,๐๐๐ เรื่อง) พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ (ประมาณ ๓๐,๐๐๐ เรื่อง) พระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ (ประมาณ ๓๐,๐๐๐ เรื่อง) ความผิดฐานลักทรัพย์ (ประมาณ ๓๐,๐๐๐ เรื่อง) ความผิดลหุโทษ (ประมาณ ๒๐,๐๐๐ เรื่อง) ตามลำดับ[๑๐๗]

สำหรับผลการดำเนินคดีนั้น พบว่าศาลชั้นต้นพิพากษาให้โจทก์ (อัยการและ/หรือผู้เสียหาย) ชนะคดีในสัดส่วนโดยเฉลี่ยร้อยละ ๘๙.๗๗ ของคดีที่เสร็จไปในศาลชั้นต้น แต่หากพิจารณารายปีพบว่าแนวโน้มการพิพากษาให้โจทก์ชนะลดลงในช่วงปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ ส่วนคำพิพากษาที่ให้จำเลยชนะคดีคิดเป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๒.๐๗ ของคดีที่เสร็จไปในศาลชั้นต้น โดยมีสถิติว่าจำเลยชนะคดีเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๕๖[๑๐๘]

---

[๑๐๔] คดีอาญา หมายถึง คดีอาญา, คดีเยาวชนฯ (อาญา), คดีผู้บริโภค (อาญา), คดีสิ่งแวดล้อม (อาญา), คดีเลือกตั้ง (อาญา) และคดียาเสพติด.

[๑๐๕] ศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

[๑๐๖] ดูรายละเอียดจากรายงานผลการดำเนินงานของศาลยุติธรรมครบรอบ ๒ ปี ในการปรับเข้าสู่ระบบการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๒-๓๕.

[๑๐๗] สำนักงานศาลยุติธรรม ข้อมูลเปรียบเทียบปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖.

[๑๐๘] สำนักงานศาลยุติธรรม (ใช้ข้อมูลปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖).

๔.๑.๒ ศาลอุทธรณ์

การอุทธรณ์สามารถทำได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย[๑๐๓] เว้นแต่จะถูกห้ามอุทธรณ์ตามกฎหมาย สำหรับคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ในแต่ละปีมีไม่น้อยกว่า ๓๕,๕๐๐ เรื่อง[๑๐๔] โดยจำนวนคดีที่รับใหม่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ มีแนวโน้มลดลง แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ อย่างไรก็ดี ศาลอุทธรณ์สามารถบริหารจัดการคดีให้เสร็จไปได้มากกว่าคดีที่รับเข้ามาใหม่ จึงทำให้คดีที่ค้างพิจารณามีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เหลือคดีค้างเพียง ๙,๐๕๒ เรื่อง

สำหรับความผิดอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์มากที่สุด คือ ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ (ประมาณ ๔,๐๐๐ – ๕,๐๐๐ เรื่อง) รองลงมาคือความผิดฐานลักทรัพย์ (ประมาณ ๓,๐๐๐ - ๔,๐๐๐ เรื่อง) ความผิดต่อชีวิต (ประมาณ ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ เรื่อง) ความผิดลหุโทษ (ประมาณ ๒,๐๐๐ -๓,๐๐๐ เรื่อง) ความผิดต่อร่างกาย (ประมาณ ๑,๕๐๐ เรื่อง) และความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ (ประมาณ ๑,๒๐๐ เรื่อง) ตามลำดับ มีข้อน่าสังเกตว่า ความผิดลหุโทษ ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยที่ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท เป็นข้อหาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ในจำนวนที่สูงติด ๕ อันดับ[๑๐๕]

ในคดีที่เข้าสู่การพิจารณาและพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ส่วนใหญ่ศาลอุทธรณ์จะมีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น (ประมาณ ๑๗,๐๐๐ เรื่อง) รองลงมาคือการพิพากษาแก้ไขคำพิพากษาศาลชั้นต้น (ประมาณ ๑๖,๐๐๐ เรื่อง) และกลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น (ประมาณ ๒,๐๐๐ เรื่อง)[๑๐๖] จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า จำนวนคดีที่ศาลอุทธรณ์เห็นด้วยกับศาลชั้นต้น (โดยพิพากษายืน) และจำนวนคดีที่ศาลอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับศาลชั้นต้นทั้งบางประเด็นหรือทั้งหมด (โดยแก้ไข หรือกลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น) ซึ่งมีจำนวนที่ใกล้เคียงกันมาก จึงมีข้อสังเกตสำคัญคือการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น (ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง) ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นถูกเปลี่ยนแปลงมากในชั้นอุทธรณ์ และการที่ศาลอุทธรณ์แก้คำพิพากษาศาลชั้นต้นนั้น หากเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ศาลอุทธรณ์ได้มีการนั่งพิจารณาข้อเท็จจริงนั้นหรือไม่ ซึ่งถ้าหากเป็นเพียงการพิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารแล้วมีคำพิพากษาแก้ไขหรือกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในปัญหาข้อเท็จจริง ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามหลักการโดยเฉพาะเรื่องจิตวิทยาพยานหลักฐานที่เรียกร้องให้ศาลต้องนั่งพิจารณาและสืบพยานในคดีนั้นๆ ด้วยตนเอง

สำหรับเนื้อหาคดีในชั้นอุทธรณ์นี้ ในรายงานฉบับนี้ไม่ได้ศึกษาลงไปถึงรายละเอียดของคดีที่เข้าสู่ศาลอุทธรณ์ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖ แต่มีข้อมูลที่เคยมีการศึกษาวิจัยไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เรื่อง การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา[๑๐๗] พบว่า การอุทธรณ์นั้นเป็นการอุทธรณ์ขอให้ศาลอุทธรณ์ทบทวนโทษที่ศาลชั้นต้นได้กำหนดไว้ ซึ่งมิได้โต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มิชอบแต่อย่างใด และเป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงมากกว่าปัญหาข้อกฎหมาย โดยสรุปปัญหาที่ขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์จึงแยกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่คือ ปัญหาว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ จากปัญหาในเรื่องนี้พบว่า ศาลอุทธรณ์มีการพิพากษายืนมากกว่าที่จะแก้ไข ถึงร้อยละ ๖๔.๙๒ ปัญหาในเรื่องของการรอ

[๑๐๓]โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๓.
[๑๐๔]สำนักงานศาลยุติธรรม (ใช้ข้อมูลปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖).
[๑๐๕]สำนักงานศาลยุติธรรม (ใช้ข้อมูลปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖).
[๑๐๖]สำนักงานศาลยุติธรรม (ใช้ข้อมูลปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖).
[๑๐๗]ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, กรุงเทพฯ: สำนักประธานศาลฎีกา, ๒๕๔๕, น. ๒๒๕.

การลงโทษ ส่วนใหญ่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัย “ยืนทั้งเหตุและผล” รองลงมา “แก้ทั้งเหตุและผล” และ “ยืนเหตุแก้ผล”[๑๐๔] และปัญหาในเรื่องของการกำหนดอัตราโทษเพื่อขอให้ศาลลงโทษในสถานเบา

๔.๑.๓ ศาลฎีกา

การฎีกาสามารถที่จะฎีกาต่อศาลฎีกาได้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่ในคดีที่ต้องห้ามฎีกาตามกฎหมาย[๑๐๕] สำหรับจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาในแต่ละปี มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๗,๐๐๐ เรื่อง แต่มีแนวโน้มลดลงในช่วงปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ และศาลฎีกาสามารถบริหารจัดการคดีให้เสร็จได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของคดีที่รับเข้ามา ทำให้คดีที่ค้างพิจารณามีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเหลือคดีค้างเพียง ๖,๑๕๑ คดี ในปี ๒๕๕๖[๑๒๐]

ความผิดอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกามากที่สุดอันดับต้นๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ คือ ความผิดต่อชีวิต (ประมาณ ๑,๐๐๐ – ๒,๐๐๐ เรื่อง) ซึ่งเข้ามาแทนที่ความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดฯ ที่เคยเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาก่อนหน้านี้ รองลงมา คือ ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ (ประมาณ ๑,๐๐๐ เรื่อง) ความผิดลหุโทษ (ประมาณ ๑,๐๐๐ เรื่อง) ความผิดฐานลักทรัพย์ (ประมาณ ๕๐๐ เรื่อง) มีข้อน่าสังเกตเช่นเดียวกับในชั้นศาลอุทธรณ์ คือ ความผิดลหุโทษซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาในจำนวนที่สูงติด ๕ อันดับของความผิดที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา

สำหรับผลของคำพิพากษานั้น จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบจำนวนคดีที่ศาลฎีกาพิพากษายืนคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ (ประมาณ ๔,๐๐๐ – ๕,๐๐๐ เรื่อง) กับจำนวนคดีที่ศาลฎีกาพิพากษาแก้ไข (ประมาณ ๒,๐๐๐ – ๓,๐๐๐ เรื่อง) รวมกับคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ (ประมาณ ๑,๐๐๐ – ๒,๐๐๐ เรื่อง) มีจำนวนที่ใกล้เคียงกันมาก จึงมีข้อสังเกตดังที่กล่าวไปแล้วในชั้นศาลอุทธรณ์

สำหรับเนื้อหาคดีในชั้นฎีกานี้ ในรายงานฉบับนี้ไม่ได้ศึกษาลงไปถึงรายละเอียดของคดีที่เข้าสู่ศาลฎีกาในช่วงปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖ แต่มีข้อมูลที่เคยมีการศึกษาวิจัยไว้ในปี ๒๕๔๕ เรื่องการวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา[๑๒๑] พบว่า คดีเกือบทั้งหมดมิได้โต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มิชอบแต่อย่างใด และเป็นการฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงร้อยละ ๙๘.๒๗ ส่วนปัญหาข้อกฎหมายมีจำนวนร้อยละ ๕๑.๗๓ ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่ชัดแจ้งไม่มีความคลุมเครือและเป็นปัญหาข้อกฎหมายเดิมที่ศาลได้เคยวางหลักไว้แล้ว[๑๒๒] หากกล่าวโดยสรุปปัญหาที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาแยกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ คือ ปัญหาว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ (ร้อยละ ๖๓.๗) ศาลฎีกาพิพากษายืนเหตุและผลสูงถึงร้อยละ ๖๔.๖๒ โดยเป็นกรณีที่ขอให้ศาลฎีกาทบทวนปัญหาข้อเท็จจริงร้อยละ ๙๖.๒๐ ปัญหาในเรื่องของการรอการลงโทษส่วนใหญ่ศาลฎีกาพิพากษายืนเหตุและผลสูงถึงร้อยละ ๔๖.๒๙ โดยเป็นกรณีที่ขอให้ศาลฎีกาทบทวนปัญหาข้อเท็จจริง

---

[๑๐๔]ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, อ้างแล้ว, น. ๒๔๐.

[๑๐๕]โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐, ๒๑๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง, ๒๑๙, ๒๑๙ ทวิ, ๒๑๙ ตรี.

[๑๒๐]สำนักงานศาลยุติธรรม (ใช้ข้อมูลปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖).

[๑๒๑]ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, กรุงเทพฯ: สำนักประธานศาลฎีกา, ๒๕๔๕.

[๑๒๒]ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, อ้างแล้ว, น. ๔๐๑.

ร้อยละ ๙๘.๒๗ และ ปัญหาในเรื่องของการกำหนดอัตราโทษเพื่อขอให้ศาลลงโทษในสถานเบาหรือลดโทษ ศาลฎีกาพิพากษายืนเหตุและผลสูงถึงร้อยละ ๖๒.๘๓ โดยเป็นกรณีที่ขอให้ศาลฎีกาทบทวนปัญหาข้อเท็จจริง ร้อยละ ๙๔.๔๔

๔.๑.๔ การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นศาล

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายแม่บทเขียนเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญาในศาลไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปมักจะมีการนำเรื่องสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามมาตรา ๓๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ และกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลยุติธรรมจะมีสำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม[๒๒] เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการระงับข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ และทางอาญาในความผิดอันยอมความได้ทั้งในและนอกศาล[๒๔] โดยมีระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๔๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งผลการดำเนินการในศาลชั้นต้นนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการรับคดีเข้าสู่ระบบจำนวน ๙,๓๓๙ เรื่อง ไกล่เกลี่ยสำเร็จ ๕,๘๔๗ เรื่อง ไม่สำเร็จ ๒,๑๗๙ เรื่อง ส่วนในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๑ – ๙ นั้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการรับคดีเข้าสู่ระบบจำนวน ๗๙ เรื่อง ไกล่เกลี่ยสำเร็จ ๕๖ เรื่อง ไม่สำเร็จ ๓๘ เรื่อง สำหรับศาลฎีกานั้นมีการรับคดีเข้าสู่ระบบจำนวน ๒๓ เรื่อง ไกล่เกลี่ยสำเร็จ ๑๕ เรื่อง ไม่สำเร็จ ๘ เรื่อง กล่าวโดยสรุปแล้ว การไกล่เกลี่ยในชั้นศาล โดยเฉพาะศาลชั้นอุทธรณ์และฎีกามีการดำเนินการไม่มากนัก และผลของการไกล่เกลี่ยสำเร็จและไม่สำเร็จนั้นอยู่ในสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง

๔.๒ สภาพปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการอำนวยความยุติธรรม

๔.๒.๑ ปัญหาการไต่สวนมูลฟ้อง

คดีอาญาจะเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นได้ ๒ ทาง คือโดยพนักงานอัยการ และผู้เสียหาย[๒๕] ซึ่งในประเด็นการฟ้องโดยผู้เสียหายนี้ยังมีประเด็นข้อถกเถียงกันว่า การให้อำนาจแก่ผู้เสียหายในการนำคดีอาญาเข้าสู่ศาลได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่มีมาตรการกลั่นกรองที่ดี ย่อมส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐเสียหาย รวมทั้งอาจมีการใช้การฟ้องทางอาญาเพื่อข่มขู่หรือกลั่นแกล้งคู่กรณีได้

เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลจะดำเนินการเพื่อประทับรับฟ้อง โดยในขั้นตอนการประทับฟ้องนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดขั้นตอนสำคัญไว้ คือ การไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งแยกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีอัยการเป็นโจทก์[๒๖] ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง เว้นแต่ศาลเห็นสมควรจะสั่งไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ ในทางปฏิบัติ ศาลจะไม่สั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องเพราะถือว่าได้มีการกลั่นกรองโดยรัฐมาแล้ว และกรณีราษฎร (ผู้เสียหาย) เป็นโจทก์[๒๗] ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนเสมอ เว้นแต่คดีนั้นอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันแล้ว ศาลจะไม่สั่งไต่สวนมูลฟ้องก็ได้

---

[๒๓] จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓.

[๒๔] สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, http://www.adro.coj.go.th/info.php?info=sub__menu&cid=30&pm=3.

[๒๕] ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘.

[๒๖] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๒ (๒).

[๒๗] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๒ (๑).

การไต่สวนมูลฟ้องเป็นกระบวนการสำคัญในการกลั่นกรองคดี และตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรชั้นสอบสวนโดยศาล เป็นมาตรการกลั่นกรองตรวจสอบที่จะทำให้ผู้บริสุทธิ์หลุดพ้นจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเร็ว แต่กระบวนการดังกล่าวยังไม่สามารถถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ที่ศาล ไม่ใช้ดุลยพินิจในการสั่งไต่สวนมูลฟ้อง เพราะเห็นว่าเป็นการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับงานในชั้นสอบสวนและสั่งคดี ทั้งที่การปฏิบัติงานของหน่วยงานในชั้นสอบสวนจะเกิดปัญหาอยู่เสมอ นอกจากนี้ในส่วนของกระบวนการไต่สวนเองก็มีปัญหา เนื่องจากเป็นการสืบพยานฝ่ายเดียว กล่าวคือ ในคดีที่อัยการเป็นโจทก์ จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลย[๑๒๘] ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถูกตีความให้นำไปใช้กับกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ด้วย โดยตีความเป็นผลร้ายต่อผู้ต้องหาว่าบุคคลนั้นยังไม่อยู่ในฐานะจำเลย จึงยังไม่เป็นคู่ความในคดีและไม่มีสิทธินำพยานหลักฐานของตนเองเข้าสืบ มีเพียงสิทธิอ้างพยานประกอบคำถามค้านเท่านั้น[๑๒๙] การไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้ต้องหามีโอกาสนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ อาจส่งผลให้กระบวนการไต่สวนขาดประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีและทำให้ประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแยกองค์คณะที่ทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องกับหน้าที่พิจารณาคดีออกจากกัน ซึ่งทำให้บางกรณีผู้พิพากษาที่ไต่สวนมูลฟ้องและพิจารณาอาจเป็นคนเดียวกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา เพราะถือว่ามีความคิดล่วงหน้า (non prejudgment) เกี่ยวกับประเด็นที่กำลังพิจารณานั้น[๑๓๐]

๔.๒.๒ <u>ปัญหาชั้นการพิจารณาในศาลชั้นต้น</u>

ในการพิจารณาคดีนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดหลักประกันเกี่ยวกับการพิจารณาในชั้นศาลไว้ค่อนข้างสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและกฎหมายของนานาอารยประเทศ แต่ก็ยังพบปัญหาและข้อจำกัดบางประการ ดังนี้

๔.๒.๒.๑ การตรวจพยานหลักฐาน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้มีการใช้มาตรการเปิดเผยพยานหลักฐานในกรณีเป็นคดีที่จำเลยไม่ให้การหรือจำเลยให้การปฏิเสธ[๑๓๑] ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อศาลในการที่จะทำให้ทราบแนวทางคดีของคู่ความทั้งสองฝ่าย เพื่อกำหนดวันนัดให้เหมาะสมและทำให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้รู้ถึงพยานหลักฐานของกันและกัน โดยจำเลยจะไม่ถูกจู่โจมพยาน แต่ในทางปฏิบัติบทบัญญัติในเรื่องการตรวจพยานหลักฐานไม่ค่อยถูกนำมาใช้มากนัก หรือนำมาใช้ก็ยังไม่สามารถใช้ได้เต็มประสิทธิภาพได้ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดกล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นดุลพินิจของศาลว่าจะกำหนดให้มีขั้นตอนนี้หรือไม่ก็ได้ และพยานหลักฐานที่กฎหมายเปิดโอกาสให้โจทก์นำมาให้ศาลตรวจยังคงจำกัดไว้ในส่วนที่เป็นบันทึกคำให้การของพยานในชั้นสอบสวน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในการมุ่งค้นหาความจริงในคดี

---

[๑๒๘]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๕ วรรคสอง.

[๑๒๙]ดู คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๗๐/๒๕๒๑, ๙๐๔/๒๕๒๒, ๔๐๓๐/๒๕๓๒ ศาลตีความในทำนองว่าเมื่อบุคคลนั้นยังไม่อยู่ในฐานะจำเลย จึงยังไม่เป็นคู่ความในคดี ไม่มีสิทธินำพยานหลักฐานของตนเองเข้าสืบมีเพียงสิทธิอย่างพยานประกอบคำถามค้านเท่านั้น.

[๑๓๐]ดู ในส่วนของหลักการ ในเรื่อง สิทธิที่จะเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีอำนาจและตั้งขึ้นตามกฎหมาย.

[๑๓๑]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓/๑ และมาตรา ๑๗๓/๒.

๔.๒.๒.๒ บทบาทศาลในการค้นหาความจริง

การดำเนินคดีอาญาเป็นไปตาม "หลักการตรวจสอบค้นหาความจริง" ดังนั้น เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศาลต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริงในเนื้อหาของคดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดบทบาทของศาลในการค้นหาความจริงไว้ค่อนข้างมาก[๑๓๒] แต่ในทางปฏิบัติศาลไม่ได้ใช้บทบาทดังกล่าวมากนักหรือแทบไม่ใช้เลย[๑๓๓] โดยศาลจะปล่อยให้คู่ความต่อสู้กันเหมือนอย่างคดีแพ่ง ส่วนศาลก็จะเป็นเหมือนกรรมการ การสงวนบทบาทของศาลในการค้นหาความจริง ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ศาลเห็นว่าหากใช้บทบาทเชิงรุกมากก็จะถูกมองว่าเข้าข้างคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำให้กระทบต่อความเป็นกลาง[๑๓๔] และอีกสาเหตุก็มาจากความสับสนในระบบการดำเนินคดี ภายหลังการปฏิรูปกฎหมายและการศาลในส่วนของระบบการดำเนินคดีอาญานั้น ได้มีการเลือกใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบระบบภาคพื้นยุโรป (ระบบ civil law) ซึ่งมีลักษณะพิจารณาคดีอาญาแบบไต่สวน และใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่ด้วยการจัดระบบศาลยุติธรรมและการเรียนการสอนกฎหมายได้รับอิทธิพลจากอังกฤษที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ common law และมีระบบการดำเนินคดีแบบกล่าวหา อิทธิพลจาก common law นี้เอง ถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินคดีของศาลไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการร่วมกันตรวจสอบค้นหาความจริง

การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก หากใช้การต่อสู้แบบคู่ความ คนจนหรือคนด้อยสิทธิในสังคมย่อมตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ โดยเฉพาะหากการดำเนินการในชั้นสืบสวนสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพและตรงไปตรงมาแล้ว ประชาชนก็เสี่ยงที่จะได้รับโทษโดยไม่ได้กระทำผิด อีกทั้งอาชญากรรมในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น การที่ศาลไม่ใช้บทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงก็อาจทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงลอยนวลได้

บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงนี้ ได้สะท้อนผ่านงานวิจัยเรื่อง "ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราษฎรยากจน"[๑๓๕] ซึ่งพบความไม่เป็นธรรมที่เกิดแก่ชาวบ้านในประเด็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ที่ภาระในการนำสืบพิสูจน์ (Burden of Proof) ตกอยู่กับชาวบ้านในการพิสูจน์ตนให้เป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งชาวบ้านนั้นยากจะเข้าถึงหลักฐานและข้อมูลอยู่แล้ว ดังนั้นจึงแทบเป็นไปไม่ได้ที่ชาวบ้านจะสู้คดีได้และศาลกลับให้ความสำคัญกับหลักฐานที่มาจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเชื่อจากข้อสันนิษฐานว่า โฉนด หรือเอกสารจากรัฐนั้นถูกต้อง ศาลจึงยึดสิ่งนั้นเป็นหลักและละเลยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานเชิงประจักษ์อื่น

---

[๑๓๒]ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๘, ๒๒๙, ๒๓๐, ๒๓๕.

[๑๓๓]ดู โครงการเรียนรู้และสังเกตการณ์กระบวนการทางศาลในมุมมองสิทธิมนุษยชน (Court Watch) ประจำปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ ดำเนินการโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AIHR) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)ที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกับมหาวิทยาลัยอีก ๔ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งได้มีการเข้าไปสังเกตการณ์กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลในพื้นที่ต่างๆ ทั้งสิ้น ๙๓๖ ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคดีอาญา คิดเป็น ๖๘ – ๑๐๐ เปอร์เซ็น ผลการศึกษาในประเด็นบทบาทของผู้พิพากษาและองค์คณะ พบว่าไม่ค่อยปรากฏบทบาทของผู้พิพากษาในการร่วมซักถามเพิ่มเติมในระหว่างการสืบพยาน (หน้า ๒๗).

[๑๓๔]วิภา ปิ่นวีระ, บทบาทของศาลในการพิจารณาคดีอาญา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.

[๑๓๕]อคิน รพีพัฒน์ (ม.ร.ว.) และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราษฎรยากจน, มปป.

๔.๒.๒.๓ จำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาคดี

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม จะใช้เกณฑ์อัตราโทษในการกำหนดจำนวนองค์คณะที่จะนั่งพิจารณา กล่าวคือ อัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท สามารถพิจารณาได้โดยใช้ผู้พิพากษานายเดียวเป็นองค์คณะได้[๑๓๖] ส่วนอัตราโทษสูงกว่านั้นกำหนดให้ใช้ผู้พิพากษาอย่างน้อย ๒ คน และต้องไม่เป็นผู้พิพากษาประจำศาลเกิน ๑ คนเป็นองค์คณะ[๑๓๗] ซึ่งเปิดช่องให้สามารถกำหนดผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในจำนวนที่เพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสมของแต่ละคดี แต่ในทางปฏิบัติ การไม่กำหนดชัดเจนว่าควรใช้ผู้พิพากษาจำนวนเท่าใดเป็นองค์คดีในคดีลักษณะใด โดยให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลแต่ละศาลที่จะกำหนดจำนวนองค์คณะนั้น อาจทำให้เกิดความลักลั่นและความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้ ในหลายประเทศมีการกำหนดจำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะไว้ชัดเจนและมีจำนวนมากขึ้นตามความร้ายแรงของคดี เพราะคดีร้ายแรงมีอัตราโทษสูงและเสี่ยงต่อการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การพิจารณาจึงต้องมีความรอบคอบ การใช้ผู้พิพากษาหลายคนนั่งเป็นองค์คณะก็จะช่วยให้การพิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีความรอบคอบมากขึ้น

๔.๒.๒.๔ องค์คณะผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดี

การนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและพิจารณาคดีโดยต่อเนื่อง มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้การพิจารณาคดีเสร็จจากศาลโดยรวดเร็วและเป็นธรรมต่อคู่ความ และสอดคล้องกับหลักการเรื่องจิตวิทยาพยานหลักฐาน ที่ต้องมีผู้พิพากษาหลายคนช่วยกันฟังการสืบพยานและต้องฟังต่อเนื่องไปจนจบ ซึ่งจะสามารถช่วยให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีและบรรดาพยานหลักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรม ในบางประเทศกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าต้องพิจารณาคดีจนเสร็จสิ้น ถ้าจะเลื่อนไปไม่เกินกี่วัน เช่น ประเทศเยอรมันถ้าเลื่อนเกิน ๑๐ วันต้องพิจารณาและสืบพยานใหม่ทั้งหมด[๑๓๘] ในทางปฏิบัติของไทยนั้น ยังพบปัญหาว่าในศาลหลายแห่ง ผู้พิพากษายังมีการนั่งพิจารณาคดีโดยไม่ครบองค์คณะตั่งแต่เริ่มต้นจนจบ[๑๓๙] ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากจำนวนบุคลากรผู้พิพากษาและจำนวนคดีที่เข้าสู่ระบบไม่สมดุลกัน ทำให้การนั่งพิจารณาครบองค์คณะเป็นไปได้ยาก

๔.๒.๓ <u>ปัญหาในชั้นการอุทธรณ์และฎีกา</u>

ในการอุทธรณ์สามารถทำได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่จะถูกห้ามอุทธรณ์โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น[๑๔๐] ในการพิจารณาในศาลอุทธรณ์นั้น หากศาลอุทธรณ์เห็น

---

[๑๓๖]ดู พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๗ ประกอบ ๒๕.

[๑๓๗]ดู พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๘, ๑๙ วรรคสอง และ ๒๖.

[๑๓๘]สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้ว.

[๑๓๙]ดู โครงการเรียนรู้และสังเกตการณ์กระบวนการทางศาลในมุมมองสิทธิมนุษยชน (Court Watch) ประจำปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ ดำเนินการโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AIHR) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ร่วมกับมหาวิทยาลัยอีก ๔ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งได้มีการเข้าไปสังเกตการณ์กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลในพื้นที่ต่างๆทั้งสิ้น ๙๓๖ ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคดีอาญาคิดเป็น ร้อยละ ๖๘ – ๑๐๐.

[๑๔๐]ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๓.

สมควรสามารถสืบพยานเพิ่มเติม หรือให้เรียกพยานมาสืบเองหรือสั่งศาลชั้นต้นสืบให้ก็ได้[๙๑] โดยศาลอุทธรณ์สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาและว่าด้วยคำพิพากษาและคำสั่งศาลชั้นต้นมาบังคับในชั้นศาลอุทธรณ์ได้โดยอนุโลม[๙๒] จะเห็นว่ากฎหมายเปิดช่องให้ศาลอุทธรณ์เป็นศาลที่นั่งพิจารณาคดีอย่างศาลชั้นต้นได้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศาลอุทธรณ์ที่จะนั่งพิจารณาสืบพยานหรือไม่ เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องนั่งพิจารณาแต่ให้เป็นดุลพินิจในกรณีที่เห็นสมควร ดังนั้น ในทางปฏิบัติการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงของศาลอุทธรณ์ในปัจจุบัน ยังคงเป็นการพิจารณาค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานในเอกสารสำนวนที่คู่ความนำสืบในศาลชั้นต้น โดยศาลอุทธรณ์จะไม่ออกนั่งพิจารณาให้คู่ความนำพยานหลักฐานเข้าสืบอีก จึงเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ศาลไม่ได้สัมผัสกับพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีเองโดยตรงและไม่ได้ฟังคำเบิกความของพยานในคดี ไม่ได้สังเกตอากัปกิริยาของพยานบุคคล[๙๓] โดยหลักการแล้วในการพิจารณาข้อเท็จจริงนั้น ศาลที่พิจารณาต้องมีลักษณะเป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ซึ่งศาลต้องนั่งพิจารณาและสืบพยานเอง เพื่อจะได้สัมผัสกับตัวพยานหลักฐานโดยตรง[๙๔] อันจะนำไปสู่การวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องแม่นยำซึ่งลักษณะของศาลอุทธรณ์ไทยยังไม่ถือว่าได้ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณา (Trial Court) อย่างเต็มตัว

การฎีกาสามารถทำได้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายห้าม[๙๕] อย่างไรก็ตามกรณีต้องห้ามฎีกานั้น ถ้าผู้พิพากษาคนใดซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลฎีกาและอนุญาตให้ฎีกาหรืออัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกานั้นไว้พิจารณาต่อไป[๙๖] แต่บางกรณีก็ห้ามเด็ดขาด[๙๗] โดยในการพิจารณาคดีของศาลฎีกากฎหมายให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณา และว่าด้วยคำพิพากษาและคำสั่งชั้นอุทธรณ์มาบังคับในชั้นฎีกาโดยอนุโลม เว้นแต่ห้ามมิให้ทำความเห็นแย้ง[๙๘]

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าระบบการอุทธรณ์และฎีกาในประเทศไทยนั้น เป็นระบบการอุทธรณ์และฎีกาแบบสิทธิ (Appeal as of right) โดยเปิดโอกาสให้คู่ความใช้สิทธิอุทธรณ์และฎีกาได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย[๙๙] โดยมีหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิเพียงเล็กน้อยและเป็นข้อจำกัดที่ไม่เด็ดขาดเพราะยังมีการผ่อนคลายข้อจำกัดโดยสามารถขออนุญาตหรือรับรองให้อุทธรณ์ฎีกาได้ ซึ่งต่างจากบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ ฯลฯ ที่ระบบการอุทธรณ์นั้นเป็นระบบแบบสิทธิ แต่การฎีกานั้นเป็นระบบอนุญาตเพราะประเทศเหล่านี้ถือว่าศาลสูงมีหน้าที่ทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเพื่อวางหลักและควบคุมการตีความกฎหมาย ด้วยเหตุนี้

---

[๙๑]ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐๘.
[๙๒]ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๕.
[๙๓]นัดดรียา พิรวินิจ, แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ฎีกาในคดีอาญา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐, น. ๙๘.
[๙๔]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, น. ๖๐๕.
[๙๕]เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๐, ๒๑๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง, ๒๑๙.
[๙๖]ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๑.
[๙๗]ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๙ ทวิ ตรี.
[๙๘]ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๕.
[๙๙]นัดดรียา พิรวินิจ, แนวทางการแก้ไขระบบอุทธรณ์ ฎีกาในคดีอาญา,วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐, น. ๗๑.

จึงทำให้ในปัญหาข้อเท็จจริงนั้น คู่ความจึงสามารถนำปัญหาข้อเท็จจริงขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อรวมแล้วจึงอาจมีการพิจารณาข้อเท็จจริงได้ถึง ๓ ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

การเปิดโอกาสให้มีการฎีกาข้อเท็จจริงได้ถึง ๓ ศาล นั้นหมายความว่าอาจมีการพิจารณาสืบพยานถึง ๓ ครั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามหลักการเพราะโดยทั่วไปในหลายประเทศกำหนดให้การพิจารณาข้อเท็จจริงพึงกระทำได้อย่างมากก็เพียง ๒ ชั้นเท่านั้น คือศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์[๑๕๐] ด้วยเหตุผลว่าการพิจารณาข้อเท็จจริงบ่อยครั้งยิ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงได้ และผลเสียก็จะเกิดทั้งแก่คู่ความและรัฐ ดังนั้นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศทั้งหลายจึงมี “ศาลพิจารณา” (Trial Court) เพียง ๒ ชั้น คือ ศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์ การที่กระบวนการยุติธรรมไทยอนุญาตให้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงได้ถึง ๓ ชั้นศาล โดยมีความเชื่อว่าศาลสูงมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะตรวจสอบแก้ไขข้อผิดพลาดของศาลชั้นต้นได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วศาลสูงมิได้เป็นผู้สัมผัสกับพยานหลักฐานโดยตรงเพียงแต่ตรวจสอบจากเอกสารที่ศาลชั้นต้นจดบันทึกเท่านั้น

การจัดรูปแบบที่ทำให้กระบวนการอุทธรณ์และฎีกาที่ไม่สามารถกลั่นกรองคดีเข้าสู่ระบบพิจารณาของศาลสูงได้ตามที่ควรจะเป็น มีความซ้ำซ้อน และไม่มีลักษณะพิเศษแยกจากกันได้อย่างชัดเจนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ก่อให้เกิดปริมาณคดีจำนวนมากในศาลอุทธรณ์และฎีกา และยังก่อให้เกิดปัญหาที่ทำให้แนวความคิดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอุทธรณ์และฎีกาแตกต่างไปจากระบบที่ควรจะเป็น กล่าวคือ แทนที่จะเป็นระบบตรวจสอบและถ่วงดุล ศาลล่างกลับกลายเป็นกระบวนการของการพิจารณาซ้ำอีกครั้ง (Retrial)[๑๕๑] และย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรม การใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างสิ้นเปลือง เกิดปัญหาความล่าช้าของการดำเนินคดีซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้เกี่ยวข้องตามมา

๔.๒.๔ <u>ปัญหาในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่</u>

การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ เป็นกลไกในการแก้ไขข้อผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมที่อาจเกิดขึ้น แต่หลังจากได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.๒๕๒๖ ปรากฏว่ามีการยื่นคำร้องขอให้ศาลรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นจำนวนมากพอสมควร แต่คำร้องเหล่านั้นถูกศาลสั่งยกคำร้องแทบทั้งสิ้น[๑๕๒] จากการศึกษาพบข้อจำกัดสำคัญของการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ ดังต่อไปนี้[๑๕๓]

---

[๑๕๐]คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว, น. ๖๐๓.

[๑๕๑]ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ, การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา, กรุงเทพฯ: สำนักประธานศาลฎีกา, ๒๕๔๕.

[๑๕๒]จารุวรรณ อมรศิลสวัสดิ์, การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, ๒๕๕๔ .

[๑๕๓]การสัมมนาวิชาการ เรื่อง “ข้อจำกัดในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖” โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗.

๔.๒.๔.๑ ข้อจำกัดในกระบวนการค้นหาความจริง

เนื่องจากพนักงานอัยการถูกจำกัดอำนาจในการดำเนินการรื้อฟื้นคดีอาญา ซึ่งตามหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ พนักงานอัยการจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี และการกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่นั้นมีความสำคัญยิ่ง เพราะตามความเป็นจริงแล้วผู้ต้องขังจะถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำ การรวบรวมหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจึงมีข้อจำกัด ทำให้โอกาสในการต่อสู้คดีไม่สามารถกระทำได้เต็มที่ ดังนั้น การมีกลไกรัฐในการดำเนินการช่วยเหลือในการรวบรวมพยานหลักฐานถือว่ามีความจำเป็น[๑๕๔] แต่ตามกฎหมายว่าด้วยการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่กำหนดให้พนักงานอัยการที่มีอำนาจร้องขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ได้นั้น ต้องเป็นพนักงานอัยการที่มิได้เป็นโจทก์ในคดีเดิม[๑๕๕] การจำกัดอำนาจพนักงานอัยการในการยื่นคำร้องเฉพาะที่ไม่ได้เป็นโจทก์ในคดีเดิมนั้นในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากพนักงานอัยการที่มิได้เป็นโจทก์ในคดีเดิมยากที่จะทราบข้อมูลที่ตนมิได้เป็นเจ้าของสำนวนทั้งในเรื่องข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

๔.๒.๔.๒ ข้อจำกัดด้านเงื่อนไขรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่[๑๕๖]

โดยเฉพาะเงื่อนไข"พยานหลักฐานใหม่อันชัดแจ้งและสำคัญแก่คดีซึ่งถ้าได้นำมาสืบในคดีอันถึงที่สุดนั้นจะแสดงว่าบุคคลผู้ต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นไม่ได้กระทำความผิด" ซึ่งเงื่อนไขในข้อนี้ถูกตีความในมิติที่แคบ เช่น หากเป็นพยานหลักฐานที่มีอยู่แล้วในระหว่างการดำเนินคดีก่อนแต่ไม่ได้อ้างเป็นพยานหลักฐานในคดีดังกล่าวนั้น แล้วมาอ้างในภายหลังเพื่อขอรื้นฟื้นคดีใหม่ กรณีเช่นนี้ศาลเห็นว่าไม่เข้าเงื่อนไขการเป็นพยานหลักฐานใหม่[๑๕๗] เป็นต้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการรื้อฟื้นคดี

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องทัศนคติที่เกี่ยวกับหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่เป็นไปได้ยาก และการที่พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.๒๕๒๖ กำหนดให้ยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีนั้นหรือศาลอื่นที่มีเขตอำนาจแทนศาลนั้นแล้ว อาจทำให้ศาลไม่ประสงค์ที่จะมีคำสั่งที่เป็นผลร้ายหรือตรงกันข้ามกับคำพิพากษาที่ศาลดังกล่าวเคยมีไปแล้วก่อนหน้านี้ เพราะจะทำให้คำพิพากษาที่พิพากษาไปแล้วนั้นไม่ศักดิ์สิทธิ์และทำให้ศาลนั้นถูกมองว่าทำงานบกพร่อง

---

[๑๕๔]กรณีศึกษาคดี นายเบนนี่ เบนนามโมฟี อ้างถึงในการสัมมนาวิชาการ เรื่อง "ข้อจำกัดในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖" โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗.

[๑๕๕]พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.๒๕๒๖ มาตรา ๖ (๒).

[๑๕๖]พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.๒๕๒๖ มาตรา ๕.

[๑๕๗]กรณีศึกษาคดีของนางวไลลักษณ์ และห้างหุ้นส่วนจำกัด บ้านทะเลหมอก อ้างถึงในการสัมมนาวิชาการ เรื่อง "ข้อจำกัดในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖" โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗.

๔.๒.๔.๓ ข้อจำกัดด้านการเยียวยา

การเยียวยาตามที่พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดไว้ยังไม่ครอบคลุมการเยียวยาในทุกด้าน โดยไม่ให้ความสำคัญกับการเยียวยาทางทางสังคมและจิตใจ และค่าทดแทนที่เป็นตัวเงินยังมีอัตราที่ต่ำเกินไป[๙๕๘]

๔.๒.๕ ปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารงานของศาลยุติธรรม

๔.๒.๕.๑ ระบบการเลื่อนตำแหน่งและการแต่งตั้งโยกย้าย

โครงสร้างและการบริหารงานของศาลยุติธรรม ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับศาลชั้นต้นเท่าที่ควร ทั้งที่ศาลชั้นต้นมีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริง แต่มักจะเต็มไปด้วยผู้พิพากษาใหม่เพราะระบบการเลื่อนตำแหน่งของผู้พิพากษาจะใช้ระบบเลื่อนตำแหน่งจากล่างขึ้นบน ทำให้ผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์มากก็จะเลื่อนระดับขึ้นไปสู่ศาลสูง นอกจากนี้ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากส่วนใหญ่ผู้พิพากษาที่เริ่มเข้ารับราชการใหม่มีอาวุโสน้อยจะถูกส่งไปประจำยังศาลต่างจังหวัด เมื่อทำงานไปได้ระยะหนึ่งก็จะย้ายเข้ามาส่วนกลาง ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสมากก็จะถูกแต่งตั้งโยกย้ายในศาลต่างๆ อยู่ในกรุงเทพและจังหวัดใกล้เคียงและจังหวัดใหญ่ๆ ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนที่อยู่ต่างจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดห่างไกล จะพบแต่ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสน้อยหรือขาดประสบการณ์ในการดูแลคดี ส่งผลต่อการอำนวยความเป็นธรรมระหว่างศาลในเมืองและศาลชนบท[๙๕๙] การแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาให้ไปดำรงตำแหน่งในศาลต่างๆ ยังมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการอำนวยความยุติธรรม

๔.๒.๕.๒ ระบบการบริหารงานบุคคลที่ขาดการส่งเสริมความเชี่ยวชาญเฉพาะในศาลชำนัญพิเศษ

นอกจากโครงสร้างและการบริหารที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมความเข้มแข็งของศาลชั้นต้นแล้ว ยังทำให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกิดขึ้นได้ยาก เพราะแม้ว่าศาลยุติธรรมจะมีการแบ่งศาลตามความพิเศษเฉพาะด้านของคดีหรือที่เรียกว่า “ศาลชำนัญพิเศษ” แต่โครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลยังอยู่ภายใต้โครงสร้างศาลยุติธรรม[๙๖๐] ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งจึงไม่แตกต่างจากศาลยุติธรรมในคดีทั่วไป ด้วยเหตุนี้เมื่อถึงวาระการโยกย้ายในแต่ละครั้งทำให้เกิดการย้ายข้ามไปมาระหว่างศาลคดีทั่วไปกับศาลชำนัญพิเศษส่งผลต่อการสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะขึ้นมาในศาลชำนัญพิเศษ[๙๖๑]

---

[๙๕๘]ดูรายละเอียดตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๔.

[๙๕๙]กมลชัย รัตนสกาววงศ์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง ความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในสังคมเมืองและสังคมชนบท ภายใต้โครงการวิจัย “สังคมชนบทสู่สังคมเมือง : พลวัตสู่ทศวรรษหน้า” สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๗.

[๙๖๐]ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้ง และการเลื่อนเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕.

[๙๖๑]ดูกรณีปัญหาการโยกย้ายในลักษณะนี้ในศาลแรงงาน ในเอกสารที่ คปก. ๐๑/๕๐๓ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ เรื่อง บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยการแยกศาลแรงงานออกจากระบบศาลยุติธรรม.

๔.๒.๕.๓ คุณสมบัติของผู้พิพากษา

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สามารถสมัครคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ (เว้นแต่การคัดเลือกพิเศษ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี) และเป็นผู้ที่จบปริญญาตรีทางกฎหมาย สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา[๑๖๒] และได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย[๑๖๓] ซึ่งเมื่อสอบผ่านแล้ว จะได้รับการบรรจุเป็น "ผู้ช่วยผู้พิพากษา" และเข้าอบรมทั้งภาคทฤษฎีไม่น้อยกว่า ๑ ปี และอบรมภาคปฏิบัติ โดยส่งผู้ช่วยผู้พิพากษาไปฝึกงานกับผู้พิพากษาระดับหัวหน้าคณะในศาล จะเห็นได้ว่า ระบบการคัดเลือกผู้พิพากษากรณีทั่วไป กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกไว้ค่อนข้างต่ำ ทำให้ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าผู้ที่ผ่านการสอบเข้ามาจะมีประสบการณ์และวุฒิภาวะเพียงพอในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ ประกอบกับการเก็บอายุงานเพื่อให้มีคุณสมบัติครบในการสมัครสอบก็ยังมีปัญหาและข้อบกพร่องอยู่ โดยเฉพาะกรณีของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่อาศัยช่องทางของการเป็นทนายความขอแรงในชั้นศาลเพื่อมุ่งเน้นการเก็บจำนวนคดี แต่ไม่ได้ใส่ใจในการทำคดี เมื่อเก็บจำนวนคดีครบหลายคนไม่ได้ประกอบอาชีพต่อเพราะใช้เวลาในการอ่านหนังสือเพื่อเตรียมสอบ ซึ่งหากบุคคลกลุ่มนี้สามารถเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่เข้าไปสู่การพิจารณาและพิพากษาคดีได้[๑๖๔]

๕. สถานการณ์การดำเนินคดีอาญาในชั้นบังคับโทษ

๕.๑ ข้อมูลสถิติการกำหนดโทษและการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

ประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษทางอาญาไว้ ๕ ประเภท ได้แก่[๑๖๕]

(๑) ประหารชีวิต[๑๖๖]

(๒) จำคุก โดยสามารถเลี่ยงโทษจำคุก ได้ ๒ วิธี คือ การใช้กักขัง[๑๖๗] และการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ และกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดนั้นก็ได้[๑๖๘]

(๓) โทษกักขัง[๑๖๙]

(๔) โทษปรับ ซึ่งหากไม่ชำระอาจจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือต้องถูกกักขังแทนค่าปรับได้[๑๗๐] หรือบางกรณีอาจขอทำงานบริการสังคมได้[๑๗๑] และ

---

[๑๖๒]การอบรมกฎหมายของเนติบัณฑิตยสภาจะใช้ผู้พิพากษาหรือผู้พิพากษาที่เกษียณเป็นอาจารย์ผู้บรรยายและใช้แนวทางการตีความกฎหมายตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา.

[๑๖๓]พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการสมัครและการทดสอบความรู้ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา พ.ศ. ๒๕๕๘.

[๑๖๔]ประเด็นเรื่องความล้มเหลวของระบบเก็บคดีของทนายขอแรง โปรดดูรายละเอียดวุฒิ พิทักษ์ธานิน, ปัญหาระบบทนายความขอแรงในคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะ กรณีศาลจังหวัดราชบุรี, รายงานประกอบหลักสูตรอบรมผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น รุ่นที่ ๑๐, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, สิงหาคม ๒๕๕๕.

[๑๖๕]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘.

[๑๖๖]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๙.

[๑๖๗]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๓.

[๑๖๘]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖.

[๑๖๙]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๓, ๒๔, ๒๕ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖.

[๑๗๐]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙.

[๑๗๑]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑/๑.

(๕) โทษริบทรัพย์สิน[๑๗๒]

นอกจากโทษดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประมวลกฎหมายอาญาไทยก็ได้กำหนดเรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัยอีก ๕ ประเภท คือ[๑๗๓] กักกัน[๑๗๔] ห้ามเข้าเขตกำหนด[๑๗๕] เรียกประกันทัณฑ์บน[๑๗๖] คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล[๑๗๗] ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง[๑๗๘]

จากข้อมูลที่ถูกระบุในรายงานประจำปีของสำนักงานศาลยุติธรรม ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่า ประเภทของโทษที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาลงมากที่สุดคือโทษปรับ (ประมาณปีละ ๒๔๐,๐๐๐ – ๒๕๐,๐๐๐ คน) ซึ่งเกินกว่าครึ่งของจำนวนดังกล่าวเป็นการลงโทษปรับอย่างเดียว (ประมาณปีละ ๑๘๐,๐๐๐ คน) ส่วนโทษจำคุกนั้น ศาลชั้นต้นมีแนวโน้มที่จะพิพากษาจำคุกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕ แต่ลดลง ในปี ๒๕๕๖ (จำนวน ๑๐๓,๔๘๔ คน) โดยอัตราโทษจำคุกที่ศาลชั้นต้นกำหนดมากที่สุด คือ จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน (จำนวน ๒๗,๑๙๓ คน) รองลงมาคือจำคุกเกิน ๑ ปี แต่ไม่เกิน ๒ ปี (จำนวน ๒๑,๒๗๔๔ คน) จำคุกเกิน ๖ เดือน แต่ไม่เกิน ๑ ปี (จำนวน ๒๑,๑๔๔ คน) จำคุกเกิน ๒ ปี แต่ไม่เกิน ๓ ปี (จำนวน ๑๔,๐๗๔ คน) จำคุกเกิน ๓ ปี แต่ไม่เกิน ๕ ปี (จำนวน ๑๐,๑๓๖ คน), จำคุกเกิน ๕ ปี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี (จำนวน ๕,๔๗๙ คน) จำคุก ๑๐ ปีขึ้นไป (จำนวน ๓,๓๘๘ คน) และจำคุกตลอดชีวิต (จำนวน ๗๙๓ คน) ตามลำดับ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีผู้ต้องขังที่ถูกพิพากษาให้จำคุกระยะสั้นอยู่จำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อความแออัดของเรือนจำและภาระของรัฐในการดูแลแล้ว ยังส่งผลกระทบในทางลบต่อผู้ต้องขังมากกว่าทางบวก เช่น การเข้าไปปะปนกับนักโทษอื่นในเรือนจำ อาจเกิดพฤติกรรมเลียนแบบหรือถ่ายทอดพฤติกรรมอาชญากรได้ รวมทั้งส่งผลให้เกิดการตีตราทำให้ผู้กระทำความผิดมีประวัติที่ไม่ดีและกลับคืนสู่สังคมได้ยาก ดังนั้น หากมีวิธีจัดการกับความผิดเหล่านี้อย่างเหมาะสม โดยวิธีการลงโทษแบบอื่นที่ไม่ใช่จำคุก ก็จะช่วยลดความแออัดในเรือนจำ และลดผลกระทบทางลบต่อผู้กระทำผิดและเป็นประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูได้มากกว่า

มีข้อสังเกตประการสำคัญ คือ ศาลชั้นต้นมีแนวโน้มที่จะพิพากษาให้รอการลงโทษเพิ่มขึ้น (จำนวน ๓๒๙,๓๗๑ คนในปี ๒๕๕๖) และส่วนใหญ่จะสั่งให้คุมประพฤติ (จำนวน ๑๗๖,๘๘๕ คนในปี ๒๕๕๖) แต่ก็มีจำนวนใกล้เคียงกันกับการไม่สั่งไม่คุมประพฤติ (จำนวน ๑๕๒,๔๘๖ คนในปี ๒๕๕๖) ซึ่งคดีที่มีการใช้มาตรการคุมประพฤติมากที่สุด ในปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๕ ส่วนใหญ่คือคดีจราจรทางบก รองลงมาคือคดียาเสพติด และคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามลำดับ แต่ในปี ๒๕๕๖ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเข้าสู่การคุมประพฤติมากที่สุด[๑๗๙] อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มที่ไม่ดีในเรื่องการทำผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ เนื่องจากผู้ถูกคุมประพฤติมีแนวโน้มที่จะกระทำผิดเงื่อนไขเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก ๑๐,๔๕๓ รายในปี ๒๕๕๑ เป็น ๒๗,๖๖๕ รายในปี ๒๕๕๖[๑๘๐]

---

[๑๗๒]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒, ๓๓, ๓๔, ๓๕.
[๑๗๓]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๙.
[๑๗๔]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๐, ๔๑, ๔๓.
[๑๗๕]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๔, ๔๕.
[๑๗๖]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๖, ๔๗.
[๑๗๗]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๘, ๔๙.
[๑๗๘]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๐.
[๑๗๙]กรมคุมประพฤติ http://www.probation.go.th/, เข้าถึงล่าสุด ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗.
[๑๘๐]กรมคุมประพฤติ http://www.probation.go.th/, เข้าถึงล่าสุด ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗.

การที่ศาลพิพากษารอการลงโทษและให้ใช้มาตรการคุมประพฤติ ซึ่งมีผลดีในการลดผู้กระทำความผิดไม่ให้เข้าสู่เรือนจำได้จำนวนหนึ่ง แต่ภารกิจดังกล่าวจะไปตกหนักอยู่ที่กรมคุมประพฤติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านงานคุมประพฤติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบค่อนข้างมาก ทั้งด้านการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นภารกิจทั้งในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว[๙๘] การคุมประพฤติเด็กและเยาวชน การคุมประพฤติผู้ถูกปล่อยเนื่องจากการพักการโทษและการลดวันต้องโทษ รวมทั้งดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (ระบบบังคับบำบัด) โดยในแต่ละปีมีเรื่องที่เข้าสู่การดำเนินงานของกรมคุมประพฤติรวมกันแล้วมีจำนวนค่อนข้างสูง ซึ่งย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน เนื่องจากทรัพยากรที่จำกัด อย่างไรก็ตาม กรมคุมประพฤติมีการใช้ระบบอาสาสมัครและเครือข่ายในการช่วยดำเนินการ เช่น เครือข่ายยุติธรรมชุมชน อาสาสมัครคุมประพฤติ ซึ่งสามารถช่วยแบ่งเบาภาระงานได้ระดับหนึ่ง

๕.๒ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษและการบังคับโทษ

๕.๒.๑ <u>มาตรการบังคับโทษที่ไม่หลากหลาย</u>

โทษทางอาญาของไทยที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามีอยู่ ๕ ฐานดังที่กล่าวไว้แล้ว ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการพิพากษาลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด จากข้อมูลที่กล่าวไปแสดงให้เห็นว่าศาลจะใช้แก่ผู้กระทำความผิดได้จริงจำกัดอยู่ ๒ ฐาน คือ จำคุก และปรับ ซึ่งการเลือกใช้โทษปรับนั้นมีปัญหา เนื่องจากอัตราโทษปรับไม่สอดคล้องกับค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีประสิทธิภาพในการบังคับต่ำ จึงเป็นเหตุให้ศาลจำเป็นต้องใช้โทษจำคุก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการใช้โทษจำคุกระยะสั้นในจำนวนที่สูงขึ้นด้วย ทั้งที่ในหลายกรณี การกระทำความผิดนั้นไม่ได้มีลักษณะในเชิงอาชญากรรมที่ร้ายแรง การใช้โทษจำคุกทำให้เกิดผลกระทบทั้งต่อผู้ถูกพิพากษาจำคุกที่ต้องสูญเสียเสรีภาพสูญเสียเกียรติยศชื่อเสียงจากการมีตราบาป การสูญเสียโอกาสในการประกอบอาชีพและโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง และทำให้เรือนจำมีจำนวนผู้ต้องขังจำนวนเพิ่มขึ้น รัฐมีต้นทุนสูงในการจัดการ และไม่เกิดผลดีต่อการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกฎหมายไทยได้เปิดช่องให้มีการนำมาตรการคุมประพฤติ[๙๘๒] มาใช้ได้มากขึ้น แต่การคุมประพฤติตามกฎหมายไทยไม่ถือว่าเป็นโทษทางอาญา และในกรณีทั่วไปสามารถใช้ได้เฉพาะในกรอบของการรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษเท่านั้น

๕.๒.๒ <u>ปัญหาความเหมาะสมของโทษปรับ</u>

โทษปรับก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค กล่าวคือ หากผู้ต้องโทษมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน คนที่มีฐานะยากจนไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับ จำต้องยอมเสียอิสรภาพถูกกักขังแทนค่าปรับ[๙๘๓] แม้ปัจจุบันจะมีทางเลือกเพิ่มเติมในการบริการสังคมหรือการทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ แต่การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร[๙๘๔] ดังกรณีตัวอย่างที่พนักงานเก็บขยะของกรุงเทพมหานคร

[๙๘๑]ประมาณกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖.

[๙๘๒]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖.

[๙๘๓]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙.

[๙๘๔]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐/๑.

รายหนึ่ง ที่ถูกดำเนินคดีฐานประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำนำภาพยนตร์ ซึ่งเป็นแผ่นวีซีดีภาพยนตร์ตามความผิดพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดีทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง[๑๘๕] รับโทษตามมาตรา ๗๙ ที่กำหนดให้ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ ๒๐๐,๐๐๐ บาทถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท[๑๘๖] กรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการบังคับโทษปรับ ในบางกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษปรับไว้ในจำนวนที่สูง จึงไม่สามารถใช้ช่องทางในการขอทำงานบริการสังคมได้เหมือนกับกรณีอื่น ทำให้ผู้ถูกบังคับโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระต้องยอมถูกกักขังแทนค่าปรับ หรือไม่ก็ต้องไปกู้ยืมเงินมาชำระ

๕.๒.๓ ข้อจำกัดในการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย

แม้วิธีการเพื่อความปลอดภัยจะมีข้อดีในฐานะที่เป็นมาตรการป้องกันผู้ที่มีสภาพที่จะก่ออันตราย ไม่ให้ก่ออันตรายขึ้นได้ หรือไม่ไปกระทำผิดซ้ำ ซึ่งเป็นมาตรการที่อาจกระทำได้ทั้งก่อนและหลังการพิจารณาโทษของผู้กระทำความผิด และวิธีการเพื่อความปลอดภัยบางอย่างก็สามารถที่จะช่วยฟื้นฟูและ ปรับเปลี่ยนพฤตินิสัยของผู้กระทำความผิดได้ โดยเป็นการให้โอกาสผู้กระทำผิดมีโอกาสแก้ตัวและคืนสู่สังคมได้ง่ายกว่าเอาไปขังไว้ในเรือนจำ ทั้งยังเป็นมาตรการที่ช่วยผันคดีออกนอกศาล และลดผู้ต้องขังในเรือนจำได้อีกด้วย อย่างไรก็ดี วิธีการเพื่อความปลอดภัยยังมีข้อเสียและอุปสรรค กล่าวคือ ยังไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการติดตามผลความประพฤติของผู้กระทำความผิดระหว่างอยู่ในกระบวนการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่น่าจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ เช่น ตำรวจ อัยการ และคุมประพฤติ ก็มีภารกิจงานที่มาก มีจำนวนบุคลากร และงบประมาณที่จำกัดในการที่จะเข้าไปดูแล อีกทั้งการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของผู้กระทำความผิดยังไม่เป็นระบบ จึงไม่สามารถนำข้อมูลประวัติดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาความเหมาะสมในการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๑๘๗] ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ศาลจึงไม่ค่อยอนุญาตให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยมากนัก[๑๘๘]

๕.๒.๔ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางกำหนดโทษในชั้นศาล

การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิดและเหมาะสมกับจำเลยแต่ละคนนั้นเป็นเป้าหมายสำคัญของการกำหนดโทษ ในทางปฏิบัติของศาลไทยนั้น การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษไม่ได้มีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่มีรายละเอียดชัดเจนในการพิจารณาเพื่อกำหนดโทษแก่จำเลยเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว มีเพียงแนวทางการกำหนดโทษภายในของแต่ละศาลที่เรียกว่า "ยี่ต๊อก" เพื่อใช้เป็นแนวการกำหนดโทษในการกระทำความผิดที่มีลักษณะเดียวกันให้มีการกำหนดโทษที่ใกล้เคียงกัน

---

[๑๘๕]มาตรา ๓๘ ห้ามผู้ใดประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายภาพยนตร์โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทน เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน.

[๑๘๖]เดลินิวส์, http://www.dailynews.co.th/crime/280584.

[๑๘๗]คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, "โครงการติดตาม ประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๐" ,สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๐.

[๑๘๘]คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, อ้างแล้ว.

หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นเกณฑ์ที่จำกัดพอสมควร และขาดมิติอื่นๆ ในการพิจารณา โดยเฉพาะมิติด้านอาชญาวิทยาและการแก้ไขฟื้นฟู จึงอาจทำให้การกำหนดโทษไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ

๕.๒.๕ ข้อจำกัดด้านการคำนึงถึงภูมิหลังของผู้กระทำความผิด

การกำหนดโทษมักไม่ได้คำนึงถึงภูมิหลังของผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง ทำให้การกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับผู้กระทำผิด ทั้งนี้เป็นผลมาจากศาลไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด เนื่องจากพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการไม่ได้ให้ความสำคัญในการรวบรวมข้อมูลผู้กระทำความผิดและนำเสนอต่อศาล และแม้บางกรณีจะมีการนำรายงานการสืบเสาะของพนักงานคุมประพฤติมาประกอบการพิจารณาอยู่บ้าง แต่ยังไม่เป็นที่กว้างขวางเท่าที่ควร เพราะมักจะใช้ในกรณีที่ศาลอาจรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้เท่านั้น

๕.๓ ข้อมูลสถิติผู้ต้องขังในระบบราชทัณฑ์ไทย

๕.๓.๑ อัตราส่วนผู้ต้องขังต่อประชากร

จากข้อมูลปี ๒๕๕๖ ประเทศไทยมีผู้ต้องขังในสถานที่คุมขังของกรมราชทัณฑ์คิดเป็น ๓๙๘ คนต่อประชากร ๑ แสนคน ซึ่งสูงเป็นอันดับที่ ๒๑ ของโลก และเป็น ๑ ใน ๘ ประเทศของโลกที่มีจำนวนผู้ต้องขังมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน รัสเซีย บราซิล อินเดีย เม็กซิโก และอิหร่าน

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเทศในภูมิภาคอาเซียน ประเทศไทยถือได้ว่า มีจำนวนผู้ต้องขังและอัตราส่วนผู้ต้องขังต่อประชากรมากที่สุดในภูมิภาค[๙๘] และจำนวนผู้ต้องขังในระบบราชทัณฑ์ไทยมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยปัจจุบันมีผู้ต้องขังทั่วประเทศรวมทั้งสิ้นสูงถึง ๓๒๖,๔๑๖ ราย[๙๙] ซึ่งถือว่าสูงสุดเป็นประวัติการณ์ ในจำนวนนี้มีนักโทษเด็ดขาดจำนวน ๒๕๓,๖๑๑ ราย คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๗๗.๗๐ ของผู้ต้องขังทั้งหมด และมีผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีจำนวน ๖๗,๓๖๘ ราย คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๒๐.๖๔ ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด หากเทียบเป็นอัตราส่วนผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีกับนักโทษเด็ดขาดจะเท่ากับ ๑ : ๓ โดยประมาณ

๕.๓.๒ ประเภทความผิดผู้ต้องขัง

นักโทษเด็ดขาดที่อยู่ในเรือนจำ ส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังในความผิดตาม พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งมีจำนวนที่สูงมากในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (๑๗๒,๗๑๓ คน) รองลงมาเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ (๒๒,๖๙๒ คน) ความผิดต่อร่างกาย (๒๑,๘๕๑ คน) ความผิดต่อชีวิต (๑๙,๓๑๔ คน) ความผิดเกี่ยวกับเพศ (๕,๖๘๕ คน) ความผิดเกี่ยวกับการก่อภยันตรายต่อประชาชน (๒,๐๔๘ คน) และความผิดอื่นๆ (๑,๕๖๘ คน) ตามลำดับ[๙๙]

---

[๙๘]นพพล อาชามา, รายงานข่าวเชิงสืบสวน ฉายไฟแดนสนธยา (๒) : คุกไทยแออัดอันดับ ๖ ของโลก สาเหตุและการแก้ไข, อ้างถึงรายงานจำนวนประชากรผู้ต้องขังในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (เดือนตุลาคม ๒๕๕๖) โดยศูนย์ศึกษาเรือนจำนานาชาติ (ICPS) http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/les/resources/downloads/wppl__10.pdf.

[๙๙]กรมราชทัณฑ์ สำรวจเมื่อ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘.

[๙๙]กรมราชทัณฑ์ (ข้อมูลปี ๒๕๕๗ เป็นข้อมูลถึง ๑ พ.ย. ๒๕๕๗).

๕.๓.๓ ความจุของเรือนจำและการระบายผู้ต้องขังออกจากเรือนจำ

ประเทศไทยมีเรือนจำทั่วประเทศทั้งสิ้น ๑๔๓ แห่ง เมื่อรวมความจุของเรือนจำรวมทุกแห่งแล้วสามารถจุผู้ต้องขังได้ ๑๐๙,๐๘๗ ราย ดังนั้น ปัจจุบันผู้ต้องขังจึงเกินความจุของเรือนจำอยู่ราว ๒๑๗,๓๒๙ ราย การมีจำนวนผู้ต้องขังจนเกินความจุเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ การแก้ไขฟื้นฟูและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเฉพาะรายเป็นไปได้ยาก นักโทษมีพื้นที่น้อย กระทบกระทั่งกันได้ง่าย ทำให้นักโทษบางส่วนพยายามหลบหนี รัฐมีต้นทุนในการบริหารจัดการซึ่งต้องจ่ายงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ค่าอาหารและดำรงชีพแก่ผู้ต้องขังวันละ ๓๒ บาทต่อคน การดูแลไม่ทั่วถึง เนื่องจากบุคคลากรของราชทัณฑ์มีจำนวนทั้งหมดประมาณ ๑๒,๔๑๕ (รวมข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ)[๙๙๒] เมื่อเทียบอัตราส่วนแล้วเจ้าหน้าที่หนึ่งนายต้องดูแลผู้ต้องขัง ๒๔ รายโดยประมาณ

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ คือ ปัญหาอาชญากรรมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะคดียาเสพติด ข้อจำกัดในการใช้มาตรการทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางอาญา มาตรการลงโทษไม่หลากหลาย และการลงโทษมักไม่ให้ความสำคัญกับข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งส่งผลต่อการกลั่นกรองผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำ การมีผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีสูงถึงร้อยละ ๒๐.๖๔ ของผู้ต้องขังทั้งหมด การมีจำนวนผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุกระยะสั้นในเรือนจำในจำนวนที่สูง จากข้อมูลวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗[๙๙๓] พบว่า มีจำนวนนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษจำคุกระยะสั้น ในอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี รวมกันแล้วมีจำนวนถึง ๕๑,๗๒๘ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๒.๘๙ ของนักโทษเด็ดขาดทั้งหมด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาก็มีความพยายามในการระบายผู้ต้องขังออกจากเรือนจำ โดยใช้มาตรการต่างๆ เพื่อบรรเทาความแออัดของเรือนจำ ได้แก่ *การลดวันต้องโทษจำคุก*[๙๙๔] ซึ่งจำนวนนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการลดวันต้องโทษมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ มีจำนวนผู้ได้รับการลดวันต้องโทษและถูกปล่อยคุมประพฤติจำนวน ๓๑,๕๒๔ ราย และผู้ได้รับการลดโทษและถูกปล่อยคุมประพฤติ ส่วนใหญ่ผ่านการคุมประพฤติไปด้วยดี มีเพียงราวร้อยละ ๓ เท่านั้นที่ผิดเงื่อนไข[๙๙๕] *การพักการลงโทษ*[๙๙๖] จำนวนนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีผู้ถูกปล่อยตัวเพราะการพักการลงโทษรวมทุกกรณีแล้วมีจำนวน ๘,๘๘๑ ราย และส่วนใหญ่จะผ่านการคุมประพฤติไปด้วยดี มีเพียงประมาณร้อยละ ๑.๕ เท่านั้นที่ผิดเงื่อนไข[๙๙๗] *การขอพระราชทานอภัยโทษ*[๙๙๘] มี ๒ ประเภท คือการพระราชทานอภัยโทษเฉพาะราย[๙๙๙] และการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยการตราพระราชกฤษฎีกา[๒๐๐] ซึ่งมักมีขึ้นในวโรกาสมหามงคลต่างๆ เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ การใช้กระบวนการพระราชทานอภัยโทษ

---

[๙๙๒]กรมราชทัณฑ์, รายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖.

[๙๙๓]กรมราชทัณฑ์ สำรวจล่าสุด ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

[๙๙๔]พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๓๒ และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความใน มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๙๓ – ๙๖.

[๙๙๕]ศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม.

[๙๙๖]กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความใน มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๙๑, ๙๓ – ๙๖.

[๙๙๗]ศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม.

[๙๙๘]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ.

[๙๙๙]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๕๙ – ๒๖๑.

[๒๐๐]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ.

ในกรณีนี้ถือเป็นกลไกหลักที่นำมาใช้แก้ปัญหาความแออัดในเรือนจำ โดยมีการประเมินว่า การอภัยโทษครั้งหนึ่งจะช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังได้ราว ๒๕,๐๐๐ – ๓๐,๐๐๐ คน[๒๐๐] ล่าสุดพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๘ (ในโอกาสพระราชพิธีฉลองพระชนมายุ ๕ รอบ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ ของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี) มีผู้ต้องโทษเด็ดขาดที่เข้าข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวออกมาจำนวน ๓๘,๐๐๐ คน[๒๐๒] อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของการอภัยโทษที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษฯ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมบางประการ โดยเฉพาะการกำหนดข้อยกเว้นสำหรับความผิดบางประเภทที่จะไม่ได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ เนื่องจากเหตุผลด้านนิตินโยบาย โดยไม่คำนึงถึงการกลับตัวหรือผลในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เช่น การกำหนดให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกินแปดปี หรือจำคุกตลอดชีวิต ในความผิดฐานผลิต นำเข้าหรือส่งออกหรือผลิต นำเข้าหรือส่งออกเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ไม่อยู่ในข่ายได้รับพระราชทานอภัยโทษ[๒๐๓] เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอีกมาตรการหนึ่งคือ *การจำคุกโดยไม่ใช้เรือนจำ*[๒๐๔] ซึ่งเป็นแนวทางที่ใกล้เคียงกับการพักการลงโทษ แต่มีจุดต่างกับการพักการลงโทษตรงที่การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ คือ การปล่อยตัวผู้ต้องโทษออกจากเรือนจำมาอยู่ในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำที่เรียกว่า “สถานที่ขัง” ในขณะที่การพักการลงโทษจะปล่อยตัวผู้ต้องโทษออกจากเรือนจำให้ไปอยู่ในสังคมภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ ดังนี้ ในทางปฏิบัติจึงอาจจะทำให้มีการใช้สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำตามมาตรา ๘๒/๒ น้อยมาก เนื่องจากการพักการลงโทษย่อมเป็นคุณกับผู้ต้องโทษมากกว่าการนำมาจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ[๒๐๕]

๕.๓.๔ <u>การกระทำความผิดซ้ำ</u>

๕.๓.๔.๑ การกระทำความผิดซ้ำของผู้เคยต้องโทษ

การกระทำผิดซ้ำของผู้เคยต้องโทษใน พบว่าจำนวนผู้ที่กระทำความผิดมากกว่า ๑ ครั้งขึ้นไป ในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๕๖ มีผู้กระทำผิดมากกว่า ๑ ครั้งขึ้นไปรวมกันแล้วเท่ากับ ๔๕,๓๑๒ ราย คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๑๗.๘๖ ของจำนวนนักโทษเด็ดขาดทั้งหมด (๒๕๓,๖๑๑ ราย) โดยประเภทความผิดที่มีการกระทำผิดซ้ำมากที่สุด ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด รองลงมา คือ ความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ความผิดต่อชีวิต และความผิดเกี่ยวกับเพศ[๒๐๖] สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ”[๒๐๗] พบว่า ส่วนใหญ่ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำเกิน ๓ ครั้ง เกิดจากตนเอง การไม่ยอมรับ

---

[๒๐๐]นพพล อาชามาส, ฉายไฟแดนสนธยา(2) : คุกไทยแออัดอันดับ 6 ของโลก สาเหตุและการแก้ไข, ประชาไท http://www.prachatai.com/journal/2014/03/52366.

[๒๐๒]สำนักข่าวไทย, http://www.tnamcot.com/152563.

[๒๐๓]พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๒ (๑).

[๒๐๔]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๙/๒.

[๒๐๕]ฐิติมา ประเสริฐ, การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

[๒๐๖]กรมราชทัณฑ์ เข้าถึง พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

[๒๐๗]เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำทั้งในกลุ่มที่กระทำผิดซ้ำในคดีเดิม กระทำผิดซ้ำในความผิดที่รุนแรงขึ้น และกระทำผิดซ้ำในหลากหลายคดี โดยได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานสถิติผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำของกองสังคมสงเคราะห์ ที่ได้รับรายงานจากเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ในปีพ.ศ. ๒๕๕๕ นำมาประมวลผลจำนวน ๑๒,๗๗๘ ราย.

ของสังคม และเพื่อนตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่เป็นสาเหตุส่งผลให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำพบว่า ปัจจัยด้านการผูกมัด[๒๐๘] และด้านความเชื่อ[๒๐๙] มีผลอยู่ในระดับสูงมาก ส่วนปัจจัยด้านความผูกพัน[๒๑๐] การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ในสังคม[๒๑๑] และการเรียนรู้ทางสังคมในเรือนจำ[๒๑๒] อยู่ในระดับปานกลาง

๕.๓.๔.๒ การกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน

การกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ เด็กและเยาวชนมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดซ้ำลดลง แต่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ (๗,๔๙๐ คดี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖) โดยฐานความผิดที่มีการกระทำผิดซ้ำมากที่สุด ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ คือ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ เป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

๕.๓.๔.๓ การกระทำความผิดซ้ำของผู้เคยถูกคุมประพฤติ

การกระทำผิดซ้ำของผู้เคยถูกคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่อยู่ในระบบควบคุมหลัก (Control Institution) จึงทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลไปตรวจสอบที่กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ ทำให้ไม่สามารถจัดทำอัตราการกระทำผิดซ้ำได้ มีเพียงข้อมูลจากรายงานการวิจัยของกรมคุมประพฤติตามตารางข้างต้น โดยแสดงให้เห็นว่า นับจากปี พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๖

---

[๒๐๘]ปัจจัยด้านการผูกมัด (Commitment) หมายถึง การผูกมัดกับการดำเนินชีวิตตามทำนองคลองธรรมของสังคม การได้ศึกษาเล่าเรียน มีอาชีพ ประสบความสำเร็จในชีวิต ทำให้คนไม่อยากทำผิด มีส่วนอย่างมากต่อการกระทำผิดซ้ำ โดยเฉพาะการขาดโอกาสทางการศึกษามีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้ก้าวสู่การกระทำผิด เพราะไม่มีโอกาสประสบความสำเร็จในการทำงานเหมือนคนอื่นในระดับมาก สะท้อนให้เห็นว่าผู้ต้องขังที่กระทำผิดซ้ำส่วนใหญ่จบการศึกษาเพียงระดับประถมถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งถือว่ามีการศึกษาระดับต่ำ และมักไม่ประสบความสำเร็จทางการศึกษา ไม่ให้ความสำคัญกับการเรียน การหางานที่มั่นคงทำจึงเป็นเรื่องยาก เมื่อก้าวเข้าสู่วงจรของการกระทำผิดและต้องเข้ามารับโทษในเรือนจำแม้เพียงระยะเวลาสั้นๆ ก็นำไปสู่การตีตราว่าเคยเข้าคุก เมื่อพ้นโทษออกไปยิ่งทำให้โอกาสในการหางานทำยากยิ่งขึ้น จึงเห็นว่าไม่ได้รับโอกาสที่จะเข้าทำงานในสถานประกอบการเพราะมีประวัติเคยต้องโทษ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก และการที่เคยมีประวัติกระทำผิด ทำให้ตำรวจเพ่งเล็ง และจ้องจับผิดเมื่อพ้นโทษออกมาในระดับมาก.

[๒๐๙]ปัจจัยด้านความเชื่อ (Belief) ต่อค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคม มีส่วนอย่างมากต่อการกระทำผิดซ้ำ ผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีความเชื่อว่ายิ่งมีเงินมากครอบครัวจะมีความสุขมากขึ้นเท่านั้น ในระดับมาก และไม่อยากกระทำผิดซ้ำอีก แต่ที่ทำไปเพื่อความอยู่รอดในสังคม ไม่มีทางเลือกอื่นในระดับมาก แต่มีความรู้สึกโกรธแค้นสังคมเพราะการถูกปิดกั้นโอกาสที่ควรได้รับจากสังคมในระดับปานกลาง เพราะเห็นว่าตนเองมีส่วนสำคัญที่สุดกับการกลับไปกระทำผิดซ้ำ.

[๒๑๐]ปัจจัยด้านความผูกพันและความรักต่อคนในครอบครัว มีส่วนผลักดันให้กระทำผิดระดับปานกลาง เพราะส่วนใหญ่ผู้ต้องขังมีความรักและความผูกพันต่อครอบครัว และเห็นว่าการกระทำผิดของตนเองทำให้คนที่ตนเองรักรู้สึกเสียใจและผิดหวังในระดับมากที่สุด มองว่าการถูกจำคุกหลายครั้งทำให้ครอบครัวและคนใกล้ชิดต้องอับอายในระดับปานกลาง รู้สึกว่าความรักและความห่วงใยจากคนในครอบครัวลดน้อยลงทุกครั้งที่ต้องถูกจำคุกในระดับปานกลาง.

[๒๑๑]ปัจจัยด้านการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆในสังคม (Involvement) มีส่วนผลักดันให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำในระดับปานกลาง เพราะส่วนใหญ่ผู้ต้องขังมักช่วยเหลือและทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นเสมอในระดับมาก และมีความรู้สึกแปลกแยกจากคนอื่นๆ ทำให้ไม่อยากพบหรือพูดคุยกับคนอื่นในระดับปานกลาง และทุกครั้งที่พ้นโทษออกไปอยู่ภายนอกไม่ได้เห็นว่าการอยู่ร่วมกับเพื่อนที่เคยถูกจำคุกด้วยกัน ทำให้รู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากกว่าอยู่กับคนอื่นในระดับน้อย.

[๒๑๒]ปัจจัยด้านการเรียนรู้ทางสังคมในเรือนจำ (Social Learning in Prison) หมายถึงการเรียนรู้พฤติกรรมอาชญากรระหว่างต้องโทษในเรือนจำส่งผลต่อการกระทำผิดซ้ำในระดับปานกลาง โดยมีประเด็นสำคัญคือ เมื่อเข้ามาอยู่ในเรือนจำรู้สึกว่าไม่ได้น่ากลัวอย่างที่คิดไว้ในระดับปานกลาง เพราะการเข้าออกเรือนจำหลายครั้งอาจทำให้ความรู้สึกเครียดหรือวิตกกังวลกับสภาพแวดล้อมในเรือนจำลดลง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้เทคนิคและวิธีการกระทำผิดเป็นสิ่งที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในเรือนจำอยู่ในระดับปานกลาง ยิ่งระยะเวลาในการจำคุกนาน โอกาสที่จะกลับไปกระทำผิดซ้ำยิ่งมากขึ้นเท่านั้นในระดับปานกลาง.

ผู้พ้นการคุมประพฤติมีแนวโน้มอัตราการกระทำความผิดซ้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ ๑๒.๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นร้อยละ ๒๖.๖๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖[๒๑๔] โดยผู้พ้นการคุมความประพฤติที่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำส่วนใหญ่กระทำผิดซ้ำในฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ รองลงมาเป็นความผิดต่อชีวิตและร่างกาย และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามลำดับ และผู้พ้นการคุมความประพฤติส่วนใหญ่กระทำผิดซ้ำในคดีใหม่[๒๑๕]

๕.๔ สภาพปัญหาการบังคับโทษจำคุกและระบบงานราชทัณฑ์

เมื่อบุคคลใดถูกศาลพิพากษาลงโทษและคดีถึงที่สุดแล้ว หากเป็นโทษประหารชีวิต และโทษจำคุก บุคคลเหล่านั้นก็จะถูกส่งตัวมาคุมขังไว้ที่เรือนจำเพื่อบังคับโทษ ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม โดยมีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙[๒๑๖] ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายบังคับโทษจำคุกฉบับที่เป็นหลักและใช้งานมาถึงปัจจุบันกำหนดแนวในการดำเนินการไว้

สำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ แยกเป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนการรับตัว การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ และการปล่อยตัว ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดไว้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) แต่ยังมีกฎหมายบางข้อที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสากลดังกล่าว และบางเรื่องเป็นปัญหาทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลมาจากจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำที่เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะผู้ต้องขังในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด โดยเฉพาะนักโทษเด็ดขาดมีจำนวนราวครึ่งหนึ่งของนักโทษเด็ดขาดทั้งหมด การที่ผู้ต้องขังคดียาเสพติดในเรือนจำเพิ่มสูงขึ้น ส่วนหนึ่งอาจมาจากกฎหมายยาเสพติดที่กำหนดโทษจำคุกที่สูงกว่าความผิดบางฐาน เช่น ครอบครองยาเสพติดเพื่อจำหน่าย ตามกฎหมายจะพิจารณาที่จำนวนยา ถ้าหากมียามากกว่า ๕ เม็ดก็ถือได้ว่าเป็นการครอบครองเพื่อจำหน่ายแล้ว ซึ่งนำไปสู่การจำคุกเพียงอย่างเดียว ทั้งที่บางคนเพียงแค่เสพ แต่ครอบครองเอาไว้ ส่วนนี้จึงเป็นปัญหาเรื่องโครงสร้างของกฎหมายยาเสพติด กล่าวโดยสรุปปัญหาและอุปสรรคของการบังคับโทษจำคุกและระบบราชทัณฑ์ในประเทศไทย มีดังนี้ คือ[๒๑๗]

---

[214]ศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ปี พ.ศ. ๒๕๕๗.

[215]การประเมินผลสัมฤทธิ์การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓.

[216]นอกจากนั้นยังมี กฎกระทรวงฯ ประกาศกระทรวงฯ คำสั่งอธิบดีกรมราชทัณฑ์ หนังสือเวียนฯ ระเบียบกรมราชทัณฑ์อีกหลายฉบับ.

[217]สังเคราะห์จากงานวิจัยดังนี้

1) คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาสถานการณ์ปัญหาและพัฒนารูปแบบแนวทางของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๔

2) อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ, ปัญหาความไม่เสมอภาค ในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ, กรุงเทพฯ: ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง, ๒๕๕๐

3) เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ รายงานการรับฟังความคิดเห็นสำหรับการปฏิรูประบบงานราชทัณฑ์, สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๔

4) วิทยา สุริยะวงค์, การปฏิรูปงานราชทัณฑ์ไทยในมิติทางกฎหมาย, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่น ๑๖ วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๕.

๕.๔.๑ ปัญหาระบบกฎหมายบังคับโทษของไทย

การที่ไม่มีกฎหมายบังคับโทษที่เป็นระบบ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การบังคับโทษจำคุกขาดประสิทธิภาพไปด้วย เพราะกฎหมายบังคับโทษของไทยกระจัดกระจายอยู่ในหลายส่วน และมีสาระสำคัญที่ต่างมุ่งไปในทางการบริหารจัดการงานราชทัณฑ์มากกว่ากฎหมายบังคับโทษจำคุก ในประเทศไทยขาดการกำหนดภารกิจและเป้าหมายที่ชัดเจน ไม่มีข้อความที่แสดงถึงบทบาทและแนวทางที่เป็นวิสัยทัศน์ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานบังคับโทษ ขาดสาระสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ เพราะเนื้อหาสาระของกฎหมายโดยรวมยังไม่มุ่งเน้นหรือแสดงให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับการบังคับโทษที่ต้องการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เช่น ไม่ชัดเจนในเรื่องการศึกษา การอบรม แผนในการบังคับโทษกลุ่ม และแผนบังคับโทษเฉพาะราย

๕.๔.๒ ปัญหาการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ

พบว่ามีปัญหาและข้อจำกัด ดังนี้

๕.๔.๒.๑ ปัญหาในขั้นตอนการรับตัว

ในทางปฏิบัติการจำแนกผู้ต้องขังในแต่ละเรือนจำหรือทัณฑสถาน ยังไม่สามารถดำเนินการได้จริงตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการแยกผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาออกจากนักโทษเด็ดขาด ซึ่งในทางปฏิบัติใช้วิธีการแยกแดนออกจากกัน และหากยังแยกแดนไม่ได้ใช้วิธีแยกเรือนนอนออกจากกัน ในหลายกรณีเรือนจำพิเศษที่ควรจะใช้คุมขังเฉพาะผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีได้กลายเป็นที่คุมขังนักโทษเด็ดขาดในคดีถึงที่สุดไปด้วย[๒๑๘] ดังนั้น ในทางปฏิบัติผู้ต้องขังกลุ่มต่างๆ แม้ได้ผ่านการจำแนกประเภทแล้วหากต้องใช้ชีวิตอยู่ร่วมกัน ทำให้ผู้ต้องขังมีการเลียนแบบพฤติกรรมซึ่งกันและกัน

การจำแนกประเภทของนักโทษ ยังไม่สามารถแยกแยะผู้ต้องขังที่เป็นอาชญากรโดยสันดานหรือผู้ที่บริสุทธิ์พลั้งพลาดออกจากกันได้ เพราะระบบการประเมินผู้ต้องขังในทางกฎหมายยังไม่ชัดเจนและขาดการดำเนินการตามหลักวิชาการประเมิน ในประเทศไทยยังไม่มีการแยกผู้ต้องขังต่างชั้นไว้ในเรือนจำต่างกันหรือแดนขังหรือเรือนนอนที่ต่างกัน ซึ่งหลักการแยกผู้ต้องขังนั้นจะคำนึงถึงประเภทความผิด เพศ อายุ และระดับของความเป็นอาชญากร มิใช่การแยกโดยอาศัยเกณฑ์เกี่ยวกับชั้นของผู้ต้องขัง ดังที่ปรากฏตามมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่กำหนดให้ต้องจำแนกตามเพศชาย หญิง โดยแยกเรือนจำหรือแยกแดน อายุ ประวัติการกระทำความผิด เหตุผลในการต้องโทษ และความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขผู้ถูกคุมขังระหว่างคดีต้องแยกจากนักโทษเด็ดขาด นักโทษคดีแพ่งต้องแยกกับนักโทษคดีอาญา นักโทษเยาวชนต้องแยกจากนักโทษผู้ใหญ่[๒๑๙] ในเรื่องนี้เรือนจำในประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำได้

นอกจากนี้ข้อจำกัดเรื่องบุคลากร และการขาดข้อมูลเกี่ยวกับนักโทษเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถจำแนกประเภทนักโทษได้อย่างเหมาะสม ข้อมูลที่กรมราชทัณฑ์ได้รับจากศาลส่วนใหญ่มีเพียงหมายขังเท่านั้น ไม่มีแม้กระทั่งคำพิพากษาที่แสดงว่านักโทษได้กระทำความผิดมาอย่างไร มีพฤติกรรมในการกระทำผิดอย่างไร ซึ่งเรื่องนี้หากศาลมีการส่งคำพิพากษาหรือข้อมูลสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวกับนักโทษไปให้กรมราชทัณฑ์ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

---

[218]นพพล อาชามาส, อ้างแล้ว.

[219]มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ ๘.

๕.๔.๒.๒ ปัญหาด้านสิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขัง

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ ยกเว้นบางเรื่อง ได้แก่

(๑) ความเชื่อและการนับถือศาสนา[๒๒๐]

ไม่มีกำหนดไว้ชัดแจ้งในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ แต่ในทางปฏิบัติเรือนจำพยายามจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้ เช่น การจัดสถานที่ให้ประกอบพิธีกรรมต่างๆ ตามความเชื่อทางศาสนา ในบางโอกาสผู้นำทางศาสนาอาจจะเข้ามาเยี่ยมผู้ต้องขังได้ด้วย

(๒) วินัยและการลงทัณฑ์[๒๒๐]

การลงทัณฑ์บางประการ เช่น การเฆี่ยน การขังห้องมืด ซึ่งขัดต่อมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ[๒๒๒] แม้ในทางปฏิบัติจะไม่ได้กระทำแล้ว แต่ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมายจึงสมควรยกเลิกบทบัญญัตินี้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ตามกฎหมายปัจจุบันยังมิได้มีการแยกโทษวินัยร้ายแรงออกจากโทษไม่ร้ายแรงให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องได้ง่าย[๒๒๓] จึงสมควรแก้ไขให้ชัดเจน

(๓) การใช้เครื่องพันธนาการ

แม้ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙[๒๒๔] จะค่อนข้างสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ[๒๒๕] แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ก็ใช้เครื่องพันธนาการผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การให้จำตรวนไว้ก่อนเสมอ และการใช้ตรวนในที่สาธารณะอาจทำให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง[๒๒๖] และการใส่โซ่ตรวนเมื่อผู้ต้องขังปรากฏตัวต่อศาลเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ[๒๒๗] อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เคยชี้แจงในเรื่องนี้ว่า[๒๒๘] เป็นความต้องการของศาลเพราะเคยมีกรณีที่ผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาได้ทำร้ายผู้พิพากษา หรือพยายามหลบหนี เพราะในศาลไม่ให้มีอาวุธ ตำรวจที่คุมตัวผู้ต้องขังไม่สามารถพกอาวุธได้หากไม่มีตรวนจะวิ่งตามไม่ทัน โซ่ตรวนจึงเป็นวิธีปฏิบัติภายในกระบวนการของศาล

(๔) การจำแนกผู้ต้องขัง

โดยเฉพาะคนวิกลจริต หรือคนที่มีโรคภัยต่างๆ ออกจากคนธรรมดา ยังไม่มีการกำหนดที่ชัดเจนนัก ดังจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการบังคับตรวจสุขภาพนักโทษก่อนจำคุกยังไม่ได้ระบุให้ชัดเจนอันเป็นผลให้นักโทษที่ไม่ปกติอาจอยู่รวมกับนักโทษปกติได้และอาจเป็นความเสี่ยงภัยต่อชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังได้

---

[๒๒๐]กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ ๔๑, ๔๒.

[๒๒๑]พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๓๑, ๓๒, ๓๕ และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความใน มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๙๙ – ๑๑๙.

[๒๒๒]กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ ๓๑.

[๒๒๓]สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุลและคณะ, อ้างแล้ว.

[๒๒๔]พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๑๔ และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความใน มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๒๘, ๒๙.

[๒๒๕]กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ ๓๓, ๓๔.

[๒๒๖]อภิรดี โพธิ์พร้อม, อ้างแล้ว.

[๒๒๗]กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ ๓๓ (ก).

[๒๒๘]นพพล อาชามาส, ฉายไฟแดนสนธยา (1) : แนวคิดลงโทษ-แก้ไข และ 'สิทธิมนุษยชน' ในราชทัณฑ์, ประชาไท http://www.prachatai.com/journal/2014/03/52308.

(๕) สิทธิประโยชน์ของผู้ต้องขัง

การให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ต้องขังยังมีความสับสนว่าควรให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ต้องขังที่ประพฤติตนดี หรือตามเกณฑ์ด้านระยะเวลา โดยพบว่าการเลื่อนชั้นของผู้ต้องขังในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติใช้หลักเกณฑ์ในด้านระยะเวลาในการจำคุกเป็นหลักเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการพักการลงโทษเร็วขึ้น มากกว่าเป็นการให้รางวัลเพื่อจูงใจให้ผู้ต้องขังประพฤติตนดี ซึ่งจะพบว่าการเลื่อนชั้นของผู้ต้องขังทำได้ง่ายเกินไป และยังไม่เพียงพอที่จะเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ต้องขังมีความประพฤติเหมาะสมที่จะได้รับรางวัลเพียงแต่ไม่เคยทำผิดวินัย

(๖) การทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ

การห้ามนักโทษเด็ดขาดในลักษณะความผิดบางประเภทไม่ให้ออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ[๒๒๙] เป็นการไม่ให้โอกาสผู้กระทำผิด และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งไม่เป็นผลดีต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

๕.๔.๒.๓ ปัญหาด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

การที่มีผู้กระทำผิดซ้ำในอัตราที่เพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการมีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำที่ราชทัณฑ์ต้องดูแลจำนวนมาก แต่สถานที่และบุคลากรมีจำกัด โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ด้านการแก้ไขฟื้นฟูที่มีอยู่จำนวนน้อยมาก แต่ละเรือนจำ/ทัณฑสถานยังขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในแต่ละโปรแกรม ในสภาพเช่นนี้จึงทำให้การฟื้นฟูรายบุคคล (Individualization of Treatment) เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ[๒๓๐] และระบบการจำแนกผู้ต้องหาที่ขาดประสิทธิภาพดังที่กล่าวถึงรายละเอียดไปแล้วในขั้นตอนการรับตัว ซึ่งส่งผลให้ผู้กระทำความผิดในระดับต่างๆ อยู่ปะปนกัน ทำให้เกิดการเรียนรู้และถ่ายทอดพฤติกรรมกัน นอกจากนี้การเรียนรู้และฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังหลายอย่างที่มีในเรือนจำ ผู้ต้องขังไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เมื่อพ้นโทษได้ ผู้ต้องขังขาดทักษะการใช้ชีวิต การอยู่ในคุกนานๆ จะถูกวัฒนธรรมคุกครอบงำ ดังนั้น หากช่วงพ้นโทษไม่มีการละลายพฤติกรรมคุกก่อนปล่อยออกสู่สังคม ผู้ต้องขังก็จะประสบปัญหาในการใช้ชีวิต

๕.๔.๓ <u>ปัญหาด้านทัศนคติต่อการยอมรับผู้ต้องขัง</u>

แม้การปรับปรุงพฤติกรรมของผู้ต้องขังตามแผนบังคับโทษในเรือนจำจะดีแค่ไหนก็ตาม ถ้าผู้ต้องขังไม่ได้รับการยอมรับหรือรับรองจากคนในสังคม การดำเนินการต่างๆ ตามแผนการบังคับโทษในคุกย่อมไร้ผล ดังนั้น ความร่วมมือของคนและองค์กรต่างๆ ในสังคมเป็นปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการทำให้การบังคับโทษจำคุกประสบความสำเร็จ

---

[๒๒๙]พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๒๓.

[๒๓๐]อภิรดี โพธิ์พร้อม, อ้างแล้ว.

๕.๔.๔ ปัญหาการขาดการประเมินผลการบังคับโทษและการควบคุมติดตามภายหลังการปล่อย

กฎหมายปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องการประเมินผลนักโทษก่อนปล่อยและหลังปล่อยผู้ต้องขัง ตลอดจนเรื่องการดูแลภายหลังการปล่อยออกจากเรือนจำ บทบาทและความสัมพันธ์ของเรือนจำกับชุมชนหรือกับองค์กรอื่นๆ ในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากเพราะจะเป็นผลที่ทำให้ทราบว่าโปรแกรมการบังคับโทษภายในเรือนจำปรับเปลี่ยนความประพฤติผู้ต้องโทษได้แค่ไหนเพียงไร มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องอย่างไร และในทางปฏิบัติยังไม่มีหน่วยงานที่ดูแลงานด้านนี้

๕.๔.๕ ปัญหาการกำกับดูแลและการตรวจสอบเรือนจำ

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีอำนาจดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการต่างๆ แก่นักโทษมากขึ้น ซึ่งมีข้อดีคือทำให้การลงโทษเป็นไปอย่างเหมาะสมตามความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม อาจทำให้เกิดช่องทางให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ โดยเฉพาะการให้คุณให้โทษกับผู้ที่ตนชอบพอหรือเกลียดชังเป็นพิเศษ และแม้ว่าพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเรือนจำทำหน้าที่ในการตรวจเรือนจำ[๒๓๑] ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการแทบทั้งหมดเป็นบุคลากรฝ่ายรัฐทั้งสิ้น และการตรวจเรือนจำต้องมีการแจ้งเรือนจำที่จะถูกตรวจให้ทราบล่วงหน้า ทำให้ไม่เห็นสภาพปัญหาที่เป็นจริง และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ไม่ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนว่าคณะกรรมการจะดำเนินการอะไร นอกจากนี้แม้ว่าราชทัณฑ์จะเปิดให้ภายนอกเข้าไปตรวจสอบและมีหลักประกันความโปร่งใสมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติการตรวจสอบราชทัณฑ์ยังคงกระทำได้ยากลำบาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นความไม่โปร่งใสของราชทัณฑ์ ซึ่งมีกรณีตัวอย่างที่ปรากฏตามสื่อมวลชน เช่น กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเข้าไปในเรือนจำเพื่อตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปตรวจสอบได้[๒๓๒] เป็นต้น

๕.๔.๖ ปัญหาเรื่องการพัฒนาองค์ความรู้ด้านอาชญาวิทยา

มีปัญหาความไม่เข้าใจในภารกิจของการบังคับโทษจำคุก เพราะการศึกษากฎหมายในประเทศไทยที่ผ่านมาไม่มีการศึกษากฎหมายบังคับโทษเลย (Penalty Law) และขาดการพัฒนาวิชาการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นวิชาอาชญาวิทยาแบบใหม่ (Criminology) วิชากระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) วิชาทัณฑ์วิทยา (Penology) หรือวิชาเหยื่อวิทยา (Victimology) ซึ่งนักกฎหมายทุกฝ่ายจำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานเหล่านี้อย่างเป็นองค์รวมที่ครบถ้วน

[231]พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๔๔.

[232]กสม. อัดยับ! ราชทัณฑ์ ไม่ให้สอบปากคำมือปั้มศาล เชิญทหาร-ตร.แจง ๓๐ มี.ค., มติชนออนไลน์, http://www.matichon.co.th/news__detail.php?newsid=1427278094.

๖. ผลกระทบจากสถานการณ์การดำเนินคดีอาญาต่อผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและสังคม

๖.๑ สภาพปัญหาการเข้าถึงความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า คนจำนวนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจน หรือคนชายขอบของสังคมไม่ว่าจะตกอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหาย อาจพบกับความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากกว่าคนกลุ่มอื่น แม้รัฐจะมีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนอยู่ เช่น กองทุนยุติธรรม ทนายความขอแรงในศาล ฯลฯ แต่ระบบดังกล่าวยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระบบทนายความที่รัฐจัดให้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ทนายความขอแรงที่ได้รับการแต่งตั้งโดยศาล) ไม่ว่าจะในชั้นสอบสวน หรือชั้นศาล ที่มีปัญหามากเรื่องประสิทธิภาพ[๒๓๓]

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายไว้ใน ๒ ขั้นตอน คือ ชั้นสอบสวน[๒๓๔] และชั้นพิจารณาคดี[๒๓๕] แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาดังจะกล่าวต่อไปนี้

๖.๑.๑ <u>สภาพปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในชั้นสอบสวนและชั้นศาล</u>[๒๓๖]

(๑) การถามคำให้การและสอบสวนผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน

มีบางกรณีที่พนักงานสอบสวนสามารถถามคำให้การและสอบสวนผู้ต้องหาก่อนทนายความจะไปถึง ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔/๑ วรรคสี่ บัญญัติให้กระทำได้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน แต่ปัญหาคือ แม้มิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน พนักงานสอบสวนจะสอบสวนไปก่อน เมื่อทนายความมาถึงสถานีตำรวจจึงให้ลงชื่อในสำนวนการสอบสวนซึ่งทำให้สิทธิของผู้ต้องหาไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่

(๒) การแสดงความคิดเห็นของทนายความระหว่างการสอบสวน

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ทนายความสามารถให้คำปรึกษาและคำแนะนำก่อนพนักงานสอบสวนเริ่มทำการสอบสวน แต่เมื่อพนักงานสอบสวนเริ่มทำการถามคำให้การและสอบสวนแล้ว ทนายความที่เข้าร่วมรับฟังการสอบสวนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้

---

[๒๓๓]อภิรดี โพธิ์พร้อมและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการเรื่อง "ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ", ๒๕๕๐ และโปรดดู สุธาวัลย์ ชั้นประเสริฐ, รายงานการศึกษารวบรวมและจัดทำสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการสากลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid) การสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมาย (Legal Empowerment) และการเข้าถึงความเป็นธรรม (Access to Justice) รวมทั้ง ศึกษารวบรวมและจัดทำสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับกลไกสถิติและข้อมูล สถานะและสภาพปัญหาในการให้บริการความช่วยเหลือทางกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทย และเทียบเคียงกับกลไกการให้บริการความช่วยเหลือทางกฎหมายของต่างประเทศ, เสนอคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๗.

[๒๓๔]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔/๑.

[๒๓๕]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓.

[๒๓๖]อภิรดี โพธิ์พร้อม, อ้างแล้ว.

(๓) ความไม่ต่อเนื่องของการให้ความช่วยเหลือด้านทนายความ

เนื่องจากทนายความที่รับฟังในชั้นสอบสวนอาจไม่ใช่คนเดียวกับในชั้นศาล ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการต่อสู้คดีในชั้นศาล

(๔) ทนายความไม่ได้ทุ่มเทเวลาให้คำปรึกษาแก่ผู้ต้องหาอย่างเต็มที่ตลอดระยะเวลาการสอบสวน[๒๓๗]

(๕) สภาพปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายชั้นศาล

ปัญหาเกี่ยวกับบัญชีทะเบียนทนายความขอแรง แม้ระบบการขึ้นบัญชีทนายความขอแรงไว้ที่ศาลจะแยกเป็น ๒ บัญชี คือ บัญชี ๑ ทนายความที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ ๕ ปี ขึ้นไป และบัญชี ๒ ทนายความที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า ๕ ปี โดยคดีที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป ควรตั้งทนายความตามบัญชี ๑ เท่านั้น เว้นแต่ทนายความตามบัญชี ๑ มีไม่เพียงพอหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น และการตั้งทนายความให้แก่จำเลยควรเรียงไปตามลำดับก่อนและหลังของการขึ้นบัญชี ซึ่งหากพิจารณาจากวิธีการตั้งทนายความขอแรงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ศาลมิได้เป็นผู้เลือกทนายความขอแรงและจำเลยก็ไม่มีสิทธิที่จะเลือกทนายความขอแรงรวมทั้งทนายความที่ลงชื่อเป็นทนายความขอแรงไม่มีสิทธิที่จะเลือกจำเลยหรือเลือกความเชี่ยวชาญในการทำคดีเช่นกัน

ทนายความที่มาขึ้นบัญชีเป็นทนายความขอแรงในศาล ส่วนใหญ่เป็นทนายความใหม่ที่เข้ามาเก็บสถิติคดีเพื่อใช้ในการสมัครสอบผู้ช่วยผู้พิพากษาหรืออัยการผู้ช่วย เพราะการเลือกวิชาชีพทนายความเป็นช่องทางที่เร็วกว่าการประกอบอาชีพอื่นๆ เนื่องจากการเป็นทนายความใช้เงื่อนไขจำนวนคดี ทำให้ทนายความขอแรงบางคนไม่ได้ใส่ใจในการช่วยเหลือทางคดีแก่จำเลยมากนัก และต้องการเพียงให้เสร็จไปโดยเร็วเพื่อเก็บคดีให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขในการสมัครสอบเท่านั้น[๒๓๘]

ประสิทธิภาพของทนายความขอแรง การว่าความถือเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์จึงต้องอาศัยประสบการณ์เป็นหลัก การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับประสบการณ์การทำงานด้านกฎหมายและโดยส่วนใหญ่ผู้ที่สมัครใจเข้าเป็นทนายความขอแรงมักจะเป็นทนายความใหม่ ขาดประสบการณ์ ความชำนาญ รวมถึงขาดทักษะในเชิงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาทำให้จำเลยเสียเปรียบในการต่อสู้คดีอย่างมาก นอกจากนี้การเลื่อนบัญชีจาก ๒ ไป ๑ ถือเกณฑ์ระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาต กล่าวคือ ถ้าได้ใบอนุญาตมาแล้วเป็นเวลา ๕ ปี ก็จะมีการเลื่อนไปบัญชีที่ ๑ โดยอัตโนมัติ ดังนั้นทนายความที่อยู่ในบัญชีที่ ๑ จึงไม่ได้หมายความว่าเป็นทนายความที่มีประสบการณ์เสมอไป

ในการช่วยเหลือทางกฎหมายดังกล่าวเงินถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง เนื่องจากขั้นตอนในการดำเนินการอาจมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น เช่น ค่าเดินทาง ค่าดำเนินการติดตามพยานรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสารต่างๆ ซึ่งอัตราเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายของทนายความขอแรงในปัจจุบัน[๒๓๙] เมื่อเทียบกับงานเอกชนถือว่าน้อย ในบางกรณีทนายความต้องออกค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินคดีไปก่อน ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าใช้จ่าย

---

[๒๓๗]คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, การส่งเสริมสิทธิแก่ผู้ต้องหาในการสอบสวนคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ.

[๒๓๘]การเสวนาวิชาการ เรื่อง "ยุทธศาสตร์การเข้าถึงความยุติธรรม" โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ และโปรดดู วุฒิ พิทักษ์ธานิน, ปัญหาระบบทนายความขอแรงในคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีศาลจังหวัดราชบุรี, เอกสารส่วนบุคคลหลักสูตร "ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น" รุ่นที่ ๑๐, ๒๕๕๕.

[๒๓๙]ดูระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่ศาลตั้งให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๗๓ พ.ศ. ๒๕๔๘.

ในการติดตามพยาน และเมื่อคดีสิ้นสุด เงินรางวัลและค่าใช้จ่ายที่ศาลจ่ายให้อาจจะไม่เพียงพอกับที่ได้ใช้จ่ายไปก่อนแล้ว ด้วยเหตุนี้ทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมักจะไม่ขึ้นทะเบียนเป็นทนายความขอแรง

๖.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรหรือหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่สนับสนุนโดยรัฐที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด (สคช.)[๒๔๐] สภาทนายความ[๒๔๑] กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม[๒๔๒] อย่างไรก็ดีองค์กรหรือหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายเหล่านี้ โดยมากมักจะประสบปัญหาและอุปสรรคด้านงบประมาณ บางหน่วยงานได้รับงบประมาณจากรัฐในจำนวนที่จำกัด เช่น สภาทนายความได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐเพียงปีละ ๕๐ ล้านบาท หรือแม้แต่กองทุนยุติธรรม ก็ได้รับงบประมาณจัดสรรในแต่ละปีไม่มากเช่นเดียวกัน โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ได้รับจัดสรรราว ๘๐ ล้านบาท[๒๔๓] แต่ก็เป็นข้อสังเกตว่าเงินของกองทุนยุติธรรมส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๙๐ ของจำนวนเงินที่จ่ายไปทั้งหมดถูกจ่ายไปในเรื่องของการประกันตัว[๒๔๔]

ปัญหาของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอีกประการหนึ่งคือ แม้ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการโดยองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชน แต่องค์กรและหน่วยงานเหล่านี้ยังมีลักษณะการทำงานเป็นเอกเทศ ขาดการประสานความร่วมมือกันเท่าที่ควร[๒๔๕]

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของไทยยังขาดมิติเชิงรุกเน้นการทำงานเชิงรับเป็นการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดคดีแล้วเป็นหลัก งานด้านการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายและสิทธิของประชาชนยังมีน้อยและไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร

---

[๒๔๐]ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ.๒๕๓๓.

[๒๔๑]ดูพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๗ (๕) และ มาตรา ๗๘, ๗๙ และข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๙.

[๒๔๒]ดูระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓.

[๒๔๓]ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานวิจัยข้อเสนอแนะทางนโยบาย เรื่องกองทุนยุติธรรม : ข้อมูล บทวิเคราะห์ผลการทำงาน และประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ , ๒๕๕๖.

[๒๔๔]ดูข้อมูลจากรายงานวิจัยข้อเสนอแนะทางนโยบาย เรื่องกองทุนยุติธรรม : ข้อมูล บทวิเคราะห์ผลการทำงาน และประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย ณรงค์ ใจหาญ และคณะ และข้อมูลที่มาจากเว็บไซต์กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

[๒๔๕]รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ วันพฤหัสบดีที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ เวลา ๐๙.๐๐ น.

๖.๒ สภาพปัญหาการคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรม เหยื่อของกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองพยาน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดสิทธิของผู้เสียหายไว้พอสมควร[๒๔๖] และหากผู้เสียหายอยู่ในฐานะพยานก็มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ สำหรับการชดเชยเยียวยานั้น แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการเยียวยาผู้เสียหายจากอาชญากรรม แต่ก็เป็นเพียงการช่วยเหลือเบื้องต้นเท่านั้น การเยียวยาตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เงินกองทุนที่จะมาใช้เยียวยามีอยู่อย่างจำกัดรวมทั้งกระบวนการในการพิจารณาเยียวยายังมีความล่าช้า เว้นแต่บางกรณีเท่านั้นที่มีการเยียวยาอย่างรวดเร็ว

แม้กฎหมายปัจจุบันจะให้การคุ้มครองสิทธิของเหยื่อหรือผู้เสียหายในคดีอาญาไว้ค่อนข้างดี แต่มีบางประเด็นที่ต้องปรับปรุง อาทิเช่น กรณีเหยื่ออาชญากรรมได้รับการละเมิดซ้ำจากกระบวนการยุติธรรม เช่น การถามปากคำพยานในเรื่องละเอียดอ่อนบ่อยครั้ง เป็นต้น เรื่องการชดเชยเยียวยาเน้นสิ่งที่เป็นจำนวนเงิน โดยไม่ครอบคลุมเรื่องการฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหายในมิติอื่นๆ รวมทั้งการติดตามผลของการฟื้นฟู

นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่กระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถค้นหาความจริงและนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและลงโทษอย่างเหมาะสมได้ ย่อมถือเป็นการละเมิดสิทธิของเหยื่อในกระบวนการยุติธรรม

กล่าวสำหรับการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด (เหยื่อของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมได้สร้างบาดแผลให้แก่ผู้คนจำนวนไม่น้อย[๒๔๗] ที่ต้องถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพและถูกดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม ทั้งที่มีสาเหตุมาจากความตั้งใจ เช่น การสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อใส่ร้าย การบีบบังคับให้รับสารภาพผิด เป็นต้น และความไม่ตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น การดำเนินคดีผิดตัวเพราะความบกพร่องและไม่รอบคอบของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติ

---

[๒๔๖]อาทิ สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา (มาตรา ๔๓, ๔๔/๑), สิทธิในการร้องทุกข์และถอนการร้องทุกข์ (มาตรา ๑๒๖), สิทธิในการฟ้องคดี (มาตรา ๔ – ๖ และ มาตรา ๒๘, ๓๐ , ๓๒, ๓๔, ๓๖) การให้ความยินยอมในเรื่องการเปรียบเทียบปรับ (มาตรา ๓๘) การตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน (มาตรา ๘ (๖)) สิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านล่าม (มาตรา ๑๓) การคัดค้านการขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในสถานที่อื่นนอกเรือนจำ (มาตรา ๘๙/๑), การให้ความเห็นในการจำคุกด้วยวิธีอื่น (มาตรา ๘๙/๒) การคัดค้านการปล่อยชั่วคราว (มาตรา ๑๐๘), การให้ความยินยอมในการให้ตรวจพิสูจน์เนื้อตัวร่างกาย (มาตรา ๑๓๑/๑, ๑๓๒) การคุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นเด็ก (มาตรา ๑๒๔, ๑๓๓ ทวิ, ๑๓๓ ตรี, ๑๗๒ ตรี) การถามปากคำผู้เสียหายซึ่งเป็นหญิงในความผิดเกี่ยวกับเพศโดยพนักงานสอบสวนที่เป็นหญิง (มาตรา ๑๓๓ วรรคสี่) การคุ้มครองผู้เสียหายในการชี้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย (มาตรา ๑๓๓ วรรคห้า) การได้รับแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องและการได้ทราบการสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี (มาตรา ๑๔๖) การห้ามจำเลยนำสืบด้วยพยานหลักฐานหรือถามค้านด้วยคำถามอันเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศของผู้เสียหายกับบุคคลอื่น (มาตรา ๒๒๖/๔)
การร้องขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลให้สืบพยานล่วงหน้า (มาตรา ๒๓๗ ทวิ, ๒๓๗ ตรี).

[๒๔๗]ดูข้อมูลจากสถิติการช่วยเหลือทางการเงินแก่จำเลยในคดีอาญา ซึ่งถูกระบุในรายงานประจำปี ของกรมคุมครองสิทธิและเสรีภาพ พบว่า ในแต่ละปีมีผู้ที่ถูกดำเนินคดียื่นคำร้องขอรับการเยียวยาจำนวนหลายร้อยคนและมีการอนุมัติจ่ายเงินเยียวยาจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ คน ประกอบกับข้อมูลจากผลการศึกษาวิจัย "ระยะเวลาในการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี" ที่ระบุว่ามีผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาร้อยละ ๔๒.๔ ของกลุ่มตัวอย่าง ๓๖๗ ราย ปฏิเสธว่าไม่ได้กระทำผิด ข้อมูลสองส่วนดังกล่าวชี้ให้เห็นในเบื้องต้นว่าน่าจะมีผู้บริสุทธิ์จำนวนมากพอสมควรที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในแต่ละปี.

ค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เข้ามาช่วยการเยียวยาเหยื่อเหล่านั้น แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการเยียวยาเหยื่อที่เป็นผู้ต้องหาที่อัยการสั่งไม่ฟ้องแต่ถูกคุมขังระหว่างการสอบสวน ส่วนกรณีที่เป็นจำเลยนั้นแม้จะได้รับสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายใต้เงื่อนไขที่จำเลยต้อง (ก) ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (ข) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (ค) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ซึ่งใน (ค) ดังกล่าวนี้เองที่มีปัญหาในเรื่องการตีความเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทน เนื่องจากมีการตีความว่าความใน (ค) จะไม่รวมถึงกรณีที่ศาลพิพากษาโดยการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย[๒๔๘]

ในส่วนของการคุ้มครองพยาน แม้ปัจจุบันกฎหมายไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพยานที่ค่อนข้างรัดกุมมากขึ้น[๒๔๙] การสืบพยานโดยไม่ให้เผชิญหน้ากับจำเลย[๒๕๐] แต่ยังมีช่องว่างของการคุ้มครองที่ทำให้พยานอาจถูกข่มขู่คุกคามได้ เช่น ในชั้นของการตรวจพยานหลักฐานที่กฎหมายไม่ได้เขียนคุ้มครองไว้ชัดเจน ทำให้จำเลยที่เป็นผู้มีอิทธิพลอาจข่มขู่คุกคามพยานได้[๒๕๑] อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองพยานตามกฎหมายไทยยังมีช่องว่างบางประการ อาทิ ก่อนที่คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เจ้าพนักงานคุ้มครองพยานหรือตำรวจสามารถปกปิดชื่อตัว ชื่อสกุลและที่อยู่ของพยานได้ตามมาตรการทั่วไปของพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นสืบสวนสอบสวนหรือในชั้นศาลแล้ว ชื่อตัว ชื่อสกุลและที่อยู่ของพยานก็จะถูกเปิดเผยในสำนวนหรือบัญชีระบุพยาน เนื่องจากถูกบังคับโดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ด้วยเหตุนี้ทำให้การคุ้มครองพยานโดยการไม่เปิดเผยชื่อไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ตลอดกระบวนการ[๒๕๒] และยังมีปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติอีกหลายประการ อาทิ ในบางกรณีมีการเลิกให้การคุ้มครองพยานเมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาคดีแล้วทั้งที่พยานยังอยู่ในภาวะที่ไม่ปลอดภัย[๒๕๓] ปัญหาเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองพยาน ซึ่งปัจจุบันสำนักงานคุ้มครองพยานของกระทรวงยุติธรรม ยังไม่มีหน่วยปฏิบัติงานคุ้มครองพยาน ยังต้องใช้การประสานส่งต่อพยานให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานอื่นในการ

---

[๒๔๘]ปกป้อง ศรีสนิท และคณะ, โครงการวิจัยเรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความรุนแรง: ปัญหาและแนวทางแก้ไข, เสนอคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.), ๒๕๕๕.

[๒๔๙]อาทิ การป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาเห็นตัวพยานในกรณีที่มีการชี้ตัว (ป.วิ.อ. มาตรา ๑๓๓).

[๒๕๐]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๗๒.

[๒๕๑]ในส่วนนี้มีช่องทางของกฎหมายที่อาจช่วยคุ้มครองพยานได้ คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๙/๑ วรรคสุดท้าย "ห้ามมิให้ศาลอนุญาตให้สืบและรับฟังพยานหลักฐานใดซึ่งคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งอ้างพยานหลักฐานนั้นมิได้แสดงความจำนงจะอ้างอิงพยานหลักฐานนั้นตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือตามมาตรา ๑๗๓/๑ วรรคสองหรือวรรคสาม แต่ถ้าศาลเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองพยาน หรือจะต้องสืบพยานหลักฐานดังกล่าวเพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อสำคัญแห่งประเด็นเป็นไปโดยเที่ยงธรรม หรือเพื่อให้โอกาสแก่จำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ให้ศาลมีอำนาจอนุญาตให้สืบและรับฟังพยานหลักฐานเช่นว่านั้นได้".

[๒๕๒]สุทธิชัย หล่อตระกูล, ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖, วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม: ว.มรม. ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๒ : พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๓.

[๒๕๓]เช่น กรณีตัวอย่างคดีฆาตกรรมวัยรุ่นจังหวัดกาฬสินธุ์รายหนึ่ง โดยมีจำเลยเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ, ประชาไทhttp://www.prachatai.com/journal/2012/08/42056.

คุ้มครองพยาน และในบางกรณีพยานเป็นพยานในคดีที่คู่กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้อาจไม่ได้รับความปลอดภัย นอกจากนี้ในบางกรณีมีปัญหาเรื่องการฟ้องร้องพยานเพื่อเป็นการข่มขู่อีกด้วย[๒๕๔]

๖.๓ สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและการกำหนดให้ศาลทหารมีเขตอำนาจเหนือคดีของพลเรือน

มีปัญหาทั้งทางตัวบทกฎหมายและการปฏิบัติ โดยในเชิงกฎหมายนั้นมีปัญหาเช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่เจ้าหน้าที่ทหารและกองกำลังรักษาความมั่นคง การกำหนดให้สามารถควบคุมตัวบุคคลได้เป็นระยะเวลายาวนาน[๒๕๕] และขาดการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมและเพียงพอ โดยเฉพาะการตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการ อีกทั้งไม่ระบุว่าต้องนำตัวผู้คุมขังมาปรากฏตัวต่อศาลในการควบคุมตัวขั้นตอนใดๆ และมักไม่มีการเปิดเผยที่ตั้งของสถานที่ควบคุมตัว ผู้ถูกควบคุมตัวมักจะถูกปฏิเสธสิทธิที่จะติดต่อญาติและทนายความ หลักประกันสิทธิเหล่านี้ ไม่ปรากฏในกฎหมายพิเศษดังกล่าว ก่อให้เกิดความสุ่มเสี่ยงในการใช้อำนาจไม่ชอบและละเมิดสิทธิมนุษยชน เกิดการซ้อมทรมาน รวมไปถึงการบังคับให้หายสาบสูญได้ดังที่ปรากฏรายงานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

กล่าวสำหรับการให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีพลเรือน หลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คสช. มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร[๒๕๖] และได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗[๒๕๗] และฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗[๒๕๘] ซึ่งมีผลให้พลเรือนที่กระทำความผิดอาญาบางประเภทต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหารและใช้กระบวนการยุติธรรมของศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ โดยเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลทหารในเวลาไม่ปกติ[๒๕๙] ซึ่งมีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมในประการสำคัญ คือ การห้ามอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลทหาร[๒๖๐] องค์คณะที่พิจารณาคดีขาดหลักประกันความเป็นกลางและความเชี่ยวชาญ เช่น การแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหาร ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม[๒๖๑] คุณสมบัติของผู้พิพากษาและระบบองค์คณะตุลาการในศาลทหาร นอกจาก

---

[๒๕๔]ข้อมูลจากกรณีศึกษา คดีวางระเบิดบ้านพักของ พันตำรวจเอกวิรุตม์ ศิริสวัสดิบุตร อดีตผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี.

[๒๕๕]ดูพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘.

[๒๕๖]ดูประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

[๒๕๗]ดูประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

[๒๕๘]ดูประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ เรื่อง คดีที่ประกอบด้วยการกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันให้อยู่ในอำนาจของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

[๒๕๙]ดูมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘.

[๒๖๐]ดูมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารฯ เทียบเคียงกับ ภาค ๔ อุทธรณ์และฎีกา แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

[๒๖๑]พระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๐ และ ๓๐.

ตุลาการพระธรรมนูญแล้ว องค์คณะอื่นๆ อาจจะเป็นนายทหารที่ไม่ได้เชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดสิทธิของผู้เสียหายที่ไม่สามารถเข้าเป็นโจทก์ หรือเข้าร่วมเป็นโจทก์ร่วมได้[๒๖๒]

แม้ต่อมาตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ มีการประกาศยกเลิกประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร[๒๖๓] ส่งผลให้ประเทศมิได้อยู่ในภาวะสงครามหรือในสถานการณ์ฉุกเฉิน อันเป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของชาติอีกต่อไป แต่ก็ไม่ทำให้คดีที่พลเรือนที่ได้รับการพิจารณาในศาลทหารอยู่ในช่วงมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเปลี่ยนไปขึ้นศาลยุติธรรมหรือศาลอาญาโดยอัตโนมัติ

๗. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม

๗.๑ ปัญหาการแยกส่วนรับผิดชอบและบริหารงานที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย มีองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากมายและแบ่งแยกความรับผิดชอบและการบริหารงานออกเป็นส่วนๆ โดยไม่มีความเชื่อมโยงหรือความรับผิดชอบต่อกันเท่าที่ควร ทำให้การบริหารงานไม่เป็นระบบ มีการกำหนดเป้าหมายและมุ่งไปสู่เป้าหมายเฉพาะขององค์กรหรือหน่วยงานตัวเอง โดยไม่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม (ซ้ำร้ายกว่านั้นบางหน่วยงานยังเน้นสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจขององค์กรตน) นอกจากนี้การบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก[๒๖๔]

แม้จะมีความพยายามในการแก้ปัญหา โดยการตราพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ขึ้นมาบังคับใช้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบจากทั้ง ฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ[๒๖๕] ให้ทำหน้าที่สำคัญคือการจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม การเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานยุติธรรม และการประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง[๒๖๖] และในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาได้มีการบังคับใช้แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติมาแล้วอย่างน้อย ๓ ฉบับ[๒๖๗]

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานยุติธรรมของไทยที่ผ่านมายังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนแม่บทฯ ที่กำหนดไว้เท่าที่ควร ด้วยเหตุที่แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรม ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานใช้เป็นกรอบปฏิบัติของหน่วยงานแต่ละหน่วยยังคงยึดกรอบทิศทางตามนโยบายและบทบาทภารกิจของตนเอง ทำให้เกิดปัญหาการบูรณาการแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เป้าหมายและกลุ่มผู้รับบริการเดียวกัน

---

[๒๖๒]พระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๘๙ มาตรา ๔๙.

[๒๖๓]ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๒๕ ก วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘.

[๒๖๔]รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ เวลา ๙.๓๐ น.

[๒๖๕]พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๖.
ให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ.

[๒๖๖]พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๑๐.

[๒๖๗]ได้แก่ แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ , พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕ และ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๑.

เกิดความซ้ำซ้อน สร้างภาระค่าใช้จ่ายและใช้งบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ[๒๖๘]

นอกจากนี้ กลไกคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเองก็มีปัญหา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่ค่อยให้ความใส่ใจในการนั่งเป็นประธานการประชุม และไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในการเข้าร่วมประชุม หรือมักส่งผู้แทนในระดับที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วมประชุม และการประชุมไม่มีความต่อเนื่อง โดยปกติจะประชุมเพียงปีละครั้ง ทำให้การขับเคลื่อนแผนงานและการแก้ปัญหาการประสานงานไม่มีความต่อเนื่อง และตัวคณะกรรมการเองไม่ได้มีอำนาจในเชิงบังคับให้แต่ละหน่วยงานต้องดำเนินการตามแผนแม่บทฯ หรือแนวทางอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

๗.๒ ปัญหาระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม

ข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมมีการเก็บรวบรวมแตกต่างกันไปตามแต่ละหน่วยงาน การขาดระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานส่งผลต่อการบริหารงานยุติธรรม การจัดการคดี การแลกเปลี่ยนข้อมูล การติดตามความคืบหน้า นอกจากนี้การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนยังเป็นไปได้ยาก เนื่องจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมไม่ค่อยมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการต่อสาธารณะในช่องทางที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ประชาชนไม่สามารถติดตามและตรวจสอบข้อมูลต่างๆ ได้[๒๖๙] อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีความพยายามในการสร้างระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม โดยมีการตราแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมมาบังคับใช้[๒๗๐] มีการตั้งคณะอนุกรรมการด้านพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม คณะทำงานพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม และคณะทำงานดำเนินการโครงการศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) ขึ้นมาทำงาน ซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมามีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม โดยมีหน่วยงานที่เข้าร่วมจำนวน ๑๘ หน่วยงานและมี ๑๑ ฐานข้อมูล[๒๗๑] อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาอุปสรรคในบางประการ อาทิ โครงการเทคโนโลยีสารสนเทศยังไม่ได้การรับการยอมรับและสนับสนุนจากผู้บริหารของหน่วยงาน การขาดบูรณาการแผนงานโครงการและงบประมาณจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขาดกลไกควบคุมและติดตามผลการดำเนินการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง[๒๗๒]

---

[๒๖๘]เอกสารประกอบการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๙.

[๒๖๙]รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๓๐ น.

[๒๗๐]สำนักงานกิจการยุติธรรม, http://www.ncjad.go.th/index.php/blog/2015/05/wrer เข้าถึง ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘.

[๒๗๑]ได้แก่ ข้อมูลหมายจับ ข้อมูลผู้กระทำผิดกฎหมาย ข้อมูลรถหาย คนหาย ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ ข้อมูลผู้ถูกคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติ ข้อมูลเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ข้อมูลคดียาเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง ข้อมูลทะเบียนรถยนต์และใบขับขี่ของกรมการขนส่งทางบก รวมทั้งมีการนำเทคโนโลยีการประชุมทางไกล (Video Conference) มาปรับใช้ในการดำเนินงาน เช่น การประชุมทางไกล และการแลกข้อมูลระหว่างศาล รวมถึงการฝากขังระหว่างศาลกับกรมราชทัณฑ์.

[๒๗๒]รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๓๐ น.

๗.๓ ปัญหาด้านการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน

กระบวนการยุติธรรมมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมากกว่าการให้บริการด้านความยุติธรรม และเป็นกระบวนการที่มีลักษณะปิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือองค์กรภายนอกระบบงานยุติธรรม ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากประชาชน อันเป็นหัวใจของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ดีหากสำรวจดูช่องทางต่างๆ ทั้งที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการมีส่วนร่วมตามโครงการของรัฐ จะพบว่าระบบยุติธรรมเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่พอสมควร ได้แก่ *คณะกรรมการหมู่บ้าน* ที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทของประชาชนในระดับหมู่บ้าน[๒๗๓] *เครือข่ายยุติธรรมชุมชน* เป็นงานระดับนโยบายของกระทรวงยุติธรรม เพื่อเปิดพื้นที่ให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน การระงับข้อพิพาทในชุมชน การช่วยเหลือสงเคราะห์ และรับผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่ชุมชน[๒๗๔] แต่มีผลการวิจัย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การคุมประพฤติ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน งานยุติธรรมชุมชน อยู่ในระดับที่สูง[๒๗๕] แต่รูปแบบการมีส่วนร่วมยังเป็นการมีส่วนร่วมระยะสั้นเท่านั้น[๒๗๖] *การมีส่วนร่วมในงานตำรวจ* มีช่องทางตามกฎหมายและโครงการต่างๆ แต่การมีส่วนร่วมยังอยู่ในระดับไม่มากนัก[๒๗๗] *การมีส่วนร่วมในงานอัยการ* เป็นรูปแบบของการเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการ และการมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลผ่านช่องทางคณะกรรมการอัยการ หรือ “ก.อ.”[๒๗๘] *การมีส่วนร่วมในงานศาล* เช่น การมีส่วนร่วมในงานไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท[๒๗๙] โดยรับผิดชอบในการดำเนินการระงับข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ และทางอาญาในความผิดอันยอมความได้ทั้งในและนอกศาล การมีส่วนร่วมผ่านช่องทางการเป็นผู้พิพากษาสมทบตามกฎหมายจัดตั้งศาลชำนัญพิเศษต่างๆ ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว[๒๘๐] ศาลแรงงาน (จะเป็นผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง)[๒๘๑] ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ[๒๘๒] นอกจากนี้ยังสามารถมีส่วนร่วมในเชิงการบริหารงานบุคคล โดยเข้าไปเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน

---

[๒๗๓]ดูรายละเอียดตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ มาตรา ๒๘ ตรี และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๐.

[๒๗๔]ข้อมูลจากเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน พ.ศ. .... โดยกระทรวงยุติธรรม.

[๒๗๕]ฐนันดรศักดิ์ บวรนันทกุล และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการยุติธรรม : เครือข่ายและกลไกสนับสนุน, สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๔.

[๒๗๖]ฐนันดรศักดิ์ บวรนันทกุล และคณะ, อ้างแล้ว.

[๒๗๗]ดูในหัวข้อ งานตำรวจ, บทที่ ๒ สรุปและวิเคราะห์สถานการณ์ และสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

[๒๗๘]พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๘, ๓๐.

[๒๗๙]จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และโปรดดู สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, http://www.adro.coj.go.th/info.php?info=sub__menu&cid=30&pm=3.

[๒๘๐]พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓.

[๒๘๑]พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒.

[๒๘๒]พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๙.

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)[๒๘๓] และคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.)[๒๘๔] *การมีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์* ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือให้ความช่วยเหลือ ผ่านสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์[๒๘๕] และคณะกรรมการเรือนจำ[๒๘๖] *การมีส่วนร่วมในงานคุมประพฤติ* สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยการเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ[๒๘๗] *การมีส่วนร่วมในงานยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน* สามารถเข้ามีส่วนร่วมในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ในคณะกรรมการสหวิชาชีพประจำสถานพินิจ[๒๘๘] หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูกรณีที่มีการใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาสำหรับเด็กและเยาวชน[๒๘๙] *การมีส่วนร่วมในการบริหารงานยุติธรรม* อาจมีส่วนร่วมได้ผ่านช่องทางการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ[๒๙๐] หรือการมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ[๒๙๑] เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันกฎหมายและกลไกต่างๆ ของรัฐค่อนข้างเปิดโอกาสให้ประชาชน และชุมชนได้เข้ามีบทบาทและส่วนร่วมในกิจกรรมด้านต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรม ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งแสดงให้เห็นศักยภาพของประชาชนและชุมชนในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม แต่ยังไม่มีการสร้างเครือข่ายและกลไกสนับสนุนที่เป็นการผสมผสานระหว่างการปกครองและความยุติธรรม โดยกลไกที่มีอยู่ เช่น งานยุติธรรมชุมชนเป็นเพียงกลไกที่กระทรวงยุติธรรมสร้างขึ้นตามนโยบายเท่านั้น จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในวงกว้าง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมของไทยยังขาดหรือยังไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามผลการทำงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคานอำนาจของภาครัฐ หรือตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม และส่งเสริมความมีคุณภาพมาตรฐานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

๗.๔ ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและระบบผลิตนักกฎหมาย[๒๙๒]

ปัญหาเรื่องบุคลากรถือเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งปัญหาบุคลากรนี้มีสาเหตุหลักมาจาก[๒๙๓] *ระบบผลิตนักกฎหมาย* ที่มหาวิทยาลัยต่างๆ

---

[๒๘๓]พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๖.

[๒๘๔]พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๐.

[๒๘๕]ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐.

[๒๘๖]พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๔๔.

[๒๘๗]ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบริหารองค์การอาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๑.

[๒๘๘]พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔๓.

[๒๘๙]พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๖, ๔๐.

[๒๙๐]พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๖, ๗.

[๒๙๑]พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๑๙.

[๒๙๒]บุคลากรในที่นี้หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะสหวิทยาการและสหวิชาชีพ อันได้แก่ ตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ในองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา/ตุลาการ ทนายความ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พนักงานคุมประพฤติ นักนิติวิทยาศาสตร์ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ.

[๒๙๓]กมลทิพย์ คติการและอัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์, นวัตกรรมการบริหารงานยุติธรรมของไทย : มองย้อนอดีตสู่ อนาคต, มปป.

ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เน้นสอนกฎหมายเพื่อประกอบวิชาชีพ ไม่ให้ความสำคัญต่อความรู้เชิงวิชาการ ที่ผ่านมามีการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนน้อยมากทั้งที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างพลวัตซับซ้อน สาขานิติศาสตร์จึงเป็นสาขาที่มีความอ่อนแอทางวิชาการ และองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในลักษณะขององค์ความรู้ที่แยกส่วนจากสภาพความเป็นจริงของสังคมโลก อีกทั้งการเรียนการสอนกฎหมายนั้นให้ความสำคัญกับการท่องจำตัวบทและฎีกามากกว่าการทำความเข้าใจในหลักการของกฎหมาย ด้วยสภาพดังกล่าวจึงทำให้องค์ความรู้และวิชาการด้านกฎหมายอ่อนแอ ในขณะเดียวกันกฎหมายกลับทรงพลังในกระบวนการยุติธรรมในลักษณะชี้เป็นชี้ตายของสังคม ทำให้นักกฎหมายเปลี่ยนสภาพจากบุคคลที่มี “ศาสตร์” เป็น “ศาสตรา” นักกฎหมายบางส่วนจึงสร้างปัญหาแก่กระบวนการยุติธรรมและสังคม โดยการอาศัยช่องว่างและช่องโหว่ของกฎหมายที่มีสภาพไม่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม

นอกจากปัญหาของระบบผลิตนักกฎหมายแล้วยังมีปัญหาเรื่องการคัดเลือกคนเข้าทำงานในหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่บางตำแหน่งงานกำหนดคุณสมบัติไว้ต่ำเกินไปเกิดความไม่เหมาะสมต่อภาระที่รับผิดชอบ เช่น ผู้พิพากษา เป็นต้น และกระบวนการพัฒนาบุคลากรยังไม่เป็นระบบ แม้จะมีกระบวนการพัฒนาบุคลากรโดยหลักสูตรอบรมบางหลักสูตร โดยเฉพาะหลักสูตรการอบรมผู้บริหารระดับสูงที่หน่วยงานต่างๆ จัดขึ้น[๒๙๔] การจัดตั้งหลักสูตรดังกล่าวจะกล่าวอ้างถึงผลประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่พบว่าการดำเนินการของหลักสูตรเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรในภาครัฐหรือเอกชน มีความพยายามชัดเจนที่จะทำให้ผู้เข้ารับการศึกษาสร้างเครือข่ายในรูปแบบต่างๆ โดยไม่ได้มีความชัดเจนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้แต่ละหลักสูตรยังพยายามสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นหลักสูตรที่มีเครือข่ายชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม รวมถึงกระบวนการยุติธรรมมาอยู่ด้วยกัน ทำให้โครงสร้างอำนาจมีการกระจุกตัวเป็นการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้อภิสิทธิ์โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่จะต้องมีความโปร่งใส มีความเป็นธรรมกับคนทุกกลุ่ม และมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม คือ หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) ที่ทำให้เกิดศูนย์รวมการสร้างเครือข่ายของข้าราชการระดับสูง ทั้งศาล อัยการ พลเรือน ตำรวจ ทหาร นักการเมือง นักธุรกิจ ซึ่งเอื้อต่อการทำให้เกิดระบบเครือข่ายเส้นสายและอาจมีการช่วยเหลือกันในทางคดี หากบุคคลเหล่านั้นต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม[๒๙๕]

[๒๙๔]ได้แก่ (๑) หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (๒) หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) ของวิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม (๓) หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง(ปปร.) ของสถาบันพระปกเกล้า (๔) หลักสูตรการพัฒนาการเมืองการเลือกตั้งระดับสูง (พตส.)ของสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (๕) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) ของสถาบันวิทยาการตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ (๖) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและการพาณิย์ (TEPCoT) ของหอการค้าไทย.

[๒๙๕]นวลน้อย ตรีรัตน์ และภาคภูมิ วาณิชกะ, เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงผ่านเครือข่ายทางการศึกษาพิเศษ, ๒๕๕๕.


วันที่ ๒๓ - ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องบอลลูมซี โรงแรมยูเพลส มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
จังหวัดอุบลราชธานี
จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ร่วมกับ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

บทที่ ๓

ความเห็นและข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จากการศึกษาหลักการและแนวคิดทางกฎหมายทั้งตามพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนรวบรวมสถานการณ์และสถิติการจัดการข้อพิพาททางอาญาภายใต้การดูแลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงประมวลผลจากการรับฟังสภาพปัญหาและข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญดังต่อไปนี้ด้วย

๑. วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

วัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่

๑.๑ ลดปัญหาอาชญากรรมและเพิ่มความปลอดภัยในสังคม

การลดปัญหาอาชญากรรมและเพิ่มความปลอดภัยในสังคม โดยให้ความสำคัญกับมาตรการเชิงรุกที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีกลไกการทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ลดการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางการโดยไม่จำเป็น

การลดการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางการโดยไม่จำเป็น และเน้นการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) มากกว่าการแก้แค้นทดแทน (retributive justice)

๑.๓ เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริง

การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบค้นหาความจริงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในชั้นเจ้าพนักงาน โดยทำให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันและเน้นการรวบรวมพยานหลักฐานอันนำไปสู่การค้นหาความจริงไม่ใช่ค้นหาความผิดเพียงอย่างเดียว และมีการพัฒนางานด้านนิติวิทยาศาสตร์

เพื่อช่วยเหลือในการค้นหาความจริงและในชั้นศาล ที่ศาลต้องเน้นบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าการนิ่งเฉยและปล่อยให้เป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความเพียงอย่างเดียว

๑.๔ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ต้องหา จำเลย ผู้เสียหายและพยาน และมีมาตรการเยียวยาอย่างเหมาะสม เพียงพอและมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยให้การรับรองไว้และมาตรฐานขั้นต่ำด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่างๆ และเน้นการสร้างระบบที่มีความโปร่งใสและการตรวจสอบที่ดี ควบคู่ไปกับสร้างบุคลากรที่มีสำนึกในการอำนวยความยุติธรรมและการเคารพสิทธิมนุษยชน

๑.๕ ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรม

การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีประสิทธิภาพ ทั่วถึง เที่ยงธรรม และรวดเร็ว โดยการขจัดสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนและความล่าช้าในการดำเนินคดีรวมทั้งการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เพียงพอและทั่วถึงด้วย

๑.๖ ระบบยุติธรรมที่เอื้อต่อการฟื้นฟูและให้โอกาสผู้กระทำความผิดคืนสู่สังคมโดยไม่หวนไปกระทำความผิดซ้ำ

การมีระบบยุติธรรมที่เอื้อต่อการฟื้นฟูและให้โอกาสผู้กระทำความผิดคืนสู่สังคม โดยไม่หวนไปกระทำผิดอีก การลงโทษในสมัยใหม่จะอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดีกลับเข้าสู่สังคมได้ (rehabilitation) มากกว่าการลงโทษโดยหลักแก้แค้นทดแทน (retribution) แม้ทฤษฎีเรื่องการแก้แค้นทดแทนยังมีความจำเป็นอยู่บ้าง แต่การลงโทษที่มุ่งการแก้แค้นทดแทนมากเกินไปจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เพราะเป็นการมุ่งถึงผลในอดีตมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงอนาคตสังคมอาจได้ความสะใจ แต่ปัญหาของสังคมยังมิได้รับการเยียวยาอย่างตรงจุด

๑.๗ การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยประชาชน

การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยประชาชนในกระบวนการยุติธรรมอย่างเหมาะสม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมถือเป็นหัวใจของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม ชุมชนและประชาสังคมสามารถมีส่วนร่วมกับกระบวนการยุติธรรมได้ในหลายลักษณะทั้งในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบ และในด้านอื่นๆ นอกจากนี้ชุมชนและประชาสังคมยังอาจเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของกระบวนการยุติธรรมโดยตรงได้ในหลายลักษณะ เช่น การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท การมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาหรือการเป็นผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งในอนาคตอาจพัฒนาไปสู่การมีระบบลูกขุนที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นในการใช้อำนาจตุลาการ ตลอดจนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมย่อมเป็นกระบวนการที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน และเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการดำเนินการ

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยกำหนดให้มีความผิดทางอาญาเท่าที่จำเป็น พัฒนามาตรการป้องกันอาชญากรรมด้วยการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชน ฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการอื่น ปรับปรุงและพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายและงานตำรวจ พัฒนางานยุติธรรมชุมชน ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องคดีหรือชั้นเจ้าพนักงาน ปรับปรุงการไต่สวนมูลฟ้อง ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นพิจารณาคดี ปรับปรุงการดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับโทษ การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้นในทุกขั้นตอน การตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย การคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรม การคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา การคุ้มครองและการอำนวยความสะดวกให้แก่พยานในคดีอาญา ทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและอำนาจศาลทหาร ปรับปรุงและการบริหารงานยุติธรรม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ปรับปรุงระบบการผลิตนักกฎหมาย และทบทวนหลักสูตรการอบรมผู้บริหารระดับสูงของบางองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒. ระบบกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญา

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมและสถิติในการจัดการข้อพิพาททางอาญาตามโครงสร้างในกระบวนการยุติธรรมอาญาในปัจจุบันพบว่า รัฐต้องรับภาระการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาด้วยงบประมาณและทรัพยากรบุคคลจำนวนมาก สาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องในแนวคิดการออกกฎหมายสารบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ที่ยังขาดหลักการและความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงในการใช้โทษทางอาญาเพื่อแก้ปัญหาการก่ออาชญากรรม[๑] จนเกิดภาวะกฎหมายอาญาเฟ้อ (over criminalization)[๒] เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

---

[๑] ดูคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา, www.lawreform.go.th, ๒๕๔๗.

[๒] ดูสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, กฎหมายไทยกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาระบบยุติธรรมทางอาญา, ๒๕๕๑.

๒.๑ กำหนดให้มีความผิดอาญาในระบบกฎหมายเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม

การดำเนินการเพื่อทบทวนกฎหมายที่มีโทษทางอาญาทั้งระบบเพื่อให้มีความผิดอาญาในกฎหมายเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ต้องกระทำอย่างมีส่วนร่วมเป็นสหวิทยาการ โดยตั้งคณะกรรมการที่มาจากบุคคลที่หลากหลายสาขาวิชาชีพเพื่อดำเนินการโดยเฉพาะ อาทิ ด้านอาชญาวิทยา จิตวิทยา พฤติกรรมศาสตร์ การแพทย์ ทัณฑวิทยา กฎหมาย ฯลฯ เพื่อทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการยกเลิกความเป็นอาชญากรรมและโทษทางอาญาในกฎหมายบางฉบับ การกำหนดประเภทและอัตราโทษที่เหมาะสมกับความผิดแต่ละประเภท รวมถึงการจัดทำแนวทางการกำหนดโทษสำหรับศาล (sentencing Guideline) แทนการใช้ยี่ต๊อก ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การบัญญัติความผิดทางอาญาและโทษทางอาญาสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาประกอบการตรากฎหมาย

ทั้งนี้มีหลักการหรือแนวทางการกำหนดความผิดใดให้เป็นความผิดทางอาญา ดังต่อไปนี้

(๑) ความเสียหายหรือผลกระทบของการกระทำนั้นหรือระดับความเป็นอันตรายต่อสังคม ซึ่งจะต้องได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ในสังคมว่าเป็นอันตราย และลักษณะของความเป็นอันตรายที่เหมาะสมจะต้องไม่มุ่งไปยังสภาวะอันตรายต่อบุคคลเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงลักษณะอันตรายต่อส่วนรวมด้วย เช่น อันตรายที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันตรายที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

(๒) ความชั่วร้ายหรือความก้าวร้าวของการกระทำ ซึ่งพิจารณาเรื่องความสามารถในความรับผิดชอบประกอบการกระทำนั้นมีลักษณะที่สามารถถูกตำหนิได้ หากการกระทำนั้นไม่มีความชั่วร้าย ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะบัญญัติกฎหมายอาญาลงโทษการกระทำนั้น

(๓) ปฏิกิริยาตอบสนองหรือความหวาดกลัวของคนส่วนใหญ่ในสังคม อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดในช่วงเวลาปกติของสังคม

สำหรับปัจจัยด้านศีลธรรมนั้น แม้จะมีความเกี่ยวข้องกับความรู้สึกตอบสนองของประชาชนในสังคมอย่างมาก แต่ยังมีความคลุมเครืออยู่มากในการที่จะใช้เป็นเกณฑ์กำหนดความผิดอาญาในสังคมยุคปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์มากขึ้น ดังนั้น ปัจจัยด้านศีลธรรมจึงไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นเกณฑ์กำหนดความผิดมากนัก แต่ยังต้องตระหนักถึงในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่นำไปสู่การมีปฏิกิริยาในสังคม[๓]

(๔) ปัจจัยอื่นที่ควรคำนึงถึงในการกำหนดความผิดอาญา อันได้แก่[๔]

- ไม่ควรบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อก่อให้เกิดหลักประกันว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจะได้รับการลงโทษแก้แค้นทดแทนด้วยการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว

- ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการใช้มาตรการอื่น และก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานน้อยกว่า

- ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาในกรณีผลร้ายซึ่งเกิดจากการลงโทษมีมากกว่าผลร้ายที่เกิดจากความผิด

---

[๓] สกล นิศารัตน์, กฎหมายอาญาและการลงโทษที่เหมาะสม : แนวคิดทางด้านปรัชญาและความยุติธรรมทางสังคม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.

[๔] ประธาน วัฒนวาณิชย์, การปฏิรูประบบการลงโทษ แนวคิดสหวิทยาการโดยเน้นทางด้านอาชญาวิทยา,บทบัณฑิตย์ เล่ม ๕๒ ตอน ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑.

- ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์ในการบังคับให้บุคคลกระทำเพื่อประโยชน์แก่ตนเท่านั้น

- ไม่ควรบัญญัติความผิดซึ่งบังคับใช้ไม่ได้ไว้ในกฎหมายอาญา

๒.๒ ลดทอนความเป็นอาชญากรรมของการกระทำความผิดบางประเภท

โดยการใช้มาตรการอื่นที่ไม่ใช้โทษทางอาญาหรือเน้นการใช้โทษทางอาญาที่เป็นโทษปรับหรือการลงโทษที่ไม่ใช้เรือนจำ ความผิดเหล่านั้น ได้แก่ ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๒๖ ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คตามพระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ ความผิดเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ความผิดฐานเป็นผู้เสพยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒[๕] ความผิดเกี่ยวกับการจราจรตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๙ ยกเลิกโทษจำคุกในความผิดลหุโทษทั้งในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่น และให้เหลือเพียงโทษปรับหรือโทษทางปกครองเป็นต้น เนื่องจากความผิดเหล่านี้มิใช่ความผิดที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรงหรือความผิดในตัวเอง (mala in se) หากแต่เป็นผลที่เกิดจากความไร้บรรทัดฐานและความล้มเหลวในการควบคุมหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม[๖] ประกอบกับสถิติที่แสดงไว้ก่อนหน้านี้แสดงให้เห็นว่าคดีความผิดเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในจำนวนที่สูง เป็นผลให้รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรเข้าไปจัดการโดยไม่จำเป็นและเสียโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านั้นไปจัดการกับความผิดที่ร้ายแรงกว่า

๒.๓ กำหนดนิตินโยบายสำหรับการกระทำผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย (mala prohibita)

คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายและเกี่ยวเนื่องกับประชาชนจำนวนมาก เช่น คดีป่าไม้ที่ดิน ควรใช้มาตรการอื่นแก้ปัญหาก่อนการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และหากไม่จำเป็นไม่ควรใช้การลงโทษทางอาญา เนื่องจากไม่ใช่หนทางแก้ปัญหาที่ตรงจุดเพราะคนที่ถูกกล่าวหาในความผิดเหล่านี้จำนวนมากเป็นผู้ที่เดือดร้อนจากนโยบายหรือกฎหมายของรัฐ

---

[๕] ดูรายละเอียดข้อเสนอเกี่ยวกับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง หลักการในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หนังสือ ที่ คปก. ๐๑/๙๓๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘.

[๖] ดูทฤษฎีอาชญาวิทยาเชิงสังคมวิทยาอันประกอบด้วยทฤษฎีย่อย คือ ทฤษฎีความไร้ระเบียบทางสังคม (Theory of Social Disorganization) และทฤษฎีอโนมี (Anomie Theory) ที่อธิบายว่า อาชญากรรมเป็นผลมาจากสภาวะไร้บรรทัดฐานของสังคมและความล้มเหลวในการจัดระเบียบตัวเองและก่อให้เกิดการเรียนรู้และถ่ายทอดพฤติกรรมของอาชญากรระหว่างรุ่นสู่รุ่น.

๓. ชั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (การป้องกันและการควบคุมอาชญากรรม)

๓.๑ ส่งเสริมการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม

ในการป้องกันอาชญากรรมที่ผ่านมายังคงเน้นการใช้กลไกของรัฐเป็นหลักและเน้นการปราบปรามเป็นสำคัญทำให้เกิดภาระแก่รัฐและกระบวนการยุติธรรมอย่างมาก รวมทั้งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางด้วย ดังที่ปรากฏในช่วงของการประกาศนโยบายสงครามกับยาเสพติดในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งผลให้จำนวนอาชญากรรมและการกระทำความผิดลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ดังจะเห็นได้จากสถิติอาชญากรรมที่สูงและมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่ได้ดีขึ้นมากนัก ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานด้านการป้องกันอาชญากรรมมีระบบและเน้นการแก้ปัญหาจากรากฐาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๓.๑.๑ <u>กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่</u>

โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะการเกิดอาชญากรรมมาจากหลายเหตุปัจจัย จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่หลากหลายในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหา ทั้งนี้ ต้องกำหนดลำดับความสำคัญและเป้าหมายที่ชัดเจน ครอบคลุมปัจจัยด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการเกิดอาชญากรรม และต้องมีความยั่งยืนด้วย และที่สำคัญควรมีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและจริงจัง เพื่อการปรับปรุงนโยบายและยุทธศาสตร์ให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ดีการนำนโยบาย และยุทธศาสตร์ระดับชาติไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและปัญหาของพื้นที่ เนื่องจากการเกิดอาชญากรรมในแต่ละพื้นที่มีที่มาจากปัจจัยที่หลากหลายและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลและตัวชี้วัดต่างๆ ต้องมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ด้วย

๓.๑.๒ <u>พัฒนาระบบข้อมูลและองค์ความรู้ด้านอาชญากรรม</u>

การพัฒนาระบบข้อมูลและองค์ความรู้ด้านอาชญากรรมมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันอาชญากรรมที่สอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งสามารถกำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของการแก้ปัญหา อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรมและสามารถใช้งบประมาณในการแก้ไขปัญหาอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้ อาจพัฒนาโดยการยกระดับศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรมที่สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้เป็นศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมกลางเพื่อทำหน้าที่ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ครบถ้วนรอบด้าน ทั้งข้อมูลที่ถูกบันทึกโดยหน่วยงานรัฐ และการสำรวจข้อมูลจากเหยื่ออาชญากรรม (Crime Victimization Survey) และทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย แผนงานและยุทธศาสตร์การป้องกันและควบคุมอาชญากรรม รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมสำหรับการป้องกันตัวเองด้วย

๓.๑.๓ ดำเนินงานโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง สร้างความเข้มแข็งแก่สถาบันครอบครัว ชุมชน โรงเรียน และปรับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

การดำเนินงานโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เน้นการทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตำรวจ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการยุติธรรมชุมชนที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาความสงบเรียบร้อยและงานยุติธรรม ตลอดจนปรับปรุงศูนย์รับแจ้งเหตุให้มีการตอบสนองต่อประชาชนอย่างรวดเร็วและสามารถคุ้มครองผู้แจ้งเหตุได้ อย่างไรก็ดีรัฐควรทำหน้าที่สนับสนุนในเรื่องที่จำเป็น เช่น องค์ความรู้บางประการ งบประมาณ เป็นต้น โดยเฉพาะชุมชนที่มีปัญหาหรือยังไม่เข็มแข็ง เพื่อให้การดำเนินการมีความต่อเนื่องเป็นรูปธรรมและยั่งยืน อีกทั้งควรมีกลไกการประสานงานและทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ที่ชัดเจน ตลอดจนให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่ไม่สำคัญมากแก่หน่วยงานหรือองค์ในพื้นที่ด้วยไม่ใช่เพียงแค่การเข้าประชุมรับฟัง แต่ไม่สามารถขับเคลื่อนอะไรได้ เพราะต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลางในทุกเรื่อง

ทั้งนี้ รัฐต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านการสร้างความเข้มแข็งและทักษะทางสังคมให้แก่เด็กและครอบครัว เนื่องจากจากสถิติเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดียังอยู่ในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วง โดยเฉพาะการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่มีอัตราเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีอัตราการกระทำผิดซ้ำที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่แตกแยก ดังนั้น รัฐพึงต้องทบทวนมาตรการหรือกลไกในการป้องกันการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนใหม่ เน้นการใช้มาตรการเชิงรุก โดยการส่งเสริมบทบาทสถาบันครอบครัว ชุมชน โรงเรียนให้มากขึ้นและสามารถทำงานสอดประสานเชื่อมโยงกัน และควรนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้จัดการกับปัญหากรณีที่เด็กประพฤติไม่เหมาะสมหรือฝ่าฝืนระเบียบของโรงเรียนหรือชุมชน หรือแม้แต่ก่อเหตุทะเลาะวิวาทเล็กน้อย แทนที่จะให้เด็กเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหรือผลักเด็กออกไปจากระบบโรงเรียน เพราะไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดและอาจทำให้เกิดปัญหาใหม่ที่ร้ายแรงกว่าเดิมได้

๓.๒ ปฏิรูปงานตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม

ตามแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและงานตำรวจมีหลักการสำคัญคือ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย พึงปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมด้วยการบริการชุมชน ปกป้องและคุ้มครองบุคคลให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิด ตลอดจนเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกคน แต่ที่ผ่านมาการบังคับใช้กฎหมายและงานตำรวจของไทยยังไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ ดังจะเห็นข่าวและการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งมีสาเหตุมาจากตัวบุคคล และระบบโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการตรวจสอบ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและพัฒนางานตำรวจให้สอดคล้องกับหลักการตำรวจสมัยใหม่ที่เคารพหลักนิติธรรม จึงควรเน้นการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ มีระบบการบริหารงานแบบประชาธิปไตยที่ยึดหลักความรับผิดชอบ มีการบริหารงานที่โปร่งใส มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม การยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง การมีวัฒนธรรมแบบเจ้าหน้าที่พลเรือน และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค เป็นธรรมและเคารพสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนางานตำรวจไทย ในประเด็นดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ ปรับปรุงระบบการผลิตบุคลากรตำรวจ

ยกระดับโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้เป็นสถาบันการศึกษาวิชาการของตำรวจอย่างแท้จริง และควรมีหลักสูตรที่เน้นวิชาการตำรวจสมัยใหม่ (modern policing) และมีผู้บริหารและอาจารย์ซึ่งเป็นนักวิชาการในศาสตร์สาขาที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการผลิตผู้บังคับใช้กฎหมายให้กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น และควรเป็นการเปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปให้สามารถเข้าไปศึกษาได้ และที่สำคัญต้องแยกการเรียนการสอนของตำรวจออกจากโรงเรียนเตรียมทหาร เพราะวิธีคิดในการเรียน การฝึกอบรมและลักษณะงานของตำรวจนั้นแตกต่างจากทหาร เนื่องจากตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่พลเรือนและมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และต้องใกล้ชิดกับประชาชน นอกจากนี้ ควรพัฒนาหน่วยงานวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนงานตำรวจในลักษณะ National Police Academy and National Police Research Institute โดยมีผู้เชี่ยวชาญและนักวิจัยอันเกี่ยวเนื่องกับงานตำรวจ เช่น งานทางด้านนิติวิทยาศาสตร์ การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา พฤติกรรมและอาชญาวิทยา วิศวกรรมจราจร เป็นต้น

๓.๒.๒ ปรับโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานให้มีการกระจายอำนาจ

เพื่อให้การตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนในพื้นที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น จึงควรปรับองค์กรตำรวจให้มีการกระจายอำนาจ โดยการจัดองค์กรเป็น ๒ ระดับ คือ ตำรวจส่วนกลาง และตำรวจระดับจังหวัด

๓.๒.๒.๑ ตำรวจส่วนกลาง/สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๑) มีภารกิจหลักในการกำหนดนโยบายภาพรวมของประเทศ การช่วยเหลือ สนับสนุนและถ่วงดุลอำนาจของตำรวจพื้นที่รวมถึงรับผิดชอบเพียงหน่วยตำรวจพิเศษที่จำเป็นต้องมีอำนาจครอบคลุมทั้งประเทศหรือสนับสนุนงานด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรง ซับซ้อน หรือกรณีตำรวจในพื้นที่ดำเนินการโดยมิชอบ

(๒) มีการบริหารในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทน ๓ ส่วนที่มีความสมดุลกัน คือ ส่วนราชการ ส่วนผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิ และส่วนของผู้แทนคณะกรรมการตำรวจระดับจังหวัด ทั้งนี้ โดยผ่านกระบวนการสรรหาจากคณะกรรมการคัดสรรอิสระ และผ่านกระบวนการในรัฐสภา โดยมีการแสดงวิสัยทัศน์ต่อสาธารณะ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้คัดค้านบุคคลได้

คณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ การกำหนดนโยบายด้านการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและความปลอดภัยแห่งชาติในภาพรวม (โดยเชื่อมโยงกับคณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม) การกำกับติดตาม กำกับ ดูแลการดำเนินงานของตำรวจส่วนกลาง รวมทั้งรับเรื่องราวร้องทุกข์ ดำเนินการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์นั้น

๓.๒.๒.๒ ตำรวจระดับจังหวัด

ให้มีหน้าที่หลักในด้านการป้องกันอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยและด้านกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ระดับจังหวัด โดยมีการจัดองค์กรที่มีอยู่เดิมใหม่ ดังต่อไปนี้

(๑) กองบัญชาการตำรวจนครบาล ให้โอนไปสังกัดกรุงเทพมหานคร และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินงาน

โดยเชื่อมโยงกับคณะกรรมการตำรวจส่วนกลาง และกำกับดูแล ติดตามการดำเนินให้เป็นไปตามนโยบาย การบริหารงานบุคคล การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจในพื้นที่ด้วย

(๒) ตำรวจภูธรจังหวัด ให้โอนไปอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยคณะกรรมการตำรวจระดับจังหวัดที่มีองค์ประกอบมาจากผู้แทน ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายราชการ ฝ่ายประชาสังคม (เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาทนายความ ฯลฯ) และฝ่ายประชาชน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของตำรวจในระดับจังหวัด โดยเชื่อมโยงกับคณะกรรมการตำรวจส่วนกลาง และกำกับดูแล ติดตามการดำเนินให้เป็นไปตามนโยบาย การบริหารงานบุคคล การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจในพื้นที่ด้วย

นอกจากนี้ ตำรวจระดับกรุงเทพฯ และระดับจังหวัด จะมีคณะกรรมการในระดับสถานี โดยมีองค์ประกอบจาก ๓ ฝ่ายเช่นเดียวกัน โดยต้องมีการสรรหากรรมการจากบุคคลที่สมัครเข้ามาโดยคณะกรรมการสรรหามีที่มาจากทุกฝ่ายไม่ใช่แค่ฝ่ายข้าราชการเท่านั้น

ทั้งนี้ องค์กรตำรวจไม่ว่าระดับใด ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละครั้ง ในช่องทางที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการทำงาน

๓.๒.๓ <u>ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นธรรม</u>

(๑) ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่ในการประเมินผล แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่งของตำรวจส่วนกลาง รวมทั้งการดูแลเรื่องประมวลจริยธรรมของตำรวจในระดับต่างๆ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ควรมีฝ่ายการเมือง และต้องประกอบไปด้วย ผู้แทนของตำรวจในระดับตำแหน่งต่างๆ ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลและการบริหารงานบุคคล เป็นต้น และให้พนักงานสอบสวนมีระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระแยกออกจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจอื่น

(๒) ในการบรรจุรับราชการครั้งแรกของข้าราชการตำรวจ ต้องเริ่มต้นในตำแหน่งระดับต้นเหมือนกันทั้งหมด[๗] เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และเป็นการให้ความสำคัญกับการเลื่อนชั้นโดยยึดประสบการณ์และการประเมินจากความสามารถในการปฏิบัติงานมาแล้ว

(๓) การเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการตำรวจ ต้องใช้ทั้งวิธีการสอบผ่านภาควิชาการและผ่านการประเมินผลทางบุคลิกภาพ จริยธรรม และความประพฤติ โดยการประเมินผลภาคปฏิบัติจะมีการประเมินผลอย่างจริงจัง โดยการสอบควรถูกจัดโดยคณะกรรมการสอบที่มีความเป็นอิสระ ส่วนการประเมินต้องเปิดโอกาสให้สาธารณชนที่รับบริการและข้าราชการตำรวจในทุกระดับได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินด้วย

---

[๗] ในระบบของญี่ปุ่น ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและอบรมจากโรงเรียนตำรวจ จะต้องบรรจุในตำแหน่งพลตำรวจเหมือนกันหมด แต่ผู้ที่มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีจะมีระยะเวลาการฝึกอบรม ทั้งในห้องเรียน (๖ เดือน) และการฝึกปฏิบัติงานตามสถานีตำรวจก่อนจะปฏิบัติงานจริง รวมทั้งหมด เป็นเวลา ๑๕ เดือน ก่อนได้รับการแต่งตั้งเป็นตำรวจ และจะมีสิทธิเข้ารับการประเมินผลเพื่อดำรงตำแหน่งที่สั้นกว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ที่จะต้องเข้ารับการอบรมในทำนองเดียวกัน แต่เป็นระยะเวลายาวนานกว่า (๑๐ เดือน) และการฝึกปฏิบัติงานตามสถานีตำรวจ รวมเป็นเวลา ๒๑ เดือน.

(๔) การลดวัฒนธรรมแบบทหาร โดยการหลีกเลี่ยงการจัดองค์กรในรูปแบบทหารหรือการแสดงนัยแบบทหาร และควรยกเลิกระบบชั้นยศ ด้วยลักษณะงานตำรวจนั้นมีความแตกต่างจากลักษณะของงานทหาร กล่าวคือ ตำรวจคือพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติงานของตำรวจต้องสามารถปฏิบัติงานได้ตามลำพัง โดยมีโอกาสใช้วิจารณญาณภายใต้ขอบเขตของการตีความกับบทกฎหมาย การริเริ่มและการวางแผนของตำรวจต้องเริ่มจากตำรวจระดับปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานของตำรวจไม่ได้มีลักษณะอย่างกองทัพ และงานของตำรวจต้องสัมผัสกับประชาชนและการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การใช้ระบบชั้นยศในกิจการตำรวจมีแนวโน้มที่จะไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน การมีสายการบังคับบัญชาของตำรวจที่ผูกติดกับชั้นยศมากเกินไป เป็นผลทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างความร่วมมือกับประชาชน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนจะผูกติดกับชั้นยศ ทำให้ไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนตามลักษณะค่าของงานได้ แม้ว่าความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่งจะแตกต่างกัน ดังนั้น การยกเลิกระบบชั้นยศ แล้วใช้เฉพาะตำแหน่งจะเกิดผลดีต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่มากกว่า

๓.๒.๔ <u>การโอนภารกิจที่มิใช่ภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่น</u>

การถ่ายโอนภารกิจที่มิใช่เป็นภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่นนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะจะเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจ รวมทั้งเป็นการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายด้วย ที่ผ่านมามีประสบการณ์ว่างานบางอย่างที่เคยอยู่กับตำรวจแล้วโอนไปยังหน่วยงานอื่น เช่น งานบรรเทาสาธารณภัย และงานทะเบียน ปรากฏว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้น[๔] อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยกำหนดให้มีการวางแผนการส่งมอบภารกิจ จัดทำแผนเตรียมความพร้อมในการดำเนินการถ่ายโอน และการตรวจสอบติดตามผล

จากการศึกษาวิเคราะห์จากงานวิชาการ[๕] และการรับฟังความคิดเห็น เห็นว่าควรมีการโอนภารกิจดังต่อไปนี้

(๑) งานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งปัจจุบันตำรวจดำเนินการทุกภารกิจ ทั้งการบริการฯ การตรวจ การจับ และการสอบสวน ควรโอนให้กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลงานเกี่ยวกับกิจการชายแดน งานผู้อพยพและเข้าเมือง งานเกี่ยวกับสัญชาติ ดังนั้น การโอนงานตรวจคนเข้าเมืองให้กระทรวงมหาดไทยดูแลแบบครบวงจรจะเป็นประโยชน์มากกว่า ทั้งนี้ไม่ได้ตัดอำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการดำเนินการเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เพราะถือเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๒) งานตำรวจทางหลวง ปัจจุบันกระทรวงคมนาคมมีการดำเนินภารกิจการบริการ การตรวจ และการจับ ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวนจึงควรโอนให้กรมทางหลวงไปดูแล ทั้งนี้ ไม่ได้ตัดอำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการดำเนินการเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

---

[๔]การรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารงานตำรวจ, การประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) ครั้งที่ ๖/๒๕๕๗ วันจันทร์ที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗.

[๕]จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ,รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๐.

เพราะถือเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๓) ยกเลิกตำรวจรถไฟ และให้การรถไฟแห่งประเทศไทยพัฒนาระบบการรักษาความปลอดภัยของตนเองขึ้นมาแทนที่ ทั้งนี้ ไม่ได้ตัดอำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการดำเนินการเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเพราะถือเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๔) ตำรวจป่าไม้ (ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ในส่วนความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ กรมป่าไม้มีการดำเนินภารกิจด้านการบริการฯ การตรวจ การจับ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน กรมป่าไม้ไม่มีความพร้อม และแม้ความผิดดังกล่าวจะไม่ส่งผลต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และเป็นความผิดที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ แต่หากพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วพบว่าการกระทำความผิดดังกล่าวย่อมส่งผลอย่างใหญ่หลวงต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนับวันจะยิ่งลดน้อยลง อันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตประชาชนและระบบนิเวศน์ นอกจากนี้ความผิดดังกล่าวมักเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมทั้งเป็นช่องทางในการประกอบอาชญากรรมร้ายแรง เช่น การขนยาเสพติด ฯลฯ จึงเห็นว่าควรโอนในลักษณะคู่ขนาน โดยสามารถโอนได้เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน บุคลากร และสถานที่ดำเนินการแล้วภายในระยะเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และร่วมกันดำเนินการในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (task force)[๑๐]

ในส่วนความผิดเกี่ยวกับอุทยานฯ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีการดำเนินภารกิจการบริการฯ การตรวจ การจับตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากเป็นความผิดที่รัฐกำหนด ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และเป็นความผิดที่ต้องอาศัยความรู้ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดจากการโอนภารกิจ จึงควรโอนในลักษณะคู่ขนาน โดยสามารถโอนได้เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน บุคลากร และสถานที่ดำเนินการแล้วภายในระยะเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และร่วมกันดำเนินการในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (task force)

ในส่วนความผิดเกี่ยวกับแร่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรมมีการดำเนินภารกิจการบริการ การตรวจ การจับตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติสภาการเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๖ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน แต่เนื่องจากความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่รัฐกำหนด ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และเป็นความผิดที่ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดจากการโอนภารกิจ จึงควรโอนในลักษณะคู่ขนาน โดยสามารถโอนได้เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน บุคลากร และสถานที่ดำเนินการแล้วภายในระยะเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และร่วมกันดำเนินการในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (task force)

[๑๐]เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อมาแก้ปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยมีการปฏิบัติภารกิจร่วมกันในลักษณะสหวิชาชีพ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจดังกล่าว มีการสนธิกำลังในลักษณะที่นำผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละสาขามาปฏิบัติงานร่วมกันในภารกิจที่มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน เพื่อบรรลุผลในการปฏิบัติภารกิจนั้น ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด อย่างไรก็ตามเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว หน่วยงานเฉพาะกิจนี้จะกลับไปทำหน้าที่เดิมตามหน่วยงานของตนเอง แต่ยังคงมีความพร้อมเพื่อกลับมาปฏิบัติภารกิจใหม่ที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย : ๒๕๕๑, ๒๙๙).

(๕) ตำรวจท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีหน้าที่เพียงให้บริการด้านส่งเสริมการท่องเที่ยว ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในด้านการป้องกันปราบปราม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีความพร้อม และเพื่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นหน้าตาของประเทศ จึงเห็นว่าไม่ควรโอนภารกิจดังกล่าว

(๖) ตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีการดำเนินภารกิจการบริการฯ การตรวจ และการจับตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน และกรมเจ้าท่าไม่มีความพร้อมประกอบกับภารกิจดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการป้องกันอาชญากรรมที่ร้ายแรงกว่า เช่น ค้ายาเสพติด ค้าของหนีภาษี ฯลฯ อีกทั้งการป้องกันภัยทางน้ำที่ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ความเหมาะสมในการโอน จึงเห็นว่าควรโอนในลักษณะคู่ขนาน โดยสามารถโอนได้เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน บุคลากร และสถานที่ดำเนินการแล้วภายในระยะเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และร่วมกันดำเนินการในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ

(๗) งานจราจร งานจราจรเป็นงานบริการในการอำนวยการจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ควบคุมจราจร การตรวจ การจับ และการสอบสวน ซึ่งงานจราจรประกอบด้วยภารกิจสำคัญ ๓ ส่วน คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับจราจร วิศวกรรมจราจร และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในส่วนของวิศวกรรมจราจรเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายไปแล้ว

การจราจรนั้น นอกจากภารกิจบังคับใช้กฎหมายแล้วยังทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์ฯ และอารักขาบุคคลสำคัญในเส้นทางการจราจร อีกทั้งยังช่วยป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ลดโอกาสในการกระทำความผิด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความชำนาญดี เนื่องจากปฏิบัติมานานแล้ว จึงไม่อยู่ในข่ายพิจารณาโอนภารกิจ และประชาชนสามารถเข้ามาอาสาช่วยงานในส่วนนี้ได้

(๘) การโอนภารกิจตามกฎหมายภาษี ทั้งด้านการบริการฯ การตรวจ การจับ และการสอบสวนให้หน่วยงานดังนี้ คือ

(ก) การโอนภารกิจด้านการสรรพากร ตามประมวลรัษฎากรให้กรมสรรพากร

(ข) การโอนภารกิจด้านสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้กรมสรรพสามิต

(ค) การโอนภารกิจด้านศุลกากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๙ ให้กรมศุลกากร

ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความผิดที่รัฐกำหนด ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และเป็นความผิดที่ต้องอาศัยความรู้ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดจากการโอนภารกิจ อีกทั้งหน่วยงานที่รับโอนมีความพร้อมที่จะรับโอน[๙๑] แต่ไม่ควรไม่ตัดอำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และในระยะแรกควรร่วมกันดำเนินการในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (task force)

[๙๑] ชงเพิ่มอำนาจ 3 กรมฟันคดีโกงภาษี แก้กฎหมายผ่านหนุนตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจดูแล, ประชาชาติธุรกิจ http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1416288030, เผยแร่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

(๙) การโอนภารกิจตามกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบอยู่แล้ว (จำนวน ๔๙ ฉบับ)[๑๒] ไปดำเนินการทั้งด้านการบริการ การตรวจ การจับ และการสอบสวน เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นความผิดที่รัฐกำหนด และกรมการปกครองมีความต้องการรับโอนภารกิจ รวมทั้งมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบกับเป็นความผิดไม่ร้ายแรงจึงควรโอนไปได้ และไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยฝ่ายใดจับได้ฝ่ายนั้นมีอำนาจสอบสวน และประสานข้อมูลทำงานในลักษณะเชิงเครือข่าย (network)

(๑๐) การโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้แก่กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ทั้งด้านการบริการ การตรวจ การจับ และการสอบสวน เนื่องจากเป็นความผิดที่รัฐกำหนด ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน และเป็นความผิดที่ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดจากการโอนภารกิจจึงควรโอนไปได้ โดยสามารถโอนได้เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรแล้วภายในระยะเวลา ๓ ปี และไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยประสานข้อมูลทำงานในลักษณะเชิงเครือข่าย (network)[๑๓]

---

[๑๒]พระราชบัญญัติอื่นๆ จำนวน ๔๙ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนวัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ (ถูกโอนกลับคืนไปให้ตำรวจ ตามกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕) กฎเสนาบดี ว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. ๒๔๖๓ พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๔๙๙ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ ปว. ฉบับที่ ๖๘ (ควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง) ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๓๐ พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติสถานสินเชื่อท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๙ พระราชบัญญัติเครื่องแบบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองหมุดหลักฐานการแผนที่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖ พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน ปว. ฉบับที่ ๔๕ (จำกัดเวลาสำหรับการเล่นและการจำหน่ายในสถานโบว์ลิ่ง สถานเล่นสเก็ต ร้านขายอาหารและเครื่องดื่ม) ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ทหารผ่านศึกนอกประจำการและครอบครัวทหารผ่านศึกซึ่งเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ผู้ได้รับพระราชทานเหรียญกล้าหาญ พ.ศ. ๒๕๒๖ พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗.

[๑๓]เป็นการทำงานในลักษณะประสานความร่วมมือโดยมีการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคประชาสังคม หรือกับประชาชน ด้วยการบูรณาการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ทักษะ แนวความคิด และทรัพยากร เครือข่ายอาจมีขนาดเล็ก-ขนาดใหญ่ หรือมีแม่ข่าย-ลูกข่ายก็ได้ และมีความสามารถที่จะส่งข่าวสารข้อมูลเชื่อมโยงปัจเจกบุคคลเข้ากับกลุ่มย่อยๆ เชื่อมโยงกลุ่มย่อยเข้ากับกลุ่มใหญ่และเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย : ๒๕๕๑, ๒๙๙).

(๑๑) การโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม ทั้งด้านการบริการ การตรวจ การจับ และการสอบสวน เนื่องจากเป็นความผิดที่รัฐกำหนด ผู้รับโอนมีอำนาจตามกฎหมายจึงควรโอนไปได้ โดยสามารถโอนได้เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายและเตรียมความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรแล้วภายในระยะเวลา ๓ ปี และไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยฝ่ายใดจับได้ฝ่ายนั้นมีอำนาจสอบสวน และประสานข้อมูลทำงานในลักษณะเชิงเครือข่ายและร่วมกันดำเนินการในลักษณะหน่วยเฉพาะกิจ (task force)

๓.๒.๕ ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบด้วยกลไกภายนอกองค์กร

การปรับปรุงกลไกการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาจเรตำรวจให้มีความเข้มแข็ง แยกจเรตำรวจออกจากโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้อยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือคณะกรรมการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรระดับจังหวัดก็ควรให้จัดโครงสร้างลักษณะเดียวกัน โดยให้อยู่ภายใต้คณะกรรมการตำรวจระดับจังหวัดนั้นๆ นอกจากนี้ผู้ที่เป็นจเรตำรวจต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสม รวมทั้ง องค์กรตำรวจต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานในลักษณะที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย เช่น ผ่านทางเว็บไซต์ เป็นต้น

กล่าวสำหรับการมีกลไกภายนอกที่เป็นอิสระในการตรวจสอบการทำงานตำรวจ[๑๔] แนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ และความโปร่งใสในระบบงานตำรวจเป็นแนวคิดสำคัญสำหรับการปรับปรุงงานตำรวจในหลายประเทศ เพราะเมื่อระบบตรวจสอบมีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกป้องสิทธิของแต่ละบุคคล ทำให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นและมั่นใจในเจ้าหน้าที่ตำรวจ และสนับสนุนปฏิบัติการในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิผล

จากสภาพปัญหาประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจบางส่วนที่ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือตำรวจมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผลต่อความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชน จึงควรมีกลไกภายนอกที่เป็นอิสระและมีอำนาจพอสมควรเข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยและตรวจสอบ ซึ่งอาจพิจารณาได้ ๒ แนวทาง คือ

(๑) การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจควรมีรูปแบบ ดังนี้[๑๕]

(ก) เป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการที่สนับสนุนการดำเนินงานและติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจะรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรงต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อนำข้อมูลมาประกอบการดำเนินการในเชิงนโยบายต่อการพัฒนาระบบงานตำรวจต่อไป

---

[๑๔] คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, อ้างแล้ว และสอดคล้องกับข้อเสนอของหมอพลเดช ปิ่นประทีป และข้อเสนอของเครือข่ายภาคประชาสังคมและสมัชชาปฏิรูป.

[๑๕] คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, อ้างแล้ว.

(ข) องค์ประกอบ มีจำนวน ๕ คน โดยมีคุณสมบัติและที่มาจากกระบวนการสรรหาที่เหมาะสม เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา

(ค) มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบคำร้องทุกข์ที่เกิดจากการใช้อำนาจหรือจากการกระทำของตำรวจ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์หรือพิจารณาเสนอแนะให้มีการดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำผิด

(ง) การวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดนี้ต้องมีผลผูกพันองค์กรเช่นเดียวกับผลการดำเนินการทางวินัยขององค์กร

(๒) การปรับปรุงอำนาจของกลไกอิสระที่มีอยู่ให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของตำรวจได้อย่างแท้จริง เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯลฯ

๓.๒.๖ <u>ส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักการของตำรวจชุมชน</u>

ขยายการดำเนินการตามหลักการตำรวจผู้รับใช้ชุมชน โดยส่งเสริมให้มีการร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้มากขึ้นในฐานะหุ้นส่วน รวมทั้งการทำงานอย่างบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานรัฐ เช่น กระทรวงยุติธรรม ที่มีการดำเนินงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เป็นต้น หลักการตำรวจชุมชน (Community Policing) คือ แนวคิดที่สร้างขึ้นเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และปัญหาอื่นๆ ของชุมชน โดยอาศัยความร่วมมือในการวิเคราะห์ การหาแนวทางการแก้ไข และการป้องกันปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ร่วมกันระหว่างชุมชนหรือภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ ทั้งนี้ ชุมชนและสมาชิกจะต้องเป็นผู้รับภาระหลักในด้านการบริหาร การจัดการ และงบประมาณในการดำเนินโครงการตำรวจชุมชนทั้งหมด โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเป็นพี่เลี้ยง คอยให้ข้อเสนอแนะและจัดการฝึกอบรมการป้องกันอาชญากรรมตามที่ชุมชนร้องขอ

ประเทศไทยได้มีการนำกลยุทธ์ตำรวจชุมชนเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในลักษณะของตำรวจชุมชนมวลชนสัมพันธ์ หรือ Police Community Relations ที่เน้นทางด้านการปฏิบัติงานของตำรวจเป็นหลัก ดังนั้น หากมีการนำกลยุทธ์ตำรวจชุมชน (Community policing) เข้ามาแทนที่กลยุทธ์ตำรวจชุมชนมวลชนสัมพันธ์ (Police Community Relations) ที่มีการดำเนินงานอยู่ในประเทศไทยในขณะนี้จำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินงาน หรือปรับโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

(๑) ในระยะเริ่มต้น ประชาชนและชุมชนจะต้องเป็นผู้รับภาระหรือเป็นแกนกลางในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ปัญหา การหาแนวทางแก้ไข กำลังพลหรืออาสาสมัคร รวมทั้งงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามหลักการของตำรวจชุมชน (Community Policing) อาจจะมีความเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น ความเป็นไปได้ในการนำกลยุทธ์ตำรวจชุมชนมาใช้ จะต้องเพิ่มการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกลยุทธ์ของหน่วยงานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรนอกเหนือจากการการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(๒) ภาคประชาชน หรือคนในชุมชน หรือหน่วยงานเอกชนในชุมชน ต้องสร้างความพร้อมในการดำเนินกลยุทธ์ตำรวจชุมชนในรูปแบบใหม่ที่ภาระในการดำเนินงาน หรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ประชาชนหรือชุมชนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

(๓) ภาครัฐ สนับสนุนในเชิงของการเป็นพี่เลี้ยง การอำนวยความสะดวก การเป็นที่ปรึกษา การประสานงาน การช่วยเหลือทางด้านองค์ความรู้ที่จำเป็น รวมถึงมีการกระตุ้นการดำเนินงานให้มีความต่อเนื่องชัดเจน

(๔) เน้นการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของสถานีตำรวจเพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่าย โดยการกำหนดบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ การปรับเปลี่ยนสายงานและการบริหารงานในสถานีตำรวจเหมาะสม และเอื้ออำนวยกับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงให้มีจุดแจ้งเหตุโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง และตำรวจป้อมยามซึ่งอย่างน้อยที่สุดในแต่ละหมู่บ้านจะมี ๑ ป้อมยาม

(๕) หน่วยงานราชการในพื้นที่ ส่วนงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและกระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

(๖) ประชาชนในพื้นที่ และชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ และเป็นผู้รับภาระ หรือเป็นแกนกลางในการดำเนินงาน ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การหาแนวทางแก้ไข การจัดหากำลังพลจากภาคประชาชนหรืออาสาสมัครเพื่อเข้ามาช่วยงานตำรวจ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จำเป็นต่อการจัดกิจกรรมของตำรวจชุมชนสัมพันธ์ โดยเฉพาะในปัจจุบันมีหน่วยงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาล สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม หากพื้นที่ใดประสบสภาวะเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานและสนับสนุนงบประมาณ หน่วยงานรัฐส่วนกลางต้องเข้าไปให้การสนับสนุน

(๗) พัฒนาบุคลากรที่เข้าไปดำเนินงาน โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานชุมชนโดยตรง และเพียงพอ

(๘) ทำให้งานตำรวจชุมชนมีการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง ไม่ใช่สะดุดหยุดลงเมื่อมีการเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา หรือนโยบาย และควรมีการขยายงานตำรวจชุมชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

๓.๒.๗ <u>พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของตำรวจ</u>[๑๖]

เพื่อให้การเก็บข้อมูลมีความครอบคลุมและเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรม และการนำระบบแผนที่อาชญากรรม (Crime Mapping) มาใช้อย่างจริงจัง เพราะมีประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การบริหารงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชน และหน่วยงานตำรวจด้วยกันเองและหน่วยงานอื่น รวมทั้งเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ได้โดยตรง

แผนที่อาชญากรรมยังเป็นกุญแจสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชน หน่วยงานตำรวจในระดับสถานีตำรวจหรือระดับจังหวัดสามารถเผยแพร่สถานภาพอาชญากรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบผ่านทางเว็บไซต์ โดยประชาชน

---

[๑๖]คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, โครงการศึกษาแนวทางการบูรณาการข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๔ และโปรดดู สุดสงวน สุธีสร, ความเป็นไปได้ในการจัดทำแผนที่อาชญากรรม (Crime Mapping) ในประเทศไทย, สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๒. และ ประพนธ์ สหพัฒนา, แผนที่อาชญากรรม: การใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศในงานตำรวจ, นครปฐม: โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ๒๕๕๓.

สามารถกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของคดีที่เกิดขึ้นภายในเขตสถานีตำรวจหรือจังหวัด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการลดภาระการจัดหาข้อมูล แจ้งเบาะแสให้ประชาชนได้รับทราบวิธีการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนทั่วไปในทุกสาขาอาชีพ และทุกระดับชั้นสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ของตนเองได้ เป็นการกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ได้โดยตรง เพราะในแต่ละพื้นที่ย่อมมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกันไป และแผนที่อาชญากรรมยังเป็นเครื่องมือที่ดีสำหรับหัวหน้าสถานีตำรวจในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าสามารถวางแผน ควบคุม และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพได้มากน้อยเพียงใด

พัฒนาระบบข้อมูลอาชญากรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะระบบการจัดเก็บข้อมูลควรครอบคลุมอาชญากรรมและการกระทำความผิดทุกประเภท และต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น โดยจำเป็นต้องจัดระบบให้สอดรับกับการดำเนินงานของศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม Data Exchange Center (DXC) ซึ่งจะถูกยกระดับเป็นศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมกลางในอนาคต

๓.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนยุติธรรมชุมชน

การผูกขาดการอำนวยความยุติธรรมไว้ที่รัฐ ทำให้เกิดการดึงข้อพิพาทเข้าสู่ระบบจำนวนมากและไม่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ของคนในชุมชน บางกรณีคนที่ผ่านการรับโทษในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักแล้ว ไม่สามารถคืนสู่ชุมชนและสังคมได้เพราะคนในชุมชนหรือสังคมไม่ให้การยอมรับ ทำให้กลับไปกระทำผิดซ้ำ แม้กฎหมายไทยจะเปิดช่องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่บ้าง แต่ชุมชนก็ยังไม่มีบทบาทอย่างเต็มที่และขาดการสนับสนุนการทำงานอย่างเป็นระบบ

ยุติธรรมชุมชนเป็นยุทธศาสตร์และยุทธวิธีส่งเสริมสนับสนุน หรือกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนในการป้องกัน ควบคุมอาชญากรรม การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด ตลอดจนรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน ซึ่งปัจจุบันพบว่ามีช่องทางให้ชุมชนในการจัดการข้อพิพาททางอาญาด้วยการไกล่เกลี่ยตามกลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน แต่เป็นกลไกที่ยังมีข้อจำกัดทั้งด้านขอบเขตและกระบวนการ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินโครงการยุติธรรมชุมชนของกระทรวงยุติธรรมเป็นเพียงงานระดับนโยบาย ไม่ได้มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นระบบ จากบทเรียนของการดำเนินโครงการนำร่องที่ผ่านมาพบว่า แนวคิดยุติธรรมชุมชนเป็นเครื่องมือเชิงกลไกการขับเคลื่อนงานอำนวยความยุติธรรมที่หลากหลายเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับชุมชน เป็นความยุติธรรมบนพื้นฐานความพึงพอใจของชุมชนอย่างแท้จริง ที่มีทุกฝ่ายทั้งผู้กระทำผิด ผู้เสียหายและสมาชิกในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นความยุติธรรมทั้งทางกฎหมายและทางสังคมที่ดำรงสัมพันธภาพอย่างสมดุลและแสดงออกถึงความเอื้ออาทรระหว่างกันในชุมชน มีความประหยัด และเป็นรากฐานที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนที่มีความยั่งยืนได้[๑๗] ดังนั้น หากแนวคิดยุติธรรมชุมชนได้รับการส่งเสริมเต็มที่ย่อมเป็นที่คาดหวังว่าจะก่อประโยชน์ให้กับกระบวนการยุติธรรมและสังคมไทยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรมและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแบบสมานฉันท์ ช่วยลดช่องว่างระหว่างกระบวนการยุติธรรมหลักกับประชาชน และ

[๑๗] สหกรณ์ เพ็ชรนรินทร์, ๒๕๔๙.

ในระยะยาวจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมหลักคล่องตัวขึ้น เนื่องจากยุติธรรมชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล คดีความบางประเภทได้รับการแก้ไขในระดับชุมชน ช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐได้

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการยุติธรรมชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะว่า ควรตรากฎหมายกลางขึ้นมารองรับงานยุติธรรมชุมชน เพื่อให้เกิดกลไกและทรัพยากรในการสนับสนุนการทำงานที่ชัดเจนและเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง ยั่งยืนและบูรณาการ โดยในกฎหมายควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมในประเด็น ดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ หลักการมีส่วนร่วมของชุมชน

(๑) หลักการยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง รัฐไม่ควรเข้าไปดำเนินการในเชิงครอบงำชุมชน แต่เข้าไปในลักษณะของการหนุนเสริมหรือการอำนวยการ และต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมดำเนินการเองในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ (ก) การวิเคราะห์/สังเคราะห์ปัญหาของชุมชน (ข) การวางแผนของชุมชน (ค) การกำหนดกิจกรรม (ง) การดำเนินกิจกรรม (จ) การประเมินผล

(๒) ระบบยุติธรรมชุมชน ควรถูกพิจารณานำไปใช้ทั้งชุมชนในเชิงภูมิรัฐศาสตร์และชุมชนที่มีความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน เช่น สหภาพแรงงาน สมาคม เป็นต้น

๓.๓.๒ ภารกิจหลักของงานยุติธรรมชุมชน

ภารกิจหลักของงานยุติธรรมชุมชน อย่างน้อยควรถูกกำหนดไว้ในเรื่องดังต่อไปนี้

๓.๓.๒.๑ การป้องกันและควบคุมอาชญากรรม

เน้นการดำเนินงานต้องทำงานแบบหุ้นส่วน โดยให้กระทรวงมหาดไทย (กลไกระดับพื้นที่/ท้องถิ่น) มีบทบาทหลักในการให้การสนับสนุน และหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาเสริมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ตัวเอง โดยสร้างกลไกในการทำงานร่วมกันที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง[๙๔] อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ดำเนินงานตามแนวคิด Community Policing) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงยุติธรรม (กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ และไม่ซ้ำซ้อน

๓.๓.๒.๒ การระงับข้อพิพาทในชุมชน

การระงับข้อพิพาทในชุมชน ในเรื่องความผิดที่สามารถเข้าสู่การดำเนินการได้นั้น ควรกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปีหรือกระทำโดยประมาท แต่การเข้าสู่กระบวนการต้องเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีทุกฝ่าย สำหรับกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทควรสอดคล้องกับทุนทางสังคม

[๙๔] แม้ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมจะได้ปรับปรุงโครงสร้าง รวมทั้งมีกฎหมายหลายฉบับที่เอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการยังแยกส่วนไม่มีกลไกการร่วมมือที่ชัดเจน ต่างคนต่างทำ.

ของชุมชน ได้แก่ ระบบคุณค่าและความเชื่อ จารีต เป็นต้น แต่ต้องไม่ขัดต่อหลักการด้านสิทธิมนุษยชนและรูปแบบในการดำเนินการนั้น ต้องนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ โดยมีคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเสริมพลังให้คู่กรณี โดยใช้หลักความเสมอภาคเป็นสำคัญ และที่สำคัญควรกำหนดหลักประกันสิทธิแก่คู่กรณี อย่างน้อยได้แก่ สิทธิในการรับรู้และทำความเข้าใจกระบวนการ สิทธิในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกระบวนการ สิทธิที่จะเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจให้เข้าร่วมกระบวนการ สิทธิในการรับรู้ว่าจะมีใครเข้าร่วมประชุมบ้าง สิทธิที่จะยกเลิกการร่วมกระบวนการได้ทุกเมื่อ สิทธิที่จะบอกเล่าหรือบรรยายความถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายมีสิทธิในการบอกเล่าถึงความเสียหายและผลกระทบที่เกิดจากการกระทำผิดและความต้องการในการเยียวยาความเสียหาย การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประกันว่าคู่กรณีจะเข้าร่วมกระบวนโดยความสมัครจริงและทำให้กระบวนการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อตกลงหลังการไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีต้องปฏิบัติ เช่น การชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหาย การทำงานบริการชุมชน ฯลฯ การมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล เช่น เสนอรายงานการไกล่เกลี่ยให้พนักงานอัยการเพื่อตรวจรับรอง เป็นต้น

๓.๓.๒.๓ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน

การเปิดช่องให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนได้ เพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดูแลผู้กระทำความผิดมากขึ้น โดยมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้สนับสนุน แต่ทั้งนี้ ก่อนการจะพิจารณาสั่งให้มีการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน จะต้องผ่านการดำเนินการตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อเป็นการประเมินความพร้อมของผู้เสียหายและชุมชน

๓.๓.๒.๔ การฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหาย

การฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหาย โดยส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดูแลเยียวยาผู้เสียหาย ภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องตลอดจนภาคเอกชนที่สนใจ

๓.๓.๓ <u>กลไกสนับสนุนและการกำกับดูแล</u>

กล่าวสำหรับกลไกสนับสนุนและกำกับดูแลงานยุติธรรมชุมชน ควรกำหนดให้เป็นรูปแบบคณะกรรมการชาติและระดับจังหวัด ที่ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านการพัฒนาชุมชน สาธารณสุข สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อยและงานยุติธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน ควบคุมดูแลการดำเนินการและการติดตามประเมินผล และควรมีศูนย์ประสานงานในพื้นที่เพื่อให้การทำงานมีเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและเข้าถึงง่ายและชุมชนไม่เกิดความสับสนในการประสานงาน[๑๙] นอกจากนี้ควรมีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมชุมชนเพื่อสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินการ

[๑๙]อรพินธ์ สุวัณณปุระ และคณะ. โครงการ "ยุติธรรมชุมชนโดยชุมชนเพื่อชุมชน จังหวัดเชียงใหม่และลำพูน. สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๑.

๔. ชั้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาก่อนฟ้องคดี (ชั้นเจ้าพนักงาน)

กระบวนการในชั้นนี้ มีความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาเป็นอย่างมากเพราะเป็นชั้นเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่การดำเนินการในชั้นนี้มีปัญหามากมายซึ่งสาเหตุหนึ่งเกิดจากโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องที่แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีออกจากกันเด็ดขาด บทบาทหลักในการดำเนินการจะอยู่ที่ตำรวจพนักงานสอบสวน ซึ่งปัจจุบันถือเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาและถูกมองในแง่ลบอย่างมาก ส่วนพนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐไม่ได้เข้ามาร่วมในการดำเนินการสอบสวนตั้งแต่ต้น เหตุนี้จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีและดำเนินคดี และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เต็มที่ นอกจากนี้ปัญหาในชั้นนี้ยังมีสาเหตุมาจากตัวบทกฎหมายบางเรื่องที่ยังไม่รัดกุม การบังคับใช้ที่ไม่เข้าใจเจตนารมณ์ ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงและพัฒนาในประเด็นดังต่อไปนี้

๔.๑ ปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกันโดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ

การปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกัน โดยให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ควบคุมดูแลกระบวนการในชั้นก่อนฟ้องคดีทั้งหมด เมื่อมีความผิดเกิดและแจ้งแก่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องแจ้งแก่อัยการในพื้นที่ทราบ พร้อมด้วยรายงานการดำเนินการที่พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปแล้วต่อพนักงานอัยการ รวมทั้งกรณีที่มีการแก้ไขหรือถอนคำร้องทุกข์ด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะมีบทบาทในการตรวจสอบและกลั่นกรองการขอหมายอาญา มีบทบาทหลักในการควบคุมการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ (Public Prosecutor's Assistant Officer) และให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดี ทั้งนี้ พนักงานอัยการสามารถลงไปตรวจที่เกิดเหตุได้ สามารถควบคุมและตรวจสอบการสอบสวนได้ในทุกขั้นตอน การใช้มาตรการบังคับใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องรายงานให้พนักงานอัยการทราบภายใน ๒๔ ชั่วโมง และที่สำคัญพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนเองหรือร่วมกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่เป็นคดีอาญาร้ายแรง เช่น คดีที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป คดีที่สำคัญหรือคดียุ่งยากซับซ้อน หรือมีการร้องขอความเป็นธรรมจากผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย หรือพนักงานอัยการพบว่าเจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

๔.๒ รับรองหลักการสากลและปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานให้มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงดังนี้

๔.๒.๑ <u>หลักการสอบสวนในคดีอาญาและออกมาตรการบังคับต่อเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย (Probable Cause)</u>

การกำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานที่จะสามารถกระทำการสอบสวนในทางอาญาและ

ออกมาตรการบังคับทางอาญาได้ก็ต่อเมื่อมี “เหตุอันควรสงสัย” (Probable Cause) โดยหลักเกณฑ์ของเหตุอันควรสงสัยนี้จะต้องไม่ใช่ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องประกอบด้วยหลัก ๒ ประการ คือ ประการแรก ข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เจ้าพนักงานรู้และทำให้เจ้าพนักงานเชื่อโดยสุจริตว่าการปฏิบัติหน้าที่จะสามารถป้องกันผู้ที่คิดจะกระทำความผิดได้ หรือถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานจะต้องเชื่อว่าบุคคลนั้นมีสิ่งของในความครอบครองเพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิดหรือซึ่งมีไว้เป็นความผิด และประการที่สอง ต้องมีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่วิญญูชนทั่วไปพอจะเห็นได้ว่าเป็นไปได้ที่จะพบสิ่งของนั้นจากการแสวงหาพยานหลักฐานจากการสืบสวนสอบสวน

๔.๒.๒ หลักการตรวจสอบค้นหาความจริง (Examiner Principle)

การรวบรวมพยานหลักฐานต้องเป็นไปเพื่อค้นหาความจริง เพราะหลักการดำเนินคดีอาญาเป็นการตรวจสอบค้นหาความจริง (Examiner Principle) ดังนั้น การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ต้องค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิดตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๓๑ และ ๑๓๘ กำหนดไว้โดยเคร่งครัด[๒๐] โดยการฟังความจากทุกฝ่าย

๔.๒.๓ การกระจายภารกิจงานสอบสวน

กระจายงานสอบสวนให้หน่วยงานต่างๆ ที่รักษาการตามกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน หรือหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะต่างๆ เช่น พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่สรรพากร เป็นต้น เพื่อกระจายความรับผิดชอบ ไม่ให้ภาระงานไปหนักอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และเป็นการช่วยพัฒนาให้มีหน่วยงานสอบสวนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้น แต่จะไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจโดยสิ้นเชิง โดยยังเปิดโอกาสให้สามารถทำงานด้านการป้องกันอาชญากรรมและงานสอบสวนได้อยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานได้ในอนาคต

๔.๒.๔ การจัดโครงสร้างงานสอบสวนในลักษณะสหวิชาชีพ

จัดโครงสร้างงานสอบสวนให้มีลักษณะของการทำงานเป็นทีม โดยบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายสืบสวน ฝ่ายสอบสวนและเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ฝ่ายพิสูจน์หลักฐาน ฝ่ายนิติวิทยาศาสตร์และนิติเวชศาสตร์ เป็นต้น

๔.๒.๕ ยกเลิกกฎหมายที่มีผลให้เกิดการแยกส่วนการทำงานระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจ

ควรยกเลิกมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ถูกเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ เนื่องจากก่อให้เกิดการแยกส่วนการทำงานระหว่างหน่วยงานฝ่าย

[๒๐]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๓๑ ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และมาตรา ๑๓๘ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาจิณของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา.

ปกครองและตำรวจมากขึ้น ซึ่งไม่เป็นผลดีทั้งต่อประสิทธิภาพในการค้นหาความจริงและการตรวจสอบการถ่วงดุลระหว่างองค์กร

๔.๒.๖ รับรองหลักการแจ้งสิทธิผู้ถูกจับกุมและการแจ้งสิทธิผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน

การแจ้งสิทธิแก่ผู้ถูกจับกุมในชั้นจับกุมและแจ้งสิทธิแก่ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในฐานะที่เป็นประธานแห่งคดีและมีสิทธิตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ ทั้งสิทธิในทางกระทำ (Active Rights) และสิทธิในทางอยู่เฉย (Passive Rights) โดยสิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิตามมาตรา ๗/๑ และมาตรา ๑๓๔/๔ นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหาทุกคนที่จะได้รับสิทธิประการอื่นๆ ของตน ดังนั้น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนต้องแจ้งสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นการแจ้งในลักษณะที่ทำให้ผู้ต้องหาสามารถเข้าใจสิทธิของตนได้อย่างแท้จริง ด้วยวาจาในภาษาหรือการสื่อสารที่ผู้ต้องหาเข้าใจ และให้มีการบันทึกวีดีโอในขณะแจ้งไว้เพื่อยืนยันต่อพนักงานอัยการและศาลว่ามีการแจ้งสิทธิจริง

๔.๒.๗ รับรองหลักการแจ้งข้อกล่าวหา

การแจ้งข้อกล่าวหาต้องเป็นการแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิด และควรปรึกษาพนักงานอัยการก่อนที่จะแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าการกระทำนั้นเข้าข่ายเป็นความผิดอาญาฐานใดเพื่อป้องกันไม่ให้มีการตั้งข้อหาหนักเกินความเป็นจริง ซึ่งจะมีผลต่อการควบคุมตัวและการปล่อยชั่วคราวตามมา และควรเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจง แสดงพยานหลักฐาน และวิธีการเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือเจตนาอันแท้จริงของตน เพื่อเป็นการประกันว่าข้อกล่าวหาที่แจ้งนั้นสอดคล้องกับเนื้อหาของการกระทำความผิด และการแจ้งข้อกล่าวหาที่ชัดเจนจะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ต้องหาในการที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และเป็นประโยชน์แก่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการไปดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการพิสูจน์ความจริง

๔.๒.๘ รับรองหลักการตรวจร่างกายผู้ต้องหา

กำหนดให้มีการตรวจร่างกายผู้ถูกกล่าวหาก่อนและหลังการสอบสวน เพื่อจะสามารถตรวจสอบได้ชัดเจนขึ้นในกรณีที่มีการสอบสวนโดยมิชอบ หรือเพื่อคุ้มครองกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าพนักงานว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

๔.๒.๙ ยกเลิกการนำตัวผู้ต้องหาไปแถลงข่าว

ควรยกเลิกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการนำผู้ต้องหาไปแถลงข่าวหรือทำแผนประกอบการรับสารภาพ[๒๑] เนื่องจากขัดต่อหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในคดีอาญา (Principle of Presumption of Innocence)[๒๒]

[๒๑]ดูบันทึกข้อความสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๐๐๓๐.๑๖๒/๑๔๕ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง แนวทางการพิจารณาและมาตรฐานการลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กำหนดแนวทางการพิจารณาเบื้องต้นสำหรับการปรับในความผิดตามมาตรา ๑๕๗ ประมวลกฎหมายอาญา.

[๒๒]ดู International Covenant on Civil and Political Rights ข้อ ๑๔ วรรค ๒.

๔.๒.๑๐ รับรองสิทธิเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน รวมทั้งการช่วยเหลือด้านล่าม

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในชั้นสอบสวนที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง ควรพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึง เพื่อเป็นการประกันสิทธิว่าผู้ถูกกล่าวหาจะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งนำไปสู่การร่วมกันตรวจสอบ ความจริงทั้งในเนื้อหาแห่งคดีและความชอบของกระบวนการตลอดไปจนชั้นพิจารณา โดยกำหนดให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหามีสิทธิที่จะพบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว รวมทั้งสิทธิที่จะมีทนายความอยู่ร่วมด้วยและปรึกษาทนายความในขณะให้การต่อพนักงานสอบสวน ทนายความสามารถทักท้วงและขอให้พนักงานสอบสวนอธิบายหรือชี้แจงเพิ่มเติมได้หากคำถามของพนักงานสอบสวนนั้นไม่ชัดเจน และถ้าทนายความเห็นว่าการสอบปากคำผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมายใด อาจคัดค้านหรือทักท้วงการสอบปากคำของพนักงานสอบสวนได้ และก่อนที่พนักงานสอบสวนจะสอบปากคำหรือตั้งคำถามผู้ต้องหาต่อไป ให้พนักงานสอบสวนจดข้อคัดค้านหรือข้อทักท้วงไว้ในบันทึกการสอบปากคำ หรือจะให้ทนายความยื่นคำคัดค้านหรือคำทักท้วงเป็นหนังสือเพื่อรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ทนายความที่รัฐจัดหาให้แก่ผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนสามารถช่วยเหลือแก่จำเลยหรือผู้เสียหายต่อเนื่องไปในชั้นศาลได้ด้วย โดยเฉพาะคดีที่มีความละเอียดอ่อน เช่น คดีข่มขืนหรือคดีอนาจาร เพราะคดีในลักษณะเช่นนี้หากมีการเปลี่ยนตัวทนายความและมีการสอบข้อเท็จจริงบ่อยครั้งอาจมีผลกระทบต่อผู้เสียหายหรือจำเลยนั้น และการที่กำหนดให้ทนายความสามารถช่วยเหลือคดีได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอนย่อมมีผลดีต่อการต่อสู้คดีด้วย

สำหรับการช่วยเหลือประชาชนด้านล่าม นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือด้านล่ามจะเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิประการสำคัญและมีผลต่อการอำนวยความยุติธรรมอย่างมาก[๒๓] ดังนั้น รัฐจะต้องประกันสิทธิและสามารถให้ความช่วยเหลือด้านล่ามทั้งล่ามด้านภาษาและล่ามภาษามือแก่ผู้ถูกกล่าวหา จำเลย ผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ได้ตลอดกระบวนการตั้งแต่ชั้นจับกุมจนถึงชั้นบังคับโทษโดยไม่คิดมูลค่า

๔.๒.๑๑ รับรองให้มีการแจ้งความคืบหน้าของคดีไปยังผู้เกี่ยวข้องตลอดกระบวนการ

เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาสามารถรับทราบความคืบหน้าในการดำเนินคดีอาญาได้ตลอดกระบวนการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาสามารถเข้าถึงข้อมูลในคดี เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหายที่ดียิ่งขึ้น

๔.๒.๑๒ บัญญัติให้มีกฎหมายเฉพาะด้านการชันสูตรพลิกศพ

ควรบัญญัติให้มีกฎหมายเฉพาะด้านการชันสูตรพลิกศพ เพื่อขยายกรอบวัตถุประสงค์ของการชันสูตรพลิกศพที่ค่อนข้างจำกัดอยู่ที่การสอบสวนคดีอาญาให้เป็นการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการตายเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตายตลอดถึงสาเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายการชันสูตรพลิกศพที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันยังคงมีข้อจำกัดหลายประการซึ่งไม่เอื้อต่อการพัฒนา

[๒๓] ดู International Covenant on Civil and Political Rights ข้อ ๑๔ วรรค ๓ (ฉ).

ระบบคุณภาพและมาตรฐานของการชันสูตรพลิกศพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชันสูตรพลิกศพที่อิงอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเจ้าพนักงานสอบสวนในท้องที่เป็นหลัก ทำให้กรอบวัตถุประสงค์ของการชันสูตรพลิกศพค่อนข้างจำกัดอยู่ที่การสอบสวนคดีอาญามากกว่าการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการตายเพื่ออำนวยความยุติธรรมและประโยชน์ทางสังคมอื่น อีกทั้ง กฎหมายยังไม่เปิดช่องให้มีการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานทางนิติเวชศาสตร์และนิติวิทยาศาสตร์ในการชันสูตรพลิกศพ นอกจากนี้ ข้อจำกัดในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นญาติผู้ตายยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นต่อกระบวนการชันสูตรพลิกศพ[๒๔]

๔.๒.๑๓ <u>ส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านนิติวิทยาศาสตร์และนิติเวชศาสตร์ในการตรวจสอบค้นหาความจริง</u>

ควรส่งเสริมและสนับสนุนงานนิติเวชศาสตร์และนิติวิทยาศาสตร์ให้มีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริงมากขึ้นและสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงโดยมิชอบ รวมทั้งสามารถพัฒนามาตรฐานได้อย่างเต็มที่ และที่สำคัญควรมีช่องทางที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย รวมทั้งต้องกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ได้ทุกกรณี อย่างไรก็ดี ยังไม่ควรมีการควบรวมหน่วยงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ให้เป็นหน่วยงานเดียว เนื่องจากการมีสองหน่วยงานจะมีประโยชน์มากกว่าในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล การมีทางเลือกของประชาชน และทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อพัฒนางาน

๔.๓ ปรับปรุงหลักการและแนวปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับ

ด้วยเหตุที่การใช้มาตรการบังคับ โดยเฉพาะการจับกุมและควบคุมตัวมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพและเป็นการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ดังนั้น การกระทำดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างจำกัดด้วยเหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินคดีเท่านั้น โดยต้องสอดคล้องกับหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และหลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี กล่าวคือ ต้องมีความเป็นนิติรัฐ เป็นเสรีนิยม สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล เป็นการกระทำเพื่อสังคมและเป็นประชาธิปไตย อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความเป็นธรรมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนการฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้ การใช้มาตรการบังคับจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกฎหมาย และควรถูกกลั่นกรองและตรวจสอบอย่างรัดกุม เพื่อให้การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นไปเพื่อความจำเป็น และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอต่อการแก้ไขปรับปรุงดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้กลั่นกรองคำร้องขอออกหมายอาญาต่อศาล

กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้กลั่นกรองคำร้องขอออกหมายอาญาต่อศาล เนื่องจากเป็นผู้ที่ควบคุมหรือกำกับดูแลการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญา โดยอาจเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ซึ่งในการกลั่นกรองนั้นพนักงานอัยการ

[๒๔]รายละเอียดข้อเสนอ ดู กม.คปก.(ก) ที่ ๓๗/๒๕๕๘ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กรอบและแนวทางปฏิรูปกฎหมายชันสูตรพลิกศพ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘.

ต้องพิจารณาและต้องให้เหตุผลชัดเจนในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการขอออกหมายนั้น และมีอำนาจยับยั้งคำร้องดังกล่าวได้เมื่อเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควรที่จะขอออกหมาย

๔.๓.๒ ปรับปรุงแนวทางในการพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการออกหมายจับ

การจับกุมถือเป็นการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น การจะออกหมายจับต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอในระดับหนึ่งว่าบุคคลที่จะถูกออกหมายจับนั้น จะต้องกระทำความผิดจริง โดยมีพนักงานอัยการช่วยกลั่นกรอง และศาลต้องให้ความสำคัญกับการไต่สวน การออกหมายจับด้วย โดยศาลต้องพิจารณาเหตุในการออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด ซึ่งมีทั้ง “เหตุที่เป็นเหตุหลัก” คือ เหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี เหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่ออันตรายประการอื่น กรณีเช่นนี้การออกหมายจับหรือการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐย่อมมีความจำเป็นเสมอ เพราะจะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปได้โดยเรียบร้อยและเป็นการประกันการมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดีและบังคับโทษ ส่วนกรณีที่ “เหตุที่เป็นเหตุรอง” คือ เหตุแห่งความร้ายแรงของความผิด กรณีนี้ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องมีการออกหมายจับหรือการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ เพราะอาจไม่มีผลทำให้การดำเนินคดีเป็นไปได้โดยไม่เรียบร้อยและขัดขวางต่อการมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดีหรือบังคับโทษ ดังนั้น ในการออกหมายจับควรมีการแยกแยะความเป็นเหตุหลักและเหตุรองตามหลักการดังกล่าว

๔.๓.๓ ปรับปรุงแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติเมื่อมีการจับกุม

กำหนดให้การจับทั้งที่มีหมายและไม่มีหมาย[๒๕] จะต้องนำตัวผู้ถูกจับไปปรากฏต่อศาลโดยทันที ภายในเวลาไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลของการจับกุม และเป็นการป้องกันมิให้เกิดการควบคุมตัวโดยมิชอบ

๔.๓.๔ แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักระยะเวลาควบคุมตัวผู้ถูกจับ

กำหนดห้ามการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้เกินกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง และกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อออกหมายขังในกรณีที่จำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับเกินกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง เนื่องจากการควบคุมตัวถือเป็นการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐอันมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล การควบคุมตัวจึงต้องกระทำเฉพาะในกรณีที่จำเป็นเพื่อให้การสอบสวนดำเนินโดยเรียบร้อย เพื่อประกันการมีตัวผู้ต้องหาและจำเลยในการพิจารณาคดี และเพื่อประกันการบังคับโทษเท่านั้น และการควบคุมตัวต้องถูกใช้เป็นมาตรการสุดท้ายเมื่อไม่สามารถใช้มาตรการอื่นได้แล้ว และใช้ระยะเวลาอันสั้นที่สุดในการควบคุมตัวหรือคุมขังบุคคลและจะต้องทำในสถานที่ที่เปิดเผยและรับรองอย่างเป็นทางการเท่านั้น

นอกจากนี้ ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

[๒๕]การจับโดยมีหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความกำหนดไว้ส่งให้ศาลตรวจสอบ มาตรา ๖๔ ถ้าบุคคลที่มีชื่อในหมายอาญาถูกจับ หรือบุคคลหรือสิ่งของที่มีหมายให้ค้นได้ค้นพบแล้ว ถ้าสามารถจะทำได้ก็ให้ส่งบุคคลหรือสิ่งของนั้นโดยด่วนไปยังศาลซึ่งออกหมายหรือเจ้าพนักงานตามที่กำหนดไว้ในหมาย แล้วแต่กรณีเว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น.

พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่บัญญัติให้สามารถควบคุมผู้ถูกจับไว้เพื่อทำการสอบสวนเวลาไม่เกินสามวัน และควรมีการทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่กำหนดให้สามารถควบคุมตัวได้ในระยะเวลายาวนานโดยไม่มีมาตรการตรวจสอบที่ดีพอ และพึงทบทวนกฎหมายเหล่านี้ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) โดยเฉพาะประเด็นการนำผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏตัวต่อหน้าศาล การอนุญาตให้ผู้ถูกควบคุมตัวติดต่อกับญาติ ทนายความและแพทย์ที่เป็นอิสระทันทีหลังสูญเสียเสรีภาพ การยกเลิกความคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดีใดๆ แก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๔.๓.๕ <u>รับรองหลักประกันสิทธิของผู้ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว</u>

กำหนดหลักประกันสิทธิแก่บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในทุกกรณี โดยไม่มีข้อยกเว้นแม้ในสถานการณ์พิเศษ โดยกำหนดได้รับการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิของตน มีสิทธิแจ้งให้ญาติหรือทนายความ หรือผู้ที่ตนไว้วางใจทราบถึงการถูกควบคุมตัวและสถานที่คุมขัง และมีสิทธิได้รับการเยี่ยมจากญาติ ทนายความ หรือผู้ที่ตนไว้วางใจตั้งแต่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เป็นอิสระโดยพลัน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการแพทย์ที่เป็นอิสระ สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อหา โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควบคุมตัวมีหน้าที่แจ้งด้วยวาจาและบันทึกเป็นหนังสือให้ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพทราบโดยพลัน และกำหนดให้บุคคลผู้ถูกจำกัดเสรีภาพมีสิทธิพบทนายความเป็นการเฉพาะตัว นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลผู้ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการทรมานและการบังคับให้หายสาบสูญ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการจับกุมหรือควบคุมตัวมีหน้าที่จะต้องบันทึกข้อมูลอย่างถูกต้อง แม่นยำ และละเอียด[๒๖] และต้องมีการรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล โดยกำหนดให้บุคคลผู้ถูกจำกัดเสรีภาพนั้นเอง สามีหรือภริยา ญาติ ทนายความ มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการจับกุมและควบคุมตัวให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว และหากมีการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขอมีสิทธิร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจเพื่อให้ศาลสั่งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ ซึ่งศาลอาจจะไม่สั่งให้เปิดเผยข้อมูลในเฉพาะกรณีที่หากการเปิดเผยดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหรืออันตรายต่อความเป็นส่วนตัวของบุคคล หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนคดีอาญา แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่ควรถูกนำมาใช้ในกรณีที่การไม่เปิดเผยข้อมูลที่จะทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการทรมานและการบังคับให้หายสาบสูญ

[๒๖]ข้อมูลเหล่านี้ ได้แก่ (๑) ชื่อ นามสกุล ตำหนิรูปพรรณของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ (๒) วัน เวลาที่รับตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพเข้ามา และสถานที่ของการจำกัดเสรีภาพ และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการจำกัดเสรีภาพของบุคคล ในกรณีที่มีการย้ายสถานที่ดังกล่าว จะต้องมีการระบุถึงสถานที่ปลายทางที่รับตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบการย้ายที่จำกัดเสรีภาพนั้น (๓) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งให้มีการจำกัดเสรีภาพ พร้อมทั้งคำสั่งให้มีการจำกัดเสรีภาพและเหตุแห่งการออกคำสั่งนั้น (๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลนั้น (๕) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายของบุคคลที่ถูกจำกัดเสรีภาพก่อนถูกจำกัดเสรีภาพและก่อนการปล่อยตัว (๖) ในกรณีที่ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพถึงแก่ความตายระหว่างการถูกจำกัดเสรีภาพ จะต้องระบุถึงพฤติการณ์และสาเหตุแห่งการตาย ตลอดจนการจัดการกับศพและสถานที่นำศพไปไว้ (๗) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ และข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการปล่อยตัว.

๔.๓.๖ ปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการปล่อยตัวชั่วคราว

ปรับปรุงเรื่องการปล่อยชั่วคราว โดยหลักการการปล่อยตัวต้องถือเป็นหลัก ส่วนการควบคุมตัวนั้นเป็นข้อยกเว้นเฉพาะในกรณีมีความจำเป็นเท่านั้น แต่ที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยเน้นการควบคุมตัวบุคคลและเรียกหลักประกันที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับบุคคลที่มีฐานะยากจนทำให้บุคคลที่มีฐานะยากจนถูกควบคุมตัวมากขึ้น สาเหตุสองประการดังกล่าวมีส่วนที่ทำให้เกิดการมีจำนวนผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาในจำนวนที่มากพอสมควร และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำ ซึ่งการนำบุคคลที่ยังไม่ถูกตัดสินโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิดไปขังไว้นั้นย่อมเป็นการละเมิดหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลในประการอื่นอีกมากมาย

ปัญหาเรื่องการปล่อยชั่วคราวดังที่กล่าวมา แม้ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในเรื่องการปฏิบัติมากกว่าปัญหาของตัวบทกฎหมาย แต่ตัวบทกฎหมายบางส่วนยังคลุมเครือทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้จึงควรมีการปรับปรุงและแก้ไข ดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้ชัดเจนว่าให้ปล่อยชั่วคราวเป็นหลัก ส่วนการควบคุมตัวนั้นเป็นข้อยกเว้น โดยแก้ไขมาตรา ๑๐๘ และ ๑๐๘/๑ โดยกำหนดเหตุหลัก และเหตุรองให้ชัดเจน ซึ่งเหตุหลักนั้นให้กำหนดเงื่อนไขหลักให้เหลือเพียง ๓ ประการ[๒๗] ได้แก่

(ก) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี[๒๘]

(ข) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน

(ค) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น[๒๙]

ส่วนเรื่องความร้ายแรงของความผิด ควรกำหนดให้เป็นเพียงเหตุรอง ทั้งนี้ การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอปล่อยชั่วคราว ควรให้ความสำคัญกับการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นในการควบคุมตัวโดยพิจารณาถึงเหตุหลักและเหตุรองดังกล่าวด้วย

---

[๒๗]ศ.คณิต ณ นคร ได้ให้ความเห็นว่า เหตุในการพิจารณาเอาบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ จะมี "เหตุที่เป็นเหตุหลัก" คือ เหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี เหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่ออันตรายประการอื่น และ "เหตุที่เป็นเหตุรอง" คือ เหตุแห่งความร้ายแรงของความผิด เมื่อกรณีใดมี "เหตุที่เป็นเหตุหลัก" แล้ว การเอาตัวไว้ในอำนาจรัฐย่อมมีความจำเป็นเสมอ และส่งผลต่อไปว่าการปล่อยชั่วคราวย่อมกระทำไม่ได้ เพราะจะทำให้การดำเนินคดีไม่อาจเป็นไปโดยเรียบร้อยและขัดขวางต่อการมีตัวผู้ ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดี ส่วนกรณีใดมี "เหตุที่เป็นเหตุรอง" หรือเป็นกรณีเกี่ยวกับความร้ายแรงของความผิด กรณีนั้นย่อมไม่แน่เสมอไปว่าการดำเนินคดีจะไม่อาจเป็นไปได้โดยเรียบร้อยและ จะขัดขวางต่อการมีตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดี เหตุความร้ายแรงของความผิดจึงเป็น "เหตุที่เป็นเหตุรอง" และส่งผลต่อไปเกี่ยวกับการพิจารณาปล่อยชั่วคราว กล่าวคือ ในกรณีของเหตุรองนั้น (http://www.isranews.org/isranews-article/item/25723-kanti-justice.html).

[๒๘]การควบคุมบุคคลที่รอการพิจารณาคดีให้ถือเป็นข้อยกเว้น โดยควบคุมตัวจะต้องเป็นไปเพื่อประกันว่าจะมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดี ในขั้นตอนอื่นของกระบวนพิจารณา และจะมาปรากฏตัวเพื่อการบังคับตามคำพิพากษา (ดู International Covenant on Civil and Political Rights ข้อ ๙ วรรค ๓.).

[๒๙]การคุมขังในขั้นตอนก่อนชั้นพิจารณาคดีนั้นพึงใช้ต่อเมื่อเป็นหนทางสุดท้ายที่ไม่มีวิธีการอื่นที่เหมาะสมกว่าแล้ว โดยการใช้พึงคำนึงถึงความจำเป็นต่อการสอบสวนความผิดตามข้อกล่าวหา ตลอดจนการคุ้มครองสังคมและผู้เสียหายเป็นสำคัญ (กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (กฎแห่งกรุงโตเกียว) ข้อ ๖).

(๒) ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาปล่อยชั่วคราว ข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ได้จากสำนวนของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะนำมาประกอบการพิจารณาได้ เนื่องจากผู้ต้องหาอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระยะเวลาสั้น[๓๐] แม้มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง จะกำหนดให้ *"เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราวหรือศาลอาจรับฟังข้อเท็จจริง รายงานหรือความเห็นของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการนั้นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคำร้องด้วยก็ได้"* แต่จะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า *"ก็ได้"* ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจที่จะรับหรือไม่ก็ได้ อีกทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดอย่างชัดเจนเรื่องแนวทางการพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ใกล้ชิดหรือผู้เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบในทางร้ายจากการปล่อยชั่วคราวเพื่อประกอบการวินิจฉัย จึงทำให้การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวไม่ได้ลงในรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือความจำเป็นที่จะต้องนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของรัฐ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว

(๓) เรื่องหลักประกัน ปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่างๆ จะบัญญัติเปิดช่องเพื่อให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยชั่วคราวมากขึ้น โดยเฉพาะคนยากจน เช่น การออกระเบียบเกี่ยวกับหลักประกันมีความหลากหลายมากขึ้น ได้แก่ ทะเบียนรถยนต์ ทะเบียนรถจักรยานยนต์ เอกสารสิทธิบางประเภท บ้านพักอาศัย หลักทรัพย์ที่ติดจำนอง หรือมีภาระติดพัน ตลอดจนหนังสือรับรองจากบริษัทประกันภัย เป็นต้น แต่หลักประกันเหล่านี้ล้วนต่างอ้างอิงมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจน ไม่สามารถหาประกันหรือหาหลักประกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องไปใช้บริการนายประกันอาชีพ ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เป็นการซ้ำเติมคนยากจน และหากคนเหล่านั้นไม่สามารถหาหลักประกันได้จะต้องถูกขังไว้ระหว่างดำเนินคดี ดังนั้น จึงควรออกระเบียบกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาหรือจำเลยมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัย เช่น รายได้ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ฐานะความเป็นอยู่ สภาพครอบครัว เป็นต้น ทั้งนี้ ควรให้มีการไต่สวนก่อนที่จะกำหนดหลักประกันและใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาลดหลักประกันให้กับผู้ที่มีฐานะยากจนได้

(๔) กำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในกฎหมายเพื่อสั่งให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยปฏิบัติ แทนการเรียกประกันหรือหลักประกัน เช่น ห้ามกระทำความผิดอีกในระหว่างการประกันตัว การห้ามพูดคุยกับพยานสำคัญของโจทก์ ห้ามเข้าไปในระยะใกล้ถิ่นที่อยู่ของพยานโจทก์ การวางข้อกำหนดคุมประพฤติ เช่น การกำหนดให้ไปรายงานตัวต่อศาลหรือที่สถานีตำรวจหรือต่อพนักงานคุมประพฤติ เป็นต้น ยึดหนังสือเดินทาง หรือยอมให้ตัดสิทธิทางสถานภาพบางประการ ห้ามคบหากับบุคคลบางประเภท การอยู่ในสถานที่หรือการเดินทางในบางแห่ง หลีกเลี่ยงการติดต่อกับผู้เสียหายในคดี ไม่ครอบครองอาวุธปืน วัตถุระเบิดหรืออาวุธอันตรายอื่น ไม่ใช้แอลกอฮอล์ หรือใช้ยาเสพติดหรือสารควบคุมอื่น เว้นแต่มีใบสั่งยาของแพทย์ที่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

(๕) กรณีจำเป็นที่ต้องควบคุมตัวไว้ ต้องจัดให้มีสถานที่ควบคุมแยกต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดอย่างแท้จริง รวมทั้งมีการปฏิบัติอย่างเหมาะสมในฐานะที่เป็นผู้บริสุทธิ์อยู่

[๓๐]อภิรดี โพธิ์ พร้อม และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการเรื่อง "ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ, สกว, ๒๕๕๐.

๔.๓.๗ ยกเลิกวิธีปฏิบัติในเรื่องอายัดตัวซ้ำเว้นแต่มีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่ง

สืบเนื่องจากปัญหาในกรณีที่ผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีในหลายคดี และเมื่อผู้ต้องหาพ้นผิดหรือพ้นโทษในคดีหนึ่งแล้ว พนักงานสอบสวนมักจะไปขอให้ศาลออกหมายจับเพื่อจะเอาหมายนั้นไปขออายัดตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยจากสถานที่คุมขังเพื่อสอบสวนในคดีอื่นต่อทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องถูกควบคุมตัวซ้ำซาก อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรซึ่งในทางหลักการนั้น การสอบสวนต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรมในทุกคดีที่เขาถูกกล่าวหาในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ ไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นใดที่จะต้องรอให้ผู้ต้องหาพ้นโทษในคดีหนึ่งก่อนถึงจะเริ่มทำการสอบสวนอีกคดีหนึ่ง ดังนั้น การอายัดตัวซ้ำเมื่อผู้ต้องหาพ้นจากการถูกควบคุมหรือคุมขังในคดีหนึ่งเพื่อการสอบสวนในอีกคดีหนึ่ง จึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม โดยเฉพาะสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับการสอบสวนโดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้จึงควรยกเลิกวิธีปฏิบัติในเรื่องการอายัดตัวซ้ำ โดยให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นทุกคดีในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ แต่หากไม่สามารถสอบสวนให้เสร็จสิ้นไปได้ และมีเหตุจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอฝากขังผู้ต้องหาไว้ตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนด[๓๐] โดยต้องชี้แจงเหตุจำเป็นในการที่ต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาต่อศาล และศาลต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการควบคุมตัวหรือการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐอย่างเคร่งครัด โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณาออกหมายจับกล่าวคือ มีการพิจารณาแยก “เหตุที่เป็นเหตุหลัก”[๓๒] ซึ่งจำเป็นเสมอในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ และ “เหตุที่เป็นเหตุรอง” ซึ่งไม่จำเป็นเสมอไปที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ[๓๓]

๔.๓.๘ กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจค้นยานพาหนะและการค้นตัวบุคคลให้ชัดเจนในกฎหมาย

กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจค้นยานพาหนะและการค้นบุคคลไว้ให้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สืบเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การค้นยานพาหนะไว้ ส่วนการค้นบุคคลนั้นแม้จะมีบัญญัติไว้[๓๔] แต่ก็ไม่ได้กำหนดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบถ่วงดุลและความโปร่งใสที่เพียงพอ โดยเฉพาะในเรื่องการแสดงความบริสุทธิ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจค้นซึ่งแตกต่างจากกรณีการใช้อำนาจในการค้นที่รโหฐานที่มีการกำหนดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ต้องแสดงความบริสุทธิ์ก่อนตรวจค้น และค้นต่อหน้าผู้ครอบครองสถานที่หรือบุคคลในครอบครัวของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งเจ้าพนักงานได้ขอร้องมาเป็นพยาน[๓๕] การไม่กำหนดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิไว้ให้ชัดเจนและเพียงพอในกฎหมายจึงเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่สุจริตทำการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการตรวจค้นได้โดยง่าย อาทิ การยัดของกลาง

---

[๓๐]ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗.

[๓๒]เหตุที่เป็นเหตุหลัก ได้แก่ เหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี เหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่ออันตรายประการอื่น.

[๓๓]เหตุที่เป็นเหตุรอง ได้แก่ เหตุแห่งความร้ายแรงของความผิด.

[๓๔]ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๙๓.

[๓๕]ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๒.

ให้แก่ผู้ถูกตรวจค้น[๓๖] เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ดีขึ้น รวมทั้งให้การใช้อำนาจในการตรวจค้นบุคคลและยานพาหนะมีความโปร่งใสยิ่งขึ้น จึงควรกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องการค้นบุคคลหรือยานพาหนะ โดยห้ามมิให้ค้นยานพาหนะในที่สาธารณสถาน เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้นในเมื่อมีเหตุเพียงพอที่จะออกหมายค้นหรือที่จะจับบุคคลได้ และทั้งในการค้นยานพาหนะและการค้นบุคคล ให้กระทำโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และก่อนทำการค้นต้องแสดงความบริสุทธิ์ก่อนเข้าค้น และควรให้บุคคลอื่นนอกจากเจ้าหน้าที่อยู่ด้วยในขณะตรวจค้นเท่าที่เป็นไปได้ พร้อมทั้งต้องบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อที่ทำให้สามารถค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ถูกตรวจค้น โดยให้บันทึกภาพวีดีโอขณะตรวจค้นไว้เป็นหลักฐานด้วย ในการค้นเอกสาร ควรมีการจำกัดคนที่เข้าถึงข้อความ เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว

๔.๓.๙ <u>กำหนดกรอบกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลกรณีการดักฟังหรือแทรกแซงการสื่อสารให้ชัดเจน</u>

การใช้มาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษด้วยการดักฟังหรือแทรกแซงการสื่อสาร ปัจจุบันมีความพยายามที่จะกำหนดการใช้มาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษด้วยการดักฟัง หรือแทรกแซงการสื่อสารไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[๓๗] แต่หากพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วจะพบว่ามีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่กำหนดให้ใช้มาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษด้วยวิธีการดักฟังหรือแทรกแซงการสื่อสาร[๓๘] ซึ่งเป็นการใช้เพื่อการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงและซับซ้อน เช่น คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน คดีความมั่นคง คดีอาญาทางเศรษฐกิจหรือการคลัง คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ อาชญากรรมข้ามชาติ อาชญากรรมการค้ามนุษย์ อาชญากรรมยาเสพติด อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันเพียงพอและครอบคลุมในการใช้การสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมที่มีความซับซ้อนได้ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีก เพราะจะเป็นการเพิ่มเจ้าหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกว้างขวางมากขึ้น และยากแก่การควบคุมตรวจสอบทำให้เสี่ยงต่อการกระทบสิทธิเสรีภาพ

---

[๓๖]เป็นปัญหามากในกรณีของการยัดยาเสพติด โปรดดู ฮิวแมนไรท์วอชท์, หลุมศพเท่าไรก็ไม่พอ : สงครามยาเสพติด เอชไอวี/เอดส์ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน, ๒๕๔๗ และในรายงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ทาง http://www.nhrc.or.th/ 2012/wb/th/contentpage.php?id =45&menu__id=1&groupID=4&subID=11.

[๓๗]เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๗ ที่ประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่เสนอเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑/๒ มาตรา ๑๓๓/๑ และมาตรา ๒๓๑/๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจสามารถการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ดักฟัง)และสามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการถามปากคำผู้ต้องหาหรือบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องตอบคำถามต่อพนักงานสอบสวนและหากผู้ต้องหาไม่ให้การใดๆก็จะส่งผลต่อการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในชั้นพิจารณา ซึ่งหากพนักงานอัยการได้โต้แย้งคัดค้านไว้แล้ว ให้ศาลไม่รับฟังเป็นพยานหลักฐานของจำเลย หรือให้รับฟังพยานหลักฐานเป็นผลร้ายแก่จำเลยว่าพยานหลักฐานของจำเลยไม่น่าเชื่อถือ หากในคดีสำคัญยุ่งยากสลับซับซ้อนเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด; ดูประกอบกับ International Covenant on Civil and Political Rights ข้อ ๑๗ (๑).

[๓๘]ได้แก่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๕, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๗, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๑๔ จัตวา, พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘ (การเข้าถึงข้อมูลคอมพิวเตอร์).

ของประชาชน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงไม่เห็นด้วยที่ให้มีการกำหนดมาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเห็นว่ามาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันเพียงพอในการบังคับใช้แล้ว และอาจต้องปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้มีกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดียิ่งขึ้น

๔.๔ ปรับปรุงให้พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนถือเป็นมาตรการทางเลือกในการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัจจุบันพนักงานสอบสวนมีการใช้มาตรการดังกล่าวนี้อยู่ แต่ไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ขึ้นมารองรับการดำเนินการ[๓๙] คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสนับสนุนการใช้มาตรการทางเลือกเพื่อการเบี่ยงเบนคดีอาญาบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องนำเข้าสู่การดำเนินคดีอาญาเต็มรูปแบบออกไปจากกระบวนการยุติธรรม เพื่อช่วยลดภาระแก่กระบวนการยุติธรรมและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้กระทำความผิดโดยไม่จำเป็น รวมถึงการทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาเร็วขึ้น อย่างไรก็ดีเนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน เพื่อให้ชุมชนเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญาอย่างเป็นระบบมากขึ้นดังที่กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้ อีกทั้งระบบกฎหมายปัจจุบันมีช่องทางให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญาได้ และหากไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ในชั้นดังกล่าวยังมีมาตรการชะลอฟ้อง ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการช่วยเบี่ยงเบนคดีอาญาได้ ดังนั้น การตรากฎหมายมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา โดยให้พนักงานสอบสวนเข้ามาดำเนินการในเรื่องการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญาอีกชั้นจึงเป็นการซ้ำซ้อนเกินไปและเป็นภาระแก่พนักงานสอบสวน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเพื่อที่จะให้พนักงานสอบสวนได้ทำหน้าที่หลักในการสืบสวนสอบสวนเพื่อการค้นหาความจริงในคดีอาญาได้อย่างเต็มที่

๔.๕ ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการสั่งคดี

๔.๕.๑ <u>กำหนดหลักประกันความโปร่งใสในการสั่งคดี</u>

เนื่องจากข้อเสนอในส่วนก่อนที่เสนอให้มีการปรับโครงสร้างการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง โดยกำหนดให้การสอบสวนและสั่งคดีเป็นกระบวนการเดียวกัน และมีพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการกลั่นกรองและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีมากขึ้น เนื่องจากพนักงานอัยการได้เข้าไปรับรู้หรือมีส่วนร่วมในการรวบรวมพยานตั้งแต่เริ่มต้นอย่างไรก็ดี เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานในการกลั่นกรองคดีและเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนและ

[๓๙] เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดยกระทรวงยุติธรรม ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างดังกล่าวแล้ว เป็นเรื่องเสร็จที่ ๙๑๖/๒๕๕๖ โดยมีหลักการและเหตุผล คือ การกำหนดมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาขึ้นเพื่อให้คดีอาญาที่มีลักษณะของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงระงับลงทั้งโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานสอบสวนและการชะลอการฟ้องคดีในชั้นพนักงานอัยการ.

เปิดเผย และที่สำคัญการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีใดๆ ทั้งการสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรืออื่นๆ จะต้องให้เหตุผลที่ชัดแจ้ง และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในช่องทางที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอกและเกิดความโปร่งใส

๔.๕.๒ ปรับปรุงแนวปฏิบัติให้เพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับการบรรยายฟ้อง

เพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับการบรรยายฟ้อง ในกรณีที่มีการสั่งฟ้องคดีนั้น พนักงานอัยการจะต้องบรรยายฟ้อง โดยมีการบรรยายข้อเท็จจริงให้ชัดเจนทั้งที่เป็นองค์ประกอบความผิด และข้อมูลเกี่ยวกับตัวจำเลย รวมทั้งมีการเสนอแนะต่อศาลเกี่ยวกับการลงโทษที่เหมาะสมแก่จำเลย ทั้งนี้ พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานต่างๆ ให้ศาลพร้อมกับคำฟ้องเพื่อให้ศาลได้อ่านหรือตรวจดูก่อนซึ่งเป็นประโยชน์ในการไต่สวนมูลฟ้องและการพิจารณาคดี เพราะหากศาลได้อ่านเอกสารอย่างครบถ้วนก่อน ศาลจะมีข้อมูลมากขึ้น อันจะนำไปสู่การใช้บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงที่เพิ่มขึ้น

๔.๕.๓ กำหนดมาตรการตรวจสอบการฟ้องคดีโดยเอกชน

หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ การดำเนินคดีอาญาควรกระทำโดยรัฐ โดยพนักงานอัยการจะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐเพื่อดำเนินคดีอาญาอันสอดคล้องกับระบบอัยการสากล[๙๐] เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของรัฐ ส่วนเอกชนที่เป็นผู้เสียหายนั้นจะถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องคดี โดยอาจสามารถฟ้องคดีอาญาได้เพียงบางประเภทเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้การดำเนินคดีโดยรัฐเสียหายอันจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ ซึ่งตามระบบกฎหมายอาญาไทยได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน[๙๑] แม้ในแง่หนึ่งจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมแก่ประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม อาทิ เกิดการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งกัน หรือบางกรณีเกิดการสมยอมฟ้องคดีเพื่อให้คดีที่เป็นความผิดต่ออาญาแผ่นดินยุติไปทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ดังนั้น ในเรื่องการฟ้องคดีควรยึดหลักการฟ้องคดีโดยรัฐเป็นหลัก ส่วนการฟ้องโดยเอกชนเป็นข้อยกเว้น และกรณีใดที่เอกชนฟ้องคดีอาญาที่เป็นความผิดต่อแผ่นดินควรกำหนดให้ศาลต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อที่จะสามารถเข้ามาควบคุมดูแลได้

๔.๕.๔ ยกเลิกระบบการงดสอบสวนโดยให้พนักงานอัยการควบคุมการสอบสวนและติดตามจนกว่าคดีจะหมดอายุความ

ควรยกเลิกระบบการงดสอบสวนเพราะเหตุที่ยังไม่สามารถพบว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด และการยุติการสอบสวนด้วยการสั่งไม่ฟ้องเพราะเหตุที่รู้ตัวผู้กระทำผิดแต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนให้ดำเนินการอย่างเต็มที่จนกว่าคดีนั้นจะหมดอายุความ ในการสอบสวนเพื่อ

---

[๙๐] ดูแนวทางสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (United Nations Guidelines on The Role of Prosecutors) ซึ่งรับรอง โดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่แปด (Eighth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders) ณ กรุงฮาวาน่า ประเทศคิวบา วันที่ ๒๗ สิงหาคม ถึงวันที่ ๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ ข้อ ๑๐.

[๙๑] แม้ประเทศไทยถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (ดูมาตรา ๓๒ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) แต่ก็มีการผ่อนคลายให้เอกชนสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางและจากการตีความคำว่าผู้เสียหายที่ขาดหลักวิชาการทำให้เกิดปัญหาที่ตามมามากมาย; ดู คณิต ณ นคร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พิมพ์ครั้งที่ ๘ สำนักพิมพ์วิญญูชน มีนาคม ๒๕๕๕ หน้า ๖๖.

สืบหาตัวผู้กระทำความผิดและหรือจัดการให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพื่อป้องกันการลอยนวลพ้นผิดซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย

๔.๕.๕ กำหนดให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับทราบความคืบหน้าตลอดกระบวนการ รวมถึงข้อมูลกรณีสั่งไม่ฟ้อง รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสียหายเข้าถึงพยานหลักฐานกรณีสั่งไม่ฟ้อง

ควรกำหนดให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญามีสิทธิได้รับทราบความคืบหน้าในการดำเนินคดีอาญาตลอดทั้งกระบวนการและกำหนดให้ผู้เสียหายในคดีอาญาสามารถเข้าถึงข้อมูลหรือเหตุผลของการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ด้วยการแก้ไขมาตรา ๑๔๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อเป็นการประกันสิทธิของคู่ความทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการที่จะเข้าถึงสำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้โดยสะดวกในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง เพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายที่จะไปดำเนินการทางคดีเองต่อไป

๔.๕.๖ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะให้สอดคล้องกับหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กำหนดมาตรการชะลอการฟ้อง แม้ว่าปัจจุบันพนักงานอัยการจะมีเครื่องมือในการเบี่ยงเบนคดีบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ชั้นศาลออกไป โดยกลไกการสั่งไม่ฟ้องคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ แต่การสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวมีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการ ที่ไม่เอื้อต่อการเยียวยาผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย ดังนั้น จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การจะสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะตามกฎหมายปัจจุบันให้สอดคล้องกับมาตรฐานชะลอฟ้อง โดยการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการชะลอฟ้องไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีหลักเกณฑ์เบื้องต้น ดังนี้

(๑) ความผิดที่สามารถเข้าสู่มาตรการการชะลอฟ้องได้ คือ ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงไม่เกิน ๑๐ ปี และผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้

(๒) ต้องมีการค้นหาความจริงตามหลักการตรวจสอบค้นหาความจริงเสียก่อน และต้องให้ผู้เสียหายและหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

(๓) กำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการคุมประพฤติให้ผู้กระทำผิดปฏิบัติตามภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด เช่น เยียวยาผู้เสียหาย คุมประพฤติ การทำงานบริการสังคม ฝึกอาชีพ ละเว้นการคบหาสมาคมกับบุคคลบางประเภท บำบัดฟื้นฟูจิตใจและร่างกาย ฯลฯ

ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะขอให้พนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องทำการสืบเสาะพฤติการณ์ของผู้ต้องหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งชะลอฟ้องได้

๕. ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นพิจารณา (ชั้นศาล)

๕.๑ ปรับปรุงการไต่สวนมูลฟ้อง

การไต่สวนมูลฟ้องที่มีประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาลจะส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เพิ่มขึ้นด้วย จึงควรมีการปรับปรุงในประเด็นการไต่สวนมูลฟ้อง ดังนี้

๕.๑.๑ กำหนดให้ศาลมีดุลพินิจสั่งให้มีการไต่สวนมูลฟ้อง

กำหนดให้ศาลมีดุลพินิจสั่งให้มีการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในคดีอาญาร้ายแรงและมีการร้องขอจากผู้ต้องหาหรือจำเลย

๕.๑.๒ กำหนดให้มีการยื่นบัญชีระบุพยานในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและให้จำเลยมีสิทธินำพยานหลักฐานของตนเข้าโต้แย้งกับฝ่ายโจทก์ได้

กำหนดให้พนักงานอัยการยื่นสำนวนการสอบสวนมาพร้อมกับคำฟ้อง เพื่อให้ศาลได้ตรวจดูก่อนเพื่อประสิทธิภาพในการไต่สวนของศาลรวมทั้งกำหนดให้มีการยื่นบัญชีระบุพยานในชั้นไต่สวนมูลฟ้องโดยเฉพาะพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ต้องยื่นก่อนวันไต่สวนมูลฟ้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน เพื่อช่วยให้ฝ่ายจำเลยเตรียมโต้แย้งพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ได้

การกำหนดให้จำเลยมีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าหักล้างพยานหลักฐานโจทก์และมีทนายความเข้าช่วยเหลือ หรือให้จำเลยสามารถที่จะแถลงให้ศาลทราบถึงพยานหลักฐานได้ จะช่วยให้เกิดการกลั่นกรองคดีอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีการนำเสนอพยานหลักฐานโต้แย้งกันสองฝ่าย

๕.๑.๓ กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องเป็นคนละชุดกับที่พิจารณาพิพากษา

กำหนดไม่ให้องค์คณะที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องเป็นองค์คณะพิจารณาในคดีเดียวกัน เพราะผู้พิพากษาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องรู้ข้อเท็จจริงมาล่วงหน้า ซึ่งอาจทำให้เกิดอคติหรือการมีคำพิพากษาล่วงหน้าไว้แล้ว อันเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา

๕.๒ ปรับปรุงระบบการพิจารณาพิพากษาคดี

หลักการสำคัญของการดำเนินคดีอาญา คือ การตรวจสอบค้นหาความจริง หลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี แต่ด้วยสภาพปัญหาและข้อจำกัดบางประการทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการเหล่านี้ได้ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ กำหนดให้มีการตรวจพยานเคร่งครัดและการแถลงการณ์เปิดและปิดคดี

การที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริงที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่ปัจจุบันไม่มีการปฏิบัติมากนัก ดังนั้น จึงต้องทำการตรวจพยานหลักฐานโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะคดีที่มีอัตราโทษสูง และควรกำหนดให้การเข้าถึงพยานหลักฐานของแต่ละฝ่าย

อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้จำเลยสามารถต่อสู้คดีได้เต็มที่ ป้องกันการจูโจมพยานหลักฐาน และที่สำคัญทำให้ศาลเข้าใจรูปคดีได้ดีขึ้นก่อนเริ่มการสืบพยาน และสามารถใช้บทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริงได้เต็มที่ อย่างไรก็ดี ในการเปิดเผยพยานจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของพยานบุคคลด้วย โดยในคดีที่พยานอาจได้รับอันตรายไม่ควรมีการเปิดเผยชื่อและที่อยู่ตลอดจนข้อมูลที่จะนำไปสู่ตัวพยานได้

นอกจากนี้ควรใช้การแถลงการณ์เปิดและปิดคดีอย่างเคร่งครัด[๔๒] เพื่อให้ศาลทราบคดีของโจทก์และจำเลย รวมทั้งพยานหลักฐานที่จะนำสืบ และเมื่อสืบพยานเสร็จแล้วโจทก์และจำเลยควรแถลงปิดคดี[๔๓] เพื่อสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ศาลทราบอีกครั้ง เพื่อที่ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาได้ครบถ้วน และหากมีข้อสงสัยศาลจะได้ซักถามพยานหรือนำพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ตามนัยมาตรา ๒๓๕ และ ๒๒๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๕.๒.๒ <u>กำหนดจำนวนผู้พิพากษาที่จะเป็นองค์คณะพิจารณาคดีให้มากขึ้นตามความร้ายแรงและซับซ้อนของคดี</u>

ปรับปรุงเรื่ององค์คณะที่จะพิจารณาคดี โดยควรกำหนดจำนวนผู้พิพากษาที่จะเป็นองค์คณะในการพิจารณาที่มากขึ้นตามระดับความร้ายแรง และซับซ้อนของคดี แม้ปัจจุบันพระธรรมนูญศาลยุติธรรมจะกำหนดเพียงจำนวนขั้นต่ำขององค์คณะที่พิจารณาคดีไว้ จึงทำให้สามารถกำหนดจำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะได้ตามความเหมาะสม แต่การไม่กำหนดจำนวนองค์คณะที่ชัดเจนอาจเป็นปัญหาได้เช่นกัน เพราะย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลแต่ละศาลที่จะกำหนดจำนวนองค์คณะในการพิจารณา เช่น ศาลอาญาอาจกำหนดองค์คณะ ๓ คน แต่ศาลชั้นต้นในต่างจังหวัดอาจกำหนดแค่ ๒ คนในคดีลักษณะเดียวกัน ทำให้เกิดความลักลั่นและความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้ซึ่งในหลายประเทศมีการกำหนดจำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะไว้ชัดเจนและจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามความร้ายแรงของคดี เพราะคดีร้ายแรงมีอัตราโทษสูงและเสี่ยงต่อการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การพิจารณาจึงต้องมีความรอบคอบ ดังนั้น จึงควรกำหนดจำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะไว้ให้ชัดเจนตามความร้ายแรงของคดี โดยในคดีร้ายแรงควรใช้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ ๓ คน และมีผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์สูงนั่งเป็นหัวหน้าคณะ เพื่อให้การรับฟังพยานและการค้นหาความจริงในคดี และปรับใช้ข้อกฎหมายมีความรอบคอบมากขึ้น อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ดีหากแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริงศาลก็ต้องให้ความสำคัญต่อนั่งพิจารณาครบองค์คณะโดยตลอดอย่างเคร่งครัดด้วย

๕.๒.๓ <u>กำหนดให้ศาลได้ใช้บทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบค้นหาความจริงในเนื้อหา</u>

ศาลต้องให้ความสำคัญต่อบทบาทในการตรวจสอบค้นหาความจริงตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๘ มาตรา ๒๒๙ และมาตรา ๒๓๕ กำหนดไว้ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็น “การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (public prosecution) ซึ่งเจ้าพนักงานและศาลต่างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริง กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนั้นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจ

[๔๒]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง.
[๔๓]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๔ วรรคสาม.

สอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิด สำหรับการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องที่กล่าวหาศาลจะวางเฉย (passive) ไม่ได้ ศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องจนเป็นที่พอใจ โดยต้องเป็นการตรวจสอบค้นหาความจริงตาม "หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา" (principle of substantive truth)[๔๔] ดังนั้น ศาลต้องให้ความสำคัญกับบทบาทในการค้นหาความจริง แต่เพื่อให้ศาลใช้บทบาทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานอัยการควรส่งสำนวนการสอบสวนให้ศาลพร้อมคำฟ้องในวันที่ยื่นฟ้องเพื่อให้ศาลได้มีเวลาในการศึกษาก่อน

นอกจากนี้ ควรยกเลิกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕[๔๕] มาตรา ๑๗[๔๖] มาตรา ๒๖[๔๗] ที่ได้กำหนดบทสันนิษฐานเด็ดขาดในกรณีการกระทำความผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง หากผู้ใดมีปริมาณของสารบริสุทธิ์ หรือจำนวนหน่วยการใช้ในปริมาณตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก หรือจำหน่ายยาเสพติด โดยข้อสันนิษฐานของกฎหมายนี้ จำเลยจะนำสืบหักล้างเพื่อให้ศาลเห็นเป็นอย่างอื่นไม่ได้ บทบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการตรวจสอบค้นหาความจริง และหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) โดยเฉพาะหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence)[๔๘] ที่เรียกร้องให้กระบวนการยุติธรรมต้องค้นหาความจริง โดยทำการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง (Without Reasonable Doubt) และขัดต่อหลักประกันสิทธิของจำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ เนื่องจากปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน[๔๙] ดังนั้น จึงต้องยกเลิกบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

๕.๒.๔ <u>กำหนดให้การส่งประเด็นไปสืบยังศาลอื่นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น</u>

การส่งประเด็นไปสืบยังศาลอื่น[๕๐] ต้องทำอย่างจำกัดเฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น เพราะเป็นการสร้างภาระต่อจำเลยในการที่จะตามประเด็นไปสืบ และทำให้ศาลหลักที่รับผิดชอบในการพิจารณาไม่ได้นั่งพิจารณาพยานหลักฐานด้วยตัวเองไปโดยตลอด ซึ่งอาจมีผลต่อการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน และอาจก่อให้เกิดการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดได้

[๔๔] คณิต ณ นคร. (๒๕๕๕). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า ๖๘-๖๙.

[๔๕] มาตรา ๑๕ วรรคสาม กำหนดให้ "การผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ตามปริมาณดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย".

[๔๖] มาตรา ๑๗ วรรคสอง กำหนดให้ "การมียาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ ไว้ในครอบครองคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ได้ตั้งแต่หนึ่งร้อยกรัมขึ้นไปให้ถือว่ามีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย".

[๔๗] มาตรา ๒๖ วรรคสอง กำหนดให้ "การมียาเสพติดให้โทษในประเภท ๔ หรือในประเภท ๕ ไว้ในครอบครองมีปริมาณตั้งแต่สิบกิโลกรัมขึ้นไป ให้ถือว่ามีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย".

[๔๘] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๔- ๒ ได้กล่าวว่า บุคคลทุกคนซึ่งหาว่ากระทำผิดอาญาต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด.

[๔๙] คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (๒๕๕๗). หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. หน้า ๕ – ๖.

[๕๐] โปรดดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๓๐.

๕.๒.๕ กำหนดให้ศาลต้องวินิจฉัยและอธิบายข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลทุกประเด็นในคำพิพากษาอย่างชัดเจนและสมเหตุสมผลในทุกประเด็นและมีความเป็นภาวะวิสัยให้มากที่สุด

กำหนดให้ศาลต้องวินิจฉัยและอธิบายทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและเหตุผลทุกประเด็นในคำพิพากษา แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๒ จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าในคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอย่างน้อยต้องมีเหตุผลในการตัดสินทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า บางคดีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยหรืออธิบายทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างครบถ้วน ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการต่อสู้คดีของคู่ความในศาลสูงและการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของศาล ดังนั้น การทำคำพิพากษาศาลต้องวินิจฉัยและอธิบายทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลที่ชัดเจนสมเหตุสมผลในทุกประเด็นและมีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด โดยแจกแจงข้อเท็จจริงและกฎหมายที่คู่ความได้เสนอมาและได้เลือกข้อเท็จจริงที่สรุปยุติมาได้อย่างไร นอกจากนี้ในกรณีที่จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลต้องให้เหตุผลในคำพิพากษาด้วยว่าเหตุใดศาลจึงเชื่อว่าจำเลยได้กระทำผิดตามที่รับสารภาพ เพื่อตรวจสอบว่าการรับสารภาพนั้นไม่ได้เกิดจากการทรมาน การข่มขู่ หลอกลวง หรือวิธีการที่มิชอบอื่น อย่างไรก็ดีการที่ศาลจะให้เหตุผลในคำพิพากษาได้อย่างสมบูรณ์และความรอบคอบ ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะจะต้องนั่งพิจารณาคดีโดยตลอดและต้องมีการปรึกษาหารือในการทำคำพิพากษาด้วย

๕.๒.๖ กำหนดให้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาปรับใช้ในชั้นศาลเพื่อเยียวยาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและชุมชน

นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในชั้นศาล เพื่อการเยียวยาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและการยอมรับกลับคืนสู่สังคม ซึ่งผลของการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อาจถูกนำมาใช้เป็นเหตุของการลดหย่อนโทษหรือการกำหนดมาตรการลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดได้ อย่างไรก็ดีการเข้าใช้กระบวนการจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจของคู่กรณีเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดหลักประกันสิทธิแก่คู่กรณีไว้ให้ชัดเจน โดยเฉพาะสิทธิในการรับรู้และทำความเข้าใจกระบวนการ สิทธิในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกระบวนการ โดยปราศจากการบังคับ ชักจูง โน้มน้าว หรือกระทำการใดๆ ที่ทำให้ต้องเข้าร่วมกระบวนการนี้เพราะความจำยอมหรือเกรงใจ สิทธิที่จะเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมกระบวนการ สิทธิในการรับรู้ว่าจะมีใครเข้าร่วมประชุม สิทธิที่จะยกเลิกการเข้าร่วมกระบวนการได้ทุกเมื่อ สิทธิที่จะบอกเล่าหรือบรรยายความถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สิทธิของผู้เสียหายในการบอกเล่าถึงความเสียหายและผลกระทบที่เกิดจากการกระทำผิด ซึ่งจะนำไปสู่การรับรู้ การตระหนักรู้ของผู้กระทำผิดที่จะทำให้เกิดการสำนึกผิด และสิทธิของผู้เสียหายในการบอกความต้องการในการเยียวยาความเสียหายและการได้รับการเยียวยาความเสียหายตามที่ต้องการ เป็นต้น และที่สำคัญ ผู้ดำเนินกระบวนการ ควรอยู่ในบทบาทของผู้อำนวยความสะดวกและไม่ควรครอบงำคู่กรณี

๕.๒.๗ กำหนดให้การรับคดีเข้าสู่ศาลอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่ความที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในศาลลำดับที่สูงไปได้อีกครั้งหนึ่ง

ปรับระบบการรับคดีเข้าสู่ศาลอุทธรณ์ โดยยังให้ถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิ ดังนั้น คู่ความจึงมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลในลำดับที่สูงขึ้นไปได้อีกหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับระบบดังกล่าว และเพื่อให้ศาลอุทธรณ์สามารถควบคุมคดีของตนเองได้และเป็นผู้วินิจฉัยเองว่าคดีประเภทใดเป็นคดี

ที่ควรได้รับการพิจารณาจากศาลอุทธรณ์ รวมถึงเพื่อเป็นการแก้ไขความไม่สมเหตุสมผลของระบบการรับรองหรือขออนุญาตอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงจากผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาหรืออัยการสูงสุด ซึ่งขาดการตรวจสอบกลั่นกรองจากศาลสูงและไม่ถูกต้องด้วยเหตุผล เนื่องจากการขอให้ผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีอนุญาตให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงนั้นอาจเป็นไปได้ที่ศาลดังกล่าวรู้สึกว่าตนตกอยู่ในฐานะจำเลยจึงไม่ยอมอนุญาตให้อุทธรณ์ ส่วนการรับรองหรืออนุญาตโดยอัยการสูงสุดนั้น อัยการสูงสุดไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีอย่างแท้จริง ไม่รู้ข้อเท็จจริงในคดีเพียงแค่ตรวจสำนวนเท่านั้นจึงไม่เป็นการสมเหตุสมผลที่จะให้อัยการสูงสุดรับรองหรืออนุญาตให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง[๕๐] ด้วยเหตุดังกล่าวมาจึงควรยกเลิกการรับรองหรือขออนุญาตอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง โดยควรเปิดโอกาสให้โจทก์หรือจำเลยสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างน้อย ๑ ครั้ง ต่อศาลในระดับที่สูงกว่า โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตหรือรับรอง

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ศาลอุทธรณ์เป็นศาลพิจารณา (Trial Court) และการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติในชั้นศาลอุทธรณ์ ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลอุทธรณ์จะต้องทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาชั้นที่สอง (Second Trial Court) โดยมีหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงด้วยวิธีการสืบพยานหลักฐานและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในประเด็นข้อเท็จจริงที่คู่ความอุทธรณ์โต้แย้งด้วยตนเอง เพราะการได้เห็นและได้ฟังพยานหลักฐานด้วยตนเองย่อมทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้อย่างกระจ่างชัดและเป็นไปโดยถูกต้องที่สุด และควรปรับองค์คณะในการพิจารณาในศาลชั้นอุทธรณ์ให้มีศักยภาพมากกว่าองค์คณะในการพิจารณาในศาลชั้นต้นทั้งด้านจำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะรวมทั้งความสามารถและประสบการณ์ เพราะศาลอุทธรณ์เป็นศาลที่ต้องทบทวนและตรวจสอบข้อผิดพลาดของศาลชั้นต้น และเป็นศาลสุดท้ายที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง ดังนั้น ศักยภาพจึงต้องมากกกว่าศาลชั้นต้น

๕.๒.๘ <u>กำหนดให้ศาลฎีกาเป็นศาลพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย</u>

กำหนดให้ศาลฎีกาเป็นศาลพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (Review Court) เมื่อมีการปรับปรุงศาลชั้นต้นให้เข้มแข็งขึ้นและปรับให้ศาลอุทธรณ์เป็นศาลพิจารณาตามที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ จึงสมควรกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น เพราะการฎีกาเป็นการเรียกร้องบรรทัดฐานทางกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของศาลสูงสุดในต่างประเทศทั่วโลกที่จะจำกัดอำนาจของตนเฉพาะการพิจารณาข้อกฎหมายเท่านั้น อีกทั้งการให้ศาลสูงสุดพิจารณาข้อเท็จจริงโดยไม่ได้นั่งสืบพยานเลยเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ โดยเฉพาะหลักจิตวิทยาพยานหลักฐาน และหากกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นศาลพิจารณาอีกชั้น จะทำให้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงถึง ๓ ครั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและยิ่งกลับทำให้ข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้ เนื่องจากเมื่อระยะเวลาผ่านไปนานพยานอาจหลงลืมและในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานนั้นอาจทำให้เกิดการข่มขู่หรือชักจูงพยานเพื่อให้การที่แตกต่างไปจากเดิมได้ และการให้มีการฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงได้ถึง ๓ ศาล จะทำให้มีคดีเข้าสู่ศาลฎีกาเป็นจำนวนมากและโครงสร้างศาลฎีกาจะขยายตัวตาม ซึ่งส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลืองตามมา

---

[๕๐]สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย, สกว. ๒๕๕๔ และ ธิติพันธ์ ฉายบาง, การรับคดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาศาลสูง : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๖, น. ๒๒๒ – ๒๒๓.

ทั้งนี้ ในการพิจารณาของศาลฎีกา ควรใช้ผู้พิพากษาที่มีอยู่ในศาลฎีกาทั้งหมดเป็นองค์คณะ หรือกำหนดให้มีจำนวนองค์คณะที่มากขึ้นกว่าปัจจุบัน (อย่างน้อยองค์คณะควรมี ๕ คน) เนื่องจากคำพิพากษาข้อกฎหมายของศาลฎีกามีผลกระทบต่อการบังคับใช้และการตีความกฎหมายของประเทศ

นอกจากนี้ เมื่อกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นแล้ว ควรมีการพิจารณากำหนดให้สามารถอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดยตรงต่อศาลฎีกาได้เลย

๕.๒.๙ ปรับปรุงการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชนในชั้นพิจารณาต่อทั้งจำเลยและผู้เสียหาย ซึ่งรวมทั้งในกระบวนการชั้นอุทธรณ์และฎีกา

ปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในชั้นพิจารณาคดี เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในชั้นพิจารณาคดียังมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ และไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายต้องดำเนินคดีเอง ดังนั้น เพื่อพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะช่วยประกันการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เกี่ยวข้องได้ จึงควรมีการกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหาย และปรับปรุงเรื่องการแต่งตั้งทนายความใหม่ โดยพิจารณาจากความสามารถและความเหมาะสมของทนายความขอแรงต่อคดีที่ให้ความช่วยเหลือมีการกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำคดี โดยให้ทนายความที่ประสงค์จะเป็นทนายความขอแรงแจ้งความถนัดหรือความเชี่ยวชาญของตนแล้วจัดทำบัญชีทะเบียนทนายความแยกตามประเภทคดีตามความถนัดหรือความเชี่ยวชาญของทนายความแต่ละคน นอกจากนี้ยังควรปรับระบบการร้องเรียนและระบบประเมินผลการทำงานและลงโทษอย่างเต็มที่หากทนายความขอแรงไม่ใส่ใจคดีที่ได้รับมอบหมาย

๕.๓ ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของศาล

ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของศาลเพื่อส่งเสริมความเข็มแข็งของศาลชั้นต้น และสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยควรมีการปรับปรุงและพัฒนาดังนี้

๕.๓.๑ ปรับปรุงระบบการคัดเลือกผู้พิพากษา

กำหนดให้ระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นระบบเปิด และเพิ่มคุณสมบัติของผู้พิพากษาให้สูงขึ้นทั้งด้านวัยวุฒิ คุณวุฒิ คุณธรรม และประสบการณ์ทั้งทางด้านกฎหมายและทางสังคม โดยต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่น้อยกว่า ๓๕ ปี และประกอบอาชีพด้านกฎหมายหรือวิชาชีพอื่นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

๕.๓.๒ ปรับปรุงระบบการเลื่อนตำแหน่งและระบบการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการให้มีผู้พิพากษาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ยกเลิกระบบเลื่อนตำแหน่งจากล่างขึ้นบน และเปลี่ยนเป็นระบบคัดเลือกเฉพาะของแต่ละชั้นศาล โดยอาจคัดเลือกจากผู้พิพากษาที่ทำงานในศาลชั้นต้นหรือบุคคลภายนอก ตลอดจนปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการให้มีผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยแยกโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลของศาลชำนัญพิเศษออกจากศาลยุติธรรม

๕.๓.๓ ปรับปรุงระบบการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาไปยังศาลต่างๆ

การแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาให้ไปดำรงตำแหน่งในศาลต่างๆ ควรคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ประกอบกันด้วย เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมในแต่ละพื้นที่มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกันมากที่สุด เนื่องจากส่วนใหญ่ผู้พิพากษาที่เริ่มเข้ารับราชการใหม่ มีอาวุโสน้อย จะถูกส่งไปประจำยังศาลต่างจังหวัด เมื่อทำงานไปได้ระยะหนึ่งก็จะย้ายเข้าส่วนกลาง ผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงจะถูกแต่งตั้งโยกย้ายในศาลกรุงเทพ ปริมณฑลและจังหวัดใหญ่ๆ ลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญแตกต่างกัน[๕๒]

๖. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นหลังพิจารณา

การลงโทษอย่างมีเหตุผลและเป็นภาวะวิสัยนั้น ย่อมไม่ใช่การลงโทษเพียงเพราะได้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงผลในอนาคตที่จะเกิดขึ้นด้วย โดยเฉพาะการป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการคุ้มครองสังคมเพื่อให้เกิดความปลอดภัย หากการบังคับโทษเน้นการแก้แค้นทดแทนเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับความเจ็บปวดเพียงอย่างเดียว โดยไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษอาจมีโอกาสที่จะไปกระทำผิดซ้ำและอาจรุนแรงกว่าเดิมเพราะระบบการบังคับโทษไม่ได้พยายามปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิด แต่กลับส่งเสริมวัฒนธรรมความรุนแรงด้วยวิธีปฏิบัติที่รุนแรงโหดร้าย ทำให้ผู้กระทำผิดรับเอาวัฒนธรรมรุนแรงมาใช้ในสังคมภายนอก และอาจพัฒนาพฤติกรรมจากอาชญากรรมธรรมดาไปสู่อาชญากรรมที่มีความรุนแรงมากขึ้นได้ ดังนั้น การกลั่นกรองเพื่อไม่ให้มีคนเข้าเรือนจำโดยไม่จำเป็น และเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ต้องปรับปรุงและพัฒนา โดยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

๖.๑ ปรับปรุงโทษทางอาญา[๕๓]

ปรับปรุงโทษอาญาเพื่อให้โทษทางอาญาของประเทศไทยสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกันก็มีสภาพบังคับได้และเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยควรมีการปรับปรุงดังนี้

๖.๑.๑ การเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต

เปลี่ยนโทษประหารชีวิตในประมวลกฎหมายวิธีอาญาและในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอื่นเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต เนื่องจากโทษประหารชีวิตเป็นโทษที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และไม่มีหลักฐานที่ระบุชัดว่าโทษประหารชีวิตจะช่วยลดการเกิดอาชญากรรม และแนวโน้มของการใช้โทษประหารชีวิตในหลายประเทศทั่วโลกมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ และกว่า ๑๔๐ ประเทศ หรือ ๓ ใน ๔ ของประเทศทั่วโลก ได้มีการยกเลิกโทษ

---

[๕๒]กมลชัย รัตนสกาววงศ์ และคณะ, ความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในสังคมเมืองและสังคมชนบท ภายใต้โครงการวิจัย "สังคมชนบทสู่สังคมเมือง" : พลวัตสู่ทศวรรษหน้า, สถาบันวิจัยสังคมและเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

[๕๓]หมายถึงโทษที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ประหารชีวิตทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติแล้ว เหลืออีกเพียง ๕๘ ประเทศ[๕๔] ด้วยเหตุผลสำคัญว่าการประหารชีวิตเป็นสิ่งที่ไม่คุ้มค่าสมเหตุสมผลและเป็นการลงโทษที่โหดร้าย ลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเสี่ยงต่อการประหารชีวิตคนบริสุทธิ์ นักโทษประหารชีวิตโดยส่วนใหญ่เป็นคนจน คนด้อยโอกาส ซึ่งไม่มี เงินจ้างทนายความที่มีฝีมือแก้ต่างในคดีให้กับตนเอง และระบบยุติธรรมทางอาญาย่อมมีความเสี่ยงที่จะเกิดการเลือกปฏิบัติและตัดสินคดีที่ผิดพลาด ซึ่งหากตัดสินประหารชีวิตไปแล้วเขาผู้นั้นจะไม่มีโอกาสได้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนอีกต่อไป และที่สำคัญการประหารชีวิตไม่ได้เป็นแนวทางที่จะยับยั้งอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ทำให้สังคมมีความปลอดภัยหรือทำให้คนเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำผิดได้จริง แต่ยิ่งทำให้สังคมเกิดความเลวร้ายมากขึ้น เพราะเกิดพฤติกรรมเลียนแบบและช่างน้ำหนักว่าการตัดสินโทษร้ายแรงแต่คุ้มค่าต่อการกระทำจึงจำต้องหาหนทางอื่นมาแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมากกว่าการประหารชีวิต[๕๕] ในรายงานขององค์การแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ๒๕๕๖[๕๖] ระบุว่าไม่มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่าการใช้โทษประหารช่วยป้องกันอาชญากรรมได้ดีกว่าการลงโทษแบบอื่น โดยได้อ้างงานศึกษาอย่างรอบด้านขององค์การสหประชาชาติ[๕๗] และสภาวิจัยแห่งชาติแห่งสถาบันวิชาการแห่งชาติ (National Research Council of the National Academies) ในสหรัฐอเมริกายืนยันในรายงานเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๕ ว่า "ผลจากการวิจัยจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับผลกระทบของโทษประหารต่อการฆ่าคนตาย ยังไม่นำไปสู่ข้อมูลที่ระบุว่าถ้าลดการใช้โทษ

---

[๕๔]แอมเนสตี้ อินเตอเนชั่นแนล ประเทศไทย, รายงาน "อาชญากรรม ความปลอดภัยของสาธารณะ และโทษประหารชีวิต", ๒๕๕๖.

[๕๕]รายงานสถานการณ์โทษประหารชีวิตและการประหารชีวิต พ.ศ. ๒๕๔๔ ของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย.

[๕๖]แอมเนสตี้ อินเตอเนชั่นแนล (Amnesty International), "โทษประหารชีวิตไม่ทำให้สังคมปลอดภัยขึ้น : อาชญากรรม ความปลอดภัยสาธารณะ และโทษประหาร", ๒๕๕๖.

[๕๗]อ้างถึง Roger Hood, "คำถามเกี่ยวกับโทษประหารและคุณูปการใหม่ของอาชญวิทยาที่มีต่อประเด็นนี้: รายงานต่อคณะกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา" ("The question of the death penalty and the new contributions of the criminal sciences to the matter: a report to the United Nations Committee on Crime Prevention and Control"), UN document E/AC.57/1988/CRP.7, 2531. การสำรวจครั้งนี้ได้รับการปรับปรุงและตีพิมพ์เพื่อขายในเชิงพาณิชย์เมื่อปี ๒๕๕๑ ; นอกจากนี้ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ยังได้อ้างสถิติจากประเทศซึ่งยกเลิกโทษประหารแล้วเพื่อชี้ให้เห็นว่า การไม่ใช้โทษประหารไม่ได้ส่งผลให้อาชญากรรมเพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างเช่นใน แคนาดา อัตราการฆาตกรรมต่อประชากรแสนคนได้ลดลงจากอัตราสูงสุด ๓.๐๙ ในปี ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นปีก่อนที่จะยกเลิกโทษประหารสำหรับความผิดฐานฆ่าคนตาย เหลือเพียง ๒.๔๑ ในปี ๒๕๒๓ อัตราการฆาตกรรมในแคนาดาในปัจจุบันยังต่ำกว่าช่วงก่อนที่จะยกเลิกโทษประหารมาก (อ้างถึง Roger Hood, "โทษประหาร: ทัศนะในระดับโลก" ("The Death Penalty: A World-wide Perspective"), Oxford, Clarendon Press, ฉบับพิมพ์ครั้งที่สี่, ๒๕๕๑, น. ๓๒๕) และงานศึกษาเปรียบเทียบอัตราการฆาตกรรมในฮ่องกงและสิงคโปร์ ซึ่งต่างมีขนาดของประชากรใกล้เคียงกัน เป็นการศึกษาระยะเวลา ๓๕ ปี เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ พบว่า การยกเลิกโทษประหารในฮ่องกง และอัตราการประหารชีวิตที่สูงในสิงคโปร์ในช่วงกลางทศวรรษ ๑๙๙๐ ส่งผลต่ออัตราการก่ออาชญากรรมแทบไม่แตกต่างกันเลย (อ้างถึง Franklin E. Zimring, Jeffrey Fagan, David T. Johnson, "การประหารชีวิต ผลในเชิงป้องปราม และการฆาตกรรม: เรื่องราวของสองเมือง" ("Executions, deterrence and homicide: a tale of two cities"), ๒๕๕๒) ในทำนองเดียวกัน ในอนุภูมิภาคแคริบเบียน ไม่มีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างการใช้โทษประหารต่อไปกับอัตราการก่ออาชญากรรมในระดับต่ำ หกในสิบของประเทศซึ่งยังคงใช้โทษประหารยังคงมีอัตราการฆาตกรรมสูงสุดในภูมิภาคนี้ (บาฮามาส เบลีซ กัวเตมาลา จาเมกา เซ็นต์คิตส์และเนวิส และตรินิแดดและโตเบโก) (อ้างถึง สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ, "การสำรวจในระดับโลกว่าด้วยการฆาตกรรม ๒๕๕๔", น. ๙๕).

ประหาร จะทำให้อัตราการฆาตกรรมเพิ่มสูงขึ้นหรือไม่[๕๕] สำหรับในมุมมองของเหยื่ออาชญากรรมกับโทษประหารชีวิตนั้น เมื่อเกิดอาชญากรรมที่โหดเหี้ยมขึ้นไม่ใช่เรื่องแปลกที่สังคมจะเรียกร้องให้มีปฏิบัติการและการตอบโต้ อย่างไรก็ตามความโกรธและความเศร้าซึ่งแม้จะชอบด้วยเหตุผล แต่ไม่ควรถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการรื้อฟื้นหรือการปล่อยให้มีโทษประหารต่อไป นอกจากนั้นเหยื่ออาชญากรรมมักเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิผลโดยไม่ต้องใช้โทษประหารเพราะถูกมองว่าโทษประหารเป็นการส่งเสริมวงจรความรุนแรง แต่ผู้สนับสนุนโทษประหารมักอ้างว่าพวกเขาเคลื่อนไหวในนามของเหยื่อ และอ้างว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมสนับสนุนโทษประหารทุกคน

อย่างไรก็ตาม ญาติหลายคนของเหยื่อมีท่าทีต่อต้านโทษประหาร[๕๙] ในการจัดประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งได้เชิญเหยื่ออาชญากรรมมาร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยว่า แม้ตอนแรกจะรู้สึกโกรธแค้นผู้กระทำผิด แต่เมื่อเวลาผ่านไปอารมณ์เช่นนั้นได้เริ่มหายไป และเขาไม่ได้ต้องการให้ผู้กระทำผิดถูกประหารชีวิต เพียงแต่ผู้กระทำความผิดได้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและมีการลงโทษอย่างเหมาะสมเขาก็พอใจแล้ว[๖๐]

๖.๑.๒ <u>ยกเลิกอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำ</u>

การปรับปรุงโทษจำคุกโดยการยกเลิกอัตราโทษขั้นต่ำในการจำคุก เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิดและบุคคลที่กระทำความผิด และปรับปรุงระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยซึ่งเป็นระยะเวลาที่ถูกกำหนดไว้เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดได้รับสิทธิประโยชน์จากมาตรการที่เป็นคุณต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้นักโทษในคดีร้ายแรงต้องออกจากเรือนจำเร็วเกินไป เพราะอาจส่งผลต่อความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคม ทั้งนี้ ระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยที่จะกำหนดขึ้นควรมีลักษณะบังคับในความผิดบางประเภท โดยเฉพาะความผิดร้ายแรง ส่วนความผิดอื่นให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดในคำพิพากษา ซึ่งในความผิดร้ายแรง โดยเฉพาะความผิดที่ศาลพิพากษาจำคุกตลอดชีวิต ควรกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยให้นานกว่า ๑๐ ปี[๖๑] ซึ่งอาจกำหนดเป็น ๑๕ ปีขึ้นไป อย่างไรก็ดีกรณีโทษจำคุกตลอดชีวิตที่เปลี่ยนมาจากโทษประหารชีวิต ควรกำหนดระยะเวลาเพื่อความปลอดภัยไว้นานกว่าโทษจำคุกตลอดชีวิตในกรณีปกติ

๖.๑.๓ <u>ปรับปรุงโทษปรับทางอาญา รวมทั้งปรับปรุงโทษปรับสำหรับนิติบุคคล</u>

การปรับปรุงโทษปรับทางอาญาในหลายประเทศมีการทดลองและมีผลปรากฏว่า โทษปรับสามารถป้องปรามอาชญากรรมได้จริง และลดการกระทำผิดซ้ำได้ หากโทษปรับมีอัตราที่เหมาะสม นอกจากนี้โทษปรับยังช่วยลดต้นทุนของภาครัฐ และลดผลกระทบที่เกิดกับผู้กระทำความผิดได้ดีกว่าใช้โทษจำคุก ดังนี้ จึงควรมีการปรับปรุงโทษปรับ ดังนี้

---

[๕๕]National Research Council, "การป้องปรามและโทษประหาร" ("Deterrence and the Death Penalty"), Daniel S. Nagin and John V. Pepper, eds., The National Academies Press, ๒๕๕๕, น. ๒.

[๕๙]ครอบครัวเหยื่อการฆาตกรรมเพื่อสิทธิมนุษยชน (Murder Victims' Families for Human Rights), รายงานประจำปี ๒๕๕๑ จาก http://www.mvfhr.org/sites/default/les/pdf/MVFHRannualreport08.pdf.

[๖๐]การบรรยายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้เสียหายและบทลงโทษประหารชีวิต จัดโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ร่วมกับแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย วันศุกร์ที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๕.๓๐ น. ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

[๖๑]ระยะเวลา ๑๐ ปี เป็นระยะเวลาส่วนใหญ่ที่ผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตอยู่ในเรือนจำ.

(๑) การปรับอัตราค่าปรับให้สอดคล้องกับสภาวะเงินเฟ้อ โดยใช้วิธีการกำหนดหน่วยการลงโทษ[๖๒] โดยเทียบความร้ายแรงของการกระทำความผิดจากโทษจำคุก เพราะเหมาะสมกับไทยที่ยังไม่มีมาตรฐานค่าปรับต่อหน่วยที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงได้ และเพื่อจะให้สอดคล้องกับระบบค่าปรับตามรายได้ ควรกำหนดหน่วยการลงโทษเป็นจำนวนวันปรับโดยเทียบความร้ายแรงของความผิดจากโทษจำคุก โดยการกำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษ ควรคำนวณค่าปรับจากต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้กระทำความผิดจากโทษจำคุก[๖๓]

(๒) กำหนดให้ใช้โทษปรับตามรายได้ต่อวัน (day ne) การบังคับใช้โทษปรับรายวันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดในการถูกบังคับชำระค่าปรับ เนื่องจากศาลจะมีดุลพินิจกำหนดวันปรับและกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระต่อวันแตกต่างกันไปได้ตามฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด โดยการกำหนดโทษจะคำนวณอัตราค่าปรับจากรายได้ของผู้กระทำผิดแต่ละคนประกอบกับความร้ายแรงของความผิด[๖๔] ดังนั้น จึงเสนอว่าควรกำหนดจำนวนวันปรับไว้ไม่น้อยกว่า ๕ วันและไม่เกิน ๓๖๐ วัน โดยศาลต้องพิจารณาจากลักษณะความหนักเบาของความผิด ลักษณะของการกระทำความผิด ความร้ายแรงของการกระทำความผิดและพฤติการณ์แวดล้อมแห่งการกระทำความผิดประกอบด้วย และการคำนวณค่าปรับรายวัน ควรเป็นวันละ ๒๐๐ บาท แต่ไม่เกินกว่า ๘๐,๐๐๐ บาท โดยศาลจะพิจารณาสถานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด ทรัพย์สินและรายได้ ตลอดจนภาระทางการเงินของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้การกำหนดค่าปรับจะต้องไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดหรือครอบครัวต้องขาดรายได้ขั้นต่ำในการดำรงชีวิต หรือปราศจากสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ และเพื่อให้การสืบหารายได้ ทรัพย์สินและฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดเป็นไปได้ ควรใช้ระบบการพิจารณาตามพยานหลักฐานที่ปรากฏแก่ศาล และเปิดโอกาสให้นำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ หรือคัดค้านโต้แย้งฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิดได้ด้วย[๖๕]

(๓) ควรมีการขยายทางเลือกการบังคับโทษปรับให้มากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้สามารถผ่อนจ่ายได้[๖๖] หรือสำหรับคนยากจนไม่มีเงิน ไม่มีอาชีพ ศาลควรใช้วิธีการอื่น เช่น คุมประพฤติ ทำงานสาธารณประโยชน์

(๔) สร้างกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีประกาศค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษทุกปี[๖๗]

---

[๖๒]ดูรายละเอียดใน อิสร์ อุณหเกตุ, ระบบค่าปรับทางอาญา, กรุงเทพฯ : เปนไท, ๒๕๕๖.

[๖๓]หากผู้กระทำความผิดได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำที่ ๓๐๐ บาทต่อวัน และทำงานทั้งสิ้น ๒๔๐ วันในแต่ละปี ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการได้รับโทษจำคุกอย่างน้อยจะเท่ากับ ๗๒,๐๐๐ บาทต่อปี ดังนั้น ค่าปรับที่กำหนดขึ้นจะต้องมีมูลค่าอย่างน้อยเท่ากับค่าปรับที่แท้จริงในปีที่ออกกฎหมาย ทั้งนี้โทษปรับจำนวนประมาณ ๑ ใน ๓ ของโทษปรับที่บัญญัติตั้งแต่ปี ๒๔๙๙ โดยมีค่าปรับที่เป็นตัวเงินเทียบเท่าโทษจำคุก ๑ ปีอยู่ที่ ๒,๐๐๐ บาท เมื่อปรับค่าปรับที่เป็นตัวเงินดังกล่าวให้เป็นค่าปรับที่แท้จริงโดยใช้ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้วจะพบว่าค่าปรับที่แท้จริงเท่ากับประมาณ ๑๘,๐๐๐ บาท ดังนั้นค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษอย่างน้อยที่สุดควรจะเท่ากับ ๕๐ บาทต่อหน่วย จากวิธีการคำนวณข้างต้น จึงเสนอให้กำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษเริ่มต้นที่ ๒๐๐ บาทต่อหน่วยหรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่ต่ำกว่า ๕๐ บาทต่อหน่วย.

[๖๔]สูตรการคิดค่าปรับคือ ปริมาณวันปรับ x รายได้ต่อวัน = อัตราค่าปรับ สำหรับรายได้ที่นำไปคำนวณค่าปรับนั้น จะเป็นรายได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้ว.

[๖๕]ดูรายละเอียดใน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง "การบังคับใช้โทษทางอาญาประเภทอื่นที่มิได้มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย" ,๒๕๕๔.

[๖๖]ดูงานวิจัยของ รศ.ณรงค์ ใจหาญ, อ้างแล้ว.

[๖๗]อิสร์ อุณหเกตุ, อ้างแล้ว.

(๕) มาตรการกักขังแทนค่าปรับ ควรใช้เฉพาะในกรณีที่บุคคลนั้นมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระค่าปรับแต่ไม่ยอมชำระ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเท่านั้น

(๖) การปรับปรุงโทษสำหรับนิติบุคคล ควรบัญญัติความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคลให้ชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญา โดยโทษปรับสำหรับนิติบุคคลควรมีอัตราโทษสูงกว่าบุคคลธรรมดา ๕ เท่า เพราะการกระทำของนิติบุคคลสามารถก่อความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจได้มาก การลงโทษปรับในอัตราที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาจึงมีความจำเป็นเพื่อผลในทางยับยั้ง และควรกำหนดให้เฉพาะผู้แทนนิติบุคคลซึ่งรู้เห็นหรือยินยอมให้นิติบุคคลกระทำความผิดต้องรับโทษอาญา โดยให้ผู้กล่าวหาว่าผู้แทนนิติบุคคลกระทำความผิดต้องเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของผู้แทนนิติบุคคลนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์

๖.๑.๔ <u>เพิ่มโทษทางเลือกและโทษระดับกลางแทนการใช้โทษจำคุกซึ่งมีต้นทุนสูง</u>

จากข้อจำกัดของโทษทางอาญาที่มีอยู่เพียง ๕ ฐาน และโทษที่มีการใช้มากคือโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งโทษปรับมีข้อจำกัดดังที่กล่าวไว้แล้วทำให้โทษจำคุกถูกนำมาใช้ในจำนวนที่สูงส่งผลให้มีนักโทษเกินความจุของเรือนจำ แม้จะมีการนำมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ เช่น การคุมประพฤติมาใช้เป็นมาตรการแทนการใช้โทษจำคุกอยู่บ้าง แต่การคุมประพฤติจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อเป็นคดีที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี ทำให้มีผู้กระทำความผิดที่ศาลได้ลงโทษจำคุกเกินกว่า ๓ ปี แต่ไม่ได้มีลักษณะของผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตราย (dangerousness) ต้องถูกจำคุกในเรือนจำโดยไม่จำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อผู้กระทำผิดมากกว่าบวก และมีต้นทุนในการเข้าไปจัดการสูง ดังนั้น จึงควรแก้ปัญหาข้อจำกัดดังกล่าวโดยกำหนดโทษทางเลือกโดยไม่ใช่เรือนจำไว้ในกฎหมายอาญา ดังต่อไปนี้[๖๘]

(๑) การลงโทษในชุมชน

ควรใช้สำหรับความผิดที่มีอัตราโทษไม่เกิน ๕ ปี โดยกำหนดเงื่อนไข เช่น การชดเชยแก่ผู้เสียหายหรือชุมชน การแก้ไขฟื้นฟู การบำบัดยาเสพติด เป็นต้น และมีระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี

(๒) การทำงานบริการสังคม

ควรใช้ในกรณีที่คดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี และไม่ปรากฏว่าผู้นั้นเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ โดยให้ศาลคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา นิสัย การศึกษาอบรม อาชีพและสิ่งแวดล้อมหรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นสมควร ทั้งนี้ให้กำหนดชั่วโมงการทำงานตั้งแต่ ๒๐๐ – ๕๐๐ ชั่วโมง ทั้งนี้ การทำงานบริการสังคมสามารถใช้ร่วมกับการกักขังที่บ้าน หรือการใช้ศูนย์เลี่ยงโทษจำคุกได้ด้วย

---

[๖๘]สังเคราะห์จากงานวิจัยหลายชิ้น ไดแก่ ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย, ๒๕๕๑ ; อภิวัฒน์ เพ็ชรศิริ และคณะ, การบังคับใช้โทษอื่นที่มิได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา : การปฏิรูปกระบวนการกำหนดโทษและมาตรการอื่นๆทางอาญา, เสนอต่อ สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๔ ; คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, การศึกษาสถานการณ์ปัญหาและพัฒนารูปแบบแนวทางของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย, เสนอสำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๔ ; อังศุเกต์ วิสุทธิ์วัฒนศักดิ์, ปัญหาการนำมาตรฐานขั้นต่ำในการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดขององค์การสหประชาชาติมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๖ และ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเพื่อปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา : ภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป, สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๗.

(๓) มาตรการจำคุกผ่อนส่งหรือจำคุกในวันหยุด

สามารถใช้กับกรณีที่ศาลลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดระยะสั้น (เช่นไม่เกิน ๑ ปี) และศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานหรือการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดชั่วระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดมากกว่า ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดโดยกำหนดระยะเวลาที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก่อนครบกำหนดระยะเวลาจำคุกทั้งหมดและเมื่อครบกำหนดปล่อยชั่วคราวแล้ว ผู้กระทำความผิดจะต้องกลับเข้าเรือนจำเช่นเดิม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น ศาลต้องกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดไว้ด้วย ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาจำคุกนับรวมระยะเวลาปล่อยตัวชั่วคราวต้องไม่เกินกว่ากำหนดระยะเวลาจำคุกสูงสุดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับสำหรับความผิดที่ได้กระทำนั้น

(๔) การกักขังไว้ที่บ้านหรือสถานที่กำหนดไม่เกิน ๖ เดือน

ใช้ในกรณีโทษไม่ร้ายแรง (อัตราโทษจำคุก ๓ - ๕ ปี) เป็นการกระทำความผิดครั้งแรกที่ไม่ได้เกิดจากเจตนา หรือจิตใจชั่วร้าย โดยอาจใช้ร่วมกับเครื่องมืออิเล็คทรอนิคส์ก็ได้ ทั้งนี้ ผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่าย

(๕) การคุมประพฤติแบบเข้มงวด

เป็นวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในคดีอาญาร้ายแรง แต่มีแนวโน้มที่สามารถรับการแก้ไขฟื้นฟูภายนอกเรือนจำได้ เพื่อลดความเสียหายจากการจำคุก และไม่เป็นภาระของรัฐ[๖๙] เป็นมาตรการที่เหมาะสำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่ใช่ผู้ร้ายโดยสันดาน รวมทั้งเป็นผู้กระทำความผิดที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี สามารถใช้ควบคู่ไปกับการกำหนดให้ทำงานบริการสังคมเพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกสาธารณะ การเปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการเพิ่มเงื่อนไขการคุมประพฤติเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำได้ เช่น การให้มารายงานตัวถี่กว่าปกติ การใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น

(๖) ศูนย์เลี่ยงโทษจำคุก

เหมาะสำหรับผู้กระทำผิดที่มีอัตราโทษจำคุก ๕ - ๗ ปี สามารถดำเนินการแบบหอพักชั่วคราวในลักษณะ “บ้านกึ่งวิถี” โดยควรให้มีการดำเนินการจัดตั้งขึ้นในทุกภูมิภาค และควรเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าพักอาศัยและค่าอาหาร และมีระยะเวลาอยู่ในศูนย์ไม่เกิน ๔ เดือน

(๗) การเข้าค่ายฝึกอบรม

เหมาะสำหรับผู้กระทำความผิดที่มีอัตราโทษจำคุก ๕ - ๗ ปี ซึ่งอาจใช้กับกลุ่มที่ยกพวกทะเลาะวิวาทโดยมีระยะเวลาในค่ายฝึกระหว่าง ๒ – ๓ เดือน

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้สามารถใช้มาตรการต่างๆ ที่กล่าวมาแบบผสมผสานได้ตามที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และควรพิจารณาให้น้ำหนักไปที่ “ตัวผู้กระทำความผิด” มากกว่า “ฐานความผิด” โดยมีกระบวนการคัดกรองผู้กระทำความผิด โดยกระบวนการสืบเสาะและพินิจข้อมูลภูมิหลังของบุคคลนั้นอย่างละเอียด ซึ่งจะทำให้สามารถสร้างแผนการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูได้อย่างเหมาะสม

อนึ่ง เมื่อปรากฏภายหลังว่าพฤติการณ์ของผู้กระทำผิดได้เปลี่ยนแปลงไป ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือ

---

[๖๙]อรนิตย์ บุณยรัตพันธุ์ ,เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการใช้วิธีการคุมประพฤติแบบเข้ม”, ๒๕๔๗.

เพิกถอนโทษทางเลือกระดับกลางที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขใดเพิ่มเติม และหากเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามโทษที่ลงไป ศาลอาจตักเตือนหรือกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนได้

๖.๑.๕ <u>เพิ่มรูปแบบการกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น</u>

เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูบุคคลที่กระทำความผิดควรกำหนดรูปแบบของวิธีการเพื่อความปลอดภัยเพิ่มขึ้น และให้ศาลสามารถสั่งให้ใช้มาตรการเหล่านี้เพิ่มเติม หรือควบคู่ไปกับการบังคับใช้โทษหลักได้ในทุกฐานความผิด โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพของการกระทำความผิดและสภาพของผู้กระทำความผิด ซึ่งรูปแบบวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ควรกำหนดไว้เพิ่มเติม อาทิ[๗๐] ห้ามออกนอกสถานที่ใดสถานที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่ใช่การกักกัน ทำให้กรรมการบริษัทขาดคุณสมบัติ ห้ามดื่มของมึนเมา ริบหรือระงับใบอนุญาตจำหน่ายสุรา คำสั่งห้ามมิให้กระทำการใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องเหยื่อของการกระทำความผิดหรือปกป้องบุคคลตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง คำสั่งพักใบอนุญาตขับขี่ ห้ามขับขี่ยานพาหนะบางประเภท ห้ามมีอาวุธซึ่งต้องมีใบอนุญาตไว้ในครอบครอง ห้ามสั่งจ่ายเช็คหรือใช้บัตรเงินสดอิเล็คทรอนิคส์ ห้ามคบหาสมาคมกับผู้กระทำความผิด ห้ามติดต่อกับบุคคลที่ศาลกำหนด ปิดสถานบริการหรือกิจการ ให้เข้าโปรแกรมบำบัดฟื้นฟู ให้เข้าอบรม ให้เข้ารับการรักษาพยาบาล ให้เข้ารับการรักษาอาการติดสุราหรือยาเสพติด เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ห้ามทำธุรกรรมทางการเงิน เป็นต้น

นอกจากนี้ *ควรขยายหลักเกณฑ์การบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย* โดยกำหนดให้สามารถใช้ได้ก่อนความผิดเกิด ซึ่งให้อำนาจพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการบังคับใช้ได้เองในบางกรณี และบางกรณีต้องร้องขอต่อศาล[๗๑] โดยเฉพาะกรณีที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรง และเมื่อผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนคำสั่งในเรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัย ให้ศาลสามารถกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยอื่นบังคับแก่ผู้กระทำความผิดได้หรือศาลอาจกำหนดมาตรการคุมประพฤติรูปแบบต่างๆ บังคับแก่ผู้กระทำผิดได้ โดยคำนึงถึงสภาพของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ[๗๒] และควรกำหนดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลบุคคลที่ถูกศาลบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย โดยอาจจะจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยเฉพาะหรืออาจให้กรมคุมประพฤติรับผิดชอบ โดยรัฐต้องให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ

๖.๒ ปรับปรุงระบบการกำหนดมาตรการบังคับโทษทางอาญาของศาลให้มุ่งเน้นการฟื้นฟูและกลับคืนสู่สังคมยิ่งไปกว่าการลงโทษและยกเลิกการใช้ยี่ต๊อก

ปัญหาสำคัญที่ทำให้มีการส่งคนเข้าเรือนจำโดยไม่จำเป็น นอกจากจะมาจากข้อจำกัดของโทษทางอาญาที่ไม่หลากหลายแล้ว ส่วนหนึ่งยังเกิดจากการขาดข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาลงโทษ ที่ไม่ค่อยมีการรวบรวมและนำเสนอข้อมูลของตัวผู้กระทำความผิดสู่ศาลมากนัก และศาลเองขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อ

---

[๗๐]อภิวัฒน์ เพ็ชรศิริ และคณะ, อ้างแล้วและโปรดดู คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยในมาตรการต่าง ๆ, ๒๕๕๔.

[๗๑]คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยในมาตรการต่างๆ, ๒๕๕๔.

[๗๒]อภิวัฒน์ เพ็ชรศิริ และคณะ, อ้างแล้ว.

พิจารณากำหนดโทษ ซึ่งปัจจุบันเครื่องมือที่ศาลใช้คือ "ยี่ต๊อก" ซึ่งไม่ได้มีรายละเอียดให้พิจารณามากนัก ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดโทษมีความเป็นธรรมและเหมาะสม จึงควรปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดโทษและพัฒนาศาสตร์ของการลงโทษเพื่อให้ผู้พิพากษานำไปปรับใช้แทนการใช้ยี่ต๊อก โดยอาจทำเป็นระเบียบหรือข้อบังคับของศาลเกี่ยวกับการกำหนดโทษ หรือแนวทางที่ชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นระเบียบ หรือแนวทางของศาลในการกำหนดอัตราโทษที่จะลงในแต่ละคดี และในคำพิพากษาของศาลต้องให้เหตุผลด้วยว่าโทษที่ลงและจำนวนโทษที่ลงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษอย่างไร และมีผลต่อผู้กระทำความผิดและสังคมอย่างไร

(๒) กำหนดให้พนักงานอัยการสามารถเสนอความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาจิณของผู้ต้องหาแก่ศาล[๗๓] และเสนอความเห็นในการกำหนดโทษหรือเปลี่ยนโทษที่จะใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด เพื่อให้ศาลสามารถพิจารณากำหนดโทษได้เหมาะสมตามสภาพที่แท้จริงของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่ทำงานด้านการสืบเสาะและพินิจร่วมมือกับพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิดดังกล่าว

(๓) การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดให้เป็นระบบระเบียบ เพื่อให้สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาความเหมาะสมในการให้ใช้มาตรการลงโทษ หรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรมีระบบการเก็บข้อมูลประวัติของผู้กระทำความผิดตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนอย่างเป็นระบบจะทำให้พนักงานอัยการสามารถนำข้อมูลไปใช้เป็นประโยชน์ในการให้เหตุผลประกอบคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาอนุญาตให้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้กระทำความผิดแต่ละรายได้

๖.๓ ปรับปรุงกฎหมายบังคับโทษจำคุกให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมโดยไม่กระทำความผิดอีกมากกว่าการมุ่งควบคุมตัวและลงโทษผู้กระทำความผิด

การบังคับโทษมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลที่กระทำผิดและคืนกลับสู่สังคม ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องเป็นกฎหมายหลักในการบังคับโทษจำคุกและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ กรมราชทัณฑ์ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายบังคับโทษของประเทศไทยพบว่า มีลักษณะมุ่งควบคุมและลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่ามุ่งที่จะบังคับโทษเพราะยังไม่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือปรับปรุงสิ่งที่บกพร่องของผู้ที่กระทำผิด เพื่อทำให้สามารถกลับคืนสู่สังคมและไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก[๗๔] กฎหมายไทยจึงยังไม่ถือว่าเป็น

---

[๗๓]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๘ กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาจิณของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานอัยการเสนอข้อมูลดังกล่าวต่อศาล ดังนั้น ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนจึงไม่มีการนำมาตรา ๑๓๘ ไปใช้ อีกทั้งมาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า เมื่อโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว ถ้าเห็นสมควร ศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีไม่กี่คดีที่ศาลจะเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ อนึ่งในกรณีของประเทศไทย แม้สำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอพนักงานอัยการจะมีข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด แผ่นลายพิมพ์นิ้วมือ และประวัติการกระทำความผิดแนบติดสำนวนมาด้วย แต่สำนวนสอบสวนดังกล่าวก็ไม่ได้เสนอต่อศาลพร้อมคำฟ้อง คงมีเพียงข้อมูลว่าจำเลยเคยต้องโทษจำนวนเท่าใด จากศาลใด ที่ปรากฏในคำฟ้องเท่านั้น.

[๗๔]ธานี วรภัทร์, วิกฤติราชทัณฑ์ วิกฤติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔ หน้า ๓๗.

กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุกที่สมบูรณ์ ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวมีส่วนทำให้เรือนจำไม่สามารถทำหน้าที่คุ้มครองสังคมได้ตามภารกิจ งานราชทัณฑ์ไม่สามารถประเมินหรือรับรองพฤติกรรมของคนที่พ้นโทษจำคุกออกสู่สังคมไทย ผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับการแก้ไขความบกพร่องอย่างแท้จริง เพียงแต่มุ่งเน้นการขังไว้ตามระยะเวลาที่คำพิพากษากำหนด เมื่อครบกำหนดจึงปล่อยออกสู่สังคม และหลายกรณีมีการกระทำผิดซ้ำเกิดขึ้นอีก ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและมีระบบที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงควรรวบรวมและจัดระบบกฎหมายบังคับโทษโดยทำเป็นประมวลกฎหมายบังคับโทษ และสร้างระบบกฎหมายฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว ให้เป็นหมวดหมู่มีมาตรฐานการปฏิบัติงานเหมือนกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ ลักษณะของกฎหมายบังคับโทษที่ดี ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) มีบทบัญญัติที่ชัดเจนทั้งในกรอบวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ และเนื้อหาในส่วนต่างๆ ประมวลให้อยู่รวมกันอย่างมีระบบ เป็นลำดับการใช้

(๒) มีความเป็น “เสรีนิยม” ยกระดับผู้ต้องโทษเป็น “ประธาน” ของการบังคับโทษ มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขัง

(๓) มีความเป็น “ประชาธิปไตย” ความเสมอภาคบนพื้นฐานของความสมัครใจ ความยินยอมและความร่วมมือระหว่างกัน

(๔) มีความ “โปร่งใส” กล่าวคือสามารถตรวจสอบได้จากการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร

(๕) เนื้อหาสาระสามารถสื่อกับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ถูกต้องตรงกัน ทั้งในเชิงทิศทางของความคิดที่มีเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นถึงวัตถุประสงค์ในการบังคับโทษอย่างแท้จริง และบทบัญญัติกำหนดแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๖) กฎหมายต้องไม่นำไปสู่การทำลายลักษณะ หรือวัฒนธรรมเดิมในการดำรงชีวิตของผู้ต้องโทษจำคุกและตามหลักที่ว่าภายในเรือนจำกับภายนอกเรือนจำต้องไม่แตกต่างกันมาก ต้องทำให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

(๗) กฎหมายต้องไม่กำหนดให้กระบวนการบังคับโทษ เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การทรมานด้วยวิธีทารุณโหดร้าย ทางร่างกายและจิตใจ

(๘) มีกฎหมายเปิดโอกาสให้ภาคสังคมเข้าไปมีบทบาทมีส่วนร่วมตั้งแต่ในเรือนจำจนถึงภายหลังการปล่อยตัวทำให้กำแพงเรือนจำไม่สามารถกีดกันผู้ต้องขังกับสังคมภายนอกได้

(๙) มาตรการในการฟื้นฟู ซึ่งได้แก่เรื่อง แผนบังคับโทษรายบุคคล ความสัมพันธ์กับสังคมและการดูแลภายหลังการพ้นโทษ และควรจัดให้มีการบูรณาการงานกับหน่วยงานภายนอก

๖.๔ ปรับปรุงระบบงานราชทัณฑ์

ระบบงานราชทัณฑ์ไทย ส่วนใหญ่ได้ถูกปรับปรุงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลแต่ก็มีปัญหาและข้อจำกัดบางประการที่ต้องแก้ไขปรับปรุง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำทำให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไม่สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ การแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำจึงเป็นเรื่องสำคัญและถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดที่ต้องแก้ไขปัญหา โดยต้องมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติใหม่ว่า “โทษจำคุกมีไว้สำหรับคนที่สมควรได้รับโทษจำคุก” การนำคนมาขังตามระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผลในทางบังคับโทษไม่ควรจะมีอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในทุกขั้นตอนต้องสามารถคัดกรองผู้ที่สมควรถูกจำคุกจริงเข้าสู่เรือนจำ ส่วนผู้ที่ไม่ควรถูกจำคุกควรใช้มาตรการอื่น

เพื่อเบี่ยงเบนหรือผันออกไปจากระบบ

สำหรับประเด็นที่ต้องปรับปรุงในระบบงานราชทัณฑ์ในประเด็นที่ยังเป็นปัญหา มีดังต่อไปนี้

๖.๔.๑ ปรับปรุงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดี

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดี ต้องแยกควบคุมต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดอย่างแท้จริงและต้องปฏิบัติกับผู้ต้องขังกลุ่มนี้เช่นเดียวกับผู้บริสุทธิ์ แต่ควรให้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับนักโทษเด็ดขาด อาทิ การลดวันต้องโทษ การพักการลงโทษ การฝึกอาชีพโดยสมัครใจ ฯลฯ และควรกำหนดให้สามารถนำสิทธิประโยชน์เหล่านี้ไปใช้ได้เมื่อมีการพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือนักโทษเด็ดขาดแล้ว

๖.๔.๒ ปรับปรุงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาดที่ต้องได้รับสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องขังและได้รับการแก้ไขฟื้นฟูเตรียมพร้อมก่อนปล่อยและได้รับการดูแลหลังปล่อยตัว

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษเด็ดขาด ควรแก้ไขปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การจัดประเภทเรือนจำ ควรกำหนดประเภทและลักษณะของเรือนจำที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงระดับของความเป็นอาชญากร ประวัติการกระทำความผิด เหตุผลในการต้องโทษ และความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขด้วย[๗๕] นอกจากนี้อาจต้องกำหนดประเภทเรือนจำตามเป้าหมายของเรือนจำ ว่าแต่ละเรือนจำควรเป็นเรือนจำที่ดำเนินภารกิจด้านใดเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง อีกทั้งเพื่อเป็นการพัฒนาและสร้างความเป็นมืออาชีพให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้วย

(๒) การพัฒนาระบบการจำแนกผู้ต้องขัง โดยกระบวนการประเมินในเบื้องต้นจะต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์กับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีข้อมูลของนักโทษต้องกระทำอย่างจริงจัง เพื่อแยกผู้กระทำผิดติดนิสัยเป็นอาชญากรออกจากผู้ที่ไม่มีนิสัยเป็นอาชญากรอันจะช่วยป้องกันมิให้เกิดการเรียนแบบพฤติกรรม

(๓) สิทธิของผู้ต้องขัง ควรปรับปรุง ดังนี้

(ก) การใช้เครื่องพันธนาการ โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบมากขึ้น เช่น การจัดทำบันทึกการใช้ในสมุดบันทึกของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถตรวจสอบในภายหลังได้ ฯลฯ การจัดระบบการควบคุมนักโทษในศาลให้เหมาะสมและจัดเจ้าหน้าที่เพียงพอ หากไม่จำเป็นไม่สมควรใช้พันธนาการ

(ข) การลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขัง ควรยกเลิกการลงโทษทางวินัยโดยการเฆี่ยน การขังในห้องมืด ขังเดี่ยว

(๔) ประโยชน์ที่ผู้ต้องขังได้รับ ควรปรับปรุงดังนี้

(ก) การเลื่อนชั้นของผู้ต้องขัง เนื่องจากโดยธรรมชาติผู้กระทำความผิดประเภทและคดีที่แตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมย่อมแตกต่างกันด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดเกณฑ์ระยะเวลาของการเลื่อนชั้นที่แตกต่างกัน ได้แก่ กลุ่มผู้ต้องขังทั่วไป สามารถใช้เกณฑ์การเลื่อนชั้นแบบเดิมได้ กลุ่มผู้ต้องขังโทษน้อยหรือคดีไม่ร้ายแรง ให้กำหนดเกณฑ์และระยะเวลาในการเลื่อนชั้นที่น้อยกว่า ๖ เดือน เพื่อจะได้ประโยชน์จากการเลื่อนชั้น และกลุ่มผู้ต้องขังคดีร้ายแรงหรือรายใหญ่ ให้กำหนดเกณฑ์และระยะเวลาการเลื่อนชั้นมากกว่า ๖ เดือน

[๗๕] มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ ข้อ ๘.

เพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม และสามารถชี้วัดพฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้อย่างชัดเจน สำหรับเกณฑ์ในการเลื่อนชั้นของผู้ต้องขังต้องมีความแตกต่างกันในแต่ละชั้น การเลื่อนขึ้นไปในชั้นเยี่ยมนั้นจะต้องมีความชัดเจนในรายละเอียดของการพิจารณาพฤตินิสัยที่แสดงถึงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในทางที่ดีขึ้น รวมทั้งการพัฒนาตนเองในด้านต่างๆ และผลงานที่เป็นที่ประจักษ์ เป็นต้น ซึ่งผลการพิจารณาพฤตินิสัยดังกล่าวจะมีรายละเอียดเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่การเลื่อนชั้นจากชั้นดีสู่ชั้นดีมากและจากชั้นดีมากสู่ชั้นเยี่ยม นอกจากนี้สำหรับการเลื่อนขึ้นไปอยู่ในชั้นเยี่ยมควรให้ผู้ต้องขังเป็นผู้ที่สมัครขอรับการพิจารณาเข้าสู่ชั้นเยี่ยมด้วยตนเอง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมที่ถาวรเพราะผู้ต้องขังจะต้องมีความมั่นใจระดับหนึ่งแล้วว่าตนเองมีพฤติกรรมที่ดีจริงจึงเข้ามาสมัครขอรับการพิจารณาเป็นชั้นเยี่ยม

(ข) การพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ ควรปรับปรุงเงื่อนไขการพักโทษและลดวันต้องโทษโดยนำข้อมูลส่วนบุคคลของนักโทษมาพิจารณาให้มากขึ้น เพื่อแยกนักโทษที่เป็นผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดออกจากอาชญากรที่กระทำผิดเป็นนิสัย เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเป็นนิสัยหรือมืออาชีพได้รับโทษเหมาะสมยิ่งขึ้น[๗๖] และการพิจารณาพักโทษหรือลดวันต้องโทษ ควรให้ศาลเป็นผู้มีคำสั่ง โดยการมีส่วนร่วมของนักโทษ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ รวมทั้งผู้เสียหายและตัวแทนของสังคมตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

(ค) ยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทความผิดที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการอภัยโทษ และยกเลิกข้อจำกัดประเภทความผิดที่ห้ามออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๕) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงและพัฒนา ดังนี้

(ก) การพัฒนาระบบการจำแนกผู้ต้องขัง การประเมินเพื่อจำแนกประเภทผู้ต้องขังและการขังในประเภทเรือนจำที่เหมาะสม มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ไขฟื้นฟู เพราะจะช่วยป้องกันการเลียนแบบพฤติกรรมของผู้ต้องขัง ซึ่งทำให้ยากต่อการแก้ไขฟื้นฟู นอกจากนี้ การจำแนกประเภทผู้ต้องขังที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาจะช่วยให้การกำหนดโปรแกรมการฟื้นฟูทำได้ง่ายและเหมาะสมมากขึ้น

(ข) การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในชั้นบังคับโทษ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องขัง ชุมชนที่ผู้ต้องขังได้กระทำผิด สามารถเสนอความคิดเห็นในการพิจารณาออกคำสั่งพักโทษให้แก่ผู้ต้องขัง การเพิ่มการมีส่วนร่วมของฝ่ายอื่นๆ เพื่อการรับรู้และยอมรับของผู้เสียหาย ชุมชนและสังคมอันจะมีผลต่อการสำนึกของผู้กระทำความผิด และการยอมรับกลับคืนสู่สังคม

(ค) การแก้ไขเป็นรายบุคคล เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะสูง แต่ด้วยข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ของราชทัณฑ์ในเรื่องจำนวน ความเชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะ จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นที่ต้องให้องค์กรเอกชนมาช่วยดำเนินการในด้านนี้มากขึ้น นอกจากนี้สิ่งที่ทำให้การแก้ไขรายบุคคลไม่ประสบความสำเร็จหรือเป็นได้ยากนั้น ก็คือการขาดข้อมูลผู้กระทำ ด้วยเหตุนี้ ควรมีการพัฒนาระบบข้อมูลให้มีความเป็นระบบ ครบถ้วนและเชื่อมโยงด้วย

(ง) ควรให้ความสำคัญกับการใช้ทัณฑสถานเปิด โดยใช้เป็นสถานที่รองรับผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วระยะหนึ่ง หรือเป็นสถานที่รองรับผู้กระทำผิดที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการทางเลือกอื่นแทนการ

---

[๗๖] คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, การศึกษาสถานการณ์ปัญหาและพัฒนารูปแบบแนวทางของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย, เสนอสำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๔.

ลงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งเกิดจากการกระทำผิดในลักษณะที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด (Mala Prohibita) เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก ความผิดอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นต้น

(จ) การดำเนินงานด้านการศึกษาอบรม ควรเพิ่ม "การศึกษาสายอาชีพ" ให้มากขึ้น เพราะจะทำให้ผู้ต้องขังสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปประกอบอาชีพได้ต่อไป โดยควรแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ

(๖) การเตรียมพร้อมก่อนปล่อย เพื่อประโยชน์ในการเตรียมพร้อมก่อนปล่อย ควรสนับสนุนงานในรูปแบบบ้านกึ่งวิถี ซึ่งมีการดำเนินการให้คำแนะนำ โปรแกรมฝึกงาน แผนการสร้างงาน การฝึกอบรมทักษะชีวิต การอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อ (Microcredit) และการสนับสนุนระยะยาว หลักสูตรทักษะการแก้ปัญหาความขัดแย้ง หรือใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ เช่น การไกล่เกลี่ยเหยื่อและผู้กระทำความผิด หรือการประชุมกลุ่มครอบครัวหรือชุมชน เพื่อสนับสนุนผู้กระทำผิดให้สามารถกลับสู่สังคมได้ และไม่หวนไปกระทำผิดซ้ำ

(๗) การดูแลหลังปล่อย รัฐต้องเน้นการพัฒนาระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย (After Care Service) อย่างจริงจังต้องมีการแก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัดในการประกอบอาชีพของผู้เคยต้องโทษ ควรส่งเสริมสนับสนุนการช่วยเหลือ ดูแลและให้คำแนะนำแก่ผู้พ้นโทษในระบบชุมชน มีระบบการติดตามและประเมินผลผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ เพื่อวางแนวทางในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งการมีกองทุนช่วยเหลือหรือสงเคราะห์หลังพ้นโทษ เพื่อสนับสนุนด้านการประกอบอาชีพ

(๘) เพิ่มการมีส่วนร่วม และความโปร่งใสในระบบงานราชทัณฑ์ โดยการเปิดรับการตรวจสอบภายนอก โดยให้กลไกอื่น เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถเข้าตรวจสอบเรือนจำได้โดยสะดวก รวมทั้งควรเพิ่มสัดส่วนของภาคประชาชนในคณะกรรมการตรวจเรือนจำ ในจำนวนที่สมดุลกับคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐ เป็นต้น

๗. ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรม (Stakeholders): รับรองสิทธิและเพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรม

๗.๑ ปรับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์และการเยียวยาผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและชุมชน

การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้นในทุกขั้นตอน ในลักษณะควบคู่กันไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยเน้นวัตถุประสงค์ในการฟื้นคืนความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและชุมชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เยียวยาผู้เสียหาย และการยินยอมรับผู้กระทำความผิดคืนสู่สังคม ทั้งนี้ ควรมีการบัญญัติรับรองกระบวนการยุติธรรมไว้ในกฎหมาย และควรมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) หลักความสมัครใจของคู่กรณี การเข้าสู่กระบวนการต้องเกิดจากความสมัครใจอย่างแท้จริงของทั้งฝ่ายผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด โดยในฝ่ายผู้กระทำผิดนั้น การเข้าสู่กระบวนการต้องไม่เกิดจากการจูงใจหรือมีการให้คำมั่นสัญญาใดๆ เพื่อให้จำเลยรับสารภาพหรือยอมรับผิด เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วจะไม่ส่งผลต่อการสำนึกผิดและความต้องการแก้ไขเยียวยา

(๒) ควรกำหนดให้ความผิดทุกประเภทสามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ เพื่อการ

ฟื้นฟูความสัมพันธ์และการเยียวยาผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน แต่ไม่ควรใช้เป็นเงื่อนไขหลักในการลดหย่อนโทษของผู้กระทำความผิด

(๓) ควรกำหนดหลักประกันสิทธิแก่คู่กรณี อย่างน้อยดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิในการรับรู้และทำความเข้าใจกระบวนการ โดยคนกลางต้องแจ้งและอธิบายให้ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดทราบถึงกติกา ขั้นตอน กระบวนการ สิทธิและหน้าที่ ผลที่อาจเกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ในการคิดและตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมกระบวนการหรือไม่

(ข) สิทธิในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกระบวนการ โดยปราศจากการบังคับ ชักจูง โน้มน้าว หรือกระทำการใดๆที่ทำให้ต้องเข้าร่วมกระบวนการนี้เพราะความ"จำยอม" หรือ "เกรงใจ"

(ค) สิทธิที่จะเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจ และหรือเชื่อว่าจะให้ความช่วยเหลือตนได้เข้าร่วมกระบวนการได้

(ง) สิทธิในการรับรู้ว่าจะมีใครเข้าร่วมประชุม จำนวนเท่าใด และประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง

(จ) เมื่อใดก็ตามที่ผู้เสียหายและหรือผู้กระทำผิดไม่เต็มใจ อึดอัดคับข้องใจ ไม่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการ ไม่ประสงค์จะประชุมกันต่อไป ก็สามารถยกเลิกได้ทุกเมื่อ

(ฉ) สิทธิที่จะบอกเล่าหรือบรรยายความถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

(ช) ผู้เสียหายมีสิทธิในการบอกเล่าถึงความเสียหายและผลกระทบที่เกิดจากการกระทำผิด ซึ่งจะนำไปสู่การรับรู้ การตระหนักรู้ของผู้กระทำผิด ที่จะทำให้เกิดการสำนึกผิด

(ซ) ผู้เสียหายมีสิทธิในการบอกความต้องการในการเยียวยาความเสียหายและการได้รับการเยียวยาความเสียหายตามที่ต้องการ

๗.๒ รับรองสิทธิเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน

ด้วยเหตุที่การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายปัจจุบัน ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ไม่มีความเป็นระบบ ต่างองค์กรต่างทำ ไม่มีการเชื่อมโยงและประสานงานที่ชัดเจน ทำให้การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การช่วยเหลือทางกฎหมายสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย รวดเร็ว มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ น่าเชื่อถือ มีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมกับความต้องการของผู้ใช้สิทธิ และมีความต่อเนื่องยั่งยืน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการช่วยเหลือทางกฎหมายให้เกิดผลขึ้นจริงและมีประสิทธิภาพ โดยควรมี*การตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย* เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และมิได้จำกัดเฉพาะการให้ความช่วยเหลือด้านทนายความเท่านั้น แต่ยังเน้นมิติเชิงรุก โดยเฉพาะการเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน โดยมีผู้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (legal aid providers) ที่หลากหลาย และมีกลไกควบคุมดูแลและติดตามประเมินผลในรูปแบบของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนภาคประชาสังคม อีกทั้งยังมีการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ตลอดทั้งค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงความยุติธรรมของ

ประชาชนด้วย[๗๗]

๗.๓ คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรม

๗.๓.๑ ปรับปรุงกฎหมายการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่และให้มีการฟื้นฟูเยียวยาผู้ต้องขังให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งค่าทดแทนที่เป็นตัวเงินและด้านสังคมและจิตใจ

การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ ถือเป็นมาตรการสำคัญในการแก้ไขข้อผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม แต่ที่ผ่านมาการใช้มาตรการนี้กลับไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย และการปฏิบัติดังที่กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น จึงควรแก้ไขและปรับปรุงข้อจำกัดในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) ยกเลิกข้อจำกัดอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินการรื้อฟื้นคดีอาญา[๗๘] โดยให้พนักงานอัยการที่เป็นโจทก์ในคดีเดิม สามารถดำเนินการขอรื้นฟื้นคดีอาญาได้ เพื่อให้กระบวนการค้นหาความจริงในการรื้อฟื้นคดีอาญามีประสิทธิภาพ เพราะพนักงานอัยการที่เป็นโจทก์ในคดีเดิมทราบข้อมูลในคดีมากกว่าเนื่องจากเป็นเจ้าของสำนวนมาก่อน ทั้งนี้ การกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่นั้นมีความสำคัญยิ่ง เพราะความเป็นจริงผู้ต้องขังมักจะถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำ ทำให้การรวบรวมหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนมีข้อจำกัด การต่อสู้คดีจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่

(๒) "พยานหลักฐานใหม่อันชัดแจ้งและสำคัญแก่คดี" ตามมาตรา ๕ (๓)ของพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ นั้น ควรกำหนดว่าเป็นพยานหลักฐานซึ่งถ้าได้นำมาสืบจะทำให้เกิดความสงสัยว่าผู้ต้องรับโทษนั้นไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดในระดับเดียวกับการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย

(๓) ไม่ควรกำหนดให้ยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่ได้พิพากษาคดีเดิม[๗๙] เพราะอาจเกิดอคติในการพิจารณาสั่งคำร้อง และขัดต่อหลักความเป็นกลาง (impartiality)

(๔) การเยียวยา ควรใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ และควรมีการเยียวยาให้ครอบคลุมทุกด้าน โดยเฉพาะด้านสังคมและจิตใจ และค่าทดแทนที่เป็นตัวเงินควรสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

๗.๓.๒ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาให้ครอบคลุมถึงผู้ต้องหาที่ถูกคุมขัง รวมทั้งกำหนดมาตรการชดเชยฟื้นฟูเยียวยาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อให้เกิดการเยียวยาที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด ในประเด็นดังต่อไปนี้

---

[๗๗]ดูรายละเอียดใน กม.คปก.(ก) ที่ ๓๐/๒๕๕๘ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย.

[๗๘]ดูข้อจำกัดนี้ในพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.๒๕๒๖ มาตรา ๖ (๒).

[๗๙]พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๘.

(ก) การพิจารณาจ่ายค่าทดแทนแก่จำเลย ควรให้ศาลที่พิจารณาคดีเป็นผู้พิจารณาสั่งจ่ายค่าทดแทนให้แก่จำเลย เพราะศาลย่อมรู้พยานหลักฐานเกี่ยวกับจำเลยดีกว่าคณะกรรมการ

(ข) ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การเยียวยารวมไปถึงผู้ต้องหาด้วย และให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ เป็นผู้พิจารณาจ่ายค่าทดแทน[๔๐]

(ค) ควรมีการเยียวยาในกรณีที่มีการขังจำเลยเกินไปกว่าอัตราโทษในข้อหาที่อัยการฟ้องแล้วศาลพิจารณาให้ปล่อยตัว โดยไม่มีคำตัดสินด้วย

๗.๔ การคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา

ที่ผ่านมาเหยื่อหรือผู้เสียหายในคดีอาญายังไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ และบางกรณีถูกละเมิดซ้ำจากกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครอง เหยื่ออาชญากรรมมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๗.๔.๑ <u>รับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับการแจ้งสิทธิและความคืบหน้าของคดี</u> อันได้แก่

(๑) การแจ้งสิทธิ โดยกำหนดให้มีการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงสิทธิ บทบาท และขอบเขตของตน กำหนดเวลา และความก้าวหน้าของการดำเนินคดี โดยเฉพะอย่างยิ่งคดีร้ายแรง และเหยื่ออาชญากรรมมีสิทธิขอทราบข้อมูลข่าวสารนั้น เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคดีของตนได้

(๒) รับรองสิทธิของผู้เสียหายเช่นเดียวกับจำเลยในการขอตรวจดูสิ่งที่ยื่นเป็นพยานหลักฐาน และคัดสำเนาหรือถ่ายรูปสิ่งนั้นๆ ตรวจดูสำนวนการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาของศาล และคัดสำเนาหรือขอรับสำเนาที่รับรองถูกต้อง ตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน[๔๑]

(๓) ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำในตอนเริ่มแรกของการสอบสวนเกี่ยวกับความบาดเจ็บหรือความเสียหายที่ได้รับเนื่องจากการกระทำผิดอาญานั้น คำให้การนี้จะต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยก่อนที่จะมีการพิจารณาลงโทษจำเลย

(๔) เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่เกี่ยวกับคดีเพื่อประสงค์ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับการกระทำความผิดและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายในคดีอาญา และพนักงานอัยการต้องรายงานให้ศาลทราบถึงผลกระทบของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นต่อเหยื่ออาชญากรรมทั้งผลกระทบที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งข้อมูลผลกระทบนี้มีความสำคัญในการประเมินความรุนแรงของการกระทำความผิดอันนำไปสู่การพิพากษาให้มีการชดใช้มูลค่าความเสียหายและการลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งให้สิทธิแก่เหยื่ออาชญากรรมสามารถแถลงด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือเพื่อให้ศาลทราบถึงผลกระทบของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแก่ตน

---

[๔๐]ปกป้อง ศรีสนิท และคณะ, อ้างแล้ว.

[๔๑]สิทธิในการตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน ผู้เสียหายจะมีสิทธิดังกล่าวต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว (โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘).

(๕) พนักงานอัยการหรือศาล จะต้องแจ้งและอธิบายเหตุผลในการยอมรับคำให้การรับสารภาพของผู้กระทำความผิดในข้อหาที่มากกว่าเดิม หรือยอมรับคำให้การรับสารภาพของผู้กระทำความผิดที่สารภาพเพื่อแลกเปลี่ยนกับคำเสนอแนะให้ลดโทษหรือบรรเทาโทษ ทั้งนี้ เพื่อประกันความโปร่งใสและความเป็นธรรมของผู้เสียหาย

(๖) พนักงานอัยการต้องแจ้งและอธิบายเหตุผลในการถอนฟ้อง หรือการสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งดุลพินิจที่จะมีผลกระทบต่อเหยื่ออาชญากรรมนั้น จะต้องได้รับการอธิบายอย่างรอบคอบและระมัดระวังเป็นพิเศษ และต้องมอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถนำไปดำเนินคดีต่อได้ และผู้เสียหายต้องเข้าถึงพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ได้ถ้าต้องการ

(๗) ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับการอธิบายผลของการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งรับทราบคำพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษา

๗.๔.๒ <u>ปรับปรุงเรื่องการฟื้นฟูเยียวยาในมิติที่กว้างกว่าการเยียวยาที่เป็นตัวเงินและจัดให้มีการช่วยเหลือเหยื่ออย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก</u> อันได้แก่

(๑) กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อลดความไม่สะดวกแก่เหยื่อ เพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคลและให้หลักประกันในความปลอดภัยจากการข่มขู่ และการล้างแค้นแก่ผู้เสียหายและครอบครัว รวมถึงพยานที่เกี่ยวข้อง โดยทบทวนกฎหมายและวิธีปฏิบัติในประเด็นเหล่านี้ อาทิ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มกันมิให้พบปะกับจำเลยหรือพยานจำเลยในระหว่างการพิจารณาโดยไม่จำเป็น สิทธิที่จะปิดบังสถานที่อยู่ไว้เป็นความลับ เว้นแต่จำเป็นต้องเปิดเผยเนื่องจากการดำเนินคดีของโจทก์หรือการต่อสู้คดีของจำเลย สิทธิที่จะไม่ต้องปรากฏตัวในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาของคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นการจำเป็นในการดำเนินคดีของโจทก์ หรือการต่อสู้คดีของจำเลย สิทธิที่จะได้รับการอธิบายถึงผลของการให้ประกันตัวผู้กระทำผิด รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับแจ้งถึงเงื่อนไขของการให้ประกันตัว สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวก่อนที่ผู้กระทำผิดจะถูกปล่อยตัวจากการควบคุม หรือหลบหนี การขอให้เพิกถอนการประกันตัว

(๒) ปรับปรุงเรื่องการฟื้นฟูเยียวยาให้ครอบคลุมมิติที่กว้างไปกว่าการเยียวยาที่เป็นทรัพย์สินหรือตัวเงิน ได้แก่ การเยียวยาทางจิตใจ การเยียวยาทางสังคม การทำให้กลับคือสู่ฐานะที่ใกล้เคียงก่อนตกเป็นผู้เสียหาย การมีหลักประกันตามสมควรว่าจะไม่ถูกละเมิดอีก เป็นต้น

(๓) จัดให้มีการช่วยเหลือเหยื่อที่เหมาะสมตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการทางกฎหมาย โดยการสนับสนุนและร่วมมือจากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระทรวงสาธารณสุข ศูนย์สุขภาพจิต หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ หรือหน่วยงานอื่นๆ และอาจจัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์ หรืออาสาสมัครที่ผ่านการอบรมแล้วประจำที่สถานีตำรวจ เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย

(๔) ทบทวนกฎหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ความเสียหายโดยผู้กระทำผิดสะดวกรวดเร็ว ซึ่งการชดใช้นี้ผู้เสียหายจะต้องได้รับก่อนค่าปรับที่ผู้กระทำผิดจะต้องชดใช้แก่รัฐ และควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับคดีเอาค่าเสียหายเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ผู้เสียหาย

(๕) การอบรมบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม บุคลากรสาธารณสุข และด้านบริการสังคมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้เสียหายจะได้รับการช่วยเหลืออย่างถูกต้องและทันท่วงที

(๖) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน หน่วยงานต่างๆ องค์กร กลุ่มครอบครัวและชุมชนในการดำเนินการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหาย

(๗) ปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่เป็นเด็ก โดยจัดสภาพแวดล้อมและสถานที่การสอบสวน ที่ไม่เป็นทางการและมีความเป็นส่วนตัว ไม่ใส่เครื่องแบบทางการ การสอบปากคำต้องสร้างความรู้สึกเป็นกันเอง การใช้เทคนิคพิเศษ เช่น การใช้ตุ๊กตาเป็นสื่อ โดยเจ้าหน้าที่ต้องผ่านการอบรมเป็นพิเศษมาแล้ว และบุคคลที่ควรอยู่กับเด็กในเวลาที่มีการสอบสวนต้องมีการจำกัดจำนวนคน โดยควรถามเด็กว่าต้องการให้ใครอยู่ร่วมด้วย และผู้สอบปากคำต้องมีความรู้ความเข้าใจเด็ก และจำนวนครั้งที่จะสอบปากคำควรมีการจำกัด ไม่ควรให้มีการสอบถามซ้ำมากเกินไป การบันทึกการสอบปากคำควรใช้การบันทึกวีดีโอ โดยเด็กไม่สามารถมองเห็นกล้องได้ การบันทึกวิดีโอจะช่วยให้การถามปากคำน้อยครั้งลง และควรนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในศาลโดยที่ไม่ต้องให้เด็กไปให้การที่ศาลอีก โดยเฉพาะในความผิดทางเพศ หรือความรุนแรงต่อเด็ก

(๘) การปรับปรุงการสอบสวนและการพิจารณาคดีที่เป็นมิตรและไม่ละเมิดซ้ำผู้เสียหาย โดยเฉพาะผู้เสียหายจากความผิดทางเพศ[๕๒] โดยกำหนดให้พนักงานอัยการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน และควรกำหนดให้ชัดเจนว่าให้ใช้กระบวนการสอบสวนในลักษณะเช่นเดียวกับการสอบสวนเด็กและเยาวชน กล่าวคือมีสหวิชาชีพเข้าร่วมสอบสวน และกระบวนการในชั้นศาลก็ควรใช้กระบวนการในลักษณะเดียวกันกับคดีเด็กและเยาวชน[๕๓]

๗.๔.๓ <u>การตรากฎหมายป้องกันการทรมานและการบังคับให้บุคคลสูญหาย</u>

เร่งตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับให้สูญหาย เพื่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ[๕๔]

๗.๕ <u>การอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองพยานในคดีอาญา</u>

การคุ้มครองและการอำนวยความสะดวกให้แก่พยานในคดีอาญาควรปรับปรุงในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีร้ายแรงทุกคดี ให้เจ้าพนักงานหรือศาลถามผู้เสียหายและพยานว่าจะคัดค้านประการใดหรือไม่ โดยนำความเห็นของผู้เสียหายและพยานประกอบการพิจารณา

(๒) การคุ้มครองพยานมิให้เผชิญหน้ากับจำเลยหรือไม่ต้องมาศาลเพื่อเบิกความ[๕๕] โดยควรเพิ่มมาตรการให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลเพื่อให้ปกปิดชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของพยานก่อนนำพยานเข้าสู่กระบวนยุติธรรมทางอาญาทั้งก่อน และหลังฟ้อง โดยให้ศาลไต่สวนถึงความจำเป็นที่จะต้องปกปิดชื่อตัว ชื่อสกุล และที่อยู่ของพยาน โดยศาลอาจทำการไต่สวนเช่นว่านั้นลับหลังจำเลยหรือทนายความของจำเลยได้ และศาลจะมีคำสั่งให้ไม่เปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุลและที่อยู่ของพยานได้ต่อเมื่อเป็นที่พอใจแก่ศาลว่า เป็นกรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของพยานและไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลยที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องคำนึงถึงความน่าเชื่อถือของพยาน ความสำคัญที่พยานมีต่อคดี และความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน

[๕๒] ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๓ วรรคสี่ มาตรา ๑๓๓ ทวิ.

[๕๓] ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒.

[๕๔] ดูรายละเอียดในบันทึกความเห็นและข้อเสนอเรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับให้บุคคลหายสาบสูญ.

[๕๕] ปัจจุบันมาตรการนี้มีกำหนดไว้ในกฎหมายแต่ยังไม่ครอบคลุม (โปรดดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๓๗ ทวิ และ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม).

อื่นๆ ประกอบด้วย

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม คำว่า "พยาน" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ครอบคลุมถึง "ผู้แจ้งเบาะแส" รวมถึงผู้เสียหายที่ยังไม่อยู่ในฐานะพยานด้วย

(๔) ระยะเวลาการคุ้มครองพยาน จะต้องครอบคลุมการคุ้มครองก่อนจะอยู่ในฐานะของพยานรวมทั้งหลังจากคดีสิ้นสุดแล้ว และจะสิ้นสุดการให้การคุ้มครองต่อเมื่อการถูกคุกคามหรือภยันตรายนั้นไม่มีอยู่แล้ว

(๕) การคุ้มครองชั่วคราว กระบวนการออกคำสั่งมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน นับตั้งแต่ยื่นคำร้องจนกระทั่งมีคำสั่งให้การคุ้มครองพยาน มีระยะเวลายาวนานพอสมควร ซึ่งอาจนานถึง ๓๐ วัน[๙] ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย ดังนั้นระหว่างขั้นตอนการพิจารณาควรมีการเปิดโอกาสให้มีการคุ้มครองพยานชั่วคราวไปพลางก่อนได้ เช่น การจัดให้มีชุดคุ้มครองพยานชั่วคราว การย้ายที่อยู่ชั่วคราว เป็นต้น

(๖) ควรให้อำนาจศาลในการสั่งใช้มาตรการพิเศษได้ เพราะศาลมีหน้าที่โดยตรงในการให้ความคุ้มครองพยาน และในการให้ความคุ้มครองจะต้องรีบดำเนินการโดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งจะต้องรีบดำเนินการก่อนที่องค์กรอาชญากรรมจะช่วงชิงความได้เปรียบไปทำการคุกคาม ข่มขู่ ทำร้าย หรือกำจัดพยานไปเสียก่อน

(๗) ควรใช้มาตรการพิเศษได้หลายอย่าง หรือทั้งหมดประกอบกันได้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะใช้มาตรการได้เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วจะสามารถคุ้มครองพยานให้ปลอดภัยได้

(๘) ควรพัฒนาหน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองพยานให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้สามารถรักษาความลับในกระบวนการให้ความช่วยเหลือได้ และควรสนับสนุนทรัพยากรและการพัฒนาให้มีบุคลากรในหน่วยงานที่สามารถให้ความคุ้มครองความปลอดภัยของพยานได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องร้องขอให้หน่วยงานอื่นช่วยเหลือ และต้องมีระบบการจัดเก็บข้อมูลของพยานและระบบการรักษาความปลอดภัยให้แก่พยานในด้านข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและมีความปลอดภัยในการป้องกันการเข้าถึงความลับอย่างเข้มงวด

(๙) ปรับปรุงค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่พยานให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น โดยควรปรับให้มีหลายระดับตามสภาพเศรษฐกิจและค่าครองชีพของแต่ละพื้นที่ในประเทศไทย

(๑๐) การอำนวยความสะดวกแก่พยานในการทบทวนข้อเท็จจริง เช่น การส่งหมายเรียกต้องกำหนดรายละเอียดว่าให้มาเบิกความเรื่องอะไร เกี่ยวข้องกับพยานอย่างไร การเตรียมตัว รวมทั้งรายละเอียดเรื่องการเดินทางมาศาล ฯลฯ

(๑๑) ไม่ควรมีการนำพยานไปปรากฏตัวตามสื่อมวลชนต่างๆ เนื่องจากจะทำให้ภารกิจซึ่งเป็นความลับประสบความยากลำบากในการทำงานมากยิ่งขึ้น

[๙] ดูกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นและการพิจารณาคำร้องขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๘.

๗.๖ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการชุดต่างๆ ให้ครอบคลุมทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่ และมีสัดส่วนภาคประชาชนที่สมดุลกับสัดส่วนของกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง การสรรหาควรเปิดกว้างมากที่สุด และคณะกรรมการควรมีอำนาจเพียงพอในการกำหนดทิศทางและกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และการมีส่วนร่วมนั้นต้องเปิดโอกาสให้เข้าร่วมอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค เท่าเทียมกัน และควรมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเข็มแข็ง (active) มิใช่ร่วมอย่างผิวเผินและเชื่องช้า (passive)

นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการนำระบบลูกขุนมาใช้ในการพิจารณาคดีในศาล (ระบบลูกขุนมีการนำมาใช้ทั้งในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐเมริกา อังกฤษ และประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น เป็นต้น โดยมีการนำมาใช้สำหรับการพิจารณาคดีความผิดร้ายแรง สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบลูกขุนของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ด้วยเหตุนี้จึงมีการเรียกระบบ Saiban-in (โปรดดูรายละเอียดใน The Act Concerning Participation of Lay Assessors in Criminal Trials (The Lay Assessor Act 2004)) ว่าเป็นระบบลูกขุนแบบผสมระหว่างคอมมอนลอว์ กับซีวิลลอว์ ซึ่งการที่ญี่ปุ่นนำระบบลูกขุนกลับมาใช้อีกครั้ง มีเหตุผล มาจากการป้องกันความผิดพลาดในกระบวนการการยุติธรรม)[๘๗]

แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีการใช้ระบบผู้พิพากษาสมทบในศาลชำนัญพิเศษบางประเภท แต่ระบบดังกล่าวยังจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่พอสมควร ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความยุติธรรมมีมากขึ้น จึงอาจต้องมีการศึกษาและทดลองนำระบบลูกขุนมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญาในประเทศไทย แต่ก็ต้องมีการศึกษาและพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและป้องกันปัญหาที่จะตามมา

๘. การบริหารงานยุติธรรมและระบบการผลิตนักกฎหมาย

๘.๑ ปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมายโดยรวมของงานยุติธรรม ไม่ใช่เพียงแค่เป้าหมายขององค์กรหรือหน่วยงานตัวเอง และควรลดวัฒนธรรมอำนาจลงแล้วหันมาร่วมมือกันในการทำงาน เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยควรให้ความร่วมมือกับกลไกการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ คณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

[๘๗]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อุทัย อาทิเวช, บทความเรื่อง ระบบลูกขุนผสม : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบศาล Saiban-in ของญี่ปุ่นกับศาลลูกขุนของฝรั่งเศส).

ควรมีการสร้าง หรือพัฒนาตัวชี้วัด หรือระบบการประเมินความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ไม่ใช่เพียงแค่ประเมินเป้าหมายและความสำเร็จเฉพาะของหน่วยงานตัวเองเท่านั้น นอกจากจะมีการกำหนดทิศทางตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติแล้ว อาจจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมโดยรวมเพื่อใช้วัดความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบและมีผลต่อการชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการวัดความสำเร็จในภาพกว้าง เพื่อประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของระบบย่อย และนำไปสู่การทำให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการประเมินเป็นไปได้ง่ายและแม่นยำ จึงต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพไปพร้อมกันด้วย โดยเฉพาะการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้มาตรฐานถูกต้องและสอดคล้องกันของหน่วยงานต่างๆ

๔.๒ ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม

ระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดีย่อมมีประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม การบริหารงาน การกำหนดนโยบายและแผนงานที่แม่นยำและถูกต้อง การประกันความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ และยังเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมด้วย ดังนั้นเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบข้อมูลให้ดียิ่งขึ้น จึงควรมีกฎหมายแม่บทในการบูรณาการสถิติเพื่อกำหนดให้ทุกหน่วยงานประสานความร่วมมือ และร่วมกันทำงานในการเชื่อมต่อข้อมูล และพัฒนาคุณภาพในการจัดทำรายงานสถิติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวม บูรณาการข้อมูลสถิติที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ[๔๔]

ข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรถือเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้ระบบข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรมีประสิทธิภาพและนำไปใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากรที่กำหนดรูปแบบและโครงสร้างของระบบทะเบียนประวัติอาชญากรอย่างชัดเจน โดยเฉพาะรูปแบบของข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากร ควรกำหนดให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุด นอกจากนั้น ควรมีการแบ่งระดับข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากรเพื่อประโยชน์ในการจัดการ การลบ การเปิดเผยและนำไปใช้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งควรอนุญาตให้ผู้กระทำความผิดสามารถตรวจสอบข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากร และมีสิทธิคัดค้านข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากรที่ไม่ถูกต้องตรงกับความจริงได้ ทั้งนี้ ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการของศูนย์ข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรแห่งชาติ เป็นศูนย์ข้อมูลกลางรับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูลของผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกรายที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และสนับสนุนหรือประสานงานด้านข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกหน่วยงาน[๔๕]

[๔๔]ดูรายละเอียดข้อเสนอในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาแนวทางการบูรณาการข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, สนับสนุนโดยสานักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๔.

[๔๕]ดูรายละเอียดข้อเสนอใน ทวีศักดิ์ ภักดีโต, ทะเบียนประวัติอาชญากร, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.

๘.๓ ปรับปรุงระบบผลิตนักกฎหมายให้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของนักกฎหมายที่มีต่อสังคมและปรับกระบวนทัศน์การเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

เนื่องจากการถ่ายทอดองค์ความรู้ จรรยาบรรณในวิชาชีพ และความตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของนักกฎหมายที่มีต่อการพัฒนาสังคมผ่านระบบการศึกษาด้านนิติศาสตร์นั้น เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศ แต่การผลิตบุคลากรทางกฎหมายปัจจุบันยังคงผลิตซ้ำบุคลากรทางกฎหมายที่มีวิธีคิดและยึดติดในกรอบการทำงานที่เป็นเบ้าหลอมเดียวกัน ทำให้ผลผลิตเหล่านี้ได้ทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและกระจายสู่ภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ จึงเป็นการยากที่จะคาดหวังการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไปในทิศทางที่เหมาะสม ดังนั้น จึงควรทำการปฏิรูประบบการเรียนการสอน โดยความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาให้จัดการเรียนการสอนนิติศาสตร์และสถาบันอบรมกฎหมายต่างๆ โดยพิจารณาทบทวนหลักสูตรและกระบวนการการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเน้นการคิดวิเคราะห์มากกว่าการท่องจำ

๘.๔ ทบทวนหลักสูตรการอบรมผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม

ควรทบทวนหลักสูตรการอบรมผู้บริหารระดับสูงของบางองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่อาจมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความเป็นธรรม แม้การพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมร่วมกันจะเป็นประโยชน์ในการช่วยเพิ่มสมรรถนะการปฏิบัติงานของบุคลากร และเกิดเครือข่ายความร่วมมือในการประสานงาน แต่การอบรมผู้บริหารระดับสูงบางหลักสูตรอาจมีความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อการสร้างเครือข่ายและการช่วยเหลือกันในทางที่มิชอบ อันจะกระทบต่อหลักความยุติธรรมได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนหลักสูตรเหล่านั้น โดยควรกำหนดกรอบการดำเนินงานของหลักสูตรผู้บริหารที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐให้มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ควรทบทวนการทำกิจกรรมนอกห้องเรียน ต้องเน้นให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการสร้างทัศนคติที่เปิดกว้างต่อประชาชนทุกกลุ่มและสังคม และที่สำคัญต้องมีการวางกรอบจรรยาบรรณและการสร้างค่านิยมตามหลักธรรมาภิบาล และควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการอนุญาตให้ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐเข้าศึกษาในหลักสูตรผู้บริหารต่างๆ โดยยึดหลักความจำเป็น ผลประโยชน์ของหน่วยงาน และผลกระทบต่องานที่รับผิดชอบ

๙. ประเด็นสำคัญอื่นๆ: ทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและอำนาจศาลทหารต่อพลเรือนให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน

ควรทบทวนกฎหมายและการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยเฉพาะกฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างกว้างขวางและขาดกลไกตรวจสอบที่ดีเพียงพอ เป็นช่องทางให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงและกว้างขวาง โดยเฉพาะทำให้เกิดการทรมานและการบังคับบุคคลให้หายสาบสูญ และยากต่อการเอาตัวผู้ละเมิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและลงโทษได้ ทำให้ผู้ละเมิดลอยนวลพ้นผิด ดังนั้น จึงควรมี

การทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและแนวปฏิบัติที่มีอยู่ และพึงยกเลิกบทบัญญัติหรือแนวปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อาทิ การอนุญาตให้ควบคุมตัวเป็นระยะเวลายาวนาน และไม่มีการนำผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏตัวต่อหน้าศาล การไม่อนุญาตให้ผู้ถูกควบคุมตัวติดต่อกับญาติ ทนายความและแพทย์ที่เป็นอิสระทันทีหลังสูญเสียเสรีภาพ เป็นต้น

นอกจากนั้น ควรจำกัดอำนาจศาลทหารและยกเลิกการนำพลเรือนเข้าสู่การพิจารณาของศาลทหาร โดยเห็นว่าการนำพลเรือนเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลทหารทั้งที่ศาลพลเรือนสามารถทำหน้าที่ได้เป็นการขัดต่อหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม เนื่องจากศาลทหารในเวลาไม่ปกติมีการห้ามอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลทหาร[๙๐] องค์คณะที่พิจารณาคดีขาดหลักประกันความเป็นกลางและความเชี่ยวชาญ เช่น การแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหาร ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม[๙๑] คุณสมบัติของผู้พิพากษาและระบบองค์คณะตุลาการในศาลทหาร นอกจากตุลาการพระธรรมนูญแล้ว องค์คณะอื่น ๆ อาจเป็นนายทหารที่ไม่ได้เชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดสิทธิของผู้เสียหายที่ไม่สามารถเข้าเป็นโจทก์หรือเข้าร่วมเป็นโจทก์ร่วมได้[๙๒] ดังนั้น การให้อำนาจศาลทหารพิจารณาคดีอาญาที่พลเรือนกระทำความผิดควรถูกใช้อย่างจำกัด เฉพาะในกรณีที่รัฐสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการพิจารณาคดีโดยศาลดังกล่าวมีความจำเป็น มีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอและการโอนเขตอำนาจของศาลยุติธรรมไปยังศาลทหารต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมแต่ต้องไม่ใช้เพื่อลดทอนอำนาจตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐคือฝ่ายบริหาร[๙๓] ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอให้ทบทวนกฎหมายว่าด้วยศาลทหาร ซึ่งหมายรวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำลังดำเนินการจัดทำอยู่ในขณะนี้และพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของกองทัพที่ต้องรักษาระเบียบวินัยและอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา โดยเสนอให้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เจ้าหน้าที่ทหารกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาทหารเท่านั้น สำหรับคดีที่พลเรือนกระทำความผิดและคดีที่ทหารกระทำความผิดอาญาต่อพลเรือนต้องถูกพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม

---

[๙๐] ดูมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารฯ เทียบเคียงกับ ภาค ๔ อุทธรณ์และฎีกา แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

[๙๑] พระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๐ และ ๓๐.

[๙๒] พระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลทหารพ.ศ. ๒๔๘๙ มาตรา ๔๙.

[๙๓] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ญาดา หัตถธรรมนูญ. อ้างแล้ว. หน้า ๘๒-๘๓. และหลักการที่ ๕ ของ International Standard Principles Governing the Administration of Justice Through Military Tribunals, United Nations Economic and Social Council.



ภาคผนวก

กฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม

ยุทธศาสตร์ด้านกระบวนการยุติธรรมในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) คือ การดำเนินการทางวิชาการเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศให้ทันสมัย สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม ตลอดระยะเวลา ๔ ปีที่ผ่านมาได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม กระบวนการในชั้นก่อนพิจารณาคดี ชั้นพิจารณาคดี ชั้นบังคับคดี และชั้นบังคับโทษ ทั้งเสนอแนะให้มีการพิจารณาและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับระบบการศึกษานิติศาสตร์และระบบการศึกษาเพื่อประกอบวิชาชีพทางกฎหมายของประเทศไทย เพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบต่อไป

ตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ นายสมชาย หอมลออ กรรมการปฏิรูปกฎหมายและประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ได้วางเป้าหมายและแผนการปฏิรูปกฎหมายโดยมุ่งเน้นการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นสำคัญ อาทิเช่น การเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั่วถึง การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาตามหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ๑ ชุดและคณะอนุกรรมการเพื่อสนับสนุนการทำงานด้านกระบวนการยุติธรรม รวม ๕ ชุด ซึ่งมีองค์ประกอบคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และผลงานดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม

องค์ประกอบคณะกรรมการ

๑) กรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ที่ปรึกษา
๒) นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์	ที่ปรึกษา
๓) นายสมชาย หอมลออ	ประธานกรรมการ
๔) นายไพโรจน์ พลเพชร	กรรมการ
๕) นายสุขุมพงศ์ โง่นคำ	กรรมการ
๖) ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์	กรรมการ
๗) นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์	กรรมการ
๘) รองศาสตราจารย์วิระดา สมสวัสดิ์	กรรมการ
๙) นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ	กรรมการ
๑๐) ศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล	กรรมการ
๑๑) ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๒) รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ	กรรมการ
๑๓) รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย	กรรมการ
๑๔) รองศาสตราจารย์ ดร.รัชนีกร โชติชัยสถิตย์	กรรมการ
๑๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์	กรรมการ
๑๖) นายประพจน์ ศรีเทศ	กรรมการ
๑๗) นายรัษฎา มนูรัษฎา	กรรมการ
๑๘) นางเรืองรวี พิชัยกุล	กรรมการ
๑๘) นายวัลลภ นาคบัว	กรรมการ
๒๐) นางสาวญาดา หัตถธรรมนูญ	กรรมการ

ผลงาน

- ความเห็นและข้อเสนอ เรื่อง กรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ด้านกระบวนการยุติธรรม)
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Blueprint)
- ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่) พ.ศ. ....
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่..) พ.ศ. ....
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ....
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. ....
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม)

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่าง พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ....

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... (กำหนดความผิดเกี่ยวกับเพศ)

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎอัยการศึกและเขตอำนาจศาลทหารเหนือคดีที่พลเรือนกระทำความผิด

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. .....

- ร่างพระราชบัญญัติสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย พ.ศ. ....

- โครงการวิจัย “การสำรวจเบื้องต้น เรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน”

- โครงการ ศึกษารวบรวมและจัดทำสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักการสากลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid) การสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมาย (Legal Empowerment) และการเข้าถึงความเป็นธรรม (Access to Justice)

๒. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านนิติวิทยาศาสตร์

องค์ประกอบอนุคณะกรรมการ

๑) กรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ที่ปรึกษา
๒) ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์	ที่ปรึกษา
๓) นายสมชาย หอมลออ	ประธานอนุกรรมการ
๔) นายสุขุมพงศ์ โง่นคำ	อนุกรรมการ
๕) รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ	อนุกรรมการ
๖) นายแพทย์วิสูตร ฟองศิริไพบูลย์	อนุกรรมการ
๗) นายแพทย์พรเพชร ปัญจปิยะกุล	อนุกรรมการ
๘) นายนิตสิต ระเบียบธรรม	อนุกรรมการ
๙) นายศักดิ์ชัย อัศวินอานันท์	อนุกรรมการ
๑๐) นายวสันต์ พานิช	อนุกรรมการ
๑๑) นายสิทธิพงศ์ จันทรวิโรจน์	อนุกรรมการ
๑๒) นางยุพา ภูสาหัส	อนุกรรมการ
๑๓) นายแพทย์กันต์ ทองแถม ณ อยุธยา	อนุกรรมการ
๑๔) นายปรีดา นาคผิว	อนุกรรมการ
๑๕) นางสาวฐิตารีย์ เอื้ออำนวย	อนุกรรมการ
๑๖) เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	อนุกรรมการ

ผลงาน

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กรอบและแนวทางการปฏิรูปกฎหมายชันสูตรพลิกศพ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)

๓. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

องค์ประกอบคณะอนุกรรมการ

๑) กรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ที่ปรึกษา
๒) นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ	ที่ปรึกษา
๓) ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต	ประธานอนุกรรมการ
๔) รองศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ	กรรมการ
๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์	กรรมการ
๖) นางเรืองรวี พิชัยกุล	กรรมการ
๗) นายกอบกูล จันทวโร	กรรมการ
๘) นายแพทย์โกวิท ยงวานิชจิต	กรรมการ
๙) นายแพทย์จิโรจ สินธวานนท์	กรรมการ
๑๐) นายวีระพันธ์ งามมี	กรรมการ
๑๑) นางสาวสุภัทรา นาคะผิว	กรรมการ
๑๒) นางสาวหทัยกาญจน์ เรณุมาศ	กรรมการ
๑๓) นางอัญชลี ศิริทรัพย์	กรรมการ
๑๔) อธิบดีกรมคุมประพฤติหรือผู้แทน	กรรมการ
๑๕) ผู้อำนวยการสถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟู ผู้ติดยาเสพติดแห่งชาติบรมราชชนนี หรือผู้แทน	กรรมการ

ผลงาน

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อม
- บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด

๔. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษานิติศาสตร์

องค์ประกอบคณะอนุกรรมการ

๑) กรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ที่ปรึกษา
๒) รองศาสตราจารย์วรากรณ์ สามโกเศศ	ที่ปรึกษา
๓) ศาสตราจารย์วิทิต มันตาภรณ์	ที่ปรึกษา
๔) นายไพโรจน์ พลเพชร	ประธานอนุกรรมการ
๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ	อนุกรรมการ
๖) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์	อนุกรรมการ
๗) รองศาสตราจารย์มาลี พฤกษ์พงศาวลี	อนุกรรมการ
๘) รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย	อนุกรรมการ
๙) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชัย ศรีรัตน์	อนุกรรมการ
๑๐) รองศาสตราจารย์วิระดา สมสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๑๑) รองศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ	อนุกรรมการ
๑๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล	อนุกรรมการ

ผลงาน

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการจัดทำหลักสูตรนิติศาสตร์ เพื่อให้เป็นหลักสูตรกลางของการศึกษาวิชานิติศาสตร์ของประเทศ

- การศึกษาวิจัย หัวข้อ การศึกษาวิชากฎหมายและองค์กรวิชาชีพกฎหมายในต่างประเทศ (ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น)

๕. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษาการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial)

องค์ประกอบคณะอนุกรรมการ

๑) กรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ที่ปรึกษา
๒) ศาสตราจารย์พิเศษกุลพล พลวัน	ที่ปรึกษา
๓) Ms.Kalpalata Dutta	ที่ปรึกษา
๔) นายสมชาย หอมลออ	ประธานอนุกรรมการ
๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์	อนุกรรมการ
๖) นางเรืองรวี พิชัยกุล	อนุกรรมการ
๗) นางสาวจันทิมา ธนาสว่างกุล	อนุกรรมการ
๘) นายน้ำแท้ มีบุญสล้าง	อนุกรรมการ
๙) พ.อ.ปิยะวัฒก์ กิ่งเกตุ	อนุกรรมการ
๑๐) ดร.แพทย์หญิงปานใจ โวหารดี	อนุกรรมการ
๑๑) พ.ต.อ.เสนาะ อ่อนศรี	อนุกรรมการ
๑๒) นางสาว ส.รัตนมณี พลกล้า	อนุกรรมการ
๑๓) นายเอกชัย ไชยนุวัติ	อนุกรรมการ

ผลงาน

- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปฏิรูประบบงานสอบสวนคดีพิเศษ
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การพิจารณาคดีที่เป็นธรรม
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....
- ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การดำเนินคดีที่เป็นธรรม กรณีการดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

๖. คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมและการปรองดอง
องค์ประกอบคณะอนุกรรมการ

๑) กรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ที่ปรึกษา
๒) รองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อารียา	ประธานอนุกรรมการ
๓) นายไพโรจน์ พลเพชร	อนุกรรมการ
๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ	อนุกรรมการ
๕) ศาสตราจารย์ ดร.สุริชัย หวันแก้ว	อนุกรรมการ
๖) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล	อนุกรรมการ
๗) นายวุฒิสาร ตันไชย	อนุกรรมการ
๘) นายอดุลย์ เขียวบริบูรณ์	อนุกรรมการ
๙) นายปรีดา เตียร์สุวรรณ	อนุกรรมการ
๑๐) รองศาสตรจารย์ ดร.กฤตยา อาชวนิชกุล	อนุกรรมการ

ผลงาน

- บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมและการปรองดอง



คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
Law Reform Commission of Thailand

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น ๑๕,๑๖ และ ๑๙ เลขที่ ๙๙ หมู่ ๔ ถนนแจ้งวัฒนะ
ตำบลคลองเกลือ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐
โทรศัพท์ : ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๘๐ / โทรสาร : ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๔