



วารสาร กระบวนการยุติธรรม Journal of Thai Justice System

www.ncjad.go.th

บทความวิชาการ

- ❑ การบังคับคดีล้มละลายในต่างประเทศและแนวปฏิบัติของสากล
ปวิศร เลิศธรรมเทวี
- ❑ ผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ
ลภัสกร จันทพา
- ❑ หนึ่งทศวรรษจากน้ำพระทัย...สู่เด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ
พิมพ์ไโล ทองไพบุลย์, นันทกา สวัสดิพานิช และ อังคณา สรียาภรณ์
- ❑ จริยธรรมของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ)
พันตำรวจเอก ธนแสญจุ์ ภิรมย์เอี่ยม
- ❑ แนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้
อัศศกร ไชยพงษ์, วชิรวิทย์ อธิธินาคุภวิษฐ์ และ นิรมล ยินดี

บทความวิจัย

- ❑ การบริหารจัดการงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ:
กรณีศึกษาระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา
วรพจน์ ปานรอด และ มุฮัมหมัดรอฟิอี มุซอ
- ❑ การศึกษาวิจัยการลดความเสี่ยง และความสูญเสียในการปฏิบัติงาน
ของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
วีรญา อังศุธรถาวริน และ ร้อยตำรวจเอก ดร.จอมเดช ตริเมฆ



► ตราสัญลักษณ์

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

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

วารสารกระบวนการยุติธรรม

ISSN 19063253

- วัตถุประสงค์**
1. เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนองค์ความรู้ทางด้านการกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นิสิต นักศึกษา รวมถึงประชาชนผู้สนใจทั่วไปทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ
 2. เพื่อเป็นเวทีหรือเป็นสื่อกลางสำหรับการแนะนำและนำเสนอผลงานค้นคว้าวิจัยใหม่หรือความเห็นทางวิชาการ องค์ความรู้ใหม่ด้านการกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่นๆ 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
นางอัฐิบุญญา	ปานจันทร์	สำนักงานกิจการยุติธรรม
นางสาวกมลชนก	ดุริยประกิจ	สำนักงานกิจการยุติธรรม

กองบรรณาธิการหน่วยงานภายนอก

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิงพัชรา ลินลอยมา	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
รองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวาณิชย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รองศาสตราจารย์อรรถพรพรณ จรัสวัฒน์	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์จุฑาทิพย์ เอื้ออำนวย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์เชษฐ รัชดาพรณานิกุล	มหาวิทยาลัยมหิดล
รองศาสตราจารย์ปิยะนุช เงินคล้าย	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอกกิตติธเนศ เลอวงศ์รัตน์	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธานี วรรณทิพย์	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุษิษา เลิศโตมรสกุล	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์จิรา เชิดชู	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพรัช บวรสมพงษ์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางน้ำผึ้ง ปุระณสุคนธ์	มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กองบรรณาธิการภายในสำนักงานกิจการยุติธรรม

นางสาววริตฐภรณ์ อนุหนายนันท์
นางสาวจิตติยา พฤกษาเมธานันท์
นางสาวสุวดี ไหลพั้งทอง
นางสาวเปรมมิศา หนูเรืองงาม

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer Review)

นายวันชัย รุจนวงศ์
นายชาญเขาวาน์ ไชยานุกิจ
ศาสตราจารย์พิเศษ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ
นายธวัชชัย ไทยเขียว
ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร.พัชรา สิ้นลอยมา
ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาส
รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชชัย
รองศาสตราจารย์ ดร.อนันต์ จันทโรภากร
พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ธัญญสิริ
รองศาสตราจารย์ อัจฉราพรพนธ์ จรัสวัฒน์
รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย
รองศาสตราจารย์ ดร.จตุพร บานชื่น
รองศาสตราจารย์ ดร.เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล
รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย
รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ กัลยาจิต
รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุชา เลิศโตมรสกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิตยา สำเร็จผล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.พงศ์กุลธร ไรจน์วิรุฬห์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์วรวิทย์ ไวยวุฒิ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช บวรสมพงษ์
นายประวิทย์ ร้อยแก้ว
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ตุลญา ไรจน์ทั้งคำ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์จิรา เชิดชู
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิทธิพงศ์ วัฒนนานนท์สกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภกร กังพิสดาร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อีระ สุธีรวงศ์
พลโท ดร.วีระ วงศ์สรรค์
นายแพทย์ไกรสร อัมมวรรณ
พันตำรวจโท ดร.ธิดา มหาเจริญ
ดร.อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์
ดร.ชัตติยา รัตนดิลก
ดร.วรานิชฐ์ ลำไย

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
กองบัญชาการกองทัพบก
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พันตำรวจเอก ดร.อัศรพล บุญโยปัทมภ์
พันตำรวจตรี ดร.ชวนัสร์ เจนการ
นางสาวเสาวธาร โพธิ์กัสด
นายพลิชฐ์ อัครวัฒนาพร
ดร.อัสนีย์ สังขเนตร
นางนรินทร์พย์ ศิริวานิชย์
นางศิวากร คูรัตนเวช
นายดนุพล ชื่นอารมณ
นายสายชล ยังรอด
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม

กรมสอบสวนคดีพิเศษ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันอนุญาโตตุลาการ
กระทรวงยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม

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

ฝ่ายประสานงาน นางสาวสุพรรณิภา จันทร์จิราวัฒน์, นายอดิศักดิ์ จันทวิรัช, นางสาวทิพยาภา วรรณทอง,
นางสาวกมลชนก ดุริยประกิจ, นางสาวกัลยา ถ้ำทอง, นางสาววิธร ฐานัสสกุล,
นางสาวกุลฉัตร พรหมณโชติ, นางสาวอิสริยา สันติธรรม

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 พรินท์ จำกัด
เลขที่ 9 ซอยลาดพร้าว 64 แยก 14 แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310
โทรศัพท์ 0 2530 4114 (อัตโนมัติ 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

สวัสดีค่ะ ผู้อ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกท่าน วารสารกระบวนการยุติธรรมฉบับนี้เป็นฉบับประจำปีที่ ๑๑ เล่มที่ ๒ มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วยบทความวิชาการ จำนวน ๕ เรื่อง และบทความวิจัย จำนวน ๒ เรื่อง โดยบทความวิชาการ ๕ เรื่อง ได้แก่ เรื่องการบังคับคดีล้มละลายในต่างประเทศและแนวปฏิบัติของสากล เรื่องผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ เรื่องหนึ่งทศวรรษจากน้ำพระทัย...สู่เด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ เรื่องจริยธรรมของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) และเรื่องแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้ ในส่วนของบทความวิจัย จำนวน ๒ เรื่อง ได้แก่ เรื่องการบริหารจัดการงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ: กรณีศึกษาระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา และเรื่องการศึกษาวิจัยการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ดิฉันขอขอบคุณทุกท่านที่ติดตามอ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่อง ขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่เห็นความสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กลั่นกรองออกมาจนเป็นบทความที่มีคุณภาพเผยแพร่ความรู้ให้กับผู้อ่านทุกท่าน ขอขอบพระคุณกองบรรณาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิ Peer Review ทุกท่านที่ได้กรุณาตรวจสอบคุณภาพบทความอย่างเข้มข้น เพื่อให้วารสารกระบวนการยุติธรรมคงมาตรฐาน เนื้อหาถูกต้องตามหลักวิชาการ

หากท่านมีความประสงค์ที่จะส่งบทความ มาตีพิมพ์ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม หรือมีข้อเสนอแนะประการใด สามารถส่งมาได้ถึงกองบรรณาธิการวารสารกระบวนการยุติธรรม กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม หรือ ncjad.oja@gmail.com ฝ่าฝืนเลขานุการจะนำบทความของท่านให้กองบรรณาธิการพิจารณา ตามขั้นตอนต่อไป โดยท่านสามารถดาวน์โหลดวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกฉบับที่ได้รับการตีพิมพ์ไปแล้วที่ <http://www.ncjad.go.th>

ศิวากร คุรัตน์เวช
บรรณาธิการอำนวยการ

สารบัญ

1	บทความวิชาการ การบังคับคดีล้มละลายในต่างประเทศและแนวปฏิบัติของสากล <i>ปวีศร เลิศธรรมเทวี</i>
31	ผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ <i>ลภัสกร จันทพา</i>
47	หนึ่งทศวรรษจากน้ำพระทัย...สู่เด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ <i>พิมพ์ไโล ทองไพบูลย์, นันทกา สวัสดิพานิช และ อังคณา สรียาภรณ์</i>
65	จริยธรรมของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) <i>พันตำรวจเอก ธนเสฏฐ์ ภิรมย์เอี่ยม</i>
83	แนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้ <i>อัศครร ไชยพงษ์, วชิรวิษญ์ อิทธิธนาศุภวิษญ์ และ นิรมล ยินดี</i>
97	บทความวิจัย การบริหารจัดการงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเทคโนโลยี สารสนเทศ: กรณีศึกษาระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา <i>วรพจน์ ปานรอด และ มุฮัมหมัดรอพีอี มุซอ</i>
121	การศึกษาวิชาการลดความเสี่ยง และความสูญเสียในการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ <i>วีรญา อังศุธรถาวริน และ ร้อยตำรวจเอก ดร.จอมเดช ตรีเมฆ</i>





การบังคับคดีล้มละลายในต่างประเทศ และแนวปฏิบัติของสากล*

A Critique of Debt Collection Systems in Foreign Jurisdictions and Best Practices

ปวริศร เลิศธรรมเทวี **

■ บทคัดย่อ

การแก้ไขปัญหาการล้มละลายเป็นประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจของนักลงทุน ซึ่งธนาคารโลกได้จัดทำการศึกษาวิเคราะห์ไว้ในรายงานผลการวิจัย เรื่อง “Doing Business” เพื่อประกอบการตัดสินใจของนักลงทุนและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน โดยประเทศไทยมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืน ร้อยละ 67.7 ถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ 23 ของโลกในเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลายในปี ค.ศ. 2016 ถือว่าเป็นอัตราที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่นและมาเลเซีย ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย คือ กระบวนการภายในของการล้มละลายที่ส่งผลต่อตัวชี้วัดในเรื่องของอัตราการได้รับชำระหนี้คืน และความสามารถในการรวบรวมทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก

บทความนี้กล่าวถึง ระบบกฎหมายล้มละลายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่นและมาเลเซีย และการศึกษากรอบของธนาคารโลกในเรื่อง “Doing Business” ซึ่งจัดอันดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศโดยกล่าวถึงเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่วัดระดับความยากง่าย

* บทความนี้มีที่มาจากโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงการยกระดับการบังคับคดีล้มละลายสู่มาตรฐานสากล : กระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย” สนับสนุนทุนวิจัยโดยกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

** Ph.D. (Lond.); ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ในการประกอบธุรกิจ และศึกษาวิเคราะห์กรณี คณะกรรมการสิทธิการสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL) ซึ่งมีการวางหลักการเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย ในลักษณะที่เป็นกฎหมายเอกภาพ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณี มิได้กล่าวถึงกระบวนการภายใน เรื่องการบังคับคดีล้มละลาย

จากการศึกษาวิเคราะห์ประเทศกลุ่มตัวอย่าง 4 ประเทศ สรุปได้ว่าทุกประเทศมีสถิติการจัด อันดับการแก้ไขปัญหาการล้มละลายในระดับ ที่สูงกว่าประเทศไทย โดยทุกประเทศที่นำมา ศึกษาวิเคราะห์ข้างต้นยังพบว่า มีความเหมือนกัน ในสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการภายใน การสืบค้นทรัพย์สินของบุคคล กล่าวคือ ทุกประเทศที่นำมาศึกษามีระบบฐานข้อมูลกลาง จัดไว้สำหรับการสืบค้นและตรวจสอบข้อมูล ทรัพย์สินของบุคคล ส่งผลให้ง่ายต่อการสืบค้น ข้อมูลทรัพย์สินของบุคคล และมีการเชื่อมโยง ข้อมูลระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ผ่านการใช้เลขประกันสังคม นอกจากนี้ การจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย ในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นยังมียุทธวิธี การอื่นนอกเหนือจากการขายทอดตลาด คือ การใช้ ยุทธวิธีประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญา มาปรับใช้กับการบังคับคดี

คำสำคัญ: การบังคับคดี, แนวปฏิบัติของสากล, ธนาคารโลก, การประกอบธุรกิจ

■ Abstract

Resolving insolvency is one of the primary indicators, as developed by the World Bank in the Doing Business report, to measure how

the ease of doing business in each country worldwide. According to the report, the willingness of banks and investors to support new business depends a great deal on rules that govern failing business. As of 2016, Thailand's is ranked 23rd in the world in term of resolving insolvency. Its recovery rate (cents on the dollar) is stood at 67.7 percent, which is a relatively low when compared to other countries, such as the United States, England, Japan and Malaysia. Recovery rates and capability of receivers to collect assets of debtors are at the heart of effective insolvency regimes, and cannot be considered in isolation from it.

This article involves a study of bankruptcy systems in other countries, including United States, United Kingdom, Japan and Malaysia, as well as examining the World Bank's report, so-called "Doing Business" which ranks countries for investment from their information on easement and difficulties in doing business, including resolving insolvency.

It also considers the UNCITRAL's model law on insolvency and bankruptcy system. Nonetheless, it is observed that both of World Bank and the UNCITRAL do not address a detailed explanation of procedure for bankruptcy enforcement.

It is concluded that US, UK, Japan and Malaysia are ranked higher than that of Thailand in term of resolving insolvency.

One thing in common among those countries; their bankruptcy systems have coherent and workable procedures. Specifically, in those countries, a system for searching and tracking information on assets of an individual are available. These also include a system that links all information among public and private entities through the application of social security number. In addition to that, U.S. and Japan cases are interesting as they assess for IP valuation in order to enforce the bankrupt apart from the sale by auction.

Keywords: Legal Execution, Best Practices, World Bank, Doing Business

■ บทนำ

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ทำการศึกษาข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศต่างๆ เพื่อประกอบการให้สินเชื่อ และเป็นประโยชน์แก่นักลงทุนข้ามชาติ อันได้แก่ผลการวิจัยภายใต้โครงการ 'Doing Business' ซึ่งเป็นรายงานที่เสนอให้ทราบถึงความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศต่างๆ ทั่วโลกและได้จัดอันดับประเทศต่างๆ ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้เป็นประจำทุกปี โดยมีเกณฑ์

การพิจารณา 4 เรื่องหลัก ได้แก่ ขั้นตอนในการดำเนินการที่ง่าย (Easier) ระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็ว (Faster) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ต่ำ (Cheaper) กฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการดำเนินการ (Smarter Regulations) ซึ่งการแก้ปัญหาล้มละลาย (Resolving Insolvency) เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดตามรายงานการวิจัย เรื่อง Doing Business 2016 ซึ่งธนาคารโลกได้จัดทำขึ้น จากหัวข้อการเปรียบเทียบการดำเนินการกับประเทศ World Best และ Asia Best ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ และประเทศญี่ปุ่นจะเห็นว่าในด้านอัตราเงินที่ได้คืน (เซนต์ต่อดอลลาร์) ประเทศฟินแลนด์และญี่ปุ่นมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืน ร้อยละ 90.3 และร้อยละ 92.1 ตามลำดับ² โดยประเทศไทยมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืน ร้อยละ 67.7 ถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ 23 ของโลกในเรื่องการแก้ปัญหาล้มละลาย³ ฉะนั้น ปัญหาที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก คือ ปัจจัยภายในของกระบวนการล้มละลายที่ส่งผลต่อตัวชี้วัดในเรื่องของอัตราการได้รับชำระหนี้คืน ความสามารถในการรวบรวมทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงถือเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนถึงตัวชี้วัดในเรื่องดังกล่าว

จากการศึกษาระบบกฎหมายล้มละลายและกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของประเทศไทย⁴ พบว่ามีปัญหาหลายประการ โดยเป็นปัญหาที่เกิดจาก

¹ โครงการ Doing Business ของธนาคารโลกเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 – ปัจจุบัน ดูตัวอย่างผลการศึกษาประจำปี ค.ศ. 2015 ใน World Bank, 'Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency' (Washington D.C., World Bank, 2014);

² การจัดอันดับโลกในเรื่อง Resolving Insolvency ของธนาคารโลกใน Economy Ranking หัวข้อ Resolving Insolvency ประจำปี ค.ศ. 2017.

³ ผลการสำรวจเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยธนาคารโลกใน World Bank, 'Doing Business 2017: Going Beyond Efficiency – Economy Profile 2017 Thailand' (Washington D.C., World Bank, 2017) at 90-99.

⁴ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, "ปัญหากระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินบุคคลล้มละลายของไทย" (2559) 34(2) วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 145-166.

ข้อจำกัดของบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการสืบค้น และติดตามทรัพย์สินของลูกหนี้อย่างเพียงพอ และกฎหมายมิได้มีลักษณะที่จะทำให้ลูกหนี้เกรงกลัวต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องบทกำหนดโทษ (โทษปรับ) ในการให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และนอกเหนือจากปัญหาดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อระบบการติดตามสืบค้นอันจะนำไปสู่การรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำมาจัดการและชำระคืนให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ ได้แก่ ปัญหาของกฎหมายที่ไม่มีมาตรการป้องกันที่เพียงพอต่อการยับยั้งการยักยอกถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้ดังกล่าวข้างต้น และกระบวนการภายใน อาทิ ระบบฐานข้อมูลในการสืบทรัพย์สินไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และอัตรากำลังคนไม่เพียงพอต่อลักษณะของงานบังคับคดีล้มละลายที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกเหนือจากความรู้ในสาขากฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องระบบแรงจูงใจที่ไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และกฎหมายอื่นมีลักษณะไปจำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่ปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว อาทิ เรื่องข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิส่วนบุคคลทำให้ข้อมูลของบุคคลที่ปกติยากที่จะเข้าถึงอยู่แล้วถูกจำกัดและทำให้ยากในการเข้าถึงยิ่งขึ้น

การศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวได้เสนอให้มีการสำรวจองค์ความรู้และศึกษาแนวปฏิบัติในการสืบค้นของต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา

อังกฤษ หรือของประเทศที่มีอัตราในการได้รับชำระหนี้สูงอย่างของญี่ปุ่นว่ามีแนวทางในการสืบค้นอย่างไร บทความนี้จะกล่าวถึงการบังคับคดีล้มละลายในต่างประเทศ และแนวปฏิบัติที่เป็นสากลเกี่ยวกับเรื่องระบบกฎหมายล้มละลาย โดยให้ความสำคัญกับระบบกฎหมายของประเทศที่เป็นต้นแบบของกฎหมายล้มละลาย ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ สองประเทศที่มีอิทธิพลต่อการจัดวางนโยบายเกี่ยวกับล้มละลายของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยและทั่วโลก และศึกษาระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นและประเทศมาเลเซียซึ่งมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนที่ดีกว่าประเทศไทย และศึกษารอบและแนวปฏิบัติสากล ได้แก่ รายงานเรื่อง Doing Business ของธนาคารโลก และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL) ที่เกี่ยวกับล้มละลาย

■ แนวปฏิบัติสากลที่เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย

แนวปฏิบัติของสากลที่เกี่ยวกับระบบล้มละลายสามารถแบ่งการวิเคราะห์ได้เป็น 3 กลุ่มที่สำคัญ กล่าวคือ (1) แนวปฏิบัติของธนาคารโลก (2) แนวปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ หรือ “UNCITRAL” และ (3) แนวปฏิบัติที่เป็นสากลในลักษณะอื่น ๆ

ธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลก มิได้กล่าวถึงเรื่องกฎหมายล้มละลายหรือการบังคับคดีล้มละลายไว้โดยตรง แต่กล่าวถึงเรื่องการแก้ไขปัญหา

การล้มละลายว่าเป็นปัจจัยหนึ่งของความยากง่ายในการเข้าไปลงทุนหรือการประกอบธุรกิจของประเทศต่าง ๆ โดยการแก้ไขปัญหาล้มละลายถือว่าเป็นตัวชี้วัด (Indicator) สำคัญในการใช้ประกอบการให้สินเชื่อของธนาคารโลก และการตัดสินใจของนักลงทุนที่ปรากฏภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “Doing Business” ฉะนั้น บทความนี้จะจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายที่ปรากฏภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง Doing Business ซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

โครงการวิจัยเรื่อง Doing Business

โครงการวิจัยเรื่อง “Doing Business” ซึ่งจัดทำโดยธนาคารโลกให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดวางนโยบายและระบบกฎหมายโดยถือว่ากฎหมายเป็นกลไกสำคัญสำหรับการดำเนินกิจการทางธุรกิจ ซึ่งจะเติบโตได้ย่อมต้องอาศัยนโยบายภาครัฐและระบบกฎหมายที่เอื้ออำนวย ปราศจากการบิดเบือนและแทรกแซงกลไกตลาดที่เกินควร ผลการศึกษาวิจัยภายใต้ Doing Business จึงประเมินจากกฎระเบียบ นโยบายและมาตรการภาครัฐที่จำเป็นต่อการเข้าไปลงทุน และการประกอบธุรกิจในประเทศ

สำหรับตัวชี้วัดที่ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาและจัดอันดับประเทศที่มีระบบกฎหมายเอื้อประโยชน์ต่อการเข้าไปประกอบธุรกิจ มีหลากหลายตัวชี้วัด (Indicators) และทุกตัวชี้วัดต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทางธุรกิจ อาทิ กระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายในการเริ่มต้นธุรกิจ การขออนุญาตเกี่ยวกับอาคาร การขออนุญาตเกี่ยวกับสาธารณูปโภค

ขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า การจดทะเบียนกิจการ การขอสินเชื่อ การคุ้มครองนักลงทุนรายย่อย การชำระภาษีนิติบุคคล สัญญา และการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย เป็นต้น รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัวชี้วัดดังกล่าว มีเหตุผลมาจากผลการดำเนินงานของธนาคารโลกภายใต้อีกโครงการหนึ่งคือ “World Bank Enterprise Surveys” ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ับอุปสรรคในการเข้าไปดำเนินธุรกิจ และจากข้อมูลการศึกษาดังกล่าวยังพบว่า การเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือการขอสินเชื่อ กับการขออนุญาตใช้ไฟฟ้า เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ดี ยังมีอีกหลายปัจจัยและตัวชี้วัดที่โครงการ Doing Business มิได้นำมาพิจารณาและประเมินผล กล่าวคือ ตัวชี้วัดในเรื่องขนาดของระบบเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ ระบบและสถาบันการเงิน ปัญหาการทุจริตภาครัฐ คุณภาพของตลาดแรงงาน และศักยภาพของบุคลากรในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกัน

ยิ่งกว่านั้น ผลการศึกษาวิจัยภายใต้ Doing Business มิได้พิจารณาถึงผลกระทบของการบังคับใช้กฎระเบียบและกฎหมายต่อสังคม ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับระบบล้มละลายพิจารณาถึงอัตราการใช้ชำระหนี้คืนของบรรดาเจ้าหนี้ ระยะเวลาที่ใช้และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกระบวนการในการบังคับคดีล้มละลายโดยมิได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบของกฎหมายในเชิงสังคมหรือเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้น มาตราวัดของธนาคารโลกภายใต้โครงการ Doing Business จึงพิจารณาจากข้อมูล

และสถิติ เป็นการพิจารณาข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Data) ถึงการปรากฏอยู่ของกฎหมายหรือข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ฉะนั้น ผลการดำเนินงานภายใต้โครงการ Doing Business ของธนาคารโลกจึงมีจุดแข็งและข้อจำกัดอยู่หลายประการ การปรับใช้ผลดังกล่าวจึงใช้สำหรับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของสินเชื่อในแต่ละประเทศ เป็นข้อมูลประกอบการให้สินเชื่อ

และข้อมูลเบื้องต้นประกอบการตัดสินใจของนักลงทุนเท่านั้น

กล่าวได้ว่า การจัดอันดับภายใต้โครงการ Doing Business ของธนาคารโลกเป็นการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดวางโครงสร้างชั้นพื้นฐานและระบบกฎหมายที่จำเป็นต่อการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ สำหรับมาตรวัดระดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจที่จัดทำโดยธนาคารโลกปรากฏดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 มาตรวัดภายใต้โครงการวิจัย Doing Business

มาตรวัด	หลักเกณฑ์การพิจารณา
การเริ่มต้นธุรกิจ (Starting a Business)	กระบวนการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ, และค่าใช้จ่าย
การขออนุญาตสร้างอาคาร (Dealing with Construction Permits)	ความยากง่ายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตในการสร้างอาคาร และมาตรการควบคุมที่ปลอดภัย
การขอไฟฟ้า (Getting electricity)	ขั้นตอน ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการขออนุญาตใช้ไฟฟ้า และทางเลือกของผู้ประกอบการ
การจดทะเบียนกิจการ ทรัพย์สิน และที่ดิน (Registering property)	กระบวนการในการขอ ระยะเวลาที่ใช้ ค่าใช้จ่าย และระบบจัดการเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สิน
การขอสินเชื่อ (Getting credit)	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอสินเชื่อ
การคุ้มครองนักลงทุนรายย่อย (Protecting Minority Investors)	สิทธิที่ได้รับตามกฎหมายของบรรดาผู้ถือหุ้น
การชำระ/เสียภาษี (Paying Taxes)	วิธีการชำระภาษี ระยะเวลาและขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง อัตราค่าภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมาย
การค้าข้ามเขต (Cross-Border Deal)	ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้สำหรับการทำธุรกรรมในการส่งออกสินค้า โดยเฉพาะ สินค้าประเภทอะไหล่รถยนต์
การบังคับตามสัญญา (Enforcing Contracts)	ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการบังคับตามสัญญา การยุติคดีข้อพิพาท รวมทั้งประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม
การแก้ไขปัญหาการล้มละลาย (Resolving Insolvency)	ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาที่ใช้ อัตราการได้รับชำระหนี้คืน และประสิทธิภาพของระบบกฎหมายล้มละลายภายใน

ที่มา : โครงการวิจัย “Doing Business” ของ World Bank

นอกเหนือจากมาตรวัดทั้ง 10 ประเด็น ภายใต้โครงการ Doing Business ที่ธนาคารโลก ได้จัดทำขึ้น ยังมีมาตรวัดในเรื่องอื่นที่ใช้ประกอบการพิจารณาโดยเฉพาะในเรื่องกฎระเบียบเกี่ยวกับการแรงงาน อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงการ Doing Business ของธนาคารโลกจะพิจารณาจาก มาตรวัดทั้ง 10 ประเด็น ดังตารางข้างต้น

การแก้ไขปัญหาการล้มละลาย (Resolving Insolvency)

สำหรับประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลายเป็นหนึ่งในสาระสำคัญของการวัดระดับ ความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจ โดยประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย (Resolving Insolvency) ถูกแบ่งออกเป็นสอง ประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก ประเด็นเรื่องอัตราการได้รับชำระหนี้คืนซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ความซับซ้อนของกระบวนการตามกฎหมาย ที่เกี่ยวกับล้มละลาย ผลดำเนินการของหน่วยงาน

ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาที่ใช้จนกว่าจะได้รับชำระหนี้คืน ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ทั้งกระบวนการ

ประการที่สอง ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของระบบล้มละลาย ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญอีก 16 ประการ อาทิ มาตรการทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองลูกหนี้และเจ้าหนี้ ระบบจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ มาตรการในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในคดีล้มละลาย โดยทำเป็น Checklist และผลคะแนน (คะแนนเต็ม 16 คะแนน) ประเทศที่ได้ คะแนนสูงสุดจัดอยู่ในลำดับที่สูงสุดเป็นตารางคะแนน (League Table) และประเทศที่ได้รับคะแนนน้อยที่สุดจัดอยู่ท้ายตาราง

ผลการจัดอันดับดังกล่าวของธนาคารโลก ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งสิ้น 189 ระบบเศรษฐกิจที่สำคัญของโลก สรุปรายละเอียดตัวชี้วัดในเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย ได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย

ตัวชี้วัด (Indicators)		
อัตราการได้รับชำระหนี้คืน (Recovery Rate)	คิดในอัตรา เซนต์ ต่อ 1 ดอลลาร์	
• ผลการดำเนินงาน (Outcome)	รายละเอียดที่เกี่ยวข้อง	
• ค่าใช้จ่าย (Cost)	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ	
• ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ (Time)	จำนวนปีที่ใช้ในการดำเนินการ	
ประสิทธิภาพของระบบกฎหมายล้มละลาย (0-16) (Strength of Insolvency Framework Index)	ผลดำเนินการ (Answer)	คะแนนรวม (0-16)
การเริ่มต้นของกระบวนการล้มละลาย (0-3) (Commencement of Proceedings Index)		คะแนนรวม ในหัวข้อย่อย (0-3)
• กระบวนการที่เปิดช่องให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยสมัครใจ		
• การร้องขอโดยเจ้าหนี้		
• เหตุที่นำไปสู่กระบวนการล้มละลาย		

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย (ต่อ)

ตัวชี้วัด (Indicators)		
การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ (0-6) (Management of Debtor's Assets Index)		คะแนนรวม ในหัวข้อย่อย (0-6)
• ระบบล้มละลายเปิดช่องให้ลูกหนี้ทำนิติกรรมต่อไปได้หรือไม่		
• ระบบล้มละลายอนุญาตให้ลูกหนี้ปฏิเสธการก่อนนิติกรรมบางประเภทได้หรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการเพิกถอนการฉ้อฉลหรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการเพิกถอนนิติกรรมที่ลูกหนี้ก่อขึ้นในลักษณะที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง และอาจส่งผลเสียต่อเจ้าหนี้หรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการอนุญาตให้ลูกหนี้สามารถขอรับสินเชื่อภายหลังจากการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายหรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการให้บุริมสิทธิหรือไม่		
การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ (0-3) (Reorganization Proceedings Index)		คะแนนรวม ในหัวข้อย่อย (0-3)
• การมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ในการชำระบัญชีหนี้สินของลูกหนี้หรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีการแบ่งประเภทและลำดับของเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้คืนจากลูกหนี้หรือไม่		
การมีส่วนร่วมของเจ้าหนี้ (0-4) (Creditor Participation Index)		คะแนนรวม ในหัวข้อย่อย (0-4)
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการแต่งตั้งเจ้าหนี้เป็นตัวแทนในคดีล้มละลายหรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการขออนุญาตเจ้าหนี้ กรณีการขายทรัพย์สินของลูกหนี้หรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการให้อำนาจเจ้าหนี้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินลูกหนี้หรือไม่		
• ระบบล้มละลายมีเรื่องการปฏิเสธสิทธิระหว่างเจ้าหนี้ที่ขอรับชำระหนี้จากลูกหนี้หรือไม่		

ที่มา : ธนาคารโลก

ตัวชี้วัดในเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายดังกล่าวจะได้นำไปเป็นกรอบในการวิเคราะห์การบังคับคดีล้มละลายของกลุ่มประเทศที่นำมาศึกษาต่อไป

คณะกรรมการการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL)

นอกเหนือจากธนาคารโลก มีแนวปฏิบัติที่สำคัญเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายปรากฏภายใต้คณะกรรมการการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) โดย UNCITRAL เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้สหประชาชาติ จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติ (General Assembly) เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1966

โดยที่ประชุมสมัชชาดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญที่หลายประเทศทั่วโลกมีระบบกฎหมายภายในแตกต่างกัน ก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการค้าระดับระหว่างประเทศและส่งผลกระทบต่อการค้าอย่างเสรี จึงจัดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการสร้างกฎระเบียบที่เกี่ยวกับกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่มีความเป็นเอกภาพ (Uniform Law)

คณะกรรมการ UNCITRAL ประกอบด้วยสมาชิก 60 ประเทศที่เลือกโดยมติสมัชชาของสหประชาชาติ โดยมีคณะทำงานแบ่งออกเป็น 6 คณะ ได้แก่

- **Working Group I – Micro, Small and Medium-Sized Enterprises**
กำกับดูแลกฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน
- **Working Group II – Dispute Settlement**
กำกับดูแลประเด็นการสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท
- **Working Group III**
ปัจจุบันไม่มีภาระงานในกำกับดูแลแล้ว โดยในอดีตกำกับดูแลด้านกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่ง และจากกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งเป็นการกำกับดูแลประเด็นเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางออนไลน์
- **Working Group IV – Electronic Commerce**
กำกับดูแลกฎหมายที่เกี่ยวกับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
- **Working Group V – Insolvency Law**
กำกับดูแลเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย
- **Working Group VI – Security Interests**
กำกับดูแลเกี่ยวกับกฎหมายด้านหลักประกัน

ที่มา: United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)

จะเห็นได้ว่าเรื่องระบบกฎหมายล้มละลายเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานชุดที่ 5 (Working Group V) ภายใต้คณะกรรมการ UNCITRAL ปัจจุบันคณะทำงานที่เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายของ UNCITRAL มีการสร้างแนวปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายล้มละลายของประเทศต่าง ๆ ใน 2 ลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพ (Model Law) และ

(2) จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสาระสำคัญของระบบกฎหมายล้มละลายที่ดี (Legislative Guide and Recommendations)

กฎหมายเอกภาพที่เกี่ยวกับการล้มละลาย (Model Law on Insolvency)

ในปี ค.ศ. 1997 คณะกรรมการ UNCITRAL ได้สร้างกฎหมายเอกภาพที่เกี่ยวกับล้มละลายภายใต้ UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency และจัดทำเอกสารเพื่อการบัญญัติและการตีความกฎหมายล้มละลายในปี ค.ศ. 2013 (Guide to Enactment and Interpretation) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อช่วยประเทศต่าง ๆ ในการบัญญัติกฎหมายล้มละลายภายในให้มีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการปัญหาเรื่องการล้มละลายในระดับระหว่างประเทศ

กฎหมายเอกภาพภายใต้ UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency เป็นเอกสารที่ให้หลักการเกี่ยวกับการตรวจกฎหมายล้มละลายภายในของแต่ละประเทศ ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด 32 ข้อ (Articles)⁵ โดยมีสาระสำคัญของ Model Law ใน 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) **เรื่องการเข้าถึง (Access)** ซึ่งวางกรอบเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายในเรื่องการตั้งผู้แทนเจ้าหนี้ และสิทธิของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย⁶

(2) **เรื่องการยอมรับ (Recognition)** ตามคำพิพากษาหรือคำตัดสินของศาลต่างประเทศในคดีล้มละลายเพื่อลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินคดีและกระบวนการทางศาล⁷

(3) **เรื่องการเยียวยา (Relief)** ภายใต้กฎหมายล้มละลายของกฎหมายภายในประเทศว่าระบบกฎหมายล้มละลายในแต่ละประเทศควรมีมาตรการเยียวยาใดบ้าง⁸

(4) **การสร้างความร่วมมือ (Cooperation & Coordination)** ซึ่งวางกรอบเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย⁹

หลักการของ UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency ได้วางเค้าโครง

⁵ See UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency (1997), text available for download at <http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/1997Model.html>.

⁶ Chapter II "Access of Foreign Representatives and Creditors to Courts in this State" (Articles. 9–14).

⁷ Chapter III "Recognition of a Foreign Proceeding and Relief" (Articles 15–24).

⁸ Chapter IV "Cooperation with Foreign Courts and Foreign Representatives" (Articles 25–27).

⁹ Chapter V "Concurrent Proceedings" (Articles 28–32).

(Template) และสาระสำคัญของกฎหมายล้มละลายต่อประเด็นปัญหาการล้มละลายข้ามชาติ (Cross-Border Insolvency) ว่าควรมีลักษณะอย่างไร ปัจจุบันมีหลายประเทศที่ปรับใช้

หลักการตาม Model Law ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสถานะในปัจจุบันพบว่ามีทั้งหมด 41 รัฐปรับใช้หลักการแห่งกฎหมายตาม Model Law ดังต่อไปนี้

รายชื่อรัฐ (ประเทศ)	ปีที่ตรากฎหมาย	หมายเหตุ
Australia	2008	
Benin	2015	(b)
Burkina Faso	2015	(b)
Cameroon	2015	(b)
Canada	2005	
Central African Republic	2015	(b)
Chad	2015	(b)
Chile	2013	
Colombia	2006	
Comoros	2015	(b)
Congo	2015	(b)
Côte d'Ivoire	2015	(b)
Democratic Republic of the Congo	2015	(b)
Equatorial Guinea	2015	(b)
Gabon	2015	(b)
Greece	2010	
Guinea	2015	(b)
Guinea-Bissau	2015	(b)
Japan	2000	
Kenya	2015	
Malawi	2015	
Mali	2015	(b)
Mauritius	2009	
Mexico	2000	
Montenegro	2002	
New Zealand	2006	

รายชื่อรัฐ (ประเทศ) ต่อ	ปีที่ตรากฎหมาย	หมายเหตุ
Niger	2015	(b)
Philippines	2010	
Poland	2003	
Republic of Korea	2006	
Romania	2002	
Senegal	2015	(b)
Serbia	2004	
Seychelles	2013	
Slovenia	2007	
South Africa	2000	
Togo	2015	(b)
Uganda	2011	
<i>United Kingdom of the Great Britian and Northern Ireland</i>		
- British Virgin Islands	2003	(a)
- Gibraltar	2014	(a)
- Great Britian	2006	
United States of America	2005	
Vanuatu	2013	

หมายเหตุ (a) หมายถึงรัฐในอาณานิคมของสหราชอาณาจักร

(b) หมายถึงกฎหมายที่อนุวัติการตามพันธกรณีในระดับภูมิภาคของบรรดาประเทศในทวีปแอฟริกาภายใต้เอกสาร *Act Uniforme Portant Organisation des Procedures Collectives D'Apurement Du Passif* (OHADA)

ที่มา : UNICTRAL (ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 2016)

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มี การปรับใช้หลักการในเรื่องนี้ตาม Model Law ของ UNCITRAL ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่สมควรหยิบยกมาพิจารณาว่าระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศไทยมีการกล่าวถึงในประเด็นการล้มละลายข้ามชาติไว้อย่างไร

และทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันมากนักน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวอยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้ ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายล้มละลายข้ามชาติเป็นประเด็นที่ควรจะมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพิ่มเติมต่อไป

กฎหมายเอกภาพเกี่ยวกับการล้มละลาย ของ UNCITRAL ดังกล่าวข้างต้น ยังมีเอกสารที่อธิบายถึงสาระสำคัญและการบังคับใช้ในทางภาคปฏิบัติที่จัดทำขึ้นเป็นเอกสารเพื่อช่วยเป็นกรอบและแนวทางในการตีความกฎหมายล้มละลายภายในแต่ละประเทศ

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลายที่ดี (Legislative Guide and Recommendations)

สำหรับแนวปฏิบัติเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย UNCITRAL ได้จัดทำเอกสารสำคัญอีกสามฉบับซึ่งมีความสำคัญสำหรับการบัญญัติกฎหมายล้มละลายในปัจจุบัน เอกสารดังกล่าวปรากฏภายใต้ UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อวางเป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในเรื่องการตรวจบัญชีแห่งกฎหมายล้มละลายภายในแต่ละประเทศ โดยเอกสารดังกล่าวแบ่งเนื้อหาและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เอกสารฉบับที่ 1 UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two (2004)¹⁰ เป็นเอกสารที่มีความยาวถึง 400 หน้า ประกอบด้วยเนื้อหาหลักสองส่วนสำคัญ ได้แก่ ส่วนที่ 1 การกำหนดวัตถุประสงค์ของระบบกฎหมายล้มละลาย การวางโครงสร้างระบบกฎหมายล้มละลายที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร และส่วนที่ 2 กล่าวถึง เรื่องกระบวนการ และขั้นตอนของการเข้าสู่คดีล้มละลายวางหลักเกณฑ์

ในการพิจารณาเรื่องการล้มละลาย และการคุ้มครองเจ้าหนี้และลูกหนี้ ฯลฯ

เอกสารฉบับที่ 2 UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Part Three: Treatment of Enterprise Groups in Insolvency (2012)¹¹ ซึ่งกล่าวถึงการออกแบบกฎหมายล้มละลายของกลุ่มวิสาหกิจ โดยเป็นเอกสารที่อธิบายและให้ข้อเสนอแนะแนวทาง (Guidance) สำหรับรัฐสมาชิกในการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการจัดการเกี่ยวกับการล้มละลายของกลุ่มวิสาหกิจ และการจัดการเกี่ยวกับเรื่องการล้มละลายภายในประเทศและต่างประเทศ (ข้ามแดน) (Cross-Border)

เอกสารฉบับที่ 3 UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Part Four : Directors' Obligations in the Period Approaching Insolvency (2013)¹² ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกแบบระบบกฎหมายล้มละลายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของกรรมการบริษัทในภาวะเข้าสู่การล้มละลาย

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลายที่ดีภายใต้ UNCITRAL Legislative Guide and Recommendations ทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้นเป็นการวางกรอบหลักการและโครงร่างระบบกฎหมายล้มละลายหลายประเทศทั่วโลกใช้เป็นแนวทางในการออกแบบกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวมากบ้างน้อยบ้างตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม

¹⁰ See UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Parts One and Two (2004), text available for download at <[http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook .pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf)>.

¹¹ See UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Part Three : Treatment of Enterprise Groups in Insolvency (2012), text available for download at <<http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/Leg-Guide-Insol-Part3-ebook-E.pdf>>.

¹² See UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, Part Four : Directors' Obligations in the Period Approaching Insolvency (2013), text available for download at <<http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/Leg-Guide-Insol-Part4-ebook-E.pdf>>.

ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบกฎหมายล้มละลายของไทยมีความสอดคล้องหรือได้หยิบยืมหลักการจากแนวปฏิบัติภายใต้ UNCITRAL ในเรื่องนี้มาน้อยเพียงใดยังเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป ซึ่งประเด็นนี้อยู่นอกเหนือขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้ กล่าวได้ว่าประเด็นการพัฒนาและยกระดับกฎหมายล้มละลายในทิศทางภายใต้แนวปฏิบัติของ UNCITRAL เป็นอีกประเด็นที่กรมบังคับคดีสมควรมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพิ่มเติมต่อไป

จะเห็นได้ว่าทั้ง Model Law และ Legislative Guide on Insolvency Law ภายใต้ UNCITRAL มิได้กล่าวถึงเรื่องของกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้แต่อย่างใด เอกสารของ UNCITRAL เป็นการให้หลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practice) ว่าระบบล้มละลายที่มีประสิทธิภาพ ควรจะประกอบด้วยเนื้อหาและสาระสำคัญอย่างไร

กล่าวโดยสรุป จากการพิจารณาเรื่องระบบล้มละลายของธนาคารโลกและคณะกรรมการ UNCITRAL พบว่ามิได้กล่าวถึงเรื่องกระบวนการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้แต่อย่างใด สำหรับธนาคารโลกกำหนดเฉพาะเรื่องตัวชี้วัดว่าการแก้ไขปัญหาล้มละลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการวัดระดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจ และสำหรับ UNCITRAL วางหลักการและกรอบปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ว่าระบบกฎหมายล้มละลายที่มีประสิทธิภาพควรมีลักษณะอย่างไร การศึกษาวิจัยเพื่อยกระดับกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย

ของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของรายงานวิจัยฉบับนี้ จำเป็นต้องศึกษาแนวปฏิบัติสากลอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายซึ่งพิจารณาและปรากฏจากกรณีศึกษาที่ได้จากต่างประเทศ

แนวปฏิบัติสากลอื่น ๆ (Best Practices)

จากการพิจารณาเรื่องระบบกฎหมายล้มละลายของธนาคารโลกและคณะกรรมการ UNCITRAL พบว่า มิได้กล่าวถึงเรื่องกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้แต่อย่างใด สำหรับธนาคารโลกกำหนดเฉพาะเรื่องตัวชี้วัดว่าการแก้ไขปัญหาล้มละลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการวัดระดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจ และสำหรับ UNCITRAL วางหลักการและกรอบปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ว่าระบบกฎหมายล้มละลายที่มีประสิทธิภาพควรมีลักษณะอย่างไร การศึกษาวิจัยเพื่อยกระดับกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของรายงานวิจัยฉบับนี้ จำเป็นต้องศึกษาแนวปฏิบัติสากลอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย ซึ่งปรากฏตัวอย่างในหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่นและมาเลเซีย เป็นต้น โดยประเทศดังกล่าวมีระบบปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการรวบรวม สืบค้น ตรวจสอบและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย ซึ่งเป็นผลมาจากการมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดีในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการบังคับคดีล้มละลาย และการเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับการเงินและการทำธุรกรรมทั้งประเทศ¹³

¹³ กรณีนี้ได้จัดทำเป็นข้อเสนอแนะไว้ในบทความวิจัยดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายให้มีประสิทธิภาพ” (2560) 35(1) วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 39-60.

กรณีศึกษาแนวทางปฏิบัติการบังคับคดีล้มละลายของต่างประเทศ

การศึกษาวิเคราะห์แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายของต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (2) ระบบกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ และ (3) กลุ่มประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ (กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย) ในการวิเคราะห์แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายดังกล่าวจะใช้หลักเกณฑ์ตัวชี้วัดของธนาคารโลกภายใต้โครงการ Doing Business เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (US Approach)

ระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาคือเป็นระบบต้นแบบของกฎหมายล้มละลายของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ในส่วนนี้จะกล่าวถึงภาพรวมของระบบกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกา กระบวนการภายในการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา และการแก้ไขปัญหาล้มละลาย ที่ถูกจัดอันดับโดยธนาคารโลก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ภาพรวมระบบกฎหมายล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา มีประวัติและความเป็นมาที่ยาวนาน¹⁴ โดย

ประเด็นเกี่ยวกับการล้มละลายปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (United States Constitution)¹⁵ (Article 1, Section 8, Clause 4) ซึ่งกำหนดให้สภาคองเกรส มีอำนาจในการตรากฎหมายเอกภาพ (Uniform Laws) ที่เกี่ยวกับการล้มละลายและใช้บังคับในบรรดามลรัฐต่างๆ ทั่วสหรัฐอเมริกา โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1801 สภาคองเกรสได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวหลายครั้ง โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1978 มีการตรากฎหมายล้มละลายภายใต้ Bankruptcy Reform Act of 1987 ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดย Title 11 of the United States Code หรือ “Bankruptcy Code” กฎหมายฉบับดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง

กระบวนการล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้าสู่ศาลล้มละลายสหรัฐอเมริกา (United States Bankruptcy Court) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้ District Court อย่างไรก็ดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในคดีล้มละลายจะใช้กฎหมายระดับมลรัฐ (Federal Law) ในกระบวนการพิจารณา กฎหมายภายในมลรัฐจะบังคับใช้เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินเท่านั้นซึ่งมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ

ระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาที่ปรากฏใน the United States Code, Title 11 – Bankruptcy ประกอบด้วยเนื้อหาและสาระสำคัญ 9 Chapters¹⁶ โดยมีสาระสำคัญสรุปประเด็นได้ดังนี้

¹⁴ ปวริศร เลิศธรรมเทวี และปาน จินดาพล, “หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย” (2560) 73(1) บทบัณฑิตย, 131-154.

¹⁵ See Constitution of the United States of America, Article 1, Section 8, Clause 4, which authorizes Congress to enact “uniform laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States.” [emphasis in original].

¹⁶ See the United States Code, Title 11 – Bankruptcy ประกอบด้วย 9 Chapters ได้แก่ Chapters 1, 3, 5, 7, 9, 11, 12, 13 and 15.

Chapter 1 : General Provisions เป็นบทบัญญัติทั่วไป อาทิ บทนิยามคำศัพท์ หรือเขตอำนาจศาล เป็นต้น (Sections 101-111)

Chapter 3 : Case Administration เกี่ยวกับการดำเนินคดีล้มละลาย (Sections 301-366)

Chapter 5 : Creditors, The Debtor, and The Estate ซึ่งกล่าวถึงเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และทรัพย์สิน (Sections 501-562)

Chapter 7 : Liquidation เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้ (Sections 701-784)

Chapter 9, 11, 12 และ 13 ซึ่งกล่าวถึงการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ในลักษณะต่าง ๆ (Chapter 9, Sections 1101-1174; Chapter 11, Sections 1101-1174; Chapter 12, Sections 1201-1231; และ Chapter 13, Sections 1301-1330)

Chapter 15 : Ancillary and Other Cross-Border Cases ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นการล้มละลายข้ามชาติ (Sections 1501-1532)

แนวปฏิบัติด้านการบังคับคดีล้มละลายในสหรัฐอเมริกา

กระบวนการในการดำเนินคดีล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกามีความซับซ้อนสูง กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประกอบด้วย 50 มลรัฐ ในแต่ละมลรัฐมีโครงสร้าง ระบบศาล และกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกัน ซึ่งโดยปกติข้อพิพาทยุติในศาลของแต่ละมลรัฐ อาทิ State Court หรือ County Court ที่มีเขตอำนาจในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ศาลในระดับที่สูงกว่า อาทิ Federal District Courts มีอำนาจกลับคำตัดสินของศาลล่างได้

เจ้าหนี้ที่ประสงค์จะดำเนินคดีล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ โดยระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ใช้เวลาประมาณ 9 เดือน ถึง 1 ปี ในทางปฏิบัติ หน่วยงานฝ่ายลูกหนี้จะขอขยายเวลาในการเข้าสู่การดำเนินคดีล้มละลายออกไปก่อน ประมาณ 6 เดือน ถึง 1 ปี เพื่อการเจรจาต่อรอง และนำไปสู่การยุติข้อพิพาท (Settlement Negotiation)¹⁷ หรือที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “การประนีประนอมยอมความ”

กระบวนการทางกฎหมายจะเริ่มต้นเมื่อการเจรจาไม่สำเร็จ หรือกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ เจ้าหนี้จะยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี โดยลูกหนี้สามารถยื่นคำคัดค้าน ปฏิเสธ หรือข้อโต้แย้งต่าง ๆ ได้ภายใน 30 วัน ระยะเวลาที่ให้ลูกหนี้ยื่นคำให้การอาจแตกต่างกันในแต่ละศาลของแต่ละมลรัฐ แต่ส่วนใหญ่กำหนดไว้ที่ภายใน 30 วันข้างต้น¹⁸

ภายใต้ระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา คู่ความในคดีล้มละลายจะต้องแสดงข้อโต้แย้งพร้อมเหตุผลและพยานหลักฐาน เพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนโดยศาลในสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาพิพากษาตามหลักฐานที่ข้อกล่าวอ้างที่คู่ความนำเสนอในคดี คำตัดสินคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปรากฏในหลายลักษณะ ตั้งแต่การกำหนดให้จ่ายค่าความเสียหาย (Damages) การคุ้มครองชั่วคราว (Injunctions) หรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด (Specific Performances) เป็นที่น่าสังเกต

¹⁷ ดูรายละเอียดภาพรวมข้อมูลได้ใน United States Department of Justice, U.S. Trustee Program, available at <<https://www.justice.gov/ust>>.

¹⁸ See the United States Code, Title 11 – Bankruptcy.

ว่าการปรับใช้ “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ” (Punitive Damages) ซึ่งเป็นแนวทางที่ศาลในสหรัฐอเมริกาปรับใช้ในคดีอื่น ๆ ไม่เป็นที่นิยมในคดีล้มละลาย

สำหรับแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายในสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ United States Department of Justice โดยมี U.S. Trustee Program เป็นหน่วยงานหนึ่งของ Department of Justice ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดการและการดำเนินคดีล้มละลาย¹⁹ โดยมีสำนักงาน (U.S. Trustee Offices) 21 แห่งทั่วประเทศ และมีสำนักงานใหญ่ (Executive Office for U.S. Trustees) ใน Washington D.C.²⁰

Department of Justice ของสหรัฐอเมริกา มีฐานข้อมูลซึ่งเรียกว่า “Debt Collection Enforcement System”²¹ เป็นฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับสินเชื่อและข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของบุคคลบรรจุไว้ในฐานข้อมูลดังกล่าว โดยเจ้าพนักงานสามารถใช้ฐานข้อมูลกลางในการสืบค้น ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้ นอกเหนือจากเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง เอกชน หรือบุคคลทั่วไปสามารถขอใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวที่ Department of Justice ได้จัดทำไว้ได้²²

สำหรับการสืบค้นและตรวจสอบทรัพย์สินของลูกหนี้เจ้าพนักงานสามารถตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินได้ในฐานข้อมูลกลางที่จัดทำไว้โดย Department of Justice ซึ่งมีการรวบรวมข้อมูล

ด้านสินเชื่อของบุคคลไว้ในฐานข้อมูลกลาง ฐานข้อมูลดังกล่าวเรียกว่า “Debt Collection Enforcement System” ซึ่งเจ้าพนักงานสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินลูกหนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาถูกจัดทำไว้เป็นระบบ มีความสะดวกและการเข้าถึงเป็นไปได้โดยง่ายกว่าของประเทศไทย²³ ลักษณะเด่นของกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายในสหรัฐอเมริกา อาจมีสาเหตุและปัจจัยสำคัญ 2 ประการ

ประการแรก ระบบการควบคุมเครดิต (Credit Control) ซึ่งเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นเลิศ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน ข้อมูลด้านสินเชื่อและข้อมูลอื่น ๆ ที่มีการเก็บข้อมูลไว้ในฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน อาทิ ข้อมูลด้านสินเชื่อของบุคคลทั่วไป ที่สถาบันการเงินเก็บข้อมูลไว้จะนำไปจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูล “Debt Collection Enforcement System” ของ Department of Justice ข้างต้น หรือข้อมูลการถือครองที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์จะมีการเชื่อมโยงไปจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลของ Department of Justice เช่นเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เป็นฐานในการตรวจสอบข้อมูลด้านทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย

¹⁹ 28 U.S.C. §586 and 11 U.S.C. §101.

²⁰ ดูข้อมูลใน <<https://www.justice.gov/ust/us-trustee-regions-and-offices>>.

²¹ ดูข้อมูลใน <<https://www.justice.gov/usao/resources/making-foia-request/major-information-systems/debt-collection-enforcement-system>>.

²² The Freedom of Information Act of the United States of America (1966).

²³ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “ปัญหากระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินบุคคลล้มละลายของไทย” (2559) 34(2) วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 145-166.

ประการที่สอง หน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวมและจัดการทรัพย์สินลูกหนี้ (Collection Agencies) ซึ่งนอกเหนือจาก U.S. Trustee Program, Department of Justice จะมีหน่วยงานเอกชนหลายหน่วยงานที่ให้บริการด้านการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ อาทิ STA International, Capital Collection LLP, Diversified Collection Services, Inc., IC System, Nationwide Credit & Collection, Alliance One, Pinnacle Financial Group, Debt Recovery Solutions, หรือ Global Credit & Collection Corp เป็นต้น²⁴

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการของหน่วยงานเอกชนดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะ Fair Debt Collection Practices Act และมี Federal Trade Commission เป็นหน่วยงานที่ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานเอกชนที่ให้บริการดังกล่าว กล่าวได้ว่า แนวปฏิบัติด้านการบังคับคดีล้มละลาย โดยเฉพาะการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาคเอกชนมีความหลากหลายและแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขอบเขตการให้บริการและความสามารถขององค์กร โดยมีแนวปฏิบัติในการสืบค้นข้อมูลทรัพย์สินที่เป็นความลับในทางการค้า

ตารางที่ 3 ภาพรวมการแก้ไขปัญหาล้มละลายของสหรัฐอเมริกา

ตัวชี้วัด	ผลประเมิน
อัตราการใช้ทรัพย์สินในอัตราเซนต์ (ดอลลาร์)	ร้อยละ 78.6
• ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการล้มละลาย	1.5 ปี
• ค่าใช้จ่าย (ร้อยละ) (% of Estate)	10.0
ตัวชี้วัด	คะแนน
ประสิทธิภาพของระบบกฎหมายล้มละลาย (คะแนน 0-16 คะแนน)	คะแนนรวม 15.0
• กระบวนการเข้าสู่คดีล้มละลาย	3.0 คะแนน
• การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้	6.0 คะแนน
• การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้	3.0 คะแนน
• การเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในกระบวนการล้มละลาย	3.0 คะแนน

ที่มา : ธนาคารโลก (2016)

²⁴ ดูรายชื่อบริษัทได้ที่ <https://www.consumeraffairs.com/debt/debt_collection.htm>. นอกเหนือจากบริษัทที่ทำหน้าที่รวบรวมทรัพย์สินหรือติดตามหนี้สินของบุคคล บริษัทด้านกฎหมายที่ให้บริการเกี่ยวกับคดีล้มละลายในสหรัฐอเมริกามีมากมายหลากหลายบริษัท อาทิ Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, Alston & Bird LLP, Latham & Watkins LLP, Kirkland & Ellis LLP เป็นต้น ดูรายชื่อได้ที่ <<http://www.chambersandpartners.com/12788/513/editorial/5/1>>

การแก้ไขปัญหาล้มละลายในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนอยู่ในอัตราที่สูง โดยจัดเป็นอันดับที่ 5 ของโลกในเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายตามการจัดอันดับของธนาคารโลก ซึ่งมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนเป็นร้อยละ 78.6²⁵ (ข้อมูล ปี ค.ศ. 2016) มีกระบวนการและขั้นตอนล้มละลายตามกฎหมายที่สั้น คิดเป็น 1.5 ปี โดยเฉลี่ยของระยะเวลาที่ใช้ในคดีล้มละลาย และเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการดำเนินคดีล้มละลายของไทยพบว่าระยะเวลา 1.5 ปีที่ใช้ในกระบวนการล้มละลายของสหรัฐอเมริกาเป็นระยะเวลาเท่ากัน อย่างไรก็ตาม อัตราของการได้รับชำระหนี้คืนของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า (ร้อยละ 67.7)

ในเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งธนาคารโลกได้พิจารณาจากมลรัฐนิวยอร์กซึ่งเป็นรัฐที่มีอัตราการล้มละลายที่สูง มีสถิติต่าง ๆ ของการแก้ไขปัญหาล้มละลายที่ดี และมากที่สุดดังข้อมูลสถิติในตารางที่ 4 ข้างต้น

จะเห็นได้ว่า อัตราการได้รับชำระหนี้คืนของระบบล้มละลายในสหรัฐอเมริกามีอัตราที่สูง แสดงให้เห็นถึงมาตรการและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพของการบังคับคดีล้มละลายของสหรัฐอเมริกา ฉะนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ กระบวนการในการเข้าถึงทรัพย์สินของลูกหนี้ในสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการและลักษณะอย่างไร

สรุปกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายในสหรัฐอเมริกา

กล่าวได้ว่า การพิจารณากระบวนการในการสืบค้นและติดตามทรัพย์สินของบุคคลในสหรัฐอเมริกาคงต้องพิจารณาในมุมที่กว้างนอกเหนือจากเรื่องระบบล้มละลาย เนื่องจากการรวบรวมทรัพย์สินของบุคคลจะมีประสิทธิภาพอาศัยระบบฐานข้อมูลที่ดี และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย การรวบรวมและสืบค้นทรัพย์สินของบุคคลในสหรัฐอเมริกาก็ทำได้ง่ายกว่าหลาย ๆ ประเทศ เนื่องจากอเมริกามีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคล อาทิ ข้อมูลการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือแม้แต่ข้อมูลการอุปโภคและบริโภคส่วนบุคคลมีการเชื่อมโยงข้อมูลในฐานข้อมูลเดียวกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากอเมริกามีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพโดยใช้ตัวเลขประกันสังคม (Social Security Number) เป็นหลักในการทำธุรกรรมต่าง ๆ การอุปโภคและบริโภคส่วนใหญ่กระทำผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ง่ายต่อการตรวจค้นประวัติทางการเงิน ฯลฯ สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการบังคับคดีล้มละลายของสหรัฐอเมริกาคือ Department of Justice ข้างต้น ซึ่งมีหน่วยติดตามทรัพย์สินบุคคลและกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนยิ่งกว่านั้น กรณีการติดตามและทวงหนี้สิน Department of Justice ส่วนใหญ่จะส่งเรื่อง

²⁵ ข้อมูลปี ค.ศ. 2016, for data and information concerning resolving insolvency in the United States, available at <<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/united-states/#resolving-insolvency>>.

ให้หน่วยงานเอกชนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทน และกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้เป็นภาระของลูกหนี้ส่งผลให้อัตราการได้รับชำระหนี้คืนในสหรัฐอเมริกา มีอัตราที่สูงและมีประสิทธิภาพมาก

เมื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีล้มละลายในสหรัฐอเมริกาซึ่งกรณีนี้คือ Department of Justice จะขอให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินและนำทรัพย์สินดังกล่าวที่รวบรวมมา

เพื่อแปลงเป็นเงินเพื่อชำระคืนให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ตามลำดับ การแปลงทรัพย์สินของลูกหนี้ในสหรัฐอเมริกากระทำได้หลายวิธีซึ่งวิธีที่ใช้ในปัจจุบัน คือ การขายทอดตลาด²⁶ เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ และวิธีการแปลงทรัพย์สิน ตามลักษณะแห่งทรัพย์สิน โดยใช้วิธีการที่ใช้มากที่สุด คือ การประเมินมูลค่าทรัพย์สินให้เป็นทรัพย์สินทางปัญญาอันจะได้กล่าวต่อไป²⁷

สรุปองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลของสหรัฐอเมริกา

- ฐานข้อมูล “Debt Collection Enforcement System” ของ US Department of Justice
- ระบบฐานข้อมูล (Database) ที่รวมข้อมูลการทำธุรกรรมของบุคคลขององค์กรภาคเอกชน
- การเชื่อมโยงข้อมูลกับเลขประจำตัวประกันสังคม (Social Security Number)
- กฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจและสืบค้นทรัพย์สินของบุคคล
- หน่วยงานเอกชน ที่รับผิดชอบเรื่องการสืบค้นเป็นการเฉพาะ
- การมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนเป็นผู้ติดตามและทวงหนี้สิน
- การจัดการทรัพย์สินโดยการขายทอดตลาด และการแปลงให้เป็นทรัพย์สินทางปัญญา

ระบบกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ (UK Approach)

อังกฤษเป็นอีกประเทศที่มีกฎหมายล้มละลายที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะให้ความสำคัญกับภาพรวม

ของระบบกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย และการแก้ไขปัญหาล้มละลายที่จัดอันดับโดยธนาคารโลกรวมตลอดทั้งสรุปภาพรวมกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายในประเทศอังกฤษ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

²⁶ Karin S. Thorburn, *Bankruptcy Auctions: Costs, debt recovery, and firm survival* (PhD Thesis, Stockholm School of Economics, April 1997); Douglas G. Baird, ‘Revisiting Auctions in Chapter II’ (The University of Chicago, Law & Economic Working Paper No. 7).

²⁷ ดู จุฑามาศ ดินวาทะเนาว์, วรณวิภา พัวศิริ และ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, ‘แนวทางการประเมินมูลค่าลิขสิทธิ์ในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ’ (2559) 72(3) บทบัณฑิตย, 177.

ภาพรวมระบบกฎหมายล้มละลาย ในภาษาอังกฤษ

วิวัฒนาการของระบบกฎหมายล้มละลายในประเทศอังกฤษ ได้กล่าวไว้โดยสังเขปแล้วในบทความเรื่อง “หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย”²⁸ ซึ่งสรุปสาระได้ว่า ระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ มีวิวัฒนาการมาจากระบบการติดตามและทวงหนี้สินที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบันโดยอังกฤษในปัจจุบันมีกฎหมาย Insolvency Act of 1986²⁹ ที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลาย ซึ่งการล้มละลายจะใช้บังคับเฉพาะกรณีบุคคลธรรมดาเท่านั้น (Individual) แต่ไม่ครอบคลุมถึงกรณีการล้มละลายของห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่น ๆ³⁰

ในประเทศอังกฤษ การเป็นผู้ล้มละลายจะต้องผ่านกระบวนการทางศาลเท่านั้น ลักษณะการดำเนินคดีเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับของสหรัฐอเมริกาข้างต้น กล่าวคือ คู่ความในคดีจะต้องนำพยานหลักฐาน และข้อกล่าวอ้างมาพิสูจน์ในศาล โดยศาลจะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ตลอดจนเหตุผลของบรรดาคู่ความในการพิจารณาตัดสินคดี กรณีนี้อาจเป็นเพราะระบบกฎหมาย ของอังกฤษ (Common Law) เป็นระบบกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมาย

สหรัฐอเมริกา จึงเกิดการยืมหลักการของกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานของระบบศาลไปปรับใช้

สำหรับกระบวนการที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีล้มละลาย³¹ ก่อนที่เจ้าหนี้จะสามารถดำเนินการฟ้องล้มละลายได้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้จะต้องแจ้งเตือนให้ลูกหนี้ชำระหนี้สินคืนแก่เจ้าหนี้ก่อน กรณีนี้กฎหมายของอังกฤษเรียกว่า “Statutory Demand”³² เมื่อลูกหนี้ได้รับการแจ้งเตือนให้ชำระหนี้ดังกล่าวแล้ว กฎหมายให้เวลาภายใน 21 วัน ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- ชำระหนี้สินดังกล่าวคืนให้แก่เจ้าหนี้ หรือ
- บรรลุข้อตกลงในการชำระหนี้คืนกับเจ้าหนี้

หากลูกหนี้มีข้อโต้แย้งเป็นอย่างอื่น อาทิ มูลหนี้ที่เจ้าหนี้กล่าวอ้างไม่เป็นความจริง หรือเกินกว่ามูลหนี้ที่ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบ เป็นต้น อาจร้องขอต่อศาลเพื่อพิจารณาได้ และเมื่อพ้นกำหนด 21 วัน ดังกล่าวข้างต้น หากลูกหนี้ยังเพิกเฉยไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือร้องขอต่อศาลให้พิจารณาเป็นอย่างอื่น กรณีนี้จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายในศาลต่อไป³³

แนวปฏิบัติด้านการบังคับคดีล้มละลาย ในภาษาอังกฤษ

สำหรับแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย

²⁸ ปวีศร เลิศธรรมเทวี และปาน จินดาพล, “หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย” (2560) 73(1) บทบัณฑิตย, 131-154.

²⁹ The Insolvency Act of 1986 (United Kingdom).

³⁰ สำหรับกรณีการล้มละลายของนิติบุคคลอยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับ อาทิ the Companies (Winding Up) Act of 1890 (United Kingdom).

³¹ ดูกระบวนการในการเข้าสู่คดีล้มละลายของประเทศไทย <<https://www.gov.uk/statutory-demands/overview>>.

³² ในการยื่น Statutory Demand เจ้าหนี้จะต้องส่ง Statutory Demand Form ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับมูลหนี้ที่กำหนดให้ลูกหนี้ชำระ ตัวอย่างแบบฟอร์มดังกล่าวได้ที่ <<https://www.gov.uk/statutory-demands/forms-to-issue-a-statutory-demand>>.

³³ รายละเอียดและขั้นตอนในการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายของประเทศไทยขออธิบายไว้อย่างชัดเจนโดยรัฐบาลของอังกฤษดูข้อมูลที่ <<https://www.gov.uk/statutory-demands/overview>>.

ในประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ Insolvency Service ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของ Department of Business Innovation and Skills

Insolvency Service มีหน่วยงานและสาขา 21 แห่งทั่วประเทศ มีอำนาจและหน้าที่ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย รวมถึงมีอำนาจในการสืบค้น และตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย รวมทั้งสอบสวนข้อมูลทรัพย์สินของนิติบุคคล

โดยปกติการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายในประเทศอังกฤษจะดำเนินการโดยบริษัทเอกชน แต่กรณีที่ไม่มีหน่วยงานเอกชนทำหน้าที่ดังกล่าว Insolvency Service จะทำหน้าที่รวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย โดยคิดค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติหน้าที่ของ Insolvency Service จะมีเจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายซึ่งเรียกว่า “Official Receiver” หรือ OR³⁴ ลักษณะเดียวกันกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของกรมบังคับคดีของประเทศไทย

จากการสำรวจข้อมูลพบว่ากระบวนการในการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของประเทศอังกฤษสามารถดำเนินการได้ใน 2 แนวทาง กล่าวคือ

ประการแรก การให้หน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้รวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย ตลอดจนถึงติดต่อสื่อสารและดำเนินกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย

กับลูกหนี้ แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ใช้โดยทั่วไปโดยหน่วยงานที่ให้บริการลักษณะนี้ในอังกฤษมีอยู่หลากหลายหน่วยงาน อาทิ ACS (Advanced Collection Systems), Debt Collect, Debt Collection Services UK Ltd เป็นต้น แต่ละหน่วยงานจะมีระบบฐานข้อมูลที่ใช้ในการสืบค้นและอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้

ประการที่สอง การให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือ OR เป็นผู้ดำเนินการ ในกรณีนี้จะมีค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ ซึ่งการคิดค่าธรรมเนียมจะมีความแตกต่างกันในแต่ละคดี³⁵ โดยเจ้าพนักงาน OR ดังกล่าวจะมีระบบฐานข้อมูลกลางของ Insolvency Service เป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้นในการค้นหา สืบค้นและตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีระบบฐานข้อมูลเป็นช่องทางพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลเบื้องต้น และอำนวยความสะดวกในการสืบค้นข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายเดียวกับระบบการสืบค้นของสหรัฐอเมริกา

การแก้ไขปัญหาล้มละลายประเทศอังกฤษ

อังกฤษมีระบบล้มละลายที่มีประสิทธิภาพไม่แตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาจึงถูกจัดอันดับที่ 13 ในเรื่องการแก้ไขปัญหาล้มละลาย (ข้อมูล ณ ปี ค.ศ.2016) สรุปภาพรวมของการแก้ไขปัญหาการล้มละลายในประเทศอังกฤษได้ดังตารางที่ 4

เมื่อเปรียบเทียบอัตราการได้รับชำระหนี้สินของประเทศอังกฤษ พบว่ามีอัตราที่สูงกว่า

³⁴ Bankruptcy Act of 1883 (46 & 47 Vict c 52) (United Kingdom).

³⁵ ดู <<https://www.gov.uk/statutory-demands/contact-the-insolvency-service>>.

ของประเทศสหรัฐอเมริกา รายละเอียด
ดังตารางที่ 5 โดยลักษณะเด่นของระบบกฎหมาย
ล้มละลายของประเทศอังกฤษ คือ มีกระบวนการ

ที่รวดเร็วกว่าของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ใช้ระยะ
เวลาในการดำเนินคดีล้มละลายเพียง 1 ปี เจ้าหน้าที่
ก็สามารถได้รับชำระหนี้คืน

ตารางที่ 4 ภาพรวมการแก้ไขปัญหาล้มละลายของอังกฤษ

ตัวชี้วัด	อัตราร้อยละ
อัตราการได้รับชำระหนี้คืน ในอัตราเซนต์ (ดอลลาร์)	ร้อยละ 88.6
• ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการล้มละลาย	1 ปี
• ค่าใช้จ่าย (ร้อยละ) (% of Estate)	6.0
ตัวชี้วัด	คะแนนที่ได้รับ
ประสิทธิภาพของระบบล้มละลาย (คะแนน 0-16 คะแนน)	คะแนนรวม 11.0
• กระบวนการเข้าสู่คดีล้มละลาย	3.0 คะแนน
• การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้	5.0 คะแนน
• การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้	1.0 คะแนน
• การเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วมในกระบวนการล้มละลาย	2.0 คะแนน

ที่มา : ธนาคารโลก (2016)

สรุปกระบวนการรวบรวมและจัดการ ทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายในประเทศอังกฤษ

จากแนวปฏิบัติด้านการบังคับคดี
ล้มละลายและกระบวนการในการรวบรวมและ
จัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายในประเทศ
อังกฤษ จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดการทรัพย์สิน
ของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษมีลักษณะเด่น
และคล้ายคลึงกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา
หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก อังกฤษเป็นประเทศที่มี
ระบบฐานข้อมูลที่ดีที่สุดในประเทศหนึ่ง โดยฐานข้อมูล
ดังกล่าวอาจแบ่งเป็นสองประเภท-ระบบฐานข้อมูล
ประเภทแรก คือ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน
ของบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งมีการเชื่อมโยง
อย่างเป็นระบบเรียกว่า “Single Window” ฉะนั้น
ข้อมูลต่าง ๆ ของบุคคลก็ดี หรือข้อมูลบริษัท
จะปรากฏอยู่ภายใต้ฐานข้อมูลเดียวกัน และ

หน่วยงานต่าง ๆ สามารถร้องขอเพื่อเข้าถึงข้อมูล
ดังกล่าวได้ การจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวในอังกฤษ
ใช้วิธีการเดียวกับสหรัฐอเมริกา คือการเชื่อมโยง
จากเลขประจำตัวประกันสังคมโดยรัฐบาล
กำหนดให้การทำธุรกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ อาทิ
ธุรกรรมทางการเงินจะต้องใช้เลขประจำตัว
ประกันสังคม สำหรับประเภทที่สอง เป็นระบบ
ติดตามและตรวจสอบการทำธุรกรรมของบุคคล
ซึ่งรัฐบาลจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะหลายหน่วยงาน
ทำหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริโภค
หากมีพฤติกรรมที่ผิดปกติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
อาจตรวจสอบได้ ตัวอย่างเช่น การโอนเงิน
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกตรวจสอบ
โดยอัตโนมัติจากหน่วยงานรัฐของอังกฤษ
และหากมีความผิดปกติบุคคลดังกล่าวอาจถูก
ดำเนินคดีได้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศ
อังกฤษให้อำนาจไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าไป

ตรวจสอบและสืบค้นข้อมูลส่วนบุคคล การบังคับคดีล้มละลายก็เช่นเดียวกันมีหน่วยงานเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะมีเงินรางวัลและค่าตอบแทนการจัดการทรัพย์สินจากบรรดาเจ้าหนี้

ประการที่สอง ครึ่งหนึ่งรัฐบาลอังกฤษเคยทำการปฏิรูป ระบบการทำธุรกรรมต่างๆ ของประเทศ จากเดิมที่ใช้ระบบเงินสดเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบบัตรเครดิต “PIN” เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมฐานข้อมูล และความปลอดภัยของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ส่งผลให้ระบบฐานข้อมูลของบุคคลมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า การตรวจสอบและสืบค้นทรัพย์สินในคดีล้มละลายของประเทศ

อังกฤษมีประสิทธิภาพเพราะผลพลอยได้จากการปฏิรูประบบดังกล่าว

สำหรับประเด็นเรื่องการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ อังกฤษมีความแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน โดยวิธีการที่นิยมใช้มากที่สุด ในอังกฤษ คือ การขายทอดตลาด สำหรับอังกฤษไม่นิยมใช้วิธีการแปลงทรัพย์สินของลูกหนี้โดยวิธีการอื่นๆ เนื่องจากมองว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการแก้ไขปัญหาล้มละลาย คือ การชำระหนี้คืนให้แก่เจ้าหนี้ ฉะนั้น ความพอใจที่สุดของเจ้าหนี้ คือ การได้รับชำระหนี้คืน การขายทอดตลาดเพื่อนำทรัพย์สินไปแปลงเป็นตัวเงินและนำมาชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้จึงถูกมองว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด ในอังกฤษ

สรุปองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลของประเทศอังกฤษ

- ระบบฐานข้อมูล (Database) ที่รวมข้อมูลการทำธุรกรรมของบุคคล
- การเชื่อมโยงข้อมูลกับเลขประจำตัวประกันสังคม (Social Security Number)
- กฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบและสืบค้นทรัพย์สินของบุคคล
- หน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบเรื่องการสืบค้น
- การมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนเป็นผู้ติดตามและทวงหนี้สิน
- การจัดการทรัพย์สินโดยการขายทอดตลาดเท่านั้น

ระบบกฎหมายล้มละลายและการบังคับคดีล้มละลายอื่น ๆ (กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย)

นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ รายงานวิจัยฉบับนี้ยังพิจารณาไกลและระบบการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย การวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะให้ความสำคัญกับ

ภาพรวมของระบบกฎหมายล้มละลายของญี่ปุ่นและมาเลเซีย แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย และการแก้ไขปัญหาการล้มละลายที่จัดอันดับโดยธนาคารโลก รวมทั้งให้ข้อสรุปแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย

ภาพรวมระบบกฎหมายล้มละลาย ในประเทศญี่ปุ่น และมาเลเซีย

ระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สองประเทศข้างต้น กล่าวคือ ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีประมวลกฎหมาย (Code) อย่างของสหรัฐอเมริกาที่มี Bankruptcy Code โดยประเด็นเรื่องการล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4 ฉบับ ได้แก่ (1) กฎหมายล้มละลาย (Bankruptcy Law)³⁶ (2) กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการกรณีที่เป็นบริษัท (Corporate Reorganization Law)³⁷ (3) กฎหมายการประนอมหนี้ (Composition Law)³⁸ และ (4) ประมวลกฎหมายกพาณิซย์ (Commercial Code)³⁹ โดยกฎหมายล้มละลายตราขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายกรณีทั่วไป โดยมีสาระสำคัญแบ่งเป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลาย และการชำระหนี้ กับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ สำหรับกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการกรณีห้างหุ้นส่วนและบริษัท ถูกตราขึ้นในปี ค.ศ. 1952 โดยนำเอาหลักการของกฎหมายสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้เป็น

กฎหมายภายใน⁴⁰

สำหรับระบบกฎหมายล้มละลายของมาเลเซียอยู่ภายใต้บังคับ Bankruptcy Act of 1967⁴¹ ซึ่งนำเอาหลักการกฎหมายมาจากระบบกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษมาใช้⁴² โดย Section 3 ได้วางกรอบเกี่ยวกับการกระทำที่ถือว่าเป็นการล้มละลายไว้โดยละเอียด⁴³ พฤติการณ์โดยทั่วไปที่นำไปสู่กระบวนการล้มละลายตามกฎหมายของมาเลเซีย คือกรณีที่ถูกหนี้มีพฤติการณ์ปฏิเสธที่จะชำระหนี้⁴⁴ กระบวนการจะเข้าสู่การดำเนินคดีล้มละลายต่อไป

แนวปฏิบัติด้านการบังคับคดีล้มละลาย ในประเทศญี่ปุ่น และมาเลเซีย

สำหรับแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายในประเทศญี่ปุ่นโดยทั่วไป ศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีล้มละลาย รวมทั้งการออกคำสั่งแต่งตั้งทรัสต์ (Trustee) และการตั้งผู้มอำนาจจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ทรัสต์และผู้มอำนาจจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้จะนำทรัพย์สินที่รวบรวมมาได้ขายทอดตลาดและนำกำไรที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้คืนให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ต่อไป

³⁶ Bankruptcy Act (No. 75 of 2004) (Japan).

³⁷ Corporate Reorganization Act (No. 10 of 2006) (Japan).

³⁸ Composition Law (No. 72 of 1922) (Japan).

³⁹ Commercial Code (No. 57 of 2008) (Japan); ดูบทวิเคราะห์ใน Tatsuo Ikeda, 'Bankruptcy Law in Japan and its recent development' (1999) 10 Osaka University Law Review, 9, at 10.

⁴⁰ Tatsuo Ikeda, 'Bankruptcy Law in Japan and its recent development' (1999) 10 Osaka University Law Review, 9, at 10-11.

⁴¹ Bankruptcy Act of 1967 (Act 360) (Malaysia).

⁴² Leong Wai Hong, 'A Brief Outline on Malaysian Bankruptcy Law and Corporate Insolvency and Restructuring Procedures in Malaysia' (Paper presented at the Lex Mundi Conference, San Francisco, September 2003).

⁴³ Bankruptcy Act of 1967 (Act 360) (Malaysia), Section 3(1) – (3).

⁴⁴ Bankruptcy Act of 1967 (Act 360) (Malaysia), Section 3(1) (g), which states that "A debtor commits an act of bankruptcy in each of the following cases: [...] (g) if he gives notice to any of his creditors that he has suspended or that he is about to suspend payment of his debts". [emphasis in original].

กระบวนการในการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้ เจ้าหนี้จะต้องขอให้ศาลตั้งผู้ตรวจสอบทรัพย์สินของลูกหนี้ (*Kojin Saisei lin*) เป็นผู้ดำเนินการ ในทางปฏิบัติเจ้าหนี้ยินยอมให้หน่วยงานเอกชนที่มีวิชาชีพเกี่ยวกับการสืบค้นทรัพย์สิน หรือการทวงหนี้เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีหลายหน่วยงาน อาทิ Cedar Financial (Japan) หรือ Tokyo Commercial Collection Agency เป็นต้น⁴⁵ โดยค้นหาผ่านทางระบบฐานข้อมูลที่มีการรวบรวมข้อมูลทรัพย์สิน หรือธุรกรรมทางการเงินของบุคคลลักษณะเดียวกันกับการสืบค้นข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษดังกล่าวข้างต้น

สำหรับการบังคับคดีล้มละลายของมาเลเซียมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน ได้แก่ (1) Department of Official Assignee ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้ Prime Minister's Department โดยมีสำนักงานอยู่ 21 แห่งทั่วประเทศมาเลเซีย ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ และ (2) Department of Insolvency ซึ่งทำหน้าที่ในการดำเนินคดีล้มละลาย รวมตลอดทั้งการสืบค้นข้อมูลทรัพย์สินของลูกหนี้ การรวบรวมและตรวจสอบทรัพย์สินและการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้

สำหรับกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของมาเลเซียศาลเป็นผู้แต่งตั้งผู้มีอำนาจดำเนินการซึ่งเรียกว่า

“Official Assignee” ซึ่งส่วนใหญ่มาจาก Department of Official Assignee หรือบางกรณีอาจตกลงให้ผู้มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวมาจากหน่วยงานภาคเอกชน⁴⁶ การสืบค้นข้อมูลของ Official Assignee จะใช้ข้อมูลที่ได้จาก Department of Insolvency ซึ่งมีระบบฐานข้อมูลภายในรวบรวมไว้เบื้องต้น

สำหรับการจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายในประเทศมาเลเซีย กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร แต่จากการสำรวจข้อมูลพบว่า Official Assignee จะใช้วิธีการขายทอดตลาดเพื่อนำกำไรที่ได้มาชำระหนี้คืนให้แก่บรรดาเจ้าหนี้⁴⁷

จะเห็นได้ว่า ทั้งประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซียหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการบังคับคดีล้มละลายมีระบบฐานข้อมูลในการดำเนินงานและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลด้านทรัพย์สินของลูกหนี้แตกต่างจากของประเทศไทย⁴⁸

การแก้ไขปัญหาล้มละลายในประเทศญี่ปุ่น และมาเลเซีย

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอันดับที่ 2 รองจากประเทศฟินแลนด์เพียงประเทศเดียวในเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย โดยคิดเป็นร้อยละ 92.1 ของอัตราที่จะได้รับชำระหนี้คืน และมาเลเซียมีอัตราการได้รับชำระหนี้คืนที่สูงกว่าประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 81.3 แต่มีอันดับในเรื่องการแก้ไขปัญหาการล้มละลายในภาพรวมที่ต่ำกว่า ประเทศไทยจัดเป็นอันดับที่ 46 ของโลก

⁴⁵ Junichi Matsushita, 'Japan's Personal Insolvency Law' (2007) 42 Texas International Law Journal, 765, at 768.

⁴⁶ Bankruptcy Act of 1967 (Act 360) (Malaysia), Section 66.

⁴⁷ Leong Wai Hong, 'A Brief Outline on Malaysian Bankruptcy Law and Corporate Insolvency and Restructuring Procedures in Malaysia' (Paper presented at the Lex Mundi Conference, San Francisco, September 2003).

⁴⁸ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, "ปัญหากระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินบุคคลล้มละลายของไทย" (2559) 34(2) วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 145-166.

การคัดเลือกประเทศดังกล่าวข้างต้น มาวิเคราะห์มีเหตุผลมาจากความสัมพันธ์ และอิทธิพลที่มีต่อประเทศไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า นักลงทุนที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยส่วนใหญ่ เป็นนักลงทุนชาวญี่ปุ่น ฉะนั้น จึงเป็นเหตุผล สำคัญในการคัดเลือกประเทศญี่ปุ่นมาศึกษา

มากกว่าจะเป็นประเทศฟินแลนด์ สำหรับ ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีความสัมพันธ์ในเชิงการค้าและการลงทุน ที่สำคัญจึงเป็นอีกประเทศที่นำมาพิจารณา

สรุปภาพรวมการแก้ไขปัญหาล้มละลายของ ประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซียได้ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ภาพรวมการแก้ไขปัญหาล้มละลายของญี่ปุ่นและมาเลเซีย

ประเทศ	ญี่ปุ่น	มาเลเซีย
ตัวชี้วัด		
อัตราการได้รับชำระหนี้คืน ในอัตราเซนต์ (ดอลลาร์)	ร้อยละ 91.8	ร้อยละ 81.3
• ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการล้มละลาย	6 เดือน	1 ปี
• ค่าใช้จ่าย (ร้อยละ) (% of Estate)	4.5	10.0
ตัวชี้วัด		
คะแนนที่ได้รับ		
ประสิทธิภาพของระบบล้มละลาย (คะแนน 0-16 คะแนน)	คะแนนรวม 14.0	คะแนนรวม 6.0
• กระบวนการเข้าสู่คดีล้มละลาย	3.0 คะแนน	2.0 คะแนน
• การจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้	6.0 คะแนน	2.0 คะแนน
• การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้	3.0 คะแนน	0 คะแนน
• การเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้มีส่วนร่วม ในกระบวนการล้มละลาย	2.0 คะแนน	2.0 คะแนน

ที่มา : ธนาคารโลก (2016)

จากตารางที่ 5 ซึ่งแสดงภาพรวมของการแก้ไขปัญหาการล้มละลายในประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซียพบว่า มีระบบล้มละลายที่ดีกว่าของไทย โดยเฉพาะระยะเวลาในการดำเนินการเกี่ยวกับล้มละลายที่รวดเร็วกว่าของประเทศไทย โดยใช้ระยะเวลาเพียงครึ่งปีสำหรับญี่ปุ่นและหนึ่งปีสำหรับมาเลเซีย และในเรื่องอัตราการได้รับชำระหนี้คืนดังกล่าวข้างต้น

สำหรับเรื่องการติดตาม ตรวจสอบและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของทั้ง ญี่ปุ่นและมาเลเซียมีลักษณะไม่แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ กล่าวคือ ทั้งสองประเทศโดยเฉพาะญี่ปุ่น มีระบบฐานข้อมูลที่ดี เป็น National Single Window⁴⁹ และมีการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน การทำธุรกรรมทางการเงิน ถูกผูกติดไว้กับเลขประจำตัวประกันสังคม

⁴⁹ สำหรับมาเลเซียมีระบบฐานข้อมูลของ Department of Insolvency และสำหรับญี่ปุ่น การสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ นิยมให้หน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีระบบฐานข้อมูลและโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สามารถเข้าระบบและสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยง่าย

เช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้การสืบค้นและตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลเพื่อการบังคับคดีล้มละลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เรื่องกระบวนการและระบบการสืบค้นทรัพย์สินของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซียจึงมีลักษณะไม่แตกต่างจากสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

สำหรับประเด็นเรื่องการจัดการทรัพย์สินที่ได้จากบุคคลล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซียมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นใช้วิธีการตามแนวทางของ

สหรัฐอเมริกา⁵⁰ กล่าวคือ การขายทอดตลาดและวิธีการแปลงทรัพย์สินในลักษณะอื่น โดยเฉพาะการใช้หลักวิชาของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะประเทศญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่มีประสิทธิภาพสูงประเทศหนึ่ง และมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่สูง ทำให้ง่ายต่อการนำไปต่อยอดองค์ความรู้และผลิตนวัตกรรม แต่สำหรับประเทศมาเลเซียใช้วิธีการดั้งเดิมแบบอังกฤษ คือการขายทอดตลาดเท่านั้น⁵¹

สรุปองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซียได้ดังนี้

สรุปองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลของประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย

- ระบบฐานข้อมูล (Database) ที่รวมข้อมูลการทำธุรกรรมของบุคคล
- การเชื่อมโยงข้อมูลกับเลขประจำตัวประกันสังคม (Social Security Number)
- กฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจและสืบค้นทรัพย์สินของบุคคล
- การจัดการทรัพย์สินโดยการขายทอดตลาดเท่านั้น (สำหรับมาเลเซีย)
- การจัดการทรัพย์สินโดยการขายทอดตลาด และการแปลงให้เป็นทรัพย์สินทางปัญญา (กรณีญี่ปุ่น)

■ บทสรุป

กฎหมายล้มละลายเป็นกลไกสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความยากง่ายในการประกอบธุรกิจจัดทำโดยธนาคารโลก กฎหมายล้มละลายที่มี

ประสิทธิภาพย่อมแสดงให้เห็นถึงอัตราการได้รับชำระหนี้คืนในอัตราที่สูง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบล้มละลายของไทย⁵² กับกลุ่ม

⁵⁰ L.P. Harrison III and Eric Stenshoel, 'Protecting the Rights of IP Licensors, Licensees in Bankruptcy' (2014) 15 New York Law Journal, 1.

⁵¹ Leong Wai Hong, 'A Brief Outline on Malaysian Bankruptcy Law and Corporate Insolvency and Restructuring Procedures in Malaysia' (Paper presented at the Lex Mundi Conference, San Francisco, September 2003).

⁵² ประเด็นดังกล่าวได้มีการวิเคราะห์แล้วใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2559). ปัญหากระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินบุคคลล้มละลายของไทย. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 34(2) หน้า 145-166.

ประเทศตัวอย่างที่นำมาศึกษาจะพบว่าระบบกฎหมายล้มละลายของไทยมีประสิทธิภาพที่ด้อยกว่าของต่างประเทศที่นำมาศึกษาทั้ง 4 ประเทศข้างต้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในเรื่องกระบวนการสืบค้นและติดตามทรัพย์สินของบุคคลโดยกลุ่มประเทศตัวอย่างทุกประเทศมีระบบฐานข้อมูลที่เป็นระบบกว่าของประเทศไทย⁵³ และมีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานระหว่างกันอย่างเป็นระบบทั่วประเทศ

จากการวิเคราะห์แนวทางการสืบค้นของต่างประเทศทั้งสี่ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย พบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมต่ออัตราการได้รับชำระหนี้คือนีคือการมีระบบฐานข้อมูลที่มีความครบถ้วน มีการเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ กับเลขประจำตัวของบุคคล (เลขประกันสังคม) ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่านอกเหนือจากการปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับล้มละลายของไทยแล้ว⁵⁴ การยกระดับกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายซึ่งเป็นพันธกิจหลักของกรมบังคับคดียังต้องอาศัยการสร้างฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งสถาบันการเงิน กระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการเข้าด้วยกัน

■ บรรณานุกรม

- จุฑามาศ ดินवलพะเนา, วรณวิภา พัวศิริ และ ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2559). แนวทางการประเมินมูลค่าลิขสิทธิ์ในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ. *บทบัณฑิตย*, 72(3) หน้า 177.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2559). ปัญหากระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินบุคคลล้มละลายของไทย. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 34(2), หน้า 145-166.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2560). ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายให้มีประสิทธิภาพ. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 35(1) หน้า, 39-60.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ ปาน จินดาพล. (2560) หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายล้มละลาย. *บทบัณฑิตย*, 73(1) หน้า 131-154.
- Douglas G. Baird. Revisiting Auctions in Chapter II. The University of Chicago, Law & Economic Working Paper No. 7.
- Junichi Matsushita. (2007). Japan's Personal Insolvency Law. *Texas International Law Journal*, 42, p 765.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ ดูข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายล้มละลายของไทยใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2560). ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกระบวนการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายให้มีประสิทธิภาพ, 35(1) *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* หน้า 39-60.

Karin S. Thorburn. (1997). *Bankruptcy Auctions: Costs, debt recovery, and firm survival*. PhD Thesis, Stockholm School of Economics.

L.P. Harrison III and Eric Stenshoel. (2014). Protecting the Rights of IP Licensors, Licensees in Bankruptcy. *New York Law Journal*, 15, at 1.

Leong Wai Hong. (2003). A Brief Outline on Malaysian Bankruptcy Law and Corporate Insolvency and Restructuring Procedures in Malaysia. Paper presented at the Lex Mundi Conference, San Francisco, September 2003.



ผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ

Transgender in Prison

ลภัสกร จันทพา *

■ บทนำ

ยุคที่สังคมมีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรม¹ โลกไร้พรมแดน การไหลบ่าของ กระแสทุนนิยมระดับโลก กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี การเดินทาง การสื่อสาร การย้ายถิ่น และอำนาจความสัมพันธ์ของผู้คนข้ามพรมแดน (migration and transnationalism) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับโลก สิ่งเหล่านี้ล้วนทำให้สมาชิกในสังคมมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ รูปแบบการใช้ชีวิตที่หลากหลายมีการยอมรับในการเปลี่ยนแปลงด้านความแตกต่างของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันกลุ่มคนเหล่านี้มีการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมกัน ในสังคมและสิทธิอื่นที่ตนควรได้รับ ตลอดจนการปฏิบัติต่อกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างเท่าเทียมกัน ในอัตลักษณ์ทางเพศที่พวกเขาพึงพอใจ ซึ่งในปัจจุบันเกิดกระแสความตื่นตัว การยอมรับและการเปิดกว้างในสังคมโลก ต่อ “คนข้ามเพศ” (Transgender) หรือที่คนในสังคมทั่วไปรู้จักและเรียกกันว่า “เพศที่สาม” ซึ่งในบทความนี้นิยาม คนข้ามเพศ หมายรวมถึงผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ ผู้ที่มีอัตลักษณ์ทางเพศสภาพที่แตกต่างจากเพศ โดยกำเนิด ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะมีกลุ่มหนึ่งรู้สึกว่าการจำต้องหรือเลือกที่จะแสดงออก ในลักษณะที่ขัดแย้งกับความคาดหวังที่สังคมมีต่อบทบาททางเพศ โดยกำเนิด ไม่ว่าจะด้วยการแสดงออกถึงความแตกต่างนี้ผ่านภาษา การแต่งกาย

* นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาอาชีววิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ E-mail: laphatsakom.j@gmail.com

¹ พหุวัฒนธรรม (multiculturalism) เป็นโมทัศน์หนึ่งที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมืองดั้งเดิม และกลุ่มผู้ย้ายถิ่นในประเทศตะวันตก โมทัศน์นี้ต้องอยู่บนฐานคิดเสรีนิยมมีจุดมุ่งหมาย เพื่อสร้างความยุติธรรม ความชอบธรรม และสิทธิให้กับกลุ่มคนเหล่านั้นใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก สิทธิทางวัฒนธรรมของกลุ่ม (cultural group rights) เพื่อให้กลุ่มสามารถดำเนินชีวิตและกิจกรรมทางสังคมเศรษฐกิจ ศาสนา สันทนาการทั้งในพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ส่วนตัวตามแบบ วัฒนธรรมของกลุ่มตนได้

เครื่องประดับ เครื่องสำอาง หรือการดัดแปลงส่วนต่างๆ ของร่างกาย ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่ผ่านการผ่าตัดข้ามเพศหรือต้องการผ่าตัดข้ามเพศ (transsexual) ชายข้ามเพศ (trans men) หญิงข้ามเพศ (trans women) ผู้แต่งกายข้ามอัตลักษณ์ทางเพศ (transvestites) ผู้ที่ชอบแต่งกายข้ามเพศ (cross-dressers) ผู้ที่ระบุตัวตนไม่มีเพศภาวะใด ๆ (no-gender) ผู้มีภาวะเพศคลุมเครือ (liminal-gender) ผู้ที่มีเพศสภาวะมากกว่าหนึ่งอย่าง (multi-gender) และผู้ที่มีเพศแตกต่างจากเพศหญิงและชายโดยทั่วไป (gender queer people) รวมไปถึงผู้มีภาวะเพศกำกวม (intersex) ประกอบกับกระแสความตื่นตัว การยอมรับและเปิดกว้างต่อบุคคลเพศที่สามในสังคมโลก ประเทศไทยจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของความเท่าเทียมกันระหว่างเพศและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนของคนในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนข้ามเพศที่กระทำผิดทางอาญาและถูกคุมขังภายในเรือนจำซึ่งมีคนในสังคมจำนวนมากมองว่า ผู้ต้องขังข้ามเพศกลุ่มนี้ต้องการอยู่ร่วมกับผู้ชาย และมีความสุขเมื่อได้ใช้ชีวิตร่วมกับผู้ชายจำนวนมากภายในเรือนจำ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ถูกควักคุ้ยครีความเป็นมนุษย์ โดยที่ไม่รู้เลยว่าผู้ต้องขังข้ามเพศกลุ่มนี้ได้รับความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ ตั้งแต่ก้าวแรกที่เข้าไปภายในเรือนจำ การใช้ชีวิตในเรือนจำภายใต้สภาพคุกซ้อนคุก การเสี่ยงติดโรคร้ายจากการมีเพศสัมพันธ์ จนกระทั่งปล่อยตัวออกไปสู่สังคมภายนอก ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่าประเทศไทยควรมีการศึกษาพฤติกรรมของ

ผู้ต้องขังข้ามเพศภายในเรือนจำ การใช้ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อมทั้งจากเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังด้วยกันเอง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศ ตั้งแต่การรับตัวเข้าภายในเรือนจำ การใช้ชีวิตภายในเรือนจำ จนถึงการปล่อยตัวออกไปสู่สังคมภายนอก ศึกษา วิเคราะห์ ข้อดี ข้อเสีย ของนโยบายและแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศของต่างประเทศ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับนำมาเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายหรือบัญญัติเป็นกฎหมายสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศเมื่อถูกตัดสินให้จำคุก

สถานการณ์คนข้ามเพศในประเทศไทยมีความซับซ้อนและขัดแย้งกันอยู่มาก² แม้ว่าสังคมจะยอมรับพฤติกรรมรักเพศเดียวกันและการข้ามเพศจะเห็นได้จากจำนวนสาวประเภทสองในประเทศไทยที่พบเห็นได้มากกว่าในประเทศอื่นแต่ขณะเดียวกัน ความชิงชังและอคติที่มีต่อกลุ่มคนข้ามเพศ ยังปรากฏให้เห็นอยู่บ้างในสังคมไทย ทั้งการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนข้ามเพศนั้นเกิดขึ้นในทุกระดับของสถาบันทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันแพทย์ สถาบันการเมือง การปกครองที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนข้ามเพศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม³ ที่หนักไปกว่านั้น บทเรียนหรือตำราที่เกี่ยวข้องกับเพศศึกษา ยังปรากฏเนื้อหาที่ระบุว่าคนข้ามเพศเป็น “ความเบี่ยงเบนทางเพศ” หรือ “ความผิดปกติทางจิต”

² สิทธิของ LGBTI ในประเทศไทย [ออนไลน์]. (2557). เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 กรกฎาคม 2560. จาก <http://idahohthailand.org/facts/>

³ รัตนวัฒน์ จันทน์อำนายสุข, Carsten Balzer และ Carla LaGata, (2558). การเคารพคนข้ามเพศเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาคนข้ามเพศประสบการณ์ทางสังคมของคนข้ามเพศในประเทศไทย. TVT Publication Series Vol.12, 26-27.

ทำให้เป็นการเข้าใจผิดจนก่อให้เกิดอคติในสังคมต่อคนข้ามเพศ และสังคมไทยเริ่มจะคุ้นเคยกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ (เกย์ กะเทย เลสเบี้ยน ทอมต์ คนรักสองเพศ) เช่น เครือข่ายเพื่อนกะเทยไทย มูลนิธิเพื่อสิทธิความเป็นธรรมทางเพศ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนได้เรียกร้องในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของพวกเขามากขึ้น โดยการเคลื่อนไหวส่วนใหญ่จะยกเหตุผลว่าเป็นการแสดงออกภายใต้สิทธิมนุษยชนที่เท่าเทียมกัน

“ผู้ต้องขังข้ามเพศ” เป็นกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งในสังคมไทย ที่ถูกจำกัดอิสรภาพด้วยบทลงโทษทางกฎหมายในกรณีที่กระทำความผิดทางอาญา เมื่อศาลตัดสินถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก กลุ่มคนกลุ่มนี้จะถูกแยกให้เข้ามาอยู่ในเรือนจำตามเพศสภาพโดยกำเนิด จากการสำรวจสถิติผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำและทัณฑสถานของประเทศไทย ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2559 โดยกรมราชทัณฑ์ พบว่ามีจำนวนผู้ต้องขังข้ามเพศรวมทั้งสิ้น 4,966 คน แบ่งออกเป็นผู้ต้องขังที่ระบุตัวเองว่าเป็นกะเทย 2,471 คน เกย์ 552 คน ทอม 1,639 คน และดี 1,831 คน ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ ก็มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันกับพลเมืองของรัฐที่มีความเท่าเทียมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 และหลักการ Yogyakarta Principles⁴ หลักการข้อ 2 สิทธิในความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติมนุษยทุกคนสมควรได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างบริบูรณ์โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากสาเหตุความแตกต่างทางเพศ

และอัตลักษณ์ทางเพศ มนุษย์ทุกคนสมควรได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ไม่ว่าสิทธิมนุษยชนข้ออื่นใดจะถูกละเมิดด้วยหรือไม่ก็ตาม กฎหมายต้องบัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติดังกล่าวและรับประกันความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติดังกล่าวอย่างได้ผลและเสมอภาคต่อมนุษยทุกคนแต่ผู้ต้องขังข้ามเพศกลุ่มนี้ยังไม่ได้รับสิทธิความเสมอภาคขณะที่ถูกคุมขังภายในเรือนจำเท่าที่ควร แม้แต่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำและทัณฑสถานที่ยังไม่มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดผู้ต้องขังข้ามเพศ ในเรือนจำมีโอกาสถูกล่วงละเมิดสิทธิทางเพศทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งจากเพื่อนผู้ต้องขังด้วยกันเองและจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เอง ดังนั้น บทความนี้นำเสนอสถานการณ์ความหลากหลายทางเพศ ความรุนแรงทางเพศต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำเพื่อเป็นการทบทวนนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ ให้สอดคล้องกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกต่อสิทธิความเท่าเทียมกันของบุคคลข้ามเพศตามหลักสิทธิมนุษยชนและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักและให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศทั้งในดำนโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

⁴ หลักการ Yogyakarta Principles (Yogyakarta Principles) เป็นตราสารที่สมบูรณ์ที่สุดในปัจจุบัน ในการปรับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกับประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ ได้รับการร่างขึ้นเพื่อรับรองข้อผูกพันของรัฐในการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากลทางกฎหมายในปัจจุบันและกระบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในประเด็นเกี่ยวกับวิถีและอัตลักษณ์ทางเพศ

ที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก อีกทั้งยังเป็นการดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดระยะเวลาที่ผู้ต้องขังข้ามเพศดำรงชีวิตอยู่ภายในเรือนจำ อันจะเป็นการเตรียมความพร้อมทั้งด้านสภาพของจิตใจ ด้านสุขภาพร่างกาย ด้านการพัฒนาอาชีพที่เหมาะสมให้ผู้ต้องขังข้ามเพศเมื่อพ้นโทษไปแล้วสามารถดำรงชีวิตอยู่ภายในสังคมตามเพศที่ตัวเองเลือกได้อย่างปกติสุข

■ สถานการณ์ความหลากหลายทางเพศ

ประเทศไทยเริ่มมีการบันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศที่ถือว่าไม่เป็นไปตามบรรทัดฐานทางสังคมแบบรักต่างเพศมาเป็นเวลานานตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 จนกระทั่งมาถึงศตวรรษที่ 19 สังคมไทยยังคงมองประเด็นเรื่องเพศที่สามเป็นเรื่องเลื้อยผ้าและทรงผม ในขณะเดียวกันในยุคนี้สังคมเริ่มรับเอาอิทธิพลทางความคิดและบรรทัดฐานทางสังคมแบบตะวันตกเข้ามา ซึ่งรวมไปถึงการลงโทษบุคคลที่รักเพศเดียวกันและแนวคิดที่ว่าเพศวิถีไม่ได้เป็นเรื่องส่วนตัวอีกต่อไป แต่เป็นส่วนหนึ่งของบรรทัดฐานทางสังคม จนกระทั่งศตวรรษที่ 20 ประเทศไทยเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐธรรมนูญที่มีรัฐบาลบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2475 และเริ่มนำหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับบทบาททางเพศ และวิถีทางเพศมาโยง

เข้ากับการสร้างศีลธรรมจรรยาในสังคม ในขณะที่เดียวกันการรักเพศเดียวกัน ก็เริ่มเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไปและชุมชนเกย์เริ่มก่อตัวขึ้นโดยชาวต่างชาติจากประเทศตะวันตกที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยมีส่วนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และตั้งแต่ พ.ศ. 2493 และ พ.ศ. 2503 ข้อมูลเรื่องเพศวิถีเริ่มเป็นที่แพร่หลายในขณะที่กลุ่มเพศที่สาม เริ่มปรากฏตัวตามสื่อต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นหนังสือ นิตยสาร ตลอดจนภาพยนตร์ที่สื่อถึงตัวตนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของความตื่นตัวในประเด็นสิทธิของเพศที่สาม โดยเห็นความสำคัญของสิทธิด้านวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศภายใต้กฎหมาย ตัวอย่างเช่นการยกเลิกการใช้คำว่า “โรคจิตถาวร” ในเอกสารยกเว้นการเกณฑ์ทหาร (ส.ด.43) สำหรับชายที่ข้ามเพศเป็นหญิงซึ่งได้รับการยกเว้นการเกณฑ์ทหาร โดยกฎกระทรวงกลาโหมกำหนดใช้คำใหม่คือ “เพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด”⁵ และเมื่อเร็ว ๆ นี้ “บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ” ก็ได้รับรองอย่างเป็นทางการครั้งแรกว่าเป็นกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ต้องได้รับความช่วยเหลือในการเข้าถึงบริการทางสังคม ในข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช พ.ศ. 2555 ภายได้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แต่การคุ้มครองทางกฎหมายต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศยังมีอยู่อย่างจำกัด

⁵ บุษกร สรียสาร. (2557). อัตลักษณ์และวิถีทางเพศในประเทศไทยโครงการส่งเสริมสิทธิความหลากหลายและความเท่าเทียมในโลกของการทำงาน(PRIDE):องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศไทย กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

*เพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด (Gender identity disorder) ใช้แทนคำว่า “โรคจิตถาวร” สำหรับใช้ในเอกสารยกเว้นการเกณฑ์ทหารของชายที่ข้ามเพศเป็นหญิง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 75 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497

และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหลักได้รับรองเพศสภาพของคนข้ามเพศ จึงทำให้คำระบุเพศและคำนำหน้านามในเอกสารราชการถูกระบุตามเพศโดยกำเนิด การเปลี่ยนชื่อนั้นสามารถกระทำได้โดยได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นกรณีไป โดยในปัจจุบันการเปลี่ยนคำนำหน้านามสามารถกระทำได้โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มีลักษณะเพศทางชีววิทยาไม่ชัดเจน (Intersex) ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนข้ามเพศ 2 ฉบับ คือ ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ เพศสภาพ ความพิการ สภาพทางกาย สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ มาตราการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลอื่นยอมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม⁶ และพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ในมาตรา 3 บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” หมายความว่า การกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการแบ่งแยก กีดกัน หรือจำกัดสิทธิประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยปราศจาก

ความชอบธรรม เพราะเหตุที่บุคคลนั้นเป็นเพศชายหรือเพศหญิง หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด⁷ ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังข้ามเพศของกรมราชทัณฑ์ ยังไม่มีกฎหมายรับรอง ผู้ต้องขังเพศชายโดยเพศกำเนิดจะถูกส่งเข้าเรือนจำชาย ผู้ต้องขังเพศหญิง โดยเพศกำเนิดจะถูกส่งเข้าเรือนจำหญิง โดยขั้นตอนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังชายและผู้ต้องขังหญิง จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน ตั้งแต่การรับตัวเข้ามาอยู่ในเรือนจำจนกระทั่งปล่อยตัวออกจากเรือนจำให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 แต่ในส่วนของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ ยังไม่มีกฎหมายรองรับ เรือนจำและทัณฑสถานจะใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความปลอดภัย หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา)

ผู้ต้องขังในเรือนจำส่วนใหญ่ ร้อยละ 72.95 เป็นผู้ต้องขังคดี พ.ร.บ. ยาเสพติด ผู้ต้องขังข้ามเพศก็เช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังคดี พ.ร.บ. ยาเสพติด ซึ่งเป็นทั้งผู้ค้าและผู้เสพ เมื่อผู้ต้องขังกลุ่มนี้รับตัวเข้ามาในเรือนจำจะต้องได้รับการปฏิบัติในการตรวจค้นตัวก่อนเข้าเรือนจำเช่นเดียวกับผู้ต้องขังทั่วไป โดยผู้ต้องขังเข้าใหม่ทุกคน จะต้องผลัดเปลี่ยนเสื้อผ้าเป็นชุดผู้ต้องขังเพื่อสะดวกต่อการตรวจค้นตัวและป้องกันการลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าภายในเรือนจำ ผู้ต้องขังข้ามเพศก็ได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับ

⁶ Kobsirikarn Rataya. (2009,5-7 May). The work of the National Human Rights Commission of Thailand on human rights in relation to sexual orientation and gender identity, Thailand country paper, for the APF-Komnas HAM Workshop on the Role of NHRIs in the Promotion and Implementation of the Yogyakarta Principles, Yogyakarta, Indonesia, p.4

⁷ The Royal Thai Government Gazette 132 session 18, 2015. Gender Equality Act, p.17

ผู้ต้องขังคนอื่น ๆ ทำให้พวกเขาเหล่านี้มองว่าเป็นความรุนแรงทางเพศโดยทางอ้อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ จากเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ชายเมื่อผู้ต้องขังกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ภายในเรือนจำถ้าไม่มีการป้องกัน หรือแยกห้องในการคุมขังก็อาจถูกกระทำรุนแรงทางเพศจากผู้ต้องขังด้วยกันเอง และขณะเดียวกันเมื่อมีการแยกผู้ต้องขังข้ามเพศออกจากผู้ต้องขังทั่วไปเพื่อป้องกันการกระทำรุนแรงทางเพศ แต่กลับกลายเป็นความรุนแรงที่ส่งผลต่อร่างกายและจิตใจสำหรับผู้ต้องขังข้ามเพศ ที่พวกเขาเรียกว่า “คุกซ้อนคุก”⁸

■ ความรุนแรงทางเพศต่อผู้ต้องขังข้ามเพศข้ามเพศในเรือนจำ

ความรุนแรงทางเพศต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำทั่วโลก ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อต่าง ๆ ทั้งเป็นการนำเสนอเป็นละครและภาพยนตร์ที่บอกเล่าสภาพชีวิตของผู้ต้องขังในเรือนจำหลาย ๆ ครั้ง ภาพยนตร์เหล่านี้สื่อให้เห็นว่าผู้ต้องขังที่เข้าไปอยู่ในเรือนจำใหม่ มักจะถูกข่มขืนรังแกจากคนที่อยู่มานาน แม้กระทั่งผู้คุมไม่ใช่เป็นเพียงการทำร้ายร่างกาย แต่ยังรวมไปถึงการข่มขืนอีกด้วย ซึ่งเรื่องเหล่านี้ไม่ใช่เป็นเรื่องสมมุติหรืออยู่ในจินตนาการเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องเหล่านี้มันเกิดขึ้นจริงในเรือนจำบางแห่ง

ประเทศสหรัฐอเมริกา จากสถิติการสำรวจอดีตนักโทษในปี 2552 กระทรวงยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดเผยผลการสำรวจอดีตผู้ต้องขัง พบว่าจากการสอบถามนักโทษชาย

และหญิงทุก ๆ 10 คน จะต้องมีนักโทษอย่างน้อย 1 คน ที่เคยถูกข่มขืนเมื่อครั้งที่ยังถูกขังอยู่หรือประมาณ 60,000 คนต่อปี ถูกข่มขืนเมื่ออยู่ในเรือนจำ และจากการสำรวจพบว่าจำนวนนักโทษชายที่ถูกข่มขืนมีมากกว่านักโทษหญิง ในจำนวนผู้ต้องขังชายที่ตกเป็นเหยื่อทั้งหมดเป็นผู้ต้องขังเกย์ 39% ผู้ต้องขังกะเทย ประมาณ 34% และผู้ต้องขังชายปกติประมาณ 3.5% ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ถูกข่มขืนจากผู้ต้องขังด้วยกันเอง ในส่วนของผู้ต้องขังหญิงนั้นจำนวนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อน้อยกว่าผู้ต้องขังชาย มีผู้ต้องขังหญิงที่มีลักษณะชอบผู้หญิงด้วยกันเองหรือเลสเบี้ยนนั่นโดนข่มขืนจากผู้ต้องขังด้วยกันเองอยู่ที่ 13% และจากจำนวนผู้ต้องขังหญิงทั้งหมด เกือบหนึ่งในห้าของจำนวนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อถูกข่มขืนจากผู้คุมชาย⁹

ขณะที่ในประเทศออสเตรเลียเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2559 มีข่าวความรุนแรงทางเพศต่อหญิงข้ามเพศซึ่งเป็นนักโทษในเรือนจำ Boggo Road รัฐควีนส์แลนด์ “แมรี” เปิดเผยต่อเว็บไซต์ข่าวของบริษัทนิวส์คอร์ป ออสเตรเลียว่าถูกข่มขืนกระทำชำเราตอนอยู่ในคุกมากกว่า 2,000 ครั้ง นับตั้งแต่เธอถูกขังอยู่ในเรือนจำชายตั้งแต่ช่วงราว 20 กว่าปีที่แล้ว ในข้อหาขโมยรถแมรีถูกส่งตัวไปอยู่เรือนจำชายเพียงเพราะเธอยังไม่ได้แปลงเพศ แต่เธอมีหน้าอกเหมือนผู้หญิง เธอถูกข่มขืนคุกคามและถูกข่มขืนกระทำชำเราจากนักโทษชายมากกว่า 2,000 ครั้ง แมรีกล่าวว่าหลังจากที่เธอเข้าไปในเรือนจำก็มีชาวแพร่สะพัดไปทั่วว่าเธอเป็นหญิงข้ามเพศและไม่ก็ขี้โม่ง หลังจากนั้นเธอก็ถูกคุกคามทางเพศโดย

⁸ “คุกซ้อนคุก” การแยกห้องขังสำหรับผู้ต้องขังข้ามเพศจากชายเป็นหญิงที่ผ่าตัดแปลงเพศแล้ว เพื่อความปลอดภัยในการควบคุม และป้องกันไม่ให้เกิดการล่วงละเมิดทางเพศจากผู้ต้องขังชายในเรือนจำ

⁹ Woman in Wonderland. (2012). More than 216,600 people sexual abused in U.S. detention every year : Gotomanager 360o [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 10 มิถุนายน 2560 จาก <http://gotomanager.com/content/>

ผู้ต้องขังชาย แมรีเล่าว่าผู้ต้องขังชายเหล่านี้มักจะบีบบังคับให้เธอมีเพศสัมพันธ์ด้วยเพื่อแลกกับความคุ้มครองและใช้เรื่องนี้มาเป็นข้ออ้างในการข่มขู่บังคับให้มีเพศสัมพันธ์ด้วย เมื่อเธอยอมทำตามแล้วก็จะตกเป็นเป้าหมายง่าย ๆ ทำให้ผู้ต้องขังอื่นเข้ามามีเพศสัมพันธ์ด้วยเรื่อยมา ซึ่งแมรีบอกว่า “มันดูเหมือนเป็นการข่มขืนมากกว่าการมีเพศสัมพันธ์แบบยินยอมพร้อมใจ” ตลอดเวลา 4 ปี ที่เธอขังใช้โทษอยู่ในเรือนจำหลายแห่ง เธอถูกข่มขืนในทุกแห่ง นอกจากนี้เธอยังถูกปฏิเสธไม่ให้ใช้ยาฮอร์โมนถูกปล่อยให้หนาวเคราเธอกลับมาขึ้นอีกครั้งและถูกจับตัดผมยาวของเธอจนสั้นเตียน แมรีบอกว่าสิ่งเหล่านี้ทำให้เธอรู้สึกตัวตนของเธอถูกขโมยไป แมรีเล่าอีกว่าเธอถูกสั่งให้แก้ผ้า นับตั้งแต่เธอผ่านเข้าไปในคุก เธอถูกข่มขืนอย่างน้อยวันละหนึ่งครั้ง และบางวันก็มากกว่าหนึ่งครั้ง เธอพยายามต่อสู้เพื่อปกป้องตัวเองในช่วงแรก ๆ แต่ก็ทำไม่สำเร็จและทำให้เธอรู้สึกแย่ที่ปกป้องตัวเองไม่ได้ “ฉันถูกเสียนิจจนถึงจุดที่ฉันรู้ว่าฉันจำเป็นต้องทำมันเพื่อที่จะอยู่รอด แต่การรอดชีวิตของฉันก็เป็นไปเพื่อการสนองตัณหาของผู้ต้องขังคนอื่น ๆ” แมรีกล่าวว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับเธอเหมือนกับบนรถบดิน เธอพยายามหลบหนี 3 ครั้ง จนถูกระบุให้เป็นนักโทษความเสี่ยงสูง แมรีบอกว่าที่เธออยากหนีออกจากคุก เพราะต้องการหนีจากสภาพการถูกกระทำชำเราทางเพศในเรือนจำออสเตรเลีย ผู้ต้องขังข้ามเพศชายที่ได้รับการผ่าตัดแปลงเพศแล้วจะสามารถอยู่ในเรือนจำหญิงได้ แต่ถ้าผู้ต้องขังข้ามเพศที่ยังไม่ได้แปลงเพศจะต้องอยู่ในเรือนจำชาย ซึ่งแมรีบอกว่าควรมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้

เพราะคนข้ามเพศที่แท้จริงจะใช้ชีวิตแบบเพศตรงข้ามพวกเธอเอง เธอจึงควรจะได้อยู่ในเรือนจำหญิง แมรีบอกว่าข้ออ้างเรื่องการให้คนข้ามเพศยังคงอยู่ในเรือนจำชายเพราะเกรงว่าคนข้ามเพศเหล่านี้จะข่มขืนผู้หญิงในเรือนจำหญิงนั้นเป็นเรื่องที่ไร้เหตุผลลึกลับหนึ่งในสาเหตุที่แมรีต้องการการเปลี่ยนแปลงเพราะแมรีเชื่อว่าที่คนข้ามเพศถูกข่มขืนเพราะพวกเธอดูคล้ายผู้หญิงถึงแม้ว่าจะยังไม่ได้ผ่าตัดแปลงเพศก็ตาม นอกจากกรณีของแมรีแล้วยังเคยมีกรณีที่ถูกเรียกร่องสิทธิคนข้ามเพศชื่อ เซเช แมคโดนัลด์ ถูกจำคุกในเรือนจำชายหลังจากพยายามปลิดตัวจากกลุ่มคนที่ด่าทอเหยียดหยันเหยียดเพศ เหยียดสีผิว รวมถึงเข้าทำร้ายเธอ “คุณไม่ควรจะถูกล่วงละเมิด ต่อสู้ป้องกันทางเพศ...พวกเราล้วนเป็นมนุษย์คนหนึ่ง พวกเราส่วนใหญ่เกิดมาก็เป็นแบบนี้และพวกเราก็ค่อยอยากจะมีชีวิตของตัวเอง แต่ก็ถูกเหยียดหยันจากสังคมเพียงพวกเรามีความกล้าหาญที่จะเป็นตัวของตัวเอง” แมรีกล่าว¹⁰

ขณะเดียวกันเมื่อไม่นานมานี้ ที่ประเทศอังกฤษมีเหตุการณ์หนึ่งซึ่งได้รับความสนใจจากสื่อต่าง ๆ เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสื่อต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มเคลื่อนไหวและให้การสนับสนุนเพศที่สาม คือ กรณีของนาย Tara Hudson ชาวอังกฤษวัย 26 ปี ศาลอังกฤษตัดสินให้เขาจำคุกอยู่ในเรือนจำชายเป็นเวลา 12 สัปดาห์ ด้วยข้อหาทำร้ายร่างกายพนักงานเสิร์ฟเครื่องดื่มในบาร์แห่งหนึ่ง โดยที่ Hudson เป็นบุคคลที่ได้รับการแปลงเพศอย่างสมบูรณ์มีรูปร่างหน้าตาเหมือนผู้หญิง และได้ใช้ชีวิตในแบบฉบับของผู้หญิงมาโดยตลอด ทั้งนี้เมื่อคำตัดสินได้เผยแพร่ออกไป

¹⁰ The Telegraph. (2016). Transgender woman 'raped more than 2,000 times' in men's prison [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 18 เมษายน 2560 จาก <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/18/>

ประชาชนกว่า 140,000 คน ได้ลงชื่อรณรงค์ให้มีการย้ายเขาออกจากเรือนจำชาย เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกทำร้ายร่างกายหรือล่วงเกินทางเพศได้ อย่างไรก็ตามกรมราชทัณฑ์ของอังกฤษกล่าวว่า การพิจารณาจำแนกผู้ต้องขัง จะขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเพศตามกฎหมายของบุคคลนั้น ประเด็นดังกล่าวได้รับความกดดันจากสื่อ นักการเมือง และกลุ่มเคลื่อนไหวเป็นอย่างมาก และมีคำถามที่เกิดขึ้นคือระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดข้ามเพศหรือเพศที่สามนั้น ยังมีความล้มเหลวหรือไม่ ในที่สุดรัฐบาลของอังกฤษมีความเห็นพ้องที่จะทบทวน และแก้ไขแนวทางการปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรม ให้ครอบคลุมถึงรูปแบบและความแตกต่างของผู้กระทำผิดในอนาคต รวมถึงการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เป็นเพศที่สามในสังคม ท่ามกลางกระแสกดดันต่อมานาย Hudson ได้ถูกย้ายออกจากเรือนจำชายไปยัง woman's facility อย่างไรก็ตามยังมีผู้ต้องขังข้ามเพศอีกจำนวนมากที่ไม่ได้โชคดีเหมือนนาย Hudson มีผู้กระทำผิดที่เป็นเพศที่สามจำนวนไม่น้อยที่ฆ่าตัวตายระหว่างถูกจองจำอยู่ในเรือนจำชาย ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ได้จุดประกายให้กระทรวงยุติธรรมของประเทศอังกฤษตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เป็นเพศที่สาม โดยได้เริ่มจากการตรวจสอบจำนวนผู้ต้องขังข้ามเพศหรือเพศที่สามที่ถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำชายทั่วประเทศอังกฤษ ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่มีการสำรวจอย่างเป็นทางการ"

จากเหตุการณ์ความรุนแรงของผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังชายที่ข้ามเพศเป็นหญิง จะตกเป็นเหยื่อที่ถูกกระทำรุนแรงในเรื่องเพศ ผู้ต้องขังข้ามเพศที่มีรูปร่างหน้าตาเป็นผู้หญิง แต่ยังไม่ได้ผ่าตัดแปลงเพศจะต้องเข้ามาอยู่ในเรือนจำชาย ซึ่งผู้ต้องขังกลุ่มนี้จะต้องถูกทำรุนแรงทางเพศในเรือนจำชายแน่นอน แต่นำผู้ต้องขังข้ามเพศที่ยังไม่ได้ผ่าตัดแปลงเพศไปไว้ในเรือนจำหญิงก็เกิดปัญหา ผู้ต้องขังชายข้ามเพศข่มขืนผู้ต้องขังหญิง อย่างเช่นในสกอตแลนด์มีการสังขายนักโทษสาวข้ามเพศไปขังยังคุกชาย หลังแอมมีเพคส์พันธมิตรกับนักโทษหญิงภายในเรือนจำเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2560 เว็บไซต์เมโทรได้รายงานว่ ปารีส กรีน ผู้ต้องขังในคดีฆาตกรรม ได้รับโทษและถูกควบคุมในเรือนจำหญิงที่เอดินบะระ ประเทศสกอตแลนด์ เขามีคำสั่งให้ย้ายออกจากเรือนจำหญิงกลับไปควบคุมต่อยังเรือนจำชาย หลังมีรายงานว่า นักโทษสาวประเภทสองรายนี้ได้แอบลักลอบมีเพศสัมพันธ์กับนักโทษหญิงรายอื่น จากรายงานระบุว่าปารีสกรีนเดิมชื่อว่าปีเตอร์เลียงเกิดมาเป็นเพศชาย แต่ได้รับอนุญาตให้รับโทษในเรือนจำหญิงภายหลังจากที่เจ้าตัวยืนยันว่าตัวเองเป็นคนข้ามเพศ กำลังรอที่จะเข้ารับการผ่าตัดแปลงเพศ โดยปารีสต้องชดใช้กรรมในคุกเป็นเวลานานถึง 18 ปี ภายหลังร่วมกับเพื่อนผู้ชายอีก 2 คนก่อเหตุฆาตรากับฆาตกรรมชายวัย 45 ปี โดยรายงานของ เดลีเมล เมื่อเดือนธันวาคม 2556 พบว่าเจ้าหน้าที่เคยย้ายตัวปารีสออกจากเรือนจำหญิงมาแล้วครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่เขา

" BBC News. (2015). Transgender woman Tara Hudson moved to female prison [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2560. จาก <http://www.bbc.com/news/uk-england-34675778>

ถูกกล่าวหาว่าแอบมีเพศสัมพันธ์กับนักโทษหญิงรายอื่น แต่ก็เพียงการย้ายจากเรือนจำหญิงแห่งหนึ่ง ไปยังเรือนจำหญิงอีกแห่งหนึ่งเพื่อตัดปัญหาเท่านั้นทำให้เกิดปัญหาเดิมซ้ำ ๆ¹²

สำหรับความรุนแรงต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำของประเทศไทย ปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศยังคงมีอยู่และการมีเพศสัมพันธ์กับเพศเดียวกันมีให้เห็นเป็นเรื่องปกติในเรือนจำชาย การล่วงละเมิดทางเพศในเรือนจำชายส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการรับน้องใหม่ของผู้ต้องขังในเรือนจำ ทั้งนี้อาจเกิดกับผู้ต้องขังที่เป็นชายแท้หรือผู้ต้องขังข้ามเพศที่เป็นกะเทย โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่กระทำผิดในกรณีเกี่ยวกับเพศจะมีความเสี่ยงในการล่วงละเมิดทางเพศสูงสุดในส่วนของผู้ต้องขังข้ามเพศที่มีลักษณะเหมือนผู้หญิงส่วนใหญ่ มักจะได้รับความสนใจจากผู้ต้องขังที่เรียกตัวเองว่าขาใหญ่ ผู้ต้องขังข้ามเพศกลุ่มนี้อาจได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างดีเพื่อให้เข้าร่วมกลุ่ม หรือเพื่อคบเป็นคู่ขา แต่เมื่อเข้ามาในเรือนจำแล้วพนักงานเรือนจำจะกำชับให้ผู้ช่วยเจ้าพนักงานดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศกับผู้ต้องขังเข้าใหม่ทุกคน ขณะเดียวกันเพื่อความปลอดภัยของผู้ต้องขังข้ามเพศและป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรง เรือนจำมีมาตรการแยกผู้ต้องขังข้ามเพศที่มีรูปร่างหน้าตาคล้ายผู้หญิงและผ่าตัดแปลงเพศแล้ว สอดคล้องกับ บทความ “คุกซ้อนคุก” ชีวิต transgender ในเรือนจำ สิ่งแปลกปลอมที่ถูกกันออกและล่วงละเมิด

รัน (นามแฝง) คือ หนึ่งในผู้ต้องขังสาวในเรือนจำชายแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานคร รันได้รับการผ่าตัดแปลงเพศมาเกือบ 20 ปี เหมือนกับเพื่อนผู้ต้องขังอีก 3 คนที่อยู่ในเรือนจำเดียวกัน เธอเล่าว่าอาจเป็นเพราะเรือนจำคำนึงถึงความปลอดภัยของพวกเธอ จึงจำกัดบริเวณพวกเธอไม่ให้อิสระไปไหนมาไหนอย่างเช่นผู้ต้องขังทั่วไป เรียกว่า เธอเจอคุกซ้อนคุก พวกเธอถูกแยกออกไปอยู่ห้องขังเดี่ยวที่มีขนาดเล็กมาก โดยปกติห้องนี้เอาไว้สำหรับลงโทษนักโทษที่ทำผิดกฎของเรือนจำ ห้องขังมีขนาดประมาณ 2×3 เมตร และต้องอยู่รวมกันถึง 3 คน ซึ่งเป็นลักษณะที่แออัดมาก “การแยกขังแบบนี้มันทำให้เครียดมาก และเขาก็ไม่ค่อยสนใจเรา กว่าจะมาเปิดประตูให้เราบางทีก็สายมาก กว่าจะได้ออกมากินข้าวก็สายมากแล้ว ในห้องไม่มีทีวีให้ดูเหมือนห้องอื่นลำบากกว่าคนอื่นมาก” เธอกล่าว ห้องขังเดี่ยวมีกล้องวงจรปิด สามารถเปิดดูได้ตลอดเวลา หลายครั้งที่มีคนบอกเธอว่าเจ้าหน้าที่เปิดกล้องให้ผู้ต้องขังอื่นดูในขณะที่พวกเธออาบน้ำ ทำภารกิจส่วนตัว กลายเป็นเรื่องสนุกสนานของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังอื่น บางครั้งมีการบังคับให้นักโทษกลุ่มนี้เปิดหน้าอกให้ดูเป็นที่ตลกขบขัน โดยที่พวกเธอไม่ได้เต็มใจ ทั้งการพูดจาหยาบค้าย ถูกเหยียดหยามทางเพศทั้งจากผู้ต้องขังด้วยกัน และเจ้าหน้าที่บางคนที่ไม่เข้าใจเรื่องเหล่านี้เลย แม้แต่น้อย นอกจากนี้เมื่อต้องออกศาล จะต้องมีการตรวจร่างกาย โดยขั้นตอนการตรวจร่างกาย ผู้ต้องขังชายจะต้องถอดเสื้อผ้าออกทุกชิ้น ทำให้ได้รับความอับอายจากผู้ต้องขังคนอื่น ๆ¹³

¹² Tom Michael. (2017). A PRE-OP transgender killer has been moved back to the men's wing of a prison after having sex with female inmates [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2560. จาก <http://www.thesun.co.uk/news/2792998/>

¹³ Admin. (2012). “คุกซ้อนคุก” ชีวิต transgender ในเรือนจำ สิ่งแปลกปลอมที่ถูกกันออกและล่วงละเมิด [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 มิถุนายน 2560. จาก <http://gotomanager.com/content/>

ในเรือนจำไม่พบความรุนแรงทางเพศ ในลักษณะการข่มขืนผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำ แต่จะเป็นรูปแบบของการล่วงละเมิดโดยการสร้างเงื่อนไขและให้ทางเลือกในการบีบบังคับให้อีกฝ่ายยินยอม โดยเงื่อนไขการดูแลและคุ้มครอง หรือแม้แต่กรณีการบังคับใช้หนี้ โดยแลกเปลี่ยนด้วยการยินยอมให้มีเพศสัมพันธ์ด้วย และในลักษณะการรับจ้างหรือการสมัครใจขายบริการทางเพศให้กับผู้ต้องขังด้วยกัน เพื่อแลกเป็นบุหรี่ สิ่งของหรือของใช้ที่จำเป็น ทั้งนี้ เพราะในเรือนจำไม่สามารถใช้เงินสดได้ ผู้ต้องขังข้ามเพศส่วนใหญ่จะมีคู่เพื่อการดำรงชีวิต ในเรือนจำทั้งด้านความปลอดภัย การได้รับการดูแลเอาใจใส่จากคู่ของตนเอง ซึ่งมุมมองของเจ้าพนักงานเรือนจำมองว่าถ้าผู้ต้องขังกลุ่มนี้มีคู่จะทำให้สามารถควบคุมดูแลผู้ต้องขังภายในเรือนจำให้มีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น เช่น การลดปัญหาการทะเลาะวิวาทในเรื่องการแย่งคู่ครอง แต่ขณะเดียวกันผู้ต้องขังที่เป็นคูรักร่วมเพศจะมีการทะเลาะกันเองอันมีสาเหตุจากการหึงหวงคู่ของตนเอง แต่อย่างไรก็ตามการที่ผู้ต้องขังกลุ่มนี้มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นในเรือนจำ อาจเป็นเพราะก่อนเข้ามาในเรือนจำผู้ต้องขังกลุ่มนี้บางคนไม่ได้มีความหลากหลายทางเพศมาก่อน แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในเรือนจำแล้วพวกเขาเหล่านี้ไม่มีทางเลือก ถือว่าเป็นความเคลื่อนไหวทางเพศชั่วคราวเพื่อให้ตนเองมีความสุข เพราะคนเหล่านี้คิดว่าเป็นเพียงบทบาทสมมติที่เกิดขึ้นเฉพาะในเรือนจำ แต่สิ่งที่น่ากังวลมากที่สุดสำหรับคนกลุ่มนี้ คือการมีเพศสัมพันธ์โดยไม่มี การป้องกัน เพราะเรือนจำไม่มีอุปกรณ์ป้องกันการติดต่อทางเพศสัมพันธ์จำหน่าย ดังนั้น เมื่อมีการลักลอบมีเพศสัมพันธ์กัน ก็จะทำกัน

แบบลับ ๆ ทั้งโดยสมัครใจและขายบริการของผู้ต้องขังกะเทยบางคน ซึ่งข้อเท็จจริงผู้ต้องขังในเรือนจำมีความเสี่ยงในการเป็นโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์สูงมาก ทั้งโรคเอดส์ และ HIV ถึงแม้เรือนจำจะมีการจัดการอบรมเรื่องเพศสัมพันธ์ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้ และถึงแม้การยอมรับผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำจะเป็นไปในทิศทางที่ก้าวหน้า ตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ในด้านความเท่าเทียมกันทางเพศของคนทุกคน แต่ขณะเดียวกันหลักการออกแบบของเรือนจำทุกแห่งจะถูกออกแบบมาเพื่อที่จะให้ผู้ต้องขังรู้สึกถูกจับตามองตลอดเวลา ภายในเรือนจำจึงเป็นสถานที่ซึ่งมีที่ลับตายน้อยที่สุด ฉะนั้น เมื่อเข้ามาอยู่ในเรือนจำแล้ว ในการดำเนินชีวิตของผู้ต้องขังจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ซึ่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เองจะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทุกคนภายใต้กรอบระเบียบ ข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นไปได้อาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังข้ามเพศภายในเรือนจำขายอย่างแน่นอน

■ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศภายในเรือนจำและทัณฑสถานของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ได้มีการพัฒนากฎหมายในงานราชทัณฑ์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะเรื่องการเอาใจใส่ปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในฐานะเพื่อนมนุษย์ โดยกรมราชทัณฑ์ได้ยึดถือพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เป็นกรอบ

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตั้งแต่การรับตัวเข้าเรือนจำ การจำแนกประเภทลักษณะของผู้ต้องขัง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังภายในเรือนจำ จนกระทั่งปล่อยตัวออกไปจากเรือนจำ ขณะเดียวกันในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างที่ถูกควบคุมภายในเรือนจำ จะยึดหลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา) และข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rule) สำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับเพศสภาพของคนข้ามเพศ จึงทำให้คำระบุเพศและคำนำหน้าชื่อในเอกสารราชการถูกระบุตามเพศโดยกำเนิด ดังนั้น ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย จึงกำหนดให้ผู้กระทำผิดที่ศาลสั่งให้จำคุกตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายเข้าไปอยู่ในเรือนจำตามเพศโดยกำเนิด โดยเพศชายจะถูกส่งไปยังเรือนจำชาย เพศหญิงส่งเข้าไปยังเรือนจำหญิงซึ่งก็สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานกับผู้ต้องขังก็ต้องเป็นเพศเดียวกับผู้ต้องขังด้วย ซึ่งจากเหตุผลนี้เป็นที่แน่นอนว่าต้องส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังข้ามเพศ เนื่องจากผู้ต้องขังข้ามเพศที่มีร่างกายเป็นหญิง ทั้งผ่าตัดแปลงเพศเรียบร้อยแล้ว และยังไม่ได้ผ่าตัดแปลงเพศ หรือผู้ต้องขังข้ามเพศที่มีสภาพจิตใจเป็นหญิงแต่ร่างกายยังเป็นผู้ชาย แต่ในส่วนของการเรือนจำหญิงผู้ต้องขังข้ามเพศส่วนใหญ่มีบุคลิกลักษณะคล้ายผู้ชาย นิยามตัวเองว่าเป็น “ทอม” แต่ยังไม่ผ่าตัดแปลงเพศ การรับและการตรวจค้นตัวก่อนเข้าเรือนจำเป็นเจ้าหน้าที่หญิงเช่นกันการรับตัวผู้ต้องขังเข้าใหม่ทุกคนเจ้าพนักงานเรือนจำจะจัดทำ

ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) ชื่อและนามสกุลของผู้ต้องขัง เลขประจำตัวประชาชน หรือเอกสารแสดงตนของผู้ต้องขังเท่าที่ทราบ
- 2) ข้อหาหรือฐานความผิดที่ผู้ต้องหาได้กระทำ
- 3) บันทึกลายนิ้วมือหรือสิ่งแสดงลักษณะเฉพาะของบุคคล และตำหนิรูปพรรณ
- 4) สภาพของร่างกายและจิตใจ ความรู้และความสามารถ
- 5) รายละเอียดอื่นตามที่กำหนด

ในระเบียบกรมราชทัณฑ์ แต่ก่อนที่ผู้ต้องขังจะเข้าเรือนจำผู้ต้องขังทุกคนจะต้องผ่านการตรวจค้นร่างกายเพื่อป้องกันการลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าไปภายในเรือนจำ ซึ่งประเด็นนี้ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ถูกมองว่าผู้ต้องขังข้ามเพศกลุ่มนี้ถูกล่วงละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ การปฏิบัติงานในเรือนจำจะแยกเจ้าหน้าที่ชายและหญิงสำหรับการปฏิบัติงานกับผู้ต้องขัง โดยในการตรวจค้นตัวผู้ต้องขังชายจะต้องถอดเสื้อผ้าทั้งหมด ทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังข้ามเพศที่มีรูปร่างเป็นหญิงทำให้เกิดความอับอายทั้งต่อหน้าเจ้าหน้าที่ชายและผู้ต้องขังอื่น

ในส่วนการตรวจค้นตัวผู้ต้องขังหญิงจะปฏิบัติตามข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rule) เจ้าหน้าที่หญิงจะเป็นผู้ตรวจค้นตัวผู้ต้องขังหญิงโดยให้ถอดเสื้อผ้าเปลี่ยนเป็นใส่ผ้าถุง และในการตรวจค้นตัวผู้ต้องขังหญิงจะต้องทำในที่ลับตา ซึ่งปัญหาในการตรวจค้นตัวผู้ต้องขังหญิงและผู้ต้องขังข้ามเพศหญิงจะไม่ค่อยมีปัญหามากนัก แต่ผู้ต้องขังข้ามเพศชายจะประสบปัญหาในด้านนี้มาก โดยเฉพาะผู้ต้องขังข้ามเพศที่มีสรีระเป็นหญิงแต่ยังไม่ได้ผ่าตัดแปลงเพศจะถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ต้องขังชายทั่วไป และเจ้าหน้าที่ที่ตรวจค้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ชายด้วย เมื่อผู้ต้องขังข้ามเพศเข้ามาในเรือนจำจะได้รับการตรวจ

สุขภาพร่างกายโดยแพทย์ พยาบาล หรือ เจ้าพนักงานเรือนจำที่ผ่านการอบรมด้าน พยาบาลทำการตรวจร่างกายของผู้ต้องขัง และในวันรับตัวผู้ต้องขังเข้าไว้ใหม่ในเรือนจำ เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องขังทราบถึงข้อบังคับ เรือนจำ ระเบียบกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับการ ปฏิบัติตัวของผู้ต้องขัง และสิทธิ หน้าที่ และ ประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะพึงได้รับ ในส่วนการแยก ควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศ ในเรือนจำและทัณฑสถานแต่ละแห่งจะปรับ วิธีการให้เหมาะสมตามวัฒนธรรมของแต่ละ ท้องที่และปรับรูปแบบการควบคุมให้สอดคล้อง กับสถานที่ที่มีพื้นที่อย่างจำกัด ปัจจุบันรูปการ ควบคุมผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำและทัณฑสถาน มีหลายรูปแบบ เช่น การแยกแดนและแยกโซน โดยการแยกผู้ต้องขังที่ผ่าตัดแปลงเพศ แล้วออกจากผู้ต้องขังอื่นทั้งช่วงกลางคืน และกลางวัน ให้มีเจ้าหน้าที่ควบคุมอย่างใกล้ชิด การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแปลงเพศกลุ่มนี้ จะปฏิบัติ ตามระเบียบเหมือนผู้ต้องขังอื่นทั่วไป แต่จะมีการเฝ้าระวังและสอดส่องไม่ให้เกิด การล่วงละเมิดทางเพศ เช่น การอาบน้ำจะให้แยก เฉพาะไม่ปะปนกัน แต่ลักษณะของผู้ต้องขัง กลุ่มนี้จะมีลักษณะคล้ายผู้หญิง มีเรื่องทะเลาะ เบาะแว้งและกระทบกระทั่งกันเองบ่อยครั้ง แต่ไม่มีเหตุรุนแรง การแยกห้องนอน ส่วนใหญ่ เรือนจำและทัณฑสถานมีปัญหาในด้านจำนวน ผู้ต้องขังที่มากทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ ในเรือนจำมีข้อจำกัด ผู้ต้องขังข้ามเพศจะถูก แยกห้องนอนในเวลากลางคืน สำหรับผู้ต้องขัง ข้ามเพศที่มีร่างกายเป็นหญิงแต่ยังไม่ได้ผ่าตัด แปลงเพศจะมาควบคุมภายในห้องเดียวกัน ในเวลากลางวัน ส่วนเวลากลางวันจะกำหนด

ให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ อย่างใกล้ชิด และการขังรวม เรือนจำและทัณฑสถาน ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าไม่มีสถานที่เพียงพอ ในการแยกควบคุม แต่จะให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ สอดส่องดูแลอย่างใกล้ชิด ประกอบกับ ในสถานการณ์ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีสถิติ ผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ ขณะเดียวกันจำนวนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ต่อจำนวนผู้ต้องขังคิดเป็น 1 ต่อ 27 ซึ่งเป็น อุปสรรคต่อการควบคุมดูแลผู้ต้องขังอย่างใกล้ชิด อีกทั้งสภาพพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดของเรือนจำ และทัณฑสถานแต่ละแห่งจึงทำให้ไม่สามารถ แยกผู้ต้องขังข้ามเพศได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ยังพบว่าปัญหาในการควบคุมผู้ต้องขังข้ามเพศ ส่วนใหญ่จะมาจากการทะเลาะวิวาท สาเหตุจาก การหึงหวง แย่งคู่ ผู้ต้องขังข้ามเพศมีพฤติกรรม รุนแรงทางด้านอารมณ์ แสดงพฤติกรรม ที่ไม่เหมาะสมในที่สาธารณะ ผู้ต้องขังข้ามเพศ ส่วนใหญ่มีการล่วงละเมิดทางเพศในลักษณะ ที่สมยอม สมยอมแบบมีเงื่อนไข และไม่สมยอม มีโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ความ เท่าเทียมกันทางเพศ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ข้ามเพศในเรือนจำ กรมราชทัณฑ์ ได้อนุมัติ โครงการนำร่องจัดตั้งแดนผู้ต้องขังข้ามเพศ ณ เรือนจำพิเศษธนบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศ ที่มีความเหมาะสมและให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งเสริมการบริหารจัดการของเรือนจำในการ ควบคุมผู้ต้องขังข้ามเพศ และส่งเสริมคุณภาพชีวิต แก่ผู้ต้องขังข้ามเพศให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น ขั้นพื้นฐาน การดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐานทั้งทาง ร่างกายและจิตใจ รวมทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์

การดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง กลุ่มเป้าหมายให้กับสังคมภายนอกได้รับรู้ การดำเนินงานกรมราชทัณฑ์มอบหมายให้ กองสังคมสงเคราะห์ ฝ่ายสวัสดิการและสงเคราะห์ ผู้ต้องขัง จัดทำแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศ ให้สำนักกัทธวิทยา กำหนดมาตรการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขังที่เข้าร่วมโครงการ และกำหนดแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการกิจประจำวัน การดำเนินงาน ตามโครงการได้กำหนดให้สถานที่เพื่อการควบคุม และสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์ของเรือนจำ จัดตั้ง เป็นแดนข้ามเพศ แต่เนื่องจากสภาพของพื้นที่ ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดทำโครงการ เนื่องจาก พื้นที่ดังกล่าวกระทรวงยุติธรรมได้ประกาศ กำหนดพื้นที่ควบคุมตัวผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ การนำผู้ต้องขังไปขังร่วมกับผู้เข้ารับการตรวจ พิสูจน์จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการคัดเลือกผู้ต้องขัง ข้ามเพศเพื่อย้ายไปอยู่ในแดนข้ามเพศ จากเรือนจำ ในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัด ชลบุรี มีกำหนดโทษไม่เกิน 15 ปีโดยใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้ 1) ผู้ต้องขังข้ามเพศที่ผ่านการแปลงเพศและ ศัลยกรรมหน้าอก 2) ผู้ต้องขังข้ามเพศที่ผ่าน การศัลยกรรมหน้าอก 3) ผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรม เบี่ยงเบนทางเพศ (หญิงข้ามเพศ) ของเรือนจำพิเศษ มินบุรีที่ผ่านการทดสอบทางจิตวิทยา ตามแบบวัด บทบาททางเพศ โดยแบบทดสอบได้ใช้ลักษณะ ของความเป็นชายหญิงมาเป็นเกณฑ์ทดสอบ เช่น โครงสร้างทางกายภาพของรูปร่าง ลักษณะนิสัย ประจำวันการแสดงออกทางอารมณ์ของท่าทาง คำพูด แนวคิดทัศนคติ โดยนักจิตวิทยาเป็น ผู้ประเมิน ซึ่งได้ผู้ต้องขังข้ามเพศเข้าร่วม โครงการนำร่อง จำนวน 150 คน ในการดำเนิน

โครงการได้กำหนดแผนด้านการอบรมและ ฝึกวิชาชีพ สำหรับการอบรมและฝึกวิชาชีพ ให้ผู้ต้องขังข้ามเพศ ได้แก่นวดแผนไทย เสริมสวย การประกอบอาหาร เบเกอรี่ การตัดเย็บเสื้อผ้า การชงเครื่องดื่มร้อน/เย็น เป็นต้น

จากการดำเนินงานตามโครงการนำร่อง จัดตั้งแดนผู้ต้องขังข้ามเพศ ณ เรือนจำพิเศษ มินบุรี พบว่าการดำเนินการดังกล่าวเกิดปัญหา และอุปสรรคในด้านสถานที่ที่จัดทำโครงการ ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างดำเนินการคัดแยกผู้ต้องขัง ข้ามเพศ พบว่าผู้ต้องขังข้ามเพศ ไม่ต้องการที่จะ ถูกแยกออกมาจากการควบคุมในแดนข้ามเพศ เนื่องจากมีความรู้สึกลัวว่าพวกตนแปลกแยก จากผู้ต้องขังอื่น รู้สึกอับอาย และบางคนบอกว่า ตนเองไม่ได้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางเพศเพื่อที่จะ ไม่ได้ถูกแยกจากผู้ต้องขังอื่น ทำให้ในปัจจุบัน ยังไม่ได้นำผู้ต้องขังข้ามเพศมาคุมขังยังสถานที่ ดังกล่าว ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์ ได้ยกเลิกการจัดตั้ง แดนผู้ต้องขังข้ามเพศ ตามหนังสือ กรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0705.1/172 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560 อธิบดีกรมราชทัณฑ์ (นายกอบเกียรติ กลีวัฒน์) ให้สัมภาษณ์พิเศษวันที่ 13 มกราคม 2560 ผู้จัดการสุดสัปดาห์ 360° ในหัวข้อ “ราชทัณฑ์ ยุคใหม่ไทยแลนด์ 4.0” กรณีการจัดการนักโทษ เพศที่สามในเรือนจำว่าจะแยกแยก กะเทย ทอม ดำเนินการแค่แยกการควบคุม แต่ไม่ถึงกับแยก ดำเนินการเป็นเรือนจำเฉพาะ เพราะถ้านำผู้ต้องขัง กลุ่มนี้มารวมกันจะเป็นปัญหาอื่นตามมาโดย จากผลการดำเนินโครงการนำร่อง พบปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านสถานที่ ที่กำหนดเป็นแดนเฉพาะผู้ต้องขังข้ามเพศ ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มผู้ต้องขังข้ามเพศนำร่อง ไม่ต้องการแยกแดนไปควบคุมในแดนเฉพาะ ผู้ต้องขังข้ามเพศ แต่ในขณะที่ปี พ.ศ. 2557 กรุงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เปิดสถานคุมขังสำหรับหญิงข้ามเพศอย่างเป็นทางการ (Housing Unit for Transgender Woman) โดยมีจุดประสงค์เพื่อปกป้องและคุ้มครองผู้กระทำผิดข้ามเพศจากความรุนแรง การถูกข่มขืนและการล่วงละเมิดทางเพศ โดยกรมราชทัณฑ์ของนิวยอร์กได้เปิดเผยว่ารัฐได้สร้างสถานที่คุมขังที่สามารถรองรับผู้กระทำผิดมากกว่า 30 ห้อง ซึ่งผู้กระทำผิดสามารถเลือกที่สถานที่แห่งนี้ได้ด้วยความสมัครใจ พร้อมทั้งกล่าวว่า ผู้กระทำผิดในแต่ละรายมีความแตกต่างกัน กรมราชทัณฑ์จึงได้จัดสถานที่เฉพาะสำหรับผู้ต้องขังที่มีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม¹⁴ และในปี พ.ศ. 2558 รัฐเพนซิลวาเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกนโยบายใหม่ซึ่งถือว่าเป็นความพยายามผลักดันให้มีการเคารพสิทธิของผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลข้ามเพศ โดยการยกเลิกการแยกขังเดี่ยวแก่ผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลข้ามเพศ ขณะที่รัฐบาลตรุกีเตรียมสร้างเรือนจำใหม่สำหรับนักโทษที่เป็นกลุ่มหลากหลายทางเพศโดยเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงในเรือนจำที่เกิดกับนักโทษกลุ่มนี้ โดยรัฐบาลจะสร้างคุกแยกให้กับนักโทษที่เป็นชาวรักร่วมเพศอย่างเปิดเผย เพื่อเป็นการป้องกันคนกลุ่มนี้ โดยนักโทษที่ระบุตัวเองว่าเป็นเกย์จะต้องไม่ใช้พื้นที่ร่วมกับคนอื่นหรือเข้าร่วมกิจกรรมกับคนอื่นแต่อย่างใด ซึ่งฝ่ายสนับสนุนมองว่า การแยกคุกสำหรับคนที่เป็นเกย์ จะช่วยลดปัญหาการคุกคามทางเพศ

ในคุกลงได้ แต่ด้านนักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของกลุ่มหลากหลายทางเพศในตรุกี เห็นว่าโครงการที่รัฐบาลตรุกีต้องการที่จะสร้างคุกสำหรับนักโทษที่เป็นเกย์โดยเฉพาะเป็นการกระทำที่ล่าช้ามาก และในปัจจุบัน นักโทษที่เป็นเกย์ก็ถูกคุมขังแยกจากนักโทษอื่น ๆ อยู่แล้ว การแยกคุกจึงเป็นเหมือนการลงโทษ เพราะเป็นการตราหน้าว่านักโทษคนไหนที่เป็นเกย์บ้าง ดังนั้น จากการดำเนินการตามโครงการนำร่องของกรมราชทัณฑ์ควรมีการทบทวนถึงผลดีและผลเสียจากการแยกผู้ต้องขังข้ามเพศออกจากผู้ต้องขังทั่วไป อันจะเป็นการตีตราผู้ต้องขังกลุ่มนี้ซ้ำอีก ซึ่งจากปัญหาของกรมราชทัณฑ์ในด้านจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำ สถานที่ควบคุมมีสภาพแออัดไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขัง ปัญหาความรุนแรงในด้านการคุกคามทางเพศ ยังไม่ใช่ว่าปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ผู้ต้องขังข้ามเพศส่วนใหญ่ยังไม่ได้ผ่าตัดแปลงเพศ สามารถดำรงชีวิตอยู่ภายในเรือนจำกับผู้ต้องขังอื่นได้ด้วยเหตุนี้ การให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติผู้ต้องขังข้ามเพศแต่ละประเภท จึงมีความสำคัญในการนำมาพิจารณาจำแนกลักษณะการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศให้เหมาะสมตามมาตรฐานตามหลักสากล โดยผู้ต้องขังข้ามเพศควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และต้องมีความปลอดภัยจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศจากผู้ต้องขังด้วยกันและเจ้าหน้าที่ภายในเรือนจำทั้งทางตรงและทางอ้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญต่อการทบทวนกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ที่สอดคล้องกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศตามหลักสิทธิมนุษยชน

¹⁴ Christopher Mathias. (2016). New York's Largest Jail To Open Housing Unit For Transgender Women [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1, มิถุนายน 2560. จาก <http://huffpost.com>

โดยไม่ขัดต่อระเบียบการควบคุมผู้ต้องขังภายในเรือนจำอันเป็นการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำภายใต้การดำเนินชีวิตร่วมกันกับผู้ต้องขังอื่นตามวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

■ ลรูป

“ผู้ต้องขังข้ามเพศ” ในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ถูกควบคุมไว้ในเรือนจำตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายภายใต้เพศโดยกำเนิด การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังข้ามเพศปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ต้องขังทั่วไปภายใต้กรอบของกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังภายในเรือนจำยึดข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา) และข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rule) สำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง ผู้ต้องขังข้ามเพศไม่ได้แยกแ่กควบคุมยังเป็นการเฉพาะ แต่จะแยกแ่กแ่กและแบ่งโซนในการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด กรณีผู้ต้องขังข้ามเพศที่ผ่าตัดแปลงเพศแล้ว จะถูกแยกคุมขังจากผู้ต้องขังชายทั่วไป ทั้งตอนกลางวันและกลางคืน ผู้ต้องขังข้ามเพศที่ยังไม่ผ่าตัดแปลงเพศ จะถูกแยกขัง ในช่วงเวลากลางคืน โดยให้ผู้ต้องขังประเภทที่เป็นกะเทยรวมอยู่ในห้องเดียวกัน และในเวลากลางวัน จะให้อยู่รวมกันเฉพาะกลุ่ม และแยกออกจากผู้ต้องขังชายทั่วไป ภายใต้การดูแลของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์อย่างใกล้ชิด และกรณีที่ไม่มีการแยกผู้ต้องขังข้ามเพศออกจากผู้ต้องขังชายทั่วไป เนื่องจากพื้นที่ภายในเรือนจำไม่เพียงพอ หากแต่ผู้ต้องขังกลุ่มนี้จะต้องได้รับการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ

ต่อผู้ต้องขังข้ามเพศในเรือนจำยังคงมีอยู่ แต่จะเป็นในรูปแบบของลักษณะของการสมยอม การสมยอมแบบมีเงื่อนไข และไม่สมยอม มีปัญหาการทะเลาะวิวาท มีปัญหาการทักท้วง มีความรุนแรงทางด้านอารมณ์และมีโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ผู้ต้องขังข้ามเพศส่วนใหญ่มีความรู้สึกมีคุณค่าในตัวเองเมื่ออยู่ในเรือนจำชาย เพราะได้รับการดูแลจากผู้ต้องขังชาย และส่วนใหญ่ไม่ต้องการย้ายไปอยู่ในแดนเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังข้ามเพศ เนื่องจากมีความรู้สึกกลัวพวกตนแปลกแยกจากผู้ต้องขังอื่น รู้สึกอับอายเมื่อต้องได้รับการตีตราว่าเป็นคนที่มีลักษณะเบี่ยงเบนทางเพศ และถ้าย้ายไปอยู่ในแดนเฉพาะผู้ต้องขังข้ามเพศ ผู้ต้องขังมองว่าการอยู่ไกลจากภูมิลำเนา เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางมาติดต่อเยี่ยมญาติระหว่างผู้ต้องขังอยู่ภายในเรือนจำ

■ บรรณานุกรม

- บุษกร สรียสาร. (2557). *อัตลักษณ์และวิถีทางเพศในประเทศไทยโครงการส่งเสริมสิทธิความหลากหลายและความเท่าเทียมในโลกของการทำงาน (PRIDE): องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำปีประเทศไทย กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- สิทธิของ LGBTI ในประเทศไทย [ออนไลน์]. (2557). เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 กรกฎาคม 2560. จาก <http://idahotthailand.org/facts/>
- รัตนวัฒน์ จันทน์อำนายสุข, Carsten Balzer และ Carla LaGata, (2558). การเคารพคนข้ามเพศเปรียบเทียบกับกรณีเกลียดกลัวคนข้ามเพศ ประสพการณ์ทางสังคมของคนข้ามเพศ

- ในประเทศไทย. *TvT Publication Series* Vol.12, 26-27
- ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.2558.(2558). 1 มิถุนายน 2560. <http://www.thaigov.go.th/pcb/data/group2/g2n02>
- Admin. (2012). “คุกซัอนคุก” ชีวิต transgender ในเรือนจำ สิ่งแปลกปลอมที่ถูกกักขังและล่วงละเมิด [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 มิถุนายน 2560. จาก <http://gotomanager.com/content/>
- BBC News. (2015). *Transgender woman Tara Hudson moved to female prison* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2560. จาก <http://www.bbc.com/news/uk-england-34675778>
- Christopher Mathias. (2016). *New York,s Largest Jail To Open Housing Unit For Transgender Women* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1, มิถุนายน 2560. จาก <http://huffpost.com>
- Kobsirikarn Rataya. (2009, 5-7 May). The work of the National Human Rights Commission of Thailand on human rights in relation to sexual orientation and gender identity, Thailand country paper, for the APF-Komnas HAM Workshop on the Role of NHRIs in the Promotion and Implementation of the Yogyakarta Principles,Yogyakarta, Indonesia, p.4
- The Royal Thai Government Gazette 132 session 18, 2015. Gender Equality Act, p.17
- The Telegraph. (2016). *Transgender woman ‘raped more than 2,000 times’ in men’s prison* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 18 เมษายน 2560 จาก <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/18/>
- Tom Michael. (2017). *A PRE-OP transgender killer has been moved back to the men’s wing of a prison after having sex with female inmates* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2560. จาก <http://www.thesun.co.uk/news/2792998/>
- Woman in Wonderland. (2012). *More than 216,600 people sexual abused in U.S detention every year :Gotomanager 360°* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 10 มิถุนายน 2560 จาก <http://gotomanager.com/content/>



หนึ่งทศวรรษจากน้ำพระทัย... สู่เด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ A Decade of Royal Generosity toward Children of Incarcerated Mothers

พิมพ์ไฉ่ ทองไพบูลย์*
นันท์ทกา สวัสดิพานิช**
อังคณา สรียาภรณ์***

■ บทคัดย่อ

ด้วยพระเมตตาของพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภาที่ทรงมีต่อเด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ภายใต้การดำเนินงานของโครงการกำลังใจในพระดำริฯ เพื่อประทานความช่วยเหลือแก่เด็กติดผู้ต้องขังหญิงให้ได้รับการดูแลและการปฏิบัติเช่นเดียวกับเด็กที่อยู่ภายนอกเรือนจำ ทรงโปรดให้วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย ซึ่งปัจจุบันคือสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมต้นแบบ “ตั้งครรภ์คุณภาพ” เพื่อให้ความรู้และฝึกทักษะผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์ให้สามารถดูแลตนเองและทารกในครรภ์และหลักสูตร “สร้างคนดี เริ่มที่ขวบปีแรก” เพื่อให้ความรู้และพัฒนาทักษะผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดาและพี่เลี้ยงเด็กอาสาสมัครที่เป็นผู้ต้องขังหญิงให้เลี้ยงดูเด็กติดผู้ต้องขังได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ผลการตรวจเยี่ยมและประเมินผลการใช้หลักสูตรฝึกอบรมในเรือนจำ 12 แห่งที่เข้าร่วมในโครงการกำลังใจในพระดำริฯ พบว่า ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์และผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดามีความพึงพอใจ สามารถนำความรู้ไปปฏิบัติได้จริงและเด็กติดผู้ต้องขังได้รับการส่งเสริมการเจริญเติบโตและมีพัฒนาการเป็นไปตามวัย ปัจจัยความสำเร็จของการนำหลักสูตรฝึกอบรมไปใช้ คือ นโยบายการดูแลเด็ก

*... ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อดีตผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย

ติดผู้ต้องขังตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ ส่งผลเด็กติดผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติและการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกับเด็กภายนอก ปัญหาอุปสรรคของการนำหลักสูตรฝึกอบรมไปใช้ คือ ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ เวลา วิทยากร และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ส่วนประเด็นท้าทายคือการปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำต่อเด็กติดผู้ต้องขังให้เป็นเชิงบวก และการเตรียมความพร้อมก่อนส่งเด็กติดผู้ต้องขังออกไปอยู่นอกเรือนจำ

คำสำคัญ : เด็กติดผู้ต้องขังหญิง เรือนจำ โครงการกำลังใจ

■ Abstract

Having mercy on children of incarcerated mothers, HRH Princess Bajrakitiyabha has originated the INSPiRE project over the past decade in order to help these children receive equal cares and treatments. Srisavarindhira Thai Red Cross Institute of Nursing, formerly known as the Thai Red Cross College of Nursing, was assigned by HRH Princess Bajrakitiyabha to develop “Quality Pregnancy” training course for pregnant inmates to practice prenatal care, as well as the “Cultivating good people starts at the 1st year” course for inmate mothers and volunteers to practice child rearing properly. Results from evaluations and site visits of 12 correctional institutions participating in the INSPiRE Project under the Royal

Initiatives of HRH Princess Bajrakitiyabha showed that pregnant inmates and inmate mothers were satisfied with the training courses because they were practical. The growth of children of incarcerated mothers was promoted and the child development was age-appropriate. Key success factor was that the Policy on care of children of incarcerated mothers under the Bangkok Rules led to equal opportunities for these children to receive responses and treatments of the same basic needs provided for those outside the correctional institutions. However, problems and obstacles in using the training courses was the limitation of budget, time, trainers and staff’s attitudes. In addition, changing attitudes of staffs in correctional institutions to be positive toward children of incarcerated mothers remained a challenge.

Keywords: Children of Incarcerated mothers, Prison, INSPiRE Project

■ บทนำ

“เด็กติดผู้ต้องขัง” เป็นเด็กด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งที่สังคมไม่ค่อยกล่าวถึงเนื่องจากเป็นเด็กที่ถูกเลี้ยงดูอยู่ในเรือนจำ ซึ่งเป็นสถานที่ๆ บุคคลภายนอกไม่มีโอกาสได้เห็นหรือรับรู้เรื่องราว เด็กติดผู้ต้องขัง เป็นเด็กที่คลอดในระหว่างมารดาต้องโทษถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือเป็นบุตรของผู้ต้องขังหญิงและติดตามเข้ามาอยู่ในเรือนจำด้วยเพราะมารดาถูกจับกุม

หรืออยู่ในระหว่างดำเนินคดี เนื่องจากมีความจำเป็น หรือไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูเด็กนั้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) ข้อมูลสถิติเด็กติดผู้ต้องขังจากเรือนจำทั่วประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2556 - 2560 มีจำนวน 256, 244, 213, 227 และ 242 คน ตามลำดับ (กองสังคมสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์, 2561) ในอดีตเด็กติดผู้ต้องขังได้รับการเลี้ยงดูในสภาพแวดล้อมที่ด้อยโอกาสกว่าเด็กทั่วไป เนื่องจากข้อจำกัดด้านสถานที่ เพราะเรือนจำส่วนใหญ่ถูกออกแบบไว้สำหรับคุมขังนักโทษชายเท่านั้น จึงไม่เหมาะสมสำหรับการเลี้ยงดูเด็ก และเนื่องจากเด็กติดผู้ต้องขังไม่ใช่ผู้ต้องขัง หรือผู้กระทำความผิด ทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอในการจัดหาสิ่งที่เป็นพื้นฐานสำหรับการเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่แรกเกิด เช่น นม อาหารเสริม เสื้อผ้า สิ่งของเครื่องใช้และของเล่น ความยากลำบากของเด็กติดผู้ต้องขังเหล่านี้ อยู่ในสายพระเนตรของพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ซึ่งทรงมีพระดำริว่าเด็กเหล่านี้ เป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่ได้ทำความผิด แต่จำเป็นต้องเข้าไปอยู่กับมารดา จึงควรได้รับการดูแลเหมือนเด็กทั่วไป ทรงมีพระดำริให้ก่อตั้ง “โครงการกำลังใจ” (INSPIRE Project) เพื่อดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหญิง ตั้งครรภ์และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กติดผู้ต้องขังเป็นปฐมในระยะแรกของโครงการ บทความนี้ผู้เขียนขอน้อมนำเสนอถึงพระเมตตาอย่างหาที่สุดมิได้ และ พระอัจฉริยภาพด้านกฎหมายของพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ที่ทรงมีต่อเด็กติดผู้ต้องขังในเรือนจำตลอดหนึ่งทศวรรษผ่านทางโครงการกำลังใจในพระดำริฯ นโยบายการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ การติดตามผลการใช้

หลักสูตรฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมพัฒนาการเด็กติดผู้ต้องขังหญิง ถอดบทเรียนความสำเร็จของการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ ปัญหาอุปสรรค และประเด็นท้าทายในการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังหญิง รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อความยั่งยืนของการใช้หลักสูตรฝึกอบรมดังกล่าว

นโยบายการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ

นโยบายในการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังภายใต้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ได้กล่าวถึงเด็กติดผู้ต้องขังอยู่หลายประเด็น (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) เช่น มาตรา 39 ระบุว่า “เด็กติดผู้ต้องขังที่อายุต่ำกว่าสามปี อนุญาตให้เด็กอยู่ในเรือนจำจนกว่าเด็กอายุครบสามปี หรือส่งเด็กนั้นไปยังหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่ให้การสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพหรือพัฒนาฟื้นฟูเด็กโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ ในกรณีมีเด็กซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในเรือนจำเรือนจำต้องจัดหาสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้ตามสมควร” ที่ผ่านมากกระทรวงยุติธรรมจึงได้ทำข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการดูแลปกป้องและคุ้มครองเด็กติดผู้ต้องขังที่ได้รับการเลี้ยงดูในเรือนจำที่มีอายุครบ 1 ปี และไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูเด็กภายนอกเรือนจำ โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะจัดหาสถานสงเคราะห์ที่เหมาะสมทั้งของภาครัฐและเอกชนในการดูแลเด็กต่อเนื่อง (กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2548) นอกจากนี้ มาตรา 57 ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ระบุว่า “ให้เรือนจำจัดให้ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์หรือให้นมบุตรได้รับคำแนะนำทางด้านสุขภาพและโภชนาการจากแพทย์ พยาบาลหรือเจ้าพนักงาน

เรือนจำที่ผ่านการอบรมด้านการพยาบาลและต้องจัดหาอาหารที่เพียงพอและในเวลาที่เหมาะสมให้แก่ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ ทารก เด็กและมารดาที่ให้นมบุตร และต้องไม่ขัดขวางผู้ต้องขังหญิงในการให้นมบุตรและการดูแลบุตร เว้นแต่มีปัญหาด้านสุขภาพ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์” และมาตรา 58 “ให้เรือนจำจัดเตรียมให้ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ได้คลอดบุตรในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลนอกเรือนจำ ณ ท้องที่ที่เรือนจำนั้นตั้งอยู่ หากเด็กคลอดในเรือนจำ ห้ามมิให้บันทึกว่าเด็กเกิดในเรือนจำ โดยระบุเฉพาะท้องที่ที่เรือนจำตั้งอยู่ เมื่อผู้ต้องขังหญิงคลอดบุตรแล้วให้ผู้ต้องขังหญิงนั้นอยู่พักรักษาตัวต่อไปได้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันคลอด และให้เด็กที่อยู่ร่วมกับมารดาในเรือนจำได้รับการตรวจสุขภาพโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพเด็กเพื่อวินิจฉัยและให้การรักษาตามความจำเป็น รวมทั้งการตรวจป้องกันโรค และการบริการด้านสุขอนามัย” ซึ่งผลการศึกษาของพิไลลักษณ์ โรจนประเสริฐ, พิมพิไล ทองไพบูลย์, สุภาพรวรรณสันทัด, และนันทกา สวัสดิพานิช (2558) สะท้อนว่าเรือนจำมีนโยบายและแนวทางในการดูแลสุขภาพเด็กติดผู้ต้องขังที่เป็นประโยชน์ต่อเด็กอยู่หลายประเด็น ได้แก่ 1) ให้เลี้ยงลูกได้หนึ่งปี มียืดหยุ่นตามสภาพ 2) สวัสดิการของใช้เด็กจัดให้เพียงพอระยะแรก หลังจากนั้นให้ตามงบประมาณ 3) ให้เลี้ยงลูกด้วยนมแม่และดูแลลูกด้วยตนเอง 4) จัดให้มีพี่เลี้ยงเด็กอาสา ช่วยมารดาเลี้ยงดูลูก 5) จัดพื้นที่ให้เหมาะกับการเลี้ยงเด็กเท่าที่สถานที่จะเอื้ออำนวย และ 6) มีมาตรการลดคนเข้าใกล้ เพื่อไม่ให้เด็กติดเชื้อมาก่อนหน้านี้มารดาจึงรับรู้ว่าเป็นเรื่องจำเป็นดูแลสุขภาพเด็กใกล้เคียงเด็กอยู่ข้างนอกโดยมีการรับรู้

ใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) มีการประเมินและส่งเสริมการเจริญเติบโตด้วยอาหารตามวัย 2) มีการประเมินและส่งเสริมพัฒนาการตามสภาพ 3) สร้างเสริมภูมิคุ้มกันด้วยวัคซีน เจ้าหน้าที่นำออกไปหรือจัดให้ในเรือนจำ และ 4) แม่ดูแลเบื้องต้นเมื่อเจ็บป่วย เจ้าหน้าที่ช่วยและส่งโรงพยาบาลเมื่ออาการรุนแรง

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนว่ากรมราชทัณฑ์ให้ความสำคัญต่อการดูแลเด็กติดผู้ต้องขัง คือ มีนโยบายและแนวทางการดูแลผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และเด็กติดผู้ต้องขังหญิงที่มีความชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ เพื่อให้เด็กได้รับประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ ได้รับการเลี้ยงดูทั้งทางร่างกาย จิตใจ ตลอดจนที่อยู่อาศัยให้เกิดความปลอดภัย และต้องได้รับการดูแลด้านสุขภาพจากบริการทางการแพทย์

โครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา

ตลอดระยะเวลาที่พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภาทรงดำรงตำแหน่งในงานยุติธรรม ทรงมีพระปณิธานที่แน่วแน่ในการช่วยเหลือเด็กติดผู้ต้องขังหญิง และผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดี และต้องโทษอาญาที่ประสบความยากลำบากหรือขาดโอกาสในกระบวนการยุติธรรม และต้องการกำลังใจและความช่วยเหลือ พระองค์ทรงมีพระดำริให้จัดตั้งโครงการกำลังใจเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2549 และได้ทรงประทานทุนทรัพย์ส่วนพระองค์จำนวน 300,000 บาท เป็นทุนเบื้องต้น โครงการกำลังใจ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือ เป็นกำลังใจแก่ผู้ต้องขัง

และกระตุ้นให้สังคมพร้อมที่จะให้โอกาสแก่ผู้ที่เคยก้าวพลาดที่พร้อมที่จะกลับมาเป็นคนดีของสังคม มีกลุ่มเป้าหมายคือ เด็กติดผู้ต้องขังหญิง ผู้ต้องขังหญิง เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด และผู้ต้องขังอื่น ๆ ที่ขาดโอกาสในกระบวนการยุติธรรม งานของโครงการกำลังใจ เป็นงานที่ไม่เข้าซ้อนกับสิ่งที่ราชการปฏิบัติอยู่แล้วหรือเป็นภารกิจที่ทางราชการไม่สามารถดำเนินการได้ (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2554) การดำเนินงานของโครงการกำลังใจสรุปได้เป็น 4 โครงการใหญ่ คือ 1) โครงการกำลังใจกับเด็กติดผู้ต้องขังหญิง และผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ ซึ่งถือเป็นโครงการแรกของโครงการกำลังใจ โดยเริ่มต้นดำเนินการกับทัณฑสถานหญิงกลาง ปัจจุบันทรงมีพระดำริขยายการดำเนินงานไปยังทัณฑสถานหญิงหรือเรือนจำอื่นรวม 16 แห่ง 2) โครงการเศรษฐกิจพอเพียง ที่น้อมนำแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษทั้งชายและหญิง เพื่อให้เรียนรู้หลักการใช้ชีวิต กินง่าย อยู่ง่าย และหาเลี้ยงตัวเองได้ภายหลังพ้นโทษ มีการดำเนินงานในเรือนจำนาร่อง 5 แห่ง ก่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพใหม่ภายใต้เศรษฐกิจพอเพียง 3) โครงการกำลังใจเชิงลึก เป็นการส่งเสริมพัฒนาจิตใจเพื่อให้เห็นคุณค่าในตนเอง เช่น โครงการศึกษาและพัฒนาจิตด้วยกระบวนการพัฒนาศิลป์ (ปั้นดินให้เป็นบุญ : ปั้นพระพุทธรูป) เพื่อบำบัดจิตใจสำหรับผู้ต้องขังคดีอาชญากรรมและคดีอื่นที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต และการส่งเสริมความรู้ด้านกฎหมายเพื่อให้ผู้ต้องขังมีความเข้าใจและช่วยตนเองได้ (นภภรณ์ หะวานนท์ และคณะ, 2555) และ 4) โครงการกำลังใจกับเด็กและเยาวชนเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความ

ผิดได้ว่าโครงการกำลังใจในพระดำริฯ ที่ขยายการดำเนินงานครอบคลุมผู้ต้องขังทุกกลุ่มและมีกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อเป็นการสร้างโอกาสภายหลังการพ้นโทษ เป็นการคืนคนดีที่มีความเข้มแข็งทั้งร่างกายและจิตใจสู่สังคม

พระเมตตาต่อเด็กติดผู้ต้องขังหญิงภายใต้โครงการกำลังใจ

พระเจ้าหลานเธอฯ ทรงเห็นว่าเด็กติดผู้ต้องขังหญิงเป็นผู้บริสุทธิ์ต้องมาได้รับผลกระทบโดยไม่ใช่ความผิดของตัวเอง และผู้ต้องขังหญิงที่เข้ามาอยู่ในเรือนจำมีความวิตกกังวลอยู่แล้วยังเป็นผู้ที่ตั้งครรภ์หรือเป็นมารดาต้องเลี้ยงดูเด็กโดยปราศจากความช่วยเหลือจากครอบครัว จะยังมีความวิตกกังวลมากขึ้น และในมิติของสุขภาพและมิติของสิทธิมนุษยชน ผู้ต้องขังที่เป็นมารดาและเด็กควรได้รับสิทธิในการรักษาและได้รับบริการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐานเทียบเท่าบุคคลอื่นที่อยู่ภายนอกเรือนจำ ไม่ควรถูกกีดกันสิทธิและถูกตัดความสัมพันธ์ของมารดาและบุตร ดังพระดำริสในฐานองค์ปาฐกเกี่ยวกับโครงการกำลังใจในพระดำริฯ ที่สำนักงานองค์การสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2551 ว่า (อภิญา เวชชัย และคณิงนิ จวิหคมาตย์, 2553)

“ทัณฑสถานหลายแห่ง ขาดบุคลากรและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะดูแลเด็กที่เกิดในระหว่างคุมขัง แม่และเด็กเหล่านี้ยังมีโอกาสที่เพียงพอที่จะพัฒนาความผูกพันระหว่างแม่และลูกในช่วงขบปีแรกของชีวิต ซึ่งความผูกพันเหล่านี้ใช้เวลาเพียงไม่กี่ปีในการสร้าง แต่มีความสำคัญอย่างยิ่งและจะคงอยู่ตลอดไป ความผูกพันเหล่านี้จะช่วยสร้างพัฒนาการทาง

อารมณ์ สติปัญญาและการเข้าสังคมของเด็ก ในขณะเดียวกันก็จะช่วยสร้างและฟื้นฟูจิตสำนึกที่ดี รวมทั้งความรับผิดชอบให้กับผู้ต้องขังหญิง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมด้วย”

จึงโปรดให้วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย ซึ่งปัจจุบันคือสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย ศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับภาวะสุขภาพ ความต้องการของผู้ต้องขังตั้งครรภ์ และเด็กติดผู้ต้องขังหญิง สภาพแวดล้อมและข้อคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่เรือนจำเพื่อเป็นข้อมูล ในการจัดทำหลักสูตร “ตั้งครรภ์คุณภาพ” เพื่อ ฝึกอบรมและให้ความรู้แก่ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ และหลักสูตร “สร้างคนดี เริ่มที่ขวบปีแรก” สำหรับ ฝึกอบรมผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดาและพี่เลี้ยง เด็กอาสาสมัครที่เป็นผู้ต้องขังหญิง โดยมีกรอบ แนวคิดในการทำหลักสูตรฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตร ดังนี้ (ทัศนีย์ อรรถารส และคณะ, 2556)

1) ภาวะสุขภาพทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ของสตรีในระยะตั้งครรภ์มีอิทธิพลโดยตรง ต่อทารกในครรภ์ แม้ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถ ดูแลสุขภาพของตนเองให้แข็งแรง มีอารมณ์ แจ่มใสอยู่เสมอจะทำให้กำเนิดทารกที่มีสุขภาพ สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ

2) ทารกที่เริ่มต้นชีวิตที่ดีตั้งแต่ในครรภ์ จนถึงคลอด ได้รับการเลี้ยงดูด้วยนมแม่ ได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดด้วยความรัก จะมีการเจริญเติบโตอย่างสมบูรณ์ทั้งร่างกายและ จิตใจ เกิดความเชื่อมั่นในความรักและความรู้สึก ไว้วางใจผู้อื่น ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญของการ พัฒนาบุคลิกภาพที่ดีในวัยต่อไป และเป็น ประชากรที่มีคุณภาพของชาติในอนาคต

3) การเสริมสร้างพลังอำนาจแม่ในการ ตระหนักถึงคุณค่าของตนเอง สร้างเสริมจิตสำนึก

ของความเป็นแม่และตระหนักถึงหน้าที่ของตน ในบทบาทแม่ที่ดี เพิ่มความรักความผูกพัน ระหว่างแม่ลูก ให้แม่ได้เลี้ยงดูลูกและให้นมลูก ด้วยตนเอง ก่อให้เกิดความหวังและแรงจูงใจ ที่มีชีวิตอยู่อย่างมีความหมาย และวางแผนชีวิต เพื่อลูกและอนาคต ลดปัญหาการทอดทิ้งลูก ที่อาจเกิดขึ้น

4) การเล่นเกมของเด็กในการเสริมสร้าง พัฒนาการทั้งด้านร่างกายและจิตใจ อารมณ์ และสังคม การจัดของเล่นและกิจกรรมการเล่น ให้แก่เด็กอย่างสม่ำเสมอและเหมาะสมตามวัย จึงมีความสำคัญต่อพัฒนาการของเด็กทุกด้าน

วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย ได้จัดทำ ร่างหลักสูตรฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตร พร้อมแผน การประเมินและส่งเสริมพัฒนาการเด็ก ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอพระราชทานวินิจฉัย จากพระเจ้าหลานเธอฯ และทรงประทานพระอนุญาต ให้ดำเนินการฝึกอบรมหลักสูตร “ตั้งครรภ์คุณภาพ” ภายใต้โครงการกำลังใจในพระดำริฯ เป็นครั้งแรก ที่ทัณฑสถานหญิงกลาง กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 19-22 กุมภาพันธ์ 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม ให้ผู้ต้องขังหญิงเกิดความรู้สึผูกพันกับลูก ในครรภ์ สามารถดูแลสุขภาพของตนและลูก ในครรภ์ และดูแลสุขภาพภายหลังคลอดได้ถูกต้อง เนื้อหาของหลักสูตรประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลง ของร่างกายหญิงตั้งครรภ์ การบรรเทาอาการ ไม่สบาย การปฏิบัติตนของหญิงตั้งครรภ์ การออกกำลังกาย พัฒนาการของทารกในครรภ์ และการกระตุ้นพัฒนาการทารก การเตรียมตัว เลี้ยงลูกด้วยนมแม่ การเตรียมตัวเพื่อการคลอด การปฏิบัติตนของมารดาในระยะหลังคลอด และการเสริมสร้างพลังอำนาจของหญิงตั้งครรภ์ มีระยะเวลาการอบรม 4 วัน การอบรมใช้การบรรยาย

สาธิตและทดลองปฏิบัติ โดยมีการทดสอบความรู้ก่อนและหลังเข้ารับการอบรม ผู้ให้การอบรมเป็นอาจารย์พยาบาลจากวิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย

หลักสูตร “สร้างคนดี เริ่มที่ขวบปีแรก” ภายใต้โครงการกำลังใจในพระดำริฯ ได้ดำเนินการฝึกอบรมครั้งแรกที่ทัณฑสถานหญิงกลาง กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 17-19 มกราคม 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มารดาและพี่เลี้ยงอาสาสมัครสามารถดูแลเด็กให้ปลอดภัยและตอบสนองความต้องการของเด็กได้ถูกต้องเหมาะสมกับวัย เนื้อหาของหลักสูตรประกอบด้วย ลักษณะของเด็กทารก ความต้องการของเด็กทารก การเจริญเติบโต และพัฒนาการ การส่งเสริมพัฒนาการอาหารสำหรับทารกเน้นเรื่องการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่และอาหารเสริมตามวัย การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค การเลี้ยงดูทารกประจำวัน อาการที่พบบ่อย อุบัติเหตุในเด็กทารก การป้องกันและการดูแลช่วยเหลือ และการเสริมสร้างพลังอำนาจของมารดา มีระยะเวลาการอบรมจำนวน 3 วัน การอบรมใช้การบรรยาย สาธิตและทดลองปฏิบัติ โดยมีการทดสอบความรู้ก่อนและหลังเข้ารับการอบรม ผู้ให้การอบรมเป็นอาจารย์พยาบาลจากวิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย พร้อมกันนี้ได้จัดกิจกรรมการประเมินการเจริญเติบโต และส่งเสริมพัฒนาการเด็กเป็นระยะทุก 2 เดือน เพื่อติดตามภาวะสุขภาพของเด็กติดผู้ต้องขังหญิง มีการดำเนินงานตามโครงการฯ ตลอดปี 2550 จึงได้ประเมินผลและปรับปรุงหลักสูตรฝึกอบรมให้ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้เข้าฝึกอบรมมากยิ่งขึ้น

พระเจ้าหลานเธอฯ ทรงเสด็จติดตามผลการฝึกอบรมและเยี่ยมผู้ต้องขังหญิงและเด็ก

ติดผู้ต้องขังหญิงในทัณฑสถานหญิงกลาง กรุงเทพฯ และทรงมีพระวินิจฉัยว่าควรขยายผลไปยังทัณฑสถานหญิงและเรือนจำในภูมิภาคต่างๆ ที่มีความพร้อม วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย จึงได้ปรับปรุงหลักสูตรให้เป็นหลักสูตรต้นแบบ โดยเพิ่มเนื้อหาและระยะเวลาการฝึกอบรม โดยหลักสูตร “ตั้งครรภ์คุณภาพ” ใช้เวลาฝึกอบรม 4 วัน และหลักสูตร “สร้างคนดี เริ่มที่ขวบปีแรก” ใช้เวลาฝึกอบรม 5 วัน เพื่อให้ผู้ต้องขังมีโอกาสในการฝึกทักษะการปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ และกำหนดให้ฝึกอบรมปีละ 2 ครั้ง ให้ครอบคลุมผู้ต้องขังหญิงรายใหม่ได้ฝึกอบรมอย่างทั่วถึง โดยมีกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้รับผิดชอบในการส่งหลักสูตรต้นแบบให้แก่ทัณฑสถานหญิงหรือเรือนจำที่เข้าร่วม ในโครงการกำลังใจที่อยู่ทั่วภูมิภาค เช่น ทัณฑสถานหญิงธนบุรี ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ ทัณฑสถานหญิงพิษณุโลก เรือนจำกลางระยอง เรือนจำกลางราชบุรี เรือนจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น และติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทุกปี เนื่องจากความพร้อมของแต่ละเรือนจำในการเข้าร่วมในโครงการกำลังใจในพระดำริฯ มีความแตกต่างกัน จึงเริ่มดำเนินการฝึกอบรมในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และด้วยสายพระเนตรอันยาวไกลในการที่จะคงไว้ซึ่งมาตรฐานของการฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตร ตามกรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติที่กำหนด ในปี พ.ศ. 2554 พระเจ้าหลานเธอฯ จึงมีพระดำริให้กระทรวงยุติธรรมร่วมกับวิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทยจัดทำชุดการเรียนรู้ด้วยตนเองซึ่งประกอบด้วยวิดีโอทัศน์ และหนังสือคู่มือหลักสูตรตั้งครรภ์คุณภาพและหลักสูตรสร้างคนดี เริ่มที่ขวบปีแรก เพื่อประทานให้กับทัณฑสถานหญิง

หรือเรือนจำที่เข้าร่วมในโครงการกำลังใจ ในพระดำริฯ โดยเนื้อหาในวิดิทัศน์เหมือนกับเนื้อหาในคู่มือหลักสูตร และมีภาพวิดีโอแสดงขั้นตอนการฝึกปฏิบัติและทักษะต่างๆ เช่น การอาบน้ำเด็ก การพับผ้าอ้อม การนวดทารก ฯลฯ เพื่อใช้เป็นสื่อการสอน และให้ผู้ต้องขังหญิงใช้เป็นสื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง

การดำเนินงานในปีที่ 5 ของโครงการกำลังใจ ในพระดำริฯ มีทัณฑสถานหญิงหรือเรือนจำที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 9 แห่งทั่วภูมิภาค โครงการกำลังใจในพระดำริฯ จึงได้ดำเนินการติดตามตรวจเยี่ยมและติดตามผลการใช้หลักสูตรฝึกอบรมและการส่งเสริมพัฒนาการเด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำทั้ง 9 แห่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำการใช้หลักสูตรฝึกอบรม เพื่อรักษามาตรฐานของการฝึกอบรม ตลอดจนการนำหลักสูตรไปใช้ได้จริง (อังคณา สรียาภรณ์, 2557) ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้รับผิดชอบส่วนงาน นักสังคมสงเคราะห์ พยาบาล เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้ต้องขังหญิงที่ผ่านการฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตร การศึกษาเอกสารจากสมุดบันทึกสุขภาพแม่และเด็ก แฟ้มประวัติสุขภาพของผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังหญิง และการสังเกตสภาพแวดล้อม เช่น ห้องเด็ก เรือนนอน ปรากฏการณ์และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นขณะตรวจเยี่ยม เช่น สัมพันธภาพระหว่างแม่และลูก พฤติกรรมการดูแลเด็กของพี่เลี้ยงอาสาสมัครเป็นต้น ภายหลังการตรวจเยี่ยมได้สรุปผลและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเป็นรายเรือนจำ

มีการจัดโครงการสัมมนาผู้ใช้หลักสูตร ฝึกอบรมและการส่งเสริมพัฒนาการเด็กติดผู้ต้องขังหญิงจำนวน 1 วัน โดยมีผู้บริหารและ

ผู้รับผิดชอบการฝึกอบรมของเรือนจำเข้าร่วมสัมมนาจำนวน 15 แห่ง เป็นเรือนจำที่ได้รับการตรวจเยี่ยมแล้ว 9 แห่ง ยังไม่ได้รับการตรวจเยี่ยมจำนวน 2 แห่ง และเรือนจำที่จะเข้าร่วมในโครงการกำลังใจฯ ในปีถัดไปอีกจำนวน 4 แห่ง วัตถุประสงค์ของการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เสริมสร้างความเข้าใจในการดำเนินงาน เสริมสร้างเจตคติที่ดีของผู้นำหลักสูตรไปปฏิบัติ ให้คำปรึกษาแนะนำการใช้หลักสูตร ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไข โดยคัดเลือกเรือนจำที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Best practices) มาเป็นกรณีตัวอย่าง โดยพิจารณาจากผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจและให้ความสำคัญในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้ต้องขังหญิง และเด็กติดผู้ต้องขังหญิงตามแนวพระดำริของพระเจ้าหลานเธอฯ และตามข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีใช้ การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือข้อกำหนดกรุงเทพฯ (The Bangkok Rules) และความสามารถในการบริหารจัดการภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ของเรือนจำ

ต่อมาปี พ.ศ. 2555-2556 มีการตรวจเยี่ยมและติดตามผลการใช้หลักสูตรฝึกอบรมในทัณฑสถานหญิงหรือเรือนจำที่อยู่ภายใต้โครงการกำลังใจฯ อีกครั้งหนึ่ง จำนวนทั้งสิ้น 12 แห่ง ผลการติดตามพบว่าเรือนจำแต่ละแห่งใช้หลักสูตรฝึกอบรมแตกต่างกันทั้งเนื้อหาสาระและระยะเวลา เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องวิทยากร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพยาบาลวิชาชีพจากโรงพยาบาลของภาครัฐ ระยะเวลาฝึกอบรมปรับเปลี่ยนขึ้นอยู่กับวิทยากร และงบประมาณค่าตอบแทนวิทยากรที่มีจำนวนจำกัด วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย จึงได้มีการปรับปรุงหลักสูตร

ต้นแบบเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของเรือนจำที่เป็นปัจจุบัน โดยปรับเนื้อหาและลดระยะเวลาของการฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตร เป็นหลักสูตรละ 3 วัน

การติดตามผลการนำความรู้จากหลักสูตรฝึกอบรมไปใช้เพื่อส่งเสริมพัฒนาการเด็กติดผู้ต้องขังหญิง

ทัศนสถานหญิงหรือเรือนจำที่เข้าร่วมโครงการกำลังใจฯ จะมีระบบและมาตรฐานการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังดีกว่าเรือนจำอื่นๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ (อภิญา เวชชัย, นันทภรณ์ เอี่ยมวานานนทชัย, ปรียานุช โชคธนวนิชย์, และ เสาวธาร โพธิ์กลัด, 2556) ข้อมูลจากการตรวจเยี่ยมและติดตามผลการใช้หลักสูตรฝึกอบรม “ตั้งครรภ์คุณภาพ” สำหรับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ และหลักสูตร “สร้างคนดีเริ่มที่ขบปีแรก” สำหรับผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดาและพี่เลี้ยงเด็กอาสาสมัคร พบว่า เรือนจำจัดฝึกอบรมปีละ 1-2 ครั้ง จำนวนวันอบรมอยู่ระหว่าง 1-3 วัน เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องวิทยาการ ส่วนใหญ่มีอาจารย์พยาบาลจากสถาบันการศึกษาพยาบาลหรือพยาบาลวิชาชีพจากสถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขที่อยู่ใกล้เคียงเรือนจำหรือจากสภาวิชาชีพมาเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้ในการอบรม มีการใช้สื่อการสอนวิดีโอทัศน์ให้ความรู้ให้แก่มารดาที่เข้ามาอยู่ใหม่และสอนทบทวนความรู้และทักษะสำหรับผู้ต้องขังหญิงที่เคยได้รับการอบรมมาแล้ว รวมทั้งมีการประเมินการเจริญเติบโตและพัฒนาการเด็ก

จากการติดตามผลการนำความรู้จากหลักสูตรฝึกอบรมในเรือนจำทั้ง 12 แห่ง ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดาให้ข้อมูลว่าการฝึกอบรมมีประโยชน์

มาก เนื่องจากผู้ต้องขังหญิงมีพื้นฐานความรู้ที่แตกต่างกัน การอบรมช่วยให้มารดามีทักษะในการดูแลบุตรได้ถูกต้อง รู้วิธีการดูแลลูก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมารดาที่มีบุตรคนแรก ส่วนมารดาที่เคยมีบุตรมาก่อนก็เป็นการทบทวนความรู้เกี่ยวกับวิธีการเลี้ยงลูกในบางเรื่องที่ไม่ได้การอบรมทำให้ได้ความรู้ใหม่ ผลการประเมินสะท้อนว่าผู้ต้องขังหญิงมีความรู้ความเข้าใจเพิ่มขึ้น และสามารถนำความรู้ไปใช้ได้จริงในการเลี้ยงดูบุตร (ทัศนีย์ อรรถารส และคณะ, 2556) ดังคำกล่าวที่ว่า

“มีพยาบาลจากมหาวิทยาลัยและมีเจ้าหน้าที่พยาบาลมาอบรมที่นี่ค่ะ..และได้ดูซีดีจากโครงการดูทุกวันเลยตั้งแต่มาอยู่ในห้องนี้ ได้ความรู้จากสองทางคือคนมาอบรมและความรู้จากสื่อ” (ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา)

“คุณหมอเปิดวิดีโอขบปีแรกของเด็กดูทราบจากตรงนั้น ให้ดูบ่อย เสร็จจากภารกิจซักผ้าก็มานั่งดู...ความรู้ที่ได้จากวิดีโอเรานำไปใช้ค่ะ อย่างเช่นหนูไม่ทราบว่าลูกเป็นอะไร พอดูวิดีโอก็สังเกตเป็น” (ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา)

“ความรู้เรื่องการเตรียมตัวคลอดเคยได้รับค่ะ เตรียมของใช้สำหรับลูกเรา สอนเรื่องการฝึกหายใจ เพื่อบรรเทาอาการเจ็บท้อง ให้หายใจเข้าและเวลาหายใจออกก็อ้าปาก (ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์)

ผลการนำความรู้จากหลักสูตรฝึกอบรมมาใช้ช่วยให้เด็กมีการเจริญเติบโตและพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น โดยเด็กติดผู้ต้องขังทุกคนได้รับการประเมินการเจริญเติบโตและพัฒนาการอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งได้การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ของเรือนจำนำเด็กไปรับวัคซีน

ที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่อยู่ใกล้เรือนจำหรือประสานงานกับโรงพยาบาลให้เข้ามาให้วัคซีนในเรือนจำกรณีที่มีเด็กจำนวนมากที่ต้องได้รับวัคซีนในคราวเดียวกันหรือเจ้าหน้าที่เรือนจำอาจไปรับวัคซีนจากสถานพยาบาลภายนอกมาให้พยาบาลเรือนจำเป็นผู้ให้วัคซีนเอง และมีการบันทึกข้อมูลในสมุดสุขภาพแม่และเด็กเช่นเดียวกับเด็กที่อยู่ภายนอกเรือนจำ นอกจากนี้หากเด็กติดผู้ต้องขังเกิดการเจ็บป่วยจะได้รับการดูแลจากพยาบาลประจำสถานพยาบาลเรือนจำ หรือได้รับการส่งออกไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลกรณีเจ็บป่วยรุนแรง ดังคำกล่าวของมารดา

“ขังน้ำหนัก วัตถุประสงค์ สูง ลงสมุดสีเขียว (สมุดบันทึกสุขภาพเด็ก) และในสมุดจะมีตารางให้เราดู เราก็ไปดูว่าลูกเราก็เดือนดูตามเส้นว่าอ้วนมาก ผอมมาก” (ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา)

“หมอจะเอาลูกออกไปฉีดวัคซีนที่ รพ.... ทุก ๆ วันนัด แต่เราไม่ได้ไป...หลังฉีดวัคซีนกลับมาแล้วแม่ได้รับคำแนะนำบอกว่าถ้าลูกเป็นไข ตัวร้อน ก็ให้กินยาลดไข้ทุก 4-6 ชั่วโมง” (ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา)

นอกจากนี้ผลการนำความรู้จากหลักสูตรฝึกอบรมไปใช้ สะท้อนว่าผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังหญิงได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตดีขึ้น โดยเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงทั้ง 12 แห่ง มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นเป็นรูปธรรมใน 2 ประเด็นหลัก คือ 1) การเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพของสถานเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขัง และ 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กติดผู้ต้องขัง (ทัศนีย์ อรรถรส และคณะ, 2556) รายละเอียดดังนี้

การเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพของสถานเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขัง เรือนจำทุกแห่งมีการจัดสถานที่

เลี้ยงเด็กและเรือนนอนเป็นสัดส่วน เพื่อให้แยกออกจากผู้ต้องขังหญิงทั่วไปเพื่อป้องกันการติดเชื้อ โดยเรือนจำบางแห่งสร้างอาคารขึ้นใหม่ที่แยกเฉพาะสำหรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขัง และมีชื่อเรียก เช่น ห้องบริบาลทารก อาคารแม่และเด็ก บ้านแม่และเด็ก เป็นต้น เรือนจำบางแห่งปรับพื้นที่เดิม เช่น อาคารห้องสมุด อาคารจำหน่ายสินค้าให้เป็นสถานที่เลี้ยงเด็กแต่เรือนจำบางแห่งที่มีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ใช้การจัดแบ่งเป็นมุมสำหรับเลี้ยงเด็ก ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวนี้ใช้เป็นสถานที่ให้มารดาเด็กติดผู้ต้องขัง รวมทั้งผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ใช้ชีวิตอยู่ในช่วงเวลากลางวัน นอกจากนี้เรือนจำยังจัดพื้นที่สำหรับทำกิจกรรมเพื่อเด็ก เช่น ชงนม ซักผ้า อาบน้ำเด็ก ที่สำคัญมีการจัดสรรพื้นที่เรือนนอนสำหรับมารดาและเด็กติดผู้ต้องขังที่แยกจากผู้ต้องขังทั่วไป และจัดให้มีพื้นที่กว้างมากขึ้น เพื่อให้เด็กสามารถคลาน เดิน หรือมีกิจกรรมได้ และเป็นการลดโอกาสเสี่ยงต่อการติดเชื้อเนื่องจากสภาพที่แออัดของเรือนจำ ดังคำกล่าวของผู้ต้องขังหญิง

“เรือนนอนสบายค่ะ ก็มีที่นอนรวมกันแค่สิบกว่าคน แม่ลูกอ่อนนอนกับคนท้องและเด็กก็สบายไม่เบียดกัน ห้องกว้างค่ะ” (ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา)

“เรื่องที่พักดีค่ะ นอนสบาย เป็นห้องสำหรับแม่ลูกอ่อนกับคนท้อง นอนสิบคนหลับดีค่ะ” (ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์)

คุณภาพชีวิตของเด็กติดผู้ต้องขังดีขึ้น ภายหลังการดำเนินงานของโครงการกำลังใจทุกเรือนจำมีนโยบายให้มารดาไม่ต้องเข้าฝึกทักษะอาชีพ เพราะงานบางอย่างอาจทำให้ผู้ต้องขังหญิงเกิดความเครียดและเหนื่อยล้า ซึ่งจะส่งผลต่อพฤติกรรมการเล่นดูบุตร การที่มารดามีเวลา

อยู่กับบุตรอย่างเต็มที่ เด็กจะได้รับการเลี้ยงดู ด้วยนมแม่ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 6 เดือน ยกเว้น มารดาที่มีปัญหาด้านสุขภาพที่ไม่สามารถให้นม แม่ได้ เช่น ติดเชื้อเอชไอวี ในขณะที่มารดาได้ เรียนรู้ความต้องการและสามารถตอบสนอง ความต้องการพื้นฐานของเด็กได้ ขณะเดียวกัน เด็กก็จะรับรู้ถึงความรัก ความอบอุ่น ความปลอดภัยและพัฒนาความเชื่อใจต่อมารดาและ เกิดเป็นความผูกพันซึ่งกันและกัน โดยความ ผูกพันของเด็กจะพัฒนาขึ้นเมื่อเด็กอายุ 6-8 เดือน ถ้าความผูกพันถูกขัดขาดตั้งแต่อายุน้อยจะ ทำให้เด็กมีปัญหาด้านจิตใจและอารมณ์ตามมา (Dolan, 2017) โดยผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา กล่าวว่า

“ทางเรือนจำได้ส่งเสริมให้ดูแลลูกด้วยตนเอง ตั้งแต่เกิดเลยให้แม่อยู่กับลูก ให้นมเอง เลี้ยงเอง ตลอดเวลา ดีค่ะ จะได้ผูกพันกัน” (ผู้ต้องขังหญิง ที่เป็นมารดา)

“ทางเรือนจำอนุญาตให้เราดูแล 24 ชั่วโมง ไม่ต้องเข้ากองงาน รู้สึกดีค่ะ เราเป็นแม่ต้องคอยดูแล ดูลูกดีกว่า ถ้าปล่อยลูกไว้กับคนอื่นก็ไม่เหมือน ดูแลเอง ยังไงก็ดูแลดีไม่เท่าแม่ค่ะ” (ผู้ต้องขังหญิง ที่เป็นมารดา)

นอกจากนี้บางเรือนจำจัดหาพี่เลี้ยงเด็ก อาสาสมัครที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตร “สร้าง คนดีเริ่มที่ขวบปีแรก” คอยช่วยเหลือแบ่งเบาภาระ ของมารดาในช่วงเวลาที่มารดาต้องไปทำกิจวัตร ประจำวัน เช่น ซักเสื้อผ้าเด็ก อาบน้ำ รับประทานอาหาร สิ่งเหล่านี้ช่วยให้มารดา ผ่อนคลาย ลดความวิตกกังวล ความเครียด และความอ่อนล้า ซึ่งมีผลต่อการไหลของน้ำนม มารดา และเด็กก็ได้รับการดูแลให้ปลอดภัย ตลอดเวลา

“ที่นี่เรามีพี่เลี้ยง ปกติ 2 คน วันนั้นพอดีพี่เลี้ยง พ้นโทษไปคนนึงเลยเหลือคนนึง ทุกคนได้รับการอบรม...ก็มาจากเป็นแม่มาก่อนก็มาเป็น พี่เลี้ยง” (ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา)

“ตอนอาบน้ำ..พี่เลี้ยงดูแลลูกให้ค่ะ 7 โมง พี่เลี้ยงไปทำกับข้าว กลับมา 8 โมงให้แม่ป้อนลูก ตัวเอง พี่เลี้ยงช่วยกันทำความสะอาดเรือนนอน” (ผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา)

ซึ่งการติดตามผลการใช้หลักสูตรฝึกอบรม ดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องผลการศึกษการ ดำเนินงานภายใต้โครงการกำลังใจในพระดำริฯ ในเรือนจำ 12 แห่ง ที่พบว่า การเปลี่ยนแปลง ในเชิงพื้นที่กายภาพเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตแม่และเด็ก (อภิญญา เวชชัย และคณะ, 2556) และทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีในการดูแล เด็กติดผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ

ถอดบทเรียนความสำเร็จของการดูแลเด็กติด ผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ

การนำหลักสูตรฝึกอบรมผู้ต้องขังหญิง ไปใช้ในเรือนจำในระยะแรกผลการดำเนินงาน ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของหลักสูตรเท่าที่ควร เรือนจำบางแห่งดำเนินงานได้ค่อนข้างดี แต่บางแห่งมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก ภายหลังจาก กรมราชทัณฑ์ มีนโยบายและแนวปฏิบัติ ต่อเด็กติดผู้ต้องขังหญิงชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะ การที่ประเทศไทยมีข้อกำหนดกรุงเทพฯ ที่เป็น มาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและเด็ก ติดผู้ต้องขัง ช่วยให้การดำเนินงานของหลักสูตร ฝึกอบรมประสบผลสำเร็จและมีการดำเนินงาน ที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เกิดจากการที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเรือนจำตระหนัก

และเอาใจใส่ในการดูแลเด็กติดผู้ต้องขัง รวมทั้งผู้บริหารมีกลยุทธ์ของการบริหารจัดการข้อจำกัดของเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเอื้อต่อการดูแลเด็กมากขึ้น ทั้งเรื่องอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในการดูแลเด็ก และพาเด็กไปรับบริการด้านสุขภาพอนามัยหรือรับวัคซีน งบประมาณในการจัดซื้อนมและอาหารเสริม รวมถึงเสื้อผ้า อุปกรณ์ของใช้ที่จำเป็นสำหรับเด็ก เช่น น้ำยาซักผ้าเด็ก สบู่อาบน้ำเด็ก เป็นต้น

ปัจจุบันเรือนจำหลายแห่งมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพฯ มากขึ้น เช่น การดูแลด้านสุขภาพ โดยมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับเด็กติดผู้ต้องขังหญิง คือ *ข้อกำหนดที่ 9* “กรณีมีบุตรติดผู้ต้องขังหญิงมาด้วย ต้องตรวจสุขภาพหรือร่างกายเด็กโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพเด็ก เพื่อกำหนดถึงการรักษาและความต้องการทางการแพทย์ และจัดให้มีการบริการด้านสุขอนามัยที่เหมาะสมอย่างน้อยเท่าที่ที่จัดไว้ในชุมชน” ในสภาพการณ์จริงเมื่อเด็กติดผู้ต้องขังเกิดความเจ็บป่วยจะได้รับการดูแลเบื้องต้นจากพยาบาลประจำเรือนจำหรือได้รับการส่งออกไปรักษาที่โรงพยาบาลกรณีเจ็บป่วยรุนแรง รวมทั้งเด็กได้รับการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคด้วยวัคซีนตามที่กำหนด ได้รับการประเมินการเจริญเติบโตและพัฒนาการตามวัย แต่อาจมีความล่าช้าในการดำเนินงานในบางเรือนจำเนื่องด้วยความขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการพาเด็กออกไปรับบริการด้านสุขภาพ

การจัดสรรพื้นที่เรือนนอนและห้องเลี้ยงเด็กเป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนว่าเรือนจำได้มีการนำข้อกำหนดกรุงเทพฯ ไปเป็นปฏิบัติอย่างชัดเจน

ข้อกำหนดที่ 42 “ระบบเรือนจำต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการตอบสนองต่อความต้องการของผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังหญิงขณะให้นมบุตร และผู้ต้องขังหญิงที่มีเด็กติดผู้ต้องขัง สิ่งอำนวยความสะดวกในการเลี้ยงดูเด็กต้องถูกจัดไว้ในเรือนจำเพื่อให้ผู้ต้องขังหญิงสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเรือนจำได้ และต้องมีความพยายามโดยเฉพาะในการจัดให้มีโครงการที่เหมาะสมสำหรับผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ ที่มีบุตรอ่อน และที่มีบุตรติดยา”

นอกจากนี้เรือนจำทุกแห่งได้มีการบริหารจัดการสภาพความเป็นอยู่และการดูแลสุขภาพเฉพาะกลุ่มผู้ต้องขังลักษณะพิเศษ คือ ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังที่ให้นมบุตร และผู้ต้องขังที่มีบุตรในเรือนจำ เช่น *ข้อกำหนดที่ 48* “ผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์หรือให้นมบุตรต้องได้รับคำแนะนำทางด้านสุขภาพและโภชนาการภายใต้โครงการที่ถูกสร้างขึ้นและควบคุมโดยผู้ให้คำแนะนำทางด้านสุขภาพที่ได้รับการรับรอง ต้องจัดอาหารที่เพียงพอและในเวลาที่เหมาะสมโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายให้แก่หญิงตั้งครรภ์ ทารก เด็กและมารดาที่ให้นมบุตร ต้องไม่ขัดขวางผู้ต้องขังหญิงจากการให้นมบุตร เว้นแต่มีเหตุผลทางด้านสุขภาพโดยเฉพาะในการทำเช่นนั้น โครงการดูแลต้องรวมถึงการดำเนินการตามความต้องการทางด้านการแพทย์และโภชนาการสำหรับผู้ต้องขังหญิงที่เพิ่งให้กำเนิดบุตร แต่บุตรมิได้อยู่ร่วมในเรือนจำด้วย” *ข้อกำหนดที่ 49* “การตัดสินใจว่าจะอนุญาตให้เด็กอยู่กับมารดาในเรือนจำหรือไม่ ต้องอยู่บนพื้นฐานเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก เด็กที่อยู่ในเรือนจำกับมารดาต้องไม่ได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นผู้ต้องขัง” และ

ข้อกำหนดที่ 50 ผู้ต้องขังหญิงซึ่งมีบุตรอยู่ร่วมในเรือนจำด้วยจะต้องได้รับโอกาสในการใช้เวลาอยู่ร่วมกันกับบุตรให้มากที่สุด ข้อกำหนดที่ 51 (1) “เด็กที่อยู่อาศัยร่วมกับมารดาที่เป็นผู้ต้องขังหญิงต้องได้รับการดูแลสุขภาพที่ต่อเนื่องและการดูแลพัฒนาการโดยผู้เชี่ยวชาญ โดยร่วมมือกับการให้บริการสาธารณสุขชุมชน” และข้อกำหนดที่ 51 (2) “สภาพแวดล้อมที่จัดไว้สำหรับการเลี้ยงดูเด็กดังกล่าวจะต้องมีสภาพใกล้เคียงกับสภาพแวดล้อมของเด็กที่อยู่นอกเรือนจำให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้”

การที่เรือนจำอนุญาตให้เด็กอยู่กับมารดาและให้โอกาสมารดาเลี้ยงดูบุตรอย่างเต็มที่ ไม่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเช่นเดียวกับผู้ต้องขังทั่วไป จัดให้มีการฝึกอบรมหลักสูตร “ตั้งครรภ์ คุณภาพ” และ “สร้างคนดี เริ่มที่ขบปีแรก” เพื่อเป็นการให้ความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพครรภ์และการเลี้ยงดูบุตร ควบคู่ไปกับการจัดพื้นที่เรือนนอนและห้องเลี้ยงเด็ก การจัดหาอาหารเสริมให้กับเด็กติดผู้ต้องขังแสดงให้เห็นว่าเรือนจำได้ดำเนินการตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ แล้วระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่าความสำเร็จของการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังในเรือนจำเกิดขึ้นได้ด้วยการขับเคลื่อนเชิงนโยบายจากการประกาศใช้ข้อกำหนดกรุงเทพฯ ร่วมกับการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุวัติข้อกำหนดกรุงเทพฯ ผ่านการประชุมหรืออบรม และจัดเวทีสัมมนาหรือศึกษาดูงานเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารจัดการข้อจำกัดต่าง ๆ ของเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง สำหรับผู้บริหาร พยาบาล และเจ้าหน้าที่ของเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงเป็นระยะ ๆ

ปัญหาอุปสรรคและประเด็นท้าทายในการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังหญิง

ปัญหาอุปสรรคสำคัญในการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังหญิง คือ งบประมาณที่จำกัด การแสวงหาวิทยากรมาฝึกอบรมได้ไม่ต่อเนื่อง การจัดสวัสดิการสำหรับเด็กไม่เพียงพอ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำต่อเด็กติดผู้ต้องขัง มีรายละเอียดดังนี้

1) เรือนจำบางแห่งมีงบประมาณไม่เพียงพอในการจัดฝึกอบรมตามหลักสูตรต้นแบบ จึงลดจำนวนวันของการอบรม ลดทอนเนื้อหาบางส่วนลง รวมทั้งปรับวิธีการฝึกอบรมเหลือเพียงการบรรยาย ไม่มีการสอนสาธิต ซึ่งทำให้ผู้ต้องขังหญิงขาดทักษะในการนำไปปฏิบัติจริง

2) เรือนจำบางแห่งมีข้อจำกัดในการแสวงหาวิทยากรเพื่อมาฝึกอบรมตามหลักสูตร เนื่องจากเรือนจำตั้งอยู่ในสถานที่ห่างไกลจากสถาบันการศึกษา จึงไม่มีเครือข่ายทางเลือกมาสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดขึ้นได้ตามหลักสูตรต้นแบบ

3) เรือนจำหลายแห่งที่อยู่ภายใต้โครงการกำลังใจในพระดำริฯ จัดสวัสดิการสำหรับเด็กได้ไม่เพียงพอและไม่ต่อเนื่อง โดยทั่วไปสวัสดิการของเด็กมี 1) นมและอาหารเสริม 2) ผ้าอ้อมและเสื้อผ้า 3) เครื่องใช้ที่จำเป็น เช่น แปรง สบู่ น้ำยาซักผ้า และ 4) ของเล่น สำหรับจำนวนที่จัดสรรให้ขึ้นอยู่กับจำนวนเด็กติดผู้ต้องขังในเรือนจำ หากเรือนจำมีจำนวนเด็กติดผู้ต้องขังมาก การได้รับสวัสดิการก็อาจจะน้อย หากจำนวนเด็กติดผู้ต้องขังมีน้อย ก็จะทำให้โอกาสในการได้รับสวัสดิการมีมากขึ้น การที่เด็กติดผู้ต้องขังไม่ใช่ผู้กระทำผิด กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรมจึงไม่มีการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ กองสังคมสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์ได้พยายาม

จัดสรรงบประมาณมาให้ทัศนสถานหญิงหรือเรือนจำที่อยู่ภายใต้โครงการกำลังใจในพระดำริฯ แต่ก็ไม่เพียงพอ ทำให้เด็กได้รับสวัสดิการไม่ต่อเนื่อง แต่ละเรือนจำจึงต้องแสวงหาภาคีเครือข่ายภายนอกเพื่อขอรับบริจาคเงินและสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับเด็ก เช่น ผ้าอ้อมสำเร็จรูป

4) ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำต่อเด็กติดผู้ต้องขังด้วยลักษณะงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำเน้นการควบคุม อีกทั้งจำนวนผู้ต้องขังหญิงที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ภาระงานที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบจึงมีมาก การที่มีเด็กติดผู้ต้องขังอาศัยอยู่ด้วยในเรือนจำ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดสรรพื้นที่ในการเลี้ยงดูเด็กและเรือนนอน จัดหาเครื่องใช้และอาหารเสริมสำหรับเด็ก รวมถึงพาไปรับวัคซีนตามวัยและดูแลสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยด้วยภาระที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้ ทำให้เจ้าหน้าที่มีทัศนคติต่อเด็กติดผู้ต้องขังว่าเป็นส่วนเกินของเรือนจำหรือมีความรู้สึกว่าการดูแลเด็กเป็นภาระที่นอกเหนือความรับผิดชอบหรืองานประจำที่ทำอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากอัตรากำลังใจของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังตามเกณฑ์มาตรฐานที่เหมาะสมของหลักราชทัณฑ์สากลคือ เจ้าหน้าที่ 1 คนต่อผู้ต้องขัง 5 คน แต่สภาพความเป็นจริงพบว่าเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อผู้ต้องขังหญิง 25 คน และผู้ต้องขังชาย 33 คน (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2556) จึงเป็นภาระงานที่หนักมาก ดังนั้นเรือนจำมักจะไม่นอญญาติให้เด็กอยู่ในเรือนจำด้วยเหตุผลที่หลากหลาย จนมารดาต้องยอมจำนนกับเหตุผลดังกล่าว และต้องแสวงหาหนทางส่งเด็กออกไปเลี้ยงดูภายนอกเรือนจำ ทำให้เด็กขาดโอกาสที่จะได้รับการเลี้ยงดูจากมารดาและโอกาสในการได้รับนมแม่

ซึ่งการทำลายความสัมพันธ์ระหว่างมารดากับบุตรถือเป็นการลงโทษที่เลวร้ายสำหรับมารดา เด็กจะได้รับความบอบช้ำทางจิตใจและไม่เข้าใจถึงสาเหตุที่ต้องแยกกันอยู่ (กระทรวงยุติธรรม, 2555; McIntyre, 2017)

ประเด็นท้าทายในการดูแลเด็กติดผู้ต้องขัง
คือ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ และการเตรียมความพร้อมของเด็กติดผู้ต้องขังก่อนส่งไปเลี้ยงดูนอกเรือนจำ มีรายละเอียดดังนี้

1) การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ หากเจ้าหน้าที่มีทัศนคติต่อเด็กในเชิงบวกและมองว่าไม่ใช่ภาระของเรือนจำ และปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังอย่างเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ก็จะเป็นโอกาสให้ผู้ต้องขังหญิงได้ทำบทบาทของความเป็นแม่มีกำลังใจจากลูกที่มีการเจริญเติบโต ทำให้ชีวิตในเรือนจำมีคุณค่าและความหวัง ขณะเดียวกันเด็กได้รับการเลี้ยงดูจากมารดาและได้รับนมแม่ และการที่มีเด็กอยู่ในเรือนจำก็ช่วยให้สภาพแวดล้อมของเรือนจำมีชีวิตชีวาจนเป็นขวัญเป็นกำลังใจของผู้ต้องขังอื่นที่ไม่ใช่มารดาอีกด้วย การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่าย ต้องใช้เวลา และขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น สิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังดีขึ้น คือการพัฒนาคุณภาพชีวิต การปรับสภาพแวดล้อม และการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อเอื้อในการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น ลดความตึงเครียดในการทำงานก็จะช่วยให้เจ้าหน้าที่เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีความรู้สึกผ่อนคลาย ซึ่งจะส่งผลให้มุมมองต่อเด็กติดผู้ต้องขังดีขึ้น

2) การเตรียมความพร้อมของเด็กติดผู้ต้องขัง ก่อนส่งตัวเด็กออกไปเลี้ยงดูนอกเรือนจำกับญาติ หรือสถานสงเคราะห์กรณีที่ไม่มีญาติ ประเด็นนี้ ถือเป็นความท้าทายอีกประการหนึ่ง และเป็น เรื่องที่ละเอียดอ่อน การตัดสินใจว่าเมื่อใดที่ควร จะแยกเด็กจากมารดานั้น ควรใช้การประเมิน รายกรณีประกอบกับพิจารณาประโยชน์สูงสุด ที่เด็กจะได้รับ มิใช่ยึดหลักเพียงว่าเด็กมีอายุ เกินหนึ่งปีหรือเกินกว่าที่จะใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำ หากเด็กและมารดาไม่ได้รับการเตรียมความ พร้อมและแยกจากกันช่วงเวลาที่เหมาะสม อาจทำให้เกิดผลกระทบด้านจิตใจและอารมณ์ ทั้งต่อตัวเด็กและมารดาตามมาได้ นอกจากนี้ เรือนจำควรมีการสนับสนุนให้ญาติของเด็ก ติดผู้ต้องขังมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลเด็ก โดยประสานให้ญาติพาเด็กไปรับวัคซีน ที่โรงพยาบาลหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ประจำตำบล โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ที่ชัดเจนและรอบคอบ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมของญาติที่จะมารับเด็ก ไปดูแลต่อภายนอกเรือนจำ

ข้อเสนอแนะเพื่อความยั่งยืนของการใช้
หลักสูตรฝึกอบรม การมีเด็กติดครรภ์มารดาหรือ ติดผู้ต้องขังหญิงเข้ามาอยู่ในเรือนจำเป็นสิ่ง ที่เกิดขึ้นได้ในระบบราชทัณฑ์ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ด้วยจำนวนผู้ต้องหญิง ที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ในขณะที่เรือนจำก็มีข้อจำกัด ทั้งเรื่องงบประมาณและสถานที่ ดังนั้นเรือนจำ ควรพัฒนาภาคีเครือข่ายภายนอกที่เข้มแข็งและ มีประสิทธิภาพทั้งภาครัฐและเอกชนภายใต้ การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ชัดเจน เพื่อให้เครือข่ายเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือ

เรือนจำทั้งในรูปแบบเงินบริจาค สิ่งของ เครื่องใช้ ที่จำเป็น นมผง ผ้าอ้อมสำเร็จรูป ยาและเวชภัณฑ์ วัคซีนสำหรับเด็ก รวมถึงวิทยากรที่จะมาช่วย ฝึกอบรม จะเป็นสิ่งที่ทำให้เรือนจำสามารถ จัดการฝึกอบรมตามหลักสูตรต้นแบบ “ตั้งครรภ์ คุณภาพ” และ “สร้างคนดี เริ่มที่ขวบปีแรก” ได้ตามแผนงานที่กำหนดและต่อเนื่องทุกปี และข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่ง คือ การเปิดโอกาส ให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาศึกษาดูงานหรือ ประเมินตรวจสอบการดำเนินงานของเรือนจำ จะเป็นสิ่งที่สร้างความตื่นตัวและพัฒนาการ ทำงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำผู้รับผิดชอบ โครงการให้รักษามาตรฐานการดูแลแม่และเด็ก ในระบบงานยุติธรรมอยู่ตลอดเวลา

■ บทสรุป

ด้วยน้ำพระทัยที่พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้า พัชรกิติยาภา มีต่อเด็กติดผู้ต้องขังหญิง ในเรือนจำผ่านการดำเนินงานของโครงการ กำลังใจในพระดำริฯ โดยโครงการฝึกอบรม หลักสูตร “ตั้งครรภ์คุณภาพ” ให้ความรู้แก่ผู้ต้องขัง หญิงตั้งครรภ์ และหลักสูตร “สร้างคนดี เริ่มที่ ขวบปีแรก” สำหรับผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมารดา และพี่เลี้ยงเด็กอาสาสมัครที่เป็นผู้ต้องขังหญิง ช่วยให้เกิดผู้ต้องขังได้รับการดูแลเอาใจใส่ มีการเจริญเติบโตและการเป็นไปตามวัย ทั้งเด็กและมารดามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สะท้อน ให้เห็นผลการดำเนินงานที่เด่นชัดของการ ใช้หลักสูตรฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมพัฒนาการเด็ก ติดผู้ต้องขังหญิงจนทำให้มีกิจกรรมเพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ ของผู้ต้องขังหญิงตามมา

■ บรรณานุกรม

กฤตยา อาชวนิจกุล, และ กุลภา วจนสาระ. (2558). *ผู้ต้องขังหญิงสถานการณ์และข้อเสนอเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2548). *ข้อตกลงความร่วมมือในการปกป้องคุ้มครองเด็กติดผู้ต้องขังผู้ถูกควบคุมและเด็กซึ่งคลอดในระหว่างที่มารดาถูกคุมขังในเรือนจำ สังกัดกรมราชทัณฑ์ หรือถูกควบคุมในสถานที่ควบคุม สังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนระหว่างกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงยุติธรรม*. เข้าถึงเมื่อ 5 มกราคม 2561, จาก file:///C:/Users/Research/Downloads/mous_1%20(1).pdf. กระทรวงยุติธรรม. (2555). *คู่มือการจัดการและการกำหนดนโยบายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหญิง*. แปลจาก Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment. แปลโดยสำนักงานกิจการในพระดำริฯ พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา. [ม.ป.ท.] กองสังคมสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์. (2561). *สถิติเด็กติดผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศ*. นนทบุรี: กรมราชทัณฑ์. ทศนีย์ อรรถารส, ศุภาว์ เผือกเทศ, พิไลลักษณ์ โรจนประเสริฐ, พิมพ์ไธ ทองไพบุลย์, ปรียารัตน์ รัตนวิบูลย์, ชลดา จันท์ขาว, วาริศา วิเศษสรรพ, และ นันทกา สวัสดิ์พานิช. (2556). *รายงานการดำเนินโครงการตรวจเยี่ยมและประเมินผลการใช้หลักสูตรการฝึกอบรมและส่งเสริมพัฒนาการเด็กติดผู้ต้องขังหญิง*. กรุงเทพฯ:

โครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.

นภาพรณ ะหวานนท์, เพ็ญสิริ จิระเดชากุล, ธีรวัลย์ วรธนัทย์, พิศมัย รัตนโรจน์สกุล, กิตติกร สันคติประภา, กำจัด พ่วงสวัสดิ์, และ จิรภา สันธุนาวา. (2555). *การใช้วิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อนำข้อกำหนดกรุงเทพฯ ไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษาในประเทศไทย (รายงานวิจัย)*. กรุงเทพฯ: โครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.

พิไลลักษณ์ โรจนประเสริฐ, พิมพ์ไธ ทองไพบุลย์, สุธาพร วรณสันทัด, และนันทกา สวัสดิ์พานิช. (2558). *นโยบายและการดูแลสุขภาพเด็กติดผู้ต้องขังตามการรับรู้ของมารดา*. *วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนี กรุงเทพฯ*, 31(1), 36-49.

ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560*. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 21 ก วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2560. (หน้า 1-23). เข้าถึงเมื่อ 5 มกราคม 2561, จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law21-180260-1.pdf

สำนักงานศาลยุติธรรม. (2554). *นำพระทัยพระองค์มาสู่กับการให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังหญิง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม. อภิญญา เวชยชัย, และ คณินิจ วิหคมาตย์. (2553). *การศึกษาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง: กระบวนการสร้างเสริม “กำลังใจ” และความเป็นมนุษย์ในกระบวนการยุติธรรม (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: โครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.

อภิญญา เวชยชัย, นันทภรณ์ เอี่ยมมวานานนทชัย, ปรียานุช โชคธนวิชย์, และ เสาวธาร์ โพธิ์กัลด. (2556). *การศึกษาผลการดำเนินงานภายใต้โครงการกำลังใจในพระดำริฯ: 12 พื้นที่ร่วมสืบสานปณิธาน* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: โครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.

อังคณา สรียาภรณ์. (2557). ความก้าวหน้าของการดูแลสุขภาพแม่และเด็ก. *วารสารกำลังใจ*, 2(1), 75-78.

Dolan, R. (2016). Pregnant women, mothers, mother and baby units and mental health in prison. *Psychology Postgraduate Affairs Group Quarterly*, 100, 32-36.

McIntyre, J. (2017). *Mother-and-infant facilities at Adelaide women's prison: A cost effective measurement in the best interests of child*. Retrieved January 5, 2018, from <http://search.ror.unisa.edu.au/media/researcharchive/open>





จริยธรรมของ พนักงานสอบสวน (ตำรวจ) Professional Ethics of Inquiry Police

พันตำรวจเอก ธนเสฏฐ์ ภิรมย์เอี่ยม*



■ บทคัดย่อ

การพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมจะต้องทำด้วยความละเอียดรอบคอบ อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย และหลักจริยธรรมของวิชาชีพพนักงานสอบสวน ถ้าหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นย่อมส่งผลเสียหายต่อผู้ที่ได้รับผลนั้นทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น คดีเชอร์รี่แอน ดันแคน โดยผู้กระทำผิดไม่ได้รับโทษ แต่ผู้ไม่ได้กระทำผิดต้องมารับโทษในสิ่งที่ตนไม่ได้ก่อ จนกระทั่งบางคนได้เสียชีวิตในเรือนจำ นั่นคือความล้มเหลวของการสอบสวน บทความนี้จะทำการศึกษาถึงปัญหาทางด้านจริยธรรมและแนวทางแก้ไขปัญหานี้ในวิชาชีพพนักงานสอบสวนในด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยนำบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 ซึ่งออกมาบังคับใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมให้พนักงานสอบสวนยึดถือปฏิบัติ และในบทความนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไข เพื่อให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

* นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาอาชญวิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิชาการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาและจริยธรรม

■ Abstract

The most important duty of inquiry police is to provide the evidence in order to prove whether or not those suspects have committed crimes. The responsibilities on duty of inquiry police are based on laws and codes of conduct. Any mistakes caused by inquiry police would result in the disadvantages of suspects as seen, for example, the case of Sherry Ann Duncan. The offenders were not punished, but other innocent people were arrested and died while staying in prison instead. This example represents one of the failures in the investigation process. This article, therefore, aims to examine the ethical problems and solutions toward the evidence collection process conducted by inquiry police. According to Article 76 in the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand indicating together with the 2001 Ethic of inquiry police under the Regulations and Royal Thai Police have provided the standard of ethics for inquiry police. In order to respond to these two regulations, this article also provides recommendations for the inquiry police to pursue their duties based on these aforementioned regulations.

■ บทนำ

พนักงานสอบสวนเป็นหน่วยงานวิชาชีพทางกฎหมายในทางอาญาที่มีความสำคัญที่สุด

อีกหน่วยงานหนึ่ง เพราะเป็นหน่วยงานเริ่มแรกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ว่าผู้ต้องหา มีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ หากการรวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานอย่างถูกต้อง และมีมาตรฐาน ก็จะเป็นการเป็นธรรมแก่ผู้ต้องสงสัยหรือผู้เสียหาย อำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้อย่างกว้างขวาง โดยอำนาจที่มีตามกฎหมายนั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พนักงานสอบสวนจึงต้องมีความเป็นธรรมและจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพของตนเป็นอย่างมาก เพราะหากเกิดความผิดพลาดในการพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัย ผลที่ตามมาย่อมเป็นผลร้ายอย่างยิ่งต่อประชาชน เช่น การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดผิดตัว (แพะ) ซึ่งอาจเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อบิดเบือนพยานหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงในคดี เพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดแลกกับผลประโยชน์ (พิเศษฐ พิณทอง, นริศรา จริยะพันธุ์ และจิตอุษา ชันทอง, 2560, หน้า 27) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วเกิดจากหลักจริยธรรม หรือความเที่ยงธรรม (Integrity) ในวิชาชีพพนักงานสอบสวน อันเป็นหลักจริยธรรมที่บุคคลยึดถือมีความสอดคล้องกับการกระทำที่บุคคลยึดถือปฏิบัติตามหลักจริยธรรมกฎหมาย โดยปราศจากความขัดแย้งกับผลประโยชน์สาธารณะ การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรม เป็นคุณลักษณะที่เป็นองค์รวมของบุคคลและองค์กรในด้านจริยธรรมที่เป็นเลิศโดย แบ่งเป็นระดับองค์กรและบุคคล (จินตนา บิลมาศ และคณะ, 2554)

ปัญหาที่ทำให้การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาต่อเนื่องยาวนานและยังไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นได้ อันเนื่องมาจากปัญหาประการแรกคือ จริยธรรมหรือความเที่ยงธรรมขององค์กร (Integrity of organization) การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะในส่วนของสายงานพนักงานสอบสวนยังคงมีการบังคับบัญชาในระบบของทหาร และบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สอดคล้องกับลักษณะของงานสอบสวนซึ่งเป็นงานในกระบวนการยุติธรรมมากกว่างานป้องกันปราบปรามอันเป็นงานหลักของตำรวจ (พรณชญา ศิริวรรณบุศย์, 2558, หน้า 1) การพิจารณาความเจริญก้าวหน้าใช้ระบบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ไม่ได้เจริญก้าวหน้ามาจาก สายงานสอบสวน จึงขาดความรู้ความเข้าใจในงานสอบสวน และประการที่สองคือ จริยธรรมหรือความเที่ยงธรรมของตัวพนักงานสอบสวนเอง (Integrity of public officials) เป็นเครื่องมือในการสร้างความเชื่อถือว่าไว้วางใจและความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนต่อผลประโยชน์สาธารณะ พนักงานสอบสวนต้องไม่ใช้อำนาจในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (สาธารณะ) จะต้องยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ (accountability) และโปร่งใส (transparent) ซื่อสัตย์ต่อประชาชน และผู้ร่วมงาน (จินตนา บิลมาศ และคณะ, 2554)

ในบทความนี้ จะทำการศึกษาดังปัญหาทางด้านจริยธรรมและแนวทางแก้ไขปัญหาในวิชาชีพพนักงานสอบสวนในด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 มาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา และเพิ่มประสิทธิภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานของการสอบสวนคดีอาญา

การขาดจริยธรรมของพนักงานสอบสวนในการพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัย

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 วรรค 3) ได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐบัญญัติประมวลจริยธรรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้บัญญัติ ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ.2553 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ.2533 ข้อ 15 ข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด ดังนี้

- (1) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- (2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และ
รับผิดชอบ
- (3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติ
เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวและไม่มีผลประโยชน์
ทับซ้อน
- (4) การยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง
เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
- (5) การให้บริการประชาชนด้วยความ
รวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- (6) การให้ ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
อย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- (7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน
มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- (8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพ
ขององค์กร

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและประมวล
จริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ จะเห็นว่า
พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจจะต้อง
ยึดถือปฏิบัติตาม และยังคงปฏิบัติตามระเบียบ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณ
พนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 ด้วย ดังนั้นการที่
พนักงานสอบสวนละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามหลัก
จริยธรรมและจรรยาบรรณดังกล่าว ย่อมเป็น
ผู้ที่ขาดจริยธรรมในวิชาชีพพนักงานสอบสวน

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนอันเนื่องมาจากการ
การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่ส่งผล
ต่อความรู้สึกของประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
ในกระบวนการสอบสวนของตำรวจ ทั้งความรู้สึก
ว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับ
ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ได้รับการ

ปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ถูกกลั่นแกล้ง หรือ
ไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดย
ความรู้สึกเหล่านี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประชาชน
ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการสอบสวนของตำรวจ
มีการร้องเรียน ร้องขอความเป็นธรรม ฟ้องร้อง
เป็นคดีอาญา เป็นจำนวนมาก เช่น

คดีเชอร์แอนด์แคน สาเหตุเกิดจาก
เจ้าพนักงานตำรวจชุดจับกุมปฏิบัติหน้าที่
โดยทุจริต มีการสร้างพยานหลักฐานเท็จใส่ร้าย
ผู้บริสุทธิ์ แต่ในชั้นสอบสวนไม่ได้ยึดมั่นในหลัก
จริยธรรมและจรรยาบรรณของพนักงาน
สอบสวนในการอำนวยความสะดวกเพื่อพิสูจน์
ความบริสุทธิ์ให้กับผู้ต้องหา

คดี “ปู้” วอร์มอัพ ฆ่ารัดคอแฟนสาว เมื่อเวลา
09.00 น. วันที่ 27 มิถุนายน 2557 ณ ศาลจังหวัด
เชียงใหม่ ผู้พิพากษาได้ออกนั่งบัลลังก์อ่าน
คำพิพากษาคดีอาญาดำที่ อ. 1443/2551 และ
คดีแดง อ.106/2554 ซึ่งเป็นคดีที่นายสุเมธ
ผ่องผิว อายุ 62 ปี ยื่นฟ้องนายวุฒิชัย ใจสมัคร
อายุ 38 ปี หนึ่งในเจ้าของร้านวอร์มอัพ อดีต
แฟนหนุ่มของ น.ส.เบญจภรณ์ หรือแอนนี่ ผ่องผิว
อายุ 27 ปี ในข้อหาฆ่า น.ส.เบญจภรณ์ ซึ่งสภาพศพ
มีผ้าพันคอสีด้าปิดตา แขนทั้งสองถูกมัดด้วย
เชือกขัณฑ์ รัดคอด้วยเชือกขัณฑ์ติดกับ
ต้นกระถินภายในป่าละเมาะหลังบ้านน้ำมัน ปตท.
โนนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม
2548 โดยก่อนหน้านั้นศาลได้ตัดสินจำเลย คือ
นายวุฒิชัย มีความผิด ให้จำคุกตลอดชีวิต
เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2554 ต่อมาทางนายวุฒิชัย
ใจสมัคร ผู้เป็นพ่อนายวุฒิชัย หรือปู้ อายุ
59 ปี อยู่บ้านเลขที่ 1 ถนนวงแหวนรอบกลาง
ต.สันทรายน้อย อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ พร้อมกับ
นายศุภนันต์ วุฒานนท์ ทนายของนายวุฒิชัย

ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ต่อมาศาลอุทธรณ์ได้ตัดสินยืนตามศาลชั้นต้นลงโทษจำคุกตลอดชีวิตอีกในปี พ.ศ. 2555 หลังลูกชายถูกล้างจำคุกตลอดชีวิต นายวุฒิชัยกับเพื่อนของลูกชายช่วยกันหาพยานหลักฐาน กระทั่งได้ผลตรวจดีเอ็นเอของภาคนิติวิทยาศาสตร์ คณะแพทยศาสตรมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งยืนยันว่าผู้ตายถูกฆ่าและฆาตกรรมโดยผลตรวจ DNA คราบอสุจิและรอยเศษเนื้อเยื่อในชอกเล็บผู้ตายไม่ตรงกับลูกชาย ซึ่งผลตรวจดังกล่าวทางเจ้าหน้าที่ปกปิดไว้ตลอด จึงเข้าร้องกองปราบปราม จนกระทั่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2556 ทางกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ได้รับคดีนี้เป็นคดีพิเศษ ได้ทำการรวบรวมหลักฐานและยื่นกับศาลอีกครั้ง จนกระทั่งซึ่งล่าสุดเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2557 ผู้พิพากษาศาลจังหวัดเชียงใหม่ ออกนั่งบัลลังก์อ่านคำพิพากษาของศาลฎีกากรุงเทพฯ ในคดีอาญาดำที่ อ. 1443/2551 และคดีแดง 106/54 โดยละเอียดแล้วสรุปว่า คดีดังกล่าวไม่มีประจักษ์พยานเห็นจำเลยลงมือฆ่าผู้ตาย จึงยกฟ้องและให้ปล่อยตัวจำเลย (รพีรัตน์ สุขแยง, <http://pantip.com/topic/32255836>, สืบค้นวันที่ 20 มกราคม 2561)

คดีนายจอบิ หรือชอบิ เหตุเกิดเมื่อเช้าตรู่ของวันที่ 4 มิถุนายน 2545 เกิดเหตุคนร้ายไม่ทราบสัญชาติ 3 คน สวมชุดลายพรางทหาร ปิดบังใบหน้า ใช้อาวุธปืนเอ็ม 16 กระดกระสุนเข้าใส่รถรับส่งนักเรียนโรงเรียนบ้านควายทยา อ.บ้านคา จ.ราชบุรี ขณะที่นายทองมอญ เข้มทอง คนขับรถกำลังพานักเรียนไปส่งโรงเรียน เป็นเหตุให้เด็กนักเรียนผู้บริสุทธิ์ ตกเป็นเหยื่อกระสุนเสียชีวิต ในเหตุการณ์ครั้งนั้น 3 ศพ บาดเจ็บ 10 คน ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามสืบสวนสอบสวน

ถึงผู้ก่อเหตุและสาเหตุ กระทั่งวันที่ 18 กรกฎาคม 2545 ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 137 อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี สามารถจับกุม “นายจอบิ” ผู้ต้องสงสัยชาวกะเหรี่ยงได้ขณะหลบซ่อนตัวอยู่ในหมู่บ้านห้วยตำหนัก ต.ตะนาวศรี อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี นายจอบิ ให้การว่าอยู่ร่วมในเหตุการณ์ด้วยแต่ไม่ได้เป็นผู้ลงมือ โดยถูกนาย “พูเค๊ะ” จอมโจรแนวชายแดนไทย-พม่า ชักชวนไปล่ากระทิงในป่าด้วยกัน แต่ไม่สำเร็จจึงถูกพาให้ไปปล้นรถชาวบ้านจนเกิดเหตุสุดในที่สุด หลังพนักงานสอบสวนสอบปากค่านายจอบิแล้วเสร็จ จึงนำตัวให้ย้ายการส่งฟ้องต่อศาลจังหวัดราชบุรี โดยศาลนำคดีเข้าพิจารณา กระทั่งวันที่ 31 มีนาคม 2547 จึงมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยเห็นว่าพยานโจทก์เบิกความมีพิรุธ ยกประโยชน์ให้จำเลย แต่ให้จำคุกข้อหาหลบหนีเข้าเมืองเป็นเวลา 1 ปี ท่ามกลางความยินดีปรีดาของผู้ปกครองนักเรียนที่เสียชีวิตและบาดเจ็บ เพราะไม่มีใครเชื่อว่านายจอบิเป็นผู้กระทำผิดจริง จากนั้นนายจอบิจึงต้องเข้ามาใช้ชีวิตอยู่ในห้องขังของด่านตรวจคนเข้าเมืองกาญจนบุรี ในความผิดข้อหาหลบหนีเข้าเมือง ตามคำพิพากษาของศาล แต่จากอาการเจ็บป่วยที่กล้ามเนื้อแขนและขาจนไม่สามารถทำงานได้เหมือนเดิม (เดลินิวส์, <https://www.pantown.com/board.php?id=1607&area=1&name=board5&topic=25&action=view,2547>)

จากคดีศึกษาทั้ง 3 คดี เมื่อวิเคราะห์ถึงหลักการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยแล้ว พบจุดพทพ้องคล้ายกันหลายประการ เช่น

1) หลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์ความผิด ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งไม่สามารถบิดเบือนได้เพื่อยืนยันความผิดของผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย

2) พยานที่ใช้ในการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย เป็นพยานบุคคลซึ่งเป็นพยานแวดล้อม ไม่เห็นเหตุการณ์ในคดี หรือไม่ใช่ประจักษ์พยานทุกคดี ซึ่งตามกฎหมายแล้วไม่สามารถรับฟังเป็นพยานเพื่อลงโทษจำเลยได้

3) การสืบสวนสอบสวนได้ดำเนินการภายใต้กระแสวิกฤต ที่กระทำไปด้วยความเร่งรีบ ขาดความละเอียดรอบคอบ ส่งผลให้การความผิดพลาดในการสืบสวนสอบสวนซึ่งอาจเกิดจากการจงใจของเจ้าหน้าที่บางคน หรืออาจเกิดจากความประมาทเลินเล่อ จนส่งผลเสียหายอย่างมากกับผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยดังกล่าว

ทั้ง 3 กรณีศึกษา จะเห็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวน ไม่เป็นไปตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ข้อ 19 คือ “ในการรวบรวมพยานหลักฐาน การสืบสวนสอบสวน การสอบปากคำ หรือการซักถาม ผู้กระทำความผิด ผู้ต้องหา ผู้ที่อยู่ในความควบคุมตามกฎหมาย ผู้เสียหาย ผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือบุคคลอื่น ข้าราชการตำรวจต้องแสดงความเป็นมืออาชีพโดยใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการตำรวจ รวมทั้งใช้ปฏิกิริยาไหวพริบและสติปัญญาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม” ซึ่งถ้าพนักงานสอบสวนปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตำรวจดังกล่าวหา จะต้องทราบตัวผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิด และต้องยืนยันหัตถ์กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง

(จรรยาบรรณพนักงานสอบสวน ข้อ 4) ด้วยการสรุปสำนวนสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยแล้วทำการสืบสวนสอบสวนหาคนร้ายที่แท้จริงมาดำเนินคดี และถึงแม้จะไม่สามารถจับกุมคนร้ายที่แท้จริงมาได้ ก็ไม่ควรให้ผู้บริสุทธิ์ต้องมารับโทษกับสิ่งที่ตนไม่ได้กระทำ

การขาดจริยธรรมของพนักงานสอบสวนในการพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัย จากทั้ง 3 กรณีศึกษา คือ เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนทั้ง 3 คดีรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้วต้องมีการชี้แจงนำพยานเพื่อทำความเข้าใจทางคดีเสนอพนักงานอัยการ เมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานทางคดีไม่สามารถยืนยันความผิดของผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยได้ แต่ก็ตัดสินใจมีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหาไปนั้น ย่อมรู้อยู่แล้วว่าผลที่ตามมาผู้ต้องหาอาจจะต้องถูกจับคุกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เป็นเวลายาวนาน เกิดความทุกข์ทรมานแสนสาหัสทั้งตัวผู้ต้องหาเองหรือคนในครอบครัว จึงเป็นการสอบสวนที่ขาดจริยธรรมของพนักงานสอบสวนในการพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัย

จากข้อมูลสถิติข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินการทางวินัย ของกองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2552-2556 โดยนำข้อมูลเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวนที่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นทางการได้ ปรากฏว่า มีพนักงานสอบสวนถูกร้องเรียนหรือตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดวินัยเป็นจำนวนมาก

สถิติข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินการทางวินัย

ข้อหา \ ปี พ.ศ.	2552	2553	2554	2555	2556 (ต.ค.-ธ.ค.55)
บกพร่องหน้าที่ (พนักงานสอบสวน)	675	542	619	607	143
ทุจริตหรือผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ (ตำรวจสายงานอื่น)	261	251	406	444	47

ที่มา : กองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2560

จากตารางข้อมูลสถิติข้าราชการตำรวจที่ถูกดำเนินการทางวินัย ที่กองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เก็บเป็นฐานข้อมูลไว้พบว่ามีพนักงานสอบสวนถูกร้องเรียน หรือร้องขอความเป็นธรรมจากประชาชน หรือเป็นเหตุที่ผู้บังคับบัญชาตรวจพบการกระทำผิดวินัยตำรวจ ในข้อหาบกพร่องต่อหน้าที่ มากกว่า 500 รายต่อปี และในข้อหา ทุจริตหรือผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ มากกว่า 200 รายต่อปี ซึ่งจากตารางข้อมูลสถิติดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีการดำเนินการทางวินัยเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นแล้วมีการรายงานผลถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ในความเป็นจริงแล้วยังมีปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนหรือขอความเป็นธรรมผ่านผู้บังคับบัญชาในระดับต้น เช่น หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน, กองบังคับการ และกองบัญชาการ ที่กองวินัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สามารถเก็บข้อมูลได้อีกจำนวนหนึ่งด้วย

การสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์

ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11)) การสอบสวนซึ่งเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้ความเป็นธรรมเกิดขึ้นในสังคมอย่างแท้จริง โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้กำหนดตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนไว้ว่า

“ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอและข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

ภายใต้.....”

นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวนไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่าไถหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา”

จากบทบัญญัติของกฎหมาย ได้กำหนดตัวเจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน คดีอาญา การที่จะพิสูจน์ว่าผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหามีความผิดหรือไม่ในกระบวนการยุติธรรมขั้นของการสอบสวนจึงเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยแท้ โดยผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนย่อมส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา ผู้ปฏิบัติงานสอบสวนจึงควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญด้านงานสอบสวนอย่างแท้จริง เพราะในกระบวนการสอบสวนในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น ล้วนมีความสลับซับซ้อนซึ่งผู้ปฏิบัติงานด้านการสอบสวน นอกจากจะต้องมีความรู้ความชำนาญแล้วยังต้องมีปฏิภาณไหวพริบ มีความละเอียดรอบคอบต้องวางแผนการทำงานทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทางจริยธรรมในวิชาชีพพนักงานสอบสวน ที่อาจเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการทำงาน จากประสบการณ์การทำงานของผู้เขียนบทความนี้ จะขอจำแนกขั้นตอนในการสอบสวนในกระบวนการสอบสวนที่ต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความชำนาญ

ขั้นตอนในการสอบสวนที่ต้องใช้พนักงานสอบสวนที่มีความรู้ความชำนาญ

1. การรับแจ้งความหมายถึง การที่พนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องได้รับแจ้งเรื่องราวต่าง ๆ จากผู้ที่มาแจ้งยังหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน ทั้งที่ไม่เกี่ยวกับคดีอาญาและเกี่ยวกับคดีอาญา (คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 บทที่ 1 บททั่วไป ข้อ 4(1)) และให้หมายความร่วมมือถึง การพบเหตุด้วยตนเองของพนักงานสอบสวน การแจ้งเหตุจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย และการกล่าวโทษร้องทุกข์ของประชาชนที่พบเห็นเหตุการณ์ โดยตนเองไม่ได้เป็นผู้เสียหาย ซึ่งการรับแจ้งเหตุของพนักงานสอบสวนนั้น เป็นการเริ่มต้นการสอบสวนในทุกกรณีไม่ว่าเรื่องที่ทำกรสอบสวนนั้นจะเป็นคดีอาญาหรือไม่ หากเป็นคดีอาญาและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนก็ทำการสอบสวนต่อไปจนเสร็จสิ้น หากไม่เป็นคดีอาญา หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนก็งดการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานสอบสวนจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายทางอาญา และระเบียบคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นหลักในการตัดสินใจเบื้องต้นในเรื่องที่ตนเองรับแจ้งเหตุดังกล่าว ซึ่งหากผู้ปฏิบัติงานสอบสวนขาดความรู้ความสามารถแล้ว ผลที่ตามมาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและรัฐได้ เช่น ไม่รับคำร้องทุกข์ดำเนินคดีตามกฎหมาย รับคำร้องทุกข์ผิดพลาดดำเนินคดีกับผู้ที่ไม่ได้กระทำความผิดทางอาญา ตัดสินใจล่าช้าเป็นเหตุให้พยานหลักฐานที่เกิดเหตุถูกทำลายหรือสูญหาย ไม่สามารถติดตามประจักษ์พยานเข้าสู่สำนวนการสอบสวนได้ และความเสียหายอื่น ๆ อีกหลายประการ

2. การรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อมีการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับคดีอาญา การสอบสวนคดีอาญาจึงเริ่มต้นขึ้น หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลาย เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา การรวบรวมพยานหลักฐานนั้นมีวิธีการมากมาย ไม่สามารถระบุวิธีการให้ชัดเจนได้ เช่น การสอบสวนปากคำพยานบุคคล พยานหลักฐานต่างๆ ในสถานที่เกิดเหตุ พยานหลักฐานจากตัวผู้เสียหาย ผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ พยานหลักฐานจากผู้ชำนาญการ พยานหลักฐานจากภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว พยานหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน และพยานหลักฐานอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เหล่านี้หากผู้ที่ไม่มีความรู้หรือขาดความรู้ความชำนาญ อาจมองแนวทางการรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครอบคลุมและครบถ้วน ทำให้ขาดหลักฐานสำคัญที่จะพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหาได้ ซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อคดีที่ทำการสอบสวน ไม่สามารถเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ หรือผู้บริสุทธิ์ต้องมาถูกดำเนินคดีอาญา ถือเป็นความล้มเหลวของการสอบสวนคดีอาญา

3. การสรุปสำนวนการสอบสวน เป็นการนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากการสอบสวนมาประมวลเหตุการณ์เข้าด้วยกัน แล้วทำการวิเคราะห์ข้างน้ำหนักพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนทั้งหมด เพื่อพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ถ้าเป็นความผิด

ทางอาญาจะเป็นความผิดฐานใดบ้าง มีกฎหมายใดบัญญัติการกระทำนั้นเป็นความผิด แล้วจึงแจ้งข้อกล่าวหาหรือยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกหมายจับผู้ต้องหาส่งมายังดำเนินคดีเป็นผู้ต้องหา แล้วจึงมีความเห็นทางคดีส่งฟ้องผู้ต้องหาส่งสำนวนให้ัยการพิจารณาต่อไป หากพิจารณาแล้วผู้ต้องหาส่งสัยเป็นผู้บริสุทธิ์ก็ไม่ต้องแจ้งข้อกล่าวหา แต่อาจสอบสวนไว้ในฐานะพยาน ส่วนผู้ต้องหาที่แจ้งข้อกล่าวหาไว้แล้วก็มีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยพ้นความผิด แล้วส่งสำนวนให้พนักงานัยการพิจารณา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141, 142) จะเห็นว่าขั้นตอนนี้มีความสำคัญยิ่ง จึงไม่สามารถใช้ปฏิบัติหน้าที่สอบสวนคดีอาญาโดยขาดความรู้ความชำนาญและประสบการณ์มาทำหน้าที่อย่างแน่นอน

4. การดำเนินการหลังการสอบสวนเสร็จสิ้น ซึ่งมีความสำคัญไม่แตกต่างจากขั้นตอนการรับแจ้งเหตุ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการสรุปสำนวนการสอบสวน ซึ่งการดำเนินการหลังการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วประกอบด้วย การสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งัยการ (ถ้ามี), การติดตามพยานบุคคลในคดี เพื่อเป็นพยานเบิกความต่อศาล, การติดตามพยานวัตถุหรือพยานเอกสารเพื่อใช้พิสูจน์ความผิดในชั้นพิจารณาคดี และในการเป็นพยานในชั้นพิจารณาคดี ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการพิจารณาตัดสินคดีของศาลทั้งสิ้น ซึ่งอาจจะไม่ต้องใช้ผู้มีความรู้ความชำนาญมากนัก แต่ก็ต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง มีประสบการณ์ในการติดตามพยานเป็นอย่างดี เพราะพยาน

ส่วนใหญ่จะไม่ยอมมาเบิกความเป็นพยานในชั้นพิจารณาคดี (ธนเสฐฐ์ ภิรมย์เอี่ยม, 2559, หน้า 19)

การพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนคดีอาญาและหัวใจสำคัญของการสอบสวน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ได้กำหนดหน้าที่ของพนักงานสอบสวนให้ทำการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และตามมาตรา 98 บัญญัติความว่า “การค้นในที่ที่ฐานนั้น จะค้นได้ แต่เฉพาะเพื่อหาสิ่งของที่ต้องการค้นเท่านั้น แต่ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใด ๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อประโยชน์หรือยันผู้ต้องหา หรือจำเลย” และ มาตรา 138 บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเอง หรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา”

หลักการดำเนินคดีอาญา คือ “หลักการตรวจสอบ” การสอบสวนเป็นการตรวจสอบความจริง การสอบสวนจึงเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา จึงเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าสู่สำนวนการสอบสวน เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องสงสัย

หรือผู้ต้องหา เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พยานหลักฐานที่ต้องรวบรวมจึงมี 3 ชนิด คือ

1. พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานที่ยันผู้ต้องหา
2. พยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาหรือเป็นประโยชน์กับผู้ต้องหา และ
3. พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษผู้ต้องหา

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 131 ประกอบมาตรา 98 แล้วจะเห็นได้ว่า การที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดนั้น พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานที่ยันผู้ต้องหาอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาด้วย เพราะในคดีอาญานั้นต้องตัดสินกันด้วยความจริง และการที่จะวินิจฉัยว่าสิ่งใดจริงหรือไม่อย่างไร ต้องพิจารณาโดยการฟังความทุกฝ่ายมิใช่ฝ่ายเดียว การสอบสวนจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) สำหรับพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษผู้ต้องหานั้น เมื่อพิจารณามาตรา 131 ประกอบมาตรา 138 ก็เห็นว่าพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการรวบรวมด้วย เพราะข้อเท็จจริงส่วนนี้จะเป็นประโยชน์ในการใช้ดุลยพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการ และการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโทษของศาล

จากการศึกษาโดยละเอียดถึงขั้นตอน รูปแบบ และกระบวนการต่าง ๆ ของการสอบสวนแล้วพบว่า การสอบสวนมีกระบวนการที่สลับซับซ้อนหลายขั้นตอน และใช้ระยะเวลา ซึ่งส่งผลให้มีโอกาสเกิดความผิดพลาดหรือบกพร่องในการ

สอบสวนได้โดยง่าย และยังเป็นช่องว่างให้มีการประพฤติปฏิบัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม และจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน

กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหลักการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม พบว่ามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่พนักงานสอบสวนต้องนำมายึดถือเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติดังต่อไปนี้

มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้

มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการ

ใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไป ตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบ ที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ในเกิดผล ดังต่อไปนี้....

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอน ของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญา ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุล ระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม

กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้ชัดเจนเพื่อให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(3) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยสะดวกและรวดเร็ว

(4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68, 76 และ 258 ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐในกระบวนการยุติธรรม

ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นหลักการของกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดผลกับบุคคล 3 กลุ่มด้วยกันคือ

ประชาชน ได้รับการบริการจากกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ได้รับการจากเจ้าหน้าที่รัฐด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับการบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก จากการบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงาน

เจ้าพนักงานของรัฐ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ และได้รับการพิจารณาความดีความชอบด้วยระบบคุณธรรม ปราศจากการแทรกแซงหรือก้าวก่ายในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีกฎหมายรองรับข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน

ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทนายความให้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 76 วรรคสาม ยังได้บัญญัติให้กำหนด

มาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมให้เจ้าหน้าที่รัฐทุกหน่วยงานรวมทั้งพนักงานสอบสวนถือปฏิบัติด้วย

จุดแข็งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และความเสมอภาคที่ประชาชนได้รับจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงพนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ละเลย เพิกเฉย หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประชาชนผู้เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลปกครอง(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 197) หรือศาลยุติธรรมได้

จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักคุณธรรม จริยธรรม และความเสมอภาคซึ่งเป็นสาเหตุให้พนักงานสอบสวนไม่ประพฤติปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

1. รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุตัวเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน
2. รัฐธรรมนูญไม่มีบทกำหนดโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม แต่ต้องใช้กฎหมายอื่นมาใช้บังคับแทน
3. รัฐธรรมนูญไม่มีผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตาม เพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

หลักจริยธรรมของวิชาชีพพนักงานสอบสวนตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544

การที่พนักงานสอบสวนเป็นข้าราชการตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะ เป็นพนักงาน

ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพ้องคดีเจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(16)) โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจและหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่ไว้ และต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2553 (แนบท้ายกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553)

ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพนักงานสอบสวน หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการการสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6)) ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจและหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่ไว้ และต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 (วิสุทธิ เปล่งขำ, 2554, หน้า 14) ที่ต้องประพฤติปฏิบัติควบคู่ไปกับอุดมคติ ของตำรวจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนมีดังนี้

1. พนักงานสอบสวนต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

1.1 ต้องศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างถ่องแท้

1.2 ต้องแจ้งสิทธิตามกฎหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

1.3 ปลุกจิตสำนึกของพนักงานสอบสวนให้ตระหนักในหน้าที่ ต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยผู้บังคับบัญชาให้การอบรมเป็นประจำ

1.4 ให้พนักงานสอบสวนมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ในเรื่องสิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2. พนักงานสอบสวนต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริตและยึดมั่นในศีลธรรม

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

2.1 การปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความสุจริต ตรงไปตรงมา ไม่มุ่งหวังหรือแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้จากการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะด้วยการเรียกร้อง แสดงท่าทีหรือกิริยาอาการอื่นใด และสามารถตรวจสอบได้

2.2 ไม่พยายามหลีกเลี่ยงหรือแสวงหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อกระทำการที่ไม่ถูกต้อง

2.3 มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานในกรอบของศีลธรรมตามหลักศาสนา

3. พนักงานสอบสวนต้องอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง โปร่งใส และเป็นธรรม โดยปราศจากอคติ

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

3.1 ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

3.2 ให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ตามลำดับขั้นตอนภายในระยะเวลาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด

3.3 ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเต็มใจ

4. พนักงานสอบสวนต้องกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

4.1 ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม และชอบธรรม

4.2 ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักวิชา และจรรยาวิชาชีพ

4.3 ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ

5. พนักงานสอบสวนพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความวิริยะ อุตสาหะ เสียสละ และอดทน เพื่อประโยชน์แห่งการอำนวยความสะดวก

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

5.1 ปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และอุทิศตนทุ่มเทสติปัญญา ความรู้ความคิดที่มีอยู่ให้กับงานอย่างเต็มที่

5.2 ปฏิบัติงานในหน้าที่โดยมีจิตสำนึกและหลักการตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งการอำนวยความสะดวก

5.3 ปลุกฝังจิตสำนึกพนักงานสอบสวนในเรื่องการเสียสละ อดทน และความรับผิดชอบในหน้าที่

6. พนักงานสอบสวนพึงมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีด้วยความสุภาพ อ่อนโยน มีไมตรีจิต และเต็มใจให้บริการประชาชน

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

6.1 พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่และให้บริการประชาชนด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อมีน้ำใจ และใช้กิริยาวาจาที่สุภาพ อ่อนโยน โดยมีจิตสำนึกการให้บริการประชาชน

6.2 เต็มใจแนะนำ ช่วยเหลือในการบริการประชาชนเสมือนญาติ

7. พนักงานสอบสวนพึงหมั่นศึกษาหาความรู้และพัฒนาตนเองตลอดเวลา

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

7.1 ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม พัฒนาด้านให้มีความรู้ ความชำนาญทันต่อเหตุการณ์

7.2 ขยันหมั่นเพียร ทำความเข้าใจต่อกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติและนำไปยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

7.3 มีความริเริ่ม สร้างสรรค์ พัฒนาการปฏิบัติงานให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

8. พนักงานสอบสวนพึงสำนึกและยึดมั่นในวิชาชีพการสอบสวน มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีและวิชาชีพของตนเอง

แนวทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคือ

8.1 ดำรงตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม ด้วยการใช้ชีวิตที่เรียบง่าย ไม่ฟุ้งเฟ้อ อย่างมีเกียรติ

มีศักดิ์ศรี มีหลักการ มีคุณธรรม เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน

8.2 ปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพการสอบสวนด้วยความมั่นคงและความภาคภูมิใจในเกียรติคุณและศักดิ์ศรีของความเป็นพนักงานสอบสวน

8.3 ปฏิบัติงานด้วยจิตวิญญาณของพนักงานสอบสวน ให้เป็นที่เชื่อถือและศรัทธาของประชาชน

จากหลักจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนทั้ง 8 ข้อแล้ว พบว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้เป็นอย่างดี หากพนักงานสอบสวนสามารถนำจรรยาบรรณไปยึดถือปฏิบัติ โดยครบถ้วนสมบูรณ์ย่อมส่งผลให้กระบวนการสอบสวน (ตำรวจ) มีมาตรฐาน มีความเป็นธรรม เป็นที่เชื่อถือและศรัทธาของประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้วระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544 ไม่สามารถใช้บังคับให้พนักงานสอบสวนยึดถือปฏิบัติได้อย่างจริงจัง เนื่องจากระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544

1. จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนไม่มีบทกำหนดโทษพนักงานสอบสวนที่ไม่ปฏิบัติตาม

2. จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามเพื่อลงโทษอย่างจริงจัง

ในวิชาชีพพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับในการทำงานกำหนดไว้ ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ และ

จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนด้วย นอกจากนี้นักอาชญาวิทยาได้พัฒนาแนวคิดและขอบเขตปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and Social Control) ให้รวมตลอดไปถึงการควบคุมพฤติกรรมอันนำไปสู่การกระทำผิด สำหรับลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมทางสังคม โดยการบังคับใช้กฎหมาย ต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัด หรือ ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัด หรือขัดต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนั้นจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือขัดต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รัฐต้องเคารพ ยึดถือ และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ

จะมีลักษณะและสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำนั้นยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด (คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, 2548, หน้า 9)

แนวทางแก้ไขเพื่อให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องมีมาตรการคุ้มครองพนักงานสอบสวน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง)

2. พนักงานสอบสวนควรได้รับการพิจารณาความดีความชอบด้วยระบบคุณธรรม ปราศจากการแทรกแซงหรือก้าวก่ายในการปฏิบัติหน้าที่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 76 วรรคสอง)

3. จัดให้พนักงานสอบสวนได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ปกติสุข และภาคภูมิใจในวิชาชีพ

4. ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกัน เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพ และภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 258 ง.(4))

5. กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงให้เกิดความเกรงกลัว กับพนักงานสอบสวนที่ไม่ปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนให้ชัดเจน เช่น การเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพพนักงานสอบสวน ซึ่งจะส่งผลให้พนักงานสอบสวนรายนั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทน (เงินประจำตำแหน่งพนักงานสอบสวน)

6. มีหน่วยงานติดตามและประเมินผลการทำงานของพนักงานสอบสวน เพื่อให้เป็นไปตามหลักจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน

7. บังคับใช้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68, 76 และ มาตรา 258 ให้เป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

■ บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560).

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (แก้ไขเพิ่มเติม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134/ตอนที่ 32 ก/หน้า 51.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2547).

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121/ตอนที่ 18 ก/หน้า 1

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม. (2558). หนังสือนิติธรรม The Rule Of Law ความหมาย สำคัญ และ ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ. ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์.

พรชัย ชันตรี และคณะ. (2558). ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการ งานวิจัยและนโยบายประยุกต์ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ. ส.เจริญการพิมพ์. พิเชษฐ พิณทอง, นริศรา จริยะพันธุ์ และ จิตอุษา ชันทอง, (2560, พฤษภาคม-สิงหาคม). แผนการปฏิรูปกิจการตำรวจสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ : แนวทางเพื่อการแก้ปัญหาขององค์การตำรวจไทย, วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 10 (เล่มที่ 2), หน้า 27.

วิสุทธิ เปล่งขำ. (2554). คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ ของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. นิตยสารตำรวจสถานีประชาชน.

พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์ และคณะ. (2558).

เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ: จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพเป็นมืออาชีพอย่างไร. กรุงเทพฯ. มูลนิธิเอเชีย.

ธนเสฏฐ์ ภิรมย์เอี่ยม. (2559). การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษากรณีของสถานีตำรวจนครบาลยานนาวา. งานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตร ก.พ.ร. 1 รุ่น 3. หน้า 19.

จินตนา บิลมาศ และคณะ. (2554). คู่มือ: การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการ พลเรือน สำหรับคณะกรรมการจริยธรรม. สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2553). ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. 2553 (แนบท้ายกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553)

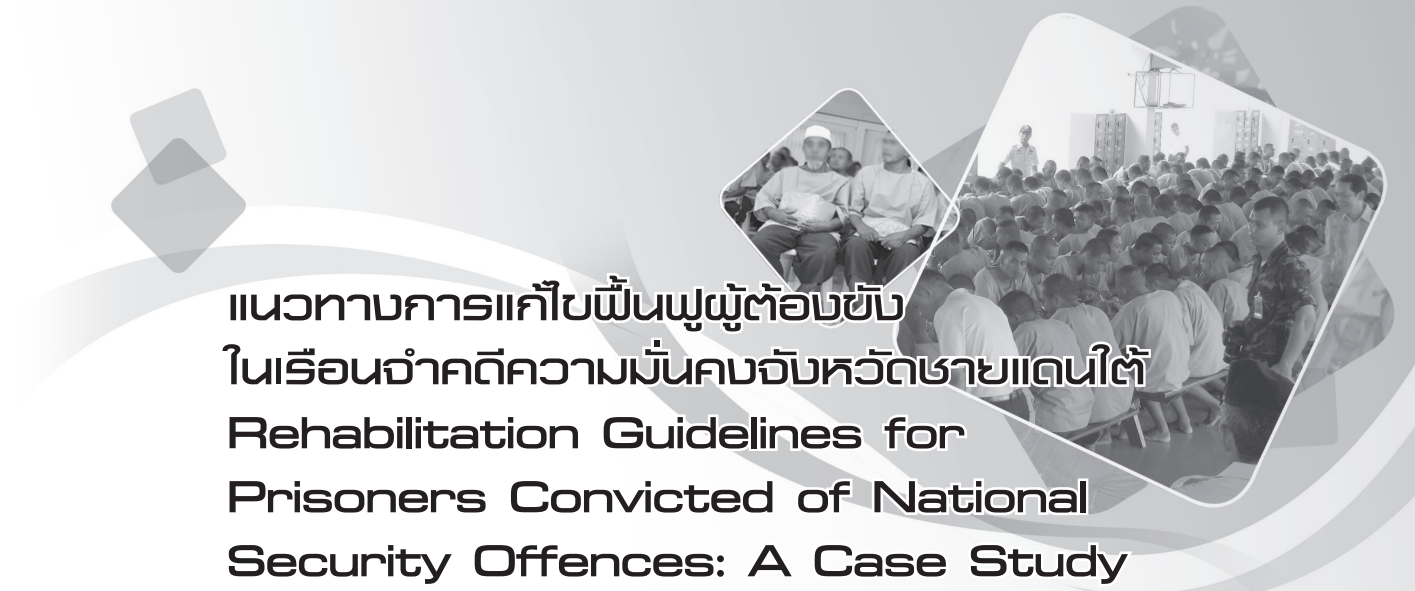
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2544). ระเบียบ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณ
ของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2556). คำสั่ง
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556
ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556

หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. (2547). ปล่อยแพะ
คดียิงที่บ้านคาไปแล้วตัวจริงยังจับไม่ได้
[ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 29 มกราคม 2561.
จาก [https://www.pantown.com/board.
php?id=1607&area=1&name=board5&to
pic=25&action=view](https://www.pantown.com/board.php?id=1607&area=1&name=board5&to pic=25&action=view)

รพีรัตน์ สุขแยง. (2557). ศาลฎีกา ยกฟ้อง “ป๋อ”
วอร์มอัฟ คดีฆ่ารัดคอแฟนสาว หลังถูกจำคุก
6 ปี [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 20 มกราคม
2561, จาก [http://pantip.com/topic/
32255836](http://pantip.com/topic/32255836)





แนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ในเรือนจำคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้ Rehabilitation Guidelines for Prisoners Convicted of National Security Offences: A Case Study of Thailand's 3 Southern Border Provinces

อัศคร ไชยพงษ์*

วชิรวิทย์ อธิธนาสุภวิทย์**

นิรมล ยินดี***

■ บทคัดย่อ

แนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่กรมราชทัณฑ์และผู้ต้องขัง พบว่า การยุติหรือลดบทบาทการเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคง ลดแนวคิดความรุนแรงและต้องการให้ผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตอย่างปกติ ไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในเรือนจำจังหวัดชายแดนใต้จะต้องมีแนวทางแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคดีความมั่นคงเป็นการเฉพาะ ซึ่งต่างจากคดีทั่วไปที่ใช้โปรแกรมพื้นฐานดังนี้ แนวทางที่ 1 การให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในเรือนจำอย่างต่อเนื่อง เน้นการให้การศึกษา

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

** นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาอาชญาวิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

สามัญโดยเฉพาะการเรียนรู้ภาษาไทยและการฝึกวิชาชีพเพราะการศึกษาไม่ว่าจะเป็นวิชาสามัญหรือการฝึกอบรบวิชาชีพ จะสามารถเปลี่ยนทัศนคติของผู้ต้องขังได้ ส่วนการฝึกอบรบวิชาชีพควรมีความหลากหลายตามความสนใจของผู้ต้องขัง อีกทั้งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และให้ผู้ต้องขังเรียนรู้เพื่อปรับตัวเข้าสู่สังคมภายนอกหลังจากพ้นโทษ แนวทางที่ 2 การให้คำปรึกษาทางจิตวิทยา ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะมุ่งปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ต้องขัง โดยเฉพาะเพื่อลดความรุนแรง ละทิ้งความเชื่อผิด ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมและจิตวิทยา แนวทางที่ 3 การให้ความรู้ทางศาสนาและการพัฒนาจิตวิญญาณเป็นการพัฒนาจิตใจโดยใช้ศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจและจูงใจบุคคลให้กระทำความดี ละเว้นความชั่วเพราะศาสนามีอิทธิพลและมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการดำเนินชีวิต แนวทางที่ 4 การฝึกวิชาชีพการมุ่งเน้นเป็นเจ้าของกิจการ ไม่ว่าจะเป็นวิชาสามัญหรือการฝึกอบรบวิชาชีพจะสามารถเปลี่ยนทัศนคติของผู้ต้องขังได้และการฝึกวิชาชีพควรมีความหลากหลายตามความสนใจของผู้ต้องขังและให้ตรงกับวิชาชีพที่สังคมต้องการ เช่น การฝึกวิชาชีพด้านช่างยนต์ช่างเชื่อมช่างไฟ นอกจากนี้เรือนจำควรมีวิธีการสร้างการยอมรับจากสังคมและจากเจ้าของกิจการที่จะรับผู้ต้องขังเข้าไปทำงานภายหลังพ้นโทษ แนวทางที่ 5 การมีปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของสังคมและครอบครัว ต้องจัดให้มีการเยี่ยมญาติอย่างใกล้ชิด มีกิจกรรมครอบครัวจัดให้มีผู้นำทางศาสนาเข้ามาทุกสัปดาห์ เพื่ออบรมให้ความรู้ รวมทั้งอำนวยความสะดวก

ในการปฏิบัติทางศาสนา เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ต้องขัง แนวทางที่ 6 กิจกรรมด้านกีฬานันทนาการ ดนตรีบำบัดและศิลปะเชิงสร้างสรรค์ให้กับผู้ต้องขังคดีความมั่นคงตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและหลักสิทธิมนุษยชนโดยการจัดสวัสดิการด้านปัจจัย 4 และการสงเคราะห์ในด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการเล่นดนตรี กีฬา การออกกำลังกายที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกเรือนจำ

คำสำคัญ: แนวทาง, การแก้ไขฟื้นฟู, ผู้ต้องขัง, คดีความมั่นคง, จังหวัดชายแดนใต้

■ Abstract

This study purports to examine possible rehabilitation guidelines for prisoners who are convicted of national security offences across the 3 Southern border provinces of Thailand and to propose relevant recommendations and suggestions towards the concerned issue, as well as providing relating benefits and advantages for the department of corrections and the convicted prisoners. Accordingly, the study discovers that in order to lessen the involvement with respect to the cases of national security, reduce violence, and return and rehabilitate the prisoners back into the society without the tendency of reconviction, such cases require specifically tailored guidelines and measures that differ from general

rehabilitation programmes. Respectively, Guideline I-education and trainings for prisoners should be available constantly and consistently, especially on the subjects of general education, Thai language programme, and vocational trainings, of which can produce positive effects upon the prisoners' attitudes and perceptions. Vis-a-vis vocational trainings, there should be a wide range of choices and programmes that could fit diverse interests of each prisoners. Moreover, such programmes should equip the prisoners with suitable and necessary knowledges and skills that they require in order to get back into the society after their releases. Guideline II-a socio-psychological approach employed through psychological consulting services. This approach aims at adjusting and improving the prisoners' attitudes and behaviours, reducing violence, and eliminating wrongful perceptions. Guideline III-giving education on the topics of religion and mind and soul's development, employing principles instructed and preached within the religious teachings, of which is highly considered and revered as crucially significant to one's life, as a tool to guide individuals to do good and absent from malicious wrongdoings. Guideline IV-vocational trainings that target to assist the prisoners towards becoming business owners. Such trainings or workshops, either general or vocational, in order to be capable

of adjusting the prisoner's perceptions and attitudes, should be of certain varieties so as to fit the different and diverse interests of the prisoners e.g. workshops and trainings for mechanics or electricians. In addition, correctional facilities should employ certain approaches that will assist and allow the prisoners to be welcome back to the society. This includes the acceptance offered by potential and future employers of the ex-convicts. Guideline V-with regards to the participation and involvement from the prisoner's family and the society, visits at the correctional facilities by family members should be allowed and organised frequently and consistently, including other family and religious activities that should be facilitated and take place weekly in order to provide relevant knowledge and trainings the prisoners, encouraging their participation and involvements. Guideline VI-sports and leisures, therapeutic music and creative arts programmes should be accessible by the prisoners. This is also in line with the standards of treatment issued by the United Nations and the international human rights principles, which concerns issues with respect to the general and standard wellbeing and life's necessities of the prisoners, together with the promoting of sports, music, and exercises, of which are the principles prevalent across all prisons and correctional facilities.

Keywords: Guidelines, Rehabilitation, Prisoners, Public Security Offences, Southern Border Provinces

■ บทนำ

นับแต่ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันจังหวัดชายแดนใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส ตลอดจน 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย) เกิดสถานการณ์ความไม่สงบ ความขัดแย้ง และความรุนแรงจึงต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2547 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (มูลนิธิสันติวัฒนธรรม และคณะ, 2553) ทำให้ประชาชนเป็นจำนวนมากตกเป็นผู้ต้องขังตามกฎหมายพิเศษและถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาคดีความมั่นคงในชั้นศาลและไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวเป็นจำนวนมาก

ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาความขัดแย้งเพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางด้านชาติพันธุ์ ภาษา วัฒนธรรม กฎหมายและการเมือง นอกจากนี้มีการบิดเบือนหลักคำสอน ศาสนามีการปลุกระดมปลุกเร้าด้านความคิด ความเชื่อ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนที่หลงผิด ถูกชักจูงขึ้นทางความคิดความเชื่อโดยกลุ่มผู้นำให้ความร่วมมือหรืออาจจะตกอยู่ในภาวะจำยอมต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของแกนนำ ผู้ก่อความไม่สงบตลอดจนสร้างเงื่อนไขว่า เชื้อชาติมาลาญะ มุสลิมถูกข่มเหงทางเชื้อชาติและประวัติศาสตร์จนมีการสร้างเหตุผลว่าไม่ได้รับความยุติธรรมโดยได้รับการ

กดขี่จากรัฐบาลส่วนกลางเพื่อให้เกิดการสร้างจิตสำนึกการต่อสู้เพื่อป้องกันการรุกรานและทำลายศาสนาอิสลามที่เป็นความเชื่อสูงสุดของมุสลิมว่าผู้เสียสละต่อสู้เพื่อป้องกันการรุกรานและการทำลายศาสนาจะได้บุญกุศลสูงสุดในภพหน้า

ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนทั้งเชิงความคิดและเชิงโครงสร้าง ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ปัญหาได้ตรงจุดและมีประสิทธิภาพรัฐบาลจึงให้ทุกหน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคงหาแนวทางการปราบปรามและลดปัญหาความรุนแรง มีการจัดทำลัทธิปฏิบัติหน้าที่เป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ปัญหาเดิม ๆ และหาแนวทางป้องกันปัญหาใหม่ที่จะเกิดขึ้นแต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องและนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้แล้วรูปแบบการเคลื่อนไหวและสร้างสถานการณ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ยังทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหามีความพยายามจากขบวนการก่อการร้ายในการแบ่งแยกดินแดนเพื่อสถาปนารัฐอิสลามแห่งปัตตานีขึ้นและยังมีความพยายามในการที่จะดึงให้ประชาชนหันไปเข้าข้างกับฝ่ายตนเองอีกด้วย ดังนั้นปัญหาจึงยังมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น ขบวนการก่อการร้ายที่รัฐพยายามที่จะไม่ให้ความสำคัญมากนักกลับยังคงบทบาทต่อสถานการณ์ในขณะนี้มากขึ้น ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องมีวิธีการที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจสภาพปัญหา รวมทั้งสาเหตุ

ของปัญหาที่แท้จริง การที่จะทำความเข้าใจสาเหตุแห่งปัญหาที่แท้จริงต้องจัดกระบวนการศึกษาอย่างมีระบบ ได้แก่ การศึกษาผู้ต้องขังในเรือนจำที่ถูกจับกุมและยังไม่ได้รับการปล่อยตัวซึ่งผู้ต้องขังเหล่านี้อยู่ในเรือนจำเป็นระยะเวลานานและเป็นโอกาสดีที่จะทำการศึกษ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงเหตุผล แรงจูงใจในการก่อความรุนแรงในชายแดนใต้สามารถนำไปสู่การเชื่อมโยงที่จะให้มองเห็นภาพของขบวนการก่อการร้ายที่ชัดเจนมากขึ้นสามารถที่จะทำความเข้าใจสาเหตุของการเข้าร่วมขบวนการ แนวคิดเบื้องหลังหรือแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลตัดสินใจเข้าร่วมขบวนการ รวมถึงการเรียกร้องตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของขบวนการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ กระบวนการ วิธีการและเป้าหมายประสงค์ของการก่อการร้าย รวมทั้ง

สามารถที่จะนำข้อมูลต่าง ๆ ไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหากลุ่มประชากรดังกล่าวตามกระบวนการแนวคิด การบำบัดฟื้นฟูอย่างถูกวิธีและมีแนวคิดทางวิชาการสนับสนุน

การศึกษาเพื่อหาองค์ความรู้ในด้านสาเหตุและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนใต้มีความจำเป็นมาก เนื่องจากกลุ่มผู้ต้องขังคดีความมั่นคงมีพื้นฐานพื้นเพมาจากกลุ่มที่หลากหลายในพื้นที่ โดยผู้ต้องขังแต่ละคนมีพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจแตกต่างกันรวมถึงวิธีการคิด จิตสำนึกที่แตกต่างกันซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนผู้ต้องขังคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้มี จำนวน 313 คน โดยแยกการควบคุมไว้ในเรือนจำต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนผู้ต้องขังคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้

เรือนจำ	จำนวนผู้ต้องขัง
เรือนจำกลางสงขลา	148
เรือนจำกลางปัตตานี	48
เรือนจำกลางยะลา	37
เรือนจำจังหวัดนราธิวาส	72
เรือนจำอำเภอหนองบัว	7
รวม	313

ที่มา: ฐานข้อมูลผู้ต้องขังคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์ข่าวกรองและความมั่นคง กรมราชทัณฑ์ (2559)

ลักษณะของพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

1. พื้นที่ของจังหวัดชายแดนใต้

พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้เป็นดินแดนที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ คนส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับดินแดนดังกล่าวและจากความไม่เข้าใจนำมาซึ่งความหวาดกลัวหวาดระแวงที่ส่งผล

ให้เกิดความเข้าใจผิดและเหตุการณ์ความรุนแรงต่าง ๆ เรื่อยมาจากอดีตถึงปัจจุบัน ดังนั้นในการแก้ไขปัญหานี้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จำเป็นต้องมีความเข้าใจในความพิเศษและลักษณะเฉพาะของพื้นที่เพื่อจะได้มีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับสาเหตุที่แท้จริงที่เป็นพื้นฐานของปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้น

ลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ครอบคลุมจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและ สงขลา บางส่วนคือ อำเภอกะปง และนาทวี ปัจจุบันเป็นดินแดนที่มีประวัติศาสตร์มาเป็น ระยะเวลาาน มีเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ที่แตกต่าง จากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศในเรื่องภาษา ศาสนา วิถีชีวิตและวัฒนธรรม ดังนั้นในการทำความเข้าใจลักษณะเฉพาะของพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงประวัติศาสตร์ของพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่อง “นครรัฐปัตตานี” และ “มลายูมุสลิม” ซึ่งเป็นที่มาของประวัติศาสตร์สังคม และวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนใต้

2. ภูมิหลัง โครงสร้างทางวัฒนธรรมและสังคมของจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส

“ปัตตานี” มีที่มาจาก “ปัตตานี” มีความหมายรวมถึงพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายู และเป็นราชอาณาจักรที่มีความสำคัญมากในอดีต เป็นดินแดนที่เป็นที่อยู่ของผู้คนเชื้อสายมลายู และเป็นราชอาณาจักรที่มีความสำคัญมากในอดีต เป็นดินแดนที่เป็นที่อยู่ของผู้คนเชื้อสายมลายูที่เคยนับถือลัทธิภูตผีและวิญญาณมาก่อน ส่วนศาสนาพราหมณ์ ฮินดู พุทธ เหล่านี้เข้ามามีอิทธิพลต่อผู้คนภายหลังและโดดเด่นมากในสมัยที่เป็นอาณาจักรลังกาสุกะ เนื่องจากปัตตานีต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของราชอาณาจักรมัชปาหิตที่มีศูนย์กลางที่ชวา หลังจากนั้นได้รับอิทธิพลศาสนาพุทธนิกายมหายานจากราชาอาณาจักรศรีวิชัยที่มีศูนย์กลางอยู่ที่นครปาเล็มบัง บนเกาะสุมาตรา ต่อมาศาสนาอิสลามได้เผยแพร่เข้ามายังปัตตานีและกษัตริย์แห่งราชวงศ์ลังกาสุกะได้เปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลามเป็นผลให้ประชาชนชาวปัตตานีทยอยกันเป็นมุสลิมมากขึ้นมีผลให้ ศาสนาอิสลาม

เข้ามาแทนที่ศาสนาพุทธในราชสำนักทำให้โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นสังคมมลายูที่ยึดติดกับวัฒนธรรมอิสลามมากกว่าฮินดูและพุทธ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีการรุกรานจากภายนอก การทำสงครามกับสยามและทำการค้ากับจีน ญี่ปุ่น อาหรับ และยุโรป มีการกวาดต้อนผู้คนปัตตานีไปเป็นทาสผู้ใช้แรงงานในสยามจากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้คนมุสลิมในพื้นที่ปัตตานีมีสภาพสังคมและวัฒนธรรมในลักษณะของความหวาดผวาลับสนกับชีวิตในอนาคตของตนเอง แต่เมื่อเวลาผ่านไปเกิดความพยายามในการปรับตัวและมีการผสมผสานกลมกลืนบนความหลากหลายตามกระแสของการปกครอง การเมืองของผู้ปกครองและศาสนา (ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ, 2553)

3. โครงสร้างทางวัฒนธรรมและสังคมของจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส

ความเป็นปัจจุบันของปัตตานีเริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงและยุบเลิกมณฑลปัตตานี เป็นจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ตามประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2476 ความเป็นคนไทยของสังคมไทยในสามจังหวัดชายแดนใต้ โดยส่วนใหญ่ประกอบด้วยคนไทยที่สืบเชื้อสายมลายูและสืบทอดวัฒนธรรมดั้งเดิมอย่างมลายู ละครเกล้ากับวัฒนธรรมชาวที่เรียกว่า มลายูชาวความเป็นฮินดู-พุทธ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นวัฒนธรรมมลายูอย่างอิสลามและได้ชื่อว่าเป็นคน “ไทยมุสลิม”

4. ผู้คนปัตตานี ยะลาและนราธิวาสกับ การเป็นคนไทย

ประเทศไทยได้ใช้อำนาจปกครองปัตตานี ยะลาและนราธิวาสตั้งแต่ พ.ศ. 2455 ขณะที่ยังเป็นประเทศสยาม ผู้คนจึงเป็นคนสยามเชื้อสายมลายูโดยปริยาย เมื่อประเทศสยามเปลี่ยนชื่อเป็นประเทศไทย คนสยามเหล่านี้จึงถูกกำหนดให้เป็นคนไทย สัญชาติไทย เชื้อสายไทย นับถือศาสนาอิสลามหรือเรียกสั้น ๆ ว่า “ไทยมุสลิม” คนมลายูใน 3 จังหวัดเรียกตัวเองว่า “ออลาญ” หมายถึง ผู้ที่สืบเชื้อสายมลายูอิสลามและปฏิเสธความเป็นคนสยามหรือ “คนไทย” เพราะเข้าใจว่าคนไทยคือคนที่นับถือศาสนาพุทธ

การให้ความหมายของคำว่า ไทยสยามและมลายู ต่างกันนี้ถือว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้คน 2 ฝ่าย (ไทยพุทธและมลายูมุสลิม) ผิดใจกันและเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง (ไทยพุทธ) ในการบริหารราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้

5. สาเหตุที่เป็นปัจจัยให้เกิดความรุนแรง

จากลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นผลมาจากวัฒนธรรมมลายูอิสลามของประชาชนในพื้นที่ซึ่งลักษณะพิเศษดังกล่าวนำมาซึ่งความแตกต่างที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่เข้าใจเป็นผลให้เกิดความเข้าใจผิดหวาดระแวง นำมาซึ่งการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งสาเหตุที่เป็นปัจจัยนำไปสู่ความรุนแรงนั้นมีความเกี่ยวเนื่องกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศาสนา (ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ, 2553)

แนวคิดและทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

1. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Theory)

เกิดขึ้นในยุคที่มีการตื่นตัวทำงานวิทยาศาสตร์ มีการศึกษาค้นคว้าโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่เรียกว่า ปฏิกฎานิยม (Positivist) ใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical Method) ที่ได้จากการสังเกต การทดลอง นักอาชญาวิทยากลุ่มนี้นำโดย Lombrozo, Garofalo และ Ferri นักอาชญาวิทยาชาวอิตาลีและในฐานะผู้นำของสำนักอิตาลีเลียน (Italian School) ที่เห็นว่าการศึกษาเรื่องอาชญากรรมและการกระทำผิดควรใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการศึกษา โดยมุ่งเน้นการศึกษาเป็นรายบุคคลเพื่อค้นหาสาเหตุแห่งอาชญากรรมและนำผลที่ได้มาใช้ในการแก้ไขการกระทำผิดรวมทั้งควรปรับปรุงวิธีการลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด

1.1 ความเชื่อพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ตามทฤษฎีนี้เชื่อว่าการลงโทษควรมีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีเพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำผิดซ้ำ รวมทั้งพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติ จึงต้องมีการให้การเรียนรู้ การอบรมให้เพียงพอที่เขาจะใช้ในการดำเนินชีวิตได้ เช่น การฝึกอาชีพ สรุปได้ว่า การลงโทษจึงควรมีไว้เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตด้วยความเป็นปกติสุขมากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ให้หวาดกลัว

1.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไข

ฟื้นฟูมีวัตถุประสงค์มุ่งที่ศึกษาทำความเข้าใจสาเหตุแห่งการกระทำผิด โดยเน้นตัวบุคคล ผู้กระทำผิดและสภาพแวดล้อมทางแก้ไข ผู้กระทำผิดมากกว่าที่จะลงโทษและทำให้ผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคมของตนเองได้ และมีชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมอย่างเป็นปกติสุข สรุปได้ว่า การลงโทษตามกฎหมาย การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ เพื่อเป็นการฟื้นฟูแก้ไขตัวผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีและมีให้กระทำผิดซ้ำ รวมทั้งการพยายามทำให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมของตนเอง สามารถใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข

1.3 เหตุผลสนับสนุนในการการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู นักอาชญาวิทยา เห็นว่า แม้ว่าจะมีการลงโทษที่รุนแรงแต่พบว่ามีการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีกอยู่เสมอ แสดงว่าการลงโทษไม่สามารถทำให้คนกลัวโทษที่จะได้รับ ไม่สามารถข่มขู่ให้คนกลัวจนไม่กล้ากระทำผิดขึ้นมาอีก การลงโทษโดยอาศัยหลักกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับความผิดและการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนตามทฤษฎีการลงโทษให้สาสมหรือเพื่อข่มขู่ให้กลัวตามทฤษฎีการป้องกัน แต่การป้องกันเพียงอย่างเดียวไม่น่าจะประสบผลสำเร็จ จึงต้องมีการศึกษาวิธีการอื่นเพื่อแก้ไขปัญหา คือ การศึกษาค้นคว้าสาเหตุแห่งการกระทำผิดและหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิดเพื่อที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ผู้กระทำผิด และบุคคลอื่นให้เกิดความหวาดกลัวจนไม่กล้ากระทำผิด

- หลักการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูมีหลักการสำคัญ

5 ประการ (อุททิศ แส่นโกติก, 2525) ดังนี้

1. พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัว

2. ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกกระยะสั้น โดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทนโทษจำคุก เพราะการลงโทษจำคุกกระยะสั้นไม่ทำให้บรรล่วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูผู้กระทำผิด การลงโทษจำคุกกระยะสั้นยิ่งทำให้ผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษกลายเป็นผู้ร้ายถาวรเพราะผ่านการจำคุกมาแล้ว กลายเป็นคนขี้คุกและยังอาจได้เรียนรู้พฤติกรรมโจรจากในคุกมาด้วย วิธีการอย่างอื่นที่สามารถนำมาใช้แทนการลงโทษจำคุกกระยะสั้น เช่น การกักขังแทนค่าปรับ การรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ

3. การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำผิดเป็นรายบุคคล

4. เมื่อผู้กระทำผิดได้แก้ไขพฤติกรรมดีดังเดิมแล้วให้หยุดการลงโทษต่อไปอีกเพราะถึงลงโทษต่อไปก็ไม่ได้ประโยชน์วิธีการอื่นที่อาจนำมาใช้ปรับคือ การพักการลงโทษ (Parole)

5. ให้มีการปรับปรุงการลงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง เนื่องจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีแนวคิดว่า จะคืนผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคม ดังนั้นต้องหาวิธีการช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้ มีอาชีพ มีงานทำ มีรายได้ เลี้ยงตนเองได้ ไม่ตกเป็นภาระของผู้อื่นอันจะทำให้เกิดการรังเกียจ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพฤตินิสัยของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ได้พัฒนาระบบการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยให้แก่ผู้กระทำผิดซึ่งถือเป็นภารกิจหลักควบคู่กับการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีพื้นฐานมาจากการคิด

ที่ว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่สามารถแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทิศทางที่ดีได้ หากได้รับโอกาส ดังนั้นจึงได้มีการพัฒนาวิธีการเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแต่ละกลุ่ม แต่ละประเภทความผิดตามความจำเป็น และความเหมาะสมเนื่องจากการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยใช้โปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูซึ่งใช้ปฏิบัติกับผู้ต้องขังทั่ว ๆ ไป ได้แก่ การฝึกวิชาชีพ การให้การศึกษ การอบรมทางศีลธรรม เป็นเพียงการฝึกทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิตในสังคมให้กับผู้ต้องขัง แต่การแก้ไขฟื้นฟูด้วยวิธีการดังกล่าวยังไม่ได้ลงลึกถึงสาเหตุและมูลเหตุจูงใจตลอดจนพฤติกรรมในการกระทำความผิดของผู้ต้องขังแต่ละประเภทแต่ละบุคคล ซึ่งมีความแตกต่างกันได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังซึ่งแยกตามประเภทคดีและตามลักษณะพฤติกรรมที่กระทำความผิด

แนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์มีหน้าที่ในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำความผิดให้คืนกลับสู่สังคมได้ อย่างไรก็ตามผู้กระทำความผิดเหล่านี้ได้ถูกละเลยละอืมจากสังคมหรือสภาพแวดล้อมมาเป็นเวลานาน การแก้ไขฟื้นฟูในเรือนจำเพียงระยะเวลาสั้น ๆ จึงเป็นเรื่องที่ลำบาก ดังนั้นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง จึงต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังผู้ต้องขังจึงแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังขั้นพื้นฐานและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะ

วิธีปฏิบัติงานด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์

การที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะผู้กระทำความผิดที่อยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์จะให้ความสำคัญกับโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูที่ดำเนินการกันอยู่ทั่วไป แต่เนื่องจากการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังด้วยโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูพื้นฐานไม่สามารถปรับเปลี่ยนแนวคิดหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดได้ (นที จิตสว่าง, 2546) ซึ่งมีโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูพื้นฐาน ได้แก่ การอบรมจิตภavana การจัดการศึกษา การฝึกวิชาชีพ (การฝึกวิชาชีพตามความเหมาะสมและการฝึกวิชาชีพที่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้ภายหลังพ้นโทษ) การจัดสวัสดิการและนันทนาการ โปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูเฉพาะซึ่งเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคดียาเสพติด (ผู้ครายย่อย) การปรับพฤติกรรมผู้กระทำความผิดที่ใช้ความรุนแรงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน การแก้ไขผู้ใช้ความรุนแรงในครอบครัว การปรับพฤติกรรมผู้กระทำความผิดเนื่องมาจากการดื่มสุราและการแก้ไขผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย

แนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคดีความมั่นคง

1. การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดีความมั่นคงของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงยุติธรรมให้ดำเนินโครงการยุติธรรมนำสันติสุข มาใช้เป็นโปรแกรมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้โดย พ.ศ. 2553 ได้นำร่องให้ใช้

โปรแกรมหลักสูตรยุติธรรมนำสันติสุข (160 ชั่วโมง) กับผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในเรือนจำกลางปัตตานีเป็นแห่งแรกโดยนำผู้ต้องขังคดีความมั่นคง รุ่นละ 50 คน มาเข้ารับการอบรมโดยการเชิญวิทยากรที่เป็นผู้นำทางศาสนา เช่น ประธานมุสลิมประจำจังหวัด พนักงานอัยการ และเชิญญาติของผู้ต้องขังเข้ามาทำกิจกรรมครอบครัวสัมพันธ์ในเรือนจำ มีการเรียนเชิญผู้บริหารของกระทรวงยุติธรรมมาพบญาติผู้ต้องขังเพื่อสอบถามปัญหาในเรื่องคดีเพื่อให้ญาติเข้าใจในความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังและในเวลาต่อมาก็ได้นำโปรแกรมดังกล่าวมาใช้กับผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในเรือนจำกลางยะลา เรือนจำกลางสงขลา เรือนจำจังหวัดนราธิวาสและเรือนจำอำเภอนาทวี โปรแกรมฟื้นฟูผู้ต้องขังทุกคนจะต้องเข้ารับการฝึกอบรม ได้แก่ การอบรมจิตภาวนา การจัดการศึกษาสามัญ การฝึกวิชาชีพ การจัดสวัสดิการและนันทนาการโดยโปรแกรมฟื้นฟูพื้นฐานเหล่านี้ ไม่สามารถเข้าถึงสาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดได้ ดังนั้นเพื่อมุ่งปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ต้องขังคดีความมั่นคง มีการกำหนดโปรแกรมเฉพาะหรือกิจกรรมที่เสริมจากโปรแกรมฝึกพื้นฐานในคดีทั่วไปซึ่งใช้สำหรับฟื้นฟูผู้ต้องขังเฉพาะคดีความมั่นคงโดยเน้นให้ความสำคัญกับกิจกรรมการอบรมทางศาสนา การพัฒนาจิตวิญญาณใช้แนวการสอนทางศาสนาไม่ว่าศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม เพื่อหล่อหลอมจิตใจของผู้ต้องขัง นอกจากนี้แล้วควรมีโปรแกรมการให้คำปรึกษาทางจิตวิทยาซึ่งเป็นโปรแกรมหรือแนวทางที่มุ่งปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ต้องขังคดีความมั่นคงเพื่อลดความรุนแรงละทิ้งความเชื่อผิด ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคม

และจิตวิทยาและควรมีกิจกรรมการมีปฏิสัมพันธ์ของสังคมและครอบครัวโดยให้สังคมและครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกับผู้ต้องขัง เช่น กีฬา นันทนาการ ดนตรี และมีกิจกรรมเชิงศิลปะเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นจะสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ และสอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและหลักสิทธิมนุษยชน

2. การปฏิบัติและการแก้ไขฟื้นฟูของผู้ต้องขัง

ผู้ต้องขังคดีความมั่นคงที่ถูกควบคุมเข้ามาอยู่ในเรือนจำทั้ง 5 แห่ง ไม่ถูกแยกออกจากผู้ต้องขังคดีอื่น การปฏิบัติของเรือนจำกับผู้ต้องขังคดีอื่น และคดีความมั่นคงไม่มีอะไรแตกต่าง ไม่มีโปรแกรมที่มีลักษณะเฉพาะและการฟื้นฟูที่ไม่แตกต่างจากผู้ต้องขังคดีปกติแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตามในพ.ศ. 2553-2557 ผู้ต้องขังคดีความมั่นคงได้มีการนำโปรแกรมยุติธรรมนำสันติสุขมาแก้ไขฟื้นฟู โดยโปรแกรมยุติธรรมนำสันติสุข ได้จัดอบรมสัปดาห์ละ 5 วัน ๆ ละ 3 ชั่วโมง ตามหลักสูตรโปรแกรมยุติธรรมนำสันติสุข 160 ชั่วโมง มีวิชาบังคับพื้นฐาน ได้แก่ การดูแลสุขภาพร่างกาย การฝึกระเบียบวินัย การเข้าใจชีวิตและรู้จักคุณค่าของตนเองและผู้อื่นและมีรายวิชาการให้ความรู้กฎหมายทั่วไป สันติศึกษาการดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง การยอมรับความแตกต่างของบุคคลอื่น หลักศาสนาอิสลาม การใช้หลักศาสนาอิสลามในการดำเนินชีวิต นอกจากนี้ยังมีรายวิชาการปรับทัศนคติและพฤติกรรม เช่น ทักษะการเข้าใจตนเอง การเรียนรู้ผลกระทบและความรู้สึกของผู้เสียหาย สันติวิธี การคิดในเชิงบวก

บทบาทหน้าที่ของพลเมืองของสังคมและยังมีการฝึกทักษะด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะการเผชิญหน้าและการแก้ปัญหาอย่างถูกวิธี ทักษะการควบคุมอารมณ์โกรธและการจัดการกับความเครียด ทักษะชีวิตการสร้างสัมพันธภาพกับบุคคลอื่น ทักษะการหลีกเลี่ยงการกระทำผิดและยังมีกิจกรรมกลุ่มบำบัดต่าง ๆ เช่น ศิลปะบำบัด กีฬาบำบัด ดนตรีบำบัด การดาวะ เป็นต้น หลังจากให้ผู้ต้องขังได้อบรมหลักสูตรโปรแกรมยุติธรรมนำสันติสุข 160 ชั่วโมง ผ่านแล้วจะมีการจัดอบรมโปรแกรมยุติธรรมนำสันติสุข หลักสูตรเข้มข้นอีก 12 สัปดาห์ ๆ ละ 15 ชั่วโมง

แต่เนื่องจากในการใช้โปรแกรมดังกล่าวไม่มีแนวทางที่เป็นมาตรฐานเดียวกันจึงทำให้บางเรือนจำไม่มีการนำโปรแกรมดังกล่าวไปใช้ ประกอบกับกรมราชทัณฑ์ขาดงบประมาณขาดบุคลากรที่มีความรู้ ปัจจุบันก็ไม่มีการนำโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังมาใช้เนื่องจากรัฐไม่ได้จัดสรรงบประมาณ ขาดการฝึกอบรมวิทยากร แม้กรมราชทัณฑ์จะได้มีการพัฒนาโปรแกรมฟื้นฟูผู้ต้องขังคดีความมั่นคงก็ตาม แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากการขาดการประสานงานและขาดการถ่ายโอนข้อมูลที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เรือนจำที่มีต่อผู้ต้องขังคดีความมั่นคงเพราะการทำงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำที่เข้ามาดูแล ควบคุมผู้ต้องขังคดีความมั่นคงนั้นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ด้านภาษา วัฒนธรรมและที่สำคัญต้องสื่อสารและสามารถทำความเข้าใจกับผู้ต้องขังได้อย่างดีและต้องเป็นบุคคลที่มีความยุติธรรม สามารถให้ความยุติธรรมแก่ผู้ต้องขังได้ มีเหตุมีผลในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องขังไทยพุทธ

และผู้ต้องขังไทยมุสลิมก็ตามเพื่อไม่ให้เกิดความก้าวร้าวและต้องสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน รวมถึงให้สิทธิเสรีภาพในทางศาสนา วัฒนธรรม วิธีการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ และมีการชี้แจง กฎระเบียบของเรือนจำให้ผู้ต้องขังเข้าใจยิ่งขึ้น

■ สรุป

แนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในเรือนจำจังหวัดชายแดนใต้มีประเด็นสำคัญ คือ การบำบัดฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขังคดีความมั่นคงเพื่อยุติหรือลดบทบาทการเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคงอีกต่อไปหรือเพื่อลดแนวความคิดรุนแรงและให้ผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคมใช้ชีวิตอย่างปกติไม่หวนกลับไปกระทำผิดอีก โดยมีแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคดีความมั่นคงดังนี้ แนวทางที่ 1 ให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติงานด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ โดยเน้นการให้การศึกษาสามัญ โดยเฉพาะการเรียนรู้ภาษาไทยและการฝึกวิชาชีพให้มีเวลาฝึกอย่างต่อเนื่อง แนวทางที่ 2 ด้านการให้คำปรึกษาทางจิตวิทยา เป็นแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะที่มุ่งปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ต้องขังคดี โดยเฉพาะผู้ต้องขังคดีความมั่นคง เพื่อลดความรุนแรงละทิ้งความเชื่อผิด ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมและจิตวิทยาซึ่งเป็นไปตามการจัดโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อลดความคิดรุนแรง เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม แนวคิด และทัศนคติ แนวทางที่ 3 ด้านศาสนาและการพัฒนาจิตวิญญาณโดยการอบรมทางศาสนาและ

พัฒนาทางจิตวิญญาณเป็นการพัฒนาจิตใจ โดยใช้หลักศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจบุคคล ให้กระทำความดี ละเว้นความชั่ว เพราะศาสนามีอิทธิพลและมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการดำเนินชีวิต การใช้แนวสอนทางศาสนาทำหน้าที่หล่อหลอมจิตใจผู้ต้องขังโดยเฉพาะคติความมั่นคง แนวทางที่ 4 ด้านการฝึกวิชาชีพการเป็นเจ้าของกิจการซึ่งการฝึกวิชาชีพการเป็นเจ้าของกิจการสามารถเปลี่ยนทัศนคติของผู้ต้องขังได้ และการฝึกวิชาชีพควรมีความหลากหลายตามความสนใจของผู้ต้องขังและให้ตรงกับวิชาชีพที่สังคมต้องการ เช่น การฝึกวิชาชีพด้านช่างยนต์ ช่างเชื่อม ช่างไฟ และมีกระบวนการสร้างยอมรับจากสังคมและจากเจ้าของกิจการที่จะรับผู้ต้องขังเข้าไปทำงานภายหลังพ้นโทษ แนวทางที่ 5 ด้านการมีปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของสังคมและครอบครัวคือ การให้มีการเยี่ยมญาติอย่างใกล้ชิดมีกิจกรรมครอบครัวและต้องให้มีผู้นำทางศาสนาเข้ามาทุกสัปดาห์เพื่ออบรมให้ความรู้รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติทางศาสนา เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ต้องขังและเพิ่มกิจกรรมด้านกีฬา นันทนาการและดนตรีบำบัดซึ่งในบางเรือนจำยังไม่ได้จัดให้มีกิจกรรมดังกล่าวจึงทำให้ผู้ต้องขังยังไม่ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูที่ถูกต้องและแนวทางที่ 6 ด้านศิลปะเชิงสร้างสรรค์เพื่อให้กระบวนการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นผลสำเร็จ อีกทั้งกรมราชทัณฑ์ต้องจัดสวัสดิการและนันทนาการให้กับผู้ต้องขังคติความมั่นคง ตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและหลักสิทธิมนุษยชนโดยการจัดสวัสดิการด้านปัจจัย 4 และการสงเคราะห์ในด้านอื่นๆ ควบคู่ไปกับการเล่นดนตรี กีฬา การออกกำลังกาย

ซึ่งทั้ง 6 แนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคติความมั่นคงซึ่งเป็นแนวทางที่เพิ่มเติมจากการแก้ไขฟื้นฟูพื้นฐานในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคดีทั่วไป และที่สำคัญโดยเฉพาะคือ การให้คำปรึกษาทางจิตวิทยา ซึ่งเป็นแนวทางที่มุ่งปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ต้องขัง ลดความรุนแรง ละทิ้งความเชื่อผิดๆ ดังนั้น หากกรมราชทัณฑ์ได้มีการนำแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูไปปฏิบัติ ผู้เขียนเชื่อว่าจะทำให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำคติความมั่นคงจังหวัดชายแดนใต้ประสบผลสำเร็จอย่างแน่นอน

■ บรรณานุกรม

- นัทธี จิตสว่าง. (2546). *หลักทัณฑ์วิทยา*. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.
- นัทธี จิตสว่าง. (2546). *โปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วัฒนาพงศ์การพิมพ์.
- มูลนิธิผสานวัฒนธรรม. (2553). *กฎหมายความมั่นคง: หนทางแก้ไขความขัดแย้ง ศึกษากรณี 4 อำเภอจังหวัดสงขลาและ 3 จังหวัดชายแดนใต้*. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- ฐานข้อมูลผู้ต้องขังคติความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์ข่าวกรองและความมั่นคงกรมราชทัณฑ์. (2559). *จำนวนผู้ต้องขังคติความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้*. [ออนไลน์] เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 ตุลาคม 2560. จาก <http://www.correct.go.th/stathomepage/kmongkong.html>.

อุททิศ แสนโกศิก. (2525). *กฎหมายอาญา 1*.

กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ
กองวิชาการ กรมอัยการ.

ชาญเขาว์ ไชยานุกิจ. (2553). *แนวทางการ
แก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในพื้นที่
จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสมโดยการ
มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม. ไม่ระบุ
แหล่งที่พิมพ์*







การบริหารจัดการงานยุติธรรมในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ: กรณีศึกษาระบบการติดตามคดีความมั่นคง และระบบการเยียวยา

The Implementation of Information Technology for Justice Administrative in Southern Border Provinces of Thailand: A Case Study of Security Case Tracking System and Remedy System

วรพจน์ ปานรอด**

มุฮัมหมัดรอฟอี มูซอ***

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ออกแบบ และพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้นแบบในการติดตามคดีความมั่นคงเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ โดยคณะผู้วิจัยได้ออกแบบกระบวนการวิจัยตามวงจรการพัฒนาแบบ (System Development Life Cycle: SDLC) เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่/ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 35 คน และญาติผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา/

* บทความนี้พัฒนาจากงานวิจัยเรื่อง “การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย” ภายใต้ทุนอุดหนุนวิจัยจาก สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

** ปร.ด. (การจัดการ) อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

*** สด.ม. (สังคมวิทยา) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ผู้ต้องขัง จำนวน 20 คน ผลการศึกษาพบว่า ระบบงานปัจจุบันของกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาสำคัญ และต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน 2 ประเด็นคือ 1) ระบบติดตามคดี และ 2) ระบบงานเยียวยาเพื่อรองรับคดีความมั่นคงที่เริ่มต้นจากการใช้กฎหมายพิเศษ และคดีความมั่นคงที่ไม่ได้เริ่มต้นด้วยกฎหมายพิเศษ หรือเริ่มจาก ป.วิอาญา ส่วนการออกแบบระบบสารสนเทศต้นแบบในงานติดตามคดี และงานเยียวยานั้นหลังจากการทดสอบระบบพบว่าระบบสามารถช่วยให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ติดตามสถานะของคดีและสถานะของผู้ต้องหาได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความลับของข้อมูล และการคำนวณเงินเยียวยา เนื่องจากมีเงื่อนไขข้อกำหนดต่างๆ ที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมในอนาคตเพื่อให้การจ่ายค่าชดเชยตามจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัว และการกำหนดงบประมาณเยียวยาได้ถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การจัดการ; คดีความมั่นคง; ระบบติดตามคดี; ระบบเยียวยา; จังหวัดชายแดนภาคใต้

■ Abstract

This study attempts to analyze, design and develop a system prototype for administration of justice in southern border provinces of Thailand. The system aims to focus on security case tracking system and remedy system for people who have been

affected by special law enforcement. The System Development Life Cycle (SDLC) method has been employed throughout the process. Data collections for the study were gathered by in-depth interview with 35 government officials who work in justice organization and 20 relatives of suspect, or accused, or inmate. The results showed that there are two imperative issues of justice administrative in southern border provinces of Thailand required urgent resolution, which are security case tracking system and remedy system. These two systems are mainly to support both security cases affected by special law enforcement, and security cases which are not affected by special law enforcement (criminal procedure code). The result after system testing showed that this tracking system is able to hasten the working process of case tracking system and remedy system. The administration of justice in southern border provinces of Thailand are able to perform work more effectively. The future system improvement plan is to manage confidential information and the computation of monetary remedies in order to comply with the rules and regulation required high accuracy.

Keyword: management; security cases; case tracking system; remedy system; southern border provinces

■ บทนำ

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส และ 4 อำเภอของสงขลา ได้แก่ จะนะ เทพานาหวี และ สะบ้าย้อย ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำนวนมาก (โสภณ ทิพย์บำรุง และคณะ, 2561) เมื่อพิจารณาข้อมูลจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ซึ่งรวบรวมสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ปี 2547 - 2558 พบสถิติผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 6,543 ราย เจลลี่ปิลละ 545 ราย ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บมีทั้งสิ้น 11,919 ราย เจลลี่ปิลละ 993 ราย (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2561) ปัจจุบันหลายหน่วยงานพยายามหาแนวทางในการคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่ ความรุนแรงที่เกิดขึ้น แต่สถานการณ์ดังกล่าวยังไม่มีแนวโน้มจะยุติลง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้พยายามทำความเข้าใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อหาทางออกของการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน หรือให้เงื่อนไขความขัดแย้งลดน้อยลงไปตามลำดับ

อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งที่ก่อเงื่อนไขความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ การบริหารจัดการงานยุติธรรมในพื้นที่ โดยเฉพาะ “อุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ถูกนำไปใช้สร้างความชอบธรรมให้กับการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บ่อยครั้ง เนื่องจากกระบวนการยุติธรรม

มีแบบแผน กลไก และขั้นตอนการดำเนินการที่ใช้ระยะเวลายาวนานซึ่งเป็นอุปสรรคและมีความล่าช้ากลายเป็นตัวเร่งในการสร้างเงื่อนไขความไม่ไว้วางใจให้เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ต้องการกลไกที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากกว่าสถานการณ์ปกติ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายพิเศษนอกเหนือจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) ซึ่งบังคับใช้เป็นการทั่วไปในประเทศไทย ได้แก่พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2549) ซึ่งกฎหมายพิเศษแต่ละฉบับจะมีเงื่อนไขและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแตกต่างกัน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายพิเศษกับผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จนบางครั้งทำให้ผู้ต้องสงสัยผู้ต้องหาหรือญาติเกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

สำหรับการบริหารจัดการงานยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ อาทิ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจแห่งชาติส่วนหน้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักในการนำกฎหมายพิเศษไปบังคับใช้นอกเหนือจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมปกติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการดำเนินงานของแต่ละระบบงานในกระบวนการยุติธรรมยังเป็นแบบแฟ้มข้อมูล (File-Based System) ที่ทำการลงบันทึกในกระดาษ หรือบันทึกในแผ่นตารางทำการ (Microsoft Excel) หรือนำระบบฐานข้อมูล Microsoft Access มา

ประยุกต์ใช้บ้างในบางหน่วยงาน ซึ่งปัญหาจากการติดตามคดีความมั่นคงโดยเฉพาะระบบการดำเนินงานตามกฎหมายพิเศษ ระบบดำเนินคดีตาม ป.วิ อาญา และระบบการติดตามคดีที่แต่ละหน่วยงานจัดเก็บข้อมูลแยกจากกัน (Separation and Isolation of Data) ทำให้นิยามและการกำหนดสถานะทางคดีแตกต่างกัน ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ และศาล นอกจากนี้ยังพบปัญหาความซ้ำซ้อนของข้อมูล (Data Redundancy) ปัญหารูปแบบของข้อมูลที่ไม่ตรงกัน (Incompatible File Formats) และมีข้อจำกัดในการเรียกดูรายงาน (Fixed Queries) ซึ่งเป็นปัญหาในภาพรวมของระบบแฟ้มข้อมูล (โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์, 2560) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2549) ที่ได้ศึกษาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไข แม้ว่างานวิจัยนี้ได้ศึกษาเมื่อครั้งเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นในพื้นที่กว่า 10 ปี แต่ปรากฏว่าปัญหาหลายอย่าง ยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการควบคุมผู้ต้องสงสัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายพิเศษได้ระบุระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหาอย่างชัดเจนแต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีกรณีละเลยหรือไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร ปัญหาการควบคุมตัวระหว่างจับกุมและสอบสวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตัวโดยใช้กฎหมายพิเศษที่บางครั้งเมื่อมีการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาแล้ว บรรดาญาติหรือครอบครัวของผู้ต้องหา หรือผู้ต้องสงสัยไม่สามารถทราบได้ว่าการควบคุมบุคคลในครอบครัวของตนไว้ที่ใด

และระยะเวลาในการควบคุมตัวนานเพียงใด ปัญหาการควบคุมตัวระหว่างพิจารณาคดี หรือการปล่อยตัวชั่วคราว ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่หลายคดีผู้ต้องหาจะไม่ได้รับการประกันตัวระหว่างพิจารณาคดี เป็นต้น

จากสภาพปัญหาที่นำเสนอข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนารูปแบบหรือแนวทางในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะระบบติดตามคดีความมั่นคงและระบบงานเยี่ยมเยียนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งระบบที่พัฒนาขึ้นมานี้จะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้บริหารศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ คอ.บต. ซึ่งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะการติดตามสถานะของคดี หรือแจ้งสถานที่ควบคุมผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหาเพื่อตอบข้อสงสัยของญาติเมื่อมาสอบถามเพื่อสร้างความโปร่งใสและช่วยลดความรู้สึกของประชาชนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้ยังเป็นข้อมูลสำหรับการคำนวณสถิติที่จะได้รับในระบบการเยี่ยมเยียนในภายหลังอีกด้วย

■ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ออกแบบ และพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้นแบบในการติดตามคดีความมั่นคงและงานเยี่ยมเยียน เพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้

■ ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตของการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย (ต้นแบบ) ได้กำหนดขอบเขตเฉพาะงานในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเลือกพัฒนาเฉพาะระบบที่ยังมีความล่าช้าและเป็นปัญหาเร่งด่วนในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการติดตามคดีความมั่นคงทั้งระบบ ทั้งในเรื่องของระยะเวลาในกระบวนการสืบสวนสอบสวน การควบคุมตัว การแจ้งข้อหา และการเยียวยาผู้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน และการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลในครอบครัวของผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง ให้มีความรู้สึกได้ว่าเป็นธรรมจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในคดีความมั่นคง ส่วนระบบสารสนเทศเดิมที่มีอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ จะดำเนินการเชื่อมโยงกับระบบที่ได้มีการพัฒนาขึ้นมา เพื่อบูรณาการข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

■ แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในบทความนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาแนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) แนวคิดด้านการจัดการสารสนเทศ และ 2) แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิดด้านการจัดการสารสนเทศ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดด้านการจัดการสารสนเทศ ซึ่งเริ่มจากนิยามและความหมายของข้อมูลสารสนเทศ และระบบสารสนเทศตามลำดับ ดังนี้

ข้อมูล (Data) หมายถึง ข้อเท็จจริงอาจอยู่ในรูปแบบของข้อความ ตัวเลข หรือรูปภาพ ส่วนสารสนเทศ (Information) หมายถึง ข้อมูลที่ผ่านการประมวลผลแล้ว และนำไปใช้ประโยชน์ได้ (โกลาส เอี่ยมสิริวงศ์, 2560) ส่วนระบบสารสนเทศ (Information System) เป็นกลุ่มของระบบงานที่ประกอบด้วยฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ ที่ทำหน้าที่รวบรวม ประมวลผล จัดเก็บ และแจกจ่ายข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ และการควบคุมภายในองค์กร นอกจากนี้ยังช่วยบุคลากรในองค์กรนั้นในการประสานงาน การวิเคราะห์ปัญหา การสร้างแบบจำลองวัตถุที่มีความซับซ้อน และการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ (Sousa, K. J., & Oz, E, 2005)

อย่างไรก็ตามในการออกแบบระบบสารสนเทศ ผู้ใช้ระบบจำเป็นต้องเข้าใจถึงความสำคัญของการวิเคราะห์และออกแบบระบบ ต้องทราบโครงสร้างองค์กร และจะต้องทราบถึงขั้นตอนในวงจรชีวิตของการพัฒนาระบบ (Shelly, 2001; โกลาส เอี่ยมสิริวงศ์, 2560) ได้แก่

1) การวางแผนโครงการ (Project Planning) เป็นกระบวนการระบุปัญหา หรือความต้องการด้านสารสนเทศ ซึ่งจะมีการระบุถึงปัญหาเบื้องต้น และแนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะกำหนดความต้องการสำหรับระบบสารสนเทศใหม่ ซึ่งผู้ใช้งานระบบเป็นผู้ร้องขอให้จัดหาหรือพัฒนาระบบใหม่

2) การวิเคราะห์ (Systems Analysis) เป็นการศึกษาระบบเดิมอย่างละเอียด และกำหนดความต้องการของระบบใหม่

3) การออกแบบ (Systems Design) เป็นการออกแบบระบบสารสนเทศใหม่ หรือระบบที่เป็นทางเลือกที่จะมาแทนระบบเดิม

4) การนำไปใช้ (Systems Implementation) เป็นการติดตั้งระบบใหม่ และอบรมผู้ใช้งาน

5) การบำรุงรักษา (Systems Maintenance) เป็นการตรวจสอบ ประเมินผลระบบเป็นระยะ และมีการปรับปรุงเมื่อจำเป็น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การออกแบบระบบบริหารจัดการงานยุติธรรมด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศจะครอบคลุมการแก้ไขปัญหาด้านนั้น คณะผู้วิจัยได้นำแนวคิดการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแนวทางเพื่อออกแบบระบบ ซึ่งนับตั้งแต่เหตุการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ดำเนินอย่างยาวนานกว่า 10 ปี สันติภาพหรือความสงบสุขที่ทุกฝ่ายต่างใฝ่หา ยังคงเป็นเป้าหมายที่ยังรอคอยการมาถึง หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องพยายามแสวงหามาตรการเพื่อเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหา มีการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการนำสันติภาพกลับสู่พื้นที่อีกครั้งหนึ่ง

ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐมีการนำมาตรการเก่าที่มีอยู่เดิมและคิดหามาตรการใหม่เพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น มาตรการหลักที่ถูกนำมาใช้ก็คือ การนำกฎหมายพิเศษ หรือ

กฎหมายเฉพาะที่ไม่มีการนำมาใช้ในพื้นที่อื่นของประเทศไทย แต่มีการนำมาใช้ในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์วิกฤตในพื้นที่ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมุฮัมหมัดรอฟียี มุซอและคณะ (2559) ได้อธิบายเกี่ยวกับกฎหมายพิเศษที่นำมาใช้นอกเหนือจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ อาญา) ที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

1) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 ประกาศใช้ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เต็มพื้นที่ยกเว้นอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี และอำเภอเบตง จังหวัดยะลา เป็นกฎหมายที่นำมาใช้เมื่อมีความจำเป็นจากสงคราม หรือการจลาจลซึ่งเป็นกฎหมายความมั่นคงที่มีระดับเข้มข้นในการรักษาความสงบให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ทหารบังคับใช้เหนือพลเรือนในการรักษาความสงบเรียบร้อย ปิดล้อมตรวจค้นบุคคล ยานพาหนะ สถานที่ จับกุมและกักตัวบุคคลได้โดยทันทีเพียงแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนกฏอัยการศึก หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักตัวเพื่อสอบถามได้ไม่เกิน 7 วันโดยไม่ต้องขออำนาจศาล และไม่ต้องมีหมายศาลในการควบคุมตัว สถานที่ที่ใช้ในการควบคุมตัวแล้วแต่ทหารจะกำหนด ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหาร ไม่สามารถเอาผิดทั้งทางแพ่ง อาญาและวินัยได้

2) พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศใช้
เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ ก่อการร้าย
ลอบวางระเบิด อยู่ในภาวะคับขัน มีการใช้กำลัง
ประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน เพื่อเร่ง
แก้ปัญหาให้ยุติลงมีประสิทธิภาพ ให้อำนาจ
ตำรวจ หรือทหารร่วมกันในการจับกุมและควบคุม
ตัวบุคคลที่สงสัยว่าเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิด

สถานการณ์ความไม่สงบ หรือก่อการร้าย โดยเจ้าหน้าที่
ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใด ๆ
ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่
และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะจับกุมและควบคุมตัว
ได้ก็ต่อเมื่อขออนุญาตจากศาลเสียก่อน
โดยควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน ขยายได้อีกคราวละ
ไม่เกิน 7 วัน แต่รวมแล้วทั้งหมดต้องไม่เกิน
30 วัน

ตารางที่ 1 ความแตกต่างของกฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนใต้

กฎหมายพิเศษ	พื้นที่บังคับใช้	เจ้าหน้าที่	ตรวจค้น	จับกุม	ควบคุม
พระราชบัญญัติกฎอัยการ ศึก พ.ศ. 2457	ปัตตานี (ยกเว้น อ.แม่ลาน), ยะลา, นราธิวาส	ทหาร	✓	✓	7 วัน
พระราชกำหนดการบริหาร ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ปัตตานี (ยกเว้น อ.แม่ลาน), ยะลา (ยกเว้น อ.เบตง), นราธิวาส	เจ้าหน้าที่ 3 ฝ่าย (ตำรวจ ทหาร พลเรือน)	✓	ขอมหา ศาล	30 วัน*

หมายเหตุ *ขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวได้อีกคราวละ 7 วัน แต่รวมแล้วไม่เกิน 30 วัน

■ วิธีการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้แบ่งกระบวนการพัฒนาระบบ
ฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ของไทย (ต้นแบบ) โดยประยุกต์
ใช้วงจรการพัฒนาแบบ (System Development
Life Cycle: SDLC) เป็นแนวทางการดำเนินการ
การศึกษา ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่
1) การวางแผนโครงการ 2) การวิเคราะห์ 3) การ
ออกแบบ 4) การนำไปใช้ และ 5) การบำรุง
รักษา

■ ผลการศึกษา

ผลการวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ
วิเคราะห์ ออกแบบ และพัฒนาระบบเทคโนโลยี
สารสนเทศต้นแบบในการติดตามคดีความมั่นคง
และงานเยียวยา เพื่อการบริหารงานยุติธรรม
ในจังหวัดชายแดนใต้ คณะผู้วิจัยจึงได้ตอบ
วัตถุประสงค์การวิจัยนี้ตามขั้นตอนวงจรการ
พัฒนาระบบ ซึ่งรายละเอียดดังนี้

1. การวางแผนโครงการ

ในขั้นตอนแรก การวางแผนโครงการ คณะผู้วิจัยได้วางแผนโครงการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้บริหารศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เพื่อกำหนดขอบเขตของโครงการ โดยมี 2 แนวคิด คือ 1) พัฒนาด้านแบบบนพื้นฐานของการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ภายใต้ข้อจำกัดที่บางหน่วยงานนิยามข้อมูลส่วนใหญ่เป็นชั้นความลับทางยุทธวิธี หรือ 2) พัฒนาด้านแบบบนพื้นฐานแนวคิดของระบบสมบูรณ์แบบที่ควรจะเป็น ซึ่งข้อเสนอนี้เป็นแนวทางการวางแผนโครงการตามที่สำนักงานกิจการยุติธรรมต้องการ

2. การวิเคราะห์

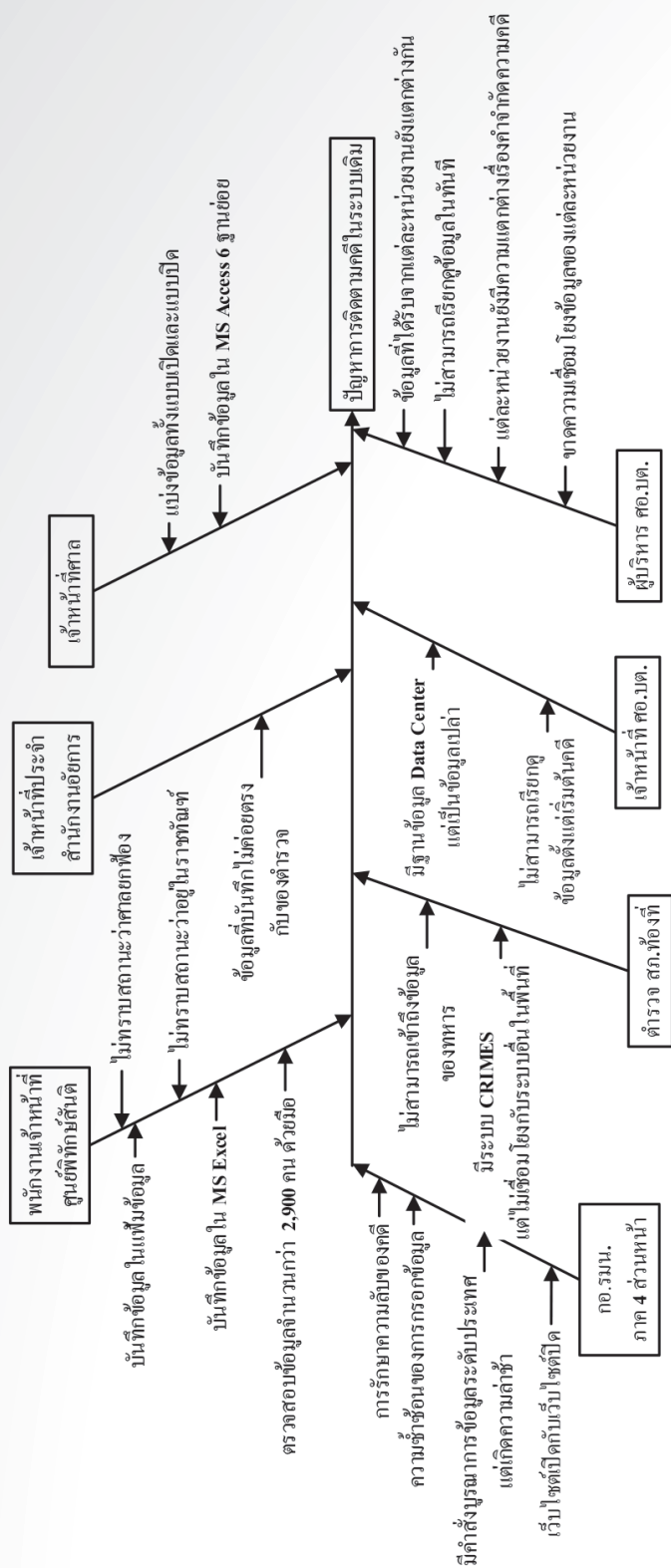
ขั้นตอนต่อมาเป็นการวิเคราะห์ระบบเดิม ในกระบวนการยุติธรรม คณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคดีความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คู่มีระบบสารสนเทศและแบบฟอร์มต่าง ๆ อาทิ ระบบสารสนเทศข้อมูลอาชญากรรม (CRIMES) ระบบสารสนเทศของสำนักงานอัยการสูงสุด (AGO Case) ระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-COURT Sys) เป็นต้น เพื่อหาการเชื่อมโยงการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ระหว่างหน่วยงาน ได้รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเชื่อมโยงการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนใต้ระหว่างหน่วยงาน

หน่วยงาน	กบ.รณ.	กบ.รณ.	ศูนย์พิทักษ์สันติ	สทช.	สำนักงานอัยการสูงสุด	สำนักงานศาลยุติธรรม	ราชทัณฑ์	ศอ.บต.	ศอ.บต.
งาน	ระ.วัง	จับกุม	จับกุม	สอบสวน	ดำเนินคดี	พิพากษา	ดำเนินการตามคำพิพากษา	ติดตามคดี	เฝ้าระวัง
ระบบสารสนเทศเดิม	46 ฐานข้อมูล ไม่ทราบประเภท	46 ฐานข้อมูล ไม่ทราบประเภท	เก็บข้อมูล Excel และเอกสาร	CRIME	AGO Case	COURT Sys 6 ฐานข้อมูล Access	DOC Sys ระบบเขียนแบบออนไลน์	แฟ้มงานและแฟ้มงาน Data Center	แฟ้มงานและแฟ้มงาน Data Center
บังคับใช้	-	พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457	พ.ร.ก. อุกฉิน	พ.ร.ก. อุกฉิน	-	-	-	-	-
เงื่อนไข	-	ควบคุมตัว 7 วัน	ขออนุญาต 7 วัน คดีครั้งแรกไม่เกิน 30 วัน	-	-	-	-	-	-
สิทธิเยียวยาจิตใจ	-	เฉพาะครั้งแรก 30,000 บาท	เฉพาะครั้งแรก 30,000 บาท	-	-	-	-	-	-
ค่าตอบแทนจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัว	-	400 บาทต่อวัน	400 บาทต่อวัน	400 บาทต่อวัน	400 บาทต่อวัน	400 บาทต่อวัน	400 บาทต่อวัน	-	-

จากตารางที่ 2 คณะผู้วิจัยพบว่าข้อมูลการจับกุมตาม พ.ร.บ. กฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 ทางผู้บริหารศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องโทรศัพท์มายัง กอ.รมน. เพื่อติดตามคดี หรือเจ้าหน้าที่เยียวยาจะต้องรอกเอกสารการควบคุมตัวเพื่อคำนวณสิทธิเยียวยาจิตใจ และคำนวณค่าชดเชยตามจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัว ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า เมื่อ กอ.รมน. หรือศูนย์พิทักษ์สันติปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยจะมอบหนังสือรับรองเพื่อให้ผู้ที่เคยถูกควบคุมตัวนำไปขอรับการเยียวยา แต่อย่างไรก็ตามมีผู้ที่เคยถูกควบคุมตัวบางส่วนเท่านั้นที่ไปยื่นหนังสือรับรองกับศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อขอรับการเยียวยา แต่ส่วนใหญ่จะไม่มารับการเยียวยา หรือทั้งช่วงเวลานานกว่าจะติดต่อขอรับการเยียวยากับศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะขาดหนังสือรับรองที่ได้รับระหว่างการปล่อยตัว

หลังจากการทบทวนวรรณกรรมคณะผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลโดยการเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมจำนวน 35 คน เพื่อเก็บรวบรวมความคิดเห็นและประเด็นปัญหาในกระบวนการทำงานในปัจจุบัน และเพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเด็นความต้องการพัฒนาระบบ ได้แก่ ญาติผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา/ผู้ต้องขังในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา ครอบครัวยุติภัย จำนวน 20 คน ซึ่งพบว่าปัญหาเร่งด่วนที่ต้องพัฒนาคณะผู้วิจัยได้สรุปในรูปแบบแผนภูมิแกงปลา ได้แก่ ระบบติดตามคดี และระบบเยียวยา สรุปได้ดังภาพ 1 และภาพ 2 ดังนี้



ภาพ 1 ปัญหาการติดตามคดีในปัจจุบัน

สำหรับปัญหาการติดตามคดีในระบบที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยพบว่าการติดตามคดีต้องอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงานเมื่อทำการวิเคราะห์แล้วสามารถแบ่งสภาพปัญหาที่ทำให้ระบบติดตามคดี ยังขาดประสิทธิภาพโดยจำแนกตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม มีรายละเอียดดังนี้

1) **ก.ร.ม.น. ภาค 4 ส่วนหน้า** เนื่องจากเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงจึงค่อนข้างจะมีความกังวลเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ซึ่ง ก.ร.ม.น.ภาค 4 ส่วนหน้ามีการจัดทำฐานข้อมูลระบบคดีความตาม พ.ร.ก. จุกเงินฯ และ ป.วิอาญา แต่มีการรักษาความลับของคดีไม่สามารถเปิดเผยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และพบความซ้ำซ้อนของการกรอกข้อมูลและข้อมูลเกี่ยวกับยานพาหนะ สูญหาย หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้มีคำสั่งบูรณาการข้อมูลระดับประเทศโดยพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่ยังมีปัญหาความล่าช้าในทางปฏิบัติ

2) **ศูนย์พิทักษ์สันติ** เป็นหน่วยงานในสังกัดของศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนหน้า คณะผู้วิจัยพบความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างศูนย์พิทักษ์สันติ และ ก.ร.ม.น. ภาค 4 ส่วนหน้า โดยศูนย์พิทักษ์สันติจะทำการส่งข้อมูลผลการสอบสวนและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไปยัง ก.ร.ม.น. ภาค 4 ซึ่งในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยได้พบปัญหาบางประการที่ส่งผลให้การติดตามคดีขาดประสิทธิภาพเนื่องจากการบันทึกข้อมูลคดีในไฟล์ MS Excel และในแฟ้มงาน เมื่อมีผู้ร้องขอข้อมูลติดตามคดี พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อมูลจำนวนมากด้วยมือ นอกจากนี้

ข้อมูลที่บันทึกจะไม่ทราบสถานะของคดีว่าศาลมีการยกฟ้องหรือไม่ หรือผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวที่เรือนจำหรือไม่

3) **สำนักงานตำรวจแห่งชาติ/สถานีตำรวจภูธรท้องที่** สำหรับหน่วยงานของตำรวจในพื้นที่นั้น ตำรวจ สภ. ท้องที่บันทึกข้อมูลลงในระบบ CRIMES ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่จัดทำโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยคณะผู้วิจัยได้รับทราบประเด็นปัญหาว่าระบบดังกล่าวยังไม่เชื่อมโยงกับระบบงานในหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลจากตำรวจ สภ. ท้องที่ได้สะท้อนประเด็นปัญหาว่าได้ส่งข้อมูลฝ่ายเดียวไปยัง ก.ร.ม.น. ภาค 4 ส่วนหน้า แต่ข้อมูลติดตามคดี หรือรายงานผลการสอบสวนบางอย่างตำรวจ สภ. ท้องที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของ ก.ร.ม.น. ภาค 4 ส่วนหน้าได้

4) **สำนักงานอัยการสูงสุด** คณะผู้วิจัยได้รับการสะท้อนข้อมูลจากตัวแทนอัยการว่าข้อมูลที่บันทึกไม่ค่อยตรงกับสถานีตำรวจ สภ. ท้องที่ซึ่งประเด็นปัญหาอาจเกิดจากพนักงานอัยการและสถานีตำรวจ สภ. ท้องที่มีการบันทึกข้อมูลบนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีนิยามของคดีที่แตกต่างกัน

5) **สำนักงานศาลยุติธรรม** ตัวแทนจากสำนักงานศาลยุติธรรมได้ให้ข้อมูลว่าการบันทึกข้อมูลของสำนักงานศาลยุติธรรมมีทั้งระบบเปิดและระบบปิด ในส่วนของระบบเปิดเป็นการเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ประชาชนและบุคคลภายนอก อาทิ ตารางนัดพิจารณาคดี หรือข้อมูลอื่น ๆ ส่วนระบบปิดเป็นข้อมูลที่ใช้เฉพาะของศาลมีการบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูล MS Access จำนวน 6 ฐานย่อย นอกจากนี้สำนักงานศาลยุติธรรม

ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีมาตรการตรวจสอบสถานะผู้ต้องหาเมื่อสิ้นสุดกระบวนการและต้องปล่อยตัวกลับบ้าน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ศูนย์พิทักษ์สันติ เป็นต้น ทำการปล่อยตัวต่อผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา/ผู้ต้องขังต่อหน้าศาลเพื่อป้องกันผู้ต้องหา ผู้สงสัยสูญหายหรือปล่อยตัวแล้วหนีไปต่างประเทศ โดยที่ญาติยังเข้าใจว่ายังถูกคุมขัง

6) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งประกอบด้วยผู้ใช้ข้อมูล 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของ ศอ.บต. และผู้บริหาร ศอ.บต. คณะผู้วิจัยพบว่า ศอ.บต. มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูล Data Center ซึ่งปัจจุบันยังเป็นฐานข้อมูลที่ยังไม่ได้บันทึกข้อมูลไม่สามารถเรียกดูข้อมูลตั้งแต่เริ่มต้นคดีได้ ข้อมูลที่ได้รับจากแต่ละหน่วยงานยังแตกต่างกัน ไม่สามารถเรียกดูข้อมูลได้ในทันทีที่ต้องการ นอกจากนี้ยังพบว่าแต่ละหน่วยงานยังให้คำจำกัดความเรื่องคดีที่แตกต่างกัน และที่สำคัญยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับปัญหาของงานเยียวยาในปัจจุบันสามารถสรุปภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

1) ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานเยียวยา มีการขอรับการเยียวยาจาก ศอ.บต. มีการร้องทุกข์หรือร้องเรียนกับ ศอ.บต. โดยเฉพาะผู้ที่ถูกควบคุมตัวตั้งแต่ปี 2548–2549 เอกสารที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้รับการเยียวยาสูญหายไม่สามารถขอรับการเยียวยาได้

2) พนักงานสอบสวนศูนย์พิทักษ์สันติ มีการบันทึกวันที่ควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยลงในไฟล์

Excel และแฟ้มข้อมูลที่เป็นกระดาษ แต่ไม่สามารถทราบได้ว่าใครได้รับการเยียวยาแล้วหรือไม่

3) หน่วยงานย่อยระดับอำเภอ มีการรับแจ้งจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบในแต่ละอำเภอ และทำการบันทึกข้อมูลลงสมุด

4) พนักงานอัยการ แจ้งผลการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ไม่มีการแจ้งให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เยียวยาได้รับทราบ

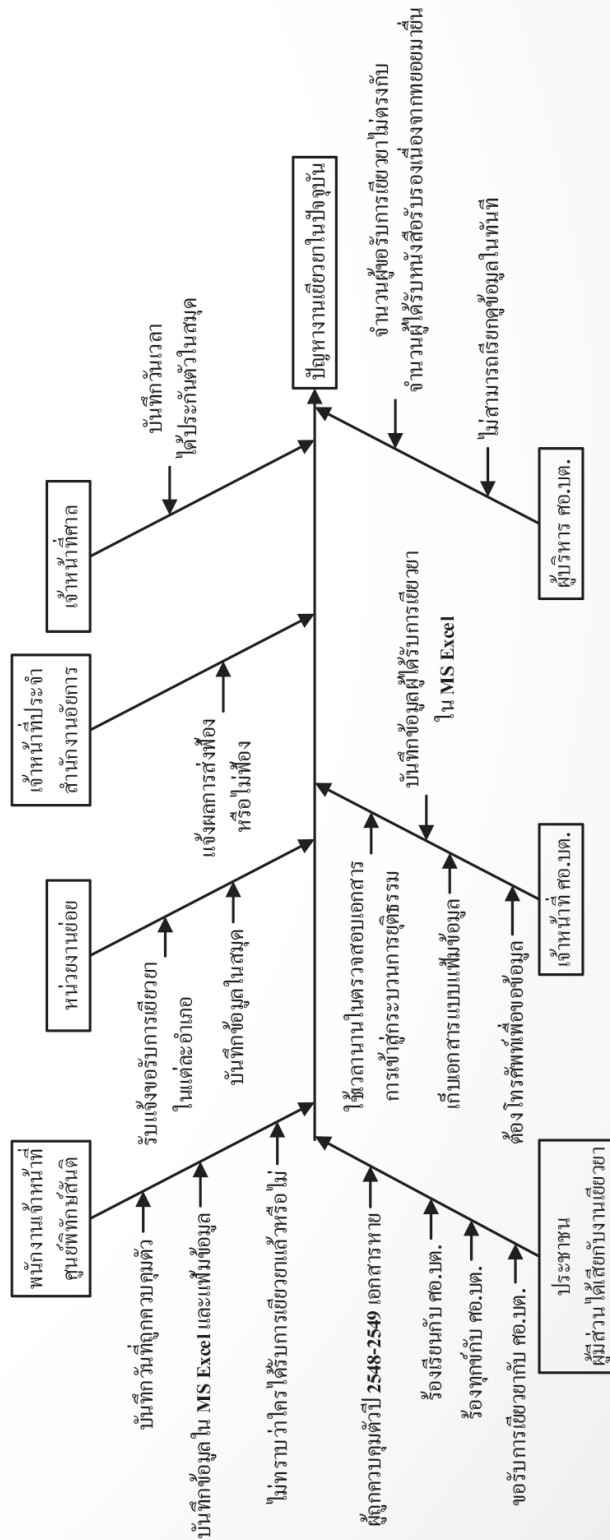
5) พนักงานศาล มีการบันทึกวันเวลาได้ประกันตัวในสำนวนคดี แต่ไม่มีการบันทึกในระบบ

6) เจ้าหน้าที่ของ ศอ.บต. ใช้เวลานานในการตรวจสอบเอกสารการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เก็บเอกสารแบบแฟ้มข้อมูล ต้องโทรศัพท์เพื่อขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบันทึกข้อมูลผู้ได้รับการเยียวยาในไฟล์ MS Excel

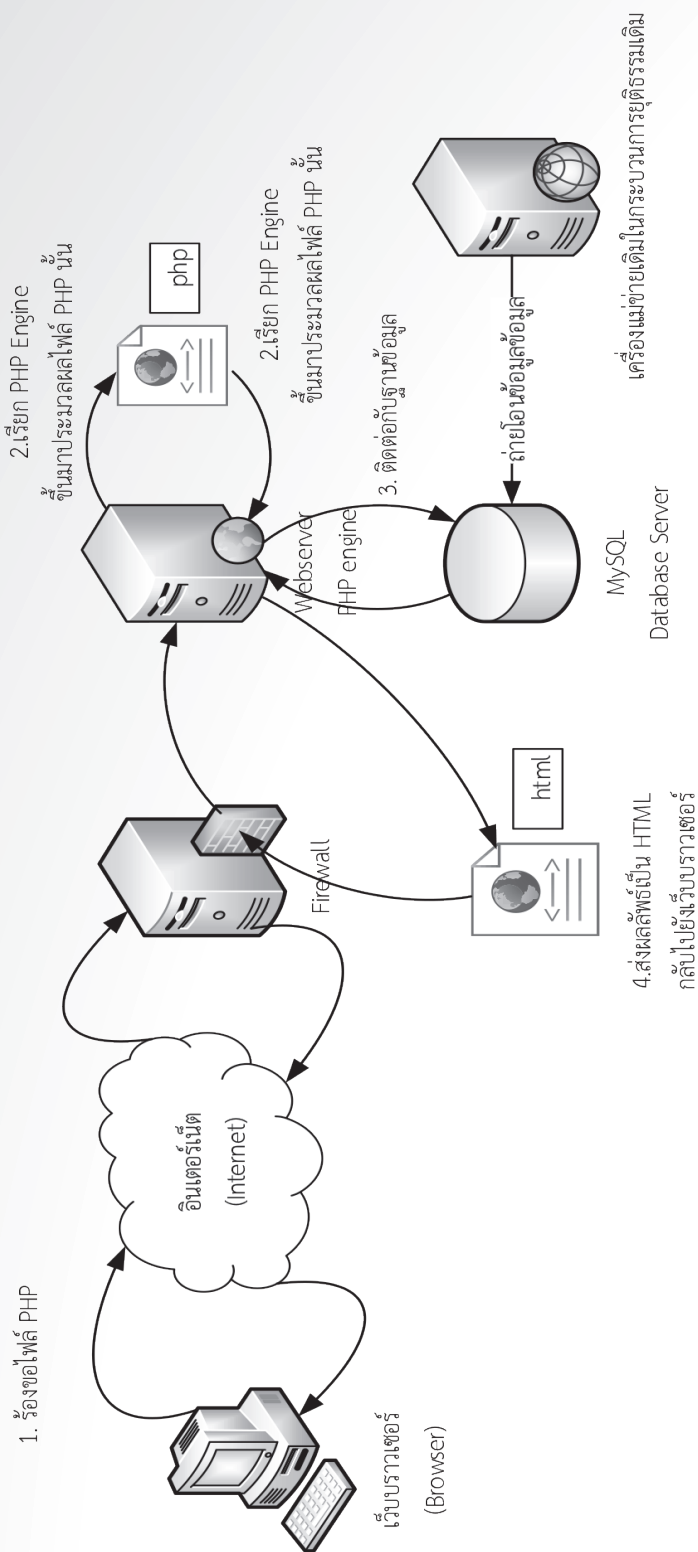
7) ผู้บริหาร ศอ.บต. ไม่สามารถเรียกดูข้อมูลเกี่ยวกับการเยียวยาได้ทันทีที่ต้องการ และจำนวนผู้ขอรับการเยียวยาไม่ตรงกับจำนวนผู้ได้รับหนังสือรับรองเนื่องจากการทยอยยื่นเอกสารมา นอกจากนี้ บางรายได้รับหนังสือรับรองแต่ไม่มายื่นขอรับการเยียวยาจาก ศอ.บต. ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากอาจจะมีความรู้สึกไม่ดีกับเจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่เข้ารับการเยียวยา เป็นต้น

3. การออกแบบ

การออกแบบระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยาต้นแบบ คณะผู้วิจัยได้ออกแบบสถาปัตยกรรมของข้อมูลและเครือข่าย (Network) ให้สอดคล้องกับการทำงานของเครื่องแม่ข่าย (Server) เดิมของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังภาพ 3



ภาพ 2 ปัญหาของงานเยียวยาในระบอบปัจจุบัน

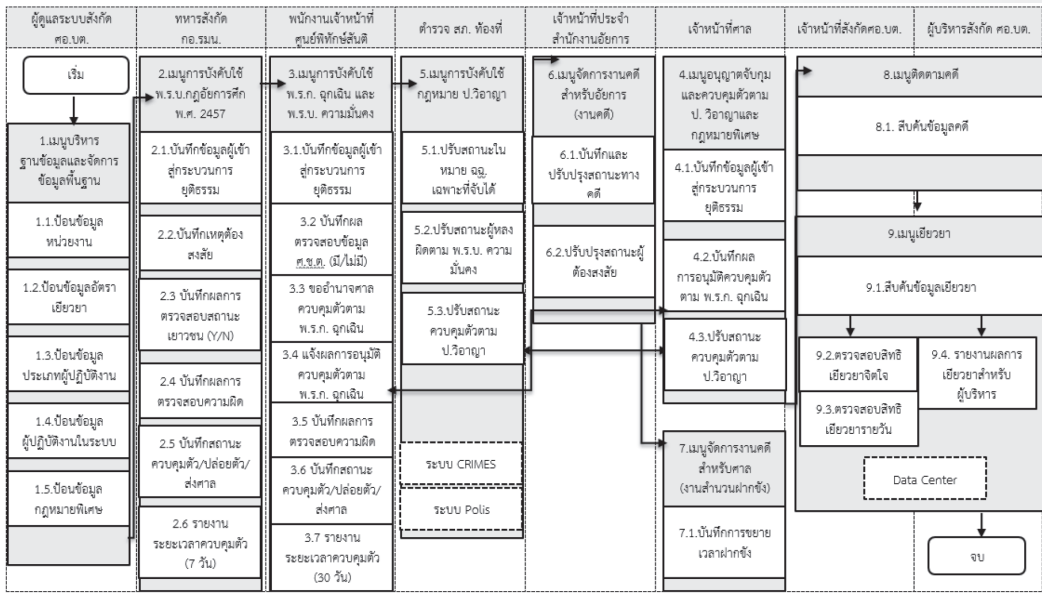


ภาพ 3 การทำงานของเครื่องแม่ข่ายระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา

ต่อมาคณะผู้วิจัยได้ออกแบบแผนผังกระบวนการดำเนินงานใหม่ (Flowchart) ของระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) ในกรณีที่เริ่มต้นจากการใช้กฎหมายพิเศษ ดังตาราง 3 และ 2) คดีความมั่นคงที่ไม่ได้เริ่มต้นด้วยกฎหมายพิเศษ หรือเริ่มจาก ป.วิอาญา ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินงานคดีความมั่นคงกรณีเริ่มต้นจากกฎหมายพิเศษ



1) คดีความมั่นคงที่เริ่มจากการใช้กฎหมายพิเศษ คดีความมั่นคงที่เริ่มจากการใช้กฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีขั้นตอนการใช้งานระบบดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ดูแลระบบสังกัดศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เข้าเมนูบริหารฐานข้อมูลและจัดการข้อมูลพื้นฐาน เพื่อจัดการข้อมูลพื้นฐานของระบบ รวมถึงการรับโอนและเชื่อมต่อฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ข้อมูลหน่วยงาน ข้อมูลอัตราเยียวยา ข้อมูลประเภทผู้ปฏิบัติงาน

ข้อมูลผู้ปฏิบัติงาน และข้อมูลกฎหมายพิเศษ

ขั้นตอนที่ 2 เจ้าหน้าที่ทหารปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 สังกัด กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ใช้งานเมนูการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 โดยเริ่มจากการบันทึกข้อมูลผู้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม บันทึกเหตุต้องสงสัย บันทึกผลการตรวจสอบสถานะเยียวยา เจ้าหน้าที่ทหารบันทึกผลตรวจสอบความผิด และปรับสถานะว่าอยู่ระหว่างการควบคุมตัว ซึ่งเชื่อมโยงการควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 สามารถควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน หากมีมูลความผิดจะดำเนินการขอศาลควบคุม

ตัวต่อตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ณ ศูนย์
พิทักษ์สันติ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ หากไม่พบมูลความผิดจะ
ดำเนินการปรับสถานะเป็นปล่อยตัว และให้
หลักฐานเพื่อประกอบการขอรับเงินเยียวยา

ขั้นตอนที่ 3 พนักงานเจ้าหน้าที่ศูนย์พิทักษ์สันติ
ใช้งานเมนูบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหาร
ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
โดยเมื่อทหารที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
กฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 มีความจำเป็นต้อง
ควบคุมตัวผู้ต้องหาต่อหลังจากควบคุมแล้ว 7 วัน
จะดำเนินการขออนุมัติต่อศาล แล้วส่งตัว
ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ศูนย์พิทักษ์สันติดำเนินการ
ควบคุมตัว หรือเริ่มควบคุมตัวตามพระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548 ภายใต้การอนุมัติของศาล ทั้งนี้สำหรับ
ผู้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมครั้งแรก พนักงาน
เจ้าหน้าที่จะทำการบันทึกข้อมูล และตรวจสอบ
กับฐานข้อมูลเดิม จึงเสนอเอกสารให้ศาล
พิจารณา และรอการแจ้งผลการพิจารณาผ่าน
ระบบ และหากต้องการขยายเวลาควบคุมตัว
ก็ดำเนินการขออนุมัติคราวละไม่เกิน 7 วัน
แต่รวมแล้วไม่เกิน 30 วัน หากไม่พบมูลความผิด
จะดำเนินการปรับสถานะเป็นปล่อยตัว และให้
หลักฐานเพื่อประกอบการขอรับเงินเยียวยา

ขั้นตอนที่ 4 เจ้าหน้าที่ศาล ใช้งานระบบ
อนุญาตจับกุมและควบคุมตัวตาม ป.วิ อาญา
และกฎหมายพิเศษ โดยเจ้าหน้าที่ศาลสามารถ
บันทึกข้อมูลผู้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมครั้งแรก
และบันทึกผลการอนุมัติการควบคุมตัวตาม
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์
ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อแจ้งไปยังพนักงาน

เจ้าหน้าที่ศูนย์พิทักษ์สันติ หรือปรับสถานะ
ควบคุมตัวตาม ป.วิ อาญา เพื่อแจ้งเจ้าหน้าที่
ตำรวจสถานีภูธรประจำท้องที่

ขั้นตอนที่ 5 เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธร
ประจำท้องที่ใช้งานเมนูการบังคับใช้กฎหมาย
ป.วิ อาญา เพื่อปรับสถานะในหมายตาม
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์
ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เฉพาะรายที่จับกุมตัวได้
และพิจารณาผู้ที่เข้าเกณฑ์มาตรา 21 เป็นผู้หลงผิด
ตามพระราชบัญญัติความมั่นคงฯ หรือปรับ
สถานะควบคุมตัวตาม ป.วิ อาญา

ขั้นตอนที่ 6 เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานอัยการ
ใช้งานเมนูจัดการงานคดีสำหรับอัยการ (งานคดี)
เพื่อดำเนินการปรับปรุงสถานะทางคดี และ
สถานะผู้ต้องสงสัยในขั้นตอนของกระบวนการ
ยุติธรรม

ขั้นตอนที่ 7 เจ้าหน้าที่ศาล ใช้งานเมนูจัดการ
งานคดีสำหรับศาล (งานสำนวนฝากขัง)
เพื่อบันทึกข้อมูลฝากขังและคำตัดสินของศาล

ขั้นตอนที่ 8 เจ้าหน้าที่และผู้บริหารสังกัด
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
ใช้งานระบบติดตามคดี โดยสามารถสืบค้นได้
ตามเงื่อนไข เช่น ชื่อ-นามสกุล รหัสบัตร
ประชาชน เป็นต้น

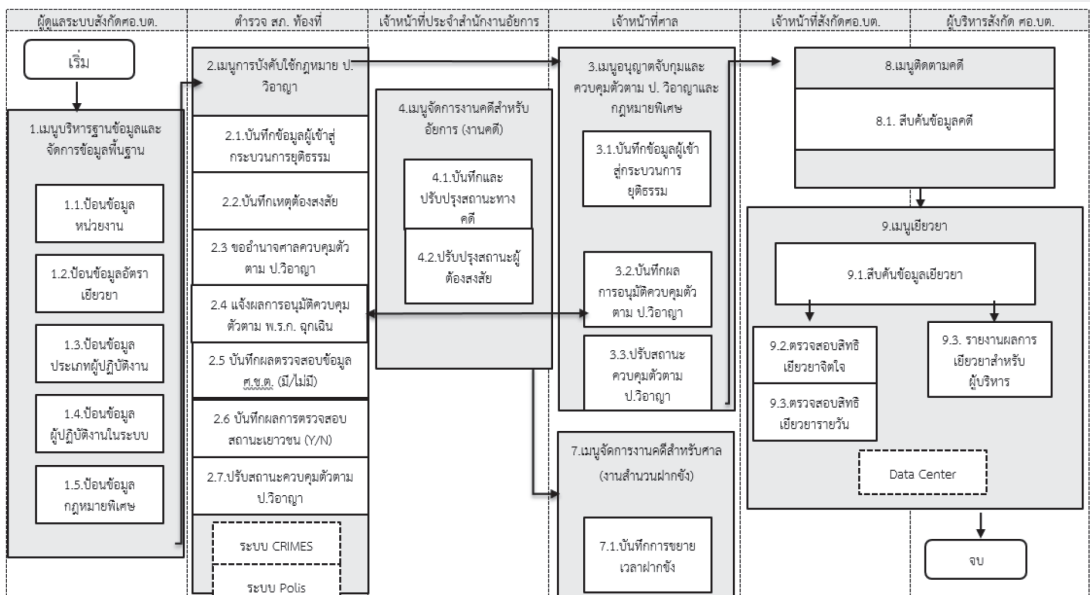
ขั้นตอนที่ 9 เจ้าหน้าที่และผู้บริหารสังกัด
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
ใช้งานเมนูเยียวยา โดยเจ้าหน้าที่เยียวยา
จะดำเนินการตรวจสอบสิทธิการเยียวยาด้านจิตใจ
และตรวจสอบสิทธิเยียวยารายวัน โดยผู้ที่
มีสิทธิเยียวยาด้านจิตใจจะเป็นผู้ที่เริ่มต้นคดี
ด้วยพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457
หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เท่านั้น

ส่วนผู้ได้รับสิทธิค่าชดเชยตามจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัวครบ 24 ชั่วโมง หรือเต็มวัน ส่วนเศษชั่วโมงปัดทิ้ง ซึ่งจะได้รับค่าชดเชยวันละ 400 บาท

2) **คติความมั่นคงที่ไม่ได้เริ่มจากกฎหมายพิเศษ (เริ่มจาก ป.วิ อาญา)** คติความมั่นคงที่ไม่ได้เริ่มจากกฎหมายพิเศษ เป็นการเริ่มต้นคดีตามวิธีปกติ โดยมีขั้นตอนการใช้งานระบบใกล้เคียงกับแบบคติความมั่นคงที่เริ่มจากการใช้กฎหมายพิเศษ เพียงลดขั้นตอนในส่วนของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทหารสังกัด กอ.รมน. และพนักงานเจ้าหน้าที่ศูนย์พิทักษ์สันติ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้

แล้วเริ่มต้นขั้นตอนจากปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรท้องที่ ในกรณีที่ควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ จะดำเนินการบันทึกข้อมูลผู้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม บันทึกเหตุต้องสงสัย และขออำนาจศาลในการควบคุมตัว เป็นต้น ซึ่งในขั้นตอนนี้มีระบบ CRIMES ซึ่งพัฒนาโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองรับส่วนกระบวนการของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ศาล เจ้าหน้าที่และผู้บริหารสังกัด ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินงานติดตามคติความมั่นคงที่เริ่มจากการใช้กฎหมายพิเศษข้างต้น

ตารางที่ 4 ขั้นตอนการดำเนินงานคติความมั่นคงกรณีเริ่มต้นจาก ป.วิ อาญา



จากนั้นคณะผู้วิจัยได้ออกแบบแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูล เพื่อกำหนดขอบเขตของข้อมูลที่จะจัดเก็บและประมวลผล

โดยระบบต้นแบบมีฐานข้อมูลจำนวน 23 ฐานข้อมูล ดังภาพ 4

4. การนำไปใช้

ในส่วนของการนำไปใช้งาน คณะผู้วิจัยได้ทดลองนำระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยาไปใช้งาน โดยการติดตั้งระบบกับเครื่องแม่ข่ายที่ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สังกัดศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งสามารถเรียกใช้งาน

โดยเข้าไปที่ URL <http://justice.sbpac.go.th/> จะปรากฏหน้าจอซึ่งมีคำอธิบายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดทำฐานข้อมูล และเมนูหลัก 2 เมนูให้เลือกคือ เมนูหน้าหลักของระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเมนูเข้าสู่ระบบสำหรับผู้เกี่ยวข้องดังภาพ 5



ภาพ 5 หน้าแรกของระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา

ขั้นตอนทดสอบการใช้งานระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ทดสอบระบบจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทำหนังสือเพื่อการประสานงานและเชิญร่วมทดสอบระบบในวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 น. - 12.00 น. ณ ห้องมะปราง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี โดยมีตัวแทนจาก 7 หน่วยงานเข้าร่วมทดสอบ ได้แก่

1) เจ้าหน้าที่เยียวยาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 3 ราย

2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 2 ราย

3) พนักงานเจ้าหน้าที่ศูนย์พิทักษ์สันติ สังเกต ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 2 ราย

4) เจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดนราธิวาส จำนวน 1 ราย

5) เจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดยะลา จำนวน 1 ราย

6) เจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการจังหวัดปัตตานี จำนวน 2 ราย

7) เจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการจังหวัดยะลา

จำนวน 2 ราย

คณะผู้วิจัยได้แสดงตัวอย่างการใช้งานระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา พร้อมอธิบายขั้นตอน ดังตัวอย่างภาพ 6 และภาพ 7 พร้อมทั้งให้ผู้ร่วมทดสอบระบบประเมินใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ขั้นตอนการดำเนินงานระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยา กรณีงานคดีความมั่นคง เริ่มต้นจากกฎหมายพิเศษ 2) ความถูกต้องของพจนานุกรมฐานข้อมูล และตัวอย่างข้อมูลที่บันทึก และ 3) ความถูกต้องของการทำงานของระบบ

ต้นแบบ ซึ่งผลการทดสอบระบบพบว่า ระบบสามารถช่วยให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ติดตามสถานะของคดีและสถานะของผู้ต้องหาได้อย่างรวดเร็วขึ้น แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความลับของข้อมูล และการคำนวณเงินเยียวยาเนื่องจากมีเงื่อนไขข้อกำหนดต่างๆ ที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมในอนาคตเพื่อให้การจ่ายค่าชดเชยตามจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัว และการกำหนดงบประมาณเยียวยาได้ถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น

บันทึกข้อมูลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

รหัสบัตรประชาชน

คำนำหน้านาม ----โปรดระบุ----

ชื่อ นามสกุล

เพศ ----โปรดระบุ----

วันเดือนปีเกิด 22/09/2560

ศาสนา --โปรดระบุ--

ภูมิลำเนา

ภาค จังหวัด

อำเภอ ตำบล

อาชีพ

ข้อมูลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม							
รหัสบัตรประชาชน	ชื่อ-นามสกุล	วันเดือนปีเกิด	เพศ	รายละเอียด	แก้ไข	ลบ	
3840600098691	นาย จรรย์ อาแว	12/05/2519	ชาย				
3840600098690	นาย อาบ อาแว	07/09/2560	ชาย				
3840600098699	นาย อารอพัต มาแต	01/01/2525	ชาย				
2860600098693	นาง สมใจ แวดิง	07/05/2523	หญิง				
2222222222222	นาย sing sa	13/09/2560	ชาย				

ภาพ 6 ตัวอย่างหน้าจอบันทึกข้อมูลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

สำหรับเจ้าหน้าที่และผู้บริหารสังกัด ศอ.บต.

รายการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันสืบเนื่องจากการทุจริตความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

รหัสการอนุมัติ หมายเลขประจำตัวประชาชน

ชื่อ นามสกุล

ที่อยู่

ตำบล อำเภอ

จังหวัด เบอร์โทรศัพท์

รวมระยะเวลาถูกควบคุมตัว วัน

เงินเยียวยายารัน บาท

เงินเยียวยาตัวใจ บาท

รวมเงินเยียวยา บาท

ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)
สนับสนุนทุนวิจัย โดย สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

Copyright © 1999-2017 ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ภาพ 7 แบบฟอร์มสรุปข้อมูลการเยียวยา

5. การบำรุงรักษา

ปัจจุบันต้นแบบระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยาเป็นระบบที่อยู่ภายใต้การดูแลและบำรุงรักษาโดยศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สังกัดศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทางผู้บริหารศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีแนวคิดการพัฒนากระบวนการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยาโดยการปรับปรุงจากระบบต้นแบบต่อไป

■ อภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่องระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยพบว่ายังมีปัญหา

ในระบบงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นสำคัญดังนี้

1) ญาติผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยไม่ทราบสถานะในการถูกควบคุมตัวและสถานที่ควบคุมตัวในช่วงแรก ซึ่งเป็นผลจากการสืบค้นด้านข้อมูลข่าวสารหรือความตระหนกตกใจที่เกิดขึ้นระหว่างเหตุการณ์ควบคุมตัว ซึ่งในการควบคุมตัวจะต้องแจ้งญาติสายตรงให้มารับทราบสถานะของการควบคุมตัว

2) ผู้ขอรับการเยียวยาจำนวนหลายรายไม่ทราบเรื่องสิทธิพึงได้รับ และปล่อยเวลานานจึงเข้ารับการเยียวยา โดยที่ไม่สามารถตรวจสอบสิทธิของตนเบื้องต้นผ่านระบบออนไลน์ ทั้งนี้ในอนาคตการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยเพื่อการใช้งานจริง ควรเพิ่มโมดูลสำหรับ

ประชาชนเพื่อให้สามารถตรวจสอบสิทธิการเยียวยาขั้นต้น โดยการไปสอบถามเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรใกล้บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อช่วยตรวจสอบก่อนเดินทางมาที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยพบว่าผู้ขอรับการเยียวยาส่วนใหญ่ไม่มีหนังสือรับรองซึ่งทำให้ทางเจ้าหน้าที่เยียวยาไม่มีข้อมูลจำนวนวันที่ถูกคุมขังและจำนวนวันที่ได้รับการประกันตัว ทำให้เสียเวลาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อขอข้อมูล

3) หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังขาดความเชื่อมโยงข้อมูลคดี ทำให้ผู้บริหารศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถติดตามคดีได้อย่างรวดเร็วหรือเป็นปัจจุบัน

4) นับจากปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันมีผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวตามยุทธวิธีกว่า 2,913 ราย ซึ่งคดีถึงที่สุดและศาลพิพากษายกฟ้อง ผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหาในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ไม่แสดงตนจนเสียสิทธิได้รับการเยียวยา หรือทางศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถติดตามได้

สำหรับการออกแบบระบบการติดตามคดีความมั่นคงและระบบการเยียวยานั้น จะช่วยแก้ไขปัญหาในการติดตามคดีในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ของการติดตามคดีภายใต้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษและ ป.วิอาญา และยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมสามารถตอบคำถามญาติผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา

ถึงการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอนและกรอบระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายพิเศษได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ ยังช่วยสนับสนุนการทำงานเยียวยาแก่เจ้าหน้าที่เยียวยา ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยช่วยให้เกิดความรวดเร็วและความแม่นยำในการคำนวณเงินเยียวยาภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายพิเศษ การจ่ายค่าชดเชยตามจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัว และการกำหนดงบประมาณเยียวยา

อย่างไรก็ตามการศึกษาค้างนี้เป็นเพียงการพัฒนาระบบต้นแบบ (Prototype) เท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลา และการเข้าถึงข้อมูลในบางหน่วยงาน โดยเฉพาะ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ซึ่งตัวแทนผู้ให้ข้อมูลแจ้งว่าข้อมูลหลายอย่างเป็นข้อมูลความลับทางยุทธวิธีที่ไม่อาจเปิดเผยแก่คณะผู้วิจัยได้ คณะผู้วิจัยจึงออกแบบระบบต้นแบบบนพื้นฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่พร้อมในการร่วมทดสอบระบบต้นแบบ ได้แก่ ศูนย์พิทักษ์สันติ ตำรวจสถานีตำรวจภูธรท้องที่ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น ซึ่งจะทำให้ผลการติดตามคดีในช่วง 7 วันแรก ที่ผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 จะไม่สามารถแสดงสถานะได้ และจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องตอบคำถามหรือข้อสงสัยของญาติหรือครอบครัวของผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา อาทิ คำถามเกี่ยวกับสถานที่ควบคุมตัว สถานะทางคดีวันเวลาที่ได้รับการปล่อยตัว เป็นต้น การเพิ่มเติม

กระบวนการปฏิบัติงานให้สมบูรณ์มากขึ้น จึงเป็นบทบาทของผู้บริหารระดับนโยบายที่จะต้องประสานงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการในเชิงฐานข้อมูล โดยสามารถเริ่มต้นจากสารสนเทศที่สามารถเปิดเผยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

■ ข้อเสนอแนะ:

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยและพัฒนาาระบบให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในอนาคตดังนี้

1. การบูรณาการข้อมูลกับระบบ CRIMES สำนักงานตำรวจแห่งชาติ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลร่วมกันจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรท้องที่และพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดขั้นตอนและเวลาในการกรอกข้อมูล และการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะระบบ CRIMES มีขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่ รับแจ้งเหตุเบื้องต้น สอบสวน อนุมัติ และจับกุมตัว

2. การบูรณาการข้อมูลกับระบบฐานข้อมูล กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า คณะผู้วิจัยได้ข้อมูลจากตัวแทน กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ในครั้งการจัดสัมภาษณ์แบบเจาะจง จัดขึ้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560 ณ ห้องประชุมศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า มีการดึงข้อมูลจากหลายหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อดำเนินการทางยุทธวิธี โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวข้องกับผู้ต้องสงสัย ข้อมูลเกี่ยวกับพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ซึ่งปัจจุบัน

มีการขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศูนย์พิทักษ์สันติ สังักตศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสถานีตำรวจภูธรท้องที่ ซึ่งในอนาคตควรมีการบูรณาการข้อมูลร่วมกันกับระบบ CRIMES และระบบฐานข้อมูลของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า รวมทั้งระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

3. การบูรณาการข้อมูลกับระบบ AGO Case สำนักงานอัยการสูงสุด ในกระบวนการเก็บข้อมูลคณะผู้วิจัยได้เดินทางไปสำนักอัยการจังหวัดปัตตานี เพื่อขอแบบฟอร์มเอกสารและศึกษาระบบสารสนเทศในงานคดีสำหรับอัยการ ซึ่งพบว่าปัจจุบันมีการพัฒนาระบบ AGO Case ซึ่งอยู่ในกระบวนการติดตั้งและทดลองใช้งาน ซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับตารางข้อมูลผู้ใช้งาน กลุ่มอัยการ ข้อมูลหน่วยงานที่ส่งสำนวน ข้อมูลสำนักงาน ข้อมูลกฎหมาย ข้อมูลประเภทคดี ข้อมูลผู้ต้องหา ข้อมูลจำเลย ข้อมูลผู้เสียหาย หรือโจทก์ ข้อมูลผู้ตาย ข้อมูลวันนัด ข้อมูลวันครบกำหนด ข้อมูลการพิจารณาคดี นอกจากนี้ ควรมีการเชื่อมโยงไปสารบบคดีอาญา และสารบบคดีแพ่ง

4. การบูรณาการข้อมูลกับระบบ e-COURT Sys สำนักงานศาลยุติธรรม ในกระบวนการเก็บข้อมูล คณะผู้วิจัยได้เดินทางไปศาลจังหวัดยะลา เพื่อเก็บข้อมูลแบบฟอร์มคดี และฟังการสาธิตการใช้งานระบบฐานข้อมูล e-COURT Sys ในสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งในการแสดงข้อมูลให้คณะผู้วิจัยเป็นการแสดงข้อมูลที่บันทึกไว้ในระบบ MS Access จำนวน 6 ฐาน ซึ่งสามารถเชื่อมโยงระบบรับคำฟ้องทางอิเล็กทรอนิกส์ และการเชื่อมโยงระบบการบริหารจัดการคดี

■ บรรณานุกรม

กิตติ รักดีวัฒนกุล และพนิดา พานิชกุล. (2546). *คัมภีร์การวิเคราะห์และออกแบบระบบ: System. analysis and design*. กรุงเทพฯ : เคทีพี แอนด์ คอนซัลท์.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2548). *การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข*. (กอส.). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

มุฮัมหมัดรอฟีอี มุซอ และคณะ. (2559). *รายงานสถานการณ์การคุ้มครองสิทธิเด็กภายใต้บริบทของการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม.

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2561). *การวิเคราะห์ข้อมูลเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบปี 2558*. เข้าถึงได้จาก <https://www.deepsouthwatch.org/node/7942>

สัญญา บัวเจริญ และคณะ. (2554). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยสาเหตุการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

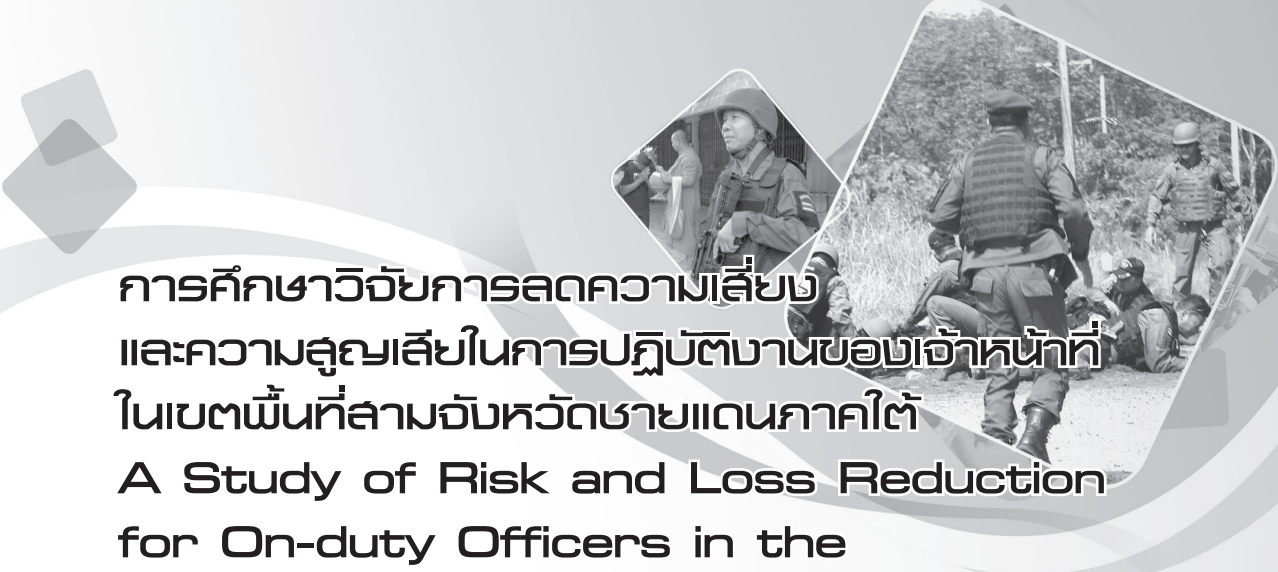
โสภณ ทิพย์บำรุง และคณะ. (2561). *การบังคับใช้กฎหมายทางเลือกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. สงขลา: สำนักงานอัยการภาค 9

โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์. (2560). *ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ*. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น.

โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์. (2555). *การวิเคราะห์และออกแบบระบบ = Systems analysis and design*. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น.

Shilly, G. B. C. T. J. R. H. J. (2007). *Systems analysis and design*. Princeton, NJ: Recording for the Blind & Dyslexic.

Sousa, K. J., & Oz, E. (2015). *Management information systems*. Stamford, CT: Cengage Learning.



การศึกษาวิจัยการลดความเสี่ยง และความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ A Study of Risk and Loss Reduction for On-duty Officers in the Three Southern Border Provinces

วีรญา อังศุธรถาวรวิ¹

ร้อยตำรวจเอก ดร.จอมเดช ตริเมฆ²

■ บทคัดย่อ

สถานการณ์การก่อเหตุความรุนแรงในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดเวลา ตั้งแต่จากอดีตจนถึงปัจจุบัน เหตุการณ์ความรุนแรงยังไม่สงบ และเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น สร้างผลกระทบในทุกมิติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งทหารและตำรวจที่มีหน้าที่อันเสี่ยงสละ เพื่อรักษาความสงบและความปลอดภัยของประชาชนให้กับพื้นที่ด้ามขวานของประเทศไทย เนื่องด้วยสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลทำให้เกิดปัจจัยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและความสูญเสียทั้งทางร่างกาย ชีวิต และสภาวะทางจิตใจ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นการศึกษาสภาพปัญหาในมิติของการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะทำให้ทราบถึงสภาวะความเสี่ยงความสูญเสีย และผลกระทบในการทำงานได้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการหาแนวทางป้องกันในการลดความเสี่ยงและความสูญเสียของเจ้าหน้าที่

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาอาชีววิทยา และการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยรังสิต

² อาจารย์ประจำสถาบันอาชีววิทยาและการบริหารงานยุติธรรม วิทยาลัยธุรกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้ปฏิบัติงานอันจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ โดยงานวิจัยในครั้งนี้ได้มีการศึกษาจากกลุ่มประชากรตัวอย่าง ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ ในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 2) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการโดยเก็บข้อมูลที่เน้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อศึกษาทางด้านปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นการหาแนวทางในการวางยุทธวิธีที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อเป็นการป้องกันเหตุความรุนแรง ลดความเสี่ยงและความสูญเสียที่เกิดจากความเหตุนความรุนแรง ซึ่งอาจมีผลกระทบทั้งชีวิต ร่างกาย และสภาวะทางจิตใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

คำสำคัญ: ความเสี่ยง, ความสูญเสีย, ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่, จังหวัดชายแดนภาคใต้

■ Abstract

The situation of violence in the three southern border provinces remains visible at all times. From the past to the present violence and unrest has intensified the impact on all dimensions even more. In particular, the security officer on duty, both of the military and the police, have a duty to sacrifice and maintain the peace and

security of the Southernmost. Because of the different situations in each area, it affects the factors causing the performance of the officers. In order to keep the peace and safety of the people in the three southern border provinces, the situations could pose a risk and loss of life, both physical and mental state of officers from performing their duties in the area of the three southernmost provinces. Therefore, the study of the problems in terms of risk reduction and loss in performance of the officers in the three southern border provinces will determine the conditions of risk and loss and the impact of the work clearly to find out preventive measures to reduce risks and losses of the officers, which will occur in the future. The research was a study of a population sample. 1) expert-level policies relating to the three southern border provinces, and 2) the action by the authorities to collect information on specific military and police officers on duty in the three southern border provinces. To study the barriers to officials' duties in order to find ways to put the strategy to tackle the problem properly, this will lead to the achievement of maximum effectiveness, prevent violence and reduce risks and losses caused by the violence. This could affect both of physical and mental state of the officers on duty in the three southern border provinces.

Keywords: risks, loss, problems and obstacles of the officer on duty, the southern border provinces

■ บทนำ

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การลดความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น เพื่อเป็นการลดความสูญเสียทรัพยากรบุคคลของกองทัพเป็นสำคัญ ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่ถูกมองไม่เห็นถึงความสำคัญ และควรจะต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน เพราะพวกเขาเหล่านี้คือบุคคลที่เสียสละ มีคุณค่าทางทรัพยากรบุคคลและกำลังสำคัญในปกป้องอธิปไตยของประเทศให้คงดำรงอยู่ จากสถิติความรุนแรงที่ขึ้นนั้นมีข้อมูลปรากฏว่า สถิติสะสมจำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บสะสมตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 - 2557 จำแนกเป็นรายปีพบว่าผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 6,286 ราย เจ็บมีผู้เสียชีวิตปีละ 571 ราย และมีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งสิ้น 11,366 ราย เจ็บปีละ 1,033 ราย ด้านสถิติความสูญเสีย จำนวนผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บตลอด 11 ปี ไฟใต้ มีผู้เสียชีวิต (เฉพาะจากเหตุความมั่นคง) รวมทั้งสิ้น 3,929 คน แยกเป็นประชาชนทั่วไป 2,610 คน (คิดเป็นร้อยละ 66.43) ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ทหาร 509 นาย (คิดเป็นร้อยละ 12.95) เจ้าหน้าที่ตำรวจ 365 นาย (คิดเป็นร้อยละ 9.29) (ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2558)

จากข้อมูลสถิติข้างต้นเห็นว่า การก่อความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมุ่งเน้นในการก่อเหตุความรุนแรงเพื่อสร้าง

ความสูญเสียให้กับชีวิต ร่างกาย และจิตใจ โดยเฉพาะการสร้างความเสี่ยงกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอันดับต้น รองจากประชาชนในพื้นที่ เป็นการกระทำที่เน้นการความรุนแรง มีการเปลี่ยนรูปแบบการก่อเหตุตามสถานการณ์และบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศไทย รวมทั้งการกระทำที่ทำลายขวัญ และกำลังใจของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเกรงกลัว เช่น ทำการก่อเหตุวางระเบิดรายวันตามสถานที่ต่างๆ การชุ่ยยิง ลอบวางระเบิด เจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้กองทัพต้องสูญเสียทรัพยากรบุคคลอันมีค่าอันเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งอาวุธ ยุทโธปกรณ์ งบประมาณในการจัดการปัญหา และกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมาก ในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา โดยการวิจัยจะมุ่งเน้นหาสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อการลดความเสี่ยงและความสูญเสียของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยทำการเก็บข้อมูลหลักจากกลุ่มประชากรตัวอย่าง โดยแบ่งกลุ่มประชากรตัวอย่างได้เป็น 2 กลุ่มดังต่อไปนี้ ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ระดับผู้เชี่ยวชาญทางด้านนโยบาย และ 2) เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำข้อมูลดังกล่าวมารวบรวมสรุปผลเพื่อเป็นประโยชน์และพัฒนาเป็นแนวทางในการแก้ไขที่ตรงประเด็น ทำให้ทราบถึงผลกระทบของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดน อีกทั้งอาจทำให้ทราบถึงความคิดเห็นแนวทางของผู้ก่อเหตุความรุนแรงซึ่งได้กระทำการก่อเหตุความรุนแรงดังกล่าวได้

อาจทำให้เป็นประโยชน์ในการป้องกันการเกิดอาชญากรรมความรุนแรงในปัญหานี้ โดยสามารถนำทฤษฎีอาชญาวิทยาามาใช้อธิบาย โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ ทฤษฎีการเรียนรู้ และทฤษฎีความขัดแย้ง เป็นต้น

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อเป็นการศึกษาการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในมิติความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ที่ส่งผลให้เกิดความสูญเสียกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ เพื่อทราบถึงปัญหาและรูปแบบความรุนแรงที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำไปใช้ในการพัฒนาแก้ไขเพื่อลดความเสี่ยงและความสูญเสียของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) เพื่อมีข้อเสนอแนะและแนวทางการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

■ วิธีวิจัย

ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงและความสูญเสียของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้วิธีศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การวิจัยเอกสาร (Documentary

Research) และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และจัดทำแบบสัมภาษณ์เชิงลึกนี้ จะนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยกำหนดคุณลักษณะสำคัญ คือ 1) เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่จริงในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จำนวน 8 ท่าน และ 2) ผู้เชี่ยวชาญระดับนโยบาย ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะทางด้านนโยบายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 5 ท่านโดยลักษณะของกลุ่มที่เลือกเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยรวมจำนวนทั้งหมด 13 ท่าน แบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง คือ

(1) เจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน โดยมีคุณสมบัติ คือ เป็นเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่เขตสามจังหวัดชายแดนใต้ จำนวน 8 ท่าน ได้แก่

1.1) เจ้าหน้าที่ทหารผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับการรักษาตัวอยู่โรงพยาบาลสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี สังกัดกรมแพทย์ทหารเรือ จำนวน 1 ท่าน

1.2) เจ้าหน้าที่ทหารชุดรักษาความปลอดภัยครู จังหวัดยะลา จำนวน 1 ท่าน

1.3) เจ้าหน้าที่หน่วยทหารพรานเฉพาะกิจ จังหวัดปัตตานี จำนวน 1 ท่าน

1.4) เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน จังหวัดยะลา จำนวน 1 ท่าน

1.5) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (พนักงานสอบสวน) จังหวัดยะลา จำนวน 2 ท่าน

1.6) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (พนักงานสอบสวน) จังหวัดนราธิวาส จำนวน 1 ท่าน

1.7) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (พนักงานสอบสวน) จังหวัดปัตตานี จำนวน 1 ท่าน

ทั้งนี้ การเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรของเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน ได้มาจากการขออนุญาตสัมภาษณ์จากต้นสังกัดและขออนุญาตสัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์เองด้วยความสมัครใจ (ไม่สามารถเปิดเผยสังกัดเนื่องจากเหตุความมั่นคง) ผู้วิจัยได้ทำการลงไปเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยตัวเอง เนื่องจากการได้สัมภาษณ์โดยตรงกับกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวจะสามารถเข้าใจข้อมูลได้ในเชิงลึก ได้พบเห็นสภาพแวดล้อมจริงในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นการตอบข้อมูลให้เกิดความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการวิจัยในเรื่องอุปสรรคและปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(2) ผู้เชี่ยวชาญระดับนโยบาย จำนวน 5 ท่าน โดยมีคุณสมบัติ คือ เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความเกี่ยวข้องทางด้านนโยบายในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

2.1) พลโท ปริญญา ฉายดิลก (อดีตโฆษกกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร)

2.2) พลตรี วิชาญ สุขสง (ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 15 / ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจนราธิวาส)

2.3) พันเอก ชลัช ศรีวิเชียร (ผู้บัญชาการหน่วยทหารเฉพาะกิจที่ 47 จังหวัดยะลา)

2.4) พันเอก บุญรอด ศรีสมบัติ (อาจารย์หน่วยงานส่วนวิชาการปฏิบัติการ

พิเศษโรงเรียนเสนาธิการทหารบก)

2.5) คุณปกรณ์ พึ่งเนตร (บรรณาธิการศูนย์ข่าวภาคใต้ สำนักข่าวอิศรา)

ทั้งนี้ การเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรของผู้เชี่ยวชาญระดับนโยบาย ได้มาจากการขออนุญาตสัมภาษณ์ด้วยตนเอง เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญระดับนโยบายทั้งหมดนี้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเชี่ยวชาญ และมีความเกี่ยวข้องในเรื่องนโยบายในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี เห็นว่ามีความเหมาะสมและสมควรในการขอดำเนินการขออนุญาตเข้าสัมภาษณ์ ขอเก็บข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงความเกี่ยวข้องของนโยบายในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อหาความสัมพันธ์และความสอดคล้องที่นำไปสู่การปฏิบัติงานโดยนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ และนำเสนอในรูปแบบของบทความงานวิจัย

■ ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากการสูญเสียกำลังพลของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดการศึกษาความปัจจัยในความเสี่ยงและความสูญเสียจากการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ 1) ปัญหาในการปฏิบัติงาน เช่น กำลังพลไม่เพียงพอ การสื่อสาร ปัญหาทางด้านพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่แตกต่างกันไป เป็นต้น 2) อุปสรรคในการปฏิบัติงาน เช่น การปฏิบัติงานที่สร้างเงื่อนไขอุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอ ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน สวัสดิการ เป็นต้น ดังนั้นปัจจัยเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาและ

อุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเป็นแนวทางเพื่อลดความสูญเสียชีวิต ร่างกายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ในอนาคต มีประเด็นในการอภิปรายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มาจากการรวบรวมผลในการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญระดับนโยบาย และระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้วนั้น พบว่ามีผลสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับผู้เชี่ยวชาญระดับนโยบาย จนถึงเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1) ด้านกำลังพล

แต่เดิมในด้านกำลังพลของเจ้าหน้าที่ทหารที่จะลงปฏิบัติงานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยทหารที่มาจากทั่วประเทศ นำมาประจำการในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ โดยจะมีการฝึกภาคสนามก่อนจากศูนย์ฝึกนอกพื้นที่ ก่อนลงไปประจำการจริง จึงเป็นการฝึกทักษะในเบื้องต้นเพื่อลงไปปฏิบัติงานเท่านั้น แต่เนื่องด้วยความแตกต่างทางภูมิสำเนาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มาจากทั่วประเทศ จึงไม่มีความคุ้นเคยในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาก่อน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านภาษาและวัฒนธรรม ทำให้เกิดปัญหาในการปรับตัวที่จะเข้ากับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งกำลังพลที่มาจากทั่วประเทศนั้นไม่เพียงพอกับความต้องการ เพราะมีปัญหาในการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนกันภายในหน่วยงาน มีการโยกย้ายภายใน เมื่อกำลังพลเกิดความไม่เพียงพอ และความไม่พร้อมตั้งแต่เริ่มเตรียมกำลังพล ทำให้ประสิทธิภาพในด้านกำลังพลเกิดความทอดถอย ไม่สามารถมีกำลังที่เพียงพอในการควบคุมดูแล

พื้นที่ที่รับผิดชอบได้ การสอดส่องดูแลด้วยทักษะที่ไม่เพียงพอทำให้เกิดความเสียเปรียบกว่าผู้ก่อเหตุความไม่สงบซึ่งเป็นคนในพื้นที่ จึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอันนำไปสู่การก่อให้เกิดความสูญเสียกับเจ้าหน้าที่ได้

2) ด้านการสื่อสาร ภาษา และวัฒนธรรม

ภาครัฐได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการนำยุทธศาสตร์พระราชทาน คือ “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” นำมาเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหาแบบสันติวิธี โดยการเน้นใช้วิธีมวลชนสัมพันธ์ คือ การเน้นในเชิงรุกที่เข้าไปพบปะพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อทำ “ความเข้าใจ” ในปัญหาความเดือดร้อน “เข้าถึง” ความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีการ “พัฒนา” ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ไปพร้อมกัน ซึ่งการนำเอายุทธศาสตร์มาประยุกต์ใช้นั้น ทำให้มีผลไปถึงการให้ความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐที่มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ปัจจุบันยังดำเนินการใช้ยุทธวิธีนี้อยู่ โดยผู้ปฏิบัติงานเห็นว่านโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากกรนโยบายเป็นการเข้าถึงประชาชนภายในพื้นที่ที่สามารถปฏิบัติได้จริงในเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เนื่องด้วยสาเหตุทางวัฒนธรรม ภาษา เป็นลักษณะสังคมแบบพหุวัฒนธรรม ซึ่งเป็นอัตลักษณ์เฉพาะในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีมาอย่างยาวนาน กลายเป็นปัจจัยที่เป็นสาเหตุหลักที่ยังคงมีปัญหาลังไม่สามารถผลักดันนโยบายดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพได้ คือ ด้านภาษาของการสื่อสารนั้น

ส่วนมากเป็นภาษามลายู เมื่อเกิดปัญหาทางด้านภาษา ทำให้การสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนนั้นกลายเป็นไปด้วยความยากลำบาก การทำงานของเจ้าหน้าที่ก็เป็นด้วยความลำบากเช่นกัน เมื่อเกิดความไม่เข้าใจในการสื่อสารทำให้เกิดความเสี่ยงแก่เจ้าหน้าที่ในการสื่อสารกับประชาชน รวมไปถึง งานทางด้านการข่าวได้ ดังนั้นการลดความจำกัดในด้านภาษาในการปฏิบัติหน้าที่จึงมีส่วนสำคัญในการปฏิบัติงานและลดความเสี่ยงและความสูญเสียจากการปฏิบัติหน้าที่ได้

3) ด้านการปฏิบัติงาน

นโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติงานทั้งในเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น พบว่า การนำนโยบาย “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” โดยการเน้นการพูดคุย สร้างมวลชนสัมพันธ์ การเข้าถึงประชาชนด้วยความจริงใจ ให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการสร้างสันติวิธี เนื่องจากปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนในแต่ละพื้นที่มีลักษณะสถานการณ์ความรุนแรงที่มีปัญหาแตกต่างกัน โดยใช้วิธีเป็นการเข้าใจถึงปัญหาภายในพื้นที่ของตนเอง รูปแบบการเกิดสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ การดูแลพื้นที่อย่างทั่วถึงเพื่อลดช่องว่างในการก่อเหตุความรุนแรงจากผลการวิจัยเห็นได้ว่ายังคงมีสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน เช่น ในบางพื้นที่ความรับผิดชอบยังดำเนินตามนโยบายได้โดยปราศจากความรุนแรง เข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะประชาชนให้ความร่วมมือ แต่ในบางพื้นที่ยังคงต้องใช้ยุทธวิธีในการเฝ้าระวังอย่างเข้มงวด และการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ก็เป็นที่ไปด้วยความยากลำบาก

เนื่องจากความไม่ไว้วางใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผลมาจากการสร้างเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่รัฐในอดีต ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือ เพราะความเกลียดชังในการทำงานเจ้าหน้าที่รัฐและไม่มีการข่าวที่ดี กลายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่ความสูญเสียในอนาคต ดังนั้นทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ทุกภาคส่วนจะต้องใช้ความระมัดระวังตัวและการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดในการกระทำทุกอย่างโดยทำตามแนวทางหลักนิติรัฐเป็นหลัก เพื่อช่วยในการสร้างความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนได้มั่นใจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องไม่เป็นการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมให้กับประชาชนในพื้นที่ให้มากที่สุด

4) ด้านยุทธโศปกรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งทหารและตำรวจส่วนใหญ่มีความพร้อมทางด้านยุทธโศปกรณ์ แต่ในบางหน่วยงานก็ยังมียุทธโศปกรณ์ที่ยังไม่เพียงพอ บางส่วนที่ยังขาดแคลน และยังคงมีความต้องการยุทธโศปกรณ์เพิ่มเติมที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อไปนำสู่ผลสัมฤทธิ์ที่มีประสิทธิภาพ เช่น รถหุ้มเกราะ อุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัย อุปกรณ์ชุดปฐมพยาบาล เป็นต้น ในส่วนยุทธโศปกรณ์ที่ยังเกิดปัญหาในการนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการช่วยลดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คือ เลือกระเบิดที่อาจยังไม่เหมาะสมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจาก

เลื้อยเกาะเป็นเลื้อยเกาะขนาดมาตรฐาน จึงทำให้ไม่สะดวกต่อการใช้งาน เช่น เลื้อยเกาะมีขนาดใหญ่หรือเล็กกว่าผู้ปฏิบัติงาน และน้ำหนักมากเกินไปก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันชีวิตแก่เจ้าหน้าที่ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดการหาเลื้อยเกาะมาใช้เอง เกิดภาระค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่สูงขึ้น แม้ว่าทางภาครัฐจะจัดหามาให้ก็ตาม แต่เมื่อไม่สามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์จึงเกิดความสิ้นเปลืองในการใช้งบเพื่อจัดหาเลื้อยเกาะเมื่อยุทธวิธีที่มีความสำคัญในการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในป้องกันชีวิต และร่างกายของเจ้าหน้าที่เกิดความไม่เหมาะสม จึงทำให้มีผลต่อการปฏิบัติงานและการป้องกันตนเองจากการปะทะกับผู้ก่อเหตุความรุนแรง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อร่างกายและชีวิตของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

5) ด้านความร่วมมือ

ความร่วมมือด้านการประสานงานระหว่างภาคส่วน ซึ่งในกรณีการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือว่าเป็นปัญหาที่จะต้องใช้ความร่วมมือในทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับ ภาครัฐ (เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน) และภาคเอกชน (ประชาชนในพื้นที่) มาร่วมในการดำเนินนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง การให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐต่อหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานรัฐกับภาคประชาชน แต่ยังพบว่าเกิดปัจจัยที่เป็นปัญหาในการให้ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน โดยปัจจัยในเรื่องการประสานงานระหว่างภาคส่วน นั้นกลายเป็นที่สำคัญของการป้องกัน และลดเหตุความรุนแรง การประสานงาน

ระหว่างภาคส่วนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคประชาชน ที่ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างดีที่สุดในเรื่องงานมวลชนสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่ และ 2) ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐต่อหน่วยงานรัฐ เป็นการประสานความร่วมมือทางด้านข้อมูล การขอความช่วยเหลือ การประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วน ซึ่งต้องมีบูรณาการร่วมกันในการทำงาน การทำหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามหน้าที่ ไม่ก้าวก่ายหน้าที่ซึ่งกันและกัน มีการประสานงานการให้ความร่วมมือด้านข้อมูล และด้านความช่วยเหลือให้สามารถเชื่อมโยงกันได้มากขึ้น หากเกิดปัญหาในการประสานงาน ไม่ว่าจะ เป็นระหว่างหน่วยงานรัฐต่อรัฐ หรือรัฐต่อภาคประชาชน จะส่งผลทำให้เกิดช่องว่างในการส่งต่อข้อมูล หรือประสานงานข้อมูล ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เกิดความล่าช้าในงานการข่าว และได้ข้อมูลที่สำคัญไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เกิดการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัจจัยที่ไม่สามารถระวังและป้องกันเหตุความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

6) ด้านสวัสดิการ

ในส่วนของด้านสวัสดิการ เป็นส่วนที่มีความเสี่ยงที่มีผลทางด้านจิตใจที่ภาครัฐยังคงมองข้าม เนื่องจากปัญหาในส่วนทางสภาวะทางจิตใจมีส่วนสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การปรับสภาวะให้แข็งแกร่งทางด้านการปฏิบัติงานทางด้านปัจจัยทางกายภาพภายนอกต้องควบคู่กับความสำคัญ

ของสภาวะทางจิต ในที่นี้หมายถึงการใส่ใจในรายละเอียดเพิ่มเติมความต้องการของผู้ปฏิบัติงานให้มากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มขวัญกำลังใจและการเยียวยาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งทหารและตำรวจจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากการปฏิบัติงานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนนั้นมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียชีวิต ร่างกาย และจิตใจ ที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น ความเครียดที่เกิดจากการทำงาน ความกดดันภายใต้สถานการณ์ที่มีความเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและร่างกายสูง การได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกายและชีวิต การไม่เหลียวแลของผู้บังคับบัญชาด้านค่าตอบแทน สวัสดิการที่ยังไม่มากพอ กับความเสี่ยง (ทวีคูณได้ถูกยกเลิก) เงินเยียวยาที่ล่าช้าและจำนวนน้อยกว่าผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความรุนแรง (ฝ่ายผู้ก่อเหตุความรุนแรง) การให้สิทธิทางสวัสดิการให้เท่าเทียมกับบุคลากรในหน่วยอื่น เป็นต้น การเยียวยา ด้านสวัสดิการ ค่าตอบแทน เป็นการลดความเสี่ยงทางจิตใจภายใต้สภาวะที่กดดันจากการทำงาน จึงทำให้กลายเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก ควรปรับเปลี่ยนให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ การดูแลที่เอาใจใส่ที่ควรได้จากภาครัฐให้มากกว่าที่เป็นอยู่จากเดิม เพื่อเป็นการตอบแทนความเสียสละของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยเพิ่มการสนับสนุนในเรื่องสวัสดิการที่มีอยู่ให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการจัดสรรใหม่

■ ข้อเสนอแนะในการวิจัย

เชิงนโยบาย

1) ภาครัฐควรจะต้องเร่งดำเนินการให้ความสำคัญทางด้านนโยบายที่เกี่ยวกับเรื่องความเสี่ยงและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยแบ่งเป็น

1.1) เสนอให้รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยงและความสูญเสียอันจะเกิดกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

1.2) เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ออกมาตรการการคุ้มครอง เพิ่มค่าตอบแทน และสวัสดิการเพิ่มเติมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

1.3) เสนอศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ให้มีมาตรการเพื่อปฏิบัติการเชิงรุก เพื่อเป็นการเน้นการระวังและป้องกันเหตุความรุนแรงก่อนที่จะเกิดความเสี่ยงและความสูญเสียกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ด้วยการให้ความรู้เรื่องความเสี่ยงและความสูญเสียในทุกระดับทั้งมิตินโยบาย และนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

เชิงนวัตกรรม ทักษะเชิงยุทธศาสตร์การคิดวิเคราะห์สถานการณ์ และการบริหารความรู้ลึก

2) ด้านสภาวะทางจิตใจ ควรมีจิตแพทย์หรือนักจิตวิทยา เพื่อให้คำปรึกษารวมทั้งการเยียวยารักษาสภาวะทางด้านจิตใจ ทั้งก่อนระหว่าง และหลังการปฏิบัติงานรายบุคคล เพื่อประเมินผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจส่งผลในระยะยาว จัดเก็บเป็นสถิติเพื่อการศึกษาด้านผลกระทบอย่างเป็นระบบ

3) ด้านการเพิ่มพูนความรู้เรื่องยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และทักษะด้านความเสี่ยง ให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น

4) การบริหารความรู้สึกรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในพื้นที่ให้เน้นทางด้านการฝึกที่เป็นการส่งเสริมทักษะที่ต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่จริงให้มากที่สุด

5) มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชน เพื่อให้สามารถสร้างความเชื่อมั่น สร้างความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยเน้นการใช้หลักนิติธรรม ในเรื่อง การบังคับใช้กฎหมาย ในกระบวนการยุติธรรม ให้มากขึ้น เป็นการสร้างความไว้วางใจการใช้ อำนาจของรัฐอย่างเป็นธรรมคู่ขนานไปกับการใช้ หลักสันติวิธีในการปฏิบัติงานในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

6) ด้านการประสานงานการให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ต้องสร้างการบูรณาการ ในทุกมิติร่วมกันเพื่อประโยชน์ในด้านการป้องกัน และควบคุมสถานการณ์ เพื่อลดความเสี่ยง ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

เชิงยุทธโธปกรณ์

7) โดยเน้นยุทธโธปกรณ์ที่เป็นเทคโนโลยี ใหม่ ๆ ที่มีความทันสมัยและมีความเหมาะสม กับรูปแบบสถานการณ์ในพื้นที่จริง ที่สามารถ นำไปปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกได้ สามารถรับมือ สถานการณ์ความรุนแรงได้มากขึ้น สามารถ ป้องกันหรือระงับก่อน-ระหว่างกาเกิดเหตุ ความรุนแรงได้ มีความเพียงพอต่อความจำเป็น และโดยเฉพาะสื่อเกราะกันกระสุนจะต้องเป็น อุปกรณ์ที่มีความเหมาะสม มีน้ำหนักเบา เมื่อสวมใส่แล้วสามารถเคลื่อนไหวได้อย่างคล่องตัว มีขนาดพอดีกับผู้ปฏิบัติงาน ราคาถูก โดยจะต้อง

มีจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการใช้งาน และมีประสิทธิภาพในการป้องกันอันตรายจาก กระสุน หรือแรงระเบิดได้อย่างดีให้กับเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ทุกนาย เพื่อความปลอดภัย ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

8) การบูรณาการด้านระบบการสื่อสาร และระบบงานข่าวกรอง ด้วยความเข้าใจภาษาถิ่น มลายู วิธีคิดบวกกับการปฏิบัติ และอัตลักษณ์ ของพื้นที่ โดยเฉพาะด้านความร่วมมือในงานมวลชน และชุมชนสัมพันธ์

9) การบูรณาการด้านนโยบายและนำ นโยบายสู่การปฏิบัติในทุกกระดับ การซักซ้อม หลักนโยบายและหลักการปฏิบัติร่วมกัน โดย ให้ความสำคัญต่อนวัตกรรม กลยุทธ์ใหม่ ๆ แบบองค์รวม เพื่อเป็นการบูรณาการเชิงรุก และเผื่อระวังเพื่อลดความเสี่ยงและความสูญเสีย ในทุกมิติ

10) มีระบบบูรณาการสวัสดิการองค์รวม ในลักษณะพิเศษ เฉพาะพื้นที่ที่ต้องเผชิญความเสี่ยง ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยให้เกิดความสำคัญ ต่อการเสี่ยงชีวิต การเสี่ยงภัยในการปฏิบัติงาน มากกว่าความเป็นระบบราชการ อาทิ การมี ระบบประกันชีวิต ประกันเสี่ยงภัยในทุกมิติ

■ บรรณานุกรม

กิตติ อริยานนท์, พันตำรวจโท. (2554). ปัญหา ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้: สู้ด้วยยุทธศาสตร์และเข็มมุ่งใหม่สำหรับ ประเทศไทย. เอกสารรายงานส่วนบุคคล, วิทยาลัย การตำรวจ กองบัญชาการศึกษา สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ.

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2557). *หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 19 กันยายน 2560. จาก http://www.thaiihdc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:-vs-&catid=16:2557-06-25-06-51-47&Itemid=23
- คมชัดลึกออนไลน์. (2558). *3 เหล่าทัพผลัดเปลี่ยนกำลังพลปลายด้ามขวาน* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 20 กันยายน 2560. จาก <http://www.komchadluek.net/news/scoop/214776>
- จิราพร ประทุมชัย และ จามิกา ไตรยศ. (2558). *มข. สร้างเสื่อเกราะรั้งไหมกันกระสุน ครึ่งแรกของโลก* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 19 กันยายน 2560. จาก <https://www.kku.ac.th/news/v.php?q=0010240&l=th>
- ชัยณรงค์ ศรีกุลวงศ์ และคณะนักวิจัยจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. (2557). *การวิจัยและพัฒนาเกราะป้องกันกระสุนปืนพกทุกขนาดและกระสุนปืนเล็กยาวที่เป็นอาวุธสงคราม. เอกสารงานวิจัย, สำนักงานสนับสนุนงานวิจัย (สกว.).*
- บงกช เทพจारी. (2550). *ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. ดุษฎีนิพนธ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.*
- พรชัย ชันดี, พันตำรวจตรี ดร. กฤษณพงศ์ พุตระกูล, พันตำรวจโท ดร. และจอมเดช ตรีเมฆ, ร้อยตำรวจเอก. (2558). *ทฤษฎีอาญาวิทยา: หลักการ งานวิจัยและนโยบายประยุกต์.* กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2558). *เปิดข้อมูลเหตุการณ์ความไม่สงบ 11 ปี พบ ตัวเลขผู้บาดเจ็บ-เสียชีวิตต่างกันมาก.* [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 8 มกราคม 2558 จาก http://www.psu10725.com/joomla/index.php?view=article&catid=36%3A2011-06-18-10-54-39&id=781%3A2015-01-08-05-14-59&option=com_content&Itemid=71
- เสนาะ พรรณพิกุล. (2555). *ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ประเทศไทย. ดุษฎีนิพนธ์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต.*
- สุวิมล แซ่ก่อง. (2553). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐอันเนื่องมาจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษาอำเภอเบตง จังหวัดยะลา. วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.*
- สุจิระ ขอดจิตต์เมตต์, จิรัชย์ เกียรติประจักษ์, ดำรง เรืองฤทธิ์ และอภิชาติ ทิมสุวรรณ. (2553). *การพัฒนาชุดลดอันตรายจากสะเก็ดระเบิดสังหารบุคคล. วารสารวิศวกรรมศาสตร์ ราชภัฏนครศรีธรรมราช, 8(1), 9.*
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.). (2560). *นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2560-*

- 2562[ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 12 ตุลาคม 2560. จาก <https://www.deepsouthwatch.org/node/9823>
- เอกมัมพร รุจิพัฒน์. (2553 , 21 มิถุนายน). *ชุดเกราะจากผ้าไหม จากงานวิจัยสู่สนามรบ*. กรุงเทพฯ: ทรูรัก, 14.
- อัณณพ ชูบำรุง, รองศาสตราจารย์.ดร. และ อุณิษา เลิศโตมรสกุล, ดร.. (2555). *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิสรา รักษ์กุล. (2554) . *ภาวะสุขภาพจิตและทัศนคติของกำลังกองทัพบกที่ปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้*. *เวชสารแพทย์ทหารบก*, 64(2), 67-73.
- Vold, George B. (1958). *Theoretical Criminology*. New York: Oxford University Press
- Sutherland, Edwin H. (1947). *Principles of Criminology* (4th ed.). Philadelphia: Lippincott.
- Jeffery, Ray C. (1977). *Crime Prevention through Environmental Design*. Second Edition. Beverly Hills, CA: Sage



Design By Metita
ของสงวนลิขสิทธิ์ห้ามคัดลอกข้อมูลนี้ไปปรากฏในเอกสารนี้
(ข้อมูล ณ วันที่ 13 พ.ย. 2560)

สิ่งของใดบ้าง “ห้าม” นำเข้าเรือนจำ



ยาเสพติด
สารระเหย วัตถุออกฤทธิ์
และอุปกรณ์การเสพ



สุรา
ของมีเงินเมาอย่างอื่น



ปืน เครื่องกระสุน
ระเบิด ดอกไม้ไฟ
สิ่งเทียมอาวุธปืน



**อุปกรณ์เล่น
การพนัน**



**เครื่องมือ
สำหรับสัก**



น้ำมันเชื้อเพลิง



เครื่องมือหลบหนี



อุปกรณ์สื่อสาร
คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์



ของมีค่า
มีพิษต่อร่างกาย



สิ่งของอื่นๆ
ที่อาจก่อความเสียหาย
ต่อเรือนจำ
เช่น หนังสือไป, พระเครื่อง



เงิน

หากผู้ใดนำเข้า นำออก ครอบครอง หรือใช้ในเรือนจำ
รับหรือส่ง “สิ่งของต้องห้าม” แก่ผู้ต้องขัง

จำคุกไม่เกิน **5 ปี**
ปรับไม่เกิน **100,000 บาท**
หรือทั้งจำทั้งปรับ

จำคุกไม่เกิน **1 ปี**
ปรับไม่เกิน **20,000 บาท**
หรือทั้งจำทั้งปรับ

“หากเป็นเจ้าหน้าที่เรือนจำ ต้องระวางโทษ 3 เท่า”

สิ่งของที่ “ได้รับอนุญาต” ให้นำเข้าเรือนจำ

เครื่องใช้เกี่ยวกับการรักษาอนามัย



แปรงสีฟัน



ยาสีฟัน



หวี



สบู่



ผ้าเช็ดตัว

สิ่งของต้องห้ามที่มีการฝ่าฝืน

หากผู้ต้องขังไม่พึงร้องตามกฎหมาย ให้ผู้บัญชาการเรือนจำ ดำเนินการกับสิ่งของต้องห้าม
ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กฎกระทรวงกำหนด

กระบวนการรับตัวผู้ต้องขัง



รับตัวผู้ต้องขัง



ตรวจร่างกาย



ทำทะเบียนประวัติ



ปฐมนิเทศผู้ต้องขัง

จำแนกผู้ต้องขัง



ประเภทคดี



ความประพฤติ



อัตราโทษ



การทำความผิดซ้ำ

การแก้ไข ฟื้นฟู



ฝึกวิชาชีพ



อบรมคุณธรรม



ติดต่อครอบครัว



รับรู้ข่าวสาร



ได้รับการศึกษา



สันทนาการ,
เล่นกีฬา



กฎหมายใหม่ : volume 32

มาตรฐานใหม่

ควบคุม ฟื้นฟู บำบัด แก้ไข
ผู้ต้องขังในเรือนจำ

อบรมเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย

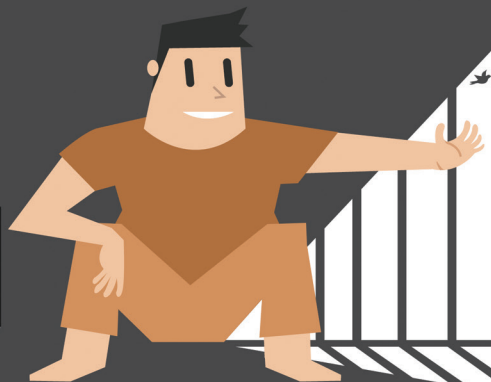
ผู้ต้องขังที่โทษจำคุกเหลือ 6 เดือน - 1 ปี

พัฒนาคุณภาพชีวิต
/ ความสัมพันธ์ในครอบครัว
และสังคม

เสริมสร้างสมรรถภาพ
ทางกาย/ ฝึกระเบียบวินัย

พัฒนาความคิด จิตใจ
/ ทักษะการใช้ชีวิต

ฝึกทักษะอาชีพอิสระ
และอาชีพระยะสั้น



* ขอสงวนลิขสิทธิ์ ห้ามนำไปดัดแปลงข้อมูลที่ใช้ปรากฏในเอกสารนี้ *

ข้อปฏิบัติในการเยี่ยมผู้ต้องขัง

1

ได้รับอนุญาตจาก
ผู้บัญชาการเรือนจำ

2

เยี่ยมได้ในเขตที่
เรือนจำกำหนดเท่านั้น

3

เยี่ยมได้เฉพาะผู้ต้องขัง
ที่ได้รับโอกาสเท่านั้น

4

เยี่ยมได้ในวันและเวลา
ที่เรือนจำกำหนด

5

หากจะมอบเงิน
ให้ผู้ต้องขัง ต้องฝากไว้
กับเจ้าหน้าที่เท่านั้น

6

ต้องพูดภาษาไทย
และออกเสียงให้เจ้าหน้าที่
ผู้ควบคุมได้ยิน

7

พูดภาษาอื่นได้ต่อเมื่อ
ได้รับอนุญาตเท่านั้น

ข้อห้ามในการเยี่ยมผู้ต้องขัง



มีทริยาจากไม่สุขภาพ



มีอาการเมึนเมาสุรา



เป็นโรคติดต่อร้ายแรง



แ่่งกายผิดปกติ



นำสิ่งของเข้าหรือออกจากเรือนจำ
หรือส่งมอบให้หรือรับจากผู้ต้องขัง
โดยมิได้รับอนุญาต



ไม่มีกิจเกี่ยวข้อง
หรือไม่รู้จักกับผู้ต้องขัง



เสี่ยงต่อการก่อการร้าย
หรือกระทำความผิดกฎหมายขึ้น



ชักชวนผู้ต้องขังให้
กระทำความผิดวินัย

วิธีปฏิบัติต่อผู้ต้องกักขังหญิงที่ตั้งครรภ์

กฎหมาย
ใหม่
volume 22

#สถานกักขังไม่ใช่คุก

หลักเกณฑ์ในการลงโทษกักขังแทนโทษจำคุก

1. มีโทษจำคุกและศาลจะลงโทษไม่เกิน 3 เดือน
2. ไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน
3. เคยได้รับโทษจำคุกแต่เป็นความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือในความผิดหลุโทษ



ข้อปฏิบัติ ต่อผู้ต้องกักขังหญิงที่ตั้งครรภ์หรือให้นมบุตร

- ได้รับคำแนะนำด้านสุขภาพและโภชนาการ
- จัดอาหารและเวลาเหมาะสมแก่ผู้ต้องกักขังหญิงที่ตั้งครรภ์ ทารก เด็ก และมารดาที่ให้นมบุตร

ข้อห้าม

- ห้ามขัดขวางผู้ต้องกักขังหญิงจากการให้นมบุตรและการดูแลบุตร
- *ยกเว้น*** มีเหตุผลทางด้านสุขภาพ

การช่วยเหลือดูแลที่เหมาะสม



ได้รับการ**ตรวจสอบสุขภาพ** โดยแพทย์



ฝากครรภ์ ณ สถานพยาบาลที่อยู่ใกล้สถานที่กักขัง



อนุญาตให้ไป**คลอดบุตร**ได้ตามความจำเป็น



หลังคลอดบุตร **พักรักษา** ต่อได้ไม่เกิน **7 วัน**

ห้ามใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องกักขัง **ยกเว้น!!**



มี**พฤติกรรมอันตราย**ต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น



มี**พฤติกรรม**สื่อว่าเป็น**บุคคลวิกลจริต** อาจจะทำอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น



มี**พฤติกรรมจะหลบหนี** เมื่อถูกควบคุมตัวไปนอกสถานที่

เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจสอบ



จดหมาย



เอกสาร



พัสดุภัณฑ์



สกัดกั้นการสื่อสาร

ข้อห้าม

1. ห้ามเข้าก่อนได้รับอนุญาต
2. ห้ามนำเงินหรือสิ่งของต้องห้ามเข้าออกและครอบครอง
3. ห้ามรับมอบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามแก่ผู้ต้องกักขัง

หากฝ่าฝืน
จำคุกไม่เกิน
3 เดือน
ปรับไม่เกิน
5000
หรือ
ทั้งจำทั้งปรับ

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

