



วารสาร

กระบวนการยุติธรรม

Journal of Thai Justice System

www.ncjad.go.th

บทความวิชาการ

- ❑ การจัดการความขัดแย้งและการสร้างความสมานฉันท์ในประเทศ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : มุมมองในโลกปัจจุบัน
พ.ต.ท.ดร.พงษ์ธร ัญญสิริ
- ❑ แผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ :แนวทางเพื่อการแก้ปัญหา
ขององค์กรตำรวจไทย
พิเชษฐ พิณฑทอง, นริศรา จริยะพันธุ์, จิตอุษา ชันทอง
- ❑ การนำนโยบายและมาตรการของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการลดทอน
ความเป็นอาชญากรรมของคดีอาญาเสพติดมาใช้ในประเทศไทย
กรกช ชีระปัญญา
- ❑ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญา
พ.ศ. 2559
รังสี มุทธานันท์
- ❑ การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยนาระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
ของศาลยุติธรรม
ประเสริฐ สิทธิโนผล
- ❑ บทวิเคราะห์ปัญหาคดีอาญาฟอกเงินในประเทศไทย
นงศรินทร์ กุศลวงษ์
- ❑ การปฏิบัติอาชญากรรมที่ต้องขังที่มีคดีในเรือนจำหรือทัณฑสถานซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิ
และเสรีภาพของบุคคล
ผศ.ดร.อิทธิกร ขำเดช, วิจิตร วิชัยสาร, ดร.วิระพัฒน์ กฤตธนาทิพย์

บทความพิเศษ

- ❑ “ยุติธรรม 4.0” (Digital Justice)
ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ



► ตราสัญลักษณ์

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

ตาชั่ง-พระชรรค์	หมายถึง	ความเที่ยงตรงที่บ่งบอกได้ถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกัน
พานรัฐธรรมนูญ	หมายถึง	สิ่งที่เป็นตัวแทนของความเป็นประชาธิปไตย ในราชอาณาจักรไทย
ลายไทย	หมายถึง	การบ่งบอกถึงความเป็นไทยที่มีความอ่อนช้อย และความงดงามที่มีระเบียบในตัวเอง
ริบบิ้นสีแดง	หมายถึง	การผูกความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสีแดงนั้นยังหมายถึงชาติที่เป็นศูนย์กลางของ ความเป็นไทย

วารสารกระบวนการยุติธรรม

ISSN 19063253

- วัตถุประสงค์**
1. เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนองค์ความรู้ทางด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นิสิตนักศึกษา รวมถึงประชาชนผู้สนใจทั่วไปทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ
 2. เพื่อเป็นเวทีหรือเป็นสื่อกลางสำหรับการแนะนำและนำเสนอผลงานค้นคว้าวิจัยใหม่หรือความเห็นทางวิชาการ องค์ความรู้ใหม่ด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านบทความทางวิชาการ ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป
 3. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติที่จะสามารถนำไปอ้างอิง ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้ ตลอดจนเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

บรรณาธิการที่ปรึกษา

นายวัลลภ	นาคบัว	ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
----------	--------	-----------------------------------

บรรณาธิการอำนวยการ

นางศิวากร	คุรัตน์เวช	รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
-----------	------------	--------------------------------------

บรรณาธิการบริหาร

นางสาวนันทศรี	เทพดลไชย	รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
นายสายชล	ยังรอด	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายไชยสุวัฒน์	อุ่งเงิน	สำนักงานกิจการยุติธรรม
นางอัญญิญา	ปานจันทร์	สำนักงานกิจการยุติธรรม
นางสาวกมลชนก	ดุริยประกิจ	สำนักงานกิจการยุติธรรม

กองบรรณาธิการหน่วยงานภายนอก

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิงพัชรา สีนลอยมา	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
รองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวาณิชย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์อรรถพรพรณ จรัสวัฒน์	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์เชษฐ รัชดาพรรณาภิกุล	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ปิยะนุช เงินคล้าย	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอกกิตติธนต์ เลอวงค์รัตน์	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธานี วรรณทิพย์	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุษิษา เลิศโตมรสกุล	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงษ์จิรา เชิดชู	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพรัช บวรสมพงษ์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางน้ำผึ้ง ปุระณะสุนทร	มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กองบรรณาธิการภายในสำนักงานกิจการยุติธรรม

นางสาวดวงหทัย แนวพนิช
นางสาววริตฐภรณ์ อนุหนายนันท์
นางสาวจิตติยา พุกษาเมธานันท์
นางสาวสุวดี ไหลพื้งทอง
นางสาวเปรมมิศา หनुเรืองงาม

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer Review)

นายวันชัย รุจนวงศ์
นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ
ศาสตราจารย์พิเศษ วิชาญ วิชาญสรอรรถ
นายธวัชชัย ไทยเขียว
ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร.พัชรา สินลอยมา
ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาส
รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์
รองศาสตราจารย์ ดร.อนันต์ จันทโรภากร
พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ธัญญสิริ
รองศาสตราจารย์อรรถพรพรณ จรัสวัฒน์
รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย
รองศาสตราจารย์ ดร.จตุพร บานชื่น
รองศาสตราจารย์ ดร.เชษฐ รัชดาพรรณาธิกุล
รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย
รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ กัลยะจิตร
รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุนิษา เลิศโตมรสกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิตยา สำเร็จผล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.พงศ์กุลธร โรจน์วิรุฬห์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์วรวิทย์ ไวยวุฒิ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช บวรสมพงษ์
นายประวิทย์ ร้อยแก้ว
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนทกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ตุลญา โรจน์ทั้งคำ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์จิรา เป็ดชู
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิทธิพงศ์ วัฒนานนท์สกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภกร กังพิสดาร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธีระ สุธีรวงศ์
พลโท ดร.วีระ วงศ์สรรค์
นายแพทย์ไกรสร อัมมวรรณ
พันตำรวจโท ดร.ธิดา มหาเจริญ
ดร.อุษณีย์ เอมศิรินันท์
ดร.ชัตติยา รัตนดิลก
ดร.วรานิษฐ์ ลำไย

สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม

สำนักงานอัยการสูงสุด
สำนักงานกฤษฎีกา
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กระทรวงยุติธรรม
มหาวิทยาลัยมหิดล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล
กรุงเทพ
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สำนักงานอัยการสูงสุด
มหาวิทยาลัยมหิดล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กองบัญชาการกองทัพไทย
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พันตำรวจเอก ดร.อัศรพล บุญโยปัสภัมภ์
นางสาวเสาวธาร โพธิ์กลัด
นายพลิชฐ์ อัศววัฒนาพร
ดร.อัสนีย์ สังขเนตร
นางนรินทร์ทิพย์ ศิริวานิชย์
นางศิวากร คูรัตนเวช
นายดนุพล ชื่นอารมณ์
นางสาวดวงหทัย แนวพนิช
นายสายชล ยंत्रอด
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม
พันตำรวจตรี ดร.ชวนส์ถ์ เจนการ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันอนุญาโตตุลาการ
กระทรวงยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม

กำหนดตีพิมพ์ ปีละ 3 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน
ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม
ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม

ฝ่ายประสานงาน นางสาวปริญญ์ สันติวงษ์, นางสาวสุพรรณิกา จันทร์จิราวัฒน์,
นางสาวกมลชนก ดุริยประกิจ, นางสาวมยุรา สุขทรัพย์, นางสาวกัลยา ถ้ำทอง,
นางสาวรวีธร ฐานิสกุล, นางสาวธันยนิชา วรรณไชยรัตน์, นายภิศเดช พุกจินดา

ผู้จัดทำ กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 9 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0 2141 3692 โทรสาร 0 2143 8930
E-mail : ncjad.oja@gmail.com

พิมพ์ที่ บริษัท ธนาเพรส จำกัด บริษัท แอคทีฟ พริ้นท์ จำกัด
เลขที่ 9 ซอยลาดพร้าว 64 แขวง 14 แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทรศัพท์ 0 2530 4114 (อัตรา 8 เลขหมาย) โทรสาร 0 2108 8950, 0 2108 8951
E-mail : tanapress@gmail.com



ทุกบทความวิจัยและบทความวิชาการ ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ
(Peer Review) อย่างน้อย 2 ท่าน

- บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกระบวนการยุติธรรมฉบับนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้เขียนบทความและเจ้าของผลงาน ไม่มีข้อผูกพันกับกองบรรณาธิการวารสารกระบวนการยุติธรรม
- กองบรรณาธิการวารสารกระบวนการยุติธรรมไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอกเนื้อหาบทความเพื่อการศึกษาหรือการปฏิบัติงาน แต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาให้ครบถ้วนสมบูรณ์
- ท่านที่ประสงค์จะส่งบทความทางวิชาการหรือผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมตีพิมพ์ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม กรุณาส่งมาที่ กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม

บทบรรณาธิการ

สวัสดีครับผู้อ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกท่าน วารสารกระบวนการยุติธรรมฉบับนี้เป็นฉบับประจำปีที่ ๑๐ เล่มที่ ๒ สำหรับบทความในฉบับนี้ยังคงเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วยบทความวิชาการ จำนวน ๗ เรื่อง และบทความพิเศษ จำนวน ๑ เรื่อง โดยบทความวิชาการ ๗ เรื่อง ได้แก่ เรื่องการจัดการความขัดแย้งและการสร้างความสมานฉันท์ในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : มุมมองในโลกปัจจุบัน เรื่องแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ : แนวทางเพื่อการแก้ปัญหาขององค์กรตำรวจไทย เรื่องการนำนโยบายและมาตรการของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดมาใช้ในประเทศไทย เรื่องการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ เรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยนาระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม รวมไปถึงบทความที่สังคมกำลังให้ความสนใจคือเรื่องบทวิเคราะห์ปัญหาคดีอาญาพอกเงินในประเทศไทย เรื่องการปฏิบัติอาัยดตัวผู้ต้องขังที่มีคดีในเรือนจำหรือทัณฑสถานซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และบทความพิเศษเรื่อง “ยุติธรรม 4.0” (Digital Justice)

ผมขอขอบคุณทุกท่านที่ติดตามอ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่อง ขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่เห็นความสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กลั่นกรองออกมาจนเป็นบทความเผยแพร่ความรู้ให้กับผู้อ่านทุกท่าน ขอขอบพระคุณกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิ Peer Review ทุกท่านที่ได้กรุณาตรวจสอบคุณภาพบทความอย่างเข้มข้น เพื่อให้วารสารกระบวนการยุติธรรมคงมาตรฐาน เนื้อหาถูกต้องตามหลักวิชาการ หากท่านมีความประสงค์ที่จะส่งบทความมาตีพิมพ์ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม หรือมีข้อเสนอแนะประการใด สามารถส่งมาได้ ที่ กองบรรณาธิการวารสารกระบวนการยุติธรรม กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม หรือ ncjad.oja@gmail.com ฝ่าละขานุการจะนำบทความของท่านให้กองบรรณาธิการพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป โดยท่านสามารถดาวน์โหลดวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกฉบับที่ได้รับการตีพิมพ์ไปแล้วที่ <http://www.ncjad.go.th>

วัลลภ นาคบัว
บรรณาธิการ

สารบัญ

1	บทความวิชาการ การจัดการความขัดแย้งและการสร้างความสมานฉันท์ในประเทศ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : มุมมองในโลกปัจจุบัน พ.ต.ท.ดร.พงษ์ธร ธัญญสิริ
17	แผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ :แนวทางเพื่อการแก้ปัญหา ขององค์กรตำรวจไทย พิเชษฐ พิณทอง, นริศรา จริยะพันธ์, จิตอุษา ชันทอง
43	การนำนโยบายและมาตรการของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการลดทอน ความเป็นอาชญากรรมของคดีอาญาเสด็จมาใช้ในการประเทศไทย กรกช ชีระปัญญา
59	การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้า มนุษย์ พ.ศ. 2559 รังสี มุทธามณี
79	การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยนาระบบได้ส่วนมาใช้ในการพิจารณาตัดสินคดีของ ศาลยุติธรรม ประเสริฐ สิทธิโนผล
97	บทวิเคราะห์ปัญหาคดีอาญาฟอกเงินในประเทศไทย นงศิรนาถ กุศลวงษ์
121	การปฏิบัติยึดตัวผู้ต้องขังที่มีคดีในเรือนจำหรือทัณฑสถานซึ่งเป็นการละเมิด สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผศ.ดร.อิทธิกร ขำเดช, วิจิตร วิชัยสาร, ดร.วีระพัฒน์ กฤติธนาทิพย์
139	บทความพิเศษ “ยุติธรรม 4.0” (Digital Justice) ชาญเขาวน ไชยานุกิจ



การจัดการความขัดแย้ง และการสร้างความสามัคคี ในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว : มุมมองในโลกปัจจุบัน Conflict Resolution and Peacebuilding in Laos : Perspective for today's world¹



พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ธัญญศิริ²

■ บทคัดย่อ

งานเรียบเรียงเรื่อง การจัดการความขัดแย้งและการเสริมสร้างความสามัคคีในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : มุมมองในโลกปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์การศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้กระบวนการการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีลักษณะเฉพาะเชิงวัฒนธรรมในระดับรากหญ้าสามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียม ความยุติธรรม และเสรีภาพอย่างเป็นระบบในกฎหมายปัจจุบัน โดยข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่า ประเทศ สปป.ลาว มีโครงสร้างการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ชัดเจนมี 2 ประเภท ได้แก่ ระบบการไกล่เกลี่ยและพิธีกรรมการแก้ไข้ปัญหา กล่าวคือ (1) ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีหลายขั้นตอนเรียงตามลำดับ คือ ขั้นตอนการหาทางแก้ไข้ปัญหาโดยคู่กรณีเรียกว่าอบรม (Op-lom) เพื่อมารับทราบปัญหาข้อขัดแย้งและหาทางแก้้ปัญหาด้วยกัน เป็นขั้นตอนปกติในช่วงเริ่มแรกในการแก้้ปัญหาความขัดแย้ง ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย และขั้นตอนสุดท้าย หากปัญหาและความขัดแย้งไม่สามารถไกล่เกลี่ยหรือแก้ไข้ได้แล้ว ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปในขั้นตอนระบบศาลในระดับต่าง ๆ ทั้ง 4 ระดับ คือ ศาลบ้าน (Village Court) ศาลเมือง (ศาลอำเภอ/District Court) ศาลแขวง (ศาลจังหวัด/

¹ แปลและเรียบเรียงจากคำบรรยายของ Dr.Stephanie Phetsamay Stobbe, Associate Professor Conflict Resolution Studies.

² เลขานุการคณะกรรมการเสริมสร้างความสามัคคีแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสามัคคีแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม

Provincial Court) และศาลสูง (Supreme Court (2) พิธีกรรมการแก้ไขปัญหาและการสร้างความสมานฉันท์คือ พิธีสู่ขวัญ และพิธีสมา ก็ถือเป็นพิธีกรรมในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและการสร้างความสมานฉันท์ที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม

The purpose of this research was to study and analyze the Conflict Resolution and Peacebuilding in Laos : Perspective for today's world. This study is aimed to propose what to do to resolve the conflicts that are unique culture at the grassroots level that can be used to promote equality, justice and freedom in the current law. According to the problem findings, the author would like to propose three solutions as follows : (1) The mediation followed these steps : First; Finding solutions by calling the parties (Op-lom) to acknowledge the conflict and find a solution together. The Second and the last step, if problems and conflicts can not be resolved. Disputes will be forwarded to the court system at various levels, including 4 levels : Village Court, District Court, Provincial Court and Supreme Court. (2) The ritual troubleshooting and reconciliation is a Welcome Ceremony (Soukhoun Ritual) and the Ceremony (Soumma Ceremony) which are traditional rituals conflict resolution and reconciliation of their culture.

■ บทนำ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติได้มีการจัดงานสัมมนาหกรรมเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2558 ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์กรุงเทพมหานคร โดยได้รับเกียรติจาก Associate Professor Dr. Stephanie Phetsamay Stobbe มาบรรยายพิเศษผ่านทางวีดิทัศน์ เรื่อง การจัดการความขัดแย้งและการสร้างความสมานฉันท์ในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: มุมมองในโลกปัจจุบัน (Conflict Resolution and Peacebuilding in Laos : Perspective for today's world) โดย Dr. Stephanie มีตำแหน่งเป็นรองศาสตราจารย์ประจำด้าน Conflict Resolution Studies ที่ Menno Simons College มหาวิทยาลัย Winnipeg เมือง Winnipeg รัฐ Manitoba ประเทศแคนาดา และมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการแก้ไขข้อพิพาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของมหาวิทยาลัย Winnipeg ในการบรรยายพิเศษในครั้งนี้ได้นำเสนอผลงานวิจัยที่เป็นส่วนหนึ่งของหนังสือ เรื่อง Conflict Resolution and Peace Building in Laos: Perspective for today's world ทั้งนี้ ผู้เรียบเรียง และ Dr. Stephanie ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้แนวคิดการจัดการความขัดแย้งและการเสริมสร้างความสมานฉันท์ในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีความใกล้ชิดกันมากใน

วัฒนธรรมและประเพณีอย่างใกล้ชิดมาเป็นระยะเวลาช้านาน ดังนั้น ผู้เรียบเรียงจึงได้ขออนุญาตให้มีการเผยแพร่ในวงกว้างเป็นภาษาไทยที่จะได้มีการนำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการยุติธรรมชุมชนในการจัดการความขัดแย้งและการเสริมสร้างความสมานฉันท์ในพื้นที่ชุมชนของตนเองให้เกิดความสงบสุขในพื้นที่และชุมชนได้อย่างยั่งยืนต่อไป

การจัดการความขัดแย้งและการสร้างความสมานฉันท์ในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : มุมมองในโลกปัจจุบัน

1. ข้อมูลโดยทั่วไปและสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีข้อมูลโดยสรุปคือ

1. ประชากรประเทศ สปป.ลาว มีประชากรประมาณ 6,586,266 คน (เดือน ก.ค. พ.ศ. 2555)

2. ขาดิพันธ์ประเทศ สปป.ลาว มีกลุ่มประชากรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลายประมาณ 49-240 กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีวัฒนธรรมที่หลากหลายใช้ภาษาที่แตกต่างกัน รวมถึงวัฒนธรรมทางด้านอาหารที่แตกต่างกัน อาจแบ่งกลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่ ๆ ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ลาวลุ่ม (68%), ลาวทิง (22%) และลาวซุง (9%)

3. ระบบกฎหมายของประเทศ สปป.ลาวค่อนข้างล้าหลัง ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรเท่าที่สำรวจมีทนาย หรืออาชีพนักกฎหมายอยู่ไม่ถึง 100 คน ของจำนวนประชากรทั้งหมด ดังนั้นประชาชนของ สปป.ลาว มักให้ความสำคัญ

กับวัฒนธรรม วิธีพิจารณาคดีตามหลักกฎหมายฝรั่งเศสเนื่องจากตกเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส และแนวปฏิบัติแบบสังคมนิยม เนื่องจากมีการปกครองในระบอบสังคมนิยมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 โดยระบบกฎหมายของประเทศลาวยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง และประชากร สปป.ลาวโดยทั่วไปไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิตามกฎหมาย นอกจากนี้ หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีการนำมาใช้อย่างไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันโดยมักจะขึ้นอยู่กับว่าเรารู้จักใครที่จะสามารถให้ความช่วยเหลือได้ ดังนั้นประชาชนของ สปป.ลาว ส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญต่อกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งแบบดั้งเดิม

2. ประเด็นการศึกษา

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศ สปป.ลาว มีประเด็นการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมในประเทศ สปป.ลาว

2. ศึกษาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีมากกว่า 16 ปี

3. ศึกษาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประเทศตะวันตกที่ถูกมองว่ามีความสำคัญเหนือกว่ารูปแบบหรือแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ดั้งเดิม โดยไม่พิจารณาถึงกระบวนการแก้ไขปัญหแบบดั้งเดิมอื่น ๆ ที่มีอยู่

4. ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการนำผลการศึกษาวิจัยไปช่วยสนับสนุนต่อทฤษฎีและแนวปฏิบัติว่าด้วยการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยกลุ่มวัฒนธรรมอื่น ๆ

ในงานวิจัยนี้มีคำถามการวิจัยที่สำคัญคือจะทำอย่างไรให้กระบวนการการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีลักษณะเฉพาะเชิงวัฒนธรรมในระดับรากหญ้า สามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียม ความยุติธรรม และเสรีภาพอย่างเป็นระบบในกฎหมายปัจจุบัน ในขณะที่กฎหมายที่เป็นทางการนั้นยังไม่เป็นที่คุ้นเคยสำหรับชาวบ้าน และไม่ใช่ว่าแรงกระตุ้นที่ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก 126 คน (ชาย = 67 หญิง = 59) โดยผู้ให้ข้อมูลจำนวน 78% คือกลุ่มชาติพันธุ์ลาว และ 22% มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ด้วยกัน (รวมถึง คามู มัง ไทยดำ กาดัง ฮ้อ และ โอ)

กลุ่มอายุของผู้ให้ข้อมูลอยู่ในช่วงอายุตั้งแต่ 20-89 ปี กลุ่มผู้ให้ข้อมูลมีความหลากหลายด้านอาชีพ ทั้งกลุ่มนักศึกษา องค์กรภาคเอกชน ครู เกษตรกร นักธุรกิจและอื่น ๆ ที่ถูกสัมภาษณ์โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่ทำการศึกษา 3 พื้นที่ ดังนี้ จังหวัดบอเกีย (ในภาคตะวันตกเฉียงเหนือ) เวียงจันทน์ และหลวงพระบาง ผู้วิจัยร่วมทำวิจัยกับกลุ่มนักศึกษาในประเทศ สปป.ลาว ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญอย่างมากในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากนักศึกษามีความเข้าใจในเรื่องของภาษาและวัฒนธรรมเป็นอย่างดี กลุ่มนักศึกษาได้ช่วยทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลด้วย

จากข้อค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ประเทศ สปป.ลาว มีโครงสร้างการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่พบชัดเจนมี 2 ประเภท คือ

1. ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีหลายรูปแบบ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยสามารถนำกระบวนการแก้ไขปัญหความขัดแย้งที่พบนั้น มาอธิบาย หรือกับผู้ให้ข้อมูลถึงกระบวนการ

การแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ใช้ในชุมชนต่าง ๆ

2. พิธีกรรมการแก้ไขปัญหาและการสร้างความสมานฉันท์คือ พิธีสู่ขวัญ และพิธีมาก็ถือเป็นพิธีกรรมในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการสร้างความสมานฉันท์ที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน

ข้อค้นพบอีกประการเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหในเรื่องของความขัดแย้งในประเทศ สปป.ลาว คือ การหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเป็นวิธีการที่พบได้ทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้จาก คำสั่งสอน คำสุภาษิตต่าง ๆ ซึ่งคน สปป.ลาว คิดว่าความขัดแย้งทำให้เกิดความเสียหาย เสียตา (Sear Na, Sear Tha หรือ loss of face and eyes) ดังสุภาษิตลาวที่ว่า “Don't pull down your pants and let others see your bum” ดังนั้น คน สปป.ลาว จึงพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเท่าที่จะทำได้ แต่ถ้าเกิดความขัดแย้งขึ้น คน สปป.ลาวก็พยายามหาทางแก้ไขความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า ขอบเขตการแก้ไขปัญหความขัดแย้งของลาวนั้น มีอยู่ 3 ระดับและมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นการหาทางแก้ไขปัญห โดยคู่กรณีเรียกว่าอบรม (Op-lom) เพื่อมารับทราบปัญหาข้อขัดแย้งและหาทางแก้ไขปัญหาดด้วยกัน เป็นขั้นตอนปกติในช่วงเริ่มแรกในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ขั้นตอนที่สอง หากคู่กรณียังไม่สามารถตกลงหรือแก้ปัญหาได้ ก็จะเริ่มเข้าสู่ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยซึ่งจะมีอยู่ 5 ระดับ

ระดับที่หนึ่ง เริ่มจาก เชิญพ่อแม่ ของคู่ขัดแย้งมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Parents Mediation)

และพิจารณาว่าพ่อแม่เองจะสามารถหาทางหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือไม่

ระดับที่สอง หากพ่อแม่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะทำให้ญาติของทั้งสองฝ่ายมาช่วยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว (Relatives Mediation) ซึ่งเป็น ป้า ลุง หรือ พี่น้อง เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย

ระดับที่สาม หากป้า ลุง หรือ พี่น้อง ยังแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้ ก็จะให้กลุ่มผู้หลักผู้ใหญ่ ในชุมชนหรือ “เฒ่าแก่” (Elders Mediation) เข้ามาช่วยไกล่เกลี่ย ซึ่งโดยส่วนใหญ่พบว่า ในชั้นของผู้หลักผู้ใหญ่ นั้นสามารถแก้ไขหรือระงับปัญหา ระหว่างคู่กรณีได้

ระดับที่สี่ อย่างไรก็ดี หากในขั้นตอนของผู้หลักผู้ใหญ่ ไม่สามารถระงับปัญหาความขัดแย้งได้ ก็ให้ “นายบ้าน” (Village Leaders Mediation) ซึ่งก็จะคล้ายกับผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ระดับที่ห้าหรือระดับสุดท้ายหากไม่มีใครที่แก้ปัญหาคความขัดแย้งได้ จะมีคณะกรรมการของหมู่บ้านหรือที่เรียกว่า “น้อยไกล่เกลี่ย” เพื่อพิจารณาถึงปัญหาคความขัดแย้ง (Village Mediation Committee or Neoy Gai Geer) โดยจะมีการหารือกับคู่กรณี และผู้ไกล่เกลี่ยอื่นเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ขั้นตอนที่สามโดยส่วนใหญ่พบว่า มีไม่กี่กรณีที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในขั้นตอนของคณะกรรมการของหมู่บ้าน หากปัญหาและความขัดแย้งไม่สามารถแก้ไขได้แล้ว ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปในขั้นตอนระบบศาลในระดับต่าง ๆ ทั้ง 4 ระดับ คือ ศาลบ้าน (Village Court) ศาลเมือง (ศาลอำเภอ/District Court) ศาลแขวง (ศาลจังหวัด/Provincial Court) และศาลสูง (Supreme Court)

จากการวิจัยพบว่า การไกล่เกลี่ยในขั้นตอนที่เกินไปกว่าขั้นตอนการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยมีการส่งเรื่องต่อไปในศาลระดับต่าง ๆ ตามที่ได้นำเสนอไปข้างต้น คิดดังกล่าวยังเป็นเรื่องของการทำธุรกิจร่วมกัน และเกิดปัญหา มีการกักขังเงิน และคู่กรณีได้รับความเสียหายต้องการได้เงินคืน มีการพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทุกขั้นตอน แต่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ในที่สุดก็ต้องส่งเรื่องไปยังศาล ซึ่งเห็นว่า เมื่อคดีถูกส่งไปยังศาลกลับพบว่ามีความขัดแย้งมากขึ้น และคู่กรณีก็รู้สึกเสียหน้า จนปัจจุบันทั้งสองฝ่ายยังไม่ยอมพูดกัน เห็นได้ว่าความสำคัญของการไกล่เกลี่ยในประเทศไทย สปป.ลาว นั้นจะมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในขั้นตอนที่สอง ทั้ง 5 ระดับ จะเห็นว่าในระดับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในแต่ละระดับนั้น แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาจากรูปแบบการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระดับพ่อแม่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยนั้นพบว่า มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ และไม่มีค่าใช้จ่าย ค่าชดเชยเสียหายไม่มาก มีขั้นตอนไม่มาก ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องมีจำนวนไม่มากและไม่เกิดผลกระทบต่อจิตใจมากนัก อย่างไรก็ตามหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จนกระทั่งต้องให้ระดับคณะกรรมการหมู่บ้านเข้ามาดำเนินการแล้วพบว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นทางการมากขึ้น กลายเป็นเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องส่วนตัวอีกต่อไป มีค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าธรรมเนียมสูงขึ้น ค่าชดเชยที่เรียกร้องสูงขึ้น มีขั้นตอนมากขึ้นและมีผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น และมีผลกระทบต่อจิตใจมากขึ้น ใน

ขั้นตอนนี้พ่อแม่ และผู้ใกล้ชิดในระดับอื่น ๆ จะถูกเชิญเข้ามาในกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้ด้วย

Dr.Stephanie ได้อธิบายเพิ่มเติม เกี่ยวกับน้อยไกล่เกลี่ยหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามแผนภาพที่ 1 ซึ่งมีคณะกรรมการประกอบไปด้วยตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน จำนวน 7 คน ประกอบด้วย นายบ้าน (จะทำหน้าที่เป็น

ผู้ดำเนินการหลักในการไกล่เกลี่ย) กลุ่มผู้สูงอายุ (เฒ่าแก่ นายฮอม) กลุ่มใกล้เคียงที่ไม่เป็นทางการ (ใกล้เคียง) กลุ่มผู้หญิง (สมาคมผู้หญิง) กลุ่มเยาวชน (สาว หนุ่ม) ผู้แทนฝ่ายตำรวจ (ป้องกัน ปักกาชอ) และผู้แทนฝ่ายทหาร (บอง ลุน) ซึ่งแต่ละฝ่ายจะทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา ระงับข้อพิพาท



แผนภาพที่ 1 NEOY GAI GEER

เมื่อพิจารณาปัญหาความขัดแย้ง จะเห็นได้ว่าในระดับของน้อยไกล่เกลี่ยหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน ดำเนินการแก้ไขประเภทของปัญหาความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ ตามแผนภาพที่ 2 ได้แก่

1. ความขัดแย้งในครอบครัว เช่น การหย่าร้าง การพนัน การขโมย เรื่องเด็ก ยาเสพติด เด็กที่มีปัญหาต่างๆ และเรื่องมรดก
2. ความขัดแย้งในที่ทำงาน เช่นกรณีลูกจ้างไม่ทำงาน อุบัติเหตุจากการทำงาน โครงการ

กู้ยืม หรือปัญหาค่าแรง ไม่จ่ายค่าจ้าง ขาดแคลนเงินทุนในการประกอบธุรกิจ ขาดแคลนเงินทุนในการซื้อเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น

3. ความขัดแย้งในชุมชน เช่น ข้อโต้แย้งเรื่องของที่ดิน น้ำท่วม การขาดแคลนน้ำ การย้ายที่อยู่ เมื่อกรณีรัฐบาลมีโครงการสร้างโรงเรียน หรือสร้างเขื่อน ก็ต้องมีการอพยพชาวบ้านออกไปเพื่อไปตั้งรกรากใหม่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือการที่วัยรุ่นยกพวกตีกัน หรือเรื่องอื่น ๆ

CONFLICTS ADDRESSED BY NEOY GAI GEER		
FAMILY CONFLICTS:	WORKPLACE CONFLICTS:	COMMUNITY CONFLICTS:
Abuse / Violence	Lazy Employees	Land Disputes
Separation /Divorce	Accidental Deaths	Floods / Water Shortage
Theft /Gambling	Project Loans	Relocation
Children (drugs, friends, leaving home)	Lack of \$ for Hiring Laborers	Children Fighting (from different families)
Inheritance Disputes	Lack of \$ to Purchase Seeds for Planting	Neighbor Disputes

แผนภาพที่ 2 ประเภทของปัญหาความขัดแย้งที่ดำเนินการโดย NEOY GAI GEER

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและวิธีการของ
น้อยโกล่เกลี่ยหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน
สามารถสรุปได้ดังนี้

1. เรียกประชุมกับกลุ่มและฝ่ายต่าง ๆ ของ
คู่กรณีแต่ละฝ่าย เพื่อเก็บรวบรวมข้อเท็จจริง
2. การเชิญคู่กรณี และเครือข่ายของแต่ละฝ่าย
เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง
3. การไกล่เกลี่ยร่วมกันระหว่างสองฝ่าย
โดยได้รับการสนับสนุนจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย
และเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง
4. ประชุมคณะทำงานไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นการ
ประชุมภายใน เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้ และ
ร่วมหารือเพื่อหาแนวทางในการไกล่เกลี่ย
5. การประชุมร่วมกับทุกฝ่าย โดยประธาน
คณะกรรมการหมู่บ้านจะทำหน้าที่เป็นประธาน
ที่ประชุม เพื่อนำเสนอผลคำตัดสินของน้อย
โกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้รับทราบ

จากการศึกษาของงานวิจัยทำให้ทราบถึง
ลักษณะและรูปแบบการแก้ปัญหาความขัดแย้ง
ที่เกิดขึ้นในประเทศ สปป.ลาวนั้นมีเอกลักษณ์
เป็นของตัวเอง 4 ประการ ดังนี้

1. ความก้าวหน้าของกระบวนการระงับ
ข้อพิพาท จะเห็นได้ว่ามีทั้งที่ศาลทางวัฒนธรรม
หรือความคาดหวังของสังคมที่ต้องการให้คู่กรณี
กลับไปที่ครอบครัวของตนเองก่อนเพื่อขอ
ความช่วยเหลือ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนของการ
ไกล่เกลี่ยนั้นจะมีทั้งพ่อแม่ ญาติ ผู้เฒ่าผู้แก่
เข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย
2. การนำเอากลุ่มผู้ไกล่เกลี่ยอื่น ๆ ที่นอกเหนือ
จากคนในครอบครัวเข้ามาในกระบวนการ ซึ่ง
ถือเป็นเอกลักษณ์ของรูปแบบการระงับข้อพิพาท
ที่แตกต่างไปจากแนวทางของตะวันตก เนื่องจาก
วิธีการของประเทศ สปป.ลาว นั้น ได้นำ
ผู้ไกล่เกลี่ยอื่น ๆ เข้ามาในการไกล่เกลี่ย ซึ่งหาก

เป็นแนวปฏิบัติของตะวันตกนั้นจะไม่อนุญาตให้ผู้ไกล่เกลี่ยคนอื่น ๆ เข้ามาในขั้นตอนที่ตนไม่ได้เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีการของประเทศ สปป.ลาว สาเหตุที่มีการนำเอาผู้ไกล่เกลี่ยอื่น ๆ เข้ามาเพื่อแสดงถึงความเป็นเครือข่าย ความโปร่งใสและความรับผิดชอบทั้งในส่วนของผู้ขัดแย้งและระบบไกล่เกลี่ย

3. โอกาสในการที่จะมีการแก้ไขปัญหาก็เห็นได้ว่า คู่กรณีจะมีโอกาสในการแก้ปัญหาและนำข้อตกลงไปดำเนินการแก้ไขในแต่ละขั้นตอนถึง 3 ครั้ง หากคู่กรณีฝ่ายใดได้มีความพยายามในการระงับข้อพิพาท แต่ไม่สามารถนำข้อตกลงไปดำเนินการแก้ไขได้ถึง 3 ครั้งก็จำเป็นต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวไปดำเนินการไกล่เกลี่ยในขั้นตอนถัดไป ในส่วนของขั้นตอนคณะกรรมการหมู่บ้านหรือน้อยไกล่เกลี่ย หากคู่กรณียังไม่สามารถไกล่เกลี่ยหรือตกลงกันได้และได้ใช้โอกาสแก้ไขจนครบ 3 ครั้งแล้ว คณะกรรมการหมู่บ้านจะต้องส่งคดีดังกล่าวไปยังศาลต่อไป

4. ค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นในขั้นตอนระดับของคณะกรรมการหมู่บ้าน จะต้องเสียค่าธรรมเนียมจำนวน 50,000 กีบ หรือ 5 USD ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากสูงกว่าค่าจ้างรายวันในประเทศ สปป.ลาว ค่าธรรมเนียมจะราคาสูงขึ้นตามขั้นตอนของการไกล่เกลี่ยที่สูงขึ้น ซึ่งคู่กรณีก็ต้องพยายามที่จะระงับความขัดแย้งให้ได้โดยเร็ว เพื่อไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

นอกจากพบว่า กรณีของพิธีกรรมที่เกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาท (Rituals of Conflict Resolution & Reconciliation) หากเป็นกรณีของประเทศทางตะวันตกจะพบว่า เมื่อมีการระงับข้อพิพาทแล้ว คู่กรณีจับมือกัน และต่างคน

ต่างไป แต่ใน สปป. ลาว เนื่องจากเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับประเพณี (Festival) ซึ่งจะมีการจัดงานต่างๆ ในทุกระดับ แม้ว่าจะอยู่กับคนละชุมชน หรือต่างกลุ่มชาติพันธุ์กันก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่า คน สปป.ลาว มักจะร่วมงานเทศกาลเพื่อเฉลิมฉลองร่วมกันทุกเทศกาล สอดคล้องกับที่ Stuart Fox และ Mixay กล่าวว่า “สปป.ลาว เป็นประเทศแห่งเทศกาล ทุกหมู่บ้าน ทุกวัด และทุกกลุ่มชาติพันธุ์ไม่เพียงจัดงานเทศกาลของตนเองเท่านั้น แต่ยังเข้าร่วมในชุมชนลาวในระดับที่กว้างขึ้น เพื่อเฉลิมฉลองความเป็นชาติด้วยกัน”

ดังนั้น การจัดงานเทศกาล เพื่อส่งเสริมให้คนเข้ามาทำกิจกรรมรับประทานอาหารร่วมกัน จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ในกรณีการแก้ไขปัญหาก็เช่นเดียวกัน พบว่า ภายหลังจากมีการระงับข้อพิพาทแล้ว ก็จะมีพิธีกรรมหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ การสวดวิญญู และการสุม่า ซึ่งพิธีกรรมสวดวิญญูเป็นการผสมผสานระหว่างศาสนาพุทธ และความเชื่อในเรื่องวิญญาณในธรรมชาติและจักรวาลซึ่งไม่อาจแยกจากกันได้ รูปถ่ายนี้เป็นรูปของพยานาค ซึ่งเชื่อว่า นาคแสดงถึงอำนาจที่สามารถแปลงร่างมาเป็นคน ตามตำนานของคนไทยและ คน สปป.ลาว ที่อาศัยตามฝั่งแม่น้ำโขง จะเชื่อว่านาคจะอาศัยอยู่ในแม่น้ำโขง ซึ่งคอยปกป้องรักษานครเวียงจันทน์และประเทศ สปป.ลาว

สำหรับพิธีกรรมสวดวิญญู ซึ่งเป็นพิธีที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับคนลาวในทุกกลุ่มชาติพันธุ์ (รวมถึงเป็นพิธีกรรมของคนไทยด้วย แต่อาจจะมิขั้นตอนรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปบ้าง) พิธีสวดวิญญูจะจัดขึ้นในหลายๆ โอกาส เช่นการต้อนรับผู้มาเยือน หรือมีคนในชุมชนเกิดการ

เจ็บป่วย หรือ การแต่งงาน หรืองานศพ รวมถึง การเฉลิมฉลองในกรณีการระงับข้อพิพาท พิธีสู่ขวัญถือเป็นส่วนหนึ่งของการชดเชยเยียวยา เมื่อพิจารณาจากหลักศาสนาพุทธแล้ว พิธีสู่ขวัญถือเป็นพิธีการทำบุญอย่างหนึ่ง การหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ ระลึกถึงบุญคุณ นอกจากนี้ สายสิญจน์ เป็นการแสดงถึงการรวม กลับมาของอวัยวะทั้ง 32 ส่วนของร่างกาย ซึ่งเรียกว่าขวัญ กลับเข้าสู่ร่างกายอีกครั้ง มีความเชื่อว่า ถ้าขวัญหายไปแล้วทำให้ร่างกายอ่อนแอ เกิดความเจ็บป่วย ความเครียด ดังนั้น การสู่ขวัญจะเป็นการสร้างพลังทางจิตวิญญาณ การสู่ขวัญจะสร้างความสัมพันธ์ และความสมานฉันท์ของผู้คนอีกครั้ง

จากรูปภาพของพระขวัญ ตามแผนภาพที่ 3 มีการจัดพระขวัญจากใบตอง มีการจัดดอกไม้ มีการพันสายสิญจน์ โดยมีการจัดอาหารและ

ผลไม้อยู่ตรงกลางโต๊ะ ประกอบกับรอบโต๊ะจะมี ไข่ ขนมหวานและคุกกี้หน้างานชนิดวางอยู่รอบ ๆ ซึ่งอาหารจะมีการนำแจกจ่ายเมื่อเสร็จพิธี จะมีผู้ขอมือด้วยสายสิญจน์ เพื่อการให้พรต่าง ๆ เช่น ขอให้มีความสุข ความมั่งคั่ง หรือการอวยพร ขอให้ประสบความสำเร็จในชีวิต (ให้เจ้ามีความสุข หรือให้เจ้ามีลูกหลานที่ดี) ในพิธีกรรมนี้จะมีธรรมเนียมเพื่อแสดงการเคารพยอมรับการให้พรนั้น และจะมีบุคคลอื่น ๆ ผลัดกันเข้ามาผูกขอมือเพื่อเป็นการให้พร หลังจากพิธีกรรมก็จะมีการทานอาหารร่วมกัน ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ทุกคนได้เข้ามาคุยกัน ดังนั้น พิธีสู่ขวัญจึงเป็นการเฉลิมฉลองให้ทุกคนในครอบครัวเข้ามาร่วมกัน และยุติความขัดแย้ง ซึ่งการเฉลิมฉลองจะมีขึ้นตลอดจนถึงตอนเย็น ซึ่งพิธีกรรมนี้เป็นพิธีกรรมที่สำคัญมาก



แผนภาพที่ 3 ภาพของพระขวัญและการสู่ขวัญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง พิธีสู่ขวัญจะจัดขึ้นในกรณีที่ความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องใหญ่ โดยส่วนใหญ่พิธีสู่ขวัญจะเป็นพิธีที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหา ขนาดของพระขวัญแสดงถึงระดับหรือปัญหาความขัดแย้ง ถ้าปัญหาใหญ่เท่าไร พระขวัญก็จะใหญ่เท่านั้น เป็นพิธีกรรมที่ครอบครัวและชุมชนของคู่กรณี

ที่เป็นฝ่ายผิดจะต้องเข้ามาช่วยในการแก้ปัญหา และจัดพิธีสู่ขวัญในการเรียกขวัญกลับมา ถือเป็น การเรียกหน้าตา สถานภาพทางสังคมของผู้เสียหายกลับมาด้วย เป็นการเริ่มต้นใหม่และการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ และ การเยียวยา ในพิธีกรรมสู่ขวัญ จะต้องจัดขึ้นให้กับกลุ่มที่ได้รับความเสียหายเดือดร้อน ดังนั้น หากมีปัญหาข้อพิพาท

ระหว่างคนที่ต่างกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ลาวกับกลุ่มชาติพันธุ์เขมร มีข้อขัดแย้งกัน ถ้าคนลาวผู้ก่อความเดือดร้อนจะต้องจัดพิธีสู่ขวัญให้เป็นไปตามธรรมเนียมของคนเขมร เป็นต้น

พิธีสู่ขวัญก็เป็นพิธีกรรมที่เกี่ยวข้องกับการระงับความขัดแย้ง ซึ่งเป็นพิธีที่เป็นส่วนผสมผสานระหว่าง ศาสนาพุทธ และความเชื่อในเรื่องวิญญาณในธรรมชาติ ซึ่งคล้าย ๆ กับพิธีสู่ขวัญอย่างไรก็ดี พิธีสู่ขวัญเป็นพิธีกรรมที่จัดขึ้นในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือปัญหาใหญ่ ๆ และเป็นพิธีกรรมที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่า พิธีสู่ขวัญซึ่งเป็นพิธีที่จัดขึ้นในระดับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกว่า มีคนเข้าร่วมพิธีไม่มากและน้อยกว่าจากการศึกษาพบว่า พิธีสู่ขวัญมักจะจัดขึ้นกรณีที่คนในครอบครัวก่อให้เกิดความอับอายให้กับครอบครัวขึ้น ก็จะมีการจัดพิธีสู่ขวัญ เพื่อแก้ไข

ปัญหาหรือการเสียหายเสียตา ของผู้ใหญ่ มีการจัดเตรียมอาหารและทานอาหารเพื่อนั่งหารือร่วมกัน เป็นต้น

ลักษณะพิธีกรรมทั้ง 2 นี้ คือสู่ขวัญ เป็นพิธีที่เปิดให้กับทุกคน ส่วนสู่มาเป็นพิธีที่จัดขึ้นในครอบครัว ในรูปแบบที่หลานขอสู่มาต่อผู้ใหญ่ ในครอบครัวหรือ ปู่ ย่า ตา ยาย เนื่องจากมีการทำผิดเรื่องการแต่งงาน เป็นต้น ในการสู่มา มีการนำเสื้อผ้า ดอกไม้ และเงินเพื่อแสดงความเคารพ ขอโทษ ขอภัย ต่อผู้ใหญ่ และผู้ใหญ่ได้ยอมรับโดยการผูกข้อมือและให้พรที่ดีแก่ลูกหลาน ในพิธีกรรมต่าง ๆ นี้ค่อนข้างมีความสำคัญอย่างมากในชุมชน พิธีกรรมเหล่านี้จะคล้ายคลึงหรือเหมือนกับพิธีกรรมในประเทศไทยเช่นเดียวกัน พิธีกรรมเหล่านี้ถือเป็นพิธีกรรมที่สร้างความสมานฉันท์และการสร้างสันติภาพในชุมชนด้วย ตามแผนภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 ภาพพิธีกรรมสู่มากรณีเกี่ยวกับความขัดแย้งในครอบครัว

จากคำถามที่ว่า ทำไมพิธีกรรมจึงมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและและสร้างความสงบสุข ซึ่งเห็นได้จากวัฒนธรรมมีพิธีกรรมและการเฉลิมฉลองที่สำคัญในการสร้างความความสัมพันธ์อันดีของประเทศลาว และคน สปป.ลาว ที่ให้ความสำคัญกับพิธีกรรม

ในการระงับข้อพิพาทนี้อย่างมาก เนื่องจากว่าพิธีกรรมทำให้ปัญหาหมดไป เกิดการยอมรับความผิดหรือสำนึกในความผิด มีการรักษาหน้าตาของคู่ขัดแย้ง มีการแสดงให้เห็นถึงความเคารพในวัฒนธรรมประเพณี เป็นสัญลักษณ์ในการสิ้นสุดความขัดแย้ง การสร้างเครือข่าย

และความสามัคคีของชุมชน (Sense of Community) การมุ่งเน้นการอยู่ร่วมกันในอนาคต มากกว่าการคิดถึงอดีต และการแสดงให้เป็นถึงการเริ่มต้นที่ดีต่อไป

จากคำถามของการวิจัยว่า “อะไรเป็นคุณลักษณะที่สำคัญและมีประสิทธิภาพของระบบหรือกระบวนการจัดการความขัดแย้งในประเทศลาว” สามารถสรุปผลการวิจัยถึงหลักการของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประเทศลาว โดยเปรียบเทียบกับตัวอย่าง Resolution ดังแผนภาพที่ 5

R (Relationship building)

= การสร้างความสัมพันธ์ หากต้องการระงับความขัดแย้งอย่างยั่งยืน การสร้างความสัมพันธ์จึงมีความจำเป็น

E (Explainability / Accountability)

= ความรับผิดชอบหรือสามารถอธิบายได้ ซึ่งทุกฝ่ายต้องรับผิดชอบและอธิบายต่อการกระทำของตน

S (Settlement/Reparation)

= การยุติปัญหาที่เป็นการเยียวยาความเสียหาย อาจจะมีลักษณะเป็นตัวเงินหรือไม่ได้เป็นตัวเงิน ซึ่งไม่ใช่แค่การขอโทษเพียงอย่างเดียว แต่เป็นความพยายามในการแก้ปัญหาในเสียหายที่เกิดขึ้นมา

O (Opportunity/Accessibility)

= โอกาสและการเข้าถึงคน สปป. ลาวทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงการระงับข้อพิพาทแต่ละระดับ โดยให้โอกาสถึง 3 ระดับในการระงับข้อพิพาท

L (Litheness/Flexibility)

= ความยืดหยุ่นที่ว่าใครก็ได้ที่สามารถเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และมีความยืดหยุ่นในเรื่องของสถานที่ และไม่จำกัดสถานที่ไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน ที่ทำงาน และสถานที่อื่นๆ

U (Understanding/Familiarity)

= ความรู้จักกับปัญหา เข้าใจกระบวนการรู้จักผู้ที่ทำการไกล่เกลี่ย ซึ่งต่างไปจากแนวทางของตะวันตกที่อาจจะไม่รู้จักผู้ไกล่เกลี่ย และหากผู้ไกล่เกลี่ยรู้จักคู่กรณี ก็ไม่อาจทำหน้าที่ได้เนื่องจากถือเป็นการขัดแย้งเชิงผลประโยชน์

T (Transparency)

= ความโปร่งใส การแก้ปัญหาต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และซื่อสัตย์ ซึ่งต้องมีผู้ไกล่เกลี่ยในลำดับต่อกันเข้ามาร่วมกระบวนการ

I (Inclusivity)

= การเชิญทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากการขัดแย้งเข้ามาร่วม และเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วย

O (Originality/Creativity)

= การแก้ปัญหาให้เป็นไปอย่างสร้างสรรค์ และทันต่อปัญหา เนื่องจากการสู้ขั้วญจะต้องให้คนฝ่ายที่ผิดเป็นฝ่ายดำเนินการ ดังนั้นอาจหาวิธีการใหม่มาใช้ได้ สู้ขั้วญจะเป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับฝ่ายที่ได้รับ ความเสียหายเป็นผู้กำหนด

N (Network/Support Network)

= การสร้างและสนับสนุนเครือข่าย เพื่อช่วยในสนับสนุนการแก้ปัญหาและการจัดการความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต



แผนภาพที่ 5 หลักการของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประเทศลาว

ทั้งนี้ จากการศึกษาของ Dr. Stephanie ได้สรุป ประเทศลาว ตามตารางที่ 1 ดังนี้ (Stobbe, “คำสำคัญ” ที่ใช้อยู่ในหลักการของการสวมบทบาท 2015 : 122) ในการจัดการความขัดแย้งให้คลี่คลายลงของ

ตารางที่ 1 คำสำคัญของหลักการการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของประเทศลาว

หลักการของการจัดการความขัดแย้ง	คำสำคัญที่ใช้
1. ความคุ้นเคย / ความเข้าใจ Familiarity/Understanding	1. ความเข้าใจ การรู้จักกัน การได้รับการยอมรับ และการได้รับความเคารพ Understand, known, accepted, recognized
2. การเข้าถึง / โอกาส Accessibility/opportunity	2. การให้โอกาส การเข้าถึง การใช้งานได้ง่าย และเป็นมิตร Opportunity, access, available, user friendly
3. ความครอบคลุม Inclusivity	3. ความครอบคลุม รวมถึงการได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง Encompassing, includes all affected by conflict
4. ความโปร่งใสตรวจสอบได้ Transparency	4. ความชัดเจน กระบวนการเปิด ความซื่อสัตย์ และความตรงไปตรงมา Clear, open process, honest, frank
5. ความรับผิดชอบ Accountability/explainability	5. สามารถที่จะอธิบาย ความรับผิดชอบ ที่ตอบได้ Able to explain, responsible, answerable
6. การฟื้นฟู / การตั้งถิ่นฐาน Reparation/settlement	6. การตั้งถิ่นฐาน การแก้ไขฟื้นฟู การชดเชย และการป้องกัน Settlement, rehabilitate, compensate, protect

ตารางที่ 1 คำสำคัญของการจัดการการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของประเทศลาว (ต่อ)

หลักการของการจัดการความขัดแย้ง	คำสำคัญที่ใช้
7. ความยืดหยุ่น / ความอ่อนตัว Flexibility/litheness	7. ความอ่อนตัว การปรับตัวได้ การยอมตาม และการยืดหยุ่น Litheness, adapt, supple, elastic
8. ความคิดสร้างสรรค์ / ความคิดริเริ่ม Creativity/originality	8. ความคิดริเริ่ม ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และการริเริ่ม หาทางออก Original, imaginative, innovative, resourceful
9. การสร้างความสัมพันธ์ Relationship building	9. การเชื่อมสัมพันธ์ การสมานจิตใจ ข้อผูกพัน และการเชื่อมโยง Connect, rapport, bond, link
10. เครือข่ายการสนับสนุน Support networks	10. การสนับสนุน การดูแล การให้กำลังใจและการเสริมแรงใจ Backing, care, encouragement, reinforcement

Dr.Stephanie ได้จบการนำเสนอด้วยตำนานเรื่องเล่าของประเทศลาว กล่าวคือ เรื่องนางผิวกับนางอ้อย ซึ่งนางอ้อยมีที่พักอาศัยอยู่ใกล้แม่น้ำ และลืมเข็มขัดเงินของตัวเองไว้ ภายหลังนางผิวกาเจอเข็มขัดก็เก็บไว้ แม้ว่านางอ้อยถามว่าเห็นเข็มขัดของตนหรือไม่ ก็ปฏิเสธว่าไม่เห็นหลังจากนั้น นางผิวก็นึกผิดและกังวลมาก และกลัวว่าจะมีคนจับได้ ทั้งนางผิวกและนางอ้อยต่างไม่มีความสุข นางอ้อยได้แจ้งให้หัวหน้าหมู่บ้านทราบ มีการสอบถามของผู้คนในหมู่บ้านว่ามีใครไปแถวแม่น้ำบ้าง และประกาศให้มีคนมาแจ้งเกี่ยวกับผู้สงสัย จนกระทั่งนายบ้านหาอุบายในการจับตัวคนร้าย โดยให้แต่ละคนในชุมชนเอาพริกและขี้เถ้า (ซึ่งเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงผู้กระทำผิด) ห่อลงไปในใบตองและใส่ไปในตะกร้าเอาไว้ในห้องที่บ้านของตัวเอง และนายบ้านจะล่อจับใบตองห่อขี้เถ้า นายบ้านเปิดห่อแล้วห่อเล่า ก็ไม่พบ จนห่อที่ 19 เมื่อเปิดออกมาพบว่า มีเข็มขัด โดยที่ไม่เปิดเผยว่าคนที่เอาไปคือใคร การดำเนินการดังกล่าวทำให้ทุกคนมีความสุข และทำให้เกิดความสามัคคีกลับมา

อีกครั้ง อันนี้แสดงถึงวิธีการในการแก้ปัญหา และเกี่ยวข้องกับหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

จากงานวิจัยโดยสรุปสามารถตอบคำถามข้างต้นของงานวิจัยใน 3 ข้อ โดยมีหลักการของการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กล่าวคือ

1. พิธีกรรมในการแก้ไขความขัดแย้ง มีการจัดขึ้นที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะในพื้นที่พิเศษ โดยมีการดำเนินการที่เป็นแบบแผน และเปลี่ยนไปตามความสัมพันธ์และคุณลักษณะเฉพาะของกลุ่มชุมชน

2. การประนีประนอมและการจัดการความขัดแย้ง มีรูปแบบโครงสร้างที่เป็นพิธีกรรมในการแก้ไขปัญหาคที่ดำเนินการโดยคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และถูกกำหนดโดยชุมชน

3. รูปแบบการแก้ปัญหาคความขัดแย้ง เป็นการดำเนินงานจากฐานรากที่เป็นรากหญ้า ที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล การเมือง และโครงสร้างทางธุรกิจ

■ บัณฑิตเพิ่มเติมจากหนังสือโดยผู้เรียบเรียง

จากข้อมูลในหนังสือ เรื่อง Conflict Resolution and Peace Building in Laos: Perspective for Today's World หรือการแก้ไขข้อพิพาทและสร้างความสงบในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ของ Associate Professor Dr. Stephanie Phetsamay Stobbe ได้มีประเด็นที่น่าสนใจอีกหลายประเด็น ทางผู้เรียบเรียงจึงขอสรุปใน 2 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. ประเด็นเรื่อง การรักษาสมดุลย์ในระบบการจัดการความขัดแย้งของประเทศลาวในแง่มุมมองของโลกตะวันตกหรือประเทศพัฒนาทาง Dr. Stephanie ได้มีความเห็นเชิงเปรียบเทียบของระบบการจัดการความขัดแย้งของประเทศลาวมีรูปแบบและวิธีการในลักษณะเชิงวัฒนธรรมที่แตกต่างจาก โลกตะวันตก หรือ Western or Developed คือ การให้ความสำคัญของกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่ขัดแย้ง และจุดมุ่งหมายของต้องการรักษาความสัมพันธ์ของกลุ่มคนในสังคมเชิงการป้องกันสังคมที่มุ่งให้เกิดสังคมที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มุ่งให้ความสำคัญต่อกลุ่มบุคคลในระดับรากหญ้าเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีคำถามว่า “ระบบการจัดการแบบรากหญ้ายับกับแบบมืออาชีพจะสามารถผสมผสานกันได้อย่างไร” (Can grassroots and professional systems co-exist?)

2. ประเด็นเรื่อง รูปแบบของการจัดการความขัดแย้งในประเทศต่าง ๆ จากการที่รูปแบบการจัดการความขัดแย้งนอกระบบศาลในโลก

ตะวันตกหรือประเทศที่พัฒนา ได้มีจุดเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงต้น ค.ศ. 1970 ในวิธีการ Alternative Dispute Resolution (ADR) หรือกระบวนการทางเลือกในการจัดการความขัดแย้ง ทั้งนี้ ทาง Dr. Stephanie ได้กล่าวถึงรูปแบบการจัดการความขัดแย้งในลักษณะเชิงวัฒนธรรมประเพณีในประเทศต่าง ๆ เชิงเปรียบเทียบ ดังนี้ (Stobbe, 2015 : 106-117)

2.1 ประเทศนิวซีแลนด์ มีชนเผ่าเมารี (Maori) ประมาณ ร้อยละ 12 ของประชากร ประเทศนิวซีแลนด์ จำนวน 3.5 ล้านคน ซึ่งชนเผ่าเมารีมีวัฒนธรรมประเพณีในกระบวนการจัดการความขัดแย้ง (Maori tradition of justice) รวมทั้งมีกระบวนการที่เรียกว่า “การประชุมกลุ่มครอบครัวชาวเมารี” หรือ “Maori Family Group Conference” อีกด้วย ทั้งนี้ วัฒนธรรมประเพณีในการจัดการความขัดแย้งของชาวเมารี (Maori tradition of justice) มีกระบวนการจัดการซึ่งมีลักษณะการดำเนินการที่เป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มจากการพบกับสมาชิกในชุมชน (hui) ซึ่งจะเป็นผู้ที่จะช่วยในการแก้ไขความขัดแย้งโดยเป็นการสั่งสอนจากผู้ใหญ่ในชุมชน (kaumatua) ที่เป็นผู้ที่มีทักษะในการพูดคุยและรับฟัง รวมข้อคิดเห็นจากสมาชิกในชุมชน แลตัดสินใจ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวเรียกว่า การประชุม “hui whakatika” หรือ เรียกว่า การประชุม “การพบปะพูดคุยและการนำมาซึ่งสิ่งดี ๆ” ที่จะมีขั้นตอนคือ

1. การสวดมนต์ (karakia) และการทักทาย (mihimihiti) เพื่อเป็นการที่จะยอมรับในพิธีกรรมและให้เกียรติซึ่งกันและกัน

2. การเขียนหรือการพูดคุยเกี่ยวกับปัญหา แต่ไม่เกี่ยวกับเรื่องของตัวบุคคล

3. บุคคลแต่ละฝ่ายได้รับการเปิดโอกาสให้พูดคุยเกี่ยวกับสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการ จากสมาชิกในชุมชน (hui)

4. บุคคลแต่ละฝ่ายกล่าวถึงปัญหาของแต่ละฝ่ายในหลาย ๆ ลักษณะ

5. บุคคลแต่ละฝ่ายพูดคุยกันถึงผลกระทบของปัญหาที่จะได้รับในปัจจุบันและผลกระทบอื่น ๆ

6. กลุ่มจะพิจารณาถึงระยะเวลาที่จะทำให้ปัญหานี้คลี่คลายไป

7. กลุ่มจะอธิบายถึงภาพอนาคตที่จะเกิดขึ้น เมื่อปัญหานี้คลี่คลายไป

8. กลุ่มจะพูดคุยถึงแนวทางการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากปัญหา

9. กลุ่มจะระดมความคิดและระดมทรัพยากรในการที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหานี้

10. กลุ่มจะมีการกำหนดแผนที่จะพบปะพูดคุยกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา

11. กลุ่มจะกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการปัญหาและติดตามการดำเนินการ

12. การสวดมนต์ (karakia) และกล่าวต้อนรับด้วยความยินดี พร้อมขอบคุณผู้เข้าร่วมการดำเนินการ

ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวของชาวเมารีได้มีการให้ความเคารพต่อผู้ปกครองในแต่ละกลุ่ม หรือ mama อีกด้วย ถึงแม้กระบวนการในการจัดการความขัดแย้งจะไม่เหมือนกับประเทศลาวเสียทีเดียว แต่ก็สามารถแลกเปลี่ยนแนวคิดซึ่งกันและกันได้ ซึ่งกระบวนการในการจัดการความขัดแย้งมีลักษณะคล้ายกันคือมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการ

เสียหายของบุคคลในสังคม และกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ในสังคม รวมถึงการที่ทำให้กลับมาปรองดองกันอีกครั้งหนึ่งของคู่ขัดแย้ง เช่นเดียวกันกับประเทศลาว ทั้งนี้ ในช่วงปี 1989 ทางกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของประเทศนิวซีแลนด์ได้พยายามพัฒนาวัฒนธรรมประเพณีกระบวนการจัดการความขัดแย้งของชนเผ่าเมารีมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของประเทศ ซึ่งมีการพัฒนากระบวนการประชุมกลุ่มครอบครัว หรือ Family Group Conferencing (FCG) สำหรับกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือ Restorative Justice ที่ใช้หลักการการจัดการความขัดแย้งของชนเผ่าเมารีที่เป็นการลดความเสียหายและพยานผู้กระทำผิดในการเข้าสู่สังคมมาปรับใช้ ซึ่งเป็นการมุ่งหวังให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายและนำผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างดั่งเดิม ซึ่งแตกต่างจากหลักการของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่นำผู้กระทำผิดออกจากสังคม

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นกรอบแนวคิดที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (different paradigm) โดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในมุมมองของประเทศนิวซีแลนด์ มีลักษณะดังนี้

1. จำแนกแยกแยะประเภทและความสัมพันธ์ของอาชญากรรมที่มีผลกระทบต่อบุคคล (defines crime as harm to people and relationships)

2. จำแนกความต้องการและพันธะผูกพันระหว่างกันเพื่อสร้างความถูกต้อง (aims to identify needs and obligations to make things right)

3. มีการสื่อสารระหว่างกันและสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (encourage dialogue and mutual agreement)

4. ให้ความบาทและยึดถือเหยื่อและผู้กระทำความผิดเป็นศูนย์กลาง (gives victims and offenders central roles)

5. การตัดสินคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกัน ความต้องการที่ถูกต้องตรงกันและการรับฟังความต้องการของแต่ละฝ่าย รวมถึงความสัมพันธ์ที่ดีที่จะเกิดขึ้นต่อไป (is judged by responsibilities assumed, needs met, and healing of individuals and relationships)

2.2 ประเทศแคนาดา ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวอะบอริจิน ซึ่งมีชนเผ่าอะบอริจิน (Aboriginal) มีจำนวนประมาณ 1.4 ล้านคนในประเทศแคนาดา โดยในช่วงปี 1996 ประเทศแคนาดาได้พัฒนาระบบการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือ Restorative Justice ที่มีการเริ่มจากแนวคิด “ประชาคมยุติธรรมชุมชน” หรือ “Community Justice Forum” (CJF) ที่สนับสนุนให้เครือข่ายในชุมชน (ครอบครัว, เพื่อน, ครู, ผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มสมาชิกในชุมชน) ช่วยเหลือเหยื่อและผู้กระทำความผิดให้สามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์กันในชุมชนของตน โดยเรื่องที่จะนำเข้าสู่กระบวนการนี้จะได้รับการหยิบยกจากผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่ได้รับการยอมรับจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและต้องยอมรับในการตัดสินนั้น ทั้งนี้ การประชุมมีลักษณะเป็นวงกลมที่มีการพบหน้ากัน ซึ่งมีองค์ประกอบที่ประกอบด้วย เหยื่อ ผู้กระทำผิด และเครือข่ายในชุมชน โดยมีผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ดำเนินการหารือ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน ด้วยความมีเอกภาพและ

มีการรักษาสมดุลย์ของอำนาจระหว่างคู่ขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยจะมีการตัดสินผลสุดท้ายร่วมกัน ซึ่งจุดมุ่งหมายของกระบวนการนี้จะสร้างความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดต่อเหยื่อโดยคำนึงถึงเหยื่อเป็นสำคัญและสามารถให้คู่กรณีกลับเข้าสู่สังคมได้ด้วยความปลอดภัยประกอบกับจะเป็นการเยียวยาความเสียหายในชุมชนด้วยการสร้างความสมดุลย์และการสร้างความสมานฉันท์ที่จะเป็นการป้องกันความขัดแย้งในอนาคต

■ บรรณานุกรม

หนังสือ

Stephanie Phetsamay Stobbe. (2015). *Conflict Resolution and Peacebuilding in Laos : Perspective for today's world*. New York : Routledge Contemporary Southeast Asia Series.

งานยังไม่ได้ตีพิมพ์

อาภาศิริ สุวรรณานนท์. (2558). เอกสารประกอบการบรรยายของ Associate Professor Stephanie Phetsamay Stobbe. ข้อมูลดิบ

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Stephanie Phetsamay Stobbe. (Director). (2015). *Conflict Resolution and Peacebuilding in Laos : Perspective for today's world*. [Videorecording]. Canada : Writer.



แผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ : แนวทาง เพื่อการแก้ปัญหบบององค์กรตำรวจไทย Police Reform Plan, National Reform Council : Guidelines for solving problems of Thai Police Organization

พิเชษฐ พิณทอง*

นริศรา จริยะพันธุ์**

จิตอุษา ชันทอง***

■ บทคัดย่อ

ปัญหาขององค์กรตำรวจอาจเป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ดังนั้นองค์กรตำรวจของไทยจึงได้มีการปฏิรูปตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา แต่กระบวนการปฏิรูปดังกล่าวก็ถือว่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเสร็จสมบูรณ์ ทำให้ในปี พ.ศ.2558 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้มีการปฏิรูปตำรวจอีกครั้ง ปัญหาเรื่องขององค์กรตำรวจจึงเป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจอย่างมากที่จะทำการศึกษา โดยบทความนี้เป็นการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตำรวจไทย ซึ่งต้องการที่จะอธิบายปัญหาภาพรวมขององค์กรตำรวจ และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติมาเป็นฐานในการเสนอแนะแนวทาง สำหรับข้อค้นพบในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาโครงสร้างองค์กรหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรตำรวจควรที่จะพิจารณาเป็นอันดับแรกของแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ

คำสำคัญ: ปัญหา, แนวทาง, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

* นักวิชาการอิสระ/นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** อาจารย์ประจำหลักสูตรสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระราชูปถัมภ์

*** อาจารย์ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

■ Abstract

Problems of Thai Police Organization could be one of the main problems for Criminal Justice Administration of Thailand. Thus, Thai Police Organization had been reformed since 1977 but the process was not completed. In 2015, the reform plan was revised by General Prayut Chan-o-Cha, Prime Minister. Problems of Thai Police Organization are interesting. This article involved documentary research method which was about Thai Police Organization. The objective of this article is to explain overall problems and to present guidelines in solving problems of Thai Police Organization based on Police Reform Plan, National Reform Council. The findings showed that the problems related to Organization Structure are considered to be the first priority of Police Reform Plan.

Keyword : problems, guidelines, Royal Thai Police

■ บทนำ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก เป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม

ที่เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การใด ตำรวจมีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวนเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษและนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อให้สังคมอยู่ในความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาจกล่าวได้ว่าตำรวจเป็นผู้ถือกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายมากที่สุด จึงเป็นองค์การและอาชีพที่ประชาชนคาดหวังในการอำนวยความยุติธรรมให้เมื่อต้องการความเป็นธรรม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นองค์การที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีข้าราชการตำรวจจำนวนทั้งสิ้น 212,887 นาย คิดเป็นร้อยละ 16.71 ของข้าราชการพลเรือนทั้งประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557) เท่ากับมีตำรวจ 344 นายต่อประชากร 100,000 คน เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในอาเซียน พบว่า กัมพูชามีตำรวจ 428 นาย อินโดนีเซียมี 243 นาย มาเลเซียมี 370 นาย พม่ามี 154 นาย บรูไนมี 1,076 นาย และสิงคโปร์มี 752 นายต่อประชากร 1 แสนคน สำหรับประเทศจีนพบว่า มีตำรวจ 120 นาย และญี่ปุ่นมี 197 นายต่อประชากร 1 แสนคน ในส่วนของประเทศอื่น เช่น ออสเตรเลียมีตำรวจ 217 นาย อังกฤษมี 307 นาย สหรัฐอเมริกามี 256 นายต่อประชากร 1 แสนคน โดยสหประชาชาติกำหนดให้แต่ละ

* Independent Scholar/the student of Doctor of Public Administration Program, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

** Department of Social Science for development, Faculty of Humanities and Social Science, Valaya Alongkorn Rajabpat University.

*** Department of Business Administration, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot U

ประเทศควรมีตำรวจอย่างน้อย 222 นาย ต่อประชากร 1 แสนคน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, หน้า 6)

ทั้งนี้ โครงสร้างองค์การที่มีขนาดใหญ่เป็นผลมาจากการจัดโครงสร้างองค์การตั้งแต่ในอดีตที่มีการนำเอางานทั้งหลายที่อนุมานว่าเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมยกให้เป็นหน้าที่ของตำรวจทั้งหมด ต่อมาแม้จะมีหน่วยงานอื่นที่ควรรับหน้าที่นั้นไปทำก็ตาม แต่ก็เกิดความเสียหาย (อำนาจหรือประโยชน์) หรือไม่มีหน่วยงานใดจะรับไปดำเนินการ งานเหล่านั้นจึงตกอยู่กับตำรวจมาจนถึงปัจจุบัน (วสิษฐ เดชกุญชร, 2550: 23) การที่มีบุคลากรตำรวจจำนวนมากทำให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางนายมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ใช้อำนาจในทางมิชอบ เช่น หน่วงเหนี่ยวกักขังผู้กระทำความผิดหรือผู้บริสุทธิ์ ผู้กระโชกทรัพย์สินจากผู้ถูกจับกุม หรือมีพฤติกรรมที่มีเจตนาใช้อำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้กระทำความผิดแล้วมีการซ้อม ทรมาน เพื่อให้รับสารภาพ หรือให้ข้อมูลเพื่อการสืบสวน รวมไปถึงพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนหนึ่งจะใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนเพียงไม่กี่คนก็ทำให้เสื่อมเสียภาพลักษณ์ ส่งผลกระทบในทางลบ และสร้างความเสื่อมเสียให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างมาก ในขณะที่ตำรวจส่วนใหญ่ยังคงทุ่มเทร่างกายแรงใจ เสียสละต่อการทำงาน เสียอันตรายในการปราบปรามอาชญากรรม และสร้างภาพลักษณ์

ในทางบวกให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ความดีงามและความเสียสละของตำรวจเหล่านี้กลับดูเหมือนว่าจะถูกลบล้างไปจากความรู้สึกของประชาชนทันทีที่มีข่าวปรากฏทางหน้าสื่อมวลชน การกล่าวเช่นนี้ได้หมายความว่าการทำงานของตำรวจที่ทุ่มเทเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่จะสามารถลบล้างความผิดของตำรวจที่มีพฤติกรรมนอกวิสัยหรือช่วยปกป้องภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนที่มีพฤติกรรมมิชอบได้ เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่า ยังมีตำรวจอีกจำนวนมากที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างทุ่มเท ใช้ความรู้ความสามารถเข้าเสี่ยงอันตรายเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมาย จนทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่ภาพลักษณ์ขององค์การก็ยังเสียหายในวงกว้าง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ และที่สำคัญคือส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและความเป็นธรรมที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้รับจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องของโครงสร้างและการบริหารจัดการขององค์การตำรวจที่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองทั้งเรื่องของการบริหารและการปฏิบัติงานของตำรวจในทุก ๆ ด้าน เช่น การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง สำหรับระบบงานภายในโดยเฉพาะระบบบริหารงานบุคคลก็พบว่ามีปัญหาเช่นกัน ดังเช่น การแต่งตั้งโยกย้ายที่ละเลยการใช้ระบบคุณธรรม การวิ่งเต้น

ใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ระบบงานสอบสวนซึ่งเป็นหัวใจหลักของงานตำรวจไม่ได้รับความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงไม่ได้รับความเชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550) ส่งผลให้ที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมในแง่ลบจนเกิดวิกฤตศรัทธาต่อองค์กรและเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยด้วยกันในมิติต่าง ๆ ที่มีอิทธิพล ได้แก่ ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ปัจจัยด้านโครงสร้างภายในองค์กรและปัจจัยพฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคล (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) จากวิกฤตศรัทธาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจากการสำรวจวรรณกรรมพบว่า มีหลายวรรณกรรมที่ได้ทำการศึกษาเพื่อปฏิรูปและแก้ไขปัญหาให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และประเทศไทยก็ได้มีการปฏิรูปตำรวจมาตั้งแต่อดีตมาหลายครั้งแล้ว แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการปฏิรูปตำรวจอีกครั้งโดยผ่านกลไกการปฏิรูปที่เรียกว่า สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ได้มีการศึกษาจนจัดทำเป็นแผนขึ้นที่เรียกว่า “แผนปฏิรูปกิจการตำรวจ” และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้วเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาตินำไปสู่การปฏิบัติ

ผู้เขียนจึงต้องการเสนอภาพรวมของปัญหาองค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงถึงแนวทางในการปฏิรูปเพื่อให้้องค์การ

ตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติผ่านพ้นจากวิกฤตครั้งนี้และกลับมาเป็นองค์กรแห่งการอำนวยความสะดวกธรรมอันเป็นที่พึงของประชาชน สังคม และประเทศชาติได้อีกครั้ง โดยเฉพาะหากมีการปรับแผนการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และปรับแนวคิดต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีการผนึกกำลังทางความรู้ และความคิดร่วมมือกันอย่างจริงจังและจริงใจ

บทความนี้เป็น การวิจัย เอกสาร (documentary research) ที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย งานวิจัย หนังสือ บทความวิชาการ เอกสารทางราชการ และหนังสือพิมพ์ที่น่าเสนอ โดยนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จากนั้นนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอตามประเด็นต่าง ๆ สำหรับประเด็นเนื้อหาสำคัญในการนำเสนอประกอบไปด้วย ภาพรวมของปัญหาองค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และแนวทางในการปฏิรูปองค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยนำเสนอจากแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มาใช้เป็นฐานของการเสนอแนะเพิ่มเติม

■ ภาพรวมของปัญหา

1. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการ

โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เพราะมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ขององค์กรด้วย เป็นสิ่งที่อธิบายการจัดสรรงาน ความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์กร กำหนด

ความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมถึงจำนวนลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา ช่วงของการควบคุม และการจัดกลุ่มบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานภายใน การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และความร่วมมือทั้งแนวนอนและแนวตั้ง (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556) หากการออกแบบโครงสร้างองค์การมีปัญหา ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การนั้น ๆ ด้วย

โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นแบบดั้งเดิม มีโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ และมีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (พรเพชร วิชิตชลชัย, หน้า 2) ทำให้การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับชุมชน ไม่มีกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานในระดับรองลงไป ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และยากต่อการตรวจสอบ (สมณพรหมรส, 2552) การมีสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป (พรเพชร วิชิตชลชัย, หน้า 2) การวางโครงสร้างองค์การแบบพีระมิด (บรรเจิด สิงคะเนติ, หน้า 2) การถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง มีการจัดองค์การแบบกึ่งทหาร มีการกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจอยู่มาก (ชั้นยศ) (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550) ทำให้ตำรวจต้องปฏิบัติงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ รวมถึงโครงสร้างองค์การที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ถึงแม้ว่าโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะมีพัฒนาการที่ดีขึ้นมากกว่าในอดีตก็ตาม (ปนัดดา ขำนาญสุข, หน้า 4) แต่ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ก็ยังคงอยู่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การรวมศูนย์อำนาจ

การรวมอำนาจการตัดสินใจในองค์การนั้น หากการตัดสินใจขององค์การขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงแต่เพียงผู้เดียวแสดงว่าองค์การนั้น มีการรวมอำนาจสูง ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระจายไปยังระดับต่าง ๆ ตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา แสดงว่ามีการกระจายอำนาจมาก (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2012: 75) สำหรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น มีหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมากกว่าสามสิบหน่วยงาน โดยทั้งหมดมีข่ายการบังคับบัญชาที่ทั้งยาวและทั้งกว้างขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่เพียงผู้เดียว ถึงแม้จะมีคำสั่งแบ่งหน้าที่ในการบังคับบัญชาให้แก่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ช่วย แต่ก็ยังเป็นคำสั่งภายในที่อาจเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้โดยทำให้อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นอกเสียจากนายกรัฐมนตรีที่จะลงไปใช้อำนาจนั้นเสียเอง ซึ่งเป็นลักษณะของการรวบอำนาจอย่างแท้จริง (Centralization) ทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจมาก ผู้บังคับบัญชาชั้นรองไม่มีอำนาจที่แท้จริง รวมถึงการมีสายบังคับบัญชาที่ยาว ตั้งแต่ระดับพื้นที่ (สถานีตำรวจ) ขึ้นไปตามลำดับชั้นถึงผู้บังคับบัญชาการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคจนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทำให้บางครั้งเมื่อเกิดคดีขึ้นแม้ว่าจะมีผู้บัญชาการตำรวจในระดับท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาการตำรวจอยู่แล้ว แต่ผู้บัญชาการที่เหนือขึ้นไปก็สามารถเร่งรัดคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพื้นที่ได้ หน่วยงานย่อยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กระจายลงไปจนถึง

ระดับเขต อำเภอ ตำบล ก็มีเพียงอำนาจนิตินัย แต่ไม่มีอำนาจโดยพฤตินัยอย่างแท้จริง (วชิษฐเดชบุญชร, 2550: 23-24)

(2) การแทรกแซงจากการเมือง

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบายระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย โดยมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่องค์การดังกล่าวกลับถูกฝ่ายการเมืองใช้ในการคัดเลือก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น มีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง ไม่ได้ให้ความสนใจในอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ เท่าใด และไม่ได้พิจารณากำหนดนโยบายขับเคลื่อนสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างจริงจัง (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) เพราะฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่นำไปปฏิบัติ (ไกรสุข สิ้นสุข, หน้า 4) ทำให้ที่ผ่านมาตำรวจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (พรเพชร วิชิตชลชัย, หน้า 2) ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (วชิษฐเดชบุญชร, หน้า 6) ปัญหาตำรวจกับการเมืองจึงเป็นเรื่องของโครงสร้าง เพราะมีการวางโครงสร้างแบบพีระมิด โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่บนสุด เท่ากับว่าเมื่อฝ่ายการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติเพียงชั้นเดียวก็สามารถควบคุมตำรวจได้ทั้งประเทศ (บรรเจิด สิงคะเนติ, หน้า 2) โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ เลขธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

ปัจจุบัน มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ได้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเหลือเพียง 9 คน ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณูเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

(3) การกึ่งที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ

การจัดโครงสร้างองค์การในอดีตมีการ

นำเอางานที่อนุมานว่าเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้เป็นหน้าที่ตำรวจทั้งหมด ต่อมาแม้จะมีหน่วยงานอื่นที่ควรรับเอาหน้าที่นั้นไป แต่ก็เกิดความเสียหาย (อำนาจหรือประโยชน์) หรือไม่มีหน่วยงานใดจะรับไปดำเนินการงานเหล่านั้นจึงตกอยู่กับตำรวจจนมาถึงปัจจุบัน (วสิษฐ เดชกุญชร, 2550: 23) การกำหนดภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจแต่กำหนดไว้ว่าเป็นงานของตำรวจ ส่งผลให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตำรวจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และมีความสลับซับซ้อน ซึ่งยังไม่รวมภารกิจอื่นที่ตำรวจต้องไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐแทบจะทุกด้าน เช่น การจัดเก็บภาษี การศุลกากร การทะเบียน การท่าเรือ การสื่อสาร การบิน การศึกษา แม้กระทั่งการแพทย์และมหรสพ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 31)

(4) การจัดองค์การที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจ

การจัดองค์การของตำรวจได้ยึดหลักการจัดหน่วยและการบริหารแบบทหารเป็นหลัก แม้หน่วยงานตำรวจส่วนใหญ่ทั่วโลกจะมีการจัดองค์การและการใช้ชั้นยศเช่นเดียวกับทหาร แต่ลักษณะงานของตำรวจมีความแตกต่างจากลักษณะงานของทหารอย่างน้อย 4 ประการ ประการแรก ตำรวจปฏิบัติงานโดยลำพัง มีโอกาสใช้วิจารณญาณมากกว่าภายใต้ขอบเขตของการตีความด้วยบทกฎหมายซึ่งไม่เหมือนกับทหารที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งการควบคุมบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ประการที่สอง สำหรับการริเริ่มและการวางแผน ตำรวจระดับปฏิบัติจะเป็นผู้ริเริ่มและเสนอขึ้นไปตามลำดับขั้น เช่น งานสืบสวนสอบสวนคดีอาญา การบริการชุมชน แต่งานทหารการริเริ่มวางแผนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา ประการที่สาม ทีมงานของ

ตำรวจจะมีขนาดเล็กกว่าทหารและมีการทำงานที่อิสระ ในขณะที่ทหารมีการทำงานที่มีทีมงานใหญ่ เช่น หมวด กองร้อย และประการสุดท้าย งานหลักของตำรวจจะเกี่ยวข้องและมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง แต่งานของทหารจะเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การบริหารงานตำรวจจึงควรเปลี่ยนไปสู่หลักการบริหารรัฐกิจ (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2546: 6-9)

มีข้อสังเกตว่าระบบชั้นยศเป็นหลักการที่ใช้ในกิจการทหารที่ต้องมีการบังคับบัญชาตามชั้นยศอย่างเคร่งครัดในการสงครามหรือการสู้รบ การไม่ปฏิบัติตามชั้นยศอาจทำให้งานล้มเหลว สายบังคับบัญชาที่ตำรวจผูกติดอยู่กับชั้นยศมากเกินไปทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างความร่วมมือกับประชาชน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนที่ผูกติดกับชั้นยศด้วย ทำให้ไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนตามลักษณะงานได้ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 33)

(5) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบงานของตำรวจไม่มากเท่าที่ควรส่งผลต่อการตรวจสอบและการติดตามการบริหารงานตำรวจ ซึ่งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ไม่ได้มีตัวแทนจากภาคประชาชนแต่อย่างใด มีเพียงผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้ง (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 43) แม้ในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการบริหารงานตำรวจในระดับสถานีตำรวจแล้วก็ตาม แต่เรื่องของการกำหนดนโยบายหลักของงานตำรวจยังคงมีเพียงฝ่ายการเมืองและฝ่ายตำรวจเท่านั้น

ที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย

2. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550: 31) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหนึ่งมีการละเลยการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล มีการวิ่งเต้นใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนตำแหน่งจนเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ การสรรหาและผลิตบุคลากรยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของวิชาชีพ หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะความชำนาญยังมีน้อยเกินไปและไม่ทั่วถึง สวัสดิการค่าตอบแทนต่ำโดยเฉพาะชั้นประทวนที่ระบบผลตอบแทนด้านตัวเงิน สวัสดิการหรือความก้าวหน้ามีความล้มเหลว (ปนัดดา ชำนาญสุข, หน้า 4) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจผ่านคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นองค์การที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจนถึงผู้กำกับ การเนื่องจากโครงสร้างของตำแหน่งผู้บัญชาการหรือผู้กำกับการสถานีตำรวจในตำแหน่งและสถานที่ต่าง ๆ มีคุณค่าและความสำคัญแตกต่างกัน ทำให้มีการมุ่งหวังที่จะได้รับการแต่งตั้งไปยังตำแหน่งที่ต้องการ จึงพยายามมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจ ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลเกิดความเสียหายจนถึงระดับสถานีตำรวจสำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายส่วนหนึ่งไม่ได้เป็นไปตามความรู้ความสามารถ ประสบการณ์การทำงานหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

อย่างแท้จริง มีลักษณะของการใช้ดุลยพินิจค่อนข้างมาก ผู้พิจารณาทั้งบุคคลและคณะบุคคลมีข้อจำกัดในการพิจารณาหรือแม้แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจก็ไม่อาจให้ความเป็นธรรมได้เท่าที่ควร มีการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจ มีการเลือกปฏิบัติและมีความไม่เป็นธรรมทางการปกครอง บางกรณีมีการตีความกฎหมายหรือเบี่ยงเบนกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจ (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ (2552) พบว่า พฤติกรรมลักษณะนี้เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับซึ่งมีทั้ง “การออกตั้งค์” หรือที่เรียกว่า “การซื้อขายตำแหน่ง” ผู้ได้บังคับบัญชาบางคนอาจมีการจ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์โดยตรงให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ส่วนใหญ่จะจ่ายเงินผ่านคนกลาง การกระทำลักษณะนี้แม้จะมีการกล่าวถึงกันมากแต่ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน หรือข้อมูลที่มีน้ำหนักเพียงพอว่า การที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นเพราะเงินที่ได้จ่ายไปจริง นอกจากนี้ยังมีพฤติกรรมที่ผู้บังคับบัญชาแสดงออกต่อผู้บังคับบัญชาในรูปแบบที่เรียกว่า “การดูแลนาย” คือ การดูแลด้วยการให้เงินเป็นรายเดือนหรือให้ของกำนัลเป็นครั้งคราวเมื่อมีงานเทศกาล หรือวันสำคัญ เช่น งานวันเกิดนายวันเกิดคุณนาย งานปีใหม่ เป็นต้น ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ “การออกแรง” ซึ่งอาจเป็นการออกแรงเพื่อทำงานให้แก่ผู้บังคับบัญชาที่สามารถให้คุณให้โทษได้ ทั้งงานในหน้าที่ราชการและงานส่วนตัว เช่น การดูแลรับส่งผู้บังคับบัญชาและครอบครัว การอำนวยความสะดวก

สะดวกนอกเวลางาน เป็นต้น

(2) การยิกระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบ คุณธรรม

เหตุผลที่ต้องมีการปฏิรูประบบงานตำรวจนั้น ปัญหาส่วนหนึ่งคือการบริหารงานบุคคลไม่เป็นตามระบบคุณธรรม (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2550: 77-78) การแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจที่มีได้พิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ไม่มีความเชื่อมโยงโดยหลักเหตุและผลระหว่างความรู้ความสามารถ ผลการปฏิบัติงานกับตำแหน่งใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลื่อนตำแหน่งมีการข้ามลำดับอาวุโสอย่างไม่อาจหาเหตุผลมารองรับได้ และการจะให้ไปดำรงตำแหน่งใดนั้นก็จะมีกรกล่าวอ้างว่าเป็นไปตามความเหมาะสม ทำให้ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจในภาพรวม (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) การแต่งตั้งโยกย้ายมีทั้งระบบโควตาและการวิ่งเต้นตำแหน่ง ทั้งโควตาจากฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจภายนอกเข้ามาแทรกแซง (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, 2554) รวมถึงมีการซื้อขายตำแหน่ง ซึ่งเมื่อมีการจ่ายเงินเพื่อแลกกับตำแหน่งที่ต้องการก็จะเกิดการถกนทุนคืนด้วยการเก็บส่วยจากประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, หน้า 2)

(3) ระบบของผลตอบแทน สวัสดิการ และ ความก้าวหน้า

ปัญหาเรื่องผลตอบแทนของตำรวจเป็นเรื่องสำคัญและเป็นปัญหาใหญ่มากอีกปัญหาหนึ่ง ผลตอบแทนรูปของเงินเดือนที่มีจำนวนไม่มาก แม้ว่าบุคคลภายนอกจะมีความคิดเห็นว่ามากก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว

ตำรวจทุกชั้นยศมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในงานราชการ เช่น อาวุธปืนที่ตำรวจพกติดตัวเกือบทั้งหมดเป็นปืนพกส่วนตัวที่ตำรวจซื้อมาเอง ด้วยเหตุผลที่ว่าปืนของทางราชการมีจำนวนไม่เพียงพอ และหากเบิกมาใช้แล้วเกิดปัญหาปืนชำรุดเสียหายหรือสูญหาย เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นจะต้องถูกสอบสวนหรือชดใช้ตำรวจส่วนมากจึงไม่ใช้ปืนของทางราชการ แต่ใช้เงินส่วนตัวซื้อซึ่งมีราคาตั้งแต่กระบอกหลายหมื่นบาทจนถึงแสนบาท และตำรวจบางนายก็ต้องทำการผ่อนส่งเป็นงวด ๆ ไป (วิสิษฐ เดชกุญชร, 2557) สำหรับอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มประจำตำแหน่งก็อยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) หากเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของตำรวจในต่างประเทศ เช่น ตำรวจอังกฤษจะได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าตำรวจไทยถึงสิบเท่า (เกษมพงศ์ พุตระกูล, หน้า 21)

จากความเป็นจริงดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยที่เป็นกำลังพลส่วนใหญ่ขององค์การตำรวจซึ่งต้องลำบากตรากตรำในการทำงานและเสี่ยงภัย พบว่าค่าตอบแทนที่ได้รับไม่สมดุลกับงานอันนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตต่ำ เงินค่าครองชีพไม่พอใช้จ่ายและสวัสดิการที่ได้รับก็ไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการประกอบอาชีพ ทำให้ตำรวจขาดขวัญและกำลังใจ อันก่อให้เกิดพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ (อยุทธ เพชรอินทร, 2542: 19) ค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการตำรวจ จึงไม่ใช่ปัญหาเพียง

ได้รับคำตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน แต่เป็นคำตอบแทนที่ไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมตามฐานานุกรม โดยไม่ต้องไปดันรนแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นมาเพื่อดำรงชีพ (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) ทางด้านของสวัสดิการพบว่า มีปัญหาหลายด้านเช่นเดียวกัน เช่น ที่พักอาศัยไม่เพียงพอ การรักษาพยาบาลซึ่งจำกัดเฉพาะในโรงพยาบาลของรัฐและเบิกไม่ได้ทั้งหมด เงินเบี้ยเลี้ยงอยู่ในระดับต่ำ ได้รับไม่ตรงตามกำหนดเวลา ส่วนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานพบว่า มีไม่เพียงพอต่อการทำงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับพื้นที่ เช่น ยานพาหนะต่างๆ ที่ใช้ในการตรวจตราปราบปรามการเกิดอาชญากรรมที่ต้องมีการเติมน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ได้รับการจัดสรรเฉลี่ยไม่ถึง 10 ลิตรต่อการตรวจ 1 ผลัด ซึ่งในแต่ละวันจะต้องทำการตรวจตราผลัดละ 8 ชั่วโมง ทำให้ไม่เพียงพอต่อการตรวจเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉพาะพื้นที่ต่างจังหวัด (กฤษณพงศ์ พุทธระกูล, หน้า 21) ในส่วนของความก้าวหน้าในอาชีพยังคงมีความสัมพันธ์กับระบบอุปถัมภ์ ดังกล่าวไว้แล้วในข้างต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประพฤติปฏิบัติงานด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ ทำให้การทุ่มเทแรงกายแรงใจในการทำงานลดน้อยลงไปเรื่อยๆ ผลเสียหายที่ตามมาจะเกิดกับองค์การตำรวจและประชาชน

■ ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นเรื่องของระบบความเข้าใจร่วมกัน (Shared Meaning) ระหว่างสมาชิก

ขององค์การว่าควรจะมีพฤติกรรมปฏิบัติอย่างไร และองค์การที่ตนทำงานอยู่นั้นมีลักษณะอย่างไร ความเข้าใจร่วมกันนี้มีวิวัฒนาการมายาวนานและปรากฏในรูปของความเชื่อ สัญลักษณ์ พิธีการ แนวทางการปฏิบัติ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556: 130) ดังนั้นในทุกองค์การย่อมมีวัฒนธรรมองค์การเป็นของตนเอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็มีลักษณะเฉพาะที่เรียกว่าวัฒนธรรมองค์การตำรวจด้วยเช่นกัน ประกอบไปด้วย 7 ลักษณะประกอบไปด้วย 1) การรักษาความลับ 2) การตั้งข้อสงสัย 3) การแยกตัวออกจากสังคม 4) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของตำรวจ 5) การละเลยกฎ ระเบียบ และข้อบังคับสำหรับการทำงาน 6) วัฒนธรรมความไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม และ 7) วัฒนธรรมการยอมไม่ได้กับการกระทำที่เบี่ยงเบนจากปกติสุขของสังคม (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552)

■ ปัญหาด้านบานลอบลวน

กระบวนการสอบสวนเป็นกระบวนการเริ่มแรกของงานยุติธรรมทางอาญาเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน พฤติการณ์แห่งคดี เพื่อพิสูจน์ยืนยันการกระทำความผิด เป็นกระบวนการค้นหาความจริงที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 34) ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับงานสอบสวนสามารถแบ่งได้ เป็น 2 ประเด็นสำคัญ คือ

(1) ปัญหาด้านการขาดความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน

งานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า ประชาชนส่วนหนึ่งเชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

และไม่สุจริต (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูป
กิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) โดย
การปฏิบัติงานมีปัญหาตั้งแต่การที่พนักงาน
สอบสวนบางส่วนไม่รับคำร้องทุกข์ หรือเรียกว่า
“เป่าคดี” กล่าวคือ เมื่อมีผู้มาแจ้งความร้องทุกข์
คดีอาญาที่สถานีตำรวจ พนักงานสอบสวน
ผู้รับแจ้งบางคนไม่ลงบันทึกประจำวันรับ
แจ้งความร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการไม่บันทึกการ
รับแจ้งความเข้าสู่สารบบคดีของสถานีตำรวจ
และมิได้หมายความว่าพนักงานสอบสวนหรือ
เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้เกี่ยวข้องจะไม่ดำเนินการ
ใดๆ ให้แก่ผู้เสียหายที่มาแจ้งความ ดังนั้น
เมื่อคดีดังกล่าวไม่เข้าสู่สารบบ จึงไม่สามารถ
ติดตามผลคดี หรือไม่มีการดำเนินการสอบสวน
ต่อไป (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) รวมถึง
การไม่ดำเนินการสอบสวนนำตัวผู้กระทำความ
มาลงโทษตามกฎหมาย ส่วนหนึ่งพนักงาน
สอบสวนถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการทางพฤตินัย
เพื่อลดสถิติคดีอาญาที่เกิดขึ้นจริง เพราะสถิติ
คดีอาญาเป็นตัวชี้วัดการทำงาน (วิรัตน์
ศิริสวัสดิบุตร, หน้า 4) เป็นหนึ่งในการบริหารงาน
ของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้นๆ บางครั้ง
ผู้บังคับบัญชามาดูผลงานของตนเองทำให้การ
สอบสวนไม่เป็นอิสระ (คณะกรรมการจัดทำ
แผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ,
2558) หรือการไม่รับคำร้องทุกข์เพื่อลดสถิติ
ตามนโยบายผู้บังคับบัญชา มีบางแห่งทำบันทึก
ประจำวันปลอมเพื่อให้ประชาชนเชื่อว่ามี
การดำเนินการ แต่ในความเป็นจริงนั้นเป็นเพียง
เอกสารที่สร้างขึ้นมามาเท่านั้น (วิรัตน์ ศิริสวัสดิบุตร,
หน้า 4) สิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้พนักงาน
สอบสวนขาดหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระ
ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาและจากผู้มี

อิทธิพล รวมถึงระบบการบังคับบัญชาแบบทหาร
และการรวมศูนย์อำนาจของสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติไม่สอดคล้องกับลักษณะงานสอบสวน
ที่เป็นสายงานในกระบวนการยุติธรรมมากกว่า
งานปราบปรามอันเป็นหลักของตำรวจ (พรหมชญา
ศิริวรรณบุศย์ และคณะ, 2558: 1)

(2) ปัญหาด้านกระบวนการสอบสวน

การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน
บางส่วน มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อบิดเบือน
พยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงในคดีเพื่อ
ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดแลกกับผลประโยชน์
ตัวอย่างของพฤติกรรมในลักษณะนี้ เช่น การ
เปลี่ยนแปลงข้อหา การลดจำนวนของกลาง
การไม่นำพยานหลักฐานเข้าสู่การสอบสวน
เปลี่ยนของกลางหรือเปลี่ยนตัวผู้ต้องหา เป็นต้น
การใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนในการ
สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็นการใช้อำนาจ
หน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
แต่จะต้องเป็นไปตามพยานหลักฐานที่พนักงาน
สอบสวนได้แสวงหาและรวบรวมไว้ในสำนวน
การสอบสวน กระบวนการสอบสวนของ
พนักงานสอบสวนบางคนอาจใช้ดุลยพินิจ
บิดเบือนในการสั่งคดี หรือจงใจบิดเบือนการนำ
พยานหลักฐานเข้าไปในสำนวนการสอบสวน
เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องหาโดยได้รับ
ผลประโยชน์ตอบแทน พฤติกรรมลักษณะนี้
ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจของ
พนักงานสอบสวน (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์,
2552) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (สำนัก
วิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, 2557) แม้กระทั่งการสร้าง
พยานหลักฐานเท็จเพื่อนำตัวผู้บริสุทธิ์มา
รับผิดแทน ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมส่งผล

ต่อรูปคดีอย่างมาก รวมไปถึงปริมาณงานของ พนักงานสอบสวนนั้นก็มีมากจนเกินไป (พรณชญา ศิริวรรณบุษย์ และคณะ, 2558: 2)

■ ปัญหาด้านค่านิยมของสังคม

สังคมไทยยังคงยกย่องผู้มีอำนาจและมีอิทธิพล ซึ่งส่งผลต่อการกระทำความผิดของ ตำรวจ กลุ่มคนที่เป็นผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น หรือผู้ที่มีอิทธิพลต่างพยายามคบค้าสมาคมกับ ตำรวจเพื่อใช้อำนาจทางราชการเอื้อประโยชน์ ของตน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) สังคมไทยจะยึดถือ ยศ ถิ่นตำแหน่ง ดังคำสั้งสอนที่ปลูกฝังสืบทอด ต่อกันมาว่า “โตขึ้นขอให้เจ้าคนนายคน เป็นใหญ่เป็นโต มียศ มีศักดิ์” ประชาชนใน ต่างจังหวัดรวมถึงในกรุงเทพมหานครแม้จะ มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานหรือพฤติกรรม ของตำรวจจนบางคน มีท่าทีไม่ชอบตำรวจ แต่ก็ ักพบว่าทุกครั้งที่มีการเปิดสอบเข้ารับราชการ ตำรวจตั้งแต่ระดับพลตำรวจจนถึงชั้นสัญญาบัตร ยังคงมีอัตราผู้สมัครสอบจำนวนมาก แสดงให้ เห็นถึงค่านิยมของประชาชนที่ยังต้องการ เข้ารับราชการตำรวจ และมีมุมมองว่าเป็นผู้ถือ กฎหมาย มีอำนาจ สอดคล้องกับการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนซึ่งศูนย์สำรวจความ คิดเห็นประชาชน “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ (2557) ได้มีการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “การปฏิรูป องค์การตำรวจในส่วนด้านความคิดเห็นของ ประชาชนต่อข้อเสนอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ควร มียศมีตำแหน่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ

81.12 ระบุว่าไม่เห็นด้วยที่ตำรวจจะไม่มียศ เพราะการมียศ มีตำแหน่งถือเป็นแรงจูงใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ คนทำดีก็ควรได้รับ สิ่งตอบแทน

■ ปัญหาด้านพฤติกรรมระดับ ปอเอกบุคคล

ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์การ ตำรวจคือ พฤติกรรมส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ ตำรวจบางคน ซึ่งเมื่อปรากฏเป็นข่าวเผยแพร่ ออกไปทำให้ประชาชนมีมุมมองในด้านลบต่อ ตำรวจ ซึ่งเกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ (2552) ได้นำเสนอรูปแบบการใช้อำนาจหน้าที่โดย มิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจอันเป็นพฤติกรรม ระดับเจกบุคคล สรุปได้ดังนี้

1) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการทุจริตของตำรวจ (Police Corruption) ได้แก่ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์ การให้สินบนหรือเงินใต้โต๊ะ การลักทรัพย์เมื่อมีการข่มขู่เรียกเงินหรือการรีดไถ การเรียกค่าคุ้มครองผู้กระทำความผิดกฎหมาย การบิดเบือนการใช้ดุลยพินิจในการสืบสวน สอบสวนคดีอาญา การกระทำความผิดอาญาโดยตรง การจ่ายสินบนภายในองค์การ 2) การประพฤติ มิชอบของตำรวจ 3) การฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงาน และ 4) การฝ่าฝืน จริยธรรม/จรรยาบรรณ

ปัญหาดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนของศูนย์สำรวจ ความคิดเห็นประชาชน “นิด้าโพล” สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้มีการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “การปฏิรูป

องค์กรตำรวจ” ระหว่างวันที่ 17-19 ธันวาคม พ.ศ. 2557 จากประชาชนทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,250 ตัวอย่างพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 42.32 ระบุว่าการปฏิรูปองค์การตำรวจ เป็นเรื่องเร่งด่วนในระดับสูงสุด รองลงมา ร้อยละ 26.24 ระบุว่าเป็นเรื่องค่อนข้างเร่งด่วน ในจำนวนผู้ที่เห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนในระดับ สูงสุด ค่อนข้างเร่งด่วนระบุเหตุผลว่าต้องเร่ง ปฏิรูปเพราะ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีปัญหา ที่เรื้อรังมานาน เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การ ซื่อสัตย์ต่ำแหน่ง การใช้อำนาจในทางที่ผิด เป็นการผูกขาดอำนาจฝ่ายเดียว จึงควรกระตุ้น ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำงานเพื่อประชาชนได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ที่ผ่านมา สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ค่อนข้างมีภาพลักษณ์ที่เสียหาย หากมีการเปลี่ยนแปลงน่าจะมีส่วนช่วยให้ ภาพลักษณ์องค์กรตำรวจดีขึ้น และมีความ ยุติธรรมมากกว่าเดิม

■ ปัญหาการฆ่าตัวตายบอบตำรวจ

อัตราการเสียชีวิตของข้าราชการตำรวจ เป็นประเด็นที่มองข้ามไม่ได้ว่าเป็นปัญหา ด้านหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการฆ่าตัวตายของ ประชากรไทยพบว่า ข้าราชการตำรวจมีอัตรา การฆ่าตัวตายสูงกว่าประชากรทั่วไปถึง 2.32 เท่า โดยข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2556 พบว่า ข้าราชการตำรวจฆ่าตัวตายเฉลี่ย 29 คนต่อปี สำหรับปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนถึง 31 คน (ปิยะอุทัย, หน้า 1) เฉพาะในช่วงเดือนกรกฎาคม 2556 ถึงกรกฎาคม 2557 มีตำรวจฆ่าตัวตายถึง 44 คน ส่วนใหญ่เป็นตำรวจสายป้องกันปราบปราม

(นิภาพร คำอ้น, หน้า 107) วิธีการฆ่าตัวตาย ส่วนใหญ่เป็นการยิงตัวตาย ร้อยละ 79.9 รองลงมา เป็นการแขวนคอตาย ร้อยละ 13.2 และการ กินยาตาย ทางตัวตาย ร้อยละ 0.6 ตามลำดับ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2557) หน่วยงาน ที่มีตำรวจฆ่าตัวตายมากที่สุด คือ กองบัญชาการ ตำรวจภูธรภาค 5 กองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 3 และกองบัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับช่วงอายุที่มีการฆ่าตัวตายมากที่สุด คือ อายุระหว่าง 41-50 ปี ซึ่งชั้นระหว่างจำลิมตำรวจ ถึงตาดตำรวจมีอัตราการฆ่าตัวตายมากที่สุด (อาชีพตำรวจ, 2557, หน้า 15) ตำแหน่งที่ฆ่าตัวตาย มากที่สุด คือ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ร้อยละ 78.1 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2557)

ส่วนสำหรับสาเหตุการฆ่าตัวตาย เกิดมาจาก เรื่องงาน ปัญหาสุขภาพ ปัญหาครอบครัว ปัญหา ส่วนตัว/หนี้สิน และพบว่าปัญหาเกี่ยวกับเรื่องงาน มีแนวโน้มที่สูงขึ้น (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2557) โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความเครียดจาก การปฏิบัติงานที่หนักกว่าอาชีพอื่น และการที่ ต้องเผชิญกับปัญหาเฉพาะหน้าบ่อยครั้ง (ปิยะ อุทัย, หน้า 1) สอดคล้องกับการให้ข้อมูลของ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่กล่าวว่า “ผมเคยคุยกับตำรวจบางนาย ทราบว่าเครียด เรื่องงานเนื่องจากเพ่งย้ำมา และไม่สามารถ ทำงานให้หน่วยงานใหม่ที่ย้ายมาได้ เพราะไม่มี ความถนัด” (พลตำรวจเอก สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง, หน้า 2)

ปัญหาการฆ่าตัวตายของตำรวจเป็นปัญหา ที่อยู่ในชั้นวิกฤตอดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว ได้กำหนด มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการฆ่าตัวตายของ ตำรวจ โดยให้ผู้บังคับบัญชาสำรวจข้อมูล

ผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อให้ทราบว่าใครมีความเสี่ยง มีพฤติกรรมที่ส่งผลให้เกิดความเครียดอย่างรุนแรง เช่น มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ปัญหาส่วนตัวและครอบครัว ปัญหาทางบุคลิก หรือสุขภาพจิต มีปัญหาสุขภาพ หรือเคยมีประวัติพยายามฆ่าตัวตาย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ดูแลผู้ได้บังคับบัญชาด้วยความเอาใจใส่ สร้างขวัญกำลังใจ เสริมสร้างทัศนคติพัฒนาจิตใจ ให้ความรู้เกี่ยวกับทักษะการจัดการชีวิต เปิดช่องทางให้คำปรึกษาและแนะนำสุขภาพจิต (ปิยะ อุทาโย, หน้า 1) พลตำรวจเอกสมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อีกท่าน ได้มีการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาข้าราชการตำรวจที่มีความเครียด และมีการจัดตั้งโทรศัพท์ให้คำปรึกษาหรือสายด่วนเบอร์ 1559 ซึ่งศูนย์ดังกล่าวได้เปิดให้บริการทุกวันอังคารและวันพฤหัสบดี มีนักจิตวิทยาประจำศูนย์ 1 คน ซึ่งส่วนใหญ่เรื่องที่มาปรึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอคำแนะนำและระบายความเครียด เช่น ปัญหาจากการทำงาน ไม่ก้าวหน้า ไม่เลื่อนขั้นจากชั้นประทวนเป็นสัญญาบัตร มีความเครียดจากการเปลี่ยนงานที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้น (อาชีพตำรวจ, 2557, หน้า 15)

■ แนวทางการปฏิรูป

ความเชื่อมั่นขององค์การตำรวจไทยในปัจจุบันถือว่าอยู่ในขั้นวิกฤต หากประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อผู้บังคับใช้กฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการเคารพกฎหมายและกติกาสังคมจนอาจนำไปสู่การแสวงหาวิธีการจัดการกับปัญหาด้วยตนเองที่ไม่ถูกต้องตาม

กฎหมายและศีลธรรม การแก้ไขปัญหาวิกฤตของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด้วยการปฏิรูปองค์การให้กลับคืนมาสู่สภาพปกติหรือดีขึ้นเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีแนวคิดในการพัฒนาระบบงานตำรวจโดยปรากฏหลักฐานอ้างอิงในสมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เหตุผลสำคัญของการมีแนวคิดที่จะพัฒนาระบบงานตำรวจเนื่องจากการกล่าวหาว่านักการเมืองบางกลุ่มใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือทางการเมือง (Political Tool) จนต่อมามีการพิจารณาและพัฒนาระบบงานตำรวจปรากฏขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจซึ่งมี พลตำรวจเอก วลีษฐ เดชกุญชร เป็นประธานกรรมการ มีนายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาและงานตำรวจเป็นกรรมการอีกหลายคน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านกรอบเวลาของการทำงาน จึงยังไม่ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมจนรัฐบาลหมดวาระ

ประเด็นการปฏิรูปมีการหยิบยกขึ้นมาศึกษาอีกครั้งในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แม้ข้อสรุปของการศึกษาได้ให้รัฐบาลพิจารณา แต่ก็ยังไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด (กฤษณพงศ์ พุดทะกุล, หน้า 21) จนมาถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการรัฐประหารรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งได้มีการบัญญัติเรื่องของการปฏิรูปไว้ 11 ด้าน หนึ่งในนั้นคือ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมจึงได้รับการปฏิรูปในครั้งนี้ด้วย รวมถึงการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาการปฏิรูปองค์อย่างจริงจัง สำหรับรายงานข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีการส่งรายงานฉบับดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2558 ซึ่งได้มีการศึกษา รวบรวมข้อมูล และจัดทำเป็นข้อเสนอต่อการปฏิรูปตำรวจในครั้งนี้ไว้หลายประเด็นด้วยกัน ผู้เขียนจึงขอเสนอข้อสรุปดังกล่าวมาเสนอในบทความนี้และอภิปรายเชิงวิพากษ์เพิ่มเติมในมุมมองของผู้เขียนไปพร้อมกันด้วย แต่ก่อนที่จะอธิบายรายละเอียดของประเด็นการปฏิรูปพันตำรวจเอก กฤษณพงศ์ พุตระกูล (หน้า 21) ได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญในการปฏิรูปให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ผู้นำทางการเมืองและรัฐบาล ต้องมีเจตนาอันแน่วแน่ในการปรับปรุงระบบงานตำรวจให้อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริง
- 2) ภาคประชาชน (Public) ประชาชนทุกภาคส่วนต้องสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานขององค์การตำรวจและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจการตำรวจ
- 3) ตำรวจ (Police) เจ้าหน้าที่ตำรวจเองต้องอยากที่จะเปลี่ยนแปลง ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์และสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปองค์การทั้งในด้านโครงสร้าง ระบบงาน อำนาจหน้าที่

และความรับผิดชอบต่าง ๆ สอดคล้องกับกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ที่กล่าวว่า “การวิจารณ์ในเรื่องความบกพร่องของตำรวจเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรตำรวจที่เคยปฏิบัติกันมานานประเทศนั้น ล้วนทำให้การปฏิรูปเกิดความล้มเหลว เพราะตำรวจจะฉวยกำลังต่อต้านทำให้การปฏิรูปเกิดขึ้นได้ยาก แต่การเปิดโอกาสให้ตำรวจมีส่วนร่วมในการคิด ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรของตนเองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในองค์กรตำรวจจะเป็นแนวทางที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด” (ปนัดดา ชำนาญสุข, หน้า 4)

คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาพปฏิรูปแห่งชาติ (2557) ได้มีข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติสรุปโดยย่อได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์การที่มีความสำคัญในการรักษาความสงบของบ้านเมือง ดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินให้กับประชาชน แต่มีปัญหาในหลาย ๆ มิติที่ทำให้การทำงานของตำรวจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน สมควรให้มีการปฏิรูปองค์การเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้กลับมา ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ นั้น การปฏิรูปกิจการตำรวจไม่มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทั้งระบบ เนื่องจากโครงสร้างปัจจุบันตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นโครงสร้างที่ดีเพียงพอสำหรับการดูแลประชาชนเพียงแต่ต้องมีการปฏิรูปการจัดระบบภายในจัดระบบโครงสร้างบางส่วนให้มีความเหมาะสมโดยในยุคที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามามีการบริหารราชการแผ่นดินได้มีกลไกที่เรียกว่าสภาพปฏิรูปแห่งชาติ

ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ หนึ่งในนั้นคือ การปฏิรูปกิจการตำรวจและได้มีการจัดทำแผน ปฏิรูปกิจการตำรวจขึ้น โดยมีเจตนาที่ต้องการ ให้มีการปฏิรูปโครงสร้างต่าง ๆ ของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติให้เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนได้นำ แผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มาใช้เป็นฐานในการนำเสนอข้อมูลและ พร้อมกับการวิพากษ์เพื่อช่วยเติมเต็มในการ ปฏิรูปกิจการตำรวจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดย สามารถจำแนกการปฏิรูปตามประเด็น ดังนี้

1. ความเป็นอิสระในการบริหารงานของ หน่วยงานตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง (การปรับโครงสร้างองค์กร) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) การปฏิรูปคณะกรรมการนโยบาย ตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประธานกรรมการ ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีแต่มีการลดสัดส่วน ของฝ่ายการเมืองลง และเพิ่มจำนวนผู้แทนจาก ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการยุติธรรม ความมั่นคง และจาก ภาคประชาชนมากขึ้น เช่น อัยการสูงสุด ผู้แทน สภานายความ ผู้ทรงคุณวุฒิจากวุฒิสภา ผู้แทนกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดย ยังคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนด นโยบายการบริหารงานตำรวจ และกำกับ ดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตาม นโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย เหมือนเดิมยกเว้น การแต่งตั้งผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(2) การปฏิรูปองค์ประกอบคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ในการบริหารงาน บุคคล มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการ

แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงไปถึงระดับ ผู้กำกับการ แต่ที่ผ่านมามีการถูกแทรกแซง ฝ่ายการเมือง เนื่องจากประธานคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจนั้น คือ นายกรัฐมนตรี และ กรรมการส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมือง จึงควร เปลี่ยนประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นอดีตข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าขึ้นไป โดยการ ลงคะแนนเสียงเลือกจากข้าราชการตำรวจ ระดับผู้กำกับการหรือเทียบเท่า

(3) การปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความ เป็นอิสระเป็นเอกภาพ ปราศจากการแทรกแซง จากฝ่ายเมือง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจเพิ่มเติมในการแต่งตั้งผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจากเดิมที่เป็นอำนาจของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช) ทำการพิจารณาคัดเลือกจากรองผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ แล้วให้ ข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับหรือเทียบเท่า ลงคะแนนเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้เหลือเพียงคนเดียว แล้วเสนอคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณานำรายชื่อ ขึ้นทูลเกล้าฯ

ทั้งสามข้อเสนอต่อการปฏิรูปที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ แก้ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรและการ บริหารจัดการ รวมถึงการบริหารงานบุคคลที่ ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในส่วนแรกของบทความ ในด้านการรวมศูนย์อำนาจและการป้องกัน การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองตามข้อเสนอ

ของสภาพิภูมิปูเขียนเห็นด้วยในทุกประเด็น แต่มีข้อเสนอแนะว่า คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาตินั้นควรมีบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ระดับนโยบายเข้าเป็นกรรมการ เช่น เลขาธิการศาลปกครอง เลขาธิการศาลยุติธรรม เพื่อให้นโยบายการบริหารงานยุติธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล หน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม) มีทิศทางการบริหารงาน การอำนวยความสะดวก และการประสานการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน เพราะนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อได้ออกมาแล้วย่อมมีผลกระทบและมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นด้วย ซึ่งจะเห็นว่าทุกครั้งที่มีการปฏิรูปตำรวจ เรื่องของการปรับโครงสร้างองค์กรจะต้องมีการดำเนินการแทบจะทุกครั้ง เนื่องจากโครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เพราะมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ขององค์กรด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556) เพราะฉะนั้นในการปฏิรูปตำรวจครั้งนี้จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรเป็นอันดับแรกก่อนที่จะปฏิรูปส่วนอื่น ๆ

2. การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (การปรับการบริหารงานบุคคล) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ให้พิจารณาจากการหลักความอาวุโสเป็นอันดับแรก ประกอบกับความรู้ ความสามารถ (2) มีการกำหนดระเบียบ

สำหรับการใช้พิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง (3) ยึดตำแหน่งที่ไม่จำเป็นและเพิ่มตำแหน่งที่มีความจำเป็นโดยวิเคราะห์จากปริมาณงานและคุณภาพของงาน (4) ปรับโครงสร้างอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายให้ผู้บัญชาการของแต่ละหน่วยมีอำนาจแต่งตั้งบุคลากรในสังกัดของตน (5) การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งในกองบัญชาการให้พิจารณาจากคุณสมบัติที่ครบถ้วนในกองบัญชาการนั้นก่อน

แนวทางการปฏิรูปดังกล่าวอยู่ในส่วนของการบริหารงานบุคคลที่เขียนไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย แต่สิ่งที่สำคัญของการบริหารงานบุคคลอีกเรื่องหนึ่งคือ ระบบสวัสดิการ ค่าตอบแทนที่ควรมีการพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนใหม่ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของการทำงาน บางตำแหน่งงานมีค่าตอบแทนไม่สมดุลกับการทำงาน สวัสดิการที่ได้รับได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นทั้งเรื่องของที่พักอาศัย ควรจัดสร้างที่พักอาศัยให้ข้าราชการตำรวจที่มีเงินเดือนน้อยหรือชั้นยศน้อยให้มีที่พักอาศัยเพียงพอ ไม่คับแคบอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วนสวัสดิการอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เช่น ปิน ซึ่งเป็นอุปกรณ์สำคัญในการระงับเหตุอาชญากรรม ควรมีการจัดสรรให้ และไม่ควรมีมาตรการลงโทษหากข้าราชการเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ มิฉะนั้นจะไม่มีตำรวจนายใดใช้ปืนของทางราชการ ด้านความก้าวหน้าในอาชีพควรปรับตามระดับของวุฒิการศึกษา หรือประสบการณ์การทำงาน เปิดให้มีการสอบแข่งขันภายในจำนวนที่มากขึ้น เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานและองค์กรจะได้ผู้ที่มีประสบการณ์ในงานตำรวจที่เคยปฏิบัติงานมาแล้ว ไม่ต้องมีการเรียนรู้การทำงานใหม่

3. การปฏิรูปงานสอบสวน ให้ดำเนินการดังนี้

ในการปฏิรูปงานสอบสวน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติได้มีข้อเสนอให้ดำเนินการ (1) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพงานสอบสวน ด้วยการพิจารณาจากคุณภาพของสำนวนการสอบสวนกับปริมาณคดีที่ได้รับ (2) แกไขคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งผู้กำกับสถานีตำรวจ ผู้บังคับการ และผู้บัญชาการหน่วยปฏิบัติที่มีอำนาจสอบสวน ต้องมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทั้งงานด้านการสอบสวนและสืบสวนป้องกันปราบปราม (3) การรับแจ้งความต้องรับแจ้งทุกคดี ผู้กำกับสถานีเป็นผู้บริหารคดี ส่วนหัวหน้าพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้สั่งคดี (4) กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าให้กับพนักงานสอบสวน สามารถเลื่อนระดับจนเทียบเท่าผู้บังคับการ (5) จัดให้มีชุดสืบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้ทราบตัวผู้กระทำความผิดและติดตามตัวผู้กระทำความผิด อันเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน

แนวทางดังกล่าวจะช่วยสร้างความเป็นอิสระในการทำงานให้พนักงานสอบสวนมากยิ่งขึ้น สร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน และส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนมีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการได้ แต่สิ่งที่ควรเพิ่มเติม คือ ยกเลิกตัวชี้วัดด้านปริมาณคดีว่าเป็นตัวชี้วัดการบริหารงานของผู้บริหารสถานีตำรวจ เพราะถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนทำหน้าที่สั่งคดี นอกจากนี้ควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนและผู้กำกับสถานีเป็นผู้บริหารคดีนั้น แม้ว่าอำนาจของผู้กำกับสถานีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสถานีจะยังมียุอาจบังคับจากหัวหน้าพนักงานสอบสวนแทน

บังคับจากพนักงานสอบสวน ตัวชี้วัดในการทำงานของสถานีตำรวจจึงควรเน้นที่การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่โดยดูว่าเมื่อมีคดีเกิดขึ้นสามารถดำเนินคดีได้มากน้อยเพียงใด ไม่ใช้การประเมินจากคดีที่มีการรับแจ้งความว่ามีมากน้อยเพียงใด สำหรับเรื่องของการมีชุดสืบสวนนั้น ช่วยให้นำข้อมูลไปประกอบการสอบสวนให้สำนวนมีคุณภาพมากขึ้น และลดภาระงานของพนักงานสอบสวนลง

4. การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการเพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ่ายโอนภารกิจการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการบังคับใช้กฎหมายในงานจราจรให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น เทศบาล (2) ถ่ายโอนภารกิจในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ (3) ถ่ายโอนภารกิจการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานท่องเที่ยวให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการ (4) ถ่ายโอนภารกิจการอำนวยความสะดวกและการบริหารการจราจรในพื้นที่ทางหลวงให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการ (5) ถ่ายโอนการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานรถไฟไปให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการ (6) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและการปราบปรามการกระทำความผิดและรักษาความสงบในเขตน่านน้ำไทย (ตำรวจน้ำ) ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการ

(7) ถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจคนเข้าเมือง ไปให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงต่างประเทศดำเนินการ (8) ถ่ายโอนภารกิจการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไปให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (9) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาหารและยาไปให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ (10) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไปให้สำนักงานผลิตภัณฑ์มาตรฐานอุตสาหกรรม (11) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยีไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการ

ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจเป็นเรื่องของโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการกิจที่ไม่ใช่ภารกิจของตำรวจจำนวนมาก ซึ่งการโอนภารกิจจะเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการให้เปลี่ยนไปจากเดิม ผู้เขียนมีทั้งเห็นด้วยและเห็นต่างในบางภารกิจและบางประเด็นต่อการถ่ายโอนภารกิจไปให้หน่วยงานที่มีลักษณะงานเฉพาะดำเนินการแทน โดยในหลักการตามข้อเสนอการปฏิรูปด้านการถ่ายโอนภารกิจได้เสนอว่าต้องไม่ก่อให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ถ่ายโอน และการถ่ายโอนนั้นต้องโอนทั้งอำนาจ บุคลากร และงบประมาณไปให้หน่วยงานที่ดำเนินการแทนด้วยการคุ้มครองความก้าวหน้าในวิชาชีพ (Career Path) ต้องไม่ต่ำกว่าที่ได้รับอยู่ และการถ่ายโอน

ภารกิจต้องมีความพร้อมเพราะเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคง

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สภาพปฏิรูปแห่งชาติก็ยังมีข้อห่วงใยหากการถ่ายโอนภารกิจไปในบางภารกิจหรือบางหน่วยงานยังไม่มีความพร้อมก็อาจมีผลกระทบต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติ ผู้เขียนเห็นว่าควรถ่ายโอนเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก และงานเกี่ยวกับการบริการไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนตำรวจเท่านั้น แต่งานด้านการปราบปราม งานด้านการสอบสวนควรให้คงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะงานตำรวจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นภารกิจหลักของตำรวจ ทั้งนี้ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่องความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า งานด้านการจราจรไม่เพียงแต่การอำนวยความสะดวกในการจราจรเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยขององค์พระมหากษัตริย์ และการอารักขาบุคคลสำคัญในเส้นทางจราจร อีกทั้งยังมีส่วนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ลดโอกาสการกระทำความผิด ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการปฏิบัติงานหน้าที่นี้มานานจนเกิดความชำนาญจึงไม่ควรอยู่ในข่ายพิจารณาการโอนภารกิจให้หน่วยงานอื่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

สำหรับงานทางหลวง กรมทางหลวงมีภารกิจ การบริการทางหลวง ตรวจจับตามพระราชบัญญัติ

ทางหลวง พ.ศ. 2535 แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน โดยการสอบสวนเป็นอำนาจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมทางหลวงไม่มีความพร้อมและไม่มีความหมายให้อำนาจไว้ หากมีการกระทำความผิดก็ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง แต่เส้นถนนทางหลวงเป็นเส้นทางหลักในการคมนาคมมีเครือข่ายทั่วประเทศ เส้นทางการเดินทางดังกล่าวเป็นช่องทางหนึ่งในการค้ายาเสพติด ขนของหนีภาษี หลบหนีเข้าเมือง จึงต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ ไม่สมควรโอนภารกิจดังกล่าวไป (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

สำหรับการโอนตำรวจรถไฟ เมื่อพิจารณาความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจและสอบสวนคดีอาญาที่เกิดบนขบวนรถไฟแล้วพบว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีความพร้อมด้านการโอนตำรวจตรวจคนเข้าเมือง แม้จะเป็นงานเกี่ยวกับการบริการซึ่งดูเหมือนว่าโอนภารกิจไปได้ แต่งานตรวจคนเข้าเมืองเกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อความมั่นคง การก่อความไม่สงบ การก่ออาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การหลบหนีเข้าเมือง การให้คงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงถือว่าก่อให้เกิดความคุ้มค่าในงานตำรวจและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติมากกว่า (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

ในส่วนของตำรวจป่าไม้พบว่า กรมป่าไม้ไม่มีความพร้อมและไม่มีความอำนาจในการสอบสวน สำหรับการถ่ายโอนภารกิจตำรวจท่องเที่ยว ไปให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่าไม่มีความพร้อมในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพราะด้วยภารกิจของกระทรวงฯ ไม่ได้ถูกออกแบบงานมาเพื่อ

การป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว แต่เป็นงานที่เน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวมากกว่า ในส่วนของตำรวจน้ำพบว่าการโอนภารกิจไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนไม่มีความพร้อมเช่นกัน การป้องกันภัยทางน้ำถือเป็น การป้องกันความมั่นคงของประเทศ ยังไม่นับรวมการกระทำความผิดทางน้ำอีกจำนวนมากที่ควรดำเนินการในรูปของการสนธิกำลังร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

นอกจากนี้ในการถ่ายโอนภารกิจตำรวจซึ่งหากถ่ายโอนภารกิจไปทั้งหมดไปให้หน่วยงานอื่น แม้จะกำหนดว่าให้ถ่ายโอนบุคลากรไปด้วย ความสมัครใจ สิ่งที่ตั้งเป็นคำถามคือ หากตำรวจส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่ไม่สมัครใจ การถ่ายโอนภารกิจจะกลายเป็นการเพิ่มภาระให้กับหน่วยงานที่ต้องดำเนินการหรือไม่ ซึ่งไม่เหมือนกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ที่เมื่อมีการตั้งขึ้นมาใหม่ได้เปิดรับตำรวจและบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ มีตำรวจส่วนหนึ่งโอนย้ายไปจนเหมือนกลายเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติสาขาสอง แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีเงินประจำตำแหน่งที่ให้เพิ่มเติมมากในระดับหนึ่ง จึงสร้างแรงจูงใจให้กับตำรวจที่ขอโอนย้ายไปอยู่ต่างจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ต้องรับการถ่ายโอนภารกิจตำรวจไปเพราะเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งไม่แตกต่างกัน อาจไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการขอโอนย้ายไปสังกัดองค์การใหม่ อีกทั้งวัฒนธรรมการทำงานของตำรวจมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมการทำงานของราชการพลเรือนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจที่ถ่ายโอนไปได้

5. แนวทางการปฏิรูปเรื่องอื่นๆ ได้แก่

(1) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ

ควรปรับปรุงให้คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) มีประชาชนเข้าร่วมอย่างแท้จริง โดยพิจารณาเป็นองค์การไม่ใช่จากตัวบุคคล ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีส่วนร่วมติดตามการบริหารและให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายงานตำรวจ สอดคล้องกับแนวคิดของ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550) คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ (2550) ซึ่งปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การของตำรวจที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในตอนต้นของบทความ

(2) การพัฒนาระบบนิติวิทยาศาสตร์

ระบบนิติวิทยาศาสตร์ เป็นงานที่ตำรวจใช้ในการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ พิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล ตรวจคราบเลือด ลายนิ้วมือ เป็นต้น จึงมีความสำคัญมากในการพิสูจน์หลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุด เพราะผลการพิสูจน์นั้นมีความเป็นวิทยาศาสตร์ โดยข้อเสนอแนะในการปฏิรูปเน้นไปที่ความก้าวหน้าในสายงานและความรู้ความชำนาญตำแหน่ง

ผู้เขียนคิดเห็นว่า ควรมีการเสนอให้มีการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับงานนิติวิทยาศาสตร์ขององค์การตำรวจ การปฏิรูปครั้งนี้จึงควรที่จะมีการทบทวนเรื่องของความรู้ขององค์การว่าเป็นอย่างไรมีเรื่องใดที่ต้องประสานขอความร่วมมือหรือแลกเปลี่ยนความรู้กับหน่วยงาน

อื่นๆ ที่มีลักษณะงานเหมือนกัน เช่น สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม โรงพยาบาลของรัฐและเอกชนที่มีแพทย์ทางด้านนิติเวช และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ของต่างประเทศ เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายความร่วมมือทั้งทางวิชาการและการปฏิบัติงานร่วมกัน

(3) การป้องกันการทุจริต

ข้อเสนอของการปฏิรูปจากสภาพปฏิรูปแห่งชาตินั้น จะเน้นไปที่การสร้างระบบการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อลดการทุจริต และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปลุกจิตสำนึกในเรื่องของการรักในอาชีพ องค์การ และอุดมคติตำรวจ ซึ่งการป้องกันการทุจริตและการป้องกันการกระทำที่ผิดจริยธรรมเรื่องอื่น ๆ ด้วย

ผู้เขียนคิดเห็นว่า ควรมีหลักการในการดำเนินการ จึงขออ้างอิงจากการวิจัยเรื่อง วิจัยการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการตำรวจเชิงพุทธบูรณาการ (ดวงเพชร สมศรี, หน้า 1) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาจริยธรรมตำรวจ ได้แก่ ใช้หลักอคติ 4 ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามารับราชการตำรวจ ส่วนด้านการลงโทษควรใช้หลักไตรสิกขา ผู้บังคับบัญชาควรนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เป็นแบบอย่างให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และนำหลักทศพิธราชธรรมมาใช้ในการปกครองและบริหารงานองค์การตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจระดับกองบัญชาการ จนถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และนำหลักธรรมมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การตำรวจในทุกระดับด้วย

(4) การพัฒนาระบบงบประมาณของตำรวจ

การบริหารงานองค์การตำรวจจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น งบประมาณ

มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะการจัดทำระบบงบประมาณใหม่ที่กระจายลงไปถึงระดับพื้นที่ (สถานีตำรวจ) การจัดสรรงบประมาณตามความเป็นจริง โดยเฉพาะงบประมาณด้านการป้องกันปราบปรามและงานสอบสวนซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ

(5) การจัดรูปแบบให้สำนักงานจเรตำรวจซึ่งหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้มีความเป็นอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควรปรับโครงสร้างอำนาจจเรตำรวจแห่งชาติ ให้มีอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ และให้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย บริหารงานบุคคลภายในสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติเอง และแก้ไขกฎหมายของจเรตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

(6) การสร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม

ให้มีการตรวจกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ โดยคณะกรรมการต้องมีความเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ เมื่อปี 2550 และสอดคล้องกับกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550) ที่ได้เสนอไว้แล้วเช่นกัน

■ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

นอกจากข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ

ในการปฏิรูปทั้ง 5 ประเด็นที่ผู้เขียนได้วิพากษ์ไปข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นน่าสนใจอื่น ๆ ที่ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องการปฏิรูป ได้แก่

1. การปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การของตำรวจมีผลต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติตนของตำรวจกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน รวมถึงการการปฏิบัติต่อสังคมและประชาชน ซึ่งควรให้นักวิชาการที่มียุทธศาสตร์ความรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การและการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาเข้าไปศึกษาเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาใหม่ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการแต่ผลลัพธ์ที่ได้จะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งเมื่อวัฒนธรรมองค์การมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมรูปแบบการทำงานก็จะเปลี่ยนไปด้วย ส่งผลให้สังคม ประชาชน และประเทศชาติจะได้รับประโยชน์ตามมาเป็นลำดับ

2. การปฏิรูปค่านิยมของสังคม

สังคมไทยมีค่านิยมที่ยึดถือผู้มีอำนาจจากการปลุกฝังรุ่นสู่รุ่น โดยหวังประโยชน์ตอบแทนหรือพึงพาในเวลาที่ต้องการความช่วยเหลือที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อปรับเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติในการยึดติดกับผู้มีอำนาจ การปลุกฝังค่านิยมของสังคมใหม่ควรดำเนินการกระตุ้นผ่านทางสื่อต่างๆ เพราะสื่อมีอิทธิพลต่อประชาชนและสังคมในด้านความคิดและความเชื่อเป็นอย่างมาก จึงควรเน้นการนำเสนอเพื่อสร้างค่านิยมที่เหมาะสม รู้จักคุณค่าของตนเอง ต่อต้านไม่ยอมรับและไม่ยกย่องผู้มีอำนาจที่ประพฤติมิชอบ ทำผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรมและจรรยาบรรณ

3. การปฏิรูปด้านพฤติกรรมระดับปัจเจกบุคคล

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีมาตรการในการจูงใจทางบวกให้กับตำรวจที่ประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีด้วยการให้รางวัล ประกาศเกียรติคุณ พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง รวมถึงมีมาตรการลงโทษที่เด็ดขาดกับตำรวจที่กระทำความผิดกฎหมายและจรรยาบรรณเพื่อไม่ให้เป็นแบบอย่างกับตำรวจนายอื่น ไม่ควรมีการช่วยเหลือหรือปกป้องความจริงหรือปกป้องตำรวจผู้กระทำความผิดโดยกลัวว่าจะทำให้ภาพลักษณ์องค์การเสียหาย

4. การปฏิรูปเพื่อลดการฆ่าตัวตายของตำรวจ

จากการศึกษาวิจัยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2557) พบว่า สาเหตุการฆ่าตัวตายของตำรวจมีหลายสาเหตุ เช่น ความเครียด เรื่องงาน ปัญหาสุขภาพ ปัญหาครอบครัว ปัญหาหนี้สิน ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรมีการเฝ้าระวังปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นแก่ข้าราชการตำรวจ เพราะตำรวจที่ฆ่าตัวตายส่วนมากจะมีภาวะซึมเศร้า เก็บตัว วิตกกังวลง่าย ต้มสุรา และมีความเครียดสะสม ผู้บังคับบัญชาจึงควรสอดส่องดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ไม่ปล่อยปะละเลยเพื่อคอยให้คำปรึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหากที่เกิดขึ้น แม้จะมีการตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญด้านจิตแพทย์ แต่ก็ควรมีการประเมินการให้บริการและผลการให้บริการเป็นระยะว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมรูปแบบของการให้คำปรึกษาหรือการให้บริการของศูนย์ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร รวมในหน่วยงาน

ตำรวจควรมีการประเมินความเครียดผู้ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเพื่อหาความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้ควรเป็นมาตรการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจังเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของตำรวจในด้านต่าง ๆ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เช่น พิจารณางานที่มอบหมายว่ามีปริมาณที่มากเกินไปหรือไม่ แก้ไขวัฒนธรรมองค์การที่ต้องดูแลเจ้านาย หรือการสั่งงานให้ปฏิบัติโดยไม่มียกประมาณ ทำให้ต้องใช้เงินส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อการเลี้ยงดูครอบครัวเพราะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย การขอยกย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อประหยัดค่าครองชีพแต่ไม่ได้รับการพิจารณา ปัญหาสุขภาพที่ไม่ได้รับการดูแล เช่น การสูดดมควันพิษของตำรวจจราจร การทำงานในพื้นที่เสี่ยงอันตราย โดยไม่ได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์ป้องกัน ซึ่งทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้และหาทางแก้ไขอย่างยั่งยืนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการตำรวจให้ดียิ่งขึ้น เมื่อความทุกข์ทุเลาลงก็จะส่งผลให้อัตราการฆ่าตัวตายลดลงได้

สรุป

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ได้มีกลไกสภาพัฒนาการเพิกถอนอำนาจในการปฏิรูปงานด้านต่าง ๆ หนึ่งในนั้นคือ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และงานส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมก็คือ กิจการตำรวจ ซึ่งได้มีการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจขึ้น โดยปัญหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พบว่า ประกอบไปด้วย โครงสร้างองค์การ/การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล วัฒนธรรมองค์การ ความไม่เป็นอิสระของงานสอบสวน คำนิยมของสังคม พฤติกรรมปัจเจกบุคคล และปัญหาการฆ่าตัวตายของเจ้าหน้าที่ตำรวจสำหรับแนวทางในการปฏิรูปต้องแก้ไข ประกอบไปด้วย การสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานของหน่วยงานตำรวจให้ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การหรือการบริหารจัดการโดยจะเห็นว่า ทุกครั้งที่มีการปฏิรูปตำรวจ เรื่องของการปรับโครงสร้างองค์การจะต้องมีการดำเนินการแทบทจะทุกครั้ง ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างมากที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก ซึ่งประเด็นอื่นๆ ก็จะอยู่ในเรื่องของโครงสร้างองค์การแต่จะเป็นส่วนย่อยๆ ที่จะต้องดำเนินการด้วยเช่นกัน ได้แก่ การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจหรือการบริหารงานบุคคล การปฏิรูปงานสอบสวน การถ่ายโอนภารกิจ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การพัฒนาระบบนิติวิทยาศาสตร์ การป้องกันการทุจริต การพัฒนาระบบงบประมาณใหม่ การจัดรูปแบบจเรตำรวจใหม่ การสร้างกลไกการตรวจสอบ การแก้ไขปัญหาวัฒนธรรมองค์การ รวมไปถึงการปฏิรูปค่านิยมของสังคม การแก้ไขปัญหาด้านพฤติกรรมระดับปัจเจกบุคคลของตำรวจ และการลดการฆ่าตัวตายของตำรวจ ซึ่งหากดำเนินการปฏิรูปอย่างเป็นระบบเชื่อได้ว่าปัญหาต่างๆ ขององค์การตำรวจไทยหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้รับการแก้ไขปัญหาคือดีขึ้น ทำให้กลับมาเป็นองค์การที่เป็นที่พึ่งของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

■ บรรณานุกรม

- เกษณพงศ์ พุตระกูล. (2557, กรกฎาคม 9). ปฏิรูปตำรวจสังคมไทยจะได้อะไร (1). **มติชน**, หน้า 21.
- _____ (2557, กรกฎาคม 10). ปฏิรูปตำรวจสังคมไทยจะได้อะไร (จบ). **มติชน**, หน้า 21.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). **ปฏิรูปตำรวจโปรดพิงอีกครั้ง เจาะลึกข้อเท็จจริงการปรับโครงสร้างตำรวจ**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____ (2550). **เปิดประเด็นปฏิรูปตำรวจ 10 ประเด็นพัฒนาระบบงานตำรวจและร่างกฎหมายที่ผ่านคณะรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์. (2552). **มาตรการการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขตกรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจโดยมิชอบ**. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ไกรสุข ลินสุข. (2557, มีนาคม 18). **กระจายอำนาจตำรวจลงท้องถิ่น**. **โพสต์ทูเดย์**, หน้า 4.
- คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจสภาพัฒนาการแห่งชาติ. (2558). **เอกสารวาระที่ 6 การปฏิรูปกิจการตำรวจ**. สำนักวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). **รายงานการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เปิดเวทีปรับโครงสร้างตำรวจเพื่อประชาชน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พุทธศาสนาแห่งชาติ.

- คมสัน โพธิ์คง. (2557, มีนาคม 18). กระจายอำนาจ ตร. ลงท้องถื่น. **โพสต์ทูเดย์**, หน้า 4.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2551). **ความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.
- ดวงเพชร สมศรี. (2557, สิงหาคม 11). ปฏิรูปตำรวจไทย พุทธบูรณาการ งานวิจัย มจร. นาคิด?. **เดลินิวส์**, หน้า 1.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: บริษัท แชน โพธิ์พรินต์ติ้ง จำกัด.
- นิติ เอื้อยวศรีวงศ์. (2556, กุมภาพันธ์ 18). เกณฑ์ตำรวจ. **มติชน**, หน้า 6.
- นิภาพร คำอ้น. (2557, ตุลาคม 10-16). สถิติตำรวจฆ่าตัวตายพุ่ง สมัยศึ่มผู้กำกับรับผิดชอบ เปิดศูนย์ปรึกษาตำรวจเครียด. **มติชนสุดสัปดาห์**, หน้า 107.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2557, มีนาคม 4). นักวิชาการแนะโมเดลโพลิสญี่ปุ่นต้นแบบปรับโครงสร้างตำรวจไทย. **เดลินิวส์**, หน้า 2.
- ปนัดดา ชำนาญสุข. (2557, กุมภาพันธ์ 5). ตำรวจของนายกรัฐมนตรี. **คมชัดลึก**, หน้า 4.
- _____. (2557, กุมภาพันธ์ 19). ปฏิรูปตำรวจ (อีกแล้วหรือนี่). **คมชัดลึก**, หน้า 4.
- _____. (2557, มีนาคม 5). แพะกับภาพลักษณ์ของตำรวจ. **คมชัดลึก**, หน้า 4.
- ปิยะ อุทาโยไทย. (2556, ตุลาคม 17). อดุลย์ ลี้แก่ลูกน้อง สถิติตำรวจฆ่าตัวตายรอบปี 31 รายแล้วสูงกว่าที่ผ่านมา ลี้วิเคราะห์หาสาเหตุและแนวทางแก้ไข. **ไทยโพสต์**, หน้า 1.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2546). **การบริหารงานตำรวจ**. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จำกัด.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (2558, มกราคม 14). สนช. เปิดเวทีถกปฏิรูปสีกากี. **สยามรัฐ**, หน้า 2.
- พรณชญา ศิริวรรณบุศย์ และคณะ. (2558). **เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพเป็นมืออาชีพได้อย่างไร**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเอเชีย
- พิทยา บวรวัฒนา. (2556). **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วสิษฐ เดชกุญชร. (2550). **ปฏิรูปตำรวจ ผันหรือเป็นจริง**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2556, ธันวาคม 24). ปฏิรูปตำรวจ. **มติชน**, หน้า 6.
- _____. (2557, เมษายน 22). ปฏิรูปตำรวจ ปัญหาโลกแตก (2). **มติชน**, หน้า 20.
- _____. (2557, เมษายน 29). ปฏิรูปตำรวจ ปัญหาโลกแตก (3). **มติชน**, หน้า 20.
- วิรัตน์ ศิริสวัสดิบุตร. (2557, ตุลาคม 17). วิฤติตำรวจ. **ไทยโพสต์**, หน้า 4.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด. (2554). **รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2557). **การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “การปฏิรูปองค์กรตำรวจ”**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมณ์ พรหมรส. (2552). **Road Map การพัฒนาตำรวจไทยให้เป็นที่ยอมรับศรัทธา เชื่อมั่นจากประชาชนและสังคม**. งานเอกสารวิชาการ

- ส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง. (2557, ตุลาคม 12). ตะลึงสถิติตำรวจฆ่าตัวตาย สมยศผุดโครงการเปิดศูนย์ให้คำปรึกษาสายด่วน 1559 แก่คิดสั้น. **ข่าวสด**, หน้า 2.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2557). **กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2557**. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2557). **รายงานวิจัยเรื่องการศึกษาสาเหตุการตายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ**. กองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2557). **กรอบความเห็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม**. คณะทำงานเพื่อเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขแก่คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- สำนักวิชาการและกฎหมาย. (2557). **เอกสารสาระโดยสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม**. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรรถ เพชรอินทร. (2542). **ตำรวจกับการเมืองไทย**. นครปฐม: โรงเรียนนายร้อยตำรวจ.
- อาชีพตำรวจเสี่ยงฆ่าตัวตาย. (2557, กรกฎาคม 30). **ข่าวสด**, หน้า 15.
- Reiner, R. (1985). **The politics of the police**. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Thibault, A., Lynch, L., & McBride, R. B. (2007). **Proactive police management** (7 ed.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.
- <http://www.boardofroyalthaipolice.go.th/> สืบค้นวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2559





การนำนโยบายและมาตรการ ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ในการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ของคดียาเสพติดมาใช้ในประเทศไทย Implementing of Alternative Justices Measurements and Policies in Decriminalization of Drug in Thailand

กรกช ชีระปัญญา*

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ เพราะยาเสพติด นอกจาก บั่นทอนสุขภาพของผู้เสพแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อปัจจัยการผลิต ในด้านทรัพยากรมนุษย์ กำลังเงิน เป็นจำนวนมาก ปัจจุบัน “ปัญหายาเสพติด” จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสียหายและทวีความรุนแรงต่อ ประชาคมโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทย มีจำนวนคดียาเสพติด ในกระบวนการยุติธรรมเป็นอันดับหนึ่งทำให้มีจำนวนผู้ต้องขังคดียาเสพติด ในเรือนจำมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ รัฐต้องเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อบริหารจัดการและควบคุมผู้ต้องขัง เหล่านี้ นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อส่งคืนผู้ต้องโทษกลับคืนสู่ สังคมกลับไม่ได้ผลที่น่าพอใจ เนื่องจากผู้ต้องขังที่พ้นโทษยังคงหันมาประกอบ คดียาเสพติด และถูกดำเนินคดีซ้ำอีก ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับ นโยบายและมาตรการยุติธรรมทางเลือกในการลดทอนความเป็น อาชญากรรมคดียาเสพติดในประเทศไทยมาใช้ในการแก้ไขปัญหา คดี ยาเสพติดในรูปแบบคู่ขนาน (peers to peers) กับกระบวนการยุติธรรมหลัก โดยอาศัยแนวความคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด (Decriminalization)

* นิสิตปริญญาเอก สาขาอาญาวิทยาและงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

■ บทนำ

ประเทศไทยได้ประสบปัญหาจำนวนคดียาเสพติดที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้มีจำนวนคดียาเสพติดที่เพิ่มมากขึ้นในระบบการยุติธรรมหลัก และจำนวนผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังในเรือนจำจนล้นคุก รัฐบาลจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดนโยบายต่าง ๆ ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในรูปแบบนโยบาย กฎหมาย หรือกระบวนการวิธีการต่าง ๆ เพื่อลดจำนวนคดียาเสพติด และผู้ต้องขังให้น้อยลง รวมถึงการฟื้นฟู แก้ไข และเยียวยา ผู้ต้องขังที่เป็นทั้งผู้เสพและค้ายาเสพติดไม่ให้กลับมาประกอบอาชญากรรมคดียาเสพติดซ้ำอีก ซึ่งจำนวนคดียาเสพติดที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่เป็นทั้งผู้เสพ และผู้ค้าจากสถานการณ์การกระทำผิดในคดียาเสพติดของเด็กและเยาวชน เมื่อพิจารณาจากจำนวนคดีที่เด็กและเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดในฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตั้งแต่ปี 2543-2552 (*ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2548*) พบว่าจำนวนคดียาเสพติดมีจำนวนลดลง ในปี 2546 เนื่องจากการได้มีการประกาศใช้ **พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545** เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้เสพยาเสพติด โดยถือว่าผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วย มิใช่อาชญากรปกติ การฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดจึงสมควรกระทำให้กว้างขวาง ประกอบกับผู้เสพยาเสพติดจำนวนหนึ่งถูกบังคับให้เป็นผู้จำหน่ายยาเสพติดเพื่อแลกกับการได้ยาเสพติดไปเสพด้วยพระราชบัญญัติ ดังกล่าว จึงได้ขยายขอบเขตของการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ให้ครอบคลุมถึงผู้เสพและมีไว้ในครอบครองผู้เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายและผู้เสพยาเสพติดจำนวนเล็กน้อย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ว่า *ผู้ใดต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด เสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพและจำหน่ายยาเสพติดตามลักษณะชนิด ประเภท และปริมาณที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้าไม่ปรากฏว่าต้องหาหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกหรืออยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตาม คำพิพากษาของศาล ให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหานั้นมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือ การติดยาเสพติด สำหรับกรณีที่ผู้ต้องหาไม่อายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ให้พนักงานสอบสวนนำตัวส่งศาลเพื่อมีคำสั่งให้ตรวจพิสูจน์ภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งผลจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้ผู้ที่ต้องหาว่ากระทำความผิดในคดียาเสพติดที่อยู่ในเงื่อนไขต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพตามพระราชบัญญัตินี้*

จะเห็นได้ว่า นโยบายรัฐบาลที่ได้ออกพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้เสพยาเสพติด โดยถือว่าผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วย มิใช่อาชญากรปกติและฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด ที่ออกมานั้นเพื่อฟื้นฟูผู้เสพ/ผู้ค้ายาเสพติดที่อยู่ในเงื่อนไข ได้รับการบำบัดแก้ไข โดยไม่ต้องส่งไปดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมหลัก โดยเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม

สำหรับแก้ไขปัญหายาเสพติดลักษณะของสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การขนส่ง การจำหน่าย และการเสพ มีความแตกต่างกันออกไป แต่โดยส่วนใหญ่แนวคิดที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยึดถือมาใช้เป็นมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดมี 3 แนวคิด ดังนี้

1. **แนวคิดสังคมปลอดยาเสพติด (Zero tolerance/prohibition/criminalization)** มองว่ายาเสพติดเป็นสิ่งผิดกฎหมายต้องกวาดล้างให้หมดไปจากสังคม ไม่ยอมรับให้มีการผลิต การค้า และการเสพ โดยมีมาตรการในการปราบปรามยาเสพติดอย่างรุนแรงและเข้มงวด เช่น การประกาศสงครามกับยาเสพติด ต้องนำผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2. **แนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด (Decriminalization)** มองว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในคดีที่ไม่ร้ายแรงไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ยังคงต้องรับโทษตามมาตรการทางเลือกอื่น ๆ เช่น การลงโทษทางปกครอง ซึ่งมีมาตรการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

3. **แนวคิดการทำให้ไม่ผิดกฎหมาย (legalization)** มองว่าการกระทำบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดบางชนิดถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การบริหารบางอย่าง เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์อนุญาตให้ซื้อกัญชาในร้านกาแฟ (coffee shop) เพื่อเสพส่วนตัวในปริมาณไม่เกิน 30 กรัม ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดโดยถือว่าการกระทำนั้นไม่ผิดกฎหมาย

แนวคิดหนึ่ง ที่นานาประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศยุโรป อเมริกาเหนือ และลาตินอเมริกาให้ความสนใจนำมาใช้เพื่อเป็นนโยบายหรือเป็นมาตรการทางเลือกในการแก้ไขปัญหายาเสพติด คือ การลดทอนความเป็นอาชญากรรม ดังนั้นบทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอถึงองค์ความรู้เรื่องการนำนโยบายและกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย โดยนำแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) มาใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

1. องค์ความรู้เรื่องกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการลดทอนความเป็นอาชญากรรม

ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดที่จะนำนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) มาใช้ในการแก้ปัญหาคดียาเสพติด โดยมองว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในคดีที่ไม่รุนแรงไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ยังคงต้องรับโทษตามมาตรการทางเลือกอื่น ๆ เช่น การลงโทษทางปกครอง ซึ่งมีมาตรการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมหลัก โดยเป็นแนวคิดหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Justices) โดยมีผู้ให้คำจำกัดความ ดังนี้

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์¹ ให้ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายถึง

¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2545) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ด้วยใช้วิธีการไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมยอมความ หรือระบบอนุญาโตตุลาการนอกศาล

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ² ได้ให้ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไว้ในรายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทยว่า “หมายถึง แนวคิดและวิธีดำเนินการใด ๆ ต่อคู่กรณีในคดีแพ่งหรือผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมโดยลดการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งในคดีแพ่ง ได้แก่การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการไกล่เกลี่ยคดีในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ส่วนในคดีอาญา ได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการสืบสวน สอบสวนจับกุม ฟ้องร้องดำเนินคดี และการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดในคดีอาญาออกจากสถานควบคุม นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงวิธีการทางเลือกที่ดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของคดีปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี ช่วยบรรเทาปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผู้กระทำผิด และแสวงหาความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และ

บุคคลอื่น ๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม ทั้งนี้ มาตราการและวิธีดำเนินการทางเลือกดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีหน่วยงานของรัฐรองรับการดำเนินงาน”

ความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดีอาญาเสพติด

ก่อนที่จะทราบถึงแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดีอาญาเสพติดต้องทำความเข้าใจในความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรม เนื่องจากสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในหลาย ๆ เรื่องโดยมีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

United Nations office on Drug and Crime–UNODC³ กล่าวว่า การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเพื่อให้การกระทำบางอย่างที่เป็นอาชญากรรมถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีความผิดทางอาญา

Greenwald⁴ ให้ความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) หมายถึง การถอดถอนความผิดออกจากการกระทำที่ละเมิดกฎหมายอาญาและไม่ต้องถูกดำเนินคดีโดยกระบวนการยุติธรรมแต่ยังคงต้องรับการลงโทษทางบริหาร เช่น การเข้ารับการบำบัด หรือการเสียค่าปรับ เป็นต้น

Wikipedia⁵ กล่าวว่า การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) หมายถึง การถอดถอนการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง

² จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ รายงานวิจัยการพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย กรุงเทพมหานคร สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม 2553 หน้า 19

³ United Nations Office on Drugs and Crime. Handbook of basic principles promising practices on Alternative to Imprisonment. 2007. P. 13.

⁴ Glenn Greenwald. Drug Decriminalization in Portugal: lesson for creating fair and successful drug policies. 2009. P. 2

⁵ Wikipedia. Decriminalization. Web. <http://en.wikipedia.org/wiki/Decriminalization> 9 October 2011.

ออกจากความผิดทางอาญา โดยใช้มาตรการอื่นลงโทษแทน เช่น การปรับ โดยการลดทอนความเป็นอาชญากรรมมีผลต่อการเปลี่ยนมุมมองของสังคมและศีลธรรม โดยสังคมนั้นอาจมองว่าการกระทำผิดบางอย่างอาจไม่ร้ายแรงจนถึงขั้นต้องได้รับการลงโทษทางอาญา แต่บางกรณีอาจจะต้องบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยทั่วไปแล้ว การลดทอนความเป็นอาชญากรรมส่วนใหญ่จะถูกนำมาใช้ในคดีที่มีความผิดไม่ร้ายแรง ยกตัวอย่างเช่น การทำแท้ง การเสพยาเสพติด หรือการครอบครอง ยาเสพติดเพื่อใช้เสพส่วนตัว หรือเพื่อความบันเทิง การช่วยให้เสียชีวิตเร็วขึ้น เนื่องมาจากปัญหาสุขภาพที่รุ่มร่าม เป็นต้น

เมื่อนำแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมใช้กับคดียาเสพติดได้มีผู้ให้นิยามความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดไว้หลายท่านดังนี้

Favpel, Horowitz and Weaver⁶ ให้ความหมาย การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด ว่าหมายถึง นโยบายที่ยกเลิกบทลงโทษทางอาญาจากการกระทำผิดบางอย่าง เช่น กรณีของยาเสพติดจะลดทอนความเป็นอาชญากรรมในกรณีที่ครอบครองยาเสพติดไว้ในปริมาณที่เล็กน้อยโดยไม่ต้องรับโทษทางอาญาหากแต่ยังต้องรับโทษทางปกครองอยู่

กอบกุล จันทวโร⁷ นิยามการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด หมายถึง การลดทอนหรือยกเลิกการใช้ยาเสพติดจากการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาที่

มีโทษจำคุกและโทษปรับ ให้มีผลอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ไม่เป็นความผิดทางอาญาหรือเป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษเล็กน้อย เช่น เฉพาะโทษปรับ

จากความหมายข้างต้นสามารถประมวลความหมายได้ว่า “การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด” หมายถึง การลดทอนหรือถอดถอนการกระทำที่ถือว่าผิดกฎหมายยาเสพติด โดยเฉพาะในกรณีของผู้เสพ/ติดยาเสพติด ที่ครอบครองยาเสพติดในปริมาณเล็กน้อยเพื่อเสพส่วนตัว โดยได้รับโทษทางอาญาน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษทางอาญาด้วยการใช้มาตรการทางเลือกเพื่อหันเหผู้เสพ/ติดยาเสพติดออกจากกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก

วัตถุประสงค์ของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด

การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้⁸

1) เพื่อปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติด จาก “อาชญากร” มาเป็น “ผู้ป่วย” การเสพยาเสพติดถือว่าการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (mala prohibita) เนื่องจากบางสังคมยอมรับในการเสพยาเสพติดสามารถทำได้ภายใต้การรับรองของกฎหมาย แต่ในบางสังคมการเสพยาเสพติดกลับเป็นพฤติกรรมที่ละเมิดกฎหมายตามที่รัฐและสังคมกำหนดขึ้น โดยการเสพยาเสพติดจัดว่า

⁶ Charles E. Favpel, Alan M. Horowitz and Greg S. Weaver. *The Sociology of American drug use*. 2004. P. 361

⁷ กอบกุล จันทวโร. แนวทางการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) และลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization). เว็บไซต์: http://www.Nsacmu.com/download/2554/01_2554.pdf. 11 มกราคม 2555.

⁸ จุฑามาศ พุทธิวิญญู. มาตรการทางกฎหมายในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมทางคดียาเสพติดของประเทศไทย. 2553. หน้า 32-34

เป็นอาชญากรรมต่อมาตรฐานทางศีลธรรม (crimes against the moral order) ถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดบรรทัดฐานอันดีงามของสังคม ล้นคลอนมาตรฐานทางศีลธรรม รัฐจึงอ้างสิทธิออกกฎหมายมากำกับว่าการเสพยาเสพติดเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาศีลธรรม อันดีงามของประชาชน อีกทั้งการเสพยาเสพติดจัดว่าเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย (victimless crime) เนื่องจากผู้เสพ/ติดยาเสพติดสมัครใจที่จะกระทำผิดทั้งที่รู้ว่าการเสพยาเสพติดเป็นการกระทำผิดกฎหมาย และส่งผลเสียต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจแต่ก็ยังเลือกปฏิบัติ ผู้เสพ/ติดยาเสพติดจึงต้องรับผิดชอบผลจากการกระทำของตนเอง

กล่าวคือ ผลจากการตรากฎหมายไว้ว่า ยาเสพติดเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายผู้ใดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดต้องถูกลงโทษทางอาญา ส่งผลให้ประชาชนและสังคมส่วนใหญ่เกิดมุมมองทางลบต่อสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดว่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี ต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย และการลงโทษตามกฎหมายนั้นเท่ากับถูกตีตราจากสังคมไปโดยปริยาย ส่งผลให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่เป็นคนป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาจึงถูกเหมารวมว่าเป็นอาชญากร เฉกเช่นเดียวกับผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้นำเข้า-ส่งออกที่ต้องรับโทษตามกฎหมาย ถูกกีดกันออกจากสังคม ดังนั้นการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจึงมีส่วนอย่างมากในการปรับเปลี่ยนมุมมองของผู้เสพ/ติดยาเสพติด และสังคมที่เปิดโอกาสให้กลุ่มคนเหล่านั้นได้รับการบำบัดรักษาให้หายขาดจากอาการติดยาเสพติดด้วยการรักษาที่ถูกต้องและ

เหมาะสม

2) เพื่อลดอันตรายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการใช้ยาเสพติด การเสพยาเสพติดประเภทต่างๆ ล้วนมีผลร้ายและบั่นทอนสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยโรคต่างๆ ที่จะตามมานั้นอาจถึงขั้นเสียชีวิต การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจึงถือว่าเป็นการส่งเสริมให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษาด้วยความสมัครใจมากขึ้น และหากใช้ควบคู่กับมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction) คือ การให้ความรู้ในเรื่องการใช้ยาเสพติดอย่างถูกวิธี เพื่อป้องกันการติดเชื้อจากการเสพยาเสพติดจะทำให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกับผู้เสพที่พร้อมกลับใจเลิกยาเสพติดได้อย่างปกติ

3) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบำบัดโดยสมัครใจ การบำบัดรักษาผู้เสพ/ติดยาเสพติดจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความสมัครใจของผู้เสพ/ติดยาเสพติดในการเข้ารับการบำบัด กล่าวคือ หากผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดด้วยความสมัครใจโดยส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการบำบัดเป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดจะสามารถลด ละ เลิกจากการเสพยาเสพติดได้ง่าย โอกาสหวนกลับไปเสพอีกจึงมีน้อยกว่าผู้ที่ถูกบังคับบำบัด ฉะนั้นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดด้วยความสมัครใจจึงจำเป็นต้องมีนโยบายหรือมาตรการทางเลือกมารองรับกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสังคมมิได้ต้องการตราหน้า หรือทอดทิ้งตนเองโดยการผลักดันเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หากกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดเกิดความมั่นใจ

และเชื่อมั่นแล้วจะกล้าแสดงตัวเข้ารับการรักษาบำบัดที่เกิดมาจากความสมัครใจของตน ซึ่งการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดเหล่านั้น

4) เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน ยุติธรรมทางอาญาด้านคดียาเสพติด จากสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศไทย มีจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์เกินกว่าครึ่งที่กระทำความผิดคดีพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตจำหน่าย นำเข้า-ส่งออก ครอบครองและเสพส่วนใหญ่ล้วนเป็นคดีเสพ และครอบครอง ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ป่วยที่จำเป็นต้องเข้ารับการรักษา ปรึกษา มากกว่าถูกกักตัว อยู่ในเรือนจำ กล่าวคือ การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจะมีประโยชน์อย่างมาก ในกรณีการดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดบางรายที่มีพฤติกรรมที่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ โดยไม่ต้องถูกจำคุกให้สิ้นเปลืองงบประมาณ หากสามารถกันกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดออกไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ งบประมาณและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาดำเนินการต่อกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดภายในเรือนจำจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการจับกุมผู้ผลิต ผู้ค้ารายใหญ่ที่เป็นอาชญากรสำคัญมาลงโทษ

แนวคิดที่มีความสัมพันธ์กับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด

การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดนั้น มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับแนวคิดในการแก้ไขปัญหายาเสพติดดังต่อไปนี้

1) แนวคิดการทำให้ถูกกฎหมาย (legalization)⁹ หมายถึง การทำให้การกระทำผิดในคดียาเสพติดไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจำหน่าย การครอบครอง หรือการเสพ กลายเป็นการกระทำที่ไม่ละเมิดกฎหมาย

2) แนวคิดการลดการลงโทษจำคุก (depenalization)¹⁰ หมายถึง การลงโทษทางอาญาที่กีดกันการลงโทษจำคุก กล่าวคือ ผู้เสพ/ติดยาเสพติดยังคงมีความผิดตามกฎหมายอาญา แต่ไม่ต้องรับโทษจำคุก โดยนำวิธีการลงโทษแบบอื่นมาใช้แทน เช่น การปรับ การลงบันทึกประจำวันของตำรวจ หรือการคุมประพฤติ

3) แนวคิดการหันเหคดี (diversion)¹¹ หมายถึง การหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในขั้นตอนก่อนการจับกุม ขั้นตอนระหว่างพิจารณาคดี และขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี

4) แนวคิดการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction)¹² หมายถึง นโยบายมาตรการ หรือโครงการที่มีเป้าหมายในการลด

⁹ Glenn Greenwald, loc.cit.

¹⁰ Ibid.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. สรุปผลการประชุมทางวิชาการเพื่อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการแก้ไขปัญหายาเสพติด: การจำแนกประเภทคดี การลดจำนวนคดี และขั้นตอนในการดำเนินคดี. เว็บ. <http://nctc.oncb.go.th/new/index>. 25 ตุลาคม 2554.

¹² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. ความแตกต่างระหว่าง Legalization กับ Decriminalization. http://nctc.oncb.go.th/new/index.php?option=com_content&view=article&id=287:2009-10-12. 20 ตุลาคม 2554

ผลเสียต่อสุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากการใช้ยาเสพติด โดยเน้นการให้บริการสาธารณสุข ลดผลกระทบทางลบที่จะเกิดจากการใช้ยาเสพติด และป้องกันอันตรายให้แก่ผู้ใช้ยาเสพติด

กล่าวโดยสรุป การกระทำที่เกี่ยวกับยาเสพติดเป็นอาชญากรรมที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (mala prohibita) แต่ไม่ได้เป็นอาชญากรรมในตัวเอง (mala in se) การกระทำความผิดอันเกี่ยวข้องกับยาเสพติดต้องถูกดำเนินคดีและรับโทษทางอาญา แต่สำหรับกรณีครอบครองยาเสพติดในปริมาณเล็กน้อยเพื่อเสพส่วนตัวถือว่าเป็นความผิดแต่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา อาจใช้การลดการลงโทษจำคุก (depinalization) หรือการหันเหคดี (diversion) เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม หรือมีมาตรการการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction) เป็นเครื่องมือในการช่วยให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดและรับทราบถึงการใช้ยาเสพติดอย่างถูกวิธีที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อตนเอง และสังคม

รูปแบบของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด¹³

รูปแบบการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดสามารถแบ่งได้ 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) **ขั้นตอนก่อนเกิดการกระทำผิด** การลดทอนความเป็นอาชญากรรมในขั้นตอนนี้จะกระทำเมื่อความผิดยังไม่ปรากฏต่อเจ้าหน้าที่หากผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว สังคมจะตีตราผู้กระทำผิดในคดียาเสพติดว่าเป็นอาชญากรทันที ซึ่งเป็นผลมาจากการ

ออกกฎหมายที่มีความรุนแรงมากเกินไป ทั้ง ๆ ที่ปัญหาเสพติดเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องมาจากปัญหาอื่น โดยการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดสำหรับขั้นตอนก่อนเกิดการกระทำผิดจึงเป็นรูปแบบหนึ่งในเชิงป้องกัน ไม่ว่าจะเป็นการให้คำปรึกษาโดยชุมชนผ่านกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์จัดตั้งศูนย์บำบัดรักษาที่ดำเนินการโดยชุมชนหรือเอกชน เป็นต้น

2) **ขั้นตอนหลังการกระทำผิด** การลดทอนความเป็นอาชญากรรมในขั้นตอนนี้จะกระทำเมื่อการกระทำผิดปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ หมายถึงการกระทำผิดดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว การลดทอนความเป็นอาชญากรรมจึงเป็นไปเพื่อหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เร็วที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในระหว่างถูกดำเนินคดีหรืออยู่ในระหว่างการคุมขังในเรือนจำ โดยการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดสำหรับขั้นตอนหลังเกิดการกระทำผิดจะเป็นไปในรูปแบบของการใช้มาตรการทางปกครองที่หมายถึง หันเหออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว ให้องค์กรทางปกครองหรือท้องถิ่นเข้ามารับช่วงต่อในการลงโทษต่อไปทางเลือกสุดท้าย คือการใช้มาตรการอื่นแทนการจำคุก เช่น การปรับ การคุมประพฤติ การทำงานบริการสังคม การจำคุกในวันหยุดหรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ การควบคุมด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ การชะลอฟ้องการต่อรอง คำรับสารภาพ การบำบัดรักษาแบบไม่ควบคุมตัว การลดวันต้องโทษ เป็นต้น

¹³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.สรุปผลการประชุมทางวิชาการเพื่อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการแก้ไขปัญหายาเสพติด: การจำแนกประเภทคดี การลดจำนวนคดี และขั้นตอนในการดำเนินคดี. เว็บ.<http://nctc.oncb.go.th/new/index>. 25 ตุลาคม 2554.

กลุ่มเป้าหมายของการลดทอนความเป็น อาชญากรรมของคดียาเสพติด

การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดเหมาะสำหรับนำมาปฏิบัติต่อกลุ่มเป้าหมายในกรณีกระทำความผิดเล็กน้อย โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้¹⁴

1) **ผู้เสพยาเสพติด** หมายถึง บุคคลที่ใช้ยาเสพติดบางชนิดเป็นครั้งคราว เพื่อความสนุกสนานในการเข้าสังคม เพิ่มความสามารถในการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ยาในการที่ผิด อาจก่อให้เกิดอันตรายทั้งทางร่างกายและจิตใจ

2) **ผู้ติดยาเสพติด** หมายถึง บุคคลที่ใช้ยาเสพติดบางชนิดเป็นประจำ และต้องพึ่งยาเสพติดนั้นอยู่ตลอดเวลา เรียกว่า การติดยา เมื่อเสพยาซ้ำ ๆ กันหลายครั้งจะยากต่อการควบคุมปริมาณและความถี่ในการใช้ยา ส่งผลให้เกิดอาการดื้อยาจนต้องเพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อย ๆ หากมีการหยุดใช้ยาจะส่งผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจทันที

ดังนั้น ผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดต้องให้การบำบัดรักษาให้หายขาดจากอาการเสพ/ติดยาเสพติด โดยวางแผนบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นการเฉพาะรายเพื่อให้ได้รับการรักษาทางการแพทย์อย่างถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับผู้ค้ายาเสพติดที่ถือว่าเป็นอาชญากร

2. องค์ความรู้เรื่องนโยบายสาธารณะและ นโยบายทางอาญา

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดแนวคิดและหลักการของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

Dye (1978, p.3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจึงครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาสในส่วนของทางเลือกที่จะไม่กระทำนั้น Dye ก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน อาทิเช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร นั่นคือ รัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ แต่เปลี่ยนเป็นการรับตามความสมัครใจ

Easton (1971, p.130) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรผลประโยชน์ หรือคุณค่าแก่สังคม ซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” ทั้งนี้ Easton ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายกับประชาชนในสังคมว่า การตัดสินใจนโยบายใด ๆ ของรัฐบาล จะต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชนในสังคมเป็นสำคัญ

Anderson (1975, p.3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางการปฏิบัติของรัฐ

¹⁴ เทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี. ข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี.เว็บ. <http://www.chonburilocal.go.th>. 19 กันยายน 2554.

ที่มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างและติดตามด้วยผู้กระทำหรือการปฏิบัติซึ่งอาจจะปฏิบัติโดยคน ๆ เดียว หรือ คณะบุคคลก็ได้ ในการที่จะแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548, หน้า 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลนั่นเอง

รัฐบาลที่ได้ดำเนินนโยบายสาธารณะมาใช้ กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การตัดสินใจอาจออกมาใน รูปคำแถลงการณ์ กฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำพิพากษา เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายและในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ดังนี้

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะต่อผู้กำหนดนโยบาย: รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศ ได้นานยิ่งขึ้น

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ: นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ เป็นเครื่องมือของ

รัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน แก้ปัญหาที่สำคัญของประชาชน จัดสรรค่านิยมของสังคม พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ เจริญความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รักษาผลประโยชน์ของประเทศ ส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง พัฒนาชุมชนเมือง อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีความเสถียรมั่นคง

นโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ในบริบทที่มีความสัมพันธ์ ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในรัฐที่มีการกำหนดนโยบาย เช่น วัฒนธรรมการเมือง สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และสภาพแวดล้อมภายนอก รัฐที่มีการกำหนดนโยบาย เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ อิทธิพลของทุนนิยมเสรี เป็นต้น

2. รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงสถาบันที่ทำหน้าที่แทนรัฐ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยรัฐสภาและสถาบันที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอื่น ๆ ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐทุกระดับ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลระดับต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตัดสิน พิพากษาคดี

3. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) เช่น สภาหอการค้า สมาคม

ทนายความ และประชาชนทั่วไป (individual citizen) เช่น การออกเสียงลงคะแนนในการทำประชามติ (referendum)

4. ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายต้องมีบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะต่าง ๆ ควรแก่การศึกษาวิเคราะห์ และทำความเข้าใจ ซึ่งขั้นตอนกระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนก่อตัวของนโยบาย (public policy formation) เป็นขั้นตอนการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบาย ถือเป็นขั้นตอนแรกของวงจรนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายจะมีศักยภาพมากขึ้นเพียงใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและวิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบาย

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (public policy decision-making) กระบวนการกำหนดนโยบายอาจเริ่มต้นด้วยการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เป็นผลมาจากนโยบายที่ได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ยังไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้สำเร็จในระดับที่น่าพอใจ หรืออาจเริ่มต้นพิจารณาประเด็นปัญหาใหม่ที่ยังไม่มีการกำหนดนโยบายใด ๆ มารองรับและกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจก็ได้

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (public policy implementation) หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจ

เป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายรัฐบาลที่แปลงต่อรัฐสภา ให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบ ด้วยการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (public policy evaluation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่ง เพราะการประเมินผลนโยบายจะบอกให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะบอกให้ทราบว่า มีปัญหาอะไรบ้าง เกี่ยวกับเป้าประสงค์ (goals) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) ของนโยบาย ตลอดจนทรัพยากร (input) กระบวนการ (process) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (organization) ผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) ผลกระทบ (impacts) และสิ่งแวดล้อม (environment) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบาย (policy-decision makers) ว่าจะดำเนินนโยบายนั้นต่อไป หรือต้องทำการปรับปรุงนโยบายเสียใหม่ หรือจะต้องยกเลิกนโยบายในที่สุด

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ¹⁵ กล่าวว่า นโยบายทางอาญา คือ นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับทิศทางและแนวทางการปฏิบัติงานราชการของประเทศในการอำนวยความสะดวกที่ส่งผลต่อการทำงานของกระบวนการยุติธรรมโดยรวมและประชาชนซึ่งออกมาในรูปคำแถลง

¹⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ หนังสือ เรื่อง การประเมินผลนโยบายประธานศาลฎีกา บทที่ 2 และบทความเรื่อง “นโยบายประธานศาลฎีกา ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และข้อเสนอเพื่อการพัฒนา: ศึกษาภายหลังแยกศาลยุติธรรมจากกระทรวงยุติธรรม 2543-2549 หน้า 240-255

นโยบาย คำแนะนำ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ 4 ประเด็น ดังนี้

1. กิจกรรมสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมด้านการอำนวยความสะดวก
2. กิจกรรมต้องเกี่ยวข้องกับกฎ ข้อบังคับ สำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติการต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม
3. กิจกรรมต้องเกี่ยวข้องกับการควบคุม กระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ ทั้งในองค์กรและที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมหรือประชาชน
4. กิจกรรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

■ อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากกรณีศึกษาที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า นโยบายและมาตรการยุติธรรมทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดในประเทศไทย อภิปรายผลได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและมาตรการของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

จากกรณีศึกษา พบว่าปัญหาเสพติดทุกชนิด ถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและมีความผิดทางอาญา แต่ในกรณีครอบครองยาเสพติดในปริมาณที่กำหนดเพื่อเสพส่วนตัวจะได้รับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมโดยไม่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา โดยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้แก้ไขปัญหาเสพติด ควบคู่ไปกับการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมที่มีจำนวนผู้ต้องขังคดียาเสพติดมากจนล้นคุก ซึ่งผู้มีอำนาจในการ

กำหนดนโยบายและมาตรการในการนำการลดทอนความเป็นอาชญากรรมมาใช้ในคดียาเสพติดคือรัฐบาล ในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคดียาเสพติดในประเทศไทย โดยกำหนดเป็นขั้น ก่อตัวของนโยบาย หลังจากนั้นศึกษาดูนโยบายของรัฐที่ผ่านมาว่ามีการดำเนินการหรือยังไม่ได้ดำเนินการอะไรบ้าง โดยที่ผลการดำเนินการที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไข อันเนื่องจากสาเหตุใด ซึ่งจากกรณีศึกษาพบว่าคดียาเสพติดที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้เสพ/ผู้ค้ายาเสพติดจะถูกดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้มีจำนวนผู้ต้องขังเป็นจำนวนมากจนล้นคุก โดยเฉพาะในเด็กและเยาวชน เมื่อได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้เสพยาเสพติด โดยถือว่าผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วย มิใช่อาชญากรปกติ การฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดจึงสมควรกระทำให้กว้างขวาง ประกอบกับผู้เสพยาเสพติดจำนวนหนึ่งถูกบังคับให้เป็นผู้จำหน่ายยาเสพติดเพื่อแลกกับการได้ยาเสพติดไปเสพด้วย พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้ขยายขอบเขตของการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้ครอบคลุมถึงผู้เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายและผู้เสพและผู้จำหน่ายยาเสพติดจำนวนเล็กน้อย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำนโยบายและมาตรการยุติธรรมทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดมาใช้ในประเทศไทย โดยมีแนวคิดที่มุ่งปรับเปลี่ยนมุมมองของผู้เสพยาเสพติดจากเดิมที่ใช้คำว่า “อาชญากร” มาเป็น “ผู้ป่วย” แทน ในการที่จะให้ผู้เสพยาเสพติดในคดียาเสพติดได้รับการรักษา

ทางการแพทย์ที่เหมาะสมแทนการถูกดำเนินคดีทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้วิธีการเบี่ยงเบนผู้เสียหายเสียดอกจากระบบจากการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักช่วยให้การบริหารงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และช่วยลดจำนวนคดีอาญาเสียดิดให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งแนวความคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมคดีอาญาเสียดิดมาใช้ในการกำหนดเป็นนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาคดีอาญาเสียดิดซึ่งปัญหาดังกล่าวนับวันทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกพื้นที่ของประเทศ ทำให้มีจำนวนคดีเกี่ยวกับคดีอาญาเสียดิดเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาการล้นคูกตามมา ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องหามาตรการมาใช้แก้ไขปัญห ซึ่งการใช้การลดความเป็นอาชญากรรมมาใช้ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหเป็นแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (alternative justice) มาใช้ทำให้ทราบถึงแนวทางที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญห ซึ่งตัวแสดงนโยบาย คือผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครองประเทศ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายด้วยตนเอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้มีความเข้าใจในประเด็นการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้โดยนำแนวความคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมมาใช้ในคดีอาญาเสียดิดนำไปปฏิบัติและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงสามารถทำให้การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคดีอาญาเสียดิดเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการกำหนดเป็นนโยบาย คือ สถานการณ์ปัญหาอาญาเสียดิดที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นปัญหาจำนวนคดีที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นจนล้นศาล ปัญหาผู้ต้องขังที่ถูกดำเนินคดีอาญาเสียดิดมีจำนวนล้นคูก ส่วนแนวคิดในการมาใช้กำหนดนโยบาย คือความรู้ทางด้านการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดีอาญาเสียดิดได้รับการพัฒนาจนสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยผู้มีอำนาจของรัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบาย มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหได้อย่างเป็นระบบและเข้าใจในกระบวนการเพื่อกำหนดแนวทางและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อช่วยลดปัญหาจำนวนคดีที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักให้ลดน้อยลงและลดค่าใช้จ่ายงบประมาณได้เป็นอย่างดีอีกทางหนึ่งด้วย

■ ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. หากในอนาคตประเทศไทยจะนำแนวความคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดีอาญาเสียดิดมาใช้เป็นมาตรการทางเลือกหรือกำหนดเป็นนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดีอาญาเสียดิดเพื่อรับมือกับสภาพปัญหาอาญาเสียดิดที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการ นักวิชาการ สื่อมวลชน ประชาชน เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน เพื่อให้นโยบายที่จะออกมาใช้ในอนาคตนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

2. หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายยาเสพติดต้องมีการศึกษาค้นคว้า แนวคิดนโยบาย และมาตรการทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด และมีความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานตนเอง รวมถึงประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถนำนโยบายไปใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการลดจำนวนคดียาเสพติดในประเทศไทย และทำให้ผู้เสพ/ผู้ค้ายาเสพติดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก โดยการฟื้นฟูเยียวยาให้หายขาดโดยความสมัครใจของผู้เสพ/ผู้ค้ายาเสพติด ทำให้เปลี่ยนมุมมองจากคำว่า “อาชญากร” มาเป็น “ผู้ป่วย” แทน

3. การศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียจากผลการดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดจากความสำเร็จและล้มเหลวจากประสบการณ์ของแต่ละประเทศที่ได้ใช้มาตรการการลดทอนความเป็นอาชญากรรมมาใช้แก้ไขปัญหายาเสพติดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยอย่างมาก เนื่องจากประสบการณ์ของแต่ละประเทศจะเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการเรียนรู้สิ่งที่ดีเพื่อนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทยและตระหนักถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปแล้ว ไม่ประสบผลสำเร็จเพื่อหลีกเลี่ยงการนำมาใช้

■ บรรณานุกรม

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ. เว็บ <http://www.djop.go.th/images/djopimage/stat2547.pdf> เมษายน 2548.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2545) “**ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: หลักการและแนวคิด**”. ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ บรรณาธิการ ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย กรุงเทพมหานคร มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา หน้า 5-19.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2553). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์การพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม หน้า 19.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. “**นโยบายประธานศาลฎีกาผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และข้อเสนอเพื่อการพัฒนา: ศึกษาภายหลัง แยกศาลยุติธรรมจากกระทรวงยุติธรรม (พ.ศ. 2543–2549)**”. ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ. ครั้งที่ 9 (พ.ศ. 2551) วันที่ 2-3 ธันวาคม 2551 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 240-255.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2550). **การประเมินผลนโยบายประธานศาลฎีกา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม. บทที่ 2 7 และ 8.

- กอบกุล จันทวโร. **แนวทางการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) และลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization)**.
เว็บ. http://www.Nsacmu.com/download/2554/01_2554.pdf. 11 มกราคม 2555.
- จุฑามาศ พฤตวิญญู. **มาตรการทางกฎหมายในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมทางคดีอาชญากรรมของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2548). **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. **สรุปผลการประชุมวิชาการเพื่อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบายเรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการแก้ไขปัญหายาเสพติด: การจำแนกประเภทคดีการลดจำนวนคดี และขั้นตอนในการดำเนินคดี**. เว็บ. <http://www.nctc.oncb.go.th/new/index>. 25 ตุลาคม 2554
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. **ความแตกต่างระหว่าง Legalization กับ Decriminalization**. http://nctc.oncb.go.th/New/index.php?option=com_content&view=article&id=287:2009-10-12. 20 ตุลาคม 2554.
- Favpel, E. C. Horowitz, M.A., & Weaver, S.G. **The Sociology of American drug use**. New York: R.R. Donnelley and Sons, 2004.
- Greenwald, G. **Drug Decriminalization In Portugal: lessons for creating fair and successful drug policies**. Washington D.C.: CatolInstitute, 2009.
- United Nations Office on Drugs and Crime. **Handbook of basic principles promising practices on Alternative to Imprisonment**. New York: United Nations publication, 2007.
- Wikipedia. Decriminalization. Web. <http://en.wikipedia.org/wiki/Decriminalization>. 9 October 2011
- Dye, T.R. (1970). **Political research, organization and design**. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, T.R. (1972). **Understanding public policy**. California: Prentice-Hall.
- _____. (1972). **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall.
- Easton, D. (1953). **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf.
- _____. (1965). **A Systems Analysis of Political Life**. New York: John Wiley & Sons.







การนำเทคโนโลยีมาใช้ ในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

รังสี มุทธามณี*

■ บทคัดย่อ

ด้วยเหตุที่การค้ามนุษย์เป็นปัญหาระดับประเทศและภูมิภาค ที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ทำให้รัฐบาลไทยถือว่าการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ขึ้น และได้ผ่านการเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียบร้อยแล้ว โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนคดีความที่เกี่ยวข้องจะได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการฟ้องคดีของประเทศเกาหลีใต้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้นำมาปรับใช้กับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ของไทยต่อไป

■ Abstract

It cannot be denied that the Trafficking in Persons is the great problem of Thailand and ASEAN at the moment because It has an impact on Human Right. Until Thai Cabinet has recently made a resolution such a problem and also has carried out the government's urgent policy

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ปัจจุบัน: นักวิชาการสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

conscientiously. Thus, The Human Trafficking Court Procedure Bill was drafted, and finally has been already voted by the Parliament as the Act.

The intent of the Act is not only to prevent and suppress capably Trafficking in Persons, but also to try a case summarily quickly and equitably. Therefore, this Article will aim at rule and procedure about some technologies used in entering an action in court of the Republic of Korea, in order to propose my study to mend or adjust this Act.

■ บทนำ

ปัจจุบัน การค้ามนุษย์หรือการแสวงหาประโยชน์จากมนุษย์ชาติในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเนื้อตัวร่างกายโดยตรง เช่น การนำผู้หญิงหรือเด็กไม่ว่าเพศชายหรือหญิงมาบังคับความใคร่ทางเพศและกามารมณ์ หรือการนำมนุษย์ไม่ว่าเพศหรือวัยใดมาบังคับใช้แรงงานในรูปแบบต่างๆ เช่น การนำมาเป็นทาสรับใช้ การบังคับให้ทำงานในสภาพที่เลวร้าย สิ่งเหล่านี้ได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยอาศัยการเอาเปรียบเพื่อนมนุษย์ประกอบมิชฉาชีพเป็นกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและโยงใยเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงในหลายประเทศ ยากต่อการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตรวจพบหรือติดตามจับกุมผู้ที่เกี่ยวข้องมาลงโทษตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมชาย ว่องไวเมธี, 2555, หน้า 3) ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะ

ตรากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีความที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีวิธีพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม โดยใช้ระบบไต่สวน ให้แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้จะมีบทบัญญัติกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ด้วยก็ตาม ฉะนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้มีมติเห็นชอบผ่านพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2559 ที่รัฐสภา หลังจากพิจารณาจนจบร่างแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบในวาระ 3 ด้วยคะแนน 143 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป อนึ่ง ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2559 วันศุกร์ที่ 29 มกราคม 2559 (อ.พ. 7/2559) ได้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลที่ต้องมีการตราร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ขึ้นบังคับใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งมีเหตุผลหลักๆ ดังนี้

ประการแรก การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

ประการที่สอง เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคดีความที่เกี่ยวข้องได้รับการ

พิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

ดังนั้น ก่อนที่จะทำความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวอันจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ ผู้เขียนจึงขอเสนอความเป็นมาของปัญหาการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย, ความจำเป็นที่ต้องออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ตลอดจนสาระสำคัญโดยรวมของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 และรวมถึงข้อควรพิจารณาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่พึงจะใช้บังคับฉบับนี้ด้วย ดังนี้

■ ความเป็นมาของปัญหาการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน ผู้กระทำความผิดได้พัฒนารูปแบบในการกระทำความผิดเป็นหลายรูปแบบ และมีการกระทำความผิดที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายยากต่อการติดตามจับกุมผู้ที่เป็นตัวการใหญ่มาดำเนินคดี จาก

การศึกษาของ Kristina Kangaspunta Crime Prevention and Criminal Justice Officer, Global Program against Trafficking in Human Beings, United Nation Office on Drugs and Crime เจ้าหน้าที่ป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ของสำนักงานควบคุมยาเสพติดและป้องกันอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติพบว่าประเทศไทย ซึ่งมีภูมิภาคอยู่ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นประเทศต้นทาง, ประเทศผ่านและประเทศปลายทางในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อยู่ในลำดับต้น เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นในทวีปเอเชีย จึงสะท้อนให้เห็นว่า มีคนเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะผู้หญิง, เด็กถูกแสวงหาประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในขณะเดียวกันก็เป็นทางผ่านในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ไปยังประเทศที่พัฒนาทางเศรษฐกิจ กลุ่มประเทศร่ำรวย ซึ่งเป็นประเทศปลายทางที่ผู้เสียหายถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ ดังนั้นการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ควรจะมีปริมาณคดีที่มาก แต่จากสถิติคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้นมีปริมาณน้อยกว่าความเป็นจริง ดังนี้ (เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-26)

สถิติภาพรวม ตร. ตั้งแต่วันที่ 5 มิ.ย. 51 – ก.ย. 54

ลักษณะความผิด	พ.ศ. 2551 – ก.ย. 2554				รวม
	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	
บังคับค่าประเวณี	19	56	58	58	191
แสวงหาประโยชน์ทางเพศ	0	1	0	0	1
นำคนมาบังคับให้ขอยาน	8	6	2	3	19
บังคับดัดอวัยวะ	0	0	0	0	0
เผยแพร่สื่อลามก	0	0	0	0	0
เอาคนลงเป็นทาส	0	4	0	0	4
บังคับใช้แรงงานและบริการ	13	27	10	6	56
อื่น ๆ ลักษณะเป็นการขูดรีด	0	1	0	0	1
รวม	40	95	70	67	272

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานตำรวจที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนความผิดฐานค้ามนุษย์มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 30 ที่บัญญัติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ เป็นปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากเป็นการเพิ่มขั้นตอนแก่เจ้าพนักงานตำรวจผู้ปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่คล่องตัว เพราะอำนาจในการพิจารณาอนุมัติอยู่ที่ “ศาล” ไม่ได้อยู่ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และอาจมองได้ว่าการที่ต้องให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อนุมัติก่อนยื่นคำร้องต่อศาล ก็เป็นการเพิ่มขั้นตอนโดยไม่จำเป็นเช่นกัน (เรื่องเดียวกัน, หน้า 184)

อนึ่ง หากเปรียบเทียบกับอารยประเทศที่มีความสามารถในการปราบปรามอาชญากรรมสูง และหลายประเทศที่มีชื่อเสียงในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ยังมีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าถึงข้อมูลในการติดต่อสื่อสารถึงกันได้ เช่น

สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันและญี่ปุ่น ซึ่งทำให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่ได้ให้อำนาจการเข้าถึงข้อมูลกับพนักงานของรัฐ จึงทำให้มีกฎหมายไม่เพียงพอที่จะป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเหล่านี้ ส่งผลให้อาชญากรส่วนหนึ่งขยายเครือข่ายในประเทศเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนการจัดทำร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติทั้งในระดับภูมิภาคมาโดยตลอด ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลการติดต่อสื่อสาร เพื่อประโยชน์ในความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม หากประเทศไทยไม่มีกฎหมายลักษณะนี้ นอกจากจะทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างยากลำบากแล้ว ยังทำให้เป็นอุปสรรคในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้อนุสัญญาฯ ฉบับนี้

เพราะไม่สามารถร่วมมือกับประเทศอื่นในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (โสฬส เมฆอาภา, 2552, หน้า 66)

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเพียงปัญหาหนึ่งจากอีกหลาย ๆ ปัญหาที่เกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ ซึ่งไม่สามารถนำมากล่าวได้หมดในที่นี้ แต่จะนำมากล่าวในหัวข้อต่อไป อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม จากปัญหาและสถานการณ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็ถือได้ว่า เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่ตอนนี้อย่างประเทศไทยได้เริ่มแนวคิดที่จะสร้างมาตรการในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ โดยการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ขึ้นเพื่อป้องกัน ปราบปราม และพิจารณาพิพากษาคดีค้ามนุษย์ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม

■ ความจำเป็นที่ต่อออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

จากเหตุผลและความเป็นมาดังกล่าว จึงมีประเด็นสำคัญ ๆ ที่จะกล่าวถึงในส่วนนี้ได้แก่ [1] ข้อบกพร่องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่ผ่านมาของไทยก่อน เพื่อจะได้นำไปสู่การตอบโจทยว่า การตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 นั้นสามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถพิจารณาพิพากษาคดีไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมหรือไม่ และต่อด้วยการกล่าวถึง [2] กติกา กลไก หรือความร่วมมือ

ของอาเซียนและระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อกล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 นี้ ในส่วนต่อไปแล้ว ก็จะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 นี้ มีเนื้อหาที่สามารถแก้ปัญหาที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ตรงตามหลักการและเหตุผลหรือไม่

1. ข้อบกพร่องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์

แต่เดิมนั้นประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาก่อน ทำให้การดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ต้องอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งใช้ระบบไต่สวนมาบังคับใช้เป็นหลัก ตั้งแต่ในชั้นพนักงานสอบสวน, ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาล อย่างไรก็ตาม การใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นระบบไต่สวนมาดำเนินคดีอาญาทั่ว ๆ ไป (ไม่รวมถึงคดีค้ามนุษย์) ที่ผ่านมาก็ยังประสบปัญหาความบกพร่องตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน, ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาลอยู่ดี โดยมีพักต้องดูว่าเป็นการดำเนินคดีค้ามนุษย์หรือไม่ และที่สำคัญ ปัญหาความบกพร่องดังกล่าวยังเป็นที่มาของหลักการและเหตุผลแห่งการตราร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ฉบับนี้ซึ่งมีเป้าประสงค์จะให้คดีความที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมอีกด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอความบกพร่องที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1) ชั้นพนักงานสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้บทบาทแก่พนักงานสอบสวนในการค้นหาความจริง ไว้ในมาตรา 131 แต่จากการศึกษาก็พบปัญหาด้านงานสอบสวนของพนักงานสอบสวนหลายประการ สรุปได้ดังนี้ (ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556, หน้า 421 - 434)

→ ปัญหาด้านคุณภาพการทําสํานวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน กล่าวคือ ทําสํานวนไม่ครบสมบูรณ์ เช่น ประวัติผู้ต้องหา, สอบพยานผู้เสียหายไม่ครบประเด็นการแจ้งข้อกล่าวหาไม่ครบถ้วน ถูกต้อง, การดําเนินการสอบสวนผู้ต้องหา พยานผู้เสียหายที่เป็นเด็กดําเนินการไม่ถูกต้อง, ไม่สอบสวนพยานบุคคลที่ควรต้องสอบหรือสอบมาไม่ครบถ้วน, ข้อหาที่ตั้งแก่ผู้ต้องหากับสรุปสํานวนไม่ตรงกัน เป็นเหตุให้ต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติม

→ ปัญหาจากการที่พนักงานสอบสวนไม่ดําเนินการหรือดําเนินการล่าช้าในการสอบสวนเพิ่มเติม เพราะเมื่อพนักงานอัยการส่งสํานวนการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีนั้นทําสอบสวนเพิ่มเติม พนักงานสอบสวนจะให้ความสำคัญกับคดีนั้นเป็นลำดับรองลงไปจากคดีอื่นที่ตนยังทําสอบสวนไม่เสร็จ

→ การขาดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน เพราะการกำหนดให้พนักงานสอบสวนดําเนินการสอบสวนได้เองโดยลำพังจนกระทั่งการสอบสวนนั้นเสร็จสิ้นลง ทำให้ขาดการตรวจสอบอันอาจเป็นเหตุให้กระบวนการสอบสวนเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือเกิดความบกพร่องขึ้นได้

2) ชั้นพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการไทยไม่มีอำนาจหน้าที่เริ่มต้นคดีหรือสอบสวนสืบสวนคดีอาญา โดยพนักงานอัยการของไทยจะเข้ามามีบทบาทก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนทําสอบสวนเสร็จสิ้นและได้ส่งสํานวนการสอบสวนให้อัยการหน้าที่สอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวน ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ได้ต้องการให้แยกจากกัน พนักงานอัยการไทยไม่สามารถควบคุมหรือสั่งการพนักงานสอบสวนได้ ถึงแม้ว่ามาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการตามที่เห็นสมควร โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนทําสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดคนหนึ่งมาเพื่อซักถาม, เพื่อส่งต่อไปก็ตาม ฉะนั้นอำนาจของพนักงานอัยการไทยนั้น เมื่อเทียบกับต่างประเทศจึงมีบทบาทน้อยมากในการค้นหาความจริงเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และจากการศึกษาพบว่า การที่พนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปสู่การรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ต้นคดี, การสอบสวนไม่ได้ถูกเริ่มต้นโดยพนักงานอัยการแต่แรก, การอำนวยความสะดวกหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทำได้ค่อนข้างจำกัด อัยการจึงมีบทบาทน้อยในการค้นหาความจริงในคดี ซึ่งประเด็นที่เป็นปัญหาหลักคือเรื่องประสิทธิภาพของงานสอบสวน คือ

→ ในความเป็นจริง พยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมักปรากฏว่า “พยานหลักฐานก้ำกึ่ง” คือการสั่งคดีของพนักงานอัยการซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ความมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ครบถ้วนและควรมีมาตรฐานเช่นเดียวกับ

“ศาล” หมายถึง พยานหลักฐานต้องฟังได้แน่ใจว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง ๆ จึงจะสั่งฟ้อง แต่นี่พนักงานอัยการกลับเลือกฟ้องร้องให้ศาลพิจารณา แทนที่จะใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องคดี

→ **ด้านระยะเวลา คือพนักงานสอบสวนมักจะส่งสำนวนมาล่าช้า** ทำให้ในการพิจารณาส่งสำนวนของพนักงานอัยการที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมานั้น ในบางครั้งมีระยะเวลากระชั้นชิด จึงมีผลทำให้พนักงานอัยการส่วนใหญ่เลือกที่จะฟ้องตามความเห็นของพนักงานสอบสวนไปก่อนเกือบทุกคดี เพื่อให้พ้นกำหนดระยะเวลาผลัดฟ้อง/ฝากขังผลัดสุดท้าย ถึงแม้ว่าสำนวนจะยังไม่รัดกุมหรือพยานหลักฐานจะยังไม่หนักแน่นก็ตาม อีกทั้งพนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้ส่งสอบสวนเพิ่มเติมในส่วนที่เห็นว่ายังบกพร่อง หรือไม่ก็เวลาที่พนักงานอัยการสั่งให้ไปสอบสวนเพิ่มเติมปรากฏว่าพนักงานสอบสวนก็อาจจะทำบ้างไม่ทำบ้าง เป็นต้น

3) **ชั้นศาล**

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจในการค้นหาความจริงในแบบของระบบไต่สวน เช่น มาตรา 228 มาตรา 229 มาตรา 235 มาตรา 175 มาตรา 230 มาตรา 208 ดังนั้นศาลสามารถใช้บทบาทในเชิงรุกได้อยู่แล้วโดยสภาพ แต่ในทางปฏิบัติของศาลไทยได้มีการนำบทบาทเหล่านี้มานำใช้น้อยมาก เพราะวัฒนธรรมขององค์กรศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาโดยตลอด แม้กฎหมายได้ปรับปรุงแก้ไขและเอื้อให้ผู้พิพากษามีบทบาทในการค้นหาความจริงในคดีอาญามากขึ้น แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์

ด้วยเหตุ:

→ **ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษา คือการนำระบบไต่สวนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น ศาลต้องใช้ประสบการณ์ ความรู้ความเชี่ยวชาญและทำงานหนักอย่างมากในการใช้อำนาจไต่สวน แต่ปัญหาคือศาลไม่ใช้บทบาทของตนเองอย่างเต็มที่**

→ **เรื่องการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีข้อน่าพิจารณา กล่าวคือ เกิดจากความเข้าใจที่สับสนของนักกฎหมายไทยที่มีต่อระบบกฎหมายและการดำเนินคดี กล่าวคือ โครงสร้างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยใช้แบบประมวลกฎหมายตามต่างประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป วิธีคิดและความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีในศาลกลับได้รับอิทธิพลทางความเชื่อและการปฏิบัติตามอย่างของอังกฤษซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยอย่างมาก โดยในระบบของไทยซึ่งไม่ได้ใช้ระบบคณะลูกขุนนั้น ศาลหรือผู้พิพากษามีหน้าที่วินิจฉัยทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อีกทั้งต้องแสดงผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นในคำพิพากษา จึงควรแสดงบทบาทในเชิงแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการค้นหาให้ได้ความจริง และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้ให้อำนาจแก่ศาลอย่างกว้างขวางในการค้นหาความจริงในคดี เช่น มาตรา 228 มาตรา 229 มาตรา 231 วรรคท้าย มาตรา 235 และมาตรา 175 เป็นต้น ดังนั้น การที่ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องเป็นกลาง เป็นคนละเรื่องกับการวางเฉย หากแต่ความเป็นกลางนั้นมี**

ความหมายถึงการแสดงบทบาทหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้นที่จะช่วยให้ความจริงในคดีมีความกระจ่างชัดโดยไม่เข้าข้างฝ่ายใด ศาลในระบบ Civil Law อย่างศาลของไทยนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนั่งพิจารณาคดีให้ครบองค์คณะ เพื่อจะได้ช่วยตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีตลอดจนได้เห็นอาภักฎิการและการเบิกความของพยานตามความเป็นจริง ส่วนการวางแผนของศาลโดยเน้นแต่เพียงการจัดบันทึกคำพยานให้ได้ถ้อยคำสละสลวยเป็นหลักดังกล่าวนั้น นอกจากอาจสื่อสารไม่ตรงกับรายละเอียดที่พยานเบิกความจริง ๆ แล้ว ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของสังคมชนบทของไทยที่พยานจำนวนไม่น้อยไม่เข้าใจคำถามในศาลดีพอ อันทำให้มีโอกาสถูกคู่ความใช้ชั้นเชิงในการถามพยานหลอกล่อให้ตอบคำถามคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงได้ด้วย (ชาติชายเดชสุริยะ, 2549, หน้า 108-110)

2. การปรับเปลี่ยนกติกาสื่อคดีคล่องกับกติกาสื่อหรือความร่วมมือของอาเซียนและของระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ และได้แสดงบทบาทที่สำคัญในกรอบอาเซียน เช่น ภายใต้กรอบการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime-MMTC) ที่ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัด ASEAN Workshop on Trafficking in Women and Children ณ เมืองพัทยา เมื่อวันที่ 26-28 มิถุนายน 2545 ที่ประชุมได้พิจารณาความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการดำเนินงานฯ ในส่วนของการค้ามนุษย์ และกำหนดมาตรการเพื่อกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก

ภายใต้แผนการดำเนินงานดังกล่าว นอกจากนี้ตาม “บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์” ซึ่งมีผู้แทนของรัฐบาลกัมพูชา, จีน, ลาว, พม่า, ไทยและเวียดนามนั้น ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และเพื่อให้ผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับโทษจากการกระทำนั้น, ยอมรับความสำคัญของการลงโทษผู้ค้ามนุษย์อย่างสาสม รวมถึงการยึดทรัพย์และนำทรัพย์นั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามพันธะสัญญาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเข้าใจเพื่อให้ระลึกรถึง **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** โดยเฉพาะข้อที่ 4 ซึ่งระบุว่า “บุคคลใด ๆ จะถูกยึดเป็นทาสหรือต้องภาวะจำยอมไม่ได้ การเป็นทาสและการค้าทาสจะมีไม่ได้ในทุกรูปแบบ”

อนึ่ง การที่ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติต่อกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ อย่างเช่น พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) ซึ่งถูกแนบท้ายไว้ที่อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) นั้น ก็ได้ให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติร่วมกัน ดังนี้

—> **นโยบายและความร่วมมือ (ระดับชาติและระหว่างประเทศ)** เช่น ส่งเสริมการใช้คำจำกัดความของคำว่า “การค้ามนุษย์” ซึ่งระบุไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) ซึ่งถูกแนบท้ายไว้ที่อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) เป็นต้น

—> **กรอบทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม** เช่น (1) การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมโดยเร็ว เพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์, (2) การยอมรับแนวทางที่เหมาะสม และการจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการคัดแยกผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างทันทั่วทั้ง และถูกต้อง เหมาะสม รวมทั้งการสอบสวน การดำเนินคดี และการดำเนินการเกี่ยวกับ “ศาล”, (3) การสืบสวน การจับกุม การดำเนินคดี และการนำผู้กระทำความผิดโทษฐานค้ามนุษย์มาลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, (4) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการให้ข้อมูลต่าง ๆ ในภาษาที่สามารถเข้าใจได้, (5) ส่งเสริมให้มีข้อตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างประเทศ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อร่วมมือในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับ “ศาล”, (6) การพัฒนาความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เพื่อให้ผู้กระทำผิด

ได้รับการลงโทษ และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เป็นต้น

—> **การคุ้มครอง การฟื้นฟู และการส่งกลับคืนสู่สังคม** เช่น บริการให้กับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านที่พักอาศัย และการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (วันทนี วาลิกะสิน, 2552) เป็นต้น

■ **สาระสำคัญโดยรวมของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559**

1. บทนิยามที่สำคัญ

“คดีค้ามนุษย์” หมายความว่า คดีที่มีข้อความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะมิใช่ข้อความผิดอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม และไม่รวมถึง

(1) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (มาตรา 3)

2. การวินิจฉัยในกรณีมีปัญหาคดีใดเป็นคดีค้ามนุษย์หรือไม่

ในกรณีที่มีปัญหาคดีใดเป็นคดีค้ามนุษย์หรือไม่ให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัย และคำวินิจฉัยของประธานศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สิ้นสุด

แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกระบวนการพิจารณาใด ๆ ที่ได้กระทำไปก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้น นอกจากนี้ การขอให้ประธานศาลอุทธรณ์วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว จะต้องกระทำอย่างช้าใน **วันตรวจพยานหลักฐานหรือวันสืบพยาน** ในกรณีไม่มีการตรวจพยานหลักฐาน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้มีการขอให้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีก และเมื่อได้รับคำขอจากศาลชั้นต้นแล้ว ให้ประธานศาลอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยและแจ้งผลไปยังศาลชั้นต้นโดยเร็ว และเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว การดำเนินการใด ๆ ระหว่างศาลชั้นต้นกับศาลอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวมานี้ จะ **ดำเนินการโดยทางโทรสารหรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นใดก็ได้** (มาตรา 5)

3. บททั่วไป

กำหนดให้วิธีพิจารณาคดี คำนวณนับใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่ง **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง** มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) คดี คำนวณนับโดยมีข้อหาความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตาม **กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติด** รวมอยู่ด้วย ให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ข้อหาความผิดนั้น เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 7

วรรคสาม)

กำหนดให้ในการสืบพยานก่อนฟ้องคดี การไต่สวนมูลฟ้อง หรือการพิจารณาคดี หากมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจนำพยานมาเบิกความในศาลได้ เมื่อคู่ความร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ศาลอาจอนุญาตให้พยานดังกล่าวเบิกความที่ **ศาลอื่นหรือสถานที่ทำการของทางราชการหรือสถานที่แห่งอื่นซึ่งอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศ โดยจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะการประชุมทางจอภาพได้** ทั้งนี้ การเบิกความดังกล่าวให้ถือเสมือนว่าพยานเบิกความในห้องพิจารณาของศาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวนี้ ก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา (มาตรา 8)

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการวินิจฉัย **คำร้องขอปล่อยชั่วคราว** ผู้ต้องหาหรือจำเลย นอกจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้พิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดว่ามีลักษณะเป็น (1) เครือข่ายหรือเป็นองค์กรอาชญากรรมหรือว่า (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมี (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ ประกอบด้วย และโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายและภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่พยานหลักฐานเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในการปล่อยชั่วคราวนั้น จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนี และภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นอย่างเพียงพอและในกรณีที่เป็นคำสั่งของศาล หากมีการสั่งให้ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของ

ผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ให้ศาลมีอำนาจกำหนด เจ้าพนักงานหรือบุคคลซึ่งจะต้องรับผิดชอบ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งได้ด้วย (มาตรา 10 และมาตรา 11)

กำหนดให้การเรียกค่าสินไหมทดแทน **แทน** ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น พนักงาน อัยการจะขอรวมไปกับฟ้องคดีอาญาหรือจะ ยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณาของศาล ขึ้นต้นก็ได้ ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะ ยื่นคำร้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติม ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี และ ถึงแม้ไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่ง ในคำพิพากษาคดีอาญาให้จำเลยใช้ค่าสินไหม ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควร ก็ได้ ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหาย ในอันที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอา ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่ (มาตรา 12)

นอกจากการให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม มาตรา 12 แล้ว ถ้าปรากฏว่าในการกระทำความผิดมีการกระทำทารุณกรรม หน่วงเหนี่ยว กักขัง ทำร้ายร่างกาย หรือกดขี่ข่มเหง โดยขาด มนุษยธรรมอย่างร้ายแรงต่อผู้เสียหาย เมื่อศาล มีคำพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้จำเลยจ่าย ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นได้ตามที่เห็น สมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ประกอบ ด้วย (มาตรา 13)

รวมทั้งกำหนดให้คำพิพากษาในส่วนที่ เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อ การลงโทษดังกล่าวนี้ ให้รวมเป็นส่วนหนึ่ง

แห่งคำพิพากษาคดีอาญา และในกรณีที่ต้อง มีการบังคับคดีให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษา ในการนี้ให้กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อบังคับคดีให้เป็นไป ตามคำพิพากษา (มาตรา 14 วรรคแรก) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ **ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้ง ปวง** ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเรียก ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 และการ บังคับคดีตามมาตรา 14 วรรคแรก (มาตรา 14 วรรคสอง)

กำหนดให้ในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ ถ้า **ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี**ไปในระหว่างถูก ดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นับระยะเวลาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี รวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มี คำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลย หลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 98 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับ กล่าวคือ ไม่เป็นอันล่วงเลยการลงโทษ (มาตรา 20)

4. วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ในศาลชั้นต้น

กำหนดให้ในคดีที่มีการไต่สวนมูลฟ้อง ก่อน เริ่มไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าจำเลยมาศาลให้ศาลถาม จำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าจำเลยไม่มี ก็ให้ ศาลพิจารณาดำเนินการตามความให้ โดยให้นำ บทบัญญัติมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม รวมทั้งกำหนดให้ในการไต่สวนมูลฟ้องนั้น จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล

และจะระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสารหรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสิ่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล พร้อมทั้งกำหนดให้คำสั่งของศาลที่ว่าคดีมีมูลให้แสดงเหตุผลอย่างชัดเจนประกอบด้วย (มาตรา 23) กรณีในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิดหรือคดีที่มีข้อหาความผิดซึ่งจำเลยรับสารภาพนั้นกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตลอดชีวิตหรือโทษสถานหนักกว่านั้น ศาลต้องฟังพยานหลักฐานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง (มาตรา 24)

กำหนดไว้ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธ ให้โจทก์ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาต่อศาลก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันสืบพยานในกรณีไม่มีการตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่า 7 วัน ทั้งนี้สำเนาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวอาจจัดทำในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ (มาตรา 25) และกำหนดให้ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์นั้น ให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของโจทก์มาเป็นแนวทางในการพิจารณา และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 27) นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือดำเนินการอื่นใด

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานหรือบุคคลใดตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่งพยานหลักฐานดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด พร้อมทั้งกำหนดให้ศาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 28)

กำหนดให้ในการสืบพยานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง ให้ศาลแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการสืบพยาน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล และให้ศาลมีอำนาจถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม แล้วจึงอนุญาตให้คู่ความถามพยานเพิ่มเติมโดยจะใช้คำถามนำก็ได้ และหลังจากคู่ความถามพยานแล้ว ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดถามพยานอีก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล (มาตรา 30) นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้การพิจารณาและการสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย โดยเมื่อศาลเห็นเป็นการสมควรและเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยไม่ชักช้า ศาลก็มีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ในกรณีต่าง ๆ อันได้แก่ (1) จำเลยไม่อาจมาฟังการพิจารณาและการสืบพยานได้เนื่องจากความเจ็บป่วยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ เมื่อจำเลยมีทนายและจำเลยได้รับอนุญาตจากศาลที่จะไม่มาฟังการพิจารณาและสืบพยาน (2) จำเลยเป็นนิติบุคคลและศาลได้ออกหมายจับผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นแล้ว แต่ยังจับตัวมาไม่ได้ (3) จำเลยอยู่ในอำนาจศาลแล้วแต่ได้

หลบหนีไปและศาลได้ออกหมายจับแล้ว แต่ยังไม่จับตัวมาได้ ฉะนั้น ในกรณีดังกล่าวมานี้ เมื่อศาลพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้ว ให้ศาลมีคำพิพากษาในคดีนั้นต่อไป (มาตรา 32)

กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลขอให้มาให้ความเห็นและพยานที่ศาลเรียกมาเอง รวมทั้งบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 28 วรรค 2 มีสิทธิได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมกำหนด (มาตรา 31)

กำหนดให้ในกรณีเมื่อการสืบพยานหลักฐานเสร็จสิ้น คู่ความมีสิทธิแถลงปิดคดีของตนด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือภายในเวลาที่ศาลกำหนด (มาตรา 34) และในกรณีที่ศาลนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่จำเลยไม่อยู่หรือไม่มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ศาลเลื่อนการอ่านไป และออกหมายจับจำเลยมาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าไม่ได้ตัวจำเลยมาศาลภายใน 1 เดือนนับแต่วันออกหมายจับ ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว (มาตรา 35)

5. การอุทธรณ์

กำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีความทุกข์ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีความทุกข์โดยยื่นต่อศาลชั้นต้นภายในกำหนด 1 เดือนนับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้คู่ความฝ่ายที่อุทธรณ์ฟัง และเมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่งรับอุทธรณ์หรือเมื่อมีการยื่นคำร้อง

อุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นรับส่งอุทธรณ์หรือคำร้องเช่นนั้นพร้อมสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีความทุกข์เพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยเร็ว (มาตรา 37) แต่สำหรับคดีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต เมื่อไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลชั้นต้นยังมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนและคำพิพากษาไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีความทุกข์เพื่อพิจารณาและมีคำพิพากษามาตรา 245 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป (มาตรา 39) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ในกรณีที่จำเลยซึ่งไม่ได้ถูกคุมขังเป็นผู้อุทธรณ์ จำเลยจะยื่นอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อแสดงตนต่อเจ้าพนักงานในขณะยื่นอุทธรณ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลให้ขยายระยะเวลาแสดงตน มิฉะนั้นให้ศาลอุทธรณ์แผนกคดีความทุกข์มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ (มาตรา 38) ส่วนการพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีของศาลอุทธรณ์แผนกคดีความทุกข์ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นอุทธรณ์มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 42)

6. การฎีกา

กำหนดให้การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีความทุกข์ให้ผู้ฎีกายื่นคำร้องแสดงเหตุที่ศาลฎีกาควรรับฎีกาไว้พิจารณาตามมาตรา 46 พร้อมกับคำฟ้องฎีกาต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นภายในกำหนด 1 เดือนนับแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีความทุกข์แล้ว ให้ศาลชั้นต้นรับส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องฎีกาดังกล่าวไปยัง

ศาลฎีกา และให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว อีกทั้งให้นำบทบัญญัติมาตรา 38 มาใช้บังคับกับการฎีกาด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 43) การพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ให้พิจารณาและวินิจฉัยโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลฎีกา 1 คน และผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาอีกอย่างน้อย 3 คน โดยการวินิจฉัยก็ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้บังคับตามความเห็นของฝ่ายที่เห็นควรรับฎีกา (มาตรา 45) และจะมีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา 43 ไว้พิจารณาได้เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย ซึ่งรวมถึงปัญหาสำคัญในกรณีต่าง ๆ อันได้แก่ (1) ปัญหาที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ (2) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญขัดกันหรือขัดกับแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา (3) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน (4) เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลอื่น (5) เพื่อเป็นการพัฒนาการตีความกฎหมาย (6) เมื่อจำเลยต้องคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ให้ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต (6.1) เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วอาจมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์ (7) ปัญหาสำคัญอื่นตาม

ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา เป็นต้น ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งไม่รับฎีกาไว้พิจารณา ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีคำมนุษย์เป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัยให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกา (มาตรา 46) ส่วนในเรื่องของการพิจารณาและการพิพากษาคดีของศาลฎีกานั้นให้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาและการชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นฎีกามาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 48)

■ ข้อเสนอเกี่ยวกับการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาชญาคดีคำมนุษย์ที่พึงจะใช้บังคับ

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาชญาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ฉบับนี้เป็นหลักกฎหมายใหม่ที่เพิ่งจะมีเป็นฉบับแรกในประเทศไทย กรณีจึงยังไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ และยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกิดจากการพิพากษาชี้ขาดคดีคำมนุษย์โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาชญาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาเป็นบรรทัดฐานเลย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอประเด็นข้อกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปเปรียบเทียบกับของต่างประเทศเพื่อให้เห็น

ความแตกต่างที่เป็นข้อดี ข้อเสีย อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขในภายภาคหน้า อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาคดี คำนุश्यให้มีประสิทธิภาพต่อไป กล่าวคือจากปัญหาที่ได้นำเสนอผ่านมาในหัวข้อ

“3.1 ข้อบกพร่องในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์และการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์” ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนพนักงานสอบสวน กิติ พนักงานอัยการ กิติ หรือศาล กิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนพนักงานสอบสวนกับขั้นตอนพนักงานอัยการ นั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเกี่ยวข้องกับ **คุณภาพและความล่าช้า** ในการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ปัญหาดังกล่าวส่งผลเข้ามาถึงในขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะหากอัยการฟ้องคดีต่อศาลโดยอาศัยการทำสำนวนของพนักงานสอบสวนที่ไม่มีความครบถ้วนรัดกุม รวมทั้งพยานหลักฐานที่ไม่หนักแน่นพอ ก็จะทำให้ศาลต้องใช้บทบาทในเชิงรุกที่หนักขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้เต็มที่ตามระบบไต่สวน อันจะมีผลให้คดีต้องล่าช้าออกไปอีก ประกอบกับผู้พิพากษาไทยก็มีปัญหาในเรื่องไม่ใช้บทบาทของตนเองในเชิงรุกเพื่อการค้นหาความจริงตามแบบระบบไต่สวนอยู่แล้วด้วย ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ศาลใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปอย่างรวดเร็ว ก็ควรให้ศาลทำหน้าที่ในเชิงรุก (Active) ให้มากกว่านี้โดยใช้ประสบการณ์ ความรู้ความเชี่ยวชาญในการค้นหาข้อเท็จจริง โดยมีคู่ความคอยทำหน้าที่สนับสนุนศาลในการค้นหาพยานหลักฐาน อันเป็นลักษณะของการดำเนินคดีในระบบไต่สวน

(inquisitorial system) นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ศาลจะทำหน้าที่ได้อย่างที่กล่าวมาก็ตาม แต่ก็ต้องไม่ลืมว่า คดีค้ำมนุษย์นั้นเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายหรือเป็นองค์การอาชญากรรมซึ่งมีการใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากมายมาช่วยในการกระทำความผิดด้วย ฉะนั้นหากพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ไม่อำนวยความสะดวกในการใช้เทคโนโลยีในชั้นศาลที่ทันสมัยและเท่าทันต่อการก่ออาชญากรรมรูปแบบต่างๆ ของนักค้ำมนุษย์แล้ว กฎหมายฉบับนี้ก็จะไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดความรวดเร็วว่องไวในการนำพาความยุติธรรมสู่ผู้เสียหายหรือผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์ได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 18, มาตรา 22, มาตรา 23, มาตรา 25 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ก็จะพบว่า ในมาตรา 25 นั้นถึงแม้จะมีการระบุให้โจทก์ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้ แต่กฎหมายก็ยังไม่ได้วางระบบการส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ชัดเจนลงไป หรือในมาตรา 18 ที่กำหนดให้คู่ความจัดทำสำเนาคำคู่ความ คำร้อง คำขอ คำแถลงและสรรพเอกสาร ยื่นต่อศาล กิติ หรือมาตรา 23 ที่มีการระบุให้ศาลอาจเรียกเอกสารใด ๆ มาเป็นพยานเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ กิติ หรือมาตรา 28 ที่มีการกำหนดให้ศาลสามารถเรียกพยานหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลได้ กิติ หรือในมาตรา 22 ที่กำหนดให้ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความ อีกทั้งถ้าศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ก็สามารถมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องนั้น ก็ไม่พบว่ามีบทบัญญัติเรื่องการติดต่อสื่อสารถึงกันด้วยเทคโนโลยี

ที่ทันสมัยเหมือนอย่างประเทศที่เจริญแล้ว เช่น การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเพิ่มความรวดเร็ว รวดเร็วในการดำเนินคดีแต่อย่างใด

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. 2559 ยังมีข้อขัดแย้งในเรื่องการสื่อสารผ่านเทคโนโลยีร่วมกันระหว่างบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะคู่ความกับผู้พิพากษาตามที่กล่าวมานี้เอง ผู้เขียนจึงขอเสนอให้นำเอากระบวนการยุติธรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศเกาหลีใต้มาใช้ในกระบวนการพิจารณาความอาชญาของไทย กล่าวคือ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ นั้น ถือได้ว่าเป็นประเทศแรกๆ ในภูมิภาคเอเชียที่ได้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการพิจารณาคดีในชั้นศาลเพื่อพัฒนาระบบการดำเนินคดีให้มีความรวดเร็วมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ตัวอย่างเช่น การนำระบบการฟ้องคดีในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ Electronics Case Filing System (ECFS) และระบบศาลแบบ E-Court ที่พบได้ในการดำเนินคดีของศาลสูงของประเทศเกาหลีใต้ การดำเนินคดีแบบ Electronics Case Filing System (ECFS) ได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 2010 แล้วก็ค่อยๆ เพิ่มประเภทของคดีที่สามารถปรับใช้กับการดำเนินคดีรูปแบบดังกล่าวมากขึ้นในปี ค.ศ. 2011 การฟ้องคดีในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ Electronics Case Filing System (ECFS) ถือเป็นพัฒนาการของการดำเนินคดีที่ก่อให้เกิดความสะดวกแก่คู่ความและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี โดยมีหลักการคือการยกเลิกการใช้เอกสารสำนวนคดีที่เป็นแผ่นกระดาษ

และแทนที่ด้วยการนำข้อมูลมาบันทึกเป็นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้คู่ความและศาลสามารถสื่อสารกันโดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เครือข่ายไร้สายซึ่งคู่ความสามารถใช้คอมพิวเตอร์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยผ่านทางเว็บไซต์ <http://ecfs.scourt.go.kr> ในขณะที่อยู่ที่ทำงานหรือที่บ้านโดยที่ไม่จำเป็นต้องมาติดต่อกับศาลด้วยตนเอง ทั้งนี้ยังสามารถตรวจดูหรือพิมพ์เอกสารทางกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการติดต่อกับทางศาลเหมือนเช่นในอดีตและยังสามารถติดตามความคืบหน้าในการดำเนินคดีของตนว่าอยู่ในกระบวนการใด ยิ่งไปกว่านั้น ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของศาลยังสามารถดำเนินคดีนั้นโดยผ่านทางระบบอัตโนมัติ และยังรวมถึงการจัดการ กระบวนการข้อมูลต่างๆ ผ่านทางคอมพิวเตอร์ ระบบดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการให้ความสำคัญคุ้มครองด้านความปลอดภัยของข้อมูลในคดีของคู่ความโดยใช้ระบบป้องกันการโจรกรรม (the top-notch anti-hacking system) และเก็บรักษาข้อมูลในรูปแบบไฟล์ PDF ที่มีการสร้างรหัสเพื่อรักษาข้อมูลดังกล่าว

ส่วนระบบศาลแบบ E-Court มีลักษณะพิเศษคือ มีการปรับปรุงห้องพิจารณาเรียกว่า E-Courtroom โดยการสืบพยานและการพิจารณาในห้องพิจารณานั้น คู่ความไม่ต้องนำพยานเอกสารเข้าไปสืบแต่จะกระทำผ่านระบบคอมพิวเตอร์เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความและทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น (Supreme Court of Korea, Internet [Online], 2013; อ้างถึงในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, หน้า 197)

เมื่อพิจารณาในแง่ของการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่าประเทศเกาหลีใต้ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการด้านกระบวนการทางอาญาแห่งประเทศเกาหลี [Korea information system of criminal justice services (KISC)] ซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือกันของ 4 องค์กร ได้แก่ องค์กรตำรวจ องค์กรอัยการ องค์กรศาล และ กระทรวงยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์กันทั้งกระบวนการ ทั้งในด้านการสืบสวนสอบสวน การยื่นเอกสาร การดำเนินคดี และการไต่สวนให้เป็นระบบ โดยฐานข้อมูลจะประกอบไปด้วยข้อมูลกว่า 394 ชนิดข้อมูล โดยแบ่งเป็นข้อมูลจากทางตำรวจ 74 ชนิดข้อมูล เช่น รายงานความเห็น รายงานการส่งตัวและประวัติอาชญากรรม จากทางอัยการ 160 ชนิดข้อมูล เช่น การเขียนคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง การยื่นขอหมายศาล การออกคำสั่งให้ลงโทษ จากทางศาล 95 ชนิดข้อมูล เช่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ออกหมายต่าง ๆ วันเวลานัดพิจารณา และคำพิพากษา รวมถึงจากกระทรวงยุติธรรม 65 ชนิดข้อมูล เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการจำคุกและการคุมประพฤติ ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการดำเนินคดี และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และประหยัดเวลา ทั้งยังเป็นการเร่งรัดการทำงานของเจ้าหน้าที่อันจะทำให้การดำเนินการในทางกระบวนการยุติธรรมเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนี้ ยังมีการนำระบบการดำเนินคดีโดยเร่งรัด (e-summary proceedings system) ซึ่งมีระบบการติดต่อ

สื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยผ่านทางเครือข่ายข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แทนที่การใช้สำนวนเอกสารที่เป็นแผ่นกระดาษอย่างเช่นในอดีตทั่วไป ในอดีตการกระทำความผิดเหล่านี้ต้องใช้เวลาในการดำเนินคดีเป็นเวลายาวนาน เนื่องจากการดำเนินคดีในรูปแบบเดิมต้องใช้เวลานานในการจัดทำเอกสาร การจัดส่ง การดำเนินการและพิจารณาสำนวนประกอบกับจำนวนคดีที่มีปริมาณมาก ทั้งนี้ข้อดีของการดำเนินคดีในระบบ (e-summary proceedings system) คือ ช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐด้วยการลดการใช้เอกสารที่เป็นแผ่นกระดาษ และเป็นการย่นระยะเวลาในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และทำให้ผู้กระทำความผิดมีช่องทางในการติดตามผลการดำเนินคดีได้ง่ายยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีระบบแจ้งคำตัดสินของศาลไปยังผู้กระทำความผิดโดยทันทีผ่านระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อันเป็นการลดปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องในการส่งหมายของศาลได้เป็นอย่างดี (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, หน้า 196-198)

ขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่

สำหรับในการดำเนินคดีอาญานั้น ประเทศเกาหลีใต้ได้นำระบบการดำเนินคดีอาญาโดยเร่งรัด (e-summary proceedings system) มาใช้กับคดีอาญาในศาลชั้นต้น โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Act On The Use Of Electronic Documents In Summary Proceedings ซึ่งดำเนินการภายใต้บทที่ 3 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาโดยเร่งรัด (Summary Procedure) ของส่วนที่ 4 ว่าด้วยการดำเนินคดีด้วยวิธีการพิเศษ

(Special Proceedings Of Trial) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Act) และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิธีดังกล่าว จึงขออธิบายขั้นตอนการดำเนินการพอสังเขปดังนี้ (The Office of Criminal Justice Information System, Internet[Online], 2013; อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, หน้า 201)

ชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ

[1] เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดจะมีการเก็บข้อมูลลงในอุปกรณ์สื่อสาร (PDA) และส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังระบบการจัดการเกี่ยวกับคดีอาญาประเภทคดีค้ำมนุษย์เพื่อลงทะเบียนยืนยันคดี

[2] เจ้าพนักงานตำรวจส่งคดีไปยังศูนย์บริการด้านกระบวนการทางอาญาแห่งประเทศเกาหลี [Korea information system of criminal justice services (KISC)] และดำเนินการแจ้งการถูกจับกุมนั้นแก่ครอบครัวหรือตัวแทนของผู้กระทำความผิด

[3] เจ้าพนักงานตำรวจต้องดำเนินการให้ผู้กระทำความผิดให้ความยินยอมในการที่จะต้องถูกดำเนินคดีโดยวิธีการดำเนินคดีอาญาโดยเร่งรัด (e-summary proceedings system) ด้วยการให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรในแบบฟอร์มที่เป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งอาจเป็นรูปแบบของอีเมลหรือบริการส่งข้อความผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สามารถรับการแจ้งเตือนกลับมาภายหลังได้

[4] เจ้าพนักงานตำรวจส่งข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับคดีในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังพนักงานอัยการ

ชั้นเจ้าพนักงานอัยการ

[5] ระบบของสำนักงานอัยการทำการจำแนกคดีที่ส่งมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อส่งไปยังสำนักงานอัยการในเขตที่เกี่ยวข้องโดยอัตโนมัติ

[6] พนักงานอัยการทำการตรวจสอบสำนวนและคำร้องขอให้มีการออกคำสั่งโดยเร่งรัดที่อยู่ในรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์แล้วจึงลงนามในสำนวนคดีและส่งต่อไปยังศาล

ชั้นศาล

[7] ศาลจะรับข้อมูลและจำแนกสำนวนคดีที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังศาลที่เกี่ยวข้องโดยอัตโนมัติ

[8] ศาลทำการพิจารณาสำนวนคดีที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์และออกคำสั่งรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อมีคำสั่งแล้วศาลจะส่งคำสั่งไปยังพนักงานอัยการผ่านระบบที่ลงทะเบียนกับ KICS พร้อมกับแจ้งไปยังผู้กระทำความผิดผ่านทางอีเมลหรือข้อความผ่านทางโทรศัพท์มือถือที่ได้ลงทะเบียนไว้ และผู้กระทำความผิดต้องทำการยืนยันถึงการได้รับแจ้งคำสั่งไปที่ KICS

[9] คำสั่งดังกล่าวจะถือเป็นคำตัดสินของศาลเว้นแต่พนักงานอัยการหรือผู้กระทำความผิดจะร้องขอให้มีการดำเนินคดีด้วยวิธีการธรรมดาภายใน 7 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งจากศาล

[10] เมื่อคำสั่งได้ถือเป็นคำตัดสิน ศาลจะส่งเอกสารทั้งหมดไปยังอัยการเพื่อให้อัยการแจ้งบทลงโทษให้ผู้กระทำความผิดทราบเพื่อให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการตามคำตัดสินของศาลต่อไป (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, หน้า 199-204)

■ unasu

สิ่งที่กล่าวไปโดยลำดับข้างต้นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีความ พ.ศ. 2559 ฉบับนี้ มีเจตนารมณ์สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการพิจารณาพิพากษาไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เพิ่งจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายมาหมาด ๆ ทำให้ยังไม่ทราบว่าจะเกิดปัญหาข้อกฎหมายประการใดในอนาคต ซึ่งต้องรอแนวคำวินิจฉัยจากศาลเพื่อเป็นบรรทัดฐาน ทั้งยังต้องมีการดำเนินการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และสิทธิของผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้และเข้าใจโดยทั่วถึงให้มากที่สุดต่อไป

โดยเฉพาะในเรื่องการพิจารณาคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว นั้น สมควรที่จะนำเทคโนโลยีของต่างประเทศที่เจริญแล้วอย่างเกาหลีใต้มาใช้ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีค้ามนุษย์ อาทิ การนำระบบ e-summary proceedings system ของประเทศเกาหลีใต้มาใช้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีความ พ.ศ. 2559 ด้วยเพื่อความเร็วและทันสมัย เช่นในกรณีคู่ความฝ่ายที่จะยื่นคำคู่ความ คำร้อง คำขอ คำแถลงและสรรพเอกสารต่าง ๆ ที่จะต้องส่งต่อศาลนั้น ก็สามารถดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ผ่านระบบ e-summary proceedings system ได้ทันที โดยมีผลเสมือน

เป็นการยื่นคำคู่ความและเอกสารในกรณีปกติ เพียงแต่อาจจะต้องมีการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

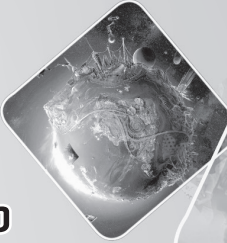
■ บรรณานุกรม

- กัมปนาท ณ วิทย. พ.ต.ต. (2552). การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551: ศึกษากรณีการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายที่จะไม่ถูกดำเนินคดี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: โครงการศึกษาวิจัยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการฟ้องด้วยวาจาในชั้นพนักงานอัยการ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- วันทนี วาสิกะสิน. (2552). รายงานการศึกษาวิจัย: เรื่อง “เครือข่ายการค้ามนุษย์ ศึกษาเปรียบเทียบประเทศลาวและประเทศกัมพูชา: การป้องกันและแก้ไข”. กรุงเทพฯ: สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมชาย ว่องไวเมธี. (2555). สถานการณ์การค้ามนุษย์ในไทย และแนวทางการสืบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล.

โสฬส เมฆอาภา. (2552). การเข้าถึงข้อมูล:
ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินคดีอาญา
ทั่วไประหว่างการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติ
การสอบสวนคดีพิเศษ. วารสารบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 3(2).

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์. (2556). รายงานวิจัยฉบับ
สมบูรณ์: โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำ
ระบบได้ส่วนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม
ทางอาญา ศึกษาเปรียบเทียบนานาชาติ.
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-
ศาสตร์.





การแสวงหาข้อเท็จจริง โดยนำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดี สิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม The use Inquisitorial System in the Trial in Environment Cases of The Courts of Justice

ประเสริฐ สิทธินาวล*

■ บทคัดย่อ

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีศาลพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งพิจารณาคดีโดยใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง ตามระบบไต่สวน และศาลยุติธรรมแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง ตามระบบกล่าวหา อันสามารถตัดสินและดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายได้โดยตรง ทั้งนี้ คดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ และอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของโลกด้วย บางเรื่องอาจไม่สามารถพิจารณาได้จากพยานบุคคลหรือพยานเอกสารเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ต้องประจักษ์ด้วยสายตาตนเองหรือต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ เช่น ปัญหาสภาพน้ำเน่าเสีย ปัญหาเรื่องกลิ่นรบกวน เป็นต้น เพื่อมิให้เกิดความสงสัยในความบริสุทธิ์และความผิดของผู้ถูกกล่าวหา การพิจารณาคดีในชั้นศาลยุติธรรมนั้น เราจึงควรใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริง ด้วยการนำระบบไต่สวนมาใช้แทนระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นพิเศษ แตกต่างจากบทกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะและในขณะเดียวกัน ก็ยังคงให้ความสำคัญแก่ปัจเจกชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: ระบบไต่สวน, การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม, คดีสิ่งแวดล้อม

* รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัว จังหวัดเถลิง

■ Abstract

Present Thailand has special direct environmental courts. The first is the Administrative Environmental Investigation Agency which uses the inquisitorial system to seek facts and evidence. The second one is The Court of Justice Environmental Investigation Agency which uses accusatorial system. Which can be directly judge and proceed the legal process. Environment case is a matter of public benefit and it may be impact ecosystem of the world. Some cases may not be considered the evidence from only witnesses or documents but that is to prove by themselves or prove by experts scientifically, such as water pollution problems, odors problems, etc. To prevent doubt on the innocence and guilt of the accused of the trial in the High Court of Justice, we should use the inquisitorial system instead of accusatorial system currently in use. This is to ensure public benefit interest and also provide fairness to the individual according to the spirit of environmental laws.

Keywords: Inquisitorial System, The Trial of Environment Cases, Environment Cases

■ บทนำ

ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ในแบบลายลักษณ์อักษรของ

กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) และใช้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง (Administrative Court) ขึ้นในประเทศไทยโดยใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยมีพื้นฐานจากคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อพิพาทกับเอกชน ซึ่งศาลจะใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่ความในคดี ทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ครบถ้วน โดยมีสิทธิเรียกพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองที่พิพาทรวมทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งยากแก่การนำมาพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากเอกชนอาจถูกปิดกั้นข้อมูลหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นคู่กรณีกับตนที่มีอำนาจเหนือกว่า และแก้ไขข้อบกพร่องของทนายความซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขาดความรู้และประสบการณ์ที่เข้าใจถึงกระบวนการบริหารงานภายในหน่วยงานรัฐในการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีในชั้นศาล ทั้งสามารถเรียกพยานบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำซึ่งปกติจะไม่ให้ความร่วมมือในการพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาเพราะไม่ต้องการได้รับผลกระทบกับตน ซึ่งแตกต่างจากระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม (Court of Justice) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้พิพากษาจะไม่มีบทบาทหลักในกระบวนการพิจารณา เนื่องจาก

การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมจะเป็นเรื่องของคู่ความเป็นสำคัญ ผู้พิพากษาจะทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางนั่งรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีที่น่าเสนอเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาเท่านั้นจะไม่ลงไปยุ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่ความ ไม่มีอำนาจสอบถามถึงข้อสงสัยหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมด้วยตนเอง เนื่องจากจำกัดให้เกิดความไม่เป็นธรรม อันเป็นการเข้าข้างคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ และถือเป็นการรับฟังพยานหลักฐานนอกสำนวนที่คู่ความเสนอเข้ามาในคดี เพราะการวินิจฉัยชี้ขาดของผู้พิพากษา ก็จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำเสนอต่อศาลเท่านั้น เนื่องจากลักษณะของคดีระบบกล่าวหาในศาลยุติธรรมจะเป็นการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความนั่นเอง ซึ่งระบบกล่าวหา (Accusatorial System) นี้ มีความเหมาะสมสำหรับกรณีพิพาทกันระหว่างเอกชน (ราษฎร) กับเอกชน (ราษฎร) ด้วยกันเอง เพราะมีฐานะเท่าเทียมกันและรัฐไม่มีประโยชน์ได้เสียในคดีพิพาทระหว่างเอกชนดังกล่าว แต่เมื่อเป็นกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน และกรณีเอกชน (นิติบุคคล) ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะกับเอกชน (ราษฎร) นั้น ฐานะความต่างกันของสถานะบุคคลย่อมไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งโอกาสที่ราษฎรหรือเอกชนจะชนะคดีจึงเป็นไปได้ยาก รัฐจึงต้องเข้ามาพิทักษ์ปกป้องประโยชน์สาธารณะแทนราษฎรหรือเอกชนที่ได้รับความเสียหาย เพื่อความสงบสุขของสังคม¹

จากที่มาของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้เราเห็นหลักการสำคัญที่ว่าเมื่อใดที่คู่ความหรือคู่กรณีมีสถานะเท่าเทียมกันแล้ว การใช้ระบบกล่าวหาจะเกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย แต่หากเมื่อใดที่คู่กรณีหรือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมีสถานะไม่เท่าเทียมกันแล้ว การใช้ระบบไต่สวนย่อมจะเหมาะสม และเป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่อยู่ในสถานะเสียเปรียบ อย่างกรณีพิพาทระหว่างราษฎรหรือเอกชนกับรัฐหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพราะพยานหลักฐานต่าง ๆ มักจะอยู่ในการครอบครองของฝ่ายรัฐหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนใหญ่ อย่างกรณีเหตุน้ำมันรั่วจากท่อส่งน้ำมันดิบของบริษัทพีทีทีโกลบอลเคมีคอล จำกัด (มหาชน) หรือ PTTGC ในเครือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท : PTT PUBLIC COMPANY LIMITED : PTT ; เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้สูงสุดของไทย) กลางทะเลอ่าวไทย จังหวัดระยอง² ซึ่งเป็นการยากที่ฝ่ายราษฎรจะนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานตามระบบกล่าวหาที่มีหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ขาดน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงอย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น” “เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

¹ หยุต แสงอุทัย, (4 สิงหาคม 2549), “บทความเกี่ยวกับระบบกล่าวหา ระบบไต่สวน,” บทบันทึก, (ฉบับที่ 12), 339.

² ศรีสุวรรณ จรรยา, (29 กรกฎาคม 2556), น้ำมันรั่วอ่าวไทย, สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2013/07/47896>

ในทางแพ่งคู่ความที่มีทุนทรัพย์จะได้เปรียบคู่ความที่ด้อยทุนทรัพย์ในการรวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตน โดยโจทก์มีภาระการพิสูจน์พยานหลักฐาน (prima facie evidence) ด้วยการนำสืบพิสูจน์ถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อในทางสิ่งแวดล้อม แต่ในบางกรณีโจทก์ไม่มีทางสืบได้เนื่องด้วยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประมาทหรือจงใจนั้นอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยฝ่ายเดียว ถ้าจะให้โจทก์ต้องมีหน้าที่นำสืบ โจทก์จะมีความยากลำบากในการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เนื่องจากข้อเท็จจริงดังกล่าวทางฝ่ายจำเลยจะมีพยานหลักฐานมากกว่าและจำเลยจะทราบข้อเท็จจริงดีกว่าโจทก์ โจทก์ก็จะต้องแพคดี เช่นกรณีโจทก์ได้รับความเสียหายจากการปล่อยควันพิษของโรงงานจำเลย โจทก์เองไม่มีทางทราบได้เลยว่าการทำงานในโรงงานของจำเลยเป็นอย่างไร จำเลยย่อมทราบเองเพียงฝ่ายเดียวว่าตนทำอะไรไปบ้าง ในเมื่อข้อเท็จจริงอันหนึ่งอยู่ในความรู้เห็นของคู่ความฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว ย่อมไม่เป็นธรรมที่จะให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องมีหน้าที่นำสืบเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งฝ่ายนั้นจะต้องประสบความยากลำบากหรืออาจเป็นการพันวิสัยที่จะพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำของจำเลยในความสัมพันธ์กับผลเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งที่สังคมส่วนรวมได้รับความเสียหายก็ตาม ซึ่งโอกาสที่ราษฎรหรือเอกชนจะชนะคดีจึงเป็นไปได้ยาก โดยตามระบบไต่สวน ดังเช่นของศาลปกครอง (ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ศาลไม่ได้ทำหน้าที่วางตัว

เป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม (ศาลยุติธรรมแผนกคดีสิ่งแวดล้อม) แต่จะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ศาลปกครอง (ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอย่างสูง โดยมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจนเป็นที่ยุติหรือสิ้นสงสัยแล้วจึงพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งผิดกับในระบบกล่าวหาที่ศาลยุติธรรม (ศาลยุติธรรมแผนกคดีสิ่งแวดล้อม) มีบทบาทน้อยมากเพราะต้องวางตัวเป็นกลาง ซึ่งโดยที่ระบบไต่สวนเน้นในเรื่องการค้นหาความจริงเป็นหลัก หลักเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การแสวงหาพยาน หลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นในศาลปกครองและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมีความยืดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา เนื่องจากศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การและพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบเท่านั้น นอกจากนั้นศาลยังสามารถนำบุคคลหรือองค์กรภายนอกที่ไม่ใช่คู่ความมาเสนอความเห็นทางวิชาการขึ้นศาลได้โดยตรง และศาลนำไปประกอบคำวินิจฉัยได้

2. วิเคราะห์การนำวิธีแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวนมาใช้ในคดีอาญาและคดีแพ่งของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

การแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) สามารถเทียบเคียงได้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครอง โดย

ศาลปกครอง (Administrative court) มองว่า³ เมื่อพิจารณาจากกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law system) ซึ่งประเทศเหล่านี้มองว่าการดำเนินคดีแพ่งในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนสองฝ่าย ผู้พิพากษาไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมียบทบาทในคดีมากไปกว่าการกำกับดูแลกระบวนการพิจารณาระหว่างคู่ความให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดี เนื่องจากรัฐไม่มีประโยชน์ได้เสียในคดีแพ่งระหว่างเอกชนดังกล่าว นอกจากหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้พิพากษาหรือศาลจะต้องเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์โดยตรงในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อความสงบสุขของสังคม ในคดีอาญานักกฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law system) จึงมองว่าจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบไต่สวนโดยที่ผู้พิพากษาจะต้องมีบทบาทสำคัญ (active role) ในการดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกันกับเหตุผลที่ใช้ในการ ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง บทบาทของตุลาการในคดีปกครองซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจะไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาลเท่านั้น

ทั้งนี้ ด้วยอาศัยหลักแนวคิดดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีประเภทที่ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

สิ่งแวดล้อมมีทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกิดจากการอนุมัติ อนุญาต การละเลย การปฏิบัติหน้าที่หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และการละเมิดที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศมลภาวะหรือมลพิษต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า และแร่ธาตุต่าง ๆ ลดความอุดมสมบูรณ์ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพน้ำเน่าเสีย อากาศเป็นพิษ มลพิษของเสียง และมลพิษจากขยะมูลฝอย ก๊าซจากความแห้งแล้ง อุทกภัย วาตภัย และภาวะโลกร้อน รวมทั้งสุขภาพอนามัยของประชาชนซึ่งมีผลกระทบต่อชุมชนในวงกว้างซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมข้างต้นจักก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศและประชาชนควบคู่กันไป ซึ่งศาลยุติธรรม (ศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม) รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบแพ่งและทางอาญาในคดีความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การนำระบบไต่สวนมาใช้แสวงหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมย่อมจะก่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดี คู่ความไม่อาจที่จะประวิงคดีได้ และทำให้คดีได้ข้อเท็จจริงที่รอบด้านครบถ้วน ซึ่งศาลมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสืบพยานและรับฟังข้อเท็จจริง ศาลไม่ผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่ความกล่าวอ้างโดยสามารถที่จะรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความผิดในการนำมาลงโทษจำเลยหรือยกฟ้องได้ ประกอบกับตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) จะไม่มี

³ ศาลปกครอง, (ม.ป.ป.), กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน, สืบค้นเมื่อ 29 ธันวาคม 2558, จาก http://www.admncourt.go.th/00_web/02_kadee/02_procedure/02_proc02.htm

บทตัดพยาน และจะไม่คำนึงถึงหลักการการพิสูจน์ จึงมิได้เคร่งครัดในการรับฟังพยานหลักฐานมากนัก โดยมีอำนาจเต็มที่ในอันที่จะรับฟังพยานหลักฐานทั้งปวง ซึ่งการพิจารณาข้างน้ำหนักพยานหลักฐานของศาลนั้น ถ้ามีพยานหลักฐานอันรับฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดก็ลงโทษจำเลยได้ ไม่มีหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลยในคดีอาญา และพยานหลักฐานของฝ่ายจำเลยที่นำเข้ามาสืบ ศาลก็สามารถนำมาลงโทษจำเลยได้ การสงสัยไม่แน่ใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ จึงไม่น่าจะมีได้ เพราะถ้าศาลสงสัยก็จะต้องค้นหาความจริงจนถึงที่สุดให้สิ้นสงสัยเสียก่อน โดยอาจทำการไต่สวนหาหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หรือนอกเหนือจากที่คู่ความได้นำสืบมาแล้ว รวมทั้งการเรียกพยานหลักฐานเข้าสืบนอกเหนือจากที่คู่ความนำมาแสดง เช่น กรณีพยานบุคคลหรือพยานเอกสารที่ไม่มีในบัญชีระบุพยาน เป็นต้น ถ้าค้นหาความจริงจนถึงที่สุดแล้ว เมื่อปรากฏว่าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอก็ต้องพิพากษายกฟ้องจำเลยไป ตามหลักห้ามศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น ทั้งนี้ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) จะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักในการรับฟังความทุกฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย การพิจารณาที่กระทำโดยเปิดเผย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยอาศัยหลักการบริหารจัดการที่ดีด้วยคำชี้แจงของจำเลยคนอื่นในคดีเดียวกัน ศาลสามารถรับฟังถ้อยคำของจำเลยอีกคนหนึ่ง ในคดีเดียวกันเพื่อลงโทษจำเลยอีกคนหนึ่งได้

โดยไม่จำเป็นต้องแยกฟ้องผู้ร่วมกระทำความผิดไปอีกต่างหาก หรือไม่จำเป็นต้องกันผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันไว้เป็นพยาน รวมทั้งคำให้การหรือถ้อยคำเบิกความของจำเลยก็สามารถนำมาใช้ลงโทษจำเลยได้อีกด้วย นอกจากนี้ศาลยังรับฟังพยานบอกเล่าหรือพยานชั้นสองนี้ได้ เพราะระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) โดยศาลมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการรับฟังพยานได้อย่างเต็มที่ อันแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป ตามระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ที่ห้ามมิให้โจทก์อ้างจำเลยเป็นพยาน⁴ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ตาม “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) หรือระบบสอบสวน โจทก์ไม่ว่าจะเป็นคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์และคดีราษฎรเป็นโจทก์ มีบทบาทภาระการพิสูจน์ความผิดของจำเลยน้อยกว่าในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) เนื่องจากคู่ความในการต่อสู้คดีจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณา ระหว่างศาลกับจำเลยเป็นหลักสำคัญ โดยในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) จะไม่คำนึงถึงผู้ใดจะกล่าวหา หรือผู้ใดมีเจตนาที่นำสืบ เพราะศาลไม่จำเป็นต้องถือตามข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบพยานและพยานหลักฐานของคู่ความ ซึ่งถือว่าพยานทั้งหมดที่คู่ความนำมาสืบนั้นเป็นพยานหลักฐานของศาลทั้งสิ้น ทำให้ลดภาระของประชาชน ในกรณีคดีราษฎรเป็นโจทก์ ซึ่งในการแสวงหาพยานหลักฐานที่มักอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่จำเลยเคยบังคับบัญชาอยู่นั้นจะสามารถใช้อำนาจของตนขู่เชิญ บังคับพยานบุคคล อันทำให้เสียหายซึ่งพยานหลักฐานหรือไปยุ่งเหยิงกับพยาน

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 232.

หลักฐานอื่นได้โดยง่าย อันเป็นการยากที่ราษฎร ซึ่งเป็นโจทก์จะนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ อีกทั้งในกรณีที่จำเลยกับคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ได้มีการไกล่เกลี่ยกัน จนราษฎรที่เป็นโจทก์ได้รับชดใช้ความเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้วก็จะทำการถอนฟ้อง ซึ่งศาลยุติธรรมในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) นั้นไม่สามารถดำเนินการอื่นใดได้อีก นอกเสียจากการจำหน่ายคดีออกเสียจากสารบบความ ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นจำเลยในคดีหลุดพ้นจากความรับผิดชอบของกระบวนการยุติธรรมอันเป็นช่องว่างของกฎหมาย และแม้จะเป็นคดีความผิดอาญาแผ่นดินก็ตาม

ปัญหาการพิจารณาค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา และศาลอุทธรณ์ ได้ยึดแนวหลักเกณฑ์ที่ผู้ยื่นคำขอจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย ตามพระราชบัญญัตินี้ว่า “จำเลยมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด”⁵

ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยที่ประเทศไทยใช้ “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) จึงมีหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย ดังนั้น เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องจำเลยโดยอาศัยหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยในจำเลย (in dubio pro reo) จำเลยก็จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต่างจาก “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ไม่มีหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยในจำเลย (in dubio pro reo) เหมือนดังในระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไปของศาลยุติธรรม ศาลในระบบไต่สวนจึงพิพากษาได้เพียงว่า “จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามฟ้อง หรือมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง เนื่องจากจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดเท่านั้น” ดังนั้น จำเลยจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ตามแนวหลักเกณฑ์คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ และศาลอุทธรณ์ ด้วยเหตุนี้ การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยนำระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม จักทำให้จำเลยมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ อันแตกต่างกับระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ที่ประเทศไทยเราใช้พิจารณาคดีอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งของศาลยุติธรรม ซึ่งข้อพิพาทการดำเนินคดีแพ่งส่วนใหญ่เป็นการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายในชีวิต สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินที่ได้รับ

⁵ สมชาย หอมลออ, (27 กุมภาพันธ์ 2554), บทความ: “ปัญหาการพิจารณาค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา” มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2559, จาก <https://voicefromthais.wordpress.com/2011/05/17/บทความ-ปัญหาการพิจารณา/>

ผลกระทบจากการกระทำของจำเลย เช่น การฟ้องคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการฟ้องเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นไว้ในส่วนของค่าเสียหายในอนาคตเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนและฝ่ายผู้เสียหายก็ยากที่จะพิสูจน์ความเสียหายได้จริง เนื่องจากผลกระทบด้านโรคร้ายบางอย่างต้องใช้ระยะเวลาติดตามผลประกอบกับขาดผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นต่อศาล เช่น ผู้เสียหายจะมีโอกาสเป็นโรคมะเร็งหรือไม่ เป็นต้น เนื่องจากคู่ความและทนายความมักขาดความรู้ในด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งหากมิใช่คดีสำคัญผู้เชี่ยวชาญมักไม่ให้ความร่วมมือในการมาเป็นพยานของฝ่ายตนเพราะเสียเวลา ระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรมในปัจจุบันจึงอาจไม่เหมาะสมกับลักษณะของคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งหากนำระบบไต่สวนมาใช้แสวงหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาผู้วินิจฉัยคดีจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองเพิ่มเติมโดยอิสระ และสามารถใช้อดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงด้วยสามารถเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นด้วยตนเอง

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเน้นการใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ที่แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดช่องบ้าง ให้ศาลยุติธรรมสามารถใช้ดุลพินิจแสวงหา ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้เพื่อประโยชน์แห่งความ ยุติธรรม แต่ก็ไม่มีความพร้อมรองรับการทำงาน

ของศาลยุติธรรม ทำให้ศาลยุติธรรมยังคงยึดติดกับระบบกล่าวหาที่ศาลมีบทบาทน้อย ในกระบวนการพิจารณาคดี การแสวงหาและพิสูจน์ความจริงโดยหลักจึงยังคงเป็นของคู่ความ โอกาสของคู่ความในการนำข้อเท็จจริงเข้าสู่ศาลอาจถูกจำกัด การเดินเผชิญสืบของศาลยุติธรรมมีน้อยมากและทำให้คู่ความซึ่งมีทุนทรัพย์จำนวนมากสามารถว่าจ้างทนายความและแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งได้เปรียบคู่ความซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป และส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้มีฐานะยากจน และด้วยโอกาสในการต่อสู้คดี ไม่มีความรู้เกี่ยวกับสาเหตุความเสียหายและการคิดค่าเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นปัญหาสำคัญของศาลยุติธรรม ประกอบกับปัจจุบันระบบศาลยุติธรรมของไทยยังไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะจึงทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า คดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนับวันจะมีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ศาลยุติธรรมเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงมากขึ้น ด้วยการใช้ระบบการไต่สวน (Inquisitorial System) เพื่อพัฒนามาตรฐานผู้พิพากษาให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมในการใช้ดุลยพินิจที่ถูกต้องตัดสินคดี โดยเฉพาะปัญหาการขาดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ การแพทย์ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพราะศาลสามารถจัดทำระบบข้อมูลพยานผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการที่จะเรียกมาช่วยศาลในการสนับสนุนข้อมูลหรือพิสูจน์

ความจริง

การให้อำนาจชี้ขาดทั้งกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีอยู่ในดุลพินิจของผู้พิพากษาเพียงผู้เดียวในองค์คณะเป็นสำคัญนั้น ทั้งนี้แม้ว่าศาลยุติธรรมของไทยจะมีรูปแบบขององค์คณะในการพิจารณาและพิพากษาคดี แต่ทว่าในทางปฏิบัติ ผู้พิพากษาซึ่งร่วมเป็นองค์คณะมักวางตนนิ่งเฉยและปล่อยให้เป็นที่ความรับผิดชอบของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาและพิพากษาคดีตัดสินคดี โดยปรากฏว่าแม้จะมีอำนาจในการความเห็นแย้งในสำนวน แต่ผู้พิพากษาซึ่งร่วมเป็นองค์คณะกลับไม่เคยความเห็นแย้งจนนำมาสู่การพิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้นของศาลอุทธรณ์ อันเป็นเหตุมาสงสัยว่าเหตุใดผู้พิพากษาซึ่งร่วมเป็นองค์คณะจึงไม่เคยมีความเห็นแย้งในสำนวนคดีเลย อันแสดงให้เห็นได้ว่ารูปแบบขององค์คณะผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของศาลชั้นต้นในปัจจุบันไม่มีการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจหน้าที่กันแต่อย่างใด คู่ความจึงมักไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลชั้นต้น เนื่องจากมองว่าศาลชั้นต้นใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจ โดยหวังพึ่งความเป็นธรรมจากศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงมีความน่าเชื่อถือเนื่องจากมีประสบการณ์ในการทำงานที่มากกว่า อันเป็นเหตุให้คดีไม่ยุติได้โดยง่ายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งปรากฏว่าศาลอุทธรณ์และศาลฎีกามักมีการตัดสินคดีโดยไม่สอดคล้องกับศาลชั้นต้น ดังนั้น จึงมักถูกมองว่าการทำหน้าที่

ของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นในการพิจารณาและการพิพากษาคดีนั้น มิได้เกิดจากความบริสุทธิ์ใจหรือมีอคติต่อจำเลยได้โดยง่าย เนื่องจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาและเผชิญหน้ากับตัวจำเลยโดยตรง ดังนั้น หากจักนำวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวนมาใช้ในศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งผู้พิพากษาศาลชั้นต้นจะต้องลดตัวลงมาทำหน้าที่เป็นทนายความด้วยตนเองโดยจำเลยกับผู้พิพากษาจะเป็นคู่ความกันโดยตรง และไม่มีหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลยพยานจำเลย สามารถนำมาลงโทษจำเลยได้ จำเลยตกเป็นฝ่ายถูกกระทำในทางคดี และจำเลยอาจไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาได้เต็มที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับจำเลยได้ เนื่องจากผู้พิพากษานั้นก็เป็นเพียงมนุษย์ปุถุชนคนธรรมดาที่หากมีความเชื่อมั่นในสิ่งที่ตนได้เป็นผู้ไต่สวนมาด้วยตนเองขึ้นมาโดยปราศจากการถ่วงดุลในกระบวนการแสวงหาความจริงกับการพิพากษาคดี โอกาสที่จำเลยจะหลุดพ้นจากคดีที่ตนถูกกล่าวหาจึงอาจเป็นไปได้ยาก⁶

อนึ่ง ในความเห็นผู้เขียนแล้ว มองว่า ตามระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ของศาลยุติธรรม (Court of justice) ของไทย ทำให้ผู้พิพากษาหรือองค์คณะผู้พิพากษาไม่ได้รับการฝึกอบรมให้ทำหน้าที่เป็นผู้ซักความถาพยานมาตั้งแต่ต้น ซึ่งตามหลักการของระบบไต่สวนนั้น ศาลจะต้องทำหน้าที่โดยเป็นทั้งทนายโจทก์และทนายจำเลยไปด้วยกัน การที่จะ

⁶ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, (24 มิถุนายน 2007), วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1110>

ให้ผู้พิพากษาหรือองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้ซักถามพยานด้วยตนเอง คล้ายกับการทำหน้าที่เป็นทนายความ ซึ่งในการซักถามพยานอาจจะทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์เหมือนดั่งเช่นพนักงานอัยการและทนายความอาชีพ ทั้งนี้ ผู้พิพากษาอาจประสบปัญหาในการที่พยานเบิกความเท็จหรือพยายามบายเบี่ยงการเบิกความในข้อเท็จจริงหรือสอบถามพยานของฝ่ายจำเลยซึ่งมิได้เป็นประโยชน์แก่จำเลย และอาจถูกมองว่าผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นฝ่ายโจทก์หรือเป็นฝ่ายพนักงานอัยการในการที่จะซักถามพยานในการที่พิสูจน์ความผิดของจำเลย มากกว่าค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของจำเลย สืบเนื่องจากผู้พิพากษากับจำเลยจะต้องเป็นคู่ความในคดีกันโดยตรง อีกทั้งในการซักความของผู้พิพากษาก็อาจขาดเทคนิคในการค้นหาความจริงจากพยานก็เป็นได้ ทั้งนี้ เหตุดังกล่าวคงเป็นเพียงปัญหาในระยะแรกเริ่มของการนำวิธีแสวงหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในคดีแพ่งและคดีอาญาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เนื่องจากเมื่อผู้พิพากษาหรือองค์คณะผู้พิพากษาได้รับการฝึกอบรมให้ทำหน้าที่เป็นผู้ซักความพยานจากสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ ประกอบกับวิธีการทำงานที่ใช้ระบบไต่สวนหรือระบบสอบสวนเพิ่มขึ้นในการปฏิบัติที่ของผู้พิพากษา ก็จะเพิ่มพูนความรู้และทักษะดังพนักงานอัยการและทนายความอาชีพได้เช่นเดียวกัน

■ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันมีการใช้ระบบกล่าวหาสำหรับคดีแพ่งและคดีอาญาในศาลยุติธรรม ยกเว้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ใช้ระบบไต่สวน) และมีการใช้ระบบไต่สวนในคดีที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนในศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นกระบวนการยุติธรรมระบบผสมตามความเหมาะสมกับพัฒนาการด้านเศรษฐกิจและบริบทของสังคมไทยและสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสอดคล้องกับพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับเรื่องกระบวนการยุติธรรมแก่ผู้พิพากษาในปี พ.ศ.2504 เพื่อให้เห็นสัจธรรมและเป็นแนวทางในการทำงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่ว่า “อย่าใช้กฎหมายรักษากฎหมาย แต่จงใช้กฎหมายรักษาความเป็นธรรม”⁷

ดังนั้น คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะคดีแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และเทคโนโลยี จึงย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านมลพิษ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การบุกรุกธรรมชาติ การเบียดเบียนและทำลายชีวิตสัตว์ อันเป็นการทำลาย

⁷ สถาบันวิจัยและพัฒนาคดี, สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา (มทิดล), มูลนิธิชุมชนไทย และคณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, (ม.ป.ป.), ความยุติธรรมตามตัวอักษรกับความเป็นธรรมตามความเป็นจริง, สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.recofctc.org/node/46644>

สิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น รัฐจึงต้องมีกฎหมายที่ดี สอดคล้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลง ผู้เขียน จึงเห็นด้วยที่จะใช้ระบบไต่สวนมาแสวงหา ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมใน ศาลยุติธรรมพร้อมไปกับการพัฒนาประเทศ เนื่องจากมีประสิทธิภาพในแสวงหาข้อเท็จจริง และได้ข้อความจริงในการพิจารณาพิพากษา และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยเฉพาะในคดีราษฎรเป็นโจทก์ ผู้เสียหาย ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านมีฐานะยากจนที่ไม่มี ความรู้และกลุ่มคนเหล่านี้เองที่มักถูกเจ้าหน้าที่ รัฐหรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เอาไรต์เอาเปรียบ ทั้งยังเป็นผู้ด้อยโอกาสที่จะ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และหากต้องการ แสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมยากที่จะได้รับความร่วมมือ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมผู้กระทำความผิด จึงเป็น เหตุให้ศาลยกฟ้องโดยยกประโยชน์แห่งความ สงสัยให้กับเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมผู้เป็นจำเลยใน คดีอาญา และคู่ความฝ่ายที่มีภาระการพิสูจน์ ซึ่งด้อยโอกาสในกระบวนการยุติธรรมไม่มี ความสามารถเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่า ข้อเท็จจริงเป็นดังที่ตนกล่าวอ้างหรือโต้แย้ง โดยที่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจนใน คดีแพ่ง ทั้งที่ข้อเท็จจริงยังมิได้รับการแสวงหา มาแสดงอย่างครบถ้วนให้ศาลและคู่ความสัน ความสงสัย จึงทำให้กระบวนการยุติธรรม ไม่ชัดเจนและนำไปสู่ความน่าเชื่อถือศรัทธาของ ประชาชน ตามคำกล่าวที่ว่า “ความยุติธรรม ตามตัวอักษรขัดแย้งกับความเป็นธรรมตาม ความเป็นจริง” อีกทั้งกรณีจำเลยอาจไม่ได้รับ

ความเป็นธรรมจากการกลั่นแกล้งใส่ความกัน ในการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการหรือประกอบ กิจการที่เป็นการแข่งขันทางการค้า ซึ่งในชั้น พิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ตามระบบกล่าวหา อาจมีข้อบกพร่องในการแสวงหาพยานหลักฐาน ขี้แฉข้อเท็จจริง เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน หรือมีความยุ่งยากที่จะได้รับความร่วมมือจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชน หรือองค์กร อิสระหรือองค์การเอกชนซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติกับ ตน ซึ่งในการพิจารณาคดีตามระบบไต่สวนศาล สามารถดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อพิสูจน์ความเป็นจริง ตามคำร้องขอของจำเลยในการดำเนินคดี โดยไม่ผูกมัดกับเหตุผลหรือพยานหลักฐาน ที่ปรากฏในคำฟ้องให้ดำเนินคดี หรือในการ ไต่สวนหรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หรือ ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

สำหรับการนำระบบไต่สวนมาใช้แทนระบบ กล่าวหาในคดีอาญาและคดีแพ่งของศาล ยุติธรรมไทยทั้งหมดนั้น ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากประเทศไทยเคยชินกับการใช้ระบบ กล่าวหามานานนับตั้งแต่สมัยล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ผ่านวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ทั้งในปัจจุบันนี้ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดในโลก ที่จะมุ่งใช้ระบบวิธีพิจารณาความระบบใด ระบบหนึ่งแต่เพียงระบบเดียว และการที่จะให้ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาทำหน้าที่เป็น ทนายความเสียเองในการซักถามพยานนั้น อาจจะ ทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ดังทนายความอาชีพ ในกรณีพยานเบิกความเท็จหรือพยายาม บ้ายเบี่ยงการเบิกความในข้อเท็จจริงหรือกลับคำ ให้การ และในการซักความของผู้พิพากษาก็มัก ขาดเทคนิคในการค้นหาความจริงจากพยาน เป็นต้น ดังนั้นระบบกล่าวหาในปัจจุบันจึงยังคง

ใช้ได้อยู่ในศาลยุติธรรม แต่ควรนำระบบไต่สวนมาใช้เฉพาะกรณีที่ความผิดนั้นกระทบกับประโยชน์สาธารณะ หรือกรณีมีความต่างกันมากในเรื่องของสถานะความได้เปรียบเสียเปรียบของคู่ความ ดังเช่น การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินคดีของศาลปกครอง หรือกรณีพิพาทระหว่างราษฎรหรือเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ตามที่ผู้เขียนนำเสนอหัวข้อการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยนำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม อันถือได้ว่า กระบวนการในศาลยุติธรรมได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาล้างแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น การก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นมรดกของชาติ ความมั่นคงของชาติ และระบบนิเวศของโลก ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของไทยมีความสมบูรณ์และทันกับสถานการณ์บ้านเมืองสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติในระดับโลกในเวทีประชาคมโลก⁸

■ ข้อเสนอแนะ

1. การค้นหาความจริงให้มีความสำคัญในเนื้อหาของคดี ไม่ควรเน้นรูปแบบของเอกสาร โดยศาลสามารถนำบุคคลผู้เชี่ยวชาญหรือ

องค์กรภายนอกที่มีความเป็นกลางที่ไม่ใช่คู่ความมาแสดงความเห็นทางวิชาการเพื่อช่วยศาลและคู่ความทุกฝ่ายในการค้นหาความจริงแห่งคดีต่อศาลได้โดยตรง และศาลนำไปประกอบคำวินิจฉัยได้

2. ในคดีอาญาศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้จะต้องรับฟังว่าจำเลยได้กระทำความผิดโดยปราศจากข้อสงสัย โดยบัญญัติโดยชัดแจ้งในร่างพระราชบัญญัติ หากไม่ได้บัญญัติให้ชัดแจ้ง อาจมีปัญหาการตีความว่าในระบบไต่สวนจะนำบทบัญญัติมาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาบังคับใช้ได้หรือไม่ ดังนั้นควรที่จะบัญญัติให้ชัดว่าในระบบไต่สวนคดีอาญาล้างแวดล้อมไม่ให้มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยมาใช้

3. กำหนดการแยกองค์คณะผู้พิพากษาผู้พิจารณาและองค์คณะผู้ชี้ขาดออกจากกัน โดยจะมีผู้พิพากษาสองชุด คือ ชุดแรกทำหน้าที่สืบพยาน แสวงหาข้อเท็จจริง โดยจะทำบันทึกสรุปเป็นลายลักษณ์อักษร และชุดที่สองทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาจากชุดแรกแล้ว โดยผู้พิพากษาชุดหลังจะฟังคำแถลงการณ์ของคู่ความแล้วตัดสินคดี⁹ และจะได้สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกไม่ได้

4. การทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น ให้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ โดยมีเหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและ

⁸ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, (ม.ป.ป.), *โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายและแผนงาน 15 ปี ด้านการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานของประเทศไทย*, สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.eppo.go.th/ccep/kyoto.html>

⁹ ประพันธ์ ทรัพย์แสง, (2548), *การค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ, หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม*, สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.library.coj.go.th/indexresert.php?page=14>

ข้อกฎหมาย มิใช่เพียงร่วมลงนามตั้งคดีอาญา และคดีแพ่งปกติทั่วไปและความเห็นในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษา ทุกคนให้เปิดเผยตามวิธีการที่ประธานศาลฎีกา กำหนด เมื่อมีคำพิพากษาดังกล่าวกรณีมีการอุทธรณ์ให้คดีอยู่ในชั้นศาลอุทธรณ์โดยคดีต้องห้ามฎีกา กรณีองค์คณะของศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดคำพิพากษา และถือเป็นคดีไม่ต้องห้ามฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้คดีเสร็จสิ้นและแสดงให้เห็นประชาชนทราบถึงความผิดหรือบริสุทธิ์ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวดเร็วและเป็นธรรม อันเป็นการปรามผู้กระทำความผิดให้เกรงกลัวต่อการกระทำ เนื่องจากเห็นผลโดยเร็ว

5. ควรปรับปรุงระบบบันทึกคำคู่ความ และการสรุปข้อเท็จจริงแห่งคดี โดยในการสืบพยานของศาลควรบันทึกโดยเครื่องบันทึกภาพและเสียง (บันทึกวีซีดี, ดีวีดี) และเครื่องบันทึกเสียง ดังเช่นการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งทำให้การพิจารณาดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว และการถอดข้อความที่พยานเบิกความตามที่บันทึกไว้ในภายหลัง โดยทำสรุปข้อเท็จจริงจากการรับฟังพยานหลักฐานส่งให้องค์คณะผู้ชี้ขาด รวมทั้งส่งให้คู่ความเพื่อให้โอกาสโต้แย้งสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยการทำเป็นค่าแถลงการณ์ปิดคดี

6. ความสำคัญของผู้ใช้กฎหมายเท่าเทียมกันกับตัวบทกฎหมาย หากรัฐมีกฎหมายที่ดี แต่นักกฎหมายขาดความรู้ ความเข้าใจหรือความเชี่ยวชาญ กฎหมายที่ดีจะกลายเป็นกฎหมายที่ไม่ดี จึงควรกำหนดให้ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ

เกี่ยวกับการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐหรือนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมสาขาต่างๆ เช่น นักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ วิศวกร แพทย์ พยาบาล เกษตรกร นักบรรณารักษศาสตร์ นักผังเมือง ผู้เชี่ยวชาญด้านแผนที่ทางอากาศ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญเรื่องประเพณีท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องสิ่งแวดล้อม ประการอื่นตามที่ประธานศาลฎีกากำหนด ร่วมเป็นองค์คณะผู้พิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม ดังศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น อันเป็นศาลชั้นต้นที่ใช้วิธีพิจารณาพิเศษโดยผู้พิพากษาศาลชั้นพิเศษจะเป็นผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะ และมีบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาแต่มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบร่วมพิจารณาและพิพากษาคดีด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานรัฐ และนักวิชาการให้มีความเป็นวิชาชีพ เป็นนักสิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ภายในกำกับของศาลยุติธรรม และเป็นการพัฒนาการใช้และการตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสอดคล้องไปกับการพัฒนาประเทศให้มั่นคงและยั่งยืน และองค์คณะจะต้องไม่มีอคติและเชื่อว่าจำเลยมีความผิด โดยยังคงยึดหลักในการรับฟังความทุกฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย การพิจารณาต้องกระทำโดยเปิดเผย รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ตามหลักของระบบกล่าวหา¹⁰

¹⁰ อรรถพล ใหญ่สว่าง, (เมษายน – มิถุนายน 2557), “หลักนิติธรรม,” *วารสารอัยการ*, 27(271), 43.

7. ควรกำหนดให้คำพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาถึงที่สุดที่ชั้นศาลอุทธรณ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาเสฟติด¹¹ และให้ศาลฎีกาพิจารณานุญาตให้ฎีกาได้เฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งยังไม่มีแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกามาก่อน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม^{12,13} เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงควรต้องได้รับการพิจารณาคดีและเห็นผลคำตัดสินที่รวดเร็วทันที่ที่เกิดความเสียหายจากการทำลายสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษเพื่อป้องกันผู้กระทำความผิดให้เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งด้วย “ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือความ อยุติธรรม: Justice delayed is justice denied”

8. ในขณะนี้ได้มีการจัดตั้งแผนกสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกาและต่อมาได้มีการขยายแผนกคดีสิ่งแวดล้อมไปยังศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคทั้งหมดแล้ว โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษรวม 24 ฉบับ

แต่ในระดับศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมนั้นผู้พิพากษาที่เป็นผู้วินิจฉัยคดีมิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม (Specialist) แต่เป็นเพียงผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป (Generalist) เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นในศาลชั้นต้นทุกแห่ง ทั้งนี้เพื่อศาลยุติธรรมจักได้มีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในเรื่องของสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ และควรกำหนดให้ ผู้พิพากษาแผนกคดีสิ่งแวดล้อมได้รับการยกเว้นเงื่อนไขการโยกย้ายตามวาระที่กำหนดในระบบปกติ เนื่องจาก การปรับปรุงเรื่องการโยกย้ายผู้พิพากษา (Circulation of Judges) ไปศาลอื่นย่อมมีส่วนช่วยพัฒนาระบบคดีสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน¹⁴ และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนว่าคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อมและปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษดังเช่นศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน¹⁵

9. สนับสนุนวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีด้วยการไกล่เกลี่ยในศาลซึ่งมีผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะดังเช่นศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น อันจะทำให้บทบาทของศาลยุติธรรมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นประโยชน์ และ

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาเสฟติด พ.ศ.2550, มาตรา 18.

¹² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาเสฟติด พ.ศ.2550, มาตรา 19.

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 249.

¹⁴ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, (14 ธันวาคม 2006), “ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอว่าด้วยการมีศาลใหม่ “ศาลสิ่งแวดล้อม”, สถาบันวิจัยและพัฒนาคดี สำนักงานศาลยุติธรรม, สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2559, จาก <http://prachatai.com/journal/2006/12/10914>

¹⁵ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, (19 สิงหาคม 2009), บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law), สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2559, จาก <https://www.dlo.co.th/node/252>

ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าบทบาทของศาลยุติธรรมในปัจจุบันที่ถูกมองว่า มีบทบาทเพียงการลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น¹⁶

10. จัดทำบทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะแยกต่างหากจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีแรงงาน คดีเยาวชนและครอบครัว คดีภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และคดีล้มละลาย ซึ่งมีวิธีพิจารณาความบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีของศาลแตกต่างจากศาลชั้นต้นทั่วไป เป็นต้น โดยกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งตามระบบไต่สวน เช่นเดียวกันกับวิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากคดีทางสิ่งแวดล้อมมีลักษณะคดีที่แตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป อันเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ต่อสังคมโดยรวม กระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั่วไป ป่าไม้ อากาศ ดิน น้ำ ลม ไฟ รวมถึงผลกระทบทางด้านการลงทุน เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ลดภาระของประชาชนในการพิสูจน์และแสวงหาข้อเท็จจริง และสร้างความสมดุลกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน หากยังคงนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ในคดีทางสิ่งแวดล้อมก็จะทำให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมล่าช้า ไม่สะดวก และไม่ประหยัด

และไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม¹⁷

11. แกไขบทบัญญัติของกฎหมายด้วยการนำเอาทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) มาใช้ควบคู่ไปกับหลักความรับผิดชอบเคร่งครัด (Strict Liability) ในคดีสิ่งแวดล้อมที่โจทก์ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายในทางแพ่ง เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้ได้รับความเสียหายด้วยการผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ เกิดจากสาเหตุอื่นที่น่าเชื่อถือมากกว่าเกิดจากการกระทำของตน ในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ พิสูจน์ไม่ได้ก็จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาปัญหาเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ของโจทก์¹⁸ อันทำให้ผู้ก่อปัญหามลภาวะหรือมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายตามหลัก "Polluter Pays Principle : PPP" อย่างแท้จริง และทำให้ผู้ลงทุนไม่กล้าสร้างความเสียหายหรือมีความระมัดระวังมากขึ้นต่อการก่อให้เกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อม

12. กรณีหากมีแนวทางเป็นไปได้ผู้เขียนมีความเห็นว่าศาลยุติธรรมควรนำเสนอรัฐบาลเพื่อจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อม เป็นศาลชั้นอุทธรณ์เพื่อพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายอาญา และกฎหมายแพ่งในศาลยุติธรรม โดยใช้วิธีพิจารณาคดีอาญา และคดีแพ่งตามระบบไต่สวน เช่นเดียวกันกับวิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกา

¹⁶ เรืองเดียวกัน, 17.

¹⁷ สันติชัย เหล่าสันติสุข, (ม.ป.ป.), ความรับผิดชอบของผู้อนุมัติทางสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2559, จาก <http://libdoc.dpu.ac.th/mtext/article/422981.pdf>

¹⁸ เรืองเดียวกัน, 19.

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นการพัฒนาองค์กรศาลและผู้พิพากษา ให้มีความรู้หรือความชำนาญเฉพาะด้าน คดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษนอกเหนือจาก บทกฎหมายอื่น ดังเช่น คดีทรัพย์สินทางปัญญา คดีการค้าระหว่างประเทศ คดีแรงงาน คดีภาษี อากร คดีล้มละลาย คดีสิ่งแวดล้อม และคดี ยาเสพติด เป็นต้น ทั้งสอดคล้องกับอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) และ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ดังกล่าวด้วย และแสดงให้เห็นนาชาติเห็นถึงการให้ความสำคัญ ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศในภาครัฐของประเทศไทย รวมทั้งเป็นการป้องปรามผู้ประกอบการ โรงงาน อุตสาหกรรม และนายทุนที่มุ่งเน้นเพียงตักตวง ประโยชน์และผลกำไรที่คิดจะกระทำความผิด ให้เกรงกลัวต่อผลทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ก่อนที่ประเทศไทยจะไม่หลงเหลือ สิ่งแวดล้อมที่ดีให้ชนรุ่นต่อไป ประกอบกับ มีแนวโน้มว่ารัฐที่ทำลายสิ่งแวดล้อมจะถูก มาตรการระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม ในการคว่ำบาตรสินค้า และรัฐประเทศไทยที่ พยายามรักษาสิ่งแวดล้อมก็จะได้รับการสนับสนุน ทางการค้าในระดับนานาชาติ

■ บรรณานุกรม

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, (24 มิถุนายน 2007), **วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง**, สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/>

[view.aspx?id=1110](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1110)

ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2548). **การค้นหาคำความจริง ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ**. หลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงาน ศาลยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.library.coj.go.th/indexresert.php?page=14>

ศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). **กระบวนการพิจารณาแบบ ไต่สวน**. สืบค้นเมื่อ 29 ธันวาคม 2558, จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/02_kadee/02_procedure/02_proc02.htm

สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์, สถาบันสิทธิมนุษยชน และสันติศึกษา (มทิดล), มูลนิธิชุมชนไทย และคณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.). **ความยุติธรรมตามตัวอักษรกับความเป็นธรรม ตามความเป็นจริง**. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.recoftc.org/node/46644>

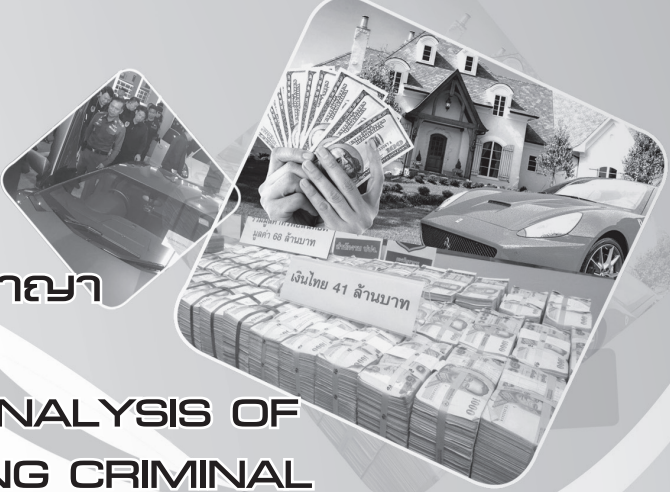
สันติชัย เหล่าสันติสุข. (ม.ป.ป.). **ความรับผิดชอบเพื่อ ละเมิดของผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อม**. สืบค้น เมื่อ 9 มกราคม 2559, จาก <http://libdoc.dpu.ac.th/mtext/article/422981.pdf>

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวง พลังงาน. (ม.ป.ป.). **โครงการศึกษาเพื่อจัดทำ นโยบายและแผนงาน 15 ปี ด้านการลดการ ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงาน ของประเทศไทย**. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.eppo.go.th/ccep/kyoto.html>

- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (19 สิงหาคม 2552). **บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม** (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law). สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2559, จาก <https://www.dlo.co.th/node/252>
- หยุด แสงอุทัย. (4 สิงหาคม 2549). **“บทความเกี่ยวกับระบบกล่าวนหา ระบบไต่สวน.”** บทบัญญัติ. (ฉบับที่ 12), 339.
- สมชาย หอมลออ. (27 กุมภาพันธ์ 2554). **บทความ: “ปัญหาการพิจารณาค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา”** มูลนิธิผสานวัฒนธรรม. สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2559, จาก <https://voicefromthais.wordpress.com/2011/05/17/บทความ-ปัญหาการพิจารณา/>
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (14 ธันวาคม 2006), **“ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอว่าด้วยการมีศาลใหม่ “ศาลสิ่งแวดล้อม”, สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2559, จาก <http://prachatai.com/journal/2006/12/10914>**
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (ม.ป.ป.). **โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายและแผนงาน 15 ปี ด้านการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคพลังงานของประเทศไทย.** สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.eppo.go.th/cccep/kyoto.html>
- ศรีสุวรรณ จรรยา. (29 กรกฎาคม 2556). **น้ำมันรั่วอาวไทย.** สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2013/07/47896>
- อรรถพล ไญยสวัสดิ์. (เมษายน – มิถุนายน 2557). **“หลักนิติธรรม.”** วารสารอัยการ. 27(271), 43.







บทวิเคราะห์ปัญหาการฟอกเงิน ฟอกเงินในประเทศไทย (THE PROBLEMS' ANALYSIS OF MONEY-LAUNDERING CRIMINAL CASES IN THAILAND)*

นงศิรินารถ กุศลวงษ์*

■ บทนำ

ปัญหาการฟอกเงินในประเทศไทยเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติและความอยู่รอดของชาติ ในปัจจุบันพบว่า รัฐสามารถดำเนินการในมาตรการทางแพ่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น การรายงานการทำธุรกรรม การจัดให้ลูกค้าแสดงตน การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า การยับยั้งการทำธุรกรรม การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ฯลฯ แต่ทว่ารัฐกลับไม่สามารถดำเนินการในมาตรการทางอาญาต่าง ๆ เกี่ยวกับการฟอกเงินได้ดีเท่าที่ควร

วัตถุประสงค์ของบทความวิชาการฉบับนี้ คือเพื่อนำเสนอให้ผู้อ่านเข้าใจถึงปัญหาการฟอกเงินในประเทศไทยทั้งสองส่วน อันได้แก่ ปัญหาการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน (Money-laundering Investigation Problems) และปัญหาการพิจารณาความผิดฐานฟอกเงินในชั้นศาล (Money-laundering Hearing Problems)

ในบทความฉบับนี้ ผู้เขียนขอแบ่งการอธิบายเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายเป็น 3 ส่วนคือ

* บทความนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐานและการค้นหาความจริงในคดีฟอกเงิน” ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทบัณฑิตศึกษา จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2558

* น.บ., น.ม. สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

(1) ความหมายของการฟอกเงิน (The Meaning of Money-laundering)

(2) บทกำหนดโทษของการฟอกเงิน (The Penalty Provisions of Money-laundering Law)

(3) บทวิเคราะห์ปัญหาคดีอาญาฟอกเงินในประเทศไทย (The Problems' Analysis of Money-laundering Criminal Cases in Thailand)
อธิบายตามลำดับดังนี้

1. ความหมายของการฟอกเงิน (The Meaning of Money-laundering)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 บัญญัติถึงผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินว่า

“ผู้ใด

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้งการจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน”

บุคคลที่กระทำหรือร่วมกันกระทำการฟอกเงิน หมายถึง บุคคลทุกคนในวงจรการกระทำผิด ล้วนมีพฤติกรรมร่วมกันนำเงินที่ได้จากการกระทำผิดมาฟอกโดยเจตนา กล่าวคือ รู้ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้มาโดยทุจริต และรู้ถึงวัตถุประสงค์ในการกระทำว่า ทำเพื่อต้องการจะเปลี่ยนสถานะของเงิน หรือทรัพย์สินที่ผิดกฎหมายให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่นำไปใช้ได้ในระบบเศรษฐกิจโดยไม่มีผู้ใดล่วงรู้ถึงที่มาอันผิดกฎหมายนั้น¹

การฟอกเงิน คือ การนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน หรือการนำเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน มาเก็บ ซุกซ่อน โอน ยักยอกหรือเปลี่ยนสภาพ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้อื่นสามารถนำเงินนั้นมาใช้ประโยชน์ได้ ในลักษณะของเงินที่ถูกกฎหมาย และการฟอกเงินยังรวมถึง การฟอกเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ในทางทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ได้มาจากการกระทำผิดด้วย ด้วยเหตุนี้ การฟอกเงินซึ่งหมายความรวมถึงการฟอกทรัพย์สินและประโยชน์ในทางทรัพย์สิน เป็นกระบวนการที่ผู้กระทำการต้องการเปลี่ยนแปลงสถานะของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างผิดกฎหมาย หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย ให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้ได้โดยถูกกฎหมาย ทำให้ไม่มีผู้ใดทราบได้ว่า เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ผิดกฎหมายนั่นเอง²

การฟอกเงินมีลำดับขั้นตอนดังนี้³

“(1) placement แปลว่า ระดับขั้นเอาไปวางไว้

¹ มาตรา 5 (3) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558.

² จาก ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น. 11), โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2558, สืบค้น 29 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.amlo.go.th>.

³ จาก ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น. 5). เล่มเดิม.

⁴ จาก กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น.36-37), โดย วีระพงษ์ บุญญานุสาสน์, 2547, กรุงเทพฯ: นิติธรรม. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยสำนักพิมพ์นิติธรรม.

กับที่หมายถึง การเก็บเงินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดกฎหมายไว้อย่างปกติในที่ซ่อนเร้น และปลอดภัยที่สุด จะเก็บไว้เองโดยจะเก็บไว้ ที่ใดก็ได้ เงินยังเป็นเงิน เป็นระดับขั้นต้น ในยุค ปัจจุบัน นอกจากจะเก็บไว้กับตัวที่บ้านแล้ว ก็จะใช้วิธีการนำไปฝากไว้กับธนาคารหรือ สถาบันการเงิน และจะยังใช้ซื้อที่อยู่จริงหรือ จะใช้ซื้อยอ ซื้อที่ดินลอยๆ ซื้อคนอื่นถ้าทำได้

(2) layering แปลว่า ระดับชั้นแปรเปลี่ยนเป็น ชั้น โดยจะใช้เงินที่ได้มาจากการกระทำผิด ไปซื้อทรัพย์สิน หรือจัดทำสิ่งของที่มีค่า มีราคาแพง มีมูลค่ามาก ๆ เช่น เพชรนิลจินดา ทองคำแท่ง ทองรูปพรรณ ซอรถยนต์ ซ้อหุ้นหรือหลักทรัพย์ ซื้อหรือสร้างอาคารบ้านเรือน ที่ดิน เรือสวน ไร่ นา ไร่ ทรัพย์สินที่จะต้องจดทะเบียนการ ถือกรรมสิทธิ์อาจใช้ซื้อที่อยู่คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรืออาจทำเป็นขายให้คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรือทำ เป็นโอนยกเป็นมรดกให้คนอื่น อาจเป็นบุตรหลาน หรืออาจนำเงินไปฝากไว้กับคนอื่นที่ไว้ใจได้ อาจเป็นบิดามารดาญาติพี่น้อง บางประเทศอาจ อนุญาตให้ผู้ฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบัน การเงินโดยใช้ชื่อผู้ฝากเป็นชื่อย่อ หรือรหัสก็ได้ ชื่อที่ดิน ชื่ออาคารบ้านเรือนไว้ในต่างประเทศ

(3) integration แปลว่า ระดับชั้นการคละเคล้า ผสมผสานโดยการนำเงินที่ได้จากการกระทำ ความผิด หรือที่ได้มาโดยไม่ชอบก่อนใหญ่ไป ผสมกับเงินส่วนน้อยที่ได้จากรายได้ส่วนอื่นไป ลงทุนประกอบการที่ต้องหลาย ๆ กิจกรรม จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท ประกอบการทางเศรษฐกิจชั้นหลายบริษัท เป็นนายหน้ารับจ้างเอง รับซื้อขายฝากที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ ให้เงินกู้ได้ดอกเบี้ย รับเหมา

ก่อสร้าง ซื้อขายหุ้น หรือลงทุนข้ามชาติข้าม ประเทศโดยโอนเข้าหรือโอนออกนอกประเทศ”

ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินได้กล่าวถึงวิธีการ ที่ผู้กระทำความผิดจะใช้ในการฟอกเงิน ยกตัวอย่างเช่น⁵

“(1) นำเงินไปเก็บออมไว้ในธนาคาร อาทิ ฝากเงินไว้ในบัญชีเงินฝาก

(2) นำเงินไปทำประกันชีวิตแบบการออม ระยะยาว และรอให้สิ้นสุดสัญญาเพื่อจะได้เงินคืน พร้อมผลกำไร หรือหากตนเสียชีวิต เงินดังกล่าว ก็ตกได้แก่บุตรหรือคนในครอบครัวต่อไป

(3) นำไปซื้อหลักทรัพย์ และขายต่อเพื่อผล กำไร หรือเก็บไว้เพื่อรับเงินปันผล

(4) นำเงินไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ได้จาก การกระทำความผิดมาในราคาถูกและนำเงิน ไปทำสัญญาประกันวินาศภัยในอสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าว ซึ่งเป็นการนำเงินผิดกฎหมายไปประกัน ความปลอดภัยในทรัพย์สินที่ได้ มาโดย ผิดกฎหมาย หรือในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นเกิดภัย และความเสียหายตามเงื่อนไขสัญญา ผู้กระทำผิด ก็จะได้รับเงินตามสัญญาประกัน หรือหากไม่เกิด ความเสียหายใด ๆ ผู้กระทำผิดก็สามารถนำ อสังหาริมทรัพย์ไปขายต่อได้ในราคาสูง

(5) นำเงินที่ได้จากการกระทำผิดไปแลกเปลี่ยน เป็นเงินตราต่างประเทศ เพื่อหวังผลกำไรจาก ค่าเงินที่สูงขึ้น และนำมาแลกกลับคืนเป็นเงินที่ ใช้ได้ในราชอาณาจักร

(6) นำเงินที่ได้จากการกระทำผิด โอนไปยัง ตัวแทนของตน ซึ่งอาจเป็นการโอนข้ามประเทศ หรือโอนในประเทศ เพื่อให้ตัวแทนรับเงินและ ดำเนินธุรกิจไปในลักษณะที่เป็น นอมินี ของ

⁵ จาก ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น. 8-10). เล่มเดิม.

ผู้กระทำผิด

(7) นำเงินไปออมทรัพย์ไว้กับสหกรณ์ที่เปิดรับสมาชิกที่เป็นบุคคลภายนอกกลุ่ม เพื่อเป็นการชุกซ่อนเงินและได้รับดอกเบี้ยการออม เป็นการตอบแทน

(8) นำเงินที่ได้จากการกระทำผิดไปปล่อยกู้นอกระบบ เพื่อเป็นการทำให้เงินเปลี่ยนมือและได้ผลกำไรเป็นดอกเบี้ยในอัตราสูงจากผู้กู้

(9) นำเงินไปเปิดธุรกิจบังหน้า โดยเฉพาะธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า โดยอาจเป็นธุรกิจด้านบริการ ซึ่งจะทำให้รัฐไม่สามารถตรวจสอบผลกำไรได้อย่างแท้จริง โดยผู้กระทำผิดสร้างผลประโยชน์ที่เป็นเท็จ ใช้หลักฐานการรับค่าบริการที่เป็นเท็จ และใช้ธุรกิจดังกล่าวเป็นแหล่งฟอกเงิน

(10) นำเงินที่ได้จากการทำความผิดไปชุกซ่อนยังบริษัทที่เปิดไว้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศหรือท้องที่โพ้นทะเลที่เป็นเขตปลอดภาษี

(11) นำเงินไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันผ่านบริการบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์หรือบัตรเครดิตต่าง ๆ โดยหลีกเลี่ยงการใช้เงินสด แต่อาจพิจารณาจะใช้เงินสดในลักษณะของการชำระหนี้ตามใบแจ้งหนี้ที่ออกตามระบบให้บริการของสถาบันการเงินหรือธุรกิจให้สินเชื่อต่าง ๆ

(12) นำเงินไปซื้อตราสารอนุพันธ์ อาทิ ซื้อสินค้าล่วงหน้า เพื่อหวังผลกำไรในอนาคต

(13) นำเงินไปเก็บไว้ในที่ใดที่หนึ่งเป็นระยะเวลานาน แล้วทยอยใช้ทีละจำนวนตามความประสงค์ของผู้กระทำผิด”

ตัวอย่างการฟอกเงิน ยกตัวอย่างเช่น⁶

“ตัวอย่างที่หนึ่ง มีจำเลย ก ไม่มีอาชีพสุจริตอื่น ได้เงินจากการขายยาเสพติดมาสองล้านบาท นำเงินหนึ่งล้านบาทไปซื้อรถยนต์ และอีกหนึ่งล้านบาทนำไปให้แก่ภรรยาและบุตร ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีพินัย ทั้งการซื้อรถยนต์และนำไปให้แก่ภรรยาและบุตรถือเป็นการฟอกเงิน

ตัวอย่างที่สอง มีจำเลย ข นำเงินที่ได้มาจากการค้าหญิงและเด็ก ไปให้เพื่อนสนิททำธุรกิจเงินกู้ รวมทั้งเปิดบริษัทขึ้นบังหน้า หาทางเอาเงินสกปรกที่ได้มาเข้าสู่ระบบการเงินของบริษัท เพื่อตกตาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เชื่อว่าตนเองได้เงินมาจากการประกอบอาชีพโดยสุจริตทั้งการทำธุรกิจเงินกู้และการตั้งกิจการขึ้นบังหน้าการกระทำดังกล่าวถือเป็นการฟอกเงิน”

2. บทกำหนดโทษของการฟอกเงิน (The Penalty Provisions of Money-laundering Law)

บทกำหนดโทษของการฟอกเงิน มีดังนี้

2.1 บทกำหนดโทษฐานบุคคลธรรมดากระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 60)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 60 บัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2.2 บทกำหนดโทษฐานนิติบุคคลกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 61)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

⁶ จาก คู่มือประชาชนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น. 11), โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2551, กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์. ลิขสิทธิ์ 2551 โดยสำนักพิมพ์ศรีเมืองการพิมพ์.

การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 61 บัญญัติว่า

“นิติบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 หรือมาตรา 9 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น”

อย่างไรก็ดี บทกำหนดโทษฐานฟอกเงิน ขึ้นอยู่กับสถานภาพของผู้กระทำความผิดด้วย กล่าวคือ เป็นผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 5) เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 7) เป็นผู้พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 8) เป็นผู้สมคบกันกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 9) หรือเป็นเจ้าของกิจการของรัฐที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินซึ่งต้องรับโทษหนักขึ้น (มาตรา 10 และ มาตรา 11)

กรณีเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 7)

ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษร้ายแรงกว่าคดีอาญาตามปกติ คือ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกันกับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน

ความหมายของการสนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หมายความว่า การสนับสนุน การช่วยเหลือก่อนหรือขณะกระทำความผิด รวมถึงการจัดหาหรือการให้เงิน ทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใด ๆ หรือ

การกระทำการเพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดหลบหนี มิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ หรือให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลโทษตามหลักกฎหมายนี้ กล่าวคือ ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งเป็นผู้จัดหาหรือให้เงิน ทรัพย์สิน ที่พำนัก หรือที่ซ่อนเร้น เพื่อช่วยบิดามารดา บุตร สามี หรือภริยาของตนให้พ้นจากการถูกจับกุม ศาลอาจไม่ลงโทษผู้นั้น หรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีเป็นผู้พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 8)

ผู้พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษร้ายแรงกว่าคดีอาญาตามปกติ คือ ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ

บุคคลที่พยายามทำการฟอกเงิน หมายถึง การฟอกเงินยังไม่ได้กระทำความผิดครบถ้วนตอน กล่าวคือ ผู้กระต่ายยังทำการฟอกเงินไม่เสร็จสิ้นหรือยังไม่ครบกระบวนการจนสำเร็จแต่ถูกตรวจพบเสียก่อน โดยผู้พยายามทำการฟอกเงิน ต้องรับโทษหนักเท่ากับผู้ที่กระทำสำเร็จ⁷

กรณีเป็นผู้สมคบกันกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 9)

บุคคลที่สมคบกันฟอกเงิน ในที่นี้หมายถึง บุคคลมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป ที่ร่วมกันวางแผนในการฟอกเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐาน ซึ่งในกรณีนี้ แม้จะยังไม่มีฟอกเงินเกิดขึ้น แต่หากสามารถพิสูจน์ได้ว่า กลุ่มบุคคลที่มีการร่วมกันวางแผนเพื่อกระทำการฟอกเงิน

⁷ จาก ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น. 12). เล่มเดิม.

กลุ่มบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบสมทบกันฟอกเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยด้วย^๘

ผู้สมทบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้ามีการสมทบกันและได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ผู้สมทบต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

หากผู้สมทบเข้าขัดขวาง ทำให้การลงมือกระทำการฟอกเงินนั้น กระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมทบที่เข้าขัดขวางนั้น ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าผู้สมทบกลับใจให้ความจริงแก่การสมทบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ศาลอาจไม่ลงโทษผู้สมทบหรือลงโทษผู้สมทบน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินซึ่งต้องรับโทษหนักขึ้น (มาตรา 10 และมาตรา 11)

เจ้าพนักงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน หรือกรรมการขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กระทำความผิด ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขานุการ รองเลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ กระทำความผิด ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิด

กรรมการ อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขานุการ รองเลขานุการ พนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงาน หรือข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา อันเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฯ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิด

ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดร่วมในการกระทำความผิดกับบุคคลไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด

แม้ว่าบทบัญญัติกฎหมายอาญาสารบัญญัติของกฎหมายฟอกเงินจะถูกบัญญัติขึ้นโดยมีหลักการที่ดีมาก แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินในประเทศไทย

3. บทวิเคราะห์ปัญหาคดีอาญาฟอกเงินในประเทศไทย (The Problems' Analysis of Money-laundering Criminal Cases in Thailand)

ปัญหาคดีอาญาฟอกเงินในประเทศไทยมาจากปัญหาการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินที่เป็นไปได้อย่างยากลำบาก ส่วนปัญหาที่ตามมาซึ่งเป็นเพียงปัญหาที่ปลายเหตุคือ ปัญหาการ

^๘ จาก แหล่งเดิม.

พิจารณาความผิดฐานฟอกเงินในชั้นศาล

3.1 บทวิเคราะห์ปัญหาการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน (The Problems' Analysis of Money-laundering Investigation)

องค์กรในต่างประเทศเคยให้แง่คิดเรื่องการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินว่า ประเทศไทยมีการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีฟอกเงินมาน้อยเพียงใด สอดคล้องกับความเสี่ยงหรือไม่ มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยมีหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ศาลมีการตัดสินอย่างไร เข้าใจความเสี่ยงหรือไม่⁹

คำตอบคือประเทศไทยมีการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีฟอกเงินทางด้านอาญาน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย ไม่สอดคล้องกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมความผิดมูลฐานหรือความผิดร้ายแรงประเภทต่าง ๆ ส่วนการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลเชื่อว่าพยานหลักฐานมีไม่เพียงพอ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และศาลตัดสินพิพากษาปล่อยตัวจำเลยไป

ตามทรรศนะของผู้เขียน ปัญหาเรื่องการสอบสวนคดีฟอกเงินมีดังต่อไปนี้

3.1.1 ปัญหาการร้องทุกข์กล่าวโทษในคดีฟอกเงินอันเป็นคดีอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย

อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในยุคสมัยปัจจุบันนั้น มีทั้งอาชญากรรมธรรมดา (Street Crimes) อย่างเช่นอาชญากรรมท้องถนนทั่วไป เช่น การลักทรัพย์ การปล้นทรัพย์ ฯลฯ หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crimes) ซึ่งถือว่าเป็น

การกระทำความผิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการพาณิชย์ที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ¹⁰ และคดีฟอกเงินนี้ก็ถือเป็นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจคดีหนึ่ง

นอกเหนือไปจากนั้น คดีฟอกเงินถือเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะตัว ซับซ้อน พิเศษ และโดดเด่นยิ่งกว่าคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทอื่น ๆ เนื่องจากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอาชญากรรมร้ายแรงหรือที่เรียกว่า คดีความผิดมูลฐาน (Predicate offences) ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีจำนวนคดีความผิดมูลฐานในประเทศของตนไม่เท่ากัน แล้วแต่มุมมองและการบัญญัติฐานความผิดในเรื่องความผิดมูลฐานนี้ และคดีฟอกเงินก็ถือเป็นคดีอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย (Victimless Crimes) ด้วย ซึ่งประเทศไทยไม่มีกฎหมายต้นแบบที่จะดำเนินคดีและรวบรวมพยานหลักฐานจากคดีฟอกเงินซึ่งเป็นคดีอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหายประเภทนี้ ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องยากมากที่จะมีการร้องทุกข์ของผู้เสียหายหรือการกล่าวโทษของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายในคดีฟอกเงิน เพราะยังมีความนิยมที่ยังคงไม่ตระหนักว่า การฟอกเงินเป็นพิษภัยแก่สังคมไทย

อีกทั้งผู้เขียนยังเล็งเห็นว่า คดีฟอกเงินนั้นเป็นคดีอาชญากรรมทางการเงิน (Financial Crimes) เพราะเป็นเรื่องของการกระทำความผิด

⁹ จาก *สรุปการบรรยายเรื่อง การเตรียมความพร้อมรับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย* โดย Mr. David Shannon สำนักงานเลขาธิการ APG (น. 5), โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2558, สืบค้น 2 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2016-05-22-10-06-42>.

¹⁰ จาก *อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ* (น. 14-15), โดย วีระพงษ์ บุญญานุสาสน์, 2549, กรุงเทพฯ: นิติธรรม. ลิขสิทธิ์ 2549 โดยสำนักพิมพ์นิติธรรม.

ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และการสืบสวนสอบสวน ก็ต้องแกะรอยทางการเงินของผู้ต้องสงสัย และถอดรหัสออกมาว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงในคดีความผิดใด

และข้อควรพิจารณาประการสุดท้าย การดำเนินคดีอาญาฐานฟอกเงินยังมีทฤษฎีเบื้องหลังกฎหมายที่ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ของสังคมไทยอีกด้วย คือทฤษฎีการสมคบ (Conspiracy Theory) หมายความว่า ผู้กระทำความผิดที่สมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ก็จะต้องถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้สมคบ มีระวางโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งการพิสูจน์เจตนาของการสมคบนี้ ก็ยังไม่มีผลเป็นที่ปรากฏเชิงประจักษ์ ในสังคมไทย

การไม่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษในคดีฟอกเงินอันเป็นคดีอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหายนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องหาทางออกของปัญหา

ผู้เขียนเห็นว่า ควรพัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องการร้องทุกข์กล่าวโทษ ซึ่งตามปกติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็พอจะมีหลักการเดิมอยู่แล้ว คือ ให้ประชาชนทั่วไปแจ้งเบาะแสหรือแจ้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ แก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการสายลับ ปปง. และหลักการที่บังคับให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ธนาคารหรือสถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน ฯลฯ ต้องรายงานธุรกรรมและธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเข้ามา ยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หลักการที่สำคัญเหล่านี้เองจะช่วยโยงใยข้อมูลทุกอย่างเข้าสู่หน่วยงานของรัฐ ทำให้พนักงาน

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้รับข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ อีกทั้งสามารถวิเคราะห์เส้นทางทางการเงินที่เกี่ยวข้องกันกับการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย รวมถึงวิเคราะห์ผู้กระทำความผิดและผู้ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิด รวมไปถึงวิเคราะห์การกระทำความผิดฐานฟอกเงินและการกระทำความผิดมูลฐานด้วย

และถึงแม้ว่าในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะมีพนักงานสอบสวนโดยตรง แต่ทว่าก็มีองค์ความรู้และทักษะความเชี่ยวชาญที่จะสามารถติดตามความเคลื่อนไหวทางการเงินของผู้กระทำความผิดคดีฟอกเงินได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเปรียบเสมือนเป็นต้นน้ำในการเริ่มต้นคดีฟอกเงิน เพราะมีความเข้าใจในธรรมชาติลักษณะของคดีฟอกเงินก่อนหน่วยงานอื่น มีองค์ความรู้ และการวินิจฉัยที่จะสามารถชี้ชัดได้ถึงลักษณะการกระทำที่เป็นการฟอกเงิน แต่ทว่าไม่มีอำนาจในการเป็นพนักงานสอบสวน ฉะนั้น บุคลากรในหน่วยงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงมีอำนาจเพียงการร้องทุกข์กล่าวโทษไปยังพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ ฯลฯ เพื่อประสานให้มีการสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา และการพิพากษาคดีฟอกเงินต่อไป ตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย

สรุปว่า ต้นน้ำของอำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษคดีฟอกเงิน อยู่ที่องค์กรของรัฐ ในปัจจุบันคือ สำนักงานป้องกันและปราบปราม

การฟอกเงิน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน พบว่า "สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีฟอกเงิน เพราะอำนาจในการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาซึ่งมีการสอบสวน หรืออาจเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีบางประเภท แต่ทว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เว้นเสียแต่ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเสียใหม่ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจสอบสวนได้ ซึ่งการสอบสวนตามความหมายที่นักกฎหมายเข้าใจตามปกติคือการสอบสวนในคดีอาญา การสอบสวนในคดีอาญาเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ต้องหา นั้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ว่า การสอบสวน คือ การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลง แต่ทว่าสิ่งที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกระทำนั้นเป็นเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานโดยใช้มาตรการการสืบสวน ซึ่งก็คือ

การรวบรวมพยานหลักฐาน ในต่างประเทศเรียกว่า Financial Investigation เป็นเรื่องการสืบสวนของพนักงานสืบสวน ถ้ากล่าวแบบสากลคือการสืบสวนคดีอาญา แต่ถ้ากล่าวแบบไทยเรียกว่า การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำไปสู่มาตรการการยึดอายัดทรัพย์สิน หรือเพื่อนำไปสู่การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ฉะนั้นผู้เขียนจึงสมควรกล่าวหรืออธิบายในประเด็นดังกล่าวนี้เพื่อให้ นักวิชาการและผู้มีวิชาชีพเกี่ยวข้องได้มีความเข้าใจที่ตรงกันในบริบทการทำงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับองค์กรอื่น ๆ ในปัจจุบัน"

3.1.2 ปัญหาการกำหนดมาตรการในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

มาตรการทางอาญาที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีทั้งสิ้น 5 ประการ และจากการสัมภาษณ์นักสืบสวนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็พบว่า บางมาตรการก็แทบไม่ได้ใช้จริงในทางปฏิบัติ มาตรการทางกฎหมายทั้ง 5 ประการนั้น ได้แก่

- (1) มาตรการคุ้มครองบุคคล
- (2) มาตรการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีฟอกเงิน ได้แก่ (ก) มาตรการมีหนังสือสอบถาม เรียกบุคคลมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานมาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา (ข) มาตรการเข้าไปในเคหสถาน สถานที่หรือยานพาหนะที่มีเหตุอันควรสงสัย
- (3) มาตรการจับผู้กระทำความผิดและบันทึกถ้อยคำเบื้องต้น

" จาก สืบหาท ประยูรรัตน์. (14 ธันวาคม 2559). ที่ปรึกษาประจำสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

(4) มาตรการเข้าถึงข้อมูลทางการเงิน ได้แก่ (ก) มาตรการเข้าถึงบัญชี (ข) มาตรการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินสื่อสารหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์

(5) มาตรการอำพรางตน

ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ แม้จะเป็นมาตรการทางอาญาแต่ก็มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการนำไปสู่การยึดอายัดทรัพย์สินทางแพ่งของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

และมาตรการอาญาที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอาญานับอื่น อีก 2 มาตรการ ที่มีอาจใช้ได้ในคดีฟอกเงินทุกคดีเพราะมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่

(6) มาตรการเคลื่อนย้ายภายใต้การควบคุม

(7) มาตรการสะกดรอย

จากการศึกษาวิจัยทำให้ทราบว่า มาตรการสืบสวนสอบสวนที่สากลประเทศเรียกร้องให้ใช้กับคดีฟอกเงิน ได้แก่

(1) การสอบปากคำ การสอบปากคำด้านการเงิน การพัฒนาผู้ให้ข้อมูล

(2) หมายเรียกพยานบุคคล ความช่วยเหลือจากพยานบุคคลทางด้านตัวจำเลย

(3) หมายค้น เอกสารที่ได้จากการค้น

(4) การวิเคราะห์รายงานของธนาคาร

(5) การดักฟังการสื่อสาร การดักฟังทางโทรศัพท์

(6) การเข้าถึงข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์

(7) การปฏิบัติการลับ

(8) การเคลื่อนย้ายภายใต้การควบคุม

(9) การสอดส่องตรวจตรา ทั้งการสอดส่องตรวจตราวัตถุ และการสอดส่องตรวจตราทางอิเล็กทรอนิกส์ การใช้อุปกรณ์

ตรวจสอบและบันทึกโดยได้รับความยินยอม

(10) การดำเนินการเก็บสิ่งไร้ค่า

(11) วิธีการพิสูจน์รายได้

(12) นิติวิทยาศาสตร์

(13) การใช้อุปกรณ์ในการดักฟัง

(14) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เปิดเผย การรวบรวมพยานหลักฐานที่ถูกปกปิด การรวบรวมพยานหลักฐานที่กึ่งปกปิดกึ่งเปิดเผย การรวบรวมพยานหลักฐานที่เปิดเผย

(15) การวิเคราะห์พยานหลักฐาน

(16) การนำเสนอพยานหลักฐาน

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยขาดมาตรการในการสืบสวนสอบสวนตามแบบอย่างของมาตรฐานสากลหลายมาตรการ ซึ่งถือว่า ยังเหลื่อมล้ำกับมาตรการที่ต่างประเทศเรียกร้อง

นอกจากนั้น จากการสืบค้นข้อมูลของผู้เขียน พบว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ให้คำแนะนำด้านกฎหมายว่า

- ควรแก้ไขกฎหมายให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่จำเป็นต้องใช้การสืบสวนสะกดรอย และการส่งภายใต้การควบคุมได้¹²

- ต้องมีการร่วมมือกันด้านการสืบสวน และการดำเนินคดี ในกลุ่มหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเพิ่มจำนวนการดำเนินคดีและการลงโทษในคดีฟอกเงิน

- ประเทศไทยควรมีมาตรการในการตรวจจับหรือเฝ้าระวังการขนเงินตราต่างประเทศ นอกจากเงินบาท เข้าออกประเทศ และการขนส่งตราสารทางการเงินเปลี่ยนมือได้

¹² จาก รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (น. 32), โดย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, 2550, ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

- ควรสนับสนุนให้มีและเพิ่มการร่วมมือกันระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และหน่วยบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ และสำนักงานอัยการสูงสุดตั้งแต่ระยะแรกของคดี

- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรปรับปรุงระบบการจัดการคดี และการติดตามพยานหลักฐาน¹³

3.1.3 ปัญหาการกำหนดกฎหมายวิธีสบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีฟอกเงิน

ตามความเห็นของผู้เขียน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรมีการกำหนดกฎหมายวิธีสบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีฟอกเงิน ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นเรื่องการให้อำนาจสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเข้าไปช่วยพนักงานสอบสวนในคดีอาญาได้ หรือประเด็นอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น จากการสัมภาษณ์พบว่า ในปัจจุบันสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน่วยงานหนึ่งชื่อว่า Digital Detection Unit อยู่แล้ว ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รวบรวมพยานหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์¹⁴ ซึ่งอยู่ภายใต้ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ¹⁵

หรือในกรณีที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวิสัยทัศน์หรือแนวโน้มที่จะขยายโครงสร้างองค์กรให้อำนาจในการสอบสวนคดีฟอกเงินได้ด้วยตนเอง ซึ่งมีเหตุผลมาจากคดีฟอกเงินเป็นคดีที่ยุ่งยากและซับซ้อน

ต้องใช้หน่วยงานเฉพาะทางในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน วิเคราะห์และนำเสนอพยานหลักฐานในคดีอาญา และต้องเชื่อมโยงกับการสอบสวนทางการเงินด้วย จึงจะตรวจจกรการกระทำความผิดร้ายแรงที่เป็นคดีความผิดมูลฐานและคดีฟอกเงินได้ ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจากองค์กรสากลระหว่างประเทศ ก็ต้องย้อนกลับไปหาองค์กรหลักที่ทำหน้าที่คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนั้น คดีฟอกเงินเป็นคดีอาชญากรรมทางการเงิน จึงเหมาะสมที่จะให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินบริหารจัดการคดี ส่วนงานคดีประเภทอื่นก็ให้อำนาจตำรวจ ตำรวจเศรษฐกิจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งมีภาระหน้าที่มากอยู่แล้วปฏิบัติหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารจัดการคดีอาญาตามขอบอำนาจเดิมของกฎหมาย

3.1.4 ปัญหาข้อเท็จจริงในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน

ปัญหาข้อเท็จจริงในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินในทางปฏิบัติมีมากมาย ยกตัวอย่างเช่น

3.1.4.1 ปัญหาการไม่แจ้งข้อหาการกระทำความผิดฐานฟอกเงินแก่ผู้ต้องสงสัย

ผลสืบเนื่องมาจากปัญหาการกำหนดกฎหมายวิธีสบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีฟอกเงินส่งผลให้พนักงานฝ่ายปกครอง

¹³ จาก รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (น. 33). เล่มเดิม.

¹⁴ จาก สีหนาท ประยูรรัตน์. (14 ธันวาคม 2559). ที่ปรึกษาประจำสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

¹⁵ จาก พงศ์ธร ทองด้วง. (14 ธันวาคม 2559). ผู้อำนวยการส่วนนิติการกองกฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

พนักงานสอบสวนเช่นตำรวจ ตำรวจเศรษฐกิจ ฯลฯ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ฯลฯ ไม่แจ้งข้อหาการกระทำความผิดฐานฟอกเงินแก่ผู้ต้องสงสัย จึงดำเนินการในคดีอาญาเฉพาะคดีอาญาทั่วไป คดีอาญาความผิดมูลฐาน คดีอาญาที่เป็นคดีเศรษฐกิจ หรือคดีอาญาที่เป็นคดีพิเศษ ฯลฯ เท่านั้น

นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พบว่า¹⁶ “ปัญหาที่พนักงานสอบสวนไม่แจ้งข้อหาการกระทำความผิดฐานฟอกเงินแก่ผู้ต้องสงสัยที่หน่วยงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินค้นพบคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายยังไม่ทราบเลยด้วยซ้ำว่า รูปแบบการฟอกเงินที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำตามความในบทบัญญัติกฎหมายอาญาสารบัญญัติเป็นเช่นไร เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ชัดเจนในข้อกฎหมายว่า การตีความหมายของคำว่าฟอกเงินมีการตีความกันความแคบไหนด้อย่างไร นั่นเป็นปัญหาที่แท้จริงและเป็นปัญหาลึกซึ้งพื้นฐาน”

3.1.4.2 ปัญหาการสืบสวนสอบสวนความผิดฐานฟอกเงินควบคู่กับความผิดมูลฐาน

ปัญหาเรื่องพนักงานสอบสวนไม่สอบสวนความผิดฐานฟอกเงินควบคู่กับความผิดมูลฐาน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายวิธีสบัญญัติเรื่องการดำเนินการทางอาญาในคดีฟอกเงินที่มีความ

ชัดเจนเช่นเดียวกัน ฉะนั้น ประเทศไทยควรมีบทบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติที่มีความชัดเจนว่าให้พนักงานสอบสวนสอบสวนความผิดฐานฟอกเงินควบคู่กับการสอบสวนความผิดมูลฐาน

จากการสืบค้น ผู้เขียนพบว่า บทบัญญัติของการสอบสวนความผิดฐานฟอกเงินควบคู่กับความผิดมูลฐาน มิได้มีหลักการปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างเด่นชัด หากแต่มีหลักการอยู่ในกฎหมายลำดับรองคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 ซึ่งในความเป็นจริงอาจไม่สามารถใช้บังคับหลักการนี้อย่างได้ผลเท่าใดนัก

รายละเอียดของหลักการดังกล่าวอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544¹⁷ ข้อ 4 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557¹⁸ ข้อ 3 ซึ่งมีหลักการค่อนข้างดี สรุปใจความสำคัญได้ว่า

(1) กรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรือจับกุมดำเนินคดีในความผิดมูลฐาน ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนว่ามีหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินด้วยหรือไม่ หาก

¹⁶ จาก แหล่งเดิม.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118/ตอนพิเศษ 14 ง/หน้า 9/ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131/ตอนพิเศษ 202 ง/หน้า 1/8 ตุลาคม 2557.

ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนในความผิดฐานนั้น

(2) ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานนั้น ระบายงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้

(3) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อาจขอให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน แจ้งหรือรายงานข้อเท็จจริงเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มีข้อดีอย่างมาก เพราะจะทำให้พยานหลักฐานของคดีความผิดฐานฟอกเงินและคดีความผิดฐานฟอกเงินถูกรวบรวมไปพร้อมกันทีเดียว และเป็น การเริ่มต้นคดีที่หน่วยงานราชการต้องทำไปพร้อม ๆ กัน

3.1.4.3 ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน

ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนไม่สอดคล้องกัน ยกตัวอย่างเช่น

(1) เรื่องการเข้าร่วมฟังการสอบสวนและการซักถามข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดีในคดีความผิดฐานฟอกเงิน

การเข้าร่วมฟังการสอบสวน เป็นกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย เข้าร่วมฟังการสอบสวนกับ

พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน คำว่าร่วมฟังการสอบสวนหมายความว่า ร่วมฟังการสอบสวนตั้งแต่พนักงานสอบสวนเริ่มดำเนินการสอบสวนจนกว่าทำการสอบสวนเสร็จสิ้น รวมทั้งกรณีการสอบสวนเพิ่มเติมด้วย

ส่วนการซักถามข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดี เป็นกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย ขอให้พนักงานสอบสวนซักถามในประเด็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

การเข้าร่วมฟังการสอบสวนและการซักถามข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดีนี้ มิได้มีหลักการปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอย่างเด่นชัด หากแต่มีหลักการอยู่ในกฎหมายลำดับรองคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 ข้อ 5 และข้อ 6

บทบัญญัติในเรื่องนี้ เป็นความพยายามของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ประสงค์สร้างกลไกการทำงานด้านคดีอาญาประสานกับองค์กรอื่นที่มีบทบาทหน้าที่ เสมือนเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ช่วยดูแลเรื่องการสอบสวนคดีอาญาฐานฟอกเงินรวมถึงความผิดฐานตั้งแต่ต้น และเป็นเสมือนพี่เลี้ยงในการร่วมสอบสวน แต่ปัญหาอยู่ตรงที่ว่าในความเป็นจริง บุคคลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอาจไม่ได้มีการเข้าร่วมฟังการสอบสวนจริง ๆ ในความผิดฐานฟอกเงินในทุก ๆ คดี จึงอาจพลาด

การซักถามข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญแห่งคดีต่าง ๆ เนื่องจากพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ตัวอย่างเช่น ตำรวจนครบาล และตำรวจภูธรภาคต่าง ๆ หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนก็อาจมิได้มีทักษะความเชี่ยวชาญในการสอบสวนคดีฟอกเงิน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเด็นปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนไม่สอดคล้องกันพบว่า¹⁹ “การประสานงานระหว่างองค์กรนั้นจะต้องเข้าใจว่า เป็นเรื่องของการทำงานเพียงแค่การรวบรวมพยานหลักฐานในการสอบสวน ฉะนั้น องค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องเริ่มต้นคดีไปพร้อม ๆ กัน ทั้งการทำความผิดมูลฐาน และการทำคดีฟอกเงิน รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน จึงจะทำให้การยึดอายัดทรัพย์สินเกิดสัมฤทธิ์ผล ยกตัวอย่างการเกิดสัมฤทธิ์ผลเช่น เมื่อมีการดำเนินคดีแล้วมีการยึดทรัพย์สินเกิดขึ้นจริงมิใช่ในธนาคารมีตัวเลขขึ้นสิบล้านยี่สิบล้าน แต่วันเวลาที่เข้าตรวจค้นจริง ๆ ไม่เหลืออะไรเลย องค์กรของรัฐจะต้องยึดอายัดทรัพย์สินได้พร้อม ๆ กับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น”

(2) เรื่องการส่งสำเนารายงานการสอบสวนให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ปัญหาของการส่งสำเนารายงานการสอบสวนให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรองเช่นกัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2544 ข้อ 7 โดยมีหลักการว่า หากเป็นคดีที่ไม่มีการเข้าร่วมฟังการสอบสวน แต่เป็นคดีที่ต้องรายงานสำเนางานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน มีหน้าที่ส่งสำเนารายงานการสอบสวนในคดีนั้น ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในความเป็นจริงอาจพบปัญหาว่า สภาพการบังคับใช้กฎหมายตรงจุดนี้ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก พนักงานสอบสวนมิได้ส่งสำเนารายงานการสอบสวนในคดีความผิดมูลฐานและคดีความผิดฐานฟอกเงินแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผลให้ศูนย์รวมข้อมูลคือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมิอาจเก็บรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยง่ายอย่างเป็นระบบ ส่งผลต่อการวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ความเสี่ยง ในอาชญากรรมที่มีความร้ายแรง ตลอดจนการวิเคราะห์กลไกการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล

(3) เรื่องการแจ้งให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนในคดีความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 ข้อ 9 มีหลักการว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย อาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจ

¹⁹ จาก สัทนาท ประยูรรัตน์. (14 ธันวาคม 2559). ที่ปรึกษาประจำสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

หน้าที่ทำการสอบสวน ทำการสืบสวนสอบสวน ในคดีความผิดมูลฐานหรือความผิดฐาน ฟอกเงินได้ ปัญหาอยู่ที่ว่า ในทางปฏิบัติสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอาจไม่ได้รับความร่วมมือในการทำการสืบสวนสอบสวนคดี ความผิดมูลฐานหรือคดีฟอกเงินนั้น

นอกจากนั้น การดำเนินการ ในเรื่องนี้ ยังมีกรณีการขอเข้าไปสอบถามหรือ ตรวจสอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในคดี หรือเข้าไป ซักถามผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขังในสถานที่ควบคุม หรือเรือนจำอีกด้วย ซึ่งถือเป็นความยากลำบาก อย่างยิ่งในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานของ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(4) เรื่องการประสานการปฏิบัติ การระหว่างองค์กรไม่สอดคล้องกันอื่นๆ

การปฏิบัติภารกิจเพื่อการสืบสวน และสอบสวนคดีฟอกเงินนี้ มีความเชื่อมโยง กับการปฏิบัติงานขององค์กรหลายองค์กร ในประเทศไทยเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงาน ของรัฐหน่วยงานเอกชน รวมถึงภาคประชาชนด้วย ฉะนั้น จึงต้องมีการบูรณาการความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการ ดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน แต่อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ ที่การประสานการปฏิบัติการระหว่างองค์กรจะ ไม่สอดคล้องกัน

การสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน ในปัจจุบัน ต้องบริหารงานภายใต้ศักยภาพของ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งทั้งสององค์กร ได้ดำเนินงานไปตามศักยภาพของบทบัญญัติ กฎหมายและข้อตกลงที่มีผลผูกพันระหว่าง

องค์กรในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อขับเคลื่อนการบังคับ ใช้กฎหมายให้สมเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อนึ่ง จากการสัมภาษณ์ความเห็น ทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรมสอบสวน คดีพิเศษ เรื่องอำนาจในการสืบสวนสอบสวน คดีฟอกเงิน พบว่า²⁰

“ปัจจุบันสำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินไม่มีอำนาจในการ สอบสวนคดีอาญาฟอกเงิน ในความเป็นจริง คดีฟอกเงินของประเทศไทยควรมีศูนย์รวม อำนาจในการทำงาน เพื่อการประสานงานของ หน่วยงานต่างๆ ให้มีความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ซึ่งอาจจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนคดีฟอกเงิน หรือรูปแบบอื่นใดที่มีความเหมาะสม กอปรกับ ควรพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการสืบสวนสอบสวน ให้มีความหลากหลาย เพื่อให้สามารถดำเนินการ จับกุมผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างรูปแบบมาตรการในการสืบสวน สอบสวน อาทิเช่น การดักฟังทางโทรศัพท์ การอำพราง การสะกดรอย การมีเอกสิทธิ์ในการ ออกเอกสารราชการปลอม เป็นต้น แต่อย่างไร ก็ตาม มาตรการในการสืบสวนสอบสวนเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งประสงค์ที่จะใช้รูปแบบ มาตรการเหล่านี้ในการสืบสวนสอบสวนก็ กระทำไป แต่ทว่าผู้กระทำความผิดนั้นได้กระทำความผิดอาญามูลฐานและการฟอกเงินโดยเจตนา ที่จะได้รับเงินซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทน ฉะนั้นมาตรการที่มีความเด็ดขาดที่สุดก็คือ มาตรการยึดอายัดทรัพย์สินของสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน แต่หากสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีอำนาจ ในการสืบสวนสอบสวนร่วมด้วยก็จะดี เพราะ

²⁰ จาก วีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์. (31 มกราคม 2560). ผู้บัญชาการสำนักบริหารกลาง กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สัมภาษณ์.

การประสานด้านเส้นทางการเงินต้องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลัก หน่วยงานอื่นๆ อาทิเช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่มีกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้เกี่ยวกับการขอให้มีการรายงานธุรกรรมเข้ามาที่หน่วยงาน แต่ทว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีกฎหมายที่สามารถจะใช้บังคับได้ และมีมาตรการต่างๆ ที่สามารถควบคุมสถาบันการเงินธนาคารต่างๆ ได้

อนึ่ง ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีความเห็นว่าการโดยหลักกรมสอบสวนคดีพิเศษทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน โดยมีกระบวนการย่อยดังนี้ เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับเรื่องมาและคดีเข้าเกณฑ์บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กรมสอบสวนคดีพิเศษจะทำเรื่องสืบสวนก่อน โดยตั้งเลขสืบสวนขึ้นมาเมื่อสืบสวนแล้วพบว่าคดีนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์และขอบข่ายที่กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถทำได้ ก็จะรับเป็นคดีพิเศษ แล้วทำการสอบสวนการสืบสวนในตอนแรกจะไม่ใช่การสอบสวนในภายหลังจึงเป็นการสอบสวนและดำเนินคดีส่งไปยังพนักงานอัยการ แต่หากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีแนวคิดที่สามารถจะมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินเองได้ในอนาคต เห็นว่า ก็จักส่งผลให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่ต้องไปกล่าวโทษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสามารถส่งเรื่องให้พนักงานอัยการได้ด้วยตนเอง หากเป็นเช่นนั้น อำนาจของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะทับซ้อนกันกับ

อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษก็ไม่อยากที่จะถูกไล่ออนอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน หน่วยงานราชการอื่นๆ ก็คงไม่อยากถูกไล่ออนอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินเช่นเดียวกัน เพราะโดยปกติแล้ว สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ต้องมากกล่าวโทษในหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอำนาจในการสอบสวน เช่น มากกล่าวโทษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ กองปราบ สถานีตำรวจหรือโรงพักทั่วๆ ไปที่อยู่ในเขตอำนาจ

อย่างไรก็ตาม มิได้มีเพียงการบูรณาการระหว่างองค์กรทั้งสองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องมีการบูรณาการร่วมกับองค์กรอื่นอีกมากมาย ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ จากผลการดำเนินการแผนงานโครงการ กิจกรรมที่สำคัญตามแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่าย งบประมาณประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2559 ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2559 พบว่า

- งานดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีปัญหาข้อขัดข้องเนื่องจากผู้ต้องหาตามหมายจับบางรายเป็นชาวต่างด้าวทำให้มีความยากต่อการจับกุม แนวทางปรับปรุงแก้ไขคือ ควรประสานไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้เพื่อบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกัน²¹

²¹ จาก ผลการดำเนินการแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่สำคัญตามแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่าย งบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2559 (น. 25), โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2559, สืบค้น 3 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-22-11-23-55/2016-05-22-11-31-06>

-โครงการสืบสวนปราบปรามเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินหรือผู้กระทำความผิดมูลฐานยาเสพติดตามกฎหมายฟอกเงิน ปัญหาข้อขัดข้อง คือ 1. ขาดพฤติการณ์ทางคดีที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปขยายผล 2. มีข้อจำกัดในการเข้าถึงฐานข้อมูลของหน่วยงานภายนอก เช่น ทะเบียนประวัติอาชญากร ข้อมูลตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น แนวทางปรับปรุงแก้ไขคือ ควรประสานงานไปยังหน่วยงานภายนอกเพื่อขอสิทธิในการเข้าถึงระบบฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน²²

นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย พบว่า “ประเทศไทยมีปัญหาสำคัญคือ ฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐยังมิอาจมีการแชร์กันได้ จึงควรมีศูนย์กลางข้อมูลสักแห่งในการแชร์ฐานข้อมูล”²³ และ “ฐานข้อมูลออนไลน์อาจเป็นการนำฐานข้อมูลทั้งหมดมาเชื่อมโยงกัน เช่น ฐานข้อมูลรหัสประจำตัวประชาชน สิทธิทะเบียนอาวุธปืน กรรมการบริษัทหรือนิติบุคคล เป็นต้น ปัจจุบันประเทศไทยเริ่มมีฐานข้อมูลออนไลน์แล้ว ยกตัวอย่างเช่น ฐานข้อมูลสรรพากร ฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ ฐานข้อมูลทะเบียนพาณิชย์ ฐานข้อมูลทะเบียนยาเสพติดเบื้องต้น ฐานข้อมูลประวัติอาชญากร ฐานข้อมูลขนส่ง ฐานข้อมูลการเดินทางเข้าออก ฐานข้อมูลแรงงานของกระทรวงยุติธรรมที่เป็นฐานข้อมูลกลางออนไลน์ ฐานข้อมูลทางการเงินที่รายงานออนไลน์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 และมาตรา

16 เป็นต้น”²⁴

3.1.4.4 ปัญหาการรวบรวมและการวิเคราะห์เชื่อมโยงพยานหลักฐานในชั้นสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน

ประเทศไทยไม่เคยมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องการรวบรวมและการวิเคราะห์เชื่อมโยงพยานหลักฐานในชั้นสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีฟอกเงินมาก่อน จึงต้องอาศัยวิธีการของต่างประเทศมาเทียบเคียงในการตรากฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติคดีฟอกเงิน และควรส่งพนักงานสอบสวนไปศึกษาดูงานในต่างประเทศด้วย

การวิเคราะห์ด้วยการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานก่อนนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลมีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยประเมินสถานการณ์ได้ว่าพยานหลักฐานนั้นเป็นพยานหลักฐานที่ศาลรับฟังได้หรือไม่ และมีน้ำหนักเชื่อถือมากน้อยเพียงใด เพราะพยานหลักฐานจะส่งผลกระทบต่อคดีโดยตรง และควรมีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือในระดับหนึ่งว่าจะสามารถเอาผิดกับผู้ต้องสงสัยได้ เพราะถ้าพยานหลักฐานไม่หนักแน่นเพียงพอ ศาลจะพิพากษายกฟ้องจำเลยในคดีฟอกเงิน แล้วรัฐก็อาจฟ้องจำเลยคดีฟอกเงินซ้ำได้อีกในการกระทำความผิดเดียวกันของจำเลย ตามหลัก Double Jeopardy

3.1.4.5 ปัญหาการนำเสนอพยานหลักฐานในชั้นฟ้องร้องคดีฟอกเงิน

การนำเสนอพยานหลักฐานในชั้นฟ้องร้องคดีฟอกเงินของพนักงานอัยการต่อศาลเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะศาลต้องเห็นพ้องด้วย

²² จาก ผลการดำเนินการแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่สำคัญตามแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่าย งบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2559 (น. 27). เล่มเดิม.

²³ จาก พงศ์ธร ทองด้วง. (14 ธันวาคม 2559). ผู้อำนวยการส่วนนิติการกองกฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

²⁴ จาก ชลธิชา ดาวเรือง. (14 ธันวาคม 2559). ผู้อำนวยการกองคดี 3 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

กับพยานหลักฐานที่พนักงานอัยการนำเสนอมาก่อน ศาลจึงจะสามารถลงโทษทางอาญาแก่จำเลยในคดีได้ ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องเร่งสร้างมาตรการแสวงหาพยานหลักฐานและการค้นหาความจริงแนวใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่ศาลเรียกร้องเกี่ยวกับพยานหลักฐานในคดีฟอกเงิน

3.2 บทวิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาคดีความผิดฐานฟอกเงินในชั้นศาล (The Problems' Analysis of Money-laundering Hearing)

วิเคราะห์ได้ดังนี้

3.2.1 ปริมาณสถิติคำพิพากษาคดีฟอกเงิน

อธิบายได้ดังนี้

(1) ปริมาณสถิติคำพิพากษาคดีฟอกเงินที่ชั้นสู่ศาลฎีกา มีจำนวนเพียง 23 คดี เท่านั้น นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในปีพุทธศักราช 2542 จนกระทั่งปีพุทธศักราช 2559 ระยะเวลารวมทั้งสิ้น 17 ปี

(2) ปริมาณสถิติคำพิพากษาคดีฟอกเงินที่ชั้นสู่ศาลฎีกา ส่วนใหญ่มักเป็นการดำเนินคดีทางแพ่ง ยกตัวอย่างเช่น การยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน (ตามมาตรา 49) ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน (ตามมาตรา 51) การดำเนินการทางอาญาตามหมวด 6 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน (ตามมาตรา 59) เป็นต้น

สอดคล้องกับข้อมูลเรื่องสถานะการดำเนินการกับทรัพย์สินของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นับตั้งแต่วันที่

27 ตุลาคม 2543 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2554 พบว่า²⁵ “มีจำนวนคดีที่ดำเนินการรวมทั้งสิ้น 701 คดี ตีราคาเป็นมูลค่าทรัพย์สินรวม 4,127,664,518.97 บาท”

แสดงให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการดำเนินคดีทางแพ่งในคดีฟอกเงินของประเทศไทยนั้น ประสบผลสำเร็จมากกว่ากระบวนการดำเนินคดีทางอาญา

(3) ปริมาณสถิติคำพิพากษาคดีฟอกเงินเฉพาะทางอาญาที่ชั้นสู่ศาลฎีกา สามารถแสดงอัตราอธิบายได้ว่า

(3.1) ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีความผิดฐานฟอกเงิน จำนวนเพียง 5 คดี เท่านั้น ซึ่งปริมาณสถิตินี้ แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อสังคมไทยว่า กระบวนการทางอาญาดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินทุน บุคคล ระยะเวลา และองค์ประกอบอาชญากรรม ฯลฯ แสดงให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินด้านอาญานั้นยังด้อยประสิทธิภาพ รวมถึงยังมีเคยปรากฏการพิพากษาคดีฟอกเงินในลักษณะเกี่ยวข้องกับคดีอาชญากรรมข้ามชาติแต่ประการใด

(3.2) ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีความผิดฐานฟอกเงินแต่เพียงฐานความผิดเดียวแยกเดี่ยว โดยไม่พิพากษาควบคู่กับการกระทำความผิดมูลฐาน เพียง 1 คดี เท่านั้น

(3.3) ศาลฎีกาพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่จำเลยฐานฟอกเงิน เพียง 1 คดี คือ คำพิพากษาคดีที่ 9092/2553 และศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่จำเลยฐาน

²⁵ โดย รายงานประจำปี 2554 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น. 44-45), โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2554, กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. ลิขสิทธิ์ 2554 โดยคณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

พอกเงิน อีก 1 คดี ตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น คดีอาญาหมายเลขดำที่ 1147/2547 หมายเลขแดง ที่ 2105/2552 รวมทั้งสิ้น ประเทศไทยเคยลงโทษ จำเลยฐานพอกเงินในความเป็นจริง เพียง 2 คดี เท่านั้น

(3.4) ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษา คดีความผิดฐานตามพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 เพียง 12 คดี เท่านั้น

(3.5) ศาลฎีกามักมีการพิจารณา พิพากษาคดีความผิดฐาน โดยไม่มีการ พิจารณาพิพากษาคดีความผิดฐานพอกเงิน คู่เคียงกัน ทั้งที่ความผิดฐานพอกเงินต้องติดอยู่ กับความผิดหลักเสมอ และผู้กระทำความผิด ฐานจกต้องมีการปกปิดหรืออำพรางทรัพย์สิน ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเสมอ

3.2.2 แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาและ เหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษา

อธิบายได้ดังนี้

(1) ศาลวางแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา และเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญา ฐานพอกเงิน ไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกา จำนวน ทั้งสิ้น 5 คดี สามารถแสดงอัตราอธิบายได้ดังนี้

(1.1) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8223/2554

คดีนี้เป็นคดีของพนักงานบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ศาลชั้นต้นมีการจำคุกจำเลย ในความผิดฐานพอกเงินและความผิดฐาน โจรก่และจำเลยมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาของ ศาลชั้นต้น คดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของ ศาลชั้นต้นคดีอาญาหมายเลขดำที่ 1147/2547 หมายเลขแดงที่ 2105/2552

ศาลวางแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา และเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญา ฐานพอกเงินว่า เมื่อมีการฟ้องเข้าจึงมีอาช พินาชาลงโทษจำเลยซ้ำสองได้อีก และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8223/2554 นี้ เป็น คำพิพากษาที่ตัดสินตามหลักกฎหมายเรื่อง คำนิยาม (ตามมาตรา 3) ผู้กระทำความผิดฐาน พอกเงิน (ตามมาตรา 5) ผู้สมคบกันกระทำ ความผิดฐานพอกเงิน (ตามมาตรา 9) เจ้าหน้าที่ ของรัฐกระทำความผิดฐานพอกเงิน (ตามมาตรา 10) และบทกำหนดโทษบุคคลธรรมดากระทำ ความผิดฐานพอกเงิน (ตามมาตรา 60)

บทสรุปในคดีนี้คือ ศาลชั้นต้นตัดสิน ลงโทษจำเลยฐานพอกเงิน

(1.2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7290/2554

คดีนี้เป็นคดีที่จำเลยบรรจเงินตรา ต่างประเทศ 12 สกุลเงินใส่กระเป๋าเดินทาง แบบล่อลวงคิดเป็นเงินไทย 25,602,000 บาท เพื่อเดินทางขึ้นเครื่องบินจากประเทศไทยไปยัง ประเทศฮ่องกง

ศาลวางแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา และเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญา ฐานพอกเงินว่า โจทก์ต้องนำสืบให้ได้ความว่า เงินของกลางดังกล่าวเป็นเงินที่ได้มาจากการ กระทำความผิดฐานหรือจากการสนับสนุน หรือช่วยเหลือการกระทำที่เป็นความผิดฐาน อันเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7290/2554 นี้ เป็น คำพิพากษาที่ตัดสินตามหลักกฎหมายเรื่อง คำนิยาม (ตามมาตรา 3) ผู้กระทำความผิดฐาน พอกเงิน (ตามมาตรา 5) และบทกำหนดโทษ

บุคคลธรรมดากระทำความผิดฐานฟอกเงิน
(ตามมาตรา 60)

บทสรุปในคดีนี้คือ ศาลฎีกาได้
ตัดสินลงโทษจำเลยฐานฟอกเงิน เพราะพยาน
หลักฐานไม่เพียงพอ

(1.3) คำพิพากษาศาลฎีกาที่
9092/2553

คดีนี้เป็นการพิพากษาคัดสินการ
รับโอนเงินจากกลุ่มเครือข่ายผู้กระทำความผิด
ในความผิดฐานยาเสพติด เข้าบัญชีเงินฝาก
ออมทรัพย์ของจำเลย โดยศาลคำนึงถึงเหตุผล
จากพยานพฤติเหตุแวดล้อมกรณีและพิรุธใน
การกระทำ

ศาลวางแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา
และเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญา
ฐานฟอกเงินว่า การลงโทษจำเลยฐานฟอกเงิน
ไม่จำเป็นต้องอาศัยความผิดฐานเป็นเงื่อนไขว่า
จะต้องมีการดำเนินคดีอาญาหรือมีคำพิพากษา
ลงโทษผู้กระทำความผิดฐานเสียก่อน จึงจะ
ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้
และการพิพากษาคดีอาญาไม่มีบทบัญญัติแห่ง
กฎหมายใดให้ศาลจำต้องถือตามข้อเท็จจริง
ที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญาคดีอื่น ฉะนั้น
จึงนับเป็นก้าวใหม่แห่งการตัดสินคดีฟอกเงิน
ที่ระบุว่าสามารถตัดสินคดีฟอกเงินได้แยกเดี่ยว
จากคดีความผิดฐาน และคำพิพากษาศาลฎีกา
ที่ 9092/2553 นี้ เป็นคำพิพากษาที่ตัดสิน
ตามหลักกฎหมายเรื่องผู้กระทำความผิดฐาน
ฟอกเงิน (ตามมาตรา 5 (1)) และบทกำหนดโทษ
บุคคลธรรมดากระทำความผิดฐานฟอกเงิน
(ตามมาตรา 60)

บทสรุปในคดีนี้คือ ศาลฎีกาตัดสิน
ลงโทษจำเลยฐานฟอกเงิน

(1.4) คำพิพากษาศาลฎีกาที่
2770/2550

คดีนี้ จำเลยมีพฤติกรรมการเก็บเงิน
ที่ได้จากการค้ายาเสพติดไว้ในกล่องในขณะ
ตำรวจจับกุมได้

ศาลวางแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา
และเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญา
ฐานฟอกเงินว่า พฤติกรรมการเก็บเงินที่ได้จาก
การค้ายาเสพติดไว้ในกล่องในขณะตำรวจ
จับกุมได้ของจำเลยนั้น มิใช่เป็นการกระทำด้วย
ประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะ
ที่แท้จริงการได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย
การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ
การกระทำความผิด จึงมิใช่การกระทำความผิด
ฐานฟอกเงิน และศาลให้คำอธิบายต่อไปว่า
การฟอกเงินต้องเป็นการทำให้เงินที่ได้มาโดย
มิชอบด้วยกฎหมาย แปรสภาพเป็นเงินที่ได้มา
โดยเสมือนหนึ่งถูกต้องตามกฎหมาย และ
คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2770/2550 นี้ เป็น
คำพิพากษาที่ตัดสินตามหลักกฎหมายเรื่อง
ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน (ตามมาตรา 5
(2))

บทสรุปในคดีนี้คือ ศาลฎีกาได้
ตัดสินลงโทษจำเลยฐานฟอกเงิน

(1.5) คำพิพากษาศาลฎีกาที่
2267/2550

คดีนี้เกี่ยวข้องกับคดีความผิด
ฐานยาเสพติด

ศาลวางแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา
และเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญา
ฐานฟอกเงินว่า โจทก์ต้องนำสืบให้เห็น
พฤติการณ์ของจำเลย ความเชื่อมโยงระหว่าง
การค้ายาเสพติดกับเงินรายได้ที่จำเลยนำไป

ซื้อทรัพย์สินของกลาง มิใช่นำสืบแต่เพียงว่า จำเลยไม่ได้ประกอบอาชีพหรือประกอบอาชีพที่มีรายได้น้อย แล้วสันนิษฐานว่า จำเลยไม่มีรายได้เพียงพอที่จะซื้อทรัพย์สินของกลาง ซึ่งเป็นผลร้ายแก่จำเลย การนำสืบของโจทก์มีความสงสัยตามสมควรในเรื่องการรับโอนหรือการเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อชักชวนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สิน ศาลจึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2267/2550 นี้ เป็นคำพิพากษาที่ตัดสินตามหลักกฎหมายเรื่องบทกำหนดโทษบุคคลธรรมดากระทำความผิดฐานฟอกเงิน (ตามมาตรา 60)

บทสรุปในคดีนี้คือ ศาลฎีกาไม่ได้ตัดสินลงโทษจำเลยฐานฟอกเงิน

(2) ศาลฎีกายังไม่เคยวางแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาและยังไม่เคยวางเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีอาญาฐานฟอกเงิน ในคำพิพากษาศาลฎีกาของประเทศไทย ในประเด็นดังต่อไปนี้

- ฟอกเงินนอกราชอาณาจักร ต้องรับโทษในราชอาณาจักร (มาตรา 6)
- ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 7)
- ผู้พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 8)
- ผู้สมคบกันกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 9)
- เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 10 และมาตรา 11)
- บทกำหนดโทษนิติบุคคลกระทำความผิดฐานฟอกเงิน (มาตรา 61)

3.2.3 การประเมินผลการดำเนินการด้านคดีอาญาฟอกเงินขององค์กรสากลระหว่างประเทศ

การที่สถิติคำพิพากษาในคดีฟอกเงินมีอยู่ในปริมาณน้อยมาก ทำให้คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force; FATF) ซึ่งถือเป็นองค์กรสากลระหว่างประเทศ อาจทำการประเมินผลการดำเนินการด้านคดีฟอกเงินของประเทศไทยว่าไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศสมาชิกที่มีผลการประเมินไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลจะต้องเข้าสู่กระบวนการติดตามอย่างเข้มข้น (Enhance Follow up) ต้องรายงานความก้าวหน้าในการแก้ไขข้อบกพร่องทุกไตรมาสหรือทุกเดือน และต้องตอบคำถามประชาคมโลกเกี่ยวกับศักยภาพในการดำเนินงานด้านคดีฟอกเงินและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

■ บทสรุป

การฟอกเงินตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการโอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชักชวนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือเป็นการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือเป็นการได้มา ครอบครอง หรือ

ใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

การฟอกเงินมีบทกำหนดโทษฐานบุคคลธรรมดากระทำความผิดฐานฟอกเงิน คือต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีบทกำหนดโทษฐานนิติบุคคลกระทำความผิดฐานฟอกเงิน คือต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แม้ว่ากฎหมายจะวางหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางอาญาไว้อย่างเข้มงวด แต่ในทางปฏิบัติพบว่า คดีฟอกเงินเป็นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย และคดีอาชญากรรมทางการเงิน ฉะนั้น รูปแบบของคดีฟอกเงินจึงยากที่หน่วยงานของรัฐจะติดตามผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีอาญาให้สมเจตนารมณ์ที่กฎหมายอาญาฟอกเงินได้วางไว้

ปัจจุบันพบว่า ปัญหาหลักของคดีอาญาฟอกเงินในประเทศไทยมีสาเหตุหลักที่สำคัญสองส่วน ส่วนแรกคือปัญหาการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน ได้แก่ ปัญหาการร้องทุกข์กล่าวโทษในคดีฟอกเงินอันเป็นคดีอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย ปัญหาการกำหนดมาตรการในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ปัญหาการกำหนดกฎหมายวิธีสบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีฟอกเงิน ปัญหาข้อเท็จจริงในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน

ซึ่งแยกย่อยออกเป็นปัญหาการไม่แจ้งข้อหา การกระทำความผิดฐานฟอกเงินแก่ผู้ต้องสงสัย ปัญหาการสืบสวนสอบสวนความผิดฐานฟอกเงิน ควบคู่กับความผิดมูลฐาน ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน ปัญหาการรวบรวมและการวิเคราะห์เชื่อมโยงพยานหลักฐานในชั้นสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน ปัญหาการนำเสนอพยานหลักฐานในชั้นฟ้องร้องคดีฟอกเงิน

ส่วนที่สองปัญหาการพิจารณาตีความผิดฐานฟอกเงินในชั้นศาล ได้แก่ ปัญหาเรื่องปริมาณสถิติคำพิพากษาคดีฟอกเงินที่มีน้อยมา ส่งผลกระทบต่อการวางแผนบรรทัดฐานคำพิพากษาและเหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษา และการประเมินผลการดำเนินการด้านคดีอาญาฟอกเงินขององค์กรสากลระหว่างประเทศคือ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force; FATF)

■ บรรณานุกรม

- กองทุนการเงินระหว่างประเทศ. (2550). รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ชลธิชา ดาวเรือง. (14 ธันวาคม 2559). ผู้อำนวยการกองคดี 3 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.
- พระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์. (31 มกราคม 2560). ผู้บัญชาการสำนักบริหารกลาง กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สัมภาษณ์.

พงศ์ธร ทองด้วง. (14 ธันวาคม 2559).
ผู้อำนวยการส่วนนิติการกองกฎหมาย
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการ
ฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2547). **กระบวนการ
ยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2549). **อาชญากรรม
ทางเศรษฐกิจ** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ:
นิติธรรม.

สีหนาท ประยูรรัตน์. (14 ธันวาคม 2559).
ที่ปรึกษาประจำสำนักงานป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน. สัมภาษณ์.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.
(2551). **คู่มือประชาชนการป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ:
ศรีเมืองการพิมพ์.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.
(2554). **รายงานประจำปี 2554 สำนักงาน
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**.
กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุ
เบกษา.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.
(2558). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกัน
และปราบปรามการฟอกเงิน**. สืบค้น 29
กรกฎาคม 2558, จาก [http://www.amlo.
go.th](http://www.amlo.go.th)

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.
(2558). **สรุปการบรรยายเรื่อง การเตรียม
ความพร้อมรับการประเมินการปฏิบัติตาม
มาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปราม
การฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุน
ทางการเงินแก่การก่อการร้าย** โดย Mr.David

Shannon สำนักงานเลขาธิการ APG. สืบค้น
2 ธันวาคม 2559, จาก [http://www.amlo.
go.th/ index.php/th/2016-05-04-
04-48-38/2016-05-22-10-06-42](http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2016-05-22-10-06-42)

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.
(2559). **ผลการดำเนินการแผนงาน โครงการ
กิจกรรมที่สำคัญตามแผนปฏิบัติการ
และแผนการใช้จ่าย งบประมาณประจำ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของสำนักงาน
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ณ วันที่
30 กันยายน 2559**. สืบค้น 3 ธันวาคม 2559,
จาก [http://www.amlo.go.th/index. php/
th/2016-05-22-11-23-55/2016-05-22-11-
31-06](http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-22-11-23-55/2016-05-22-11-31-06)







การปฏิบัติอาชญากรรมผู้ต้องขัง ที่มีคดีในเรือนจำหรือทัณฑสถาน ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

The Seizure of Alleged Offenders in Prisons against Human Rights and Freedom Issue

วิจิตร วิชัยสาร*

อิทธิกร ขำเดช**

วีระพัฒน์ กฤตธนาทิพย์**

■ บทนำ

การที่พนักงานสอบสวนในหลายท้องที่ได้กล่าวหาผู้ต้องขังเป็นผู้ต้องหาในอีกคดีหนึ่ง แล้วทำการขออายัดตัวผู้ต้องขังต่อเรือนจำหรือทัณฑสถาน ผู้ต้องขังคนนั้นถูกคุมขังอยู่ แต่เมื่อระยะเวลาได้ล่วงผ่านไปพอสมควรแล้ว พนักงานสอบสวนที่ทำการขออายัดตัวผู้ต้องขังไว้กลับไม่มีการสอบสวนสรุปสำนวน และเสนอสำนวนคดีพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล ทำให้เกิดสภาพคดีที่ถูกอายัดไว้นั้นล่าช้า และอาจจะกระทบต่อประโยชน์ของผู้ต้องขังที่อาจจะได้รับตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2439 โดยเฉพาะประโยชน์ในการได้รับการลดวันต้องโทษและประโยชน์ในการได้รับ สิทธิในการเป็นนักโทษเด็ดขาด หรือสิทธิในการ ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 237 บัญญัติเกี่ยวกับการจับกุมคุมขังบุคคลใดจะต้องมีหมายหรือคำสั่งของศาล ฉะนั้น เมื่อผู้ต้องขังซึ่งอยู่ในความควบคุมของเรือนจำหรือทัณฑสถานใด ได้จำคุกมาครบกำหนดโทษ หรือศาลได้มีคำสั่งหรือหมายให้ปล่อยตัวแล้ว เรือนจำหรือทัณฑสถาน ก็ต้องรีบดำเนินการ

*วิจิตร วิชัยสาร อนุกรรมการด้านการตรวจสอบละเมิดกฎหมายและปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

**อิทธิกร ขำเดช, วีระพัฒน์ กฤตธนาทิพย์ อาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะและการจัดการมหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ปล่อยตัวผู้นั้นไปทันทีที่ไม่สามารถกักตัวผู้ต้องขังไว้ได้อีก สำหรับรายที่ทางตำรวจได้มีหนังสือขออายัดตัวมาพร้อมกับหมายจับของศาลแล้ว เรือนจำหรือทัณฑสถานจึงจะสามารถส่งตัวผู้ต้องขังดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มารอรับตัวไปดำเนินคดีต่อไปได้ ในการขออายัดตัวผู้ต้องหาและดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูกคุมขังในคดีอื่นนั้น แนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนรีบดำเนินการขอให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องหา หลังจากศาลออกหมายจับแล้ว ให้รับมีหนังสือขออายัดผู้ต้องหาพร้อมกับส่งสำเนาหมายจับไปยังสถานที่คุมขังผู้ต้องหาโดยเร็ว และให้พนักงานสอบสวนรีบสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาซึ่งถูกคุมขังในคดีอื่นให้แล้วเสร็จสิ้น และมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาอายัดตัว หลังจากส่งสำนวนสอบสวนให้อัยการแล้วให้พนักงานสอบสวนหมั่นติดตามผลของคดีของพนักงานอัยการจนกระทั่งพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาอายัดตัวต่อศาลและเรือนจำได้รับหมายนัดพิจารณาของศาลนั้นแล้วหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาอายัดแล้ว ให้พนักงานสอบสวนรีบหนังสือถอนอายัดไปยังสถานที่คุมขังผู้ต้องหาที่อายัดไว้โดยเร็วที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีอายัดเป็นไปโดยถูกต้อง อันเป็นการไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

1. ขอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 39 บัญญัติว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและ

กำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา 40 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(2) ...

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานโน้ตมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(5) ...

(6) ...

(7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลย มีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 47 ภูมิสำเนาของผู้ที่ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลหรือตาม

คำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายได้แก่เรือนจำหรือทัณฑสถานที่ถูกจำคุกอยู่จนกว่าจะได้รับการปล่อยตัว

1.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 22 เมื่อความผิดเกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาลใดให้ชำระที่ศาลนั้น แต่ถ้า

(1) เมื่อจำเลยมีที่อยู่หรือถูกจับในท้องที่หนึ่งหรือเมื่อเจ้าพนักงานทำการสอบสวนในท้องที่หนึ่งนอกเขตของศาลดังกล่าวแล้วจะชำระที่ศาลซึ่งท้องที่นั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจก็ได้

(2) เมื่อความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยชำระคดีนั้นที่ศาลอาญา ถ้าหากการสอบสวนได้กระทำลงในท้องที่หนึ่งซึ่งอยู่ในเขตของศาลใดให้ชำระที่ศาลนั้นได้ด้วย

มาตรา 130 ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในทีใดเวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควรโดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย

มาตรา 134 เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียกหรือส่งตัวมาหรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเอง หรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล สัญชาติ บิดา มารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ

การแจ้งข้อหาตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา

ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหา

ที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้

เมื่อได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ถ้าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้ถูกจับและยังไม่ได้มีการออกหมายจับ แต่พนักงานสอบสวนเห็นว่าเหตุที่จะออกหมายจับผู้นั้นได้ตามมาตรา 71 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลเพื่อขอออกหมายจับโดยทันที แต่ถ้าขณะนั้นเป็นเวลาศาลปิดหรือใกล้จะปิดทำการ ให้พนักงานสอบสวนสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลในโอกาสแรกที่ศาลเปิดทำการกรณีเช่นนี้ให้นำมาตรา 87 มาใช้บังคับแก่การพิจารณาออกหมายจับโดยอนุโลม หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนดังกล่าว ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจับผู้ต้องหานั้นได้ โดยถือว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่จะจับผู้ต้องหาได้โดยไม่มีหมายจับและมีอำนาจปล่อยชั่วคราวหรือควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นไว้

มาตรา 240 เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมิใช่อาชญากรรมอย่างสูงไม่เกินสามปีให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปีให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งดหรือให้ทำการสอบสวนต่อไปให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดให้ใช้บทบัญญัติใน
มาตราต่อไปนี้

มาตรา 141 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่
เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้เมื่อได้ความตามทาง
สอบสวนอย่างใดให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้อง
หรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงาน
อัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่ง
ไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้องและ
ให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวน
ต่อไปให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้องก็ให้
จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา
มาถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงาน
อัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

มาตรา 142 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและ
ผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว
หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้
พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวน
การสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่ง
ไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง
ให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยัง
พนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงาน
สอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้า
ผู้ต้องหาถูกขังอยู่ให้ขอเองหรือขอให้พนักงาน
อัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้
พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหา
ไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขัง
อยู่แล้ว

แต่ถ้าเป็นความผิดที่พนักงานสอบสวน
เปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติ
ตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบ
นั้นไว้ แล้วส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วย
สำนวน

1.4 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2475

มาตรา 32 นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็น
ความประพฤติดี มีความอดสาหัส ความก้าวหน้า
ในการศึกษาและการทำงานเกิดผลดี หรือ
ทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับ
ประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(1) ให้ความสะดวกในเรื่องจำตามข้ออธิบดี
กำหนดไว้ในข้อบังคับ

(2) เลื่อนชั้น

(3) ตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือ
เจ้าพนักงานเรือนจำ

(4) ลาไม่เกินสี่วันในคราวหนึ่ง โดยไม่รวม
เวลาที่ต้องใช้ในการเดินทางเข้าด้วย เมื่อมี
ความจำเป็นเห็นประจักษ์เกี่ยวกับกิจธุระสำคัญ
หรือกิจการในครอบครัว แต่ห้ามมิให้ออกไปนอก
ราชอาณาจักรสยาม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข
ที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ระยะเวลาที่อนุญาต
ให้ลาให้มีให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ

(5) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไข
ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้
จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษ
มาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษ
ตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี
ในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตและระยะเวลา
ที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนด
ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีแต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษ
ที่ยังเหลืออยู่

(6) ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกิน ห้าวันตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะ พิจารณาได้ต่อเมื่อ นักโทษเด็ดขาดได้รับโทษ จำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่า หกเดือนหรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษ จำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอด ชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

(7) ในการลดวันต้องโทษตาม (6) ให้มี กระบวนการประกอบด้วยผู้แทนของ กรมราชทัณฑ์กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมพัฒนา สังคมและสวัสดิการและจิตแพทย์จากกรมการ แพทย์ เป็นผู้พิจารณาโดยมติเสียงส่วนมาก

(8) นักโทษเด็ดขาดที่ส่งออกไปทำงาน สาธารณะนอกเรือนจำตามมาตรา 22 ทวิ ให้ได้ลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวัน ที่ทำงานสาธารณะนั้น และอาจได้รับรางวัลด้วย ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.5 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดและ หนังสือแจ้งแนวทางการปฏิบัติ

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วย การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 เรื่องการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ ถูกคุมขังในคดีอื่นที่เรือนจำ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจ ศาลอื่นได้บัญญัติถึงวิธีการดำเนินการไว้ในข้อ 8 ข้อ 99 ไว้ดังนี้

ข้อ 8 (หน้าที่เร่งรัดคดี) พนักงานอัยการ ต้องดำเนินคดีทุกคดีให้เสร็จไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ ให้ดำเนินคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ

ข้อ 99 (สำนวนที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ใน คดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น)

สำนวนการสอบสวนที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ใน คดีอื่น ที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น หากคดีอื่นนั้นศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ จำคุกให้พนักงานอัยการประจำศาลที่มีเขตอำนาจ เหนือเรือนจำที่ผู้ต้องหาต้องโทษจำคุกอยู่นั้น เป็นผู้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงาน สอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป แต่ถ้าศาลในคดีอื่น ยังมีคำพิพากษาถึงที่สุด พนักงานอัยการจะ รับสำนวนการสอบสวนไว้ไม่ได้ จนกว่าพนักงาน สอบสวนจะดำเนินการ ให้ผู้ต้องหาอยู่ในเขต อำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ หรือ นำผู้ต้องหาส่งพร้อมสำนวนการสอบสวนฯ

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ สอ (สปป) ๐๐๘๑/ว ๑๔๕ลง ๓๐๒๕๔๑กำหนดให้ พนักงานอัยการ รับสำนวนการสอบสวนที่ พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรส่งฟ้อง แต่ ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ในคดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ใน เขตอำนาจศาลอื่นต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษา ถึงที่สุดคดีที่ถูกคุมขังนั้นแล้ว หรือเมื่อพนักงาน สอบสวนดำเนินการให้ผู้ต้องหาอยู่ในเขต อำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะฟ้องได้แล้ว เท่านั้น

1.6 บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมราชทัณฑ์กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

บันทึกข้อตกลงว่าด้วย การย้ายผู้ต้องขัง ไปดำเนินคดีในเขตอำนาจศาลอื่นระหว่าง กรมราชทัณฑ์กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ว่า เพื่อให้การย้ายผู้ต้องขังไปดำเนินคดีในเขตอำนาจ ศาลอื่น เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อันเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรม อธิบดีกรมราชทัณฑ์ กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงได้ทำบันทึก

ข้อตกลงไว้ดังต่อไปนี้

(1) การย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปยังอีกเรือนจำหนึ่ง เพื่อดำเนินคดีในเขตอำนาจศาลอื่นให้กรมราชทัณฑ์จัดกำลังเจ้าหน้าที่สำหรับควบคุมผู้ต้องขัง เว้นแต่กรณีที่จะเห็นว่าไม่ได้รับความปลอดภัย หรือมีเหตุจำเป็น อาจขอรับกำลังสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติร่วมดำเนินการ

(2) ให้กรมราชทัณฑ์จัดยานพาหนะสำหรับย้ายผู้ต้องขัง กรณีไม่มียานพาหนะหรือมีแต่ไม่เพียงพอหรือใช้งานไม่ได้ ให้ประสานขอใช้ยานพาหนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามสมควรแก่กรณี หากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับยานพาหนะระหว่างขนย้ายไม่ว่ากรณีใด ๆ กรมราชทัณฑ์จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหาย

(3) ให้ กรมราชทัณฑ์ เป็นผู้ขอจัดตั้งงบประมาณประจำปี สำหรับการย้ายผู้ต้องขังไปดำเนินคดีในเขตอำนาจศาลอื่น

(4) ค่าใช้จ่ายการย้ายผู้ต้องขัง เช่น ค่าน้ำมัน เชื้อเพลิงค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ ค่าที่พักเจ้าหน้าที่ ให้เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณของกรมราชทัณฑ์

(5) ข้อตกลงหรือหนังสือสั่งการใดที่ขัดหรือแย้งกับบันทึกข้อตกลงนี้ให้ใช้ข้อตกลงนี้แทน

(6) บันทึกข้อตกลงนี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ เป็นต้นไป

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ทำขึ้น เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2554 ระหว่างอธิบดีกรมราชทัณฑ์ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ 14 วรรคสาม ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันขั้นต่ำดังต่อไปนี้

โดยเสมอภาค ...

(ค) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินความจำเป็น

...

1.8 แนวคำพิพากษาศาลฎีกา

3.8.1 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 14/2537 สรุปว่า ... มูลคดีเกิดในเขตอำนาจของศาลจังหวัดฝาง พยานหลักฐานต่าง ๆ ก็อยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดฝาง ถ้าโจทก์ฟ้องคดีที่ศาลจังหวัดฝางก็จะเป็นการสะดวกแก่การพิจารณาพิพากษาคดียิ่งกว่าการฟ้องต่อศาลอาญาแม้จำเลยจะต้องขังอยู่ในเขตอำนาจศาลอาญา โจทก์ก็ชอบที่จะร้องขอต่อศาลอาญาให้สั่งให้เรือนจำที่คุมขังจำเลยอยู่ส่งตัวจำเลยไปคุมขังยังเรือนจำอำเภอฝางได้ ดังนั้น ที่ศาลอาญาใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้โจทก์ฟ้องจำเลยต่อศาลอาญา จึงชอบแล้ว

3.8.2 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2646/2543 สรุปว่า ... แม้ทัศนสถานวัยหนุ่มกลางจะเป็นภูมิลำเนาของจำเลยในขณะที่โจทก์ฟ้องคดีนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 47 และถือได้ว่าจำเลยมีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดธัญบุรี) ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 22 (1) บัญญัติไว้ แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับให้ศาลชั้นต้นซึ่งเป็นศาลท้องถิ่นที่จำเลยมีที่อยู่ในเขตอำนาจต้องรับคดีที่โจทก์ฟ้อง หากแต่บัญญัติให้อยู่ในดุลพินิจของศาลชั้นต้นที่จะรับชำระคดีในกรณีเช่นนั้นหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับความผิดคดีนี้เกิดขึ้นในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลจังหวัดแม่สอด ทั้งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอดได้ทำการสอบสวนคดีนี้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหากมีการชำระคดีที่ศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดธัญบุรี) จะเป็นการสะดวกยิ่งกว่าการชำระคดีที่ศาลจังหวัดแม่สอดซึ่งเป็นศาลท้องถิ่นที่ความผิดคดีนี้เกิดขึ้นอย่างไร ส่วนที่โจทก์อ้างว่าการมราชทัณฑ์ไม่อนุญาตให้ย้ายจำเลยไปคุมขังที่เรือนจำจังหวัดแม่สอดนั้น เป็นเพียงข้อขัดข้องในทางปฏิบัติเท่านั้น จึงไม่มีเหตุผลสมควรให้ศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดธัญบุรี) รับชำระคดีนี้

3.8.3 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 516/2548 สรุปว่า ... แม้เรือนจำกลางบางขวาง เป็นภูมิลำเนาของจำเลยทั้งสองในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ ตามนัยแห่ง ป.พ.พ. มาตรา 47 ถือได้ว่าจำเลยทั้งสองมีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลชั้นต้นตาม ป.วิ.อ. มาตรา 22 (1) แต่บทกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นบทบังคับให้ศาลชั้นต้นที่จำเลยมีที่อยู่ในเขตอำนาจต้องรับชำระคดีที่โจทก์ฟ้อง ศาลชั้นต้นจึงใช้ดุลพินิจที่จะรับชำระคดีเช่นนั้นหรือไม่ก็ได้ เหตุคดีนี้เกิดขึ้นในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลจังหวัดภูเก็ต และพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองภูเก็ต เป็นผู้สอบสวนคดี ไม่ได้ความว่าหากมีการชำระคดีที่ศาลชั้นต้นแล้วจะสะดวกยิ่งกว่าการชำระคดีที่ศาลจังหวัดภูเก็ตแต่อย่างใด ส่วนการย้ายจำเลยทั้งสองไปดำเนินคดีที่ศาลจังหวัดภูเก็ตจะไม่ปลอดภัยในการควบคุมและอาจเกิดความเสียหายในระหว่างการย้ายนั้น เป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ที่อาจป้องกันและแก้ไขได้ ยังไม่มีเหตุผลสมควรให้ศาลชั้นต้นรับชำระคดี

3.8.4 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1965/2549 สรุปว่า ... เรือนจำกลางนครศรีธรรมราชเป็นภูมิลำเนาของจำเลย

ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 47 ย่อมถือได้ว่าจำเลยมีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลตาม ป.วิ.อ. มาตรา 22 (1) แต่บทกฎหมายดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับให้ศาลชั้นต้นที่จำเลยมีที่อยู่ในเขตอำนาจต้องรับชำระคดีที่โจทก์ฟ้อง จึงใช้ดุลพินิจที่จะรับชำระคดีเช่นนั้นหรือไม่ก็ได้ แม้ ป.วิ.อ. มาตรา 22 (1) ไม่ได้บัญญัติให้ศาลท้องถิ่นที่จำเลยมีที่อยู่หยิบยกเหตุเรื่องความไม่สะดวกของศาลที่รับชำระคดีมาเป็นเหตุไม่รับฟ้องหรือไม่ชำระคดี แต่การใช้ดุลพินิจที่จะรับชำระคดีหรือไม่ก็ต้องคำนึงถึงความสะดวกในการพิจารณาตัดสินด้วย เหตุคดีนี้เกิดขึ้นในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี และพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอพุนพินเป็นผู้สอบสวนคดี แสดงว่าพยานหลักฐานของโจทก์อยู่ในเขตอำนาจศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี การส่งประเด็นไปสืบพยานโจทก์ก็ย่อมไม่สะดวกในการส่งตัวจำเลยตามประเด็นไปและส่งตัวกลับมาควบคุมที่เรือนจำกลางนครศรีธรรมราชทั้งไม่ได้ความว่าหากมีการชำระคดีที่ศาลชั้นต้นแล้วจะสะดวกยิ่งกว่าการชำระคดีที่ศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานีแต่อย่างใด ที่โจทก์อ้างว่าการย้ายจำเลยไปดำเนินคดีที่ศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่สามารถทำได้เพราะติดขัดเรื่องงบประมาณและความปลอดภัยในการย้ายนั้น เป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ที่อาจแก้ไขและป้องกันได้กรณียังไม่มีเหตุผลสมควรให้ศาลชั้นต้นรับชำระคดี

2. แนวทางและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรมราชทัณฑ์ มีหนังสือที่ ยธ 0711.1/30947 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2554

แจ้งข้อเท็จจริงสรุปว่า การอายัดตัวผู้ต้องขัง ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานซึ่งส่วนใหญ่คือ พนักงานสอบสวนมีหนังสือแจ้งให้เรือนจำ/ทัณฑสถานทราบว่า ผู้ต้องขังที่จะปล่อยตัว พ้นโทษเป็นผู้ต้องหาในอีกคดีหนึ่ง และพนักงานสอบสวนต้องการตัวไปดำเนินการต่อ ตามกฎหมาย ภายหลังที่ผู้ต้องขังนั้นพ้นโทษจากเรือนจำ/ทัณฑสถานแห่งนั้น ซึ่งจากการตรวจสอบตาม หลักฐานที่ปรากฏในอดีต กรมราชทัณฑ์ได้ กำหนดแนวทางให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ถือ ปฏิบัติตามลำดับ ดังนี้

1) กรมราชทัณฑ์มีหนังสือ ที่ 114/2495 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2495 แจ้งให้เรือนจำ ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 160/2495 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2495 ว่า หากพนักงานสอบสวนต้องการอายัดตัวผู้ต้องขัง คนใด ก็ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งสถานีตำรวจ ที่ตั้งอยู่ใกล้เรือนจำนั้น เป็นผู้อายัด ถ้าเป็นกรณี เร่งด่วน พนักงานสอบสวนจะอายัดเองก็ได้ แต่ ต้องแจ้งให้สถานีตำรวจดังกล่าวทราบอีกชั้นหนึ่ง ส่วนทางเรือนจำเมื่อมีหมายปล่อยก็แจ้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งสถานีตำรวจแห่งนั้นรับตัว ไปส่งต่อไปยังพนักงานสอบสวนอีกต่อหนึ่ง ส่วน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้เบิกจ่ายจากเงินค่าใช้จ่าย ของกรมมหาดไทย

2) สืบเนื่องจากข้อ 1 ปรากฏว่าการปฏิบัติ ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กรมราชทัณฑ์ จึงมีหนังสือที่ 51/2503 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2503 ให้เรือนจำถือปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้เรือนจำที่ผู้ต้องขังหลบหนี ติดต่อกับพนักงานสอบสวนที่เรือนจำตั้งอยู่ เพื่อให้แจ้งไปยังผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด หรือ ผู้บังคับกองตำรวจอำเภอที่ผู้ต้องขังได้ไปกระทำ

ความผิดขึ้นใหม่ และถูกควบคุมอยู่ในท้องที่นั้น ให้อายัดตัวผู้ต้องขังไว้ และเมื่อเจ้าพนักงาน ท้องที่ที่ผู้ต้องขังหลบหนีไปกระทำความผิด ขึ้นใหม่ได้ดำเนินคดีเสร็จแล้ว ก็ให้เรือนจำแจ้ง กรมราชทัณฑ์ขออนุมัติย้ายผู้ต้องขังไปคุมขัง ณ เรือนจำเดิมที่ผู้ต้องขังได้หลบหนีไป เพื่อเรือนจำ จะได้ดำเนินคดีหลบหนีที่คุมขังหรือคดีอื่น ๆ ได้ และ ๒. การส่งและรับตัวผู้ต้องอายัดนั้น ให้เป็น หน้าที่ของผู้กำกับการตำรวจภูธรหรือผู้บังคับกอง ผู้มีหน้าที่ในการอายัด จัดเจ้าหน้าที่ตำรวจไปรับ และส่งตัวผู้ต้องอายัดโดยมีกำลังพอสมควรแก่ การควบคุม ค่าใช้จ่ายให้เบิกจ่ายจากเงินของ กรมตำรวจ

3) กรมราชทัณฑ์เห็นว่า เรือนจำ หลายแห่งยังเข้าใจและปฏิบัติสับสนกันอยู่ จึง มีหนังสือซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติ ดังนี้ 1. การอายัดตัว หากยังไม่พ้นโทษ เรือนจำจะส่งตัว ไปให้ผู้ขออายัดไม่ได้ 2. ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ ย้ายผู้ต้องขังไปดำเนินคดียังเขตท้องที่เรือนจำอื่น ก็ให้ดำเนินการย้ายผู้ต้องขังไปได้ และ 3. หาก เจ้าหน้าที่อื่นนอกจากศาลขอให้เรือนจำส่งตัว ผู้ต้องขังไปดำเนินคดี ณ ที่ใด ซึ่งจำเป็นต้องย้าย ผู้ต้องขังไปคุมขังที่เรือนจำอื่น ถือว่าเป็นการย้าย ผู้ต้องขังธรรมดา จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดี กรมราชทัณฑ์ก่อน

4) กรมราชทัณฑ์มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 1005/ว 32 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2534 ทบทวนและซักซ้อมทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการ อายัดตัวผู้ต้องขังและเรื่องเจ้าหน้าที่อื่นนอกจาก ศาลขอให้ย้ายหรือโอนตัวผู้ต้องขังไปดำเนินคดี ที่เรือนจำอื่น โดยการอายัด หากยังไม่พ้นโทษ เรือนจำจะส่งตัวไปให้ผู้ขออายัดไม่ได้ และกรณี เจ้าหน้าที่อื่นนอกจากศาลขอให้เรือนจำและ

ทณฑสถานส่งตัวผู้ต้องขังไปดำเนินคดีที่เรือนจำอื่น จะต้องได้รับอนุมัติจากกรมราชทัณฑ์ก่อน ในกรณีนี้ เมื่อเรือนจำและทณฑสถานขออนุมัติการย้ายไปยังกรมราชทัณฑ์ ให้ส่งสำเนาหนังสือขอายัดตัวและสำเนาคำขอให้ย้ายหรือโอนตัวผู้ต้องขังของพนักงานสอบสวนไปยังกรมราชทัณฑ์ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

5) เรือนจำกลางคลองเปรมและเรือนจำพิเศษธนบุรีได้หารือกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมีอายัดที่พนักงานสอบสวนมิได้ส่งหมายจับของศาลมาประกอบการขออายัดว่า หากผู้ต้องขังถึงกำหนดปล่อยตัวแล้ว เรือนจำจะสามารถกักตัวผู้ต้องขังไว้รอเจ้าหน้าที่ตำรวจเจ้าของคดีมารับตัวไปควบคุมตัวได้หรือไม่ หรือหากเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มาติดต่อหรือประสานงานขอรับตัวในวันปล่อยตัว เรือนจำจะสามารถปล่อยตัวไปได้หรือไม่ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว จึงมีหนังสือแจ้งเรือนจำ/ทณฑสถานทั่วประเทศให้ถือปฏิบัติว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 237 บัญญัติเกี่ยวกับการจับกุมคุมขังบุคคลใด จะต้องมีความหมายหรือคำสั่งของศาล ฉะนั้น เมื่อผู้ต้องขังซึ่งอยู่ในความควบคุมของเรือนจำหรือทณฑสถานใดได้จำคุกมาครบกำหนดโทษ หรือศาลได้มีคำสั่งหรือหมายให้ปล่อยตัวแล้ว เรือนจำหรือทณฑสถานก็ต้องรับดำเนินการปล่อยตัวผู้นั้นไปทันทีที่ไม่สามารถกักตัวผู้ต้องขังไว้ได้อีก สำหรับรายที่ทางตำรวจได้มีหนังสือขออายัดตัวมาพร้อมกับหมายจับของศาลแล้ว เรือนจำหรือทณฑสถานจึงจะสามารถส่งตัวผู้ต้องขังดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มารอรับตัวไปดำเนินคดีต่อไปได้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีอายัดเป็นไปโดยถูกต้อง ไม่เป็นการกระทบ

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงให้เรือนจำและทณฑสถานได้กำกับเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับผู้ต้องขังอายัดที่ใกล้กำหนดพ้นโทษหรือที่เข้าข่ายการพักการลงโทษลดวันต้องโทษจำคุกหรือเมื่อรับเอกสารหนังสือแจ้งขออายัดว่ามีหมายจับของศาลแล้วหรือไม่ หากพบว่าพนักงานสอบสวนยังมิได้ส่งหมายจับมาให้ ก็ให้เรือนจำและทณฑสถานทำหนังสือสอบถามไปยังหัวหน้าสถานีตำรวจที่ขออายัดตัวไว้ว่ายังต้องการตัวผู้ต้องขังเพื่อนำไปดำเนินคดีต่อไปอีกหรือไม่ ถ้ายังต้องการก็รับนำส่งหมายจับมาให้เรือนจำโดยด่วนภายในเวลาที่เรือนจำกำหนด พร้อมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจมารอรับตัวในวันปล่อยตัว หรือหากไม่ต้องการตัวแล้วก็ให้แจ้งถอนการอายัดนั้นด้วย เมื่อล่วงเลยเวลาที่กำหนดหรือถึงกำหนดวันปล่อยตัวพ้นโทษแล้ว สถานีตำรวจที่ขออายัดตัวยังมิได้ส่งหมายจับหรือแจ้งผลใด ๆ กลับมาที่เรือนจำ ให้ถือว่าไม่ประสงค์จะอายัดตัวต่อไป กรณีนี้เรือนจำหรือทณฑสถานจำเป็นต้องปล่อยตัวผู้ต้องขังนั้นไป มิฉะนั้น จะเป็นการควบคุมกักขังโดยไม่มีความจำเป็นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี สำหรับการอายัดตัวนักโทษชาวต่างประเทศที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องรับตัวไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเพื่อส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรภายหลังปล่อยตัวพ้นโทษแล้ว กรณีดังกล่าวจะไม่มีหมายจับประกอบการอายัดตัว ดังนั้น เมื่อจะต้องปล่อยตัวนักโทษให้เรือนจำหรือทณฑสถานประสานงานกับสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่เรือนจำ/ทณฑสถานตั้งอยู่ หรือสถานีที่มีหนังสือขออายัดตัวไว้หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้มารับตัวนักโทษ

ดังกล่าวไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

6) กรมราชทัณฑ์ได้ตอบข้อหาหรือปัญหาเกี่ยวกับการอายัดตัวผู้ต้องขังของเรือนจำกลางอุดรธานี ดังนี้

6.1) ผู้ต้องขังที่มีคดีอายัดและสถานีตำรวจท้องที่ได้สำเนาหมายจับส่งให้เรือนจำแล้ว แต่ผู้ต้องขังที่ถูกอายัดตัวถูกพิพากษาให้จำคุกมากกว่าอายุความของหมายจับ ให้ถือว่าวันสิ้นสุดอายุความตามหมายจับเป็นวันสิ้นสุดการอายัดในคดีที่อายัดนั้นหรือไม่

กรณีนี้ การอายัดตัวในคดีดังกล่าวย่อมสิ้นผลไปโดยผลเมื่อคดีตามหมายจับได้ขาดอายุความตามกฎหมาย ผู้ต้องขังดังกล่าวจึงอยู่ในข่ายได้รับประโยชน์ตามกฎหมายราชทัณฑ์ เช่น การพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ หรือประโยชน์อื่น ๆ ต่อไป แต่ทั้งนี้เรือนจำควรประสานงานให้ตำรวจที่ขออายัดตัวทราบด้วย

6.2) ผู้ต้องขังมีคดีอายัด ซึ่งสถานีตำรวจท้องที่เจ้าของคดีไม่นำหมายจับส่งให้เรือนจำภายในเวลาที่เรือนจำกำหนดให้ถือว่าอายัดในคดีนั้น ๆ หหมดสิ้นไปตามเงื่อนไขที่เรือนจำกำหนดหรือไม่

กรมราชทัณฑ์กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ว่า เมื่อเรือนจำได้ทำหนังสือสอบถามไปยังสถานีตำรวจ พร้อมทั้งให้รับนำส่งหมายจับมาให้เรือนจำภายในเวลาที่กำหนด หรือหากไม่ต้องการตัวแล้วก็ขอให้แจ้งถอนอายัด เมื่อสถานีตำรวจที่ขออายัดไม่แจ้งผลใด ๆ กลับมาภายในระยะเวลาที่กำหนด หนังสืออายัดดังกล่าวก็ยังคงเป็นหนังสือประสานราชการอยู่ แต่เมื่อถึงกำหนดวันปล่อยตัวพ้นโทษ เรือนจำก็ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมผู้ต้องขังนั้นไว้อีก

6.3) ผู้ต้องขังที่คดีมีอายัดสมบูรณ์

แต่เมื่อครบกำหนดอายุความของหมายจับ และหรือกรณีผู้ต้องขังมีคดีอายัด ซึ่งสถานีตำรวจท้องที่เจ้าของคดีไม่นำหมายจับส่งเรือนจำภายในกำหนดระยะเวลาที่เรือนจำกำหนด เรือนจำสามารถที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ต้องขังกรณีดังกล่าวได้หรือไม่

กรณีนี้มีแนวทางปฏิบัติ ๒ ประการ คือ 1. เมื่อคดีซึ่งเป็นมูลเหตุในการอายัดได้ขาดอายุความแล้ว สามารถดำเนินการได้ตามข้อ 6.1) และ 2. กรณีสถานีตำรวจเจ้าของคดีไม่ส่งสำเนาหมายจับมาประกอบการขออายัด ทั้งที่เรือนจำได้มีหนังสือประสานไปให้ทราบแล้ว กรณีนี้ควรจะได้ตรวจสอบประสานงานให้ได้รับความชัดเจนก่อนที่จะให้ได้รับพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ ให้ออกทำงานภายนอกเรือนจำ หรือประโยชน์อื่น ๆ

7) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งกรมราชทัณฑ์ว่า ยังคงพบข้อเท็จจริงกรณีพนักงานสอบสวนหลายแห่งมีหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหาไปยังเรือนจำ/ทัณฑสถาน โดยไม่มีหมายจับไปด้วย ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ผิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอความร่วมมือให้กรมราชทัณฑ์แจ้งเรือนจำ/ทัณฑสถานตรวจสอบหลักฐานการอายัดตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน หากพบว่าไม่มีสำเนาหมายจับให้ประสานสถานีตำรวจหรือกองบังคับการตำรวจที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งต่อมารกรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือที่ ยธ 0711/667 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2554 แจ้งให้เรือนจำ/ทัณฑสถานทราบและดำเนินการ พร้อมทั้งกำกับให้ปฏิบัติตามหนังสือกรมราชทัณฑ์

ที่ ยธ 0711/557 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2546 เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมีอายุโดยเคร่งครัดด้วย

2.2 สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือ ที่ อส 0007(สอ)/914 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2555 ให้ความเห็นไว้ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีคดีอาชญากรรม ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่พบ การแก้ไข ปัญหาที่ผ่านมา และแนวทางการดำเนินการในอนาคต ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด แต่เป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดจึงไม่อาจแจ้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวให้ทราบตามที่ขอได้

2.3 สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือ ที่ ศย 016/49800 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2554 แจ้งข้อเท็จจริงว่า การอายัดตัวผู้ต้องขังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าวไว้ แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการดังกล่าวหมายถึง การที่พนักงานสอบสวนในคดีหนึ่ง ซึ่งมีหมายจับผู้ต้องขังหรือกล่าวหาผู้ต้องขังเป็นผู้ต้องหา ได้มีคำขอต่อศาลในคดีอื่นซึ่งได้ขังผู้ต้องขังนั้นเพื่อขอให้ส่งตัวผู้ต้องขังนั้นให้แก่พนักงานสอบสวน นำตัวผู้ต้องขังนั้นไปดำเนินคดีอาญาของตน การอายัดจึงมิใช่กระบวนการทางกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เป็นเพียงกระบวนการในการประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวนกับศาล ซึ่งกระบวนการขอออกหมายจับและหมายขังมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59/1 และมาตรา 66

2) ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548

3) ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการออกหมายจับและหมายค้นในคดีอาญา พ.ศ. 2545

4) ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการออกหมายขังในคดีอาญา พ.ศ. 2545

เมื่อตรวจสอบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับแนวปฏิบัติของศาลต่าง ๆ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการการอายัดตัวผู้ต้องขังแต่อย่างใด ดังนั้น การอายัดตัวผู้ต้องขังจึงเป็นเพียงการขอความร่วมมือจากศาลให้ส่งตัวผู้ต้องขังให้แก่พนักงานสอบสวนเพื่อนำตัวผู้ต้องขังนั้นไปดำเนินคดีในส่วนของตนได้ โดยมีได้มีข้อกำหนดเป็นพิเศษอย่างใด การที่พนักงานสอบสวนจะดำเนินคดีหรือขังผู้ต้องขังรายนั้นต่อไปในคดีของตนได้ ก็จะต้องดำเนินการไปเช่นเดียวกับคดีอื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการอายัดตัวก็มีได้มีผลกระทบต่อการดำเนินคดีเดิมแต่อย่างใด

การพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษเป็นกระบวนการในชั้นของการบังคับโทษในคดีอาญา ซึ่งมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ส่วนการขอพระราชทานอภัยโทษนั้น เป็นกระบวนการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 ซึ่งกระบวนการทั้งสามประเภทนั้นใช้บังคับกับนักโทษเด็ดขาดหรือผู้ต้องโทษที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว เมื่อ

ปรากฏว่าการอายัดตัวผู้ต้องขังมิได้มีผลกระทบต่อ การดำเนินคดีทั้งในส่วนของคดีเดิมของ ผู้ต้องขังและในส่วนของคดีที่พนักงานสอบสวน ทำการอายัด กระบวนการอายัดตัวผู้ต้องขังจึง มิได้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขังในการพัก การลงโทษ การลดวันต้องโทษ และการขอ พระราชทานอภัยโทษแต่อย่างใด ส่วนในการ ดำเนินคดีของศาลยุติธรรม ก็ได้มีการเร่งรัด พิจารณาดำเนินคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความ รวดเร็วและเป็นธรรมอยู่แล้ว

2.4 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหนังสือ ที่ ดช 0031.212/6569 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2549 ถึงอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แจ้งแนวทางปฏิบัติของการดำเนินคดีอายัด สรุปรุได้ดังนี้

1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือที่ 0004.6/9610 ลงวันที่ 16 กันยายน 2546 ไปยังหน่วยงานภายในสังกัด กำหนดแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดตัวผู้ต้องหา สรุปรว่า

กรณีพนักงานสอบสวนจำเป็นต้อง ได้ตัวผู้ต้องหาซึ่งถูกคุมขังในคดีอื่นไว้เพื่อ สอบสวนดำเนินคดีอีกคดีหนึ่ง ให้พนักงาน สอบสวนรับมีหนังสือแจ้งไปยังสถานที่คุมขัง ผู้ต้องหา เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับสถานที่ คุมขังในการคุมขัง การพิจารณาปล่อยชั่วคราว หรือคัดค้านการปล่อยชั่วคราวจากนั้นให้ พนักงานสอบสวนดำเนินการขอให้ ศาล ออกหมายจับ หลังจากศาลออกหมายจับแล้ว ให้รับมีหนังสือขออายัดตัวผู้ต้องหาพร้อมกับ ส่งสำเนาหมายจับไปยังสถานที่คุมขังโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลไม่ออกหมายจับไม่ว่าด้วยเหตุใด พนักงานสอบสวนไม่สามารถมีหนังสือขออายัด ตัวผู้ต้องหาได้ หากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยจาก

สถานที่คุมขังและพนักงานสอบสวนยังมีความ จำเป็นที่จะต้องได้ตัวผู้ต้องหา ให้พนักงาน สอบสวนออกหมายเรียก หากผู้ต้องหาไม่มาตาม หมายเรียก จึงร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับ ต่อไป

ให้พนักงานสอบสวนรีบสอบสวน ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาซึ่งถูกคุมขังอยู่โดยไม่ต้อง รอให้พ้นโทษในคดีเดิมก่อน และส่งสำนวนให้ พนักงานอัยการโดยเร็ว การส่งสำนวนคดีที่ ผู้ต้องหาบางคนถูกจำคุกตามคำพิพากษา ถึงที่สุดของศาลอื่น ให้ถือปฏิบัติตามหนังสือ ที่ 0004.6/10615 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2545 การส่งสำนวนคดีที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังในคดีอื่นที่ เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น ให้ถือปฏิบัติ ตามหนังสือ ที่ 0004.6/6167 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2545

ในระหว่างที่ผู้ต้องหาอายัดถูกคุมขังอยู่ เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องยัง ผู้ต้องหาอายัดไว้ระหว่างการสอบสวนในคดีที่ ขออายัด เช่น ในคดีความผิดส่วนตัวที่ได้มีการ ถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความหรือคดีเล็กน้อย ให้พนักงานสอบสวนรีบมีหนังสือขอถอนการ อายัดตัวไปยังสถานที่ที่ขออายัดไว้โดยด่วนที่สุด

ในกรณีการสอบสวนเสร็จสิ้นและ มีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาอายัด หลังจาก ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการแล้ว ให้พนักงานสอบสวนหมั่นติดตามผลการสั่งคดี ของพนักงานอัยการ จนกระทั่งพนักงานอัยการ มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ถูกอายัดต่อศาล และ เรือนจำได้รับหมายนัดพิจารณาของศาลนั้น แล้ว หรือพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาอายัดแล้ว ให้พนักงานสอบสวนรับมี หนังสือขอถอนอายัดผู้ต้องหาดังกล่าวไปยัง

สถานที่ที่ขออาศัยไว้โดยด่วนที่สุด

2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ที่ 0004.6/10615 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2545 ไปยังหน่วยงานภายในสังกัด กำหนดแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนคดีผู้ต้องหาหลบหนี ประกันและคดีที่ผู้ต้องหาบางคนถูกจำคุก ตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอื่น สรุปว่า เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่าสำนวนการสอบสวนตามมาตรา 142 แห่ง ป.วิ อาญา ที่พนักงานสอบสวนได้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ต่อมาผู้ต้องหาหลบหนีประกัน ไม่มีผล ทำให้สำนวนนั้นเป็นสำนวนตามมาตรา 141 ซึ่งเป็นกรณีจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้ พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อม ตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ ดังนั้น จึงให้ หัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนปฏิบัติ ดังนี้

ในคดีที่ผู้ต้องหาหลบหนีประกัน ให้ พนักงานสอบสวนรีบสอบสวนและสรุปสำนวน การสอบสวนเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณา และมีความเห็นทางคดี ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชา มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้เก็บสำนวนไว้ ที่ทำการของพนักงานสอบสวนและให้จัดทำ สมุดสารบบคุมสำนวนประเภทอัยการไม่รับ สำนวนแล้วเก็บเป็นสัดส่วนโดยเฉพาะ และให้ จำหน่ายคดีออกจากสมุดสถิติคดีอาญาและ สมุดบันทึกคดีประจำตัวพนักงานสอบสวน เมื่อ ได้ตัวผู้ต้องหามาแล้ว ให้ดำเนินการตาม ป.วิ อาญา มาตรา 142 วรรคสาม ต่อไป

ในกรณีที่ผู้ต้องหาหลายคนกระทำความผิด ร่วมกัน เป็นคดีเกี่ยวพันกัน และผู้ต้องหาบางคน ถูกจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอื่น กับผู้ต้องหาบางคนถูกคุมขังในคดีอื่นในอำนาจ

ศาลอื่น ซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุดตามคำพิพากษาของ ศาลอื่น ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแยก สำนวนทำความเข้าใจควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ถูก จำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดส่งไปยังพนักงาน อัยการประจำศาลที่มีเขตอำนาจเหนือเรือนจำ ที่ผู้ถูกจำคุกต้องโทษอยู่ แม้ว่าจะอยู่คนละเขต ท้องที่หรือคนละจังหวัดก็ตาม ส่วนผู้ต้องหาที่ ถูกคุมขังในคดีอื่นซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุด ให้ดำเนินการ ตามหนังสือ ที่ 0004.6/6167 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2545

ทั้งนี้ หากเกิดความบกพร่องหรือ เสียหายแก่ทางราชการขึ้น หัวหน้าพนักงาน สอบสวนและพนักงานสอบสวนต้องรับผิดชอบ ทางวินัยตามควรแก่กรณี

3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหนังสือ ที่ 0004.6/6167 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2545 ไปยังหน่วยงานภายในสังกัด กำหนดแนวทางปฏิบัติ ในการส่งสำนวนคดีที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ใน คดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น สรุปว่า คณะกรรมการประสานงานกระบวนการ ยุติธรรมมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2545 เมื่อ วันที่ 23 มกราคม 2545 กำหนดแนวทางปฏิบัติ ในการส่งสำนวนให้พนักงานอัยการตาม ป.วิ อาญา มาตรา 142 วรรคสาม กรณีที่ผู้ต้องหา ถูกคุมขังอยู่ในคดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขต อำนาจศาลอื่น ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ในคดีที่ถูกคุมขังและคดีใกล้เคียงอายุความว่า ให้มีการประสานงานกันระหว่างตำรวจและ พนักงานอัยการ เพื่อขอต่อศาลให้โอนตัว ผู้ต้องหาไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี ดังนั้น จึงให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงาน สอบสวนปฏิบัติ ดังนี้

ในกรณีคดีใกล้เคียงอายุความ ให้หัวหน้า

พนักงานสอบสวนประสานกับพนักงานอัยการ เพื่อขอต่อศาลให้โอนตัวผู้ต้องหาไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี

ในคดีอื่น ๆ ให้พนักงานสอบสวนรีบสอบสวน และสรุปสำนวนเสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งคดีตามระเบียบ เพื่อพิจารณาและมีความเห็นทางคดี ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้เก็บสำนวนไว้ที่ทำการของพนักงานสอบสวน โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าพนักงานสอบสวน และให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนติดตามผลคดี เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ให้ขอคัดสำเนาคำพิพากษาถึงที่สุดประกอบสำนวนแล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการต่อไป หรือถ้าต่อมาศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแต่คดีใกล้จะขาดอายุความ ให้พนักงานสอบสวนรีบดำเนินการประสานกับพนักงานอัยการ เพื่อขอต่อศาลให้โอนตัวผู้ต้องหาไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีต่อไป

ทั้งนี้ หากเกิดความบกพร่องหรือเสียหายแก่ทางราชการขึ้น หัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนต้องรับผิดชอบทางวินัยตามควรแก่กรณี

๔. บทวิเคราะห์

โดยหลักการของสิทธิมนุษยชน สิทธิของบุคคลที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรีศาลรวมทั้งองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมายการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจึงต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพด้วย

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยรวดเร็วเป็นหลักคุ้มครองความยุติธรรมในการดำเนินการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นโดยปราศจากความล่าช้าที่ไม่มีเหตุผล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ โดยลดความไม่ยุติธรรมที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องสูญเสียไปในระหว่างเวลานั้น รวมถึงเป็นหลักประกันสำคัญในการปกป้องมิให้มีการคุมขังผู้ต้องหาก่อนการพิจารณาคดีที่เกินเลยหรือไม่เหมาะสม เพื่อบรรเทาความกังวลของประชาชนและสามารถต้านทานกล่าวโทษต่อรัฐหากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

ปัจจัยที่นำมาพิจารณาประกอบว่าการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีได้กระทำอย่างล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลหรือไม่นั้น น่าจะต้องดูที่ระยะเวลาของการดำเนินการ เหตุผลที่ใช้เวลาเช่นนั้น และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม พฤติการณ์แห่งความล่าช้าในบางครั้งก็ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีไป

แม้จะพบว่ามีปัญหาจากการอายัดตัวผู้ต้องขังที่มีสถานะเป็นผู้ต้องหาเกิดขึ้น แต่ในการหาแนวทางการแก้ไข ปัจจุบันยังคงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างจริงจังด้วยปัญหาด้านต่าง ๆ หลายด้าน โดยเฉพาะในเรื่องของความสัมพันธ์ของกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการโอนตัวผู้ต้องหาไปยังท้องที่อื่น ทำให้เกิดความซับซ้อนในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องข้อมูลในทางคดี

ของผู้ต้องขังที่ยังไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังไม่ทราบขั้นตอนดำเนินการที่ถูกต้องชัดเจนและยังไม่มีความรู้ในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่ให้อำนาจเอาไว้ และการขาดตรวจสอบที่แท้จริง

จากการศึกษา พบว่า การอายัดตัวผู้ต้องหาที่มีสถานะเป็นผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำในคดีอื่น โดยทั่วไปแล้ว พนักงานสอบสวนจะขอรับตัวผู้ต้องหาที่มีสถานะเป็นผู้ต้องขังจากเรือนจำหรือทัณฑสถานไปดำเนินคดีที่อายัดไว้ต่อเมื่อคดีที่ผู้ต้องหาที่มีสถานะเป็นผู้ต้องขังนั้นศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว หรือเป็นกรณีที่เกิดคดีที่อายัดไว้จะขาดอายุความ พนักงานสอบสวนจึงจะดำเนินการขอโอนตัวผู้ต้องหาที่มีสถานะเป็นผู้ต้องขังไปฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีที่มูลคดีเกิด ผลที่เกิดขึ้นคือ มีความล่าช้าในการดำเนินคดี หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น “ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม” เพราะพนักงานสอบสวนถือเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากพนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนคดีให้แล้วเสร็จ การสรุปสำนวนเพื่อมีความเห็นทางคดีไปยังพนักงานอัยการก็จะไม่สามารถกระทำได้ พนักงานอัยการก็อาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนเพื่อมีคำสั่งทางคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลในความผิดที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และสุดท้าย ศาลยุติธรรมก็อาจพิจารณาพิพากษาคดีความให้เสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควรได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว พนักงานสอบสวนสามารถที่จะขอโอนตัวผู้ต้องหาที่มีสถานะเป็นผู้ต้องขังไปฟ้องต่อศาลที่มูลคดีเกิด อ้างหรือเชื่อว่าคดีเกิด ได้ทันทีเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ต้องขัง

พ้นโทษหรือคดีจะขาดอายุความ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดีที่กล่าวหาผู้ต้องขังรายนั้นเป็นผู้ต้องหา โดยศาลอาจมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยโดยนับโทษต่อจากคดีก่อนหน้า หรือนับโทษจำเลยตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ลงโทษปรับ หรือกักขัง ตามความหนักเบาแห่งข้อหาและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด หรือหากไม่เข้าเงื่อนไขที่จะต้องเพิ่มโทษฐานกระทำผิดซ้ำตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 92 และมาตรา 93 หรือพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 97 ผู้ต้องขังก็อาจจะได้รับสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ทั้งในการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษจำคุก หรือได้รับการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในวาระสำคัญต่างๆ ซึ่งอาจได้รับการปล่อยตัว หรือปล่อยตัวโดยคุมประพฤติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้สิทธิตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ในการที่จะได้รับการพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษจำคุก จะไม่เป็นสิทธิเด็ดขาดในทางกฎหมาย แต่เมื่อผู้ต้องขังได้ประพฤติตนอยู่ในกรอบที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับได้กำหนดไว้แล้ว ก็ไม่มีเหตุผลที่จะไม่มีสิทธิได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษจำคุก ดังนั้น เมื่อมีการอายัดตัวไว้ดำเนินคดีแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิในการที่จะได้รับการพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษจำคุก หรือสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ หรือพ้นโทษตามคำพิพากษา และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องขังได้

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องที่

ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วเห็นว่าโดยทางปฏิบัติแล้ว พนักงานสอบสวน สามารถที่จะประสานงานกับเรือนจำหรือ ทักทสสถานพนักงานอัยการ เพื่อขอต่อศาล ให้ โอนตัวผู้ต้องขังไปฟ้องหรือดำเนินคดีในเขต อำนาจศาลที่ความผิดเกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่า ได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาล ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 วรรคหนึ่งเพื่อดำเนินการในกระบวนการ กระบวน ยุติธรรมได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้ผู้ต้องขัง ในคดีนั้นมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคดีใกล้จะ ขาดอายุความแต่ประการใด ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และช่วยคุ้มครองสิทธิของ ผู้ต้องขังที่ควรจะได้รับตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32 ในเรื่องของการพักการลงโทษ ลดวัน ต้องโทษจำคุก หรือได้รับการพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ในวาระสำคัญต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อจะเป็นการ หลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ต้องขัง

ตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 0004.6/6167 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2545 เรื่องแนวทางปฏิบัติในการส่งสำนวนคดีที่ ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ในคดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ใน เขตอำนาจศาลอื่น ก็ได้กำหนดให้พนักงาน สอบสวนประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อ ร้องขอต่อศาลขอโอนตัวผู้ต้องขังไปยังเรือนจำ ในเขตอำนาจศาล ที่ความผิดเกิดขึ้น อ้างหรือ เชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาล ที่ พนักงานอัยการสามารถจะฟ้องผู้ต้องขังยัง ศาลนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญามาตรา 22 วรรคหนึ่ง ได้ ในเฉพาะ

กรณีความผิดนั้นใกล้ขาดอายุความเท่านั้น ซึ่ง ในกรณีดังกล่าวโดยเจตนารมณ์จะป้องกันมิให้ เป็นการเสียหายต่อคดี และต่อกระบวนการ ยุติธรรมได้อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของ สิทธิมนุษยชน ที่มีเจตนารมณ์คุ้มครองมิให้มี การละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นต่อผู้ต้องขัง ซึ่ง ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นเพื่อมิให้เป็นการกระทบ ต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องขัง ที่ควรจะได้รับและไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น หากกรณีมีการร้องขอจากผู้ต้องขังเพื่อ ต้องการใช้สิทธิของตน อันพึงมีอยู่ตาม พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 แล้ว พนักงานสอบสวนควรต้องรีบดำเนินการ ประสานกับพนักงานอัยการเพื่อขอโอนตัวผู้ต้องขัง ไปยังเรือนจำในเขตอำนาจศาลที่พนักงานอัยการ สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ทันทีโดยไม่ต้องรอ ให้ผู้ต้องขังในคดีนั้นมีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน หรือใกล้ขาดอายุความ และจะเป็นการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะเป็นผล สอดคล้องตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 เรื่องการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่ถูก คุมขังในคดีอื่นที่เรือนจำ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจ ศาลอื่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 8 ข้อ 99 รวมทั้งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ได้มีบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมราชทัณฑ์กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สนับสนุนให้สามารถ ดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อไปด้วย

■ บรรณานุกรม

- กนกทิพย์ ไสสะอาด (2550). การคุ้มครองสิทธิ
ผู้คุมขังโดยไม่ขบด้วยกฎหมาย. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารนิติ สาขานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ
สิทธิทางการเมือง (International Covenant
on Civil and Political Rights - ICCPR)
- ขนิษฐนันท์ อภิธรรมกร (2554) การแก้ไข
ปัญหาการร้องเรียนของผู้ต้องขัง อันเนื่อง
มาจากการอายัดตัวผู้ต้องหา (ผู้ต้องขัง) โดย
พนักงานสอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการ
แผ่นดิน ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน
2554 หน้า 15-24
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal
Declaration of Human Rights หรือ UDHR)
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
พุทธศักราช 2477
- ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี.
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ
ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ
พ.ศ. 2547







“ยุติธรรม 4.0” (Digital Justice)

ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ*

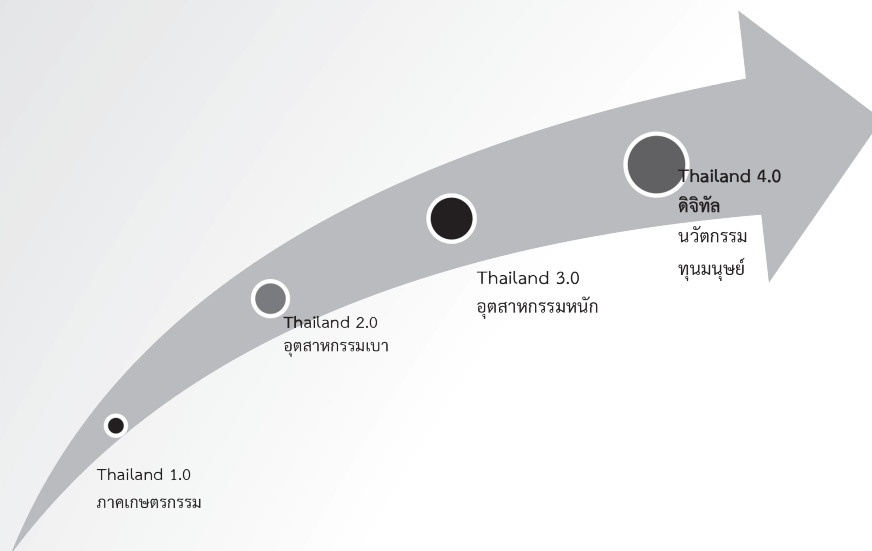
ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา หลายท่านคงจะคุ้นเคยกับคำว่า “ประเทศไทย 4.0” ซึ่งสื่อความถึงวิสัยทัศน์ หรือโมเดลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อนำประเทศเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจใหม่ที่ขับเคลื่อนผ่านนวัตกรรม กล่าวคือ เปลี่ยนจากการผลิตสินค้าทางเกษตร หรือ อุตสาหกรรม ดังเช่นในยุคที่ผ่านมา มา ไปสู่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วย เทคโนโลยีดิจิทัล นวัตกรรม ทูมมนุษย์ และความคิดสร้างสรรค์ และเปลี่ยนแปลงจากการเน้นภาคการผลิต ไปสู่การเน้นภาคบริการมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” และก้าวพ้นจากกับดักของการเป็น “ประเทศกำลังพัฒนา” ไปสู่การเป็น ประเทศที่พัฒนาแล้วในที่สุด

■ รัฐบาลไทย 4.0

รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา เพื่อก้าวสู่การเป็น “รัฐบาลไทย 4.0” หรือรัฐบาลดิจิทัล ไว้ทั้งหมด 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถรองรับการไปสู่ รัฐบาลดิจิทัล เน้นการบูรณาการข้อมูลผ่านระบบการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนกลาง การยืนยันตัวตน และการบริหารจัดการสิทธิ โดยใช้ Smart Card หรือผ่าน บัญชีผู้ใช้อิเล็กทรอนิกส์กลาง การให้ทุกข้อมูลงานบริการโดยมีผู้รับบริการเป็น ศูนย์กลาง การรับฟังความคิดเห็น และแก้ไขเรื่องร้องเรียน และการเข้าถึง ความต้องการในเชิงรุก การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการให้บริการ อิเล็กทรอนิกส์ และการยกระดับศักยภาพบุคลากรภาครัฐ

* อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม



ภาพที่ 1 : Thailand 4.0

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เน้นการให้ความช่วยเหลือแบบบูรณาการในเชิงรุก และการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน โดยบูรณาการตลาดแรงงานแบบครบวงจร

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพภาคการเกษตร ผ่านการพัฒนาการเกษตรแบบครบวงจรรายบุคคล ผ่านการบูรณาการ การบูรณาการการท่องเที่ยวแบบครบวงจร การบูรณาการงานบริการด้านการลงทุนข้ามหน่วยงาน การบูรณาการการนำเข้าและส่งออกแบบครบวงจร การส่งเสริม SME แบบบูรณาการเชิงรุก เพื่อส่งเสริมการเติบโต และระบบภาษีบูรณาการข้ามหน่วยงานแบบครบวงจร

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การยกระดับความมั่นคงและเพิ่มความปลอดภัยของประชาชน เน้นการรักษาความปลอดภัยสาธารณะเชิงรุก การบริหารจัดการชายแดน โดยประเมินความเสี่ยงผู้โดยสารข้ามแดนล่วงหน้า และพิสูจน์ตัวตนผ่านช่องทางอัตโนมัติ การบูรณาการข้อมูลเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ และการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ

อย่างไรก็ตาม การเดินทางไปสู่ประเทศไทย 4.0 นั้น ไม่สามารถเป็นไปได้โดยการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ทุก ๆ ระบบ และองค์ประกอบในสังคมไทย ต่างก็ต้องขับเคลื่อน และปรับตัวไปพร้อม ๆ กัน รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างลึกซึ้ง ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทยในปัจจุบันย่อมมีความจำเป็นต้องเดินทางสู่การเป็น “ยุติธรรม 4.0” ด้วยเช่นกัน

■ แนวโน้มกระบวนการยุติธรรมไทย : เหลียวมองอดีต...และรอบปัจจุบัน... วาดฝันสู่อนาคต

เมื่อเรามองย้อนกลับไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมของโลก และของไทย ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมนั้น ได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1970–1980 ซึ่งเป็นช่วง สิ้นสุดสงครามเย็น และจุดเริ่มต้นของกระแสโลก ไร้พรมแดน หรือโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ในยุค สงครามเย็น หรือช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1960 นั้น กระบวนการยุติธรรมทั้งของไทย และของโลก มีการแบ่งค่ายเป็นทุนนิยม และสังคมนิยมอย่าง ชัดเจน หากแต่ในช่วงเริ่มต้นของโลกไร้พรมแดน มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ กระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก คือ

• **กระบวนการแลกเปลี่ยนแนวคิดและ ประสพการณ์เป็นแบบผสมผสานมากขึ้น** ระบบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เคยแบ่งเป็น Common Law และ Civil Law จึงอาจไม่สามารถแบ่งได้อย่างชัดเจน อีกต่อไป ในขณะที่การถกเถียงในเรื่องของปรัชญา และแนวคิด เกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้เกิดความ เปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ เรื่อง เช่น แนวคิด เกี่ยวกับกระบวนการทางศาลรัฐธรรมนูญ และ ตัวรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น นับได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดกระบวนการทัศน์ใหม่ ๆ ให้กับ กระบวนการยุติธรรมไทยในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การให้องค์กรอิสระเข้ามาเกี่ยวข้อง เปิดโอกาส ให้กับกระบวนการยุติธรรมของไทยมากขึ้น

• **การเคลื่อนไหวของประชากร และการ ติดต่อสื่อสาร** การเดินทางที่สะดวกสบายขึ้น และ มีราคาประหยัด ทำให้การเดินทางข้ามพรมแดน เป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น และการติดต่อ สื่อสารง่าย และรวดเร็วยิ่งขึ้น ผ่านการใช้ cyber technology หรืออินเทอร์เน็ต ซึ่งนอกจากจะเป็น การเอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความคิดซึ่งกัน และกันดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว ยังเอื้อต่อการค้า ระหว่างประเทศ และเปิดช่องให้การก่ออาชญากรรม ข้ามชาติ กระทำได้ง่ายขึ้นด้วย

• **การรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค และบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ** ภายหลัง สงครามเย็น ประเทศต่าง ๆ มีการรวมตัวเป็น กลุ่มทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น เขตการค้าเสรี อเมริกาเหนือ (NAFTA) เขตการค้าเสรียุโรป (EFTA) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ทำให้เกิด แนวคิด และลัทธิใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจและการเมือง มากขึ้น ในขณะเดียวกัน องค์กรระหว่างประเทศ ต่าง ๆ ก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการ กำกับดูแลการค้า และความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ เช่น World Bank ในแง่ของความ โปร่งใส

• **ความขัดแย้งทางการเมือง** โดยเฉพาะ ในประเทศไทยเองนั้น ความเปลี่ยนแปลง และ ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 เรื่อยมา ส่งผลต่อ ระเบียบวิธี (Methodology) และกระบวนการคิด (paradigm) ของคำวินิจฉัยธรรม (Rule of Law) และ มีวิธีคิดของกฎหมายพิเศษเกิดขึ้นมามากมาย ควบคู่กับการใช้กฎหมายอาญา และกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาปกติของไทย มีกฎหมาย ใหม่ ๆ ออกมามากกว่า 200 ฉบับ และมีการ

บังคับใช้กฎหมายใหม่ เช่น พระราชกฤษฎีกาบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และพระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นต้น

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของโลก และสังคมไทยดังที่กล่าวมา ทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยต้องมีการปรับตัวในหลายๆ ด้านที่สำคัญคือ นิยาม ความหมาย และขอบเขตของ **“หลักนิติธรรม” (Rule of Law)** ในยุคนี้ เปิดพื้นที่ที่สาธารณะมากขึ้น และมีความเป็นพลวัตสูงไม่หยุดนิ่ง และไม่ได้จำกัดเฉพาะความยุติธรรมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หรืออำนาจรัฐชาติปิตัยแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป ในขณะที่ **“การอำนวยความยุติธรรม”** ก็มีไม่เพียงแต่การทำอะไรตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดศาสตร์ที่เรียกว่า **“การบริหารงานยุติธรรม”** คือ การทำอะไรให้การอำนวยความยุติธรรมตอบสนองความต้องการของพลโลก ซึ่งหมายความว่า ตัวบทกฎหมายไม่ใช่ศูนย์กลางอีกต่อไป แต่ศูนย์กลางคือ ประชาชน หรือผู้รับบริการในเรื่องนั้น ๆ

“การบริหารงานยุติธรรมของไทย” ในยุค 4.0 โดยทั่วไปแล้วหมายถึงกระบวนการบริหารจัดการอำนวยความยุติธรรม ในช่วงตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา หรือในช่วงของรัฐบาล คสช. ซึ่งมีแนวโน้ม และความท้าทายที่สำคัญ โดยสรุปได้ดังนี้

- **มุ่งเน้นผลลัพธ์ และเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา** มากกว่าตัวบท และกฎเกณฑ์ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้า คสช. และประกาศ คสช. ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557

- **เปลี่ยนวิธีคิดในการแก้ไขปัญหา หรือวิธีคิดในการมองปัญหา** จากการเอาตัวบทกฎหมายต่าง ๆ มาดูว่า ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้น จะแก้ปัญหานี้ บทกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ทำได้หรือไม่ เป็นการนำปัญหามาเป็นตัวตั้ง

- **กระบวนการทำงานเน้นความเป็นสหวิทยาการมากขึ้น** ไม่ได้ผูกขาดโดยนักกฎหมายเชิงเทคนิคหรือนักกฎหมายมืออาชีพอีกต่อไป ลดความเป็นเฉพาะทางด้านวิชาชีพกฎหมาย (professional rhythm) ลงไป ใช้การเป็นบูรณาการและประสานงานกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการทำงานในการสืบสวน สอบสวน จับกุม รวมทั้งการพิพากษาคดีความโดยผู้พิพากษา และอัยการ

- **การประเมินความยุติธรรม ปรับเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับมิติเชิงบริการ และความเป็นผู้ให้บริการ (service host provider) ของกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้ความสำคัญกับความเป็นท้องถิ่น (Localization) หรือบริบทภายในประเทศ โดยที่มิได้ละเลยความสอดคล้องตามมาตรฐานโลก (Global connection) กล่าวคือ ในขณะที่ไทยมิได้ปฏิเสธมาตรฐานสากล ก็ต้องพยายามสื่อสารให้ประชาคมโลกเข้าใจถึงบริบท สถานการณ์ และการปรับตัวของกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบัน เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการดำเนินการตามมาตรฐานงานยุติธรรมสากล และการปรับให้สอดคล้องกับบริบทภายในประเทศไทยด้วย**

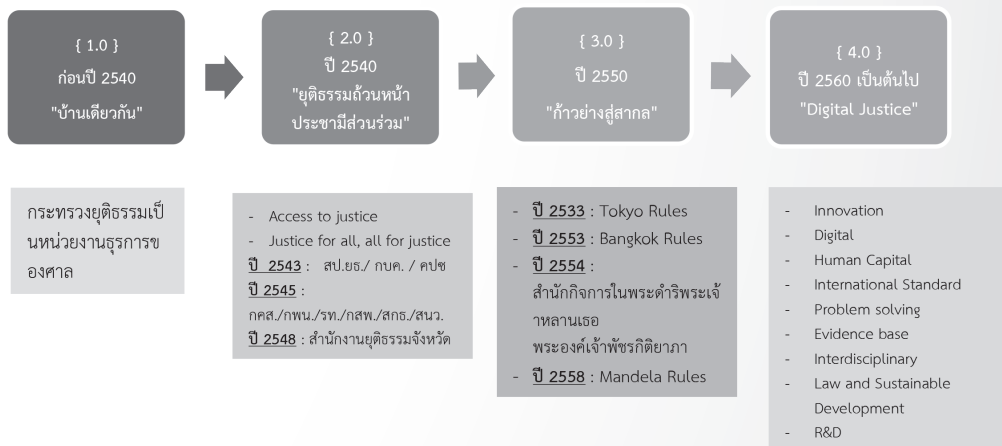
- **การเปิดพื้นที่สาธารณะให้แก่กระบวนการยุติธรรมมากขึ้น** นโยบายทางกฎหมาย ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างหนึ่งซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการ

เป็นเจ้าของ มีส่วนร่วม ตรวจสอบ และรับฟังความคิดเห็นได้ ในขณะที่ความหมายของความว่า “หลักนิติธรรม” ก็เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น ภายใต้ปรากฏการณ์และความเชื่อมโยงกับบริบทต่าง ๆ โดยเฉพาะการผสมผสานกับเรื่องทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเพิ่มขึ้น

• กระบวนการยุติธรรมเคลื่อนที่จากระบบราชการ ไปสู่ระบบทางเลือก และระบบที่ไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้น ดังจะมองเห็นได้ว่า เกิดความตื่นเครียดเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และความเปลี่ยนแปลงของโลกได้

ทำให้ร่างกฎหมายหลายฉบับในปัจจุบัน รวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในบางช่วง จำเป็นต้องมีการปรับแก้ มีการเสนอพระราชบัญญัติใหม่ ๆ เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การชะลอการฟ้อง และ (ร่าง) ประมวลกฎหมายยาเสพติดฉบับใหม่

• คนรุ่นใหม่ โดยเฉพาะคนที่เกิดในช่วงปี ค.ศ. 1980 (Generation Y) และปี ค.ศ. 1990 (Generation Z) เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ในการนิยามความหมาย ขอบเขต และคุณค่าของกระบวนการยุติธรรม



ภาพที่ 2 : ยุติธรรม 4.0

■ ผู้... “ยุติธรรม 4.0”

จากเป้าหมายยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และ
แนวโน้ม และความท้าทายต่อกระบวนการ
ยุติธรรมของไทยดังกล่าวทำให้เราสามารถ
คาดการณ์ได้ว่า “ยุติธรรม 4.0” น่าจะมีลักษณะ
ที่สำคัญ 9 ประการ คือ

- 1) ขับเคลื่อนโดยนวัตกรรม (Innovation)
- 2) เน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital)
มากขึ้นเรื่อย ๆ
- 3) ให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์
(Human Capital)
- 4) เน้นมาตรฐานสากล (International
Standard)

- 5) เน้นการแก้ไขปัญหา (Problem Solving)
- 6) เน้นการพิสูจน์จากหลักฐานที่ชัดเจน (Evidence Base)
- 7) เน้นความเป็นสหวิทยาการ (Inter-disciplinary)
- 8) เน้นความสอดคล้องระหว่างกฎหมาย และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Law and Sustainable Development)
- 9) เน้นกระบวนการวิจัยและพัฒนา (Research and Development – R&D)

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบัน และในประเทศไทย รวมทั้งความท้าทายต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง และไม่อาจ หยุดยั้งได้ ในขณะเดียวกันการปรับตัวให้สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เพื่อให้กระบวนการ ยุติธรรมเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อน

ประเทศไปข้างหน้า ก็เป็นหน้าที่อันสำคัญและ ทรงเกียรติของทุกหน่วยงาน และองค์กรใน กระบวนการยุติธรรม ดังนั้น จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่บุคลากรในทุกระดับ โดยเฉพาะใน ระดับผู้กำหนดนโยบายด้านงานยุติธรรม จะต้อง มีความรู้ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้และลึกซึ้ง เกี่ยวกับยุติธรรม 4.0 เพื่อสามารถกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ในการนำพาหน่วยงาน องค์กร และ กระบวนการยุติธรรมไทยในภาพรวม ไปสู่ ปลายทางที่คาดหวังไว้ เสริมสร้างความเชื่อมั่น ต่อประเทศไทยในเวทีสากล รวมทั้งบรรลุ เป้าหมายของรัฐบาลปัจจุบัน ในการก้าวสู่การ เป็น “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” ได้อย่างภาคภูมิใจ ในที่สุด



24 ประเภทความผิด กฎหมายฟอกเงิน



ยาเสพติด



เพศ / ค้ามนุษย์



ฉ้อโกงประชาชน



ยักยอก / ฉ้อโกง
สถาบันการเงิน



ทุจริตต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการ



กรรโชก / รีดทรัพย์
โดยอ้างอำนาจอัยย์



ลักลอบหนีศุลกากร



ก่อการร้าย



การพนัน
วงเงินเกิน 5 ล้านบาท
/ พนันอิเล็กทรอนิกส์



เป็นสมาชิกอัยย์



ค้าของโจร



ปลอมเงินตรา



ละเมิดทรัพย์สิน
ทางปัญญา



ปลอมเอกสารสิทธิ



หาประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติ
โดยไม่ได้รับอนุญาต



ทำร้ายจนสาหัส
เพื่อเอาทรัพย์



เรียกค่าไถ่



ลัก/รีด/ชิง/ปล้น
/กรรโชก/ยักยอกทรัพย์
เป็นปกติธุระ



เป็นโจรสลัด



ซื้อขายหลักทรัพย์
โดยไม่เป็นธรรม



ค้าอาวุธ
เพื่อก่อการร้าย/สงคราม



ทุจริตการเลือกตั้ง



สนับสนุนเงิน
เพื่อก่อการร้าย



อาชญากรรม
ข้ามชาติ



ว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการฟอกเงิน

กระบวนการรับตัวผู้ต้องขัง



รับตัวผู้ต้องขัง



ตรวจร่างกาย



ทำทะเบียนประวัติ



ปฐมพยาบาลผู้ต้องขัง



ประเภทคดี



ความประพฤติ



อัตราโทษ



การทำความผิดซ้ำ



ฝึกวิชาชีพ



อบรมคุณธรรม



ติดต่อครอบครัว



รับรู้ข่าวสาร



ได้รับการศึกษา



สันทนาการ,
เล่นกีฬา



กฎหมายใหม่ : volume 32

มาตรฐานใหม่

ควบคุม ฟื้นฟู บำบัด แก้ไข
ผู้ต้องขังในเรือนจำ

อบรมเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย

ผู้ต้องขังที่โทษจำคุกเหลือ 6 เดือน - 1 ปี

พัฒนาคุณภาพชีวิต
/ความสัมพันธ์ในครอบครัว
และสังคม

เสริมสร้างสมรรถภาพ
ทางกาย/ฝึกระเบียบวินัย

พัฒนาความคิด จิตใจ
/ทักษะการใช้ชีวิต

ฝึกทักษะอาชีพอิสระ
และอาชีพระยะสั้น



ขอสงวนลิขสิทธิ์ห้ามคัดลอกข้อมูลไปปรากฏในเอกสารนี้

การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action)

การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) คือคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน โดยผู้เสียหายไม่ต้องเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองทุกคน

กฎหมายใหม่

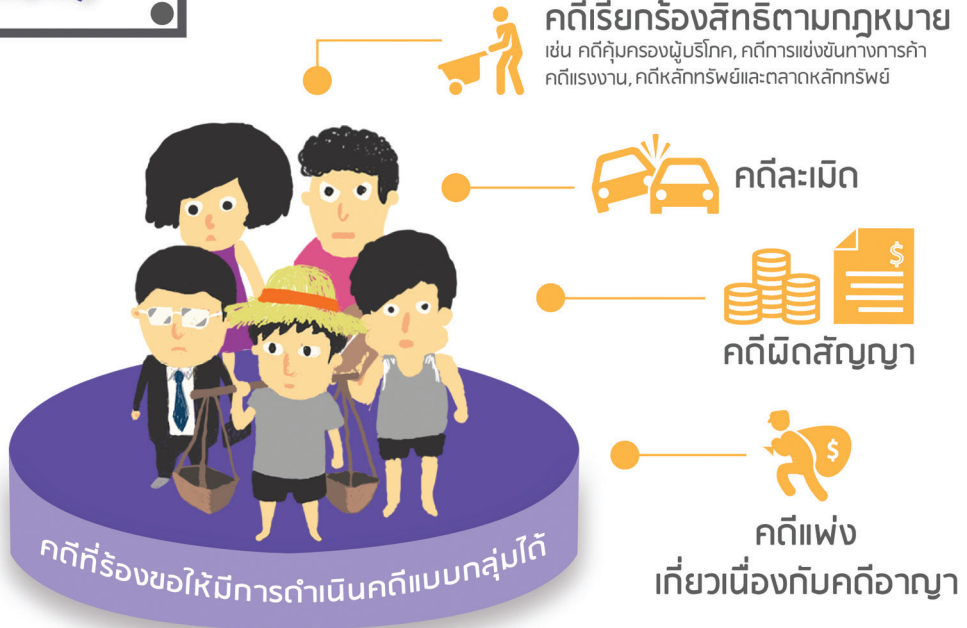
volume 19

ลักษณะของคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน

กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายเดียวกันและเกิดสิทธิที่จะเรียกร้องโดยอาศัยข้อกฎหมายเดียวกัน

ตัวอย่างคดีที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน

- กรณีบริษัทโทรคมนาคมเรียกเก็บค่าบริการเป็นนาทีโดยผิดสัญญาที่เป็นนาที
- กรณีเครื่องบินตกมีผู้เสียหาย/ผู้เสียชีวิตจำนวนมาก
- กรณีรถเกิดระเบิด
- โรงงานปล่อยน้ำเสีย ทำให้ชาวสวนกลุ่มเลี้ยงปลาเสียหาย



ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

กลุ่มผู้เสียหาย
2 คนขึ้นไป

โจทก์ ผู้เสียหายคนหนึ่ง
ในกลุ่มริเริ่มดำเนินคดีแบบกลุ่ม



ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจ
พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง
(ยกเว้น ศาลแขวง)



ทนายความฝ่ายโจทก์



เจ้าพนักงานคดีแบบกลุ่ม
ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาล

「ประโยชน์ของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม」

- ประหยัดค่าใช้จ่าย**
ในการดำเนินคดีเพราะผู้เสียหายไม่ต้องฟ้องคดีเองทุกคน
- เป็นธรรม**
เพราะผู้เสียหายในคดีเดียวกันจะได้รับการจัดสรรชำระค่าเสียหายในสัดส่วนที่เท่ากัน
- ทั่วถึง**
ในคดีที่มีประชาชนเกี่ยวข้องจำนวนมาก เมื่อมีการฟ้องคดีในลักษณะกลุ่มแล้วจะมีผลไปถึงผู้เสียหายทุกคนด้วย
- เพิ่มอำนาจต่อรอง**
ระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มจะทำให้ผู้กระทำความผิดจากร้องกับผู้เสียหายเพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีแบบกลุ่มมากขึ้น

ผลของคำพิพากษาและการบังคับคดี

คำพิพากษามีผลถึงโจทก์ จำเลย และบุคคลที่เป็นสมาชิกในกลุ่มผู้เสียหาย

ศาลต้องระบุจำนวนเงินที่จำเลยจะต้องชำระให้แก่โจทก์ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณการชำระเงินให้สมาชิกกลุ่ม

ศาลจะแจ้งคำพิพากษาให้สมาชิกในกลุ่มทราบโดยประกาศผ่านทางสื่อต่างๆ

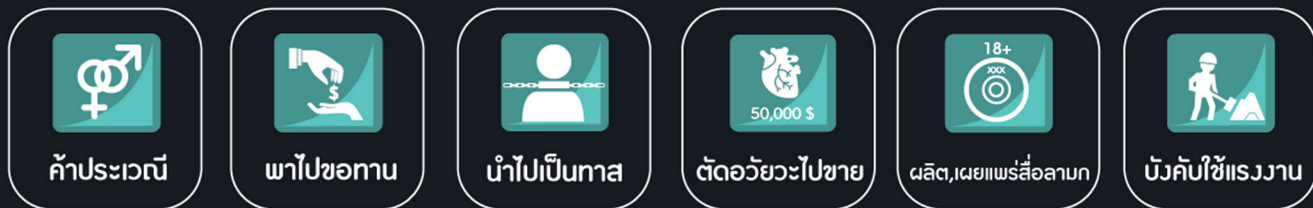
โจทก์หรือทนายความฝ่ายโจทก์เท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการบังคับคดี ส่วนสมาชิกกลุ่มมีสิทธิยื่นขอรับชำระหนี้เท่านั้น



Design By thanakorn

ขอสงวนลิขสิทธิ์ห้ามดัดแปลงข้อมูลปรากฏในเอกสารนี้

รูปแบบการค้ามนุษย์



พฤติกรรมการค้ามนุษย์



การช่วยเหลือผู้เสียหาย



อัตราโทษคดีค้ามนุษย์



แจ้งเบาะแสได้ที่ศูนย์ช่วยเหลือสังคม **สายด่วน. 1300**



สำนักงานกิจการยุติธรรม



@weareoja



พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551
และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

INFOGRAPHICS

สมุดภาพอินโฟกราฟิกกฎหมาย

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม



สจร

FREE
COPY



ประมวลกฎหมายอาญา



ประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์



กฎหมายทั่วไป



สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 9 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0 2141 3728 โทรสาร 0 2143 8930

ดาวน์โหลดวารสารได้ที่ www.ncjad.go.th

