



วารสาร

กระบวนการยุติธรรม

Journal of Thai Justice System

www.oja.go.th/TH/journaloftjs/

บทความวิจัย

- การจัดทำระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์และกำหนดมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระบวนการทำงานในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้
ชวนส์ดี เจนการ, ณัฐพล แสงอรุณ, อัครชัย เอื้ออนันต์สันต์, สันธนา ชัยมนตรี
- ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ศึกษากรณีศูนย์ยุติธรรมตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น
อาภากร ชุมสาย, อรอนันท์ กลั่นทปฺระ
- ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติ
ภาคิน คำภูผา, ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

บทความวิชาการ

- การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงมาใช้ : บทเรียน ความสำเร็จ ประเด็นท้าทาย และข้อเสนอแนะ
นันทกา สวัสดิพานิช, ศุภาวี เพือกเทศ, ชุติพร เข้าวเมธากิจ, บุษบา ศักราญกูร, เพชรรัตน์ วิชา, สันวาลย์ เวชยกิจ
- การทำแท้งถูกกฎหมาย : จริยธรรมกับการพัฒนา
ไท วัฒนา
- พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ปัญหาที่ยังหลงเหลือ
พลธร จุฑามณี
- ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
โกเมศ สุนทกข
- แนวทางการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ “ยุติธรรมใส่ใจ (Justice Care)”
ไพโรจน์ ตินชาติอารักษ์, บุษรินทร์ หลวงประสาร



► ตราสัญลักษณ์

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

ดาซัง-พระขรรค์	หมายถึง	ความเที่ยงตรงที่บ่งบอกได้ถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกัน
พานรัฐธรรมนูญ	หมายถึง	สิ่งที่เป็นตัวแทนของความเป็นประชาธิปไตย ในราชอาณาจักรไทย
ลายไทย	หมายถึง	การบ่งบอกถึงความเป็นไทยที่มีความอ่อนช้อย และความงดงามที่มีระเบียบในตัวเอง
ริบบิ้นสีแดง	หมายถึง	การผูกความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสีแดงนั้นยังหมายถึงชาติที่เป็นศูนย์กลางของ ความเป็นไทย

วารสารกระบวนการยุติธรรม

ISSN 19063253 (Print)

ISSN 26974037 (Online)

- วัตถุประสงค์**
1. เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนองค์ความรู้ทางด้านการกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นิสิต นักศึกษา รวมถึงประชาชนผู้สนใจทั่วไปทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ
 2. เพื่อเป็นเวทีหรือเป็นสื่อกลางสำหรับการแนะนำและนำเสนอผลงานค้นคว้าวิจัยใหม่ หรือความเห็นทางวิชาการ องค์ความรู้ใหม่ด้านการกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านบทความทางวิชาการ ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป
 3. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติที่จะสามารถนำไปอ้างอิง ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้ ตลอดจนเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

บรรณาธิการที่ปรึกษา นายวัลลภ นาคบัว ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

บรรณาธิการอำนวยการ นางสาวนันทศรี เทพดลไชย รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

บรรณาธิการบริหาร

ผู้อำนวยการกองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

นางสาวปริยานุช สันติวงษ์ กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวกุลฉัตร พราหมณ์โชติ กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

นางสาวอุมาพร จิมจิ้ว กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

กองบรรณาธิการภายในสำนักงานกิจการยุติธรรม

นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม ผู้อำนวยการกองนโยบายและประสานแผนกระบวนการยุติธรรม

นายสายชล ยั่งรอด ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

นางสาวปริยานุช จริ่งจิตร สำนักงานเลขานุการกรม

นางสาวจิตติยา พุกษามะธำนันท์ สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกระบวนการยุติธรรม

นางสาวสุวดี ไหลพึ่งทอง สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

นางสาวเปรมมิศา หนูเรืองงาม สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

กองบรรณาธิการจากหน่วยงานภายนอก

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง พัชรา สิ้นลอยมา

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

รองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวานิชย์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ปิยะนุช เงินคล้าย

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก กิตติธนต์ เลอวงค์รัตน์

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

รองศาสตราจารย์อัษฎราพรณ จรัสวัฒน์

บ้านโป่ง ต.ป่าไผ่ อ.สันทราย เชียงใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธานี วรภัทร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุษิษา เลิศโตมรสกุล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงษ์จิรา เขิดชู

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพรัช บวรสมพงษ์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

พันตำรวจตรี ชวนัสก์ เจนการ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นางน้ำผึ้ง ปุระณสุคนธ์

รามคำแหง 11 เขตสะพานสูง กรุงเทพฯ

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer Review)

ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ
นายธวัชชัย ไทยเขียว
พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ัญญสิริ
นายพลิชฐ์ อัครวัฒนาพร
นายวิมลวัลย์ สุนทรขจิต
นางกึ่งกาญจน์ บุญประสิทธิ์
พันตำรวจโท วรณพงษ์ ศุภรักษ์
นางสาวศิริประกาย วรปรีชา
นางสาวเอมอร เสี่ยงใหญ่
นายกิตติพัฒน์ เดชะพหล
นายไตรยฤทธิ์ เตมหิวงศ์
นายมนทล แก้วเก่า
นายพยนต์ สินธุนาวา
นายวิชัย ไชยมงคล

พันตำรวจเอก ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล
พันตำรวจโท กรวัชร ปานประภากร
พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สินิล
พันตำรวจตรี สุริยา สิงห์มงคล

พันตำรวจเอก ดร.อัศพรพล บุญโยปัษฎัมภ์
ดร.อัสนีย์ สังขเนตร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์วรวิทย์ ไวยวุฒิ
ดร.ชัตติยา รัตนดิกล
ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร.พัชรา สินลอยมา
ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาส
รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.กิตติธนทัต เลอวงศ์รัตน์
รองศาสตราจารย์ ดร.เชษฐ รัชดาพรรณากิจกุล
รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์
รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย
รองศาสตราจารย์ ดร.อนันต์ จันทโรภากร
รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย
รองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ กัลยาจิต
รองศาสตราจารย์ ดร.อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์
รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เกษมศักดิ์ โชติชาครพันธุ์
รองศาสตราจารย์จตุพร บานชื่น
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิตยา สำเร็จผล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.พงษ์กุลธร โรจน์วิรุฬห์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุนิษา เลิศโตมรสกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช บวรสมพงษ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิทธิพงศ์ วัฒนานนท์สกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภกร กังพิสตาร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์

กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
สถาบันอนุญาโตตุลาการ
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
กรมราชทัณฑ์
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กรมคุมประพฤติ
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามยาเสพติด
กระทรวงยุติธรรม
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กรมราชทัณฑ์
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามยาเสพติด
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กระทรวงยุติธรรม
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยมหิดล
บ้านโป่ง ต.ป่าไผ่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
บริษัท อาร์ วี คอนเน็กซ์ จำกัด
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์จิรา เชิดชู
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ตุลญา โรจน์ทั้งคำ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธีระ สุธีวรางกูร
พันตำรวจโท ดร.ธิตี มหาเจริญ
พันตำรวจตรี ดร.ชวนัสต์ เจนการ
นายโสพล จริงจิตร
นายประวิทย์ ร้อยแก้ว
นายदनุพล ชื่นอารมณ
นางศิวากร คุรัตน์เวช
นางสาวเสาวธาร โพธิ์กลัด
นายสายชล ยังรอด
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานอัยการสูงสุด
สำนักงานกิจการยุติธรรม
ต.เสาชิงหิน อ.บางใหญ่ จ.นนทบุรี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สำนักงานกิจการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม

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

ฝ่ายประสานงาน นายทศพร จุลศิริ, นางสาวปริญญ์ สันติวงษ์, นายอดิศักดิ์ จันทวิรัช, นางสุพิชฌาย์ ญาณวรสิทธิ์เดช
นุรทัต, นางสาวกมลชนก ดุริยประกิจ, นางสาวอุทัยกร กิ่งแก้ว, นางสาวทิพยาภา วรณทอง,
นางสาวอิสริยา สันติธรรม, นางสาวกัลยา ถ้ำทอง, นางสาวธณวรรณ มะม่วงแก้ว, นางสาวอุมาพร จิมจิ้ว

ผู้จัดทำ กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 9 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0 2141 3724 โทรสาร 0 2143 8930
E-mail : ncjad.oja@gmail.com

พิมพ์ที่ บริษัท ธนาเพรส จำกัด บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด
เลขที่ 9 ซอยลาดพร้าว 64 แขวง 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 ผ่านทางเว็บไซต์ ThaiJo <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/login>

บทบรรณาธิการ

สวัสดีค่ะผู้อ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกท่าน สำหรับวารสารกระบวนการยุติธรรม ฉบับประจำปีที 12 เล่มที่ 2 ฉบับนี้ ยังคงเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการอำนวยความสะดวกยุติธรรมสู่ประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยบทความวิจัย จำนวน 3 เรื่อง และบทความวิชาการ จำนวน 5 เรื่อง โดยบทความวิจัย จำนวน 3 เรื่อง ได้แก่ เรื่องการจัดทำระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูล กระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกำหนดมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูล และกระบวนการทำงานในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน ของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ศึกษากรณีศูนย์ยุติธรรมตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น เรื่องปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม ไปสู่การปฏิบัติ ส่วนบทความวิชาการ จำนวน 5 เรื่อง ได้แก่ เรื่อง การนำมาตรฐาน สถานพยาบาลแดนหญิงมาใช้ : บทเรียนความสำเร็จ ประเด็นท้าทาย และข้อเสนอแนะ เรื่องการทำแท้งถูกกฎหมาย : จริยธรรมกับการพัฒนา เรื่องพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ปัญหาที่ยังหลงเหลือ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย ในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องแนวทางการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ “ยุติธรรมใส่ใจ (Justice Care)”

ดิฉันขอขอบคุณทุกท่านที่ติดตามอ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่อง ขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่เห็นความสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรม กลับกรองออกมาจนเป็นบทความที่มีคุณภาพเผยแพร่ความรู้ให้กับ ผู้อ่านทุกท่าน ขอขอบพระคุณกองบรรณาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิ Peer Review ทุกท่านที่ได้ กรูณาตรวจสอบคุณภาพบทความอย่างเข้มข้น เพื่อให้วารสารกระบวนการยุติธรรมคงมาตรฐาน เนื้อหาถูกต้องตามหลักวิชาการ หากท่านมีความประสงค์ที่จะส่งบทความ มาตีพิมพ์ ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม หรือมีข้อเสนอแนะประการใด สามารถส่งมาได้ ที่ กองบรรณาธิการวารสารกระบวนการยุติธรรม กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหาร งานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม หรือ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/login> ฝ่าฝเลขานุการจะนำบทความของท่านให้กองบรรณาธิการพิจารณา ตามขั้นตอนต่อไป โดยท่านสามารถดาวน์โหลดวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกฉบับที่ได้รับ การตีพิมพ์ไปแล้วที่ <http://www.oja.go.th/TH/journaloftjs/> หรือ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/issue/archive>

นางสาวนันทรัศม์ เทพดลไชย
บรรณาธิการอำนวยการ

สารบัญ

1	บทความวิจัย การจัดทำระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกำหนดมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระบวนการทำงานในคดี ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ <i>ชวนัสต์ เจนการ, ญัฐพล แสงอรุณ, อัฒชัย เอื้ออนันต์สันต์, สันธนา ชัยมนตรี</i>
27	ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ศึกษากรณีศูนย์ยุติธรรม ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น <i>อาภากร ชุ่มสาย, อรณันท์ กลันทปุระ</i>
43	ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม ไปสู่การปฏิบัติ <i>ภาคิน ดำภูผา, ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์</i>
57	บทความวิชาการ การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงมาใช้ : บทเรียน ความสำเร็จ ประเด็นท้าทาย และข้อเสนอแนะ <i>นันทกา สวัสดิพานิช, ศุภาวี เผือกเทศ, ชุติพร เชาว์เมธากิจ, บุษบา ศักราภกร, เพชรรัตน์ วิษา, สังวาลย์ เวชยกิจ</i>
73	การทำแท้งถูกกฎหมาย : จริยธรรมกับการพัฒนา <i>ไท วัฒนา</i>
87	พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ปัญหาที่ยังหลงเหลือ <i>พลธร จุฑามณี</i>
105	ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ <i>โกเมศ สุปงกช</i>
125	แนวทางการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรม แบบบูรณาการ “ยุติธรรมใส่ใจ (Justice Care)” <i>ไพโรจน์ ตินชาติอารักษ์, บุษรินทร์ หลวงประสาร</i>



การจัดทำระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูล
กระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์และกำหนด
มาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระบวนการ
ทำงานในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้
The Pilot E-Justice System and Data
Exchange Standardization for the Criminal
Justice of insurgency Offence in the
Southern Border Province

ชวณัฐ เจนการ*

Chavnaut Janekarn

ณัฐพล แสงอรุณ**

Nattapon Sang-arun

อัฒชัย เอื้ออนันตสันต์***

Attachai Ueranantasun

สันธนา ชัยมนตรี****

Santhana Chaimontri

■ บทคัดย่อ

การจัดทำระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมเป็นแนวคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีสถานการณ์ก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่องซึ่งปัญหาความไม่เชื่อมั่นในระบบงานยุติธรรมก็เป็นปัญหาสำคัญหนึ่งที่เป็นต้นตอของปัญหา

* อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Lecturer, College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

** รองคณบดีฝ่ายบริหารวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Dean Deputy for Administrative Affairs, College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

, * อาจารย์ประจำภาควิชาคณิตศาสตร์และวิทยาการคอมพิวเตอร์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมหาวิทยาลัย
สงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

Lecturer at Department of Mathematics and Computer Science, Faculty of Science and Technology, Prince of Songkla University Pattani Campus

Received: March 19, 2019 Revised: June 15, 2019 Accepted: July 18, 2019

โครงการนี้เป็นการวิเคราะห์ระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่และกระบวนการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แล้วทดลองพัฒนาระบบทดลองต้นแบบเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการทำงานและกำหนดมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากระบบการเชื่อมโยงข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลเดิมของแต่ละหน่วยงานให้สามารถเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลที่มีในระบบให้เกิดขึ้นจริง ซึ่งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ สามารถลดเวลาและขั้นตอนการทำงาน ทั้งในส่วนงานกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนใต้และภาพรวมระบบงานยุติธรรมของประเทศ

คำสำคัญ : กระบวนการยุติธรรม, เทคโนโลยีสารสนเทศ, ชายแดนภาคใต้, ฐานข้อมูล, ระบบแลกเปลี่ยนข้อมูล

■ Abstract

The pilot test of the E-justice and data exchange system concentrates on enhancing the effectiveness of the criminal justice practice by the information technology in the Southern Border Province where the justice

has become a doubt and distrust as well as a main problem of the southern insurgency conflict. This study analysed the current information technology system and the real practice of officer in the criminal justice process including police, prosecutor, court, prison warden, probation officer, and youth justice officer. Based on the findings on the problem in the use of IT technology and the real practice, this study also attempted to develop some pilot test programmes to improve the justice administration in the insurgency cases with the improvement of operational drawbacks, decrease of duplicate work, data sharing mechanism, and data exchange standardization. The findings from this study confirm the possibility of the IT technology to reduce unnecessary workload and time as well as to enhance administration and operation efficiency, both for the justice practice within the southern border area and the Thai justice information system as a whole.

Keywords : Database, Criminal Justice, Southern Border, Information Technology, Data Exchange

■ บทนำ

ภาพรวมของสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันนั้น ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง

และทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในบางช่วงเวลา โดยที่ทุก ๆ รัฐบาลที่ผ่านมามีได้ให้ความสำคัญ และมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจัง โดยปัญหาความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการ ยุติธรรมเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญที่ขบวนการ ก่อการร้ายใช้เป็นเงื่อนไขในการปลุกระดม แนวร่วมหรือปราชญ์ให้ประชาชนให้ความ ร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ ในการแก้ปัญหของ กระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีความพยายามในการพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศโดยมีการลงทุนพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ สำนักงานอัยการ เรือนจำ สถานพินิจและ คွ่มครองเด็กและเยาวชน ศูนย์ฝึกอบรมเด็ก และเยาวชน สำนักงานคุมประพฤติ รวมถึง หน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น กองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า สภาความมั่นคง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ฯลฯ อย่างไรก็ตามจากการประชุม ของคณะกรรมการพัฒนานโยบายและ ประสานงานกระบวนการยุติธรรมจังหวัด ชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นอนุกรรมการภายใต้ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม แห่งชาติได้มีการสรุปประเด็นปัญหาและ อุปสรรคของการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ไว้หลายประการ ซึ่งประเด็น สำคัญประการหนึ่งได้แก่ปัญหาขาดการนำ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงาน และขาดการพัฒนาฐานข้อมูลที่สำคัญ ในการดำเนินคดีให้สามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยน

กันระหว่างหน่วยงานได้ ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ในการทำงานและขาดข้อมูลที่สำคัญประกอบ การตัดสินใจ

ดังนั้น สำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะ เลขาธิการของคณะกรรมการพัฒนาการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ จึงได้จัดทำ โครงการเสริมสร้างความร่วมมือ พัฒนาระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลกลาง กระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดปัญหา ชายแดนภาคใต้ขึ้น เพื่อพัฒนาระบบเชื่อมโยง ข้อมูลจากฐานข้อมูลในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ยังมีปัญหา ให้สามารถใช้งาน ได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสนับสนุนการพัฒนา ระบบงานกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย มากขึ้นโดยให้วิทยาลัยสหวิทยาการมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ และคณะวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีทำการศึกษาวเคราะห์ระบบ ฐานข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความ มั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้บนพื้นฐานของ ระบบฐานข้อมูลที่มีและใช้งานอยู่ในปัจจุบัน และทดลองจัดทำระบบข้อมูลต้นแบบสำหรับ พัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลและการทำงาน ภายใต้กระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้มี ประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งจัดทำมาตรฐาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระบวนการทำงาน ภายใต้ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลที่สามารถ ปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพ

■ วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์ความพร้อมและปัญหาอุปสรรคในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลเดิมให้สามารถเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลให้เกิดขึ้นจริง

2. เพื่อพัฒนามาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากฐานข้อมูลเดิมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกำหนดกระบวนการทำงานที่มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพและลดขั้นตอนในการทำงานที่สามารถดำเนินการได้จริง

3. เพื่อจัดทำระบบต้นแบบในการทดสอบระบบการเชื่อมโยงข้อมูลจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้

■ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินโครงการจัดทำระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกำหนดมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระบวนการทำงานในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น คณะผู้ดำเนินการได้ดำเนินการศึกษางานวิจัยแนวคิดและความพยายามที่ผ่านมาในการดำเนินการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยได้ศึกษาถึงกรอบแนวคิดดังต่อไปนี้

1. หลักการและแนวคิดเรื่องฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงฐานข้อมูล

การจัดทำฐานข้อมูลนั้นในเอกสารประกอบการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552) ได้ให้ความหมายของระบบฐานข้อมูลคือเซตขององค์ประกอบที่สัมพันธ์กันซึ่งรวบรวมประมวลผล จัดเก็บและเผยแพร่สารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ และควบคุมในองค์การ ประกอบด้วยข้อมูลนำเข้า การประมวลผลสารสนเทศโดยมีข้อมูลย้อนกลับเป็นตัวควบคุมซึ่งระบบฐานข้อมูลที่ดีและมีประสิทธิภาพควรประกอบด้วยคุณลักษณะ ตรงกับความต้องการ (Relevancy) ของหน่วยงาน องค์กร ผู้ใช้งาน ความตรงต่อเวลา (Timeline) ความเที่ยงตรงถูกต้องแม่นยำ (Accuracy) ความครบถ้วนสมบูรณ์ (Completeness) และความถูกต้อง (Correctness) ความปลอดภัย (Security) ประหยัด (Economy) และมีประสิทธิผล (Efficiency)

ประโยชน์ของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและฐานข้อมูลนั้น ปรีศนา (2556) ได้สรุปไว้ว่า จะสามารถลดความจำเจของการดูแลงานเอกสาร ทำให้ข้อมูลที่จัดเก็บมีความทันสมัยตรงต่อเหตุการณ์ ลดความซ้ำซ้อนในการจัดเก็บข้อมูลให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องใช้งานข้อมูลที่จำเป็นในชุดเดียวกันซึ่งจะช่วยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของข้อมูลจากการนำเสนอข้อมูลเดียวกันหลายฝ่ายได้ด้วย ที่สำคัญสามารถควบคุมมาตรฐานของข้อมูล เมื่อข้อมูลในหน่วยงานถูกรวบรวมเข้ามาในระบบการบริหารบนพื้นฐานของมาตรฐานข้อมูลเดียวกัน สามารถวางระบบ

รักษาความปลอดภัยของข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมความถูกต้องของข้อมูลได้เป็นอย่างดี

ในการใช้ประโยชน์ข้อมูลสารสนเทศบ่อยครั้งไม่ได้เป็นการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้งานภายในองค์กรเท่านั้นแต่มีความจำเป็นที่จะต้องทำการแลกเปลี่ยนหรือใช้งานข้อมูลในต่างองค์กรหรือต่างหน่วยงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ (data exchange) ระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นับว่ามีความสำคัญในการพัฒนางาน หรือปรับปรุงประสิทธิภาพของงานในแต่ละองค์กร อย่างไรก็ตามปัญหาขั้นต้นที่พบคือในแต่ละองค์กรมีการเก็บข้อมูลในระบบฐานข้อมูลที่มีความแตกต่างกัน (heterogeneous database) ทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานไม่สามารถทำได้โดยตรงจากโครงสร้างข้อมูลที่ไม่เป็นแบบเดียวกัน

หลักการขั้นต้นของการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน เป็นการนำข้อมูลที่มีโครงสร้างที่ถูกสร้างในเค้าร่างต้นทาง (source schema) มาปรับโครงสร้างใหม่แล้วแปลงให้อยู่ในรูปของโครงสร้างใหม่ที่เค้าร่างปลายทาง (target schema) ตามความต้องการใช้งานที่กำหนดไว้ การพัฒนาการแลกเปลี่ยนข้อมูล ในยุคแรก ๆ จะเป็นความพยายามในการส่งผ่านข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ที่แตกต่างกันซึ่งทำได้ยาก (Housel, Taylor, Ghosh & Lum, 1977) โดยระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลคอมพิวเตอร์ต้นแบบระบบแรกที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปคือระบบ Clio ซึ่งถูกพัฒนาโดย IBM และมหาวิทยาลัยโตรอนโตในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นการพัฒนาใช้ระบบอัตโนมัติที่สามารถ

แปลงรูปเค้าร่าง (schema mapping) ระหว่างฐานข้อมูลที่มีความแตกต่างกัน และทำให้สามารถสืบค้น (queries) ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กันจากฐานข้อมูลหลาย ๆ ฐานข้อมูลได้ (Miller et al., 2001; Fagin et al., 2009)

Arenas, Barceló, Libkin and Murlak (2014) ได้ระบุว่าหลักการการทำงานที่สำคัญของการแลกเปลี่ยนข้อมูลสามารถเทียบได้กับหลักการทำงานในฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์ (relational database) คือสามารถแบ่งการทำงานออกได้เป็นสองส่วนหลัก ๆ ได้แก่ การวิเคราะห์ และการจัดการกับข้อมูล สำหรับในส่วนของการวิเคราะห์ในฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์คือการสร้างบรรทัดฐาน (normalization) ให้เหมาะสมกับการขึ้นต่อกันของข้อมูล (dependency) ในฐานข้อมูล แต่เนื่องจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางคอมพิวเตอร์มักจะมาจากโปรแกรมประยุกต์ (Application) ที่พัฒนามาจากภาษาโปรแกรมและระบบการจัดการฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน การสร้างระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกลางโดยการเชื่อมต่อเครือข่ายทั้งหมดเข้าด้วยกันจึงทำได้ยากและมีค่าใช้จ่ายสูง การแลกเปลี่ยนข้อมูลในทางคอมพิวเตอร์ที่มีประสิทธิภาพและมีการลงทุนไม่สูงมากนักจึงอยู่ในรูปแบบของบริการทางเว็บ (web service) โดยบริการทางเว็บจะทำหน้าที่ในการติดต่อกับผู้ใช้เพื่อให้ผู้ใช้สามารถใช้งานในการสืบค้นหรือดึงข้อมูลจากฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อกับบริการได้ และแน่ใจได้ว่าเป็นการสื่อสารที่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง

การนำบริการทางเว็บเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลคอมพิวเตอร์ในการใช้งานจริงเริ่มมีแพร่หลายมากขึ้นแม้ในระบบที่ใช้คอมพิวเตอร์จำนวนไม่มาก ตัวอย่างเช่น การใช้บริการทางเว็บ

เพื่อใช้ในการแลกเปลี่ยนและสืบค้นข้อมูล พันธุกรรม โดยใช้เครื่องแม่ข่ายในการให้บริการ เพียงเครื่องเดียว และใช้ XML เป็นภาษากลาง ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Sugawara & Miyazaki, 2003) และมีตัวอย่างการใช้นาคอมพิวเตอร์อื่น มาเชื่อมต่อเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลพันธุกรรม ดังกล่าวได้ในทางปฏิบัติ (Li & Zhang, 2003) นอกจากนี้ยังเริ่มมีการนำ JSON มาใช้แทน XML ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลคอมพิวเตอร์ผ่านบริการ ทางเว็บ โดยใช้ REST แทน SOAP (Peng, Cao, & Xu, 2011) แต่ความนิยมในการใช้งาน XML และ SOAP ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง (Borle, Bendarkar, Bhirud, Bambole, & Somkunwar, 2017)

โดยสรุปแล้วการแลกเปลี่ยนข้อมูลทาง คอมพิวเตอร์ (data exchange) ระหว่างองค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนับว่ามีความสำคัญ และมีประโยชน์อย่างมาก ในช่วงที่ผ่านมา นักวิชาการทางคอมพิวเตอร์พยายามพัฒนา เทคโนโลยีในการแลกเปลี่ยนข้อมูลจากฐาน ข้อมูลต่างองค์กรโดยความพยายามในการสร้าง ระบบกลางขึ้นมาใหม่และเชื่อมโยงเครือข่าย ขององค์กรที่เกี่ยวข้องทุกเครือข่ายเข้าด้วยกันนั้น ทำได้ยากและมีค่าใช้จ่ายสูง ปัจจุบันได้มีการ พัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปของ บริการทางเว็บ (web service) ซึ่งสามารถช่วย แก้ปัญหาการแลกเปลี่ยนข้อมูลในต่างระบบ กันได้

2. การพัฒนาระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูล กระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษาเรื่องระบบฐานข้อมูล กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยได้ชี้ไป ในแนวทางเดียวกันว่างานด้านฐานข้อมูล

กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีปัญหา ใหญ่ในเรื่องของระบบข้อมูลขาดความเชื่อมโยง และขาดการนำข้อมูลในลักษณะของการ สังเคราะห์เป็นภาพรวม โดยจะเห็นได้จาก รายงานศึกษาวิจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น สุดสงวน และคณะ (2547) ซึ่งศึกษาระบบฐานข้อมูล ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและ การจัดเก็บข้อมูลทางคดีอาญาก็พบปัญหา ในการจัดเก็บข้อมูลจากแบบฟอร์มเอกสารมาลง ฐานข้อมูล โดยที่ฐานข้อมูลในแต่ละหน่วยงาน ยังขาดความเชื่อมโยงกัน อัจราพรพรณ และคณะ (2551) ได้เคยมีการศึกษาแนวทางในการพัฒนา ฐานข้อมูลผู้กระทำผิดเพื่อการจัดทำข้อมูล ก็ชี้ปัญหาเดียวกันว่าระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิด ของหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวมีมาตรฐานในการ จัดเก็บและการนำข้อมูลไปใช้ ประโยชน์ ที่แตกต่างกันยังไม่สามารถเชื่อมโยงประเมิน ข้อมูลการผิดซ้ำในภาพรวมได้ รายงานวิจัย ของคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัย อุดรภูมิจิต (คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์, 2554) ได้ทำการศึกษาระบบการจัดเก็บและ นำเสนอข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาของหน่วยงาน ตำรวจ อัยการ ศาลยุติธรรม และหน่วยงานด้านการพัฒนา พุทธินิสัย ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าระบบข้อมูลกระบวนการ ยุติธรรมของประเทศไทยมีลักษณะต่างหน่วย ต่างทำซึ่งทำให้ข้อมูลประเภทเดียวกันมีวิธีการ จำแนกและนับข้อมูลไม่เหมือนกัน ขาดการ เชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ไม่สามารถนำข้อมูลมาสังเคราะห์เป็นภาพรวมได้ พงศ์กุลธร และคณะ (2558) ได้ศึกษาโครงการ

สำรวจข้อมูลการกระทำผิดซ้ำได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบสารสนเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว มีข้อมูลที่จำเป็นอยู่แล้ว แต่ขาดการเชื่อมโยงและ ส่งต่อข้อมูลทำให้ไม่สามารถใช้แสดงจำนวน และสัดส่วนผู้กระทำผิดซ้ำที่แท้จริงได้

ในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการยุติธรรมได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 การทดลองนำระบบนำร่องศูนย์แลกเปลี่ยน ข้อมูลกระบวนการยุติธรรมมาใช้ในพื้นที่จังหวัด นนทบุรี (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2561) โดยในช่วงแรกยังติดขัดปัญหาหลายประการ ตั้งแต่ศักยภาพและความพร้อมของเทคโนโลยี สารสนเทศของแต่ละหน่วยยังไม่เท่าเทียมกัน ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมการทำงานแบบ อิเล็กทรอนิกส์มีปัญหาการเชื่อมโยงเครือข่าย ระหว่างกัน ขาดแคลนบุคลากรและอุปกรณ์ ในการปฏิบัติงานทางเทคโนโลยี การจัดเก็บ ข้อมูลส่วนใหญ่ยังเป็นเอกสาร ต้องการเครือข่าย และระบบที่มีความมั่นคงปลอดภัย และยังมี ปัญหาข้อจำกัดทางระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย ที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานระบบอิเล็กทรอนิกส์ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552) ในช่วงของ การผลักดันแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการยุติธรรมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559-2562 เป็นช่วงที่รัฐบาลกำลังผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ ดิจิทัล (Digital Economy) ได้มีความพยายาม การเข้าถึงบริการภาครัฐผ่านทางเครือข่ายดิจิทัล และพัฒนาระบบการให้บริการภาครัฐที่ทันสมัย (Smart Government และ E-Government) ในส่วน ของกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่มีการพัฒนา ทางเทคโนโลยีดีขึ้นตามลำดับ แต่ก็ยังไม่สามารถ เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่ยังเป็นอุปสรรค

คือ ระบบการทำงานภายในหน่วยงานยังมีความ ซ้ำซ้อน ข้อมูลในระบบยังขาดความครบถ้วน ถูกต้อง ไม่น่าเชื่อถือ ปัญหาบุคลากรด้าน เทคโนโลยี ซึ่งจุดเน้นในแผนแม่บทเทคโนโลยี สารสนเทศกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติฉบับนี้ ให้มีการยกระดับความพร้อมเทคโนโลยีหน่วยงาน กระบวนการยุติธรรมให้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน พัฒนาแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือส่งผ่านระบบข้อมูล ระหว่างกันได้แบบอัตโนมัติตามมาตรฐานสากล (Web Service) (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559)

แนวคิดในการเชื่อมโยงระบบข้อมูล ในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีโครงการศูนย์ แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) เป็นโครงการหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนา ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรม โดยระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการ ยุติธรรม (DXC) จะช่วยเป็นโครงสร้างพื้นฐาน ทางฐานข้อมูลที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ จำเป็นต่อการปฏิบัติกระบวนการยุติธรรมของ ต่างหน่วยงาน ระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูล กระบวนการยุติธรรมได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2548 โดยในระยะแรกเป็นการออกแบบ ระบบการสืบค้นสถานะทางคดี ระบบการสืบค้น ข้อมูลบุคคล ระบบรายงานคดียาเสพติด และระบบนิติทัศน์ โดยทดลองกับหน่วยงาน กระบวนการยุติธรรมในส่วนกลางและในจังหวัด นนทบุรี ในระยะที่สองได้มีการพัฒนาระบบ การสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลหน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำระบบรายงานผลการสืบค้นรวบรวม ในหน้าเดียวในระบบรายงานสรุปการสืบค้น ข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (Single Report) และเริ่มมีความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการ

แลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ในระยะที่สาม หลังจากโครงการได้ดำเนินการเติบโตระดับหนึ่ง ได้มีความพยายามในการให้บริการข้อมูลกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในลักษณะเว็บเซอร์วิส (Web Service) และมีการผลักดันโครงการพัฒนาระบบการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (National Single Window on Justice: NSWJ) เพื่อการส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมโดยมีบริการติดตามสถานะคดี การตรวจสอบการกระทำผิดซ้ำ และการสนับสนุนจัดทำรายงานสถิติกระบวนการยุติธรรมระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) และโครงการกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (National Single Window on Justice: NSWJ) ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงต่อไป

3. ปัญหากระบวนการยุติธรรมคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลคดี

จุฑารัตน์ และคณะ (2548) ได้ชี้ให้เห็นว่าสภาพปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนและมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยนอกจากปัญหาอาชญากรรมทั่วไปที่มีทั้งเหตุการณ์การก่อความไม่สงบ และอาชญากรรมแฝงที่เกิดจากสภาพการเป็นพื้นที่ชายแดนและช่องโอกาสที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์การก่อความไม่สงบ เช่น การค้าของเถื่อน ลักลอบขนน้ำมันเถื่อน การพนัน และการค้ายาเสพติด โดยปัญหาของกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มักจะมีพบได้แก่ ปัญหาความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดี บ่อยครั้งคดีต้องการความสะดวกรวดเร็วแต่ขาดความละเอียดรอบคอบ

อาจเป็นสาเหตุให้มีการจับผิดตัวหรือมีคดีที่ศาลยกฟ้องจำนวนมาก ปัญหาการใช้อำนาจบังคับเพื่อมาให้ถ้อยคำ ไม่มีการแจ้งญาติหรือทนายรับรู้ในลักษณะของการอุ้มหายไป การจับกุมเด็กและเยาวชนไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย มีการซ้อมทรมานและแสวงหาพยานหลักฐานในทางมิชอบ ใช้ความรุนแรงโดยไม่จำเป็นในการเข้าตรวจค้น หรือการปฏิบัติขัดต่อหลักศาสนา นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ความรุนแรงที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่และระบบงานยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นการการควบคุมตัวและมีผู้เสียชีวิตจำนวนมากการไม่คืนของกลางและกรณีเหตุการณ์ลักพาตัวทนายมุสลิม

วรา (2560) ได้แสดงให้เห็นว่าในคดีความมั่นคงนั้นปรากฏว่าศาลพิพากษายกฟ้องมากถึง ร้อยละ 60.68 โดยปัจจัยที่เป็นสาเหตุได้แก่ พนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้อัยการกระชั้นเวลา พยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการเอาผิดกับผู้ต้องหา เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย ย้ายบ่อยขาดความชำนาญ การพิจารณาคดีในศาลใช้เวลานานหลายปี หน่วยงานในด้านการพิสูจน์หลักฐานมีการทำงานซ้ำซ้อนขาดเอกภาพ ขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ พยานบุคคลไม่กล้ามาให้ปากคำ แม้จะมีการนำพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เข้ามาสืบก็มักจะมีปัญหาเรื่องความเชื่อมโยงของห่วงโซ่พยานหลักฐานที่นำมาสืบที่สำคัญพบปัญหาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงในการบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

มุฮัมหมัดรอฟีอี และวรพจน์ (2560) ได้ยกประเด็นปัญหาข้อมูลภาครัฐ เช่น นักโทษหรือผู้ต้องขังถูกอายัดตัวต่อทั้งที่เคยถูกควบคุม

ตัวก่อนหน้าเป็นเวลานานทำให้เกิดข้อสงสัยว่าทำไมไม่ดำเนินการแจ้งข้อหาและดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นในระหว่างถูกควบคุมตัว กรณีการออกหมายจับซึ่งเป็นคดีสิ้นสุดศาลยกฟ้องหรือมีการยุติคดีแต่ไม่ได้มีการถอนหมาย ข้อมูลการปล่อยตัวชั่วคราวไม่ถูกต้องทำให้มีปัญหาในการคำนวณวันที่ถูกควบคุมเพื่อรับเงินเยียวยาปัญหาการติดตามเพื่อทราบสถานะทางคดีที่ประชาชนรู้สึกถึงความล่าช้า และไม่สามารถทราบว่าคดีอยู่ในขั้นตอนใดแน่ ซึ่งปัญหาในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากระบบข้อมูลทางคดีของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมขาดความเชื่อมโยงกัน มีลักษณะต่างคนต่างเก็บ และส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลความลับที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงไม่สามารถแลกเปลี่ยนให้หน่วยงานอื่นได้ นอกจากนี้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ยังมีการดำเนินมาตรการพิเศษด้านความมั่นคงโดยการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยเพื่อการซักถามหรือรอหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมตาม พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่ประชาชนต้องการรับทราบวาทะคดีที่พี่น้องของตนที่ถูกควบคุมตัวที่ใดและมีสถานะทางคดีอย่างไร จะถูกควบคุมตัวนานเท่าไรเพื่อลดความวิตกกังวล

■ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อจราพรรณ และคณะ (2551) ได้ทำการวิจัยโครงการแผนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ ได้ทำการศึกษาปัญหาข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของประเทศไทย พบว่าระบบข้อมูลมีปัญหา

ความแตกต่างในวิธีการจัดเก็บ ขาดการเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน มีการบันทึกข้อมูลซ้ำซ้อนขาดการบูรณาการข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ข้อมูลขาดความครบถ้วน โดยได้เสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลการกระทำผิดมีคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตัดสินใจในเชิงนโยบาย จัดทำมาตรฐานกลางสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และให้มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีขีดความสามารถเพียงพอให้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

พงศ์กุลธร และคณะ (2556) ได้ศึกษาโครงการสำรวจข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของผู้ที่เคยตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญาโดยใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างผู้พ้นโทษจากเรือนจำและศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนมาทดลองหาอัตราการทำผิดโดยนำเลขประจำตัวประชาชนมาตรวจสอบข้อมูลการถูกจับกุมซ้ำจากฐานข้อมูลอาชญากรรมของกองทะเบียนประวัติอาชญากรรม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานโดยในระบบสารสนเทศของแต่ละหน่วยมีข้อมูลที่จำเป็นอยู่แล้ว

มุฮัมหมัดรอฟี และวรพจน์ (2560) ได้ศึกษาโครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย โดยได้ทำการศึกษาความต้องการและพัฒนาระบบทดสอบในการเชื่อมโยงข้อมูลคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ทั้งนี้เป็นการพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลผู้ต้องสงสัยและการเยียวยาของศูนย์อำนวยการรักษาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และศึกษาความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงกับ

ระบบค้ำความมั่นคงในหน่วยงานตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานด้านพัฒนาพหุตินิสัย แต่ยังไม่ได้ทดลองเชื่อมโยงไปยังฐานข้อมูลคดีในหน่วยงานดังกล่าวแต่อย่างใด

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องพบว่าระบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ และการพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรม และเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในปัจจุบัน หากแต่การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมยังประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ข้อมูลขาดความครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนยังยึดติดกับการทำงานในระบบกระดาษ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและความไม่น่าเชื่อถือของระบบฐานข้อมูลกระบวนการยุติธรรมสามารถส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมซึ่งอาจกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการยุบงบลูกปืนในการก่อความไม่สงบขึ้นได้

■ วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินโครงการได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบการทำงาน การใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในค้ำความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งเนื้อหาการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทำงานการดำเนินคดีอาญาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ตำรวจ (รวมถึงกรมสอบสวน

คดีพิเศษ) อัยการ ศาล และหน่วยงานพัฒนาพหุตินิสัย (กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน) ในการปฏิบัติงาน ค้ำความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำมาวิเคราะห์และออกแบบรูปแบบที่กระบวนการรับส่งข้อมูลค้ำความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Data Workflow Diagram) และกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Code of Conduct) ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ทันสมัยและมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงาน (Computerization)

ส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้และปัญหาข้อขัดข้องในการเชื่อมโยงข้อมูล และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายทั้งในเรื่องการแก้ไขปัญหาค้ำความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ในเรื่องระบบงาน และกระบวนการทำงานที่ไม่สอดคล้องกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงาน แล้วนำมากำหนดมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลสำหรับการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

ส่วนที่ 3 จัดทำระบบการเชื่อมโยงข้อมูลต้นแบบเพื่อทดสอบระบบการเชื่อมโยงข้อมูลที่มีอยู่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับค้ำความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเป็นการทดลองพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการเชื่อมโยงข้อมูลต้นแบบในพื้นที่เป้าหมาย (Pilot test)

ในการศึกษาใช้การศึกษาเนื้อหาโดยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบฐานข้อมูล และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง (In-depth Interview) ซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจริงจำนวน 32 ท่าน จากหน่วยงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) กองบังคับการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกลาง ตำรวจ
- (2) ผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานอัยการสูงสุด
- (3) ผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศศาลยุติธรรม และสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศศาลยุติธรรม
- (4) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมราชทัณฑ์
- (5) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- (6) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติ
- (7) ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (Data Exchange Centre) สำนักงานกิจการยุติธรรม
- (8) สถานีตำรวจภูธรหนองจิก
- (9) พนักงานสอบสวนพิเศษคดีความมั่นคง ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี
- (10) ศูนย์ปฏิบัติการคดีพิเศษภาค 9
- (11) ศูนย์ปฏิบัติการคดีพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (12) ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 10 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (13) กองทะเบียนประวัติอาชญากร
- (14) สำนักงานอัยการภาค 9
- (15) สำนักงานอัยการจังหวัดปัตตานี
- (16) ฝ่ายคดีอาญา 3 สำนักงานอัยการภาค 9 ซึ่งรับผิดชอบคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (17) ศาลจังหวัดปัตตานี
- (18) ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดปัตตานี

- (19) เรือนจำกลางจังหวัดปัตตานี
- (20) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดปัตตานี
- (21) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนปัตตานี
- (22) ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 9 จังหวัดสงขลา

รวมถึงมีการประชุมสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อระดมความคิดเห็นในการออกแบบกระบวนการงานในกรณีที่ต้องการความคิดเห็นร่วมกันระหว่างหน่วยงาน มีการจัดประชุมทั้งหมด 4 ครั้ง จำนวนผู้เข้าร่วม 46 คน ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานยุติธรรมจาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดสงขลา ทั้งตำรวจ อัยการ ศาล เรือนจำ สำนักงานคุมประพฤติ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชน แล้วนำมาออกแบบระบบทดลองต้นแบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์เพื่อจำลองการทำงานในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการพัฒนาโปรแกรมประยุกต์ (application) ในลักษณะของบริการทางเว็บ (Web Application) ในการพัฒนาระบบทดสอบจะไม่ได้เป็นการออกแบบระบบงานคดีความมั่นคงขึ้นมาใหม่ทั้งหมดแต่จะเป็นการพัฒนาระบบงานบนพื้นฐานของระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพ มากขึ้นและจะดำเนินการสำหรับหน่วยงานที่ยินยอมให้มีการทดสอบระบบเท่านั้น โดยใช้หน่วยงานยุติธรรมในจังหวัดปัตตานี ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางระบบราชการของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการทดสอบระบบ ซึ่งภายหลังจากมีการทดสอบระบบทดลองแล้วได้นำเสนอและรับฟังความคิดเห็นโดยการจัดประชุมสนทนา

กลุ่มย่อย (Focus Group) กับผู้แทนหน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบงานเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งโดยมีผู้เข้าร่วมจำนวน 22 คน ระยะเวลาการเก็บข้อมูลโครงการระหว่างเดือนพฤษภาคม 2561 ถึงกุมภาพันธ์ 2562

■ ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทำงาน และระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่ากระบวนการทำงานด้านการดำเนินคดีอาญา ตั้งแต่ตำรวจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ อัยการ ศาล และหน่วยงานพัฒนาพฤติกรรม (กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) นั้นมีกระบวนการทำงานที่เชื่อมโยงกันตั้งแต่การรับแจ้งคดี การสอบสวน การออกหมายจับ การจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาการควบคุมตัว การสังคดีของพนักงานอัยการ การพิจารณาคดีของศาล และการส่งตัวผู้กระทำผิดไปรับโทษและพัฒนาพฤติกรรมจนกระทั่งปล่อยตัวกลับเข้าสู่สังคม นอกจากนี้ในกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนใต้ยังมีการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษทั้งเรื่องการค้าและการตามกฏอัยการศึกและการออกหมายจับผู้ต้องสงสัยหรือการควบคุมตัวเพื่อซักถามตามกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายความมั่นคงซึ่งเป็นกระบวนการทำงานเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวต่างก็มีการพัฒนาฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศไว้แล้วในทุกหน่วยงาน

1) การวิเคราะห์ระบบฐานข้อมูลและกระบวนการทำงาน

ผลการศึกษาจากการลงไปสัมภาษณ์และสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกระบวนการงานและจัดการประชุมกลุ่มย่อยระหว่างผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำการวิเคราะห์การทำงานในการใช้งานระบบฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งผลการศึกษา ระบบฐานข้อมูลและวิเคราะห์กระบวนการงานของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า

- ระบบฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานต่างก็มีการพัฒนาและออกแบบแยกส่วนใช้ภายในหน่วยงานของตนเองเท่านั้น ยังขาดการเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลสำคัญระหว่างกัน และมีมาตรฐานการเก็บข้อมูลที่ต่างกัน

- ในระบบกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังขาดระบบฐานข้อมูลในการรวบรวมข้อมูลหมายจับต้องสงสัยหรือการควบคุมตัวเพื่อซักถามตามกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานมีระบบฐานข้อมูลรองรับการทำงาน แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นการใช้ภายในหน่วยงานยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลที่ต้องใช้ร่วมกันให้กับหน่วยงานอื่น ปัจจุบันมีเพียงระบบบริหารข้อมูลคดีสถานีตำรวจ (Criminal Record Information Management Enterprise System: CRIMES) กับระบบสารบบคดีของอัยการที่มีการเชื่อมโยงข้อมูลกันผ่านบริการทางเว็บ (Web Service)

- ส่วนใหญ่แล้วการทำงานฐานข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างงานเอกสารกับ

การบันทึกข้อมูลลงฐานข้อมูล ที่เจ้าหน้าที่ยังต้องมีการะการทำงานเอกสาร แล้วจะต้องนำข้อมูลจากเอกสารมาบันทึกลงในฐานข้อมูลอีกเป็นภาระงานมากขึ้น

- ในส่วนของอัยการมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ซึ่งดูแลคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีการทำงานซ้ำซ้อนกับระบบฐานข้อมูลสารบบคดีซึ่งเป็นระบบข้อมูลกลางของสำนักงานอัยการสูงสุดที่พัฒนาขึ้นในภายหลัง

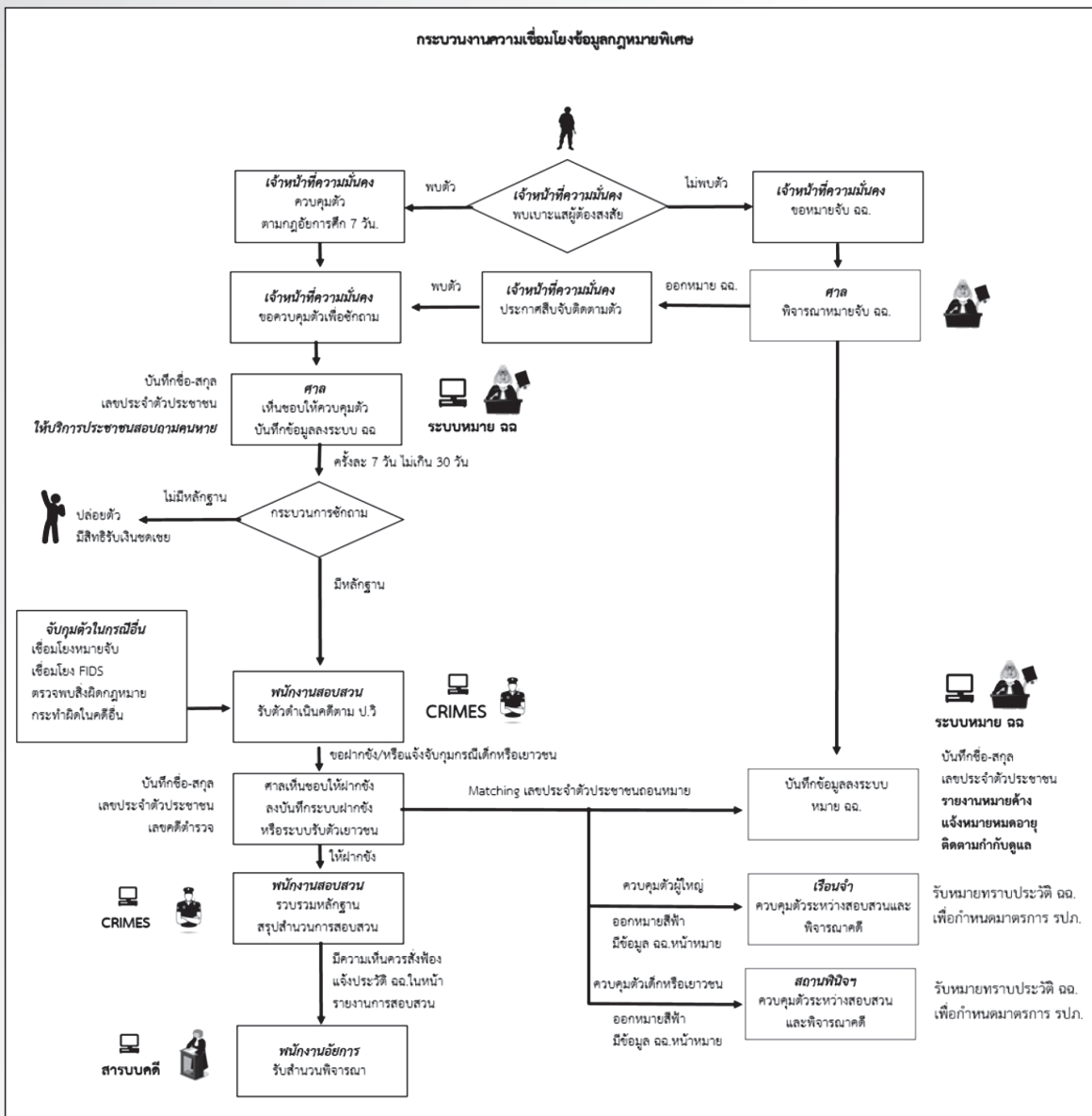
- ขาดการส่งต่อและเชื่อมโยงข้อมูลในฐานข้อมูลซึ่งต้องใช้งานร่วมกันและใช้ข้อมูลเดียวกัน เช่น ข้อมูลคดี ข้อมูลหมายจับ ข้อมูลการควบคุมบุคคล และที่สำคัญคือข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด

2) จัดทำระบบทดลองต้นแบบเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์

ในการจัดทำระบบทดลองต้นแบบได้มีการพัฒนาระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็น 5 ระบบหลัก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แก่

ระบบข้อมูลหมายจับและคำร้องขอควบคุมตัวเพื่อซักถามตามกฎหมายพิเศษ

พัฒนาต้นแบบระบบการยื่นขอคำร้องหมายจับและคำร้องขอควบคุมตัวเพื่อซักถามตามกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยออกแบบให้สามารถดำเนินการยื่นคำร้องแบบอิเล็กทรอนิกส์จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงซึ่งเป็นผู้ขอผ่านระบบและสามารถส่งต่อข้อมูลไปยังศาลได้โดยอัตโนมัติพร้อมสามารถพิมพ์เอกสารแบบฟอร์มตัวจริง (Hard Copy) เพื่อนำเสนอศาลได้โดยไม่ต้องทำงานซ้ำซ้อนอีก เพื่อเป็นต้นแบบในการแก้ปัญหากรณีไม่มีระบบฐานข้อมูลในการรวบรวมข้อมูลหมายจับต้องสงสัยหรือการควบคุมตัวเพื่อซักถามตามกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้และประโยชน์ของระบบฐานข้อมูลที่สามารถออกแบบให้ช่วยเหลือลดภาระงานเอกสารได้โดยให้กระบวนการบันทึกข้อมูลกับการจัดทำเอกสารเป็นกระบวนการเดียวกัน สามารถส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงานความมั่นคงไปยังศาลให้ใช้ประโยชน์ร่วมได้โดยอัตโนมัติ รวมถึงสามารถช่วยในการบริหารจัดการข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมักจะถูกร้องเรียนอยู่เสมอจากที่ไม่สามารถตรวจสอบสถานะของหมายหรือบุคคลได้เนื่องจากการประสานงานผ่านระบบเอกสาร



แผนภาพที่ 1 : กระบวนการรับส่งข้อมูล (Data Workflow Diagram)

ระบบข้อมูลหมายจับและคำร้องขอ

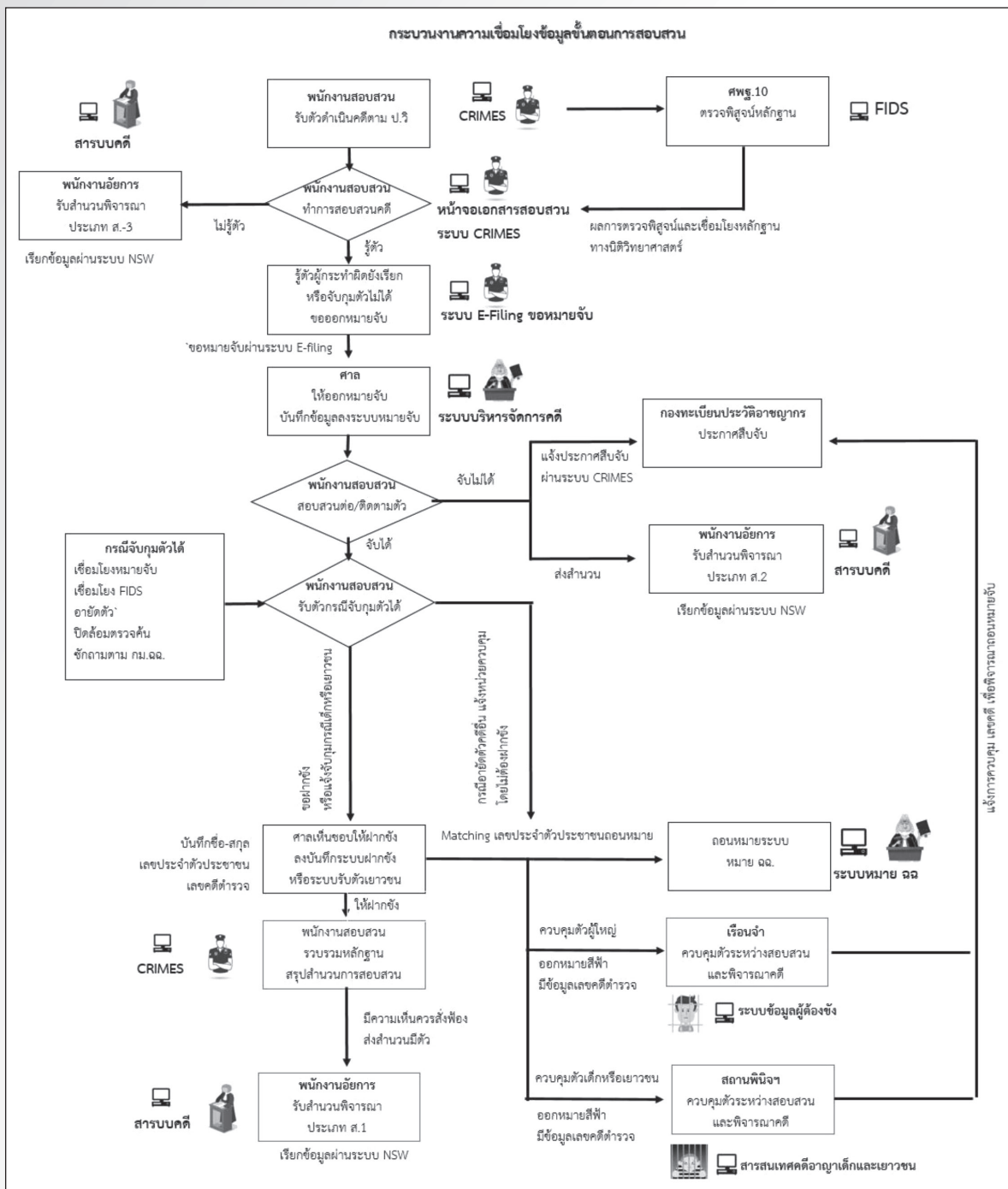
ระบบสำนวนคดีพนักงานสอบสวน

พัฒนาต้นแบบระบบช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการทำเอกสารสำนวนคดีการสอบสวนที่สามารถแยกติดตั้งอยู่กับเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนตัวของพนักงานสอบสวน ซึ่งจะช่วยลดความหนาแน่นในการเข้าใช้เครือข่ายข้อมูลพร้อมกันได้โดยระบบได้ทดลองการรวมงานที่เกี่ยวข้องกัน (เช่น การจัดการข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน การจัดการข้อมูลเกี่ยวกับผู้ต้องหา) ไว้ด้วยกันเพื่อให้การบริหารจัดการคดีรวดเร็วขึ้น และออกแบบให้ระบบสามารถพิมพ์แบบฟอร์มต่าง ๆ เพื่อใช้ในสำนวนการสอบสวนได้โดยอัตโนมัติเพื่อเป็นต้นแบบการลดภาระงานให้งานบันทึกข้อมูลและการจัดทำเอกสารถูกรวมอยู่ในขั้นตอนเดียวกันเพื่อลดความซ้ำซ้อน ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบช่วยทำสำนวนการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนสามารถทำสำนวนการสอบสวนได้รวดเร็วขึ้น สามารถลดเอกสารประกอบสำนวนการสอบสวนบางอย่างที่ไม่จำเป็นหากเป็นการทำงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ แสดงให้เห็นถึงวิธีการกำหนดมาตรฐานการเทียบข้อหาสำหรับเป็นมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหลายฐานข้อมูลที่มีมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันได้

และความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลในลักษณะแยกใช้ในเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนตัว เพื่อลดความหนาแน่นในการเข้าเครือข่าย โดยสามารถส่งต่อข้อมูลที่จำเป็นให้กับระบบข้อมูลกลางของหน่วยงานได้เมื่อเข้าเชื่อมต่อกับเครือข่าย

ระบบการยื่นคำร้องหมายจับและฝากขังทางอิเล็กทรอนิกส์

พัฒนาต้นแบบระบบยื่นคำร้องขอหมายจับและยื่นฝากขังให้กับศาลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตั้งแต่ขั้นตอนการทำสำนวนการสอบสวนในระบบสำนวนการสอบสวนคดีของตำรวจ ซึ่งจะช่วยลดภาระการจัดพิมพ์เอกสารแบบฟอร์มที่ต้องเสนอศาลโดยสามารถจัดพิมพ์จากระบบได้เลย และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลแจ้งเตือนพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการยื่นขอฝากขังบุคคลซึ่งถูกหมายจับในคดีอื่น ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการยื่นคำร้องให้กับศาลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลดภาระการจัดพิมพ์คำร้องในรูปแบบเอกสาร และช่วยในการเชื่อมโยงข้อมูลหมายจับกับผู้ถูกควบคุมตัวเพื่อแจ้งเตือนไม่ให้มีหมายจับค้างและมีการอายัดตัวไปดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว



แผนภาพที่ 2: กระบวนการรับส่งข้อมูล (Data Workflow Diagram) ในระบบหน้าจอจัดทำสำนวนคดีพนักงานสอบสวน ระบบ E-Filing ในชั้นสอบสวน และกระบวนการงานอื่นที่เกี่ยวข้องในชั้นสอบสวน

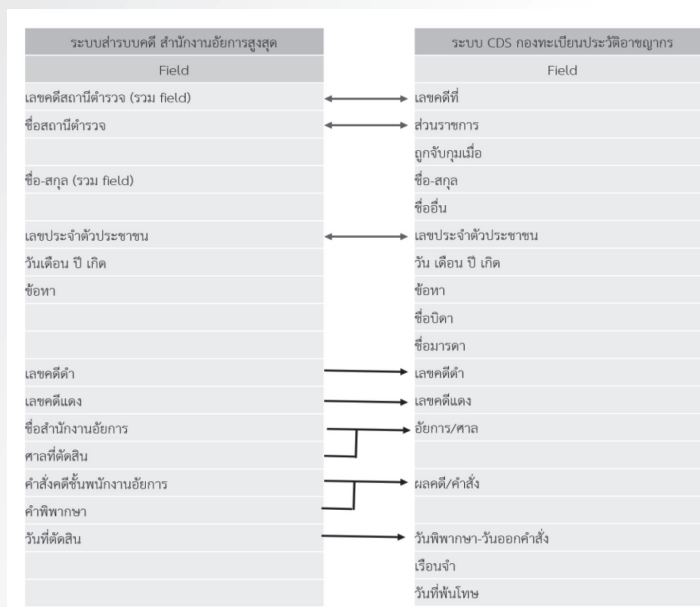
ระบบความมั่นคงอัยการ

ทำการวิเคราะห์ข้อมูลในระบบ AGO Case ซึ่งเป็นระบบที่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ที่รับผิดชอบงานคดีจังหวัดชายแดนภาคใต้พัฒนาให้อยู่เดิมให้สามารถถ่ายโอนข้อมูลไปใช้ต่อในระบบสารบบคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นระบบกลางที่พัฒนาขึ้นภายหลังเป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของการทำงานระบบฐานข้อมูลคดีที่ซ้ำซ้อนกันสองระบบให้เหลือเพียงระบบเดียว ผลการดำเนินการในส่วนนี้ได้ช่วยให้สำนักงานอัยการสูงสุดสามารถลดความซ้ำซ้อนของระบบงานจากการทำงานสองฐานข้อมูลในเรื่องเดียวกันให้เหลือการใช้งานระบบฐานข้อมูลกลางระบบเดียวจนประสบผลสำเร็จได้จริง

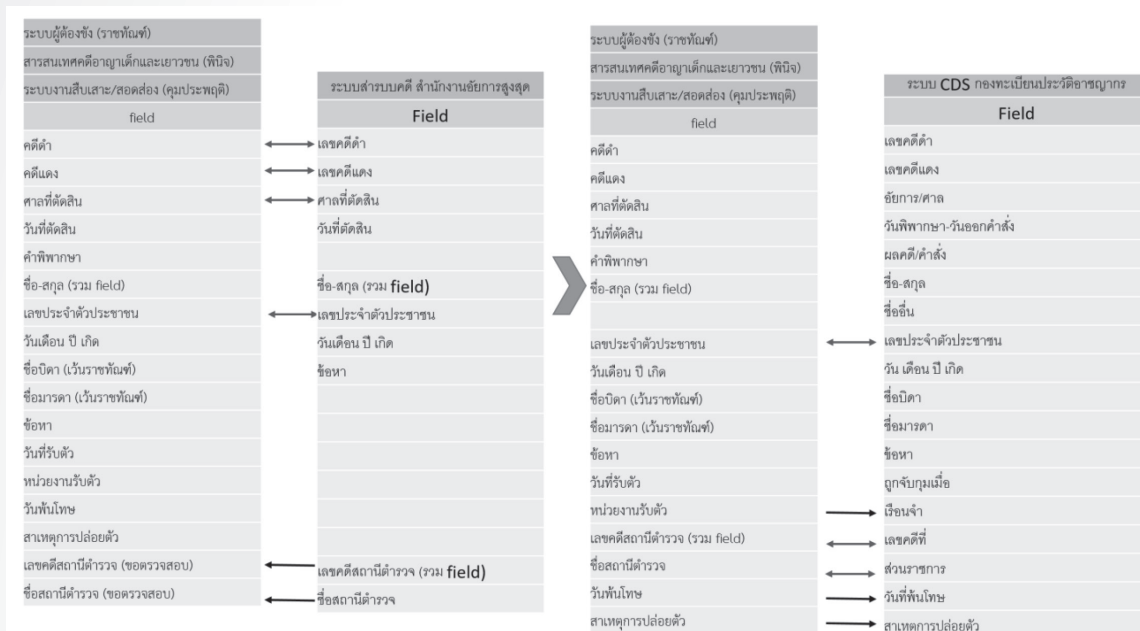
ระบบการแลกเปลี่ยนประวัติการกระทำผิดกับผลคดี

พัฒนาระบบต้นแบบในการแลกเปลี่ยนผลคดีและวันพ้นโทษระหว่างฐานข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงข้อมูลผู้กระทำผิดอันได้แก่ ระบบฐานข้อมูลอาชญากร (Criminal Database System: CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร ระบบฐานข้อมูลสารบบคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด และระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัยในสังกัดกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ) บนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยบริการทางเว็บ (Web Service) ผลการศึกษาในส่วนนี้แสดงให้เห็นความเป็นไปได้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้กระทำผิดในประเด็นข้อมูลสำคัญซึ่งจะทำให้แต่ละหน่วยได้ข้อมูลการจับกุม การฟ้องคดี ผลคำพิพากษา และวันพ้นโทษของผู้กระทำผิด และสามารถนำไปจัดทำรายงานสถิติได้อย่างครบถ้วน

การเชื่อมโยงข้อมูลผลคำพิพากษา/คำสั่งฟ้องคดีอัยการกับกองทะเบียนประวัติอาชญากร



การเชื่อมโยงข้อมูลการกระทำผิดซ้ำระหว่างฐานข้อมูลของหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัย อัยการ กับกองทะเบียนประวัติอาชญากรรม



โดยระบบข้อมูลหมายจับและคำร้องขอควบคุมตัวเพื่อซักถามตามกฎหมายพิเศษนั้น เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ซึ่งไม่เคยมีอยู่ในระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเนื่องจากกระบวนการขอหมายจับและการควบคุมตามกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินส่วนใหญ่แล้วจะมีอยู่แต่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งหน่วยงานเทคโนโลยีสารสนเทศของกระบวนการยุติธรรมและศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) ยังไม่ได้พัฒนาระบบข้อมูลรองรับงานในส่วนนี้ไว้ อีกทั้งระบบงานจะต้องสร้างความเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานทหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

ระบบสำนวนคดีพนักงานสอบสวนและระบบการยื่นคำร้องหมายจับและฝากขังทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นเพื่อเสริมการทำงานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสถานีตำรวจ (CRIMES: Criminal Record Information and Management Enterprise System) ซึ่งเป็นระบบที่แสดงให้เห็นว่าระบบสารสนเทศสามารถช่วยเหลืออำนวยความสะดวกงานเอกสารในการทำสำนวนคดีได้ แต่ควรเป็นระบบที่แยกต่างหากจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกลางเพื่อไม่ให้เกิดความหนาแน่นของเครือข่ายในการปฏิบัติงานโดยออกแบบให้สามารถส่งข้อมูลเข้าระบบ CRIMES ได้ โดยไม่ต้องบันทึกข้อมูลซ้ำอีก

ระบบคดีความมั่นคงอัยการ เป็นการลงใบแก้ปัญหาคความซ้ำซ้อนฐานข้อมูลของอัยการให้สำนักงานอัยการสูงสุด

ระบบการแลกเปลี่ยนประวัติการกระทำผิดกับผลคดี เป็นการทดลองแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นการจำลองการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้ต้องหาและผลคดี

จากฐานข้อมูลหน่วยงานเทคโนโลยีสารสนเทศของกระบวนการยุติธรรมจากข้อมูลและระบบฐานข้อมูลที่ใช้อยู่จริง ซึ่งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดให้สามารถนำมาสู่การแลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบได้

3) ศึกษากระบวนการและกระบวนการงานเพื่อวางระบบงานที่ทันสมัยภายใต้ระบบงานกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์

หลังจากที่ได้มีการทดลองระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นที่เรียบร้อยแล้วได้ทำการประชุมกลุ่มย่อยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและออกแบบกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานบนพื้นฐานของกระบวนการอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้ออกแบบขึ้นตั้งแต่การขอหมายจับและขอควบคุมตัวเพื่อซักถามตามกฎหมายพิเศษ การสอบสวนและการฟ้องคดีการยื่นขอหมายจับ การควบคุมตัวระหว่างการดำเนินคดีและการขอฝากขัง การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และการแลกเปลี่ยนข้อมูลประวัติการกระทำผิดและวันพ้นโทษระหว่างหน่วยงานโดยมีการจัดทำร่างกรอบแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Code of Conduct) สำหรับการทำงานร่วมกันภายใต้ระบบงานที่พัฒนาขึ้นใหม่ไว้เรียบร้อยแล้ว ซึ่งหากมีการนำต้นแบบระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้ออกแบบไว้ไปใช้อย่างเป็นทางการในอนาคตก็สามารถนำกรอบแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Code of Conduct) ที่ได้ร่างไว้ไปประยุกต์ใช้งานต่อได้ทันที

4) การวิเคราะห์มาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการป้องกันการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ

ในการวิเคราะห์ระบบทดลองการเชื่อมโยงข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ในคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังได้ทำการวิเคราะห์นโยบายและการดำเนินการในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและป้องกันการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบของแต่ละหน่วยงาน โดยทั่วไปการใช้งานฐานข้อมูลในระบบกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นการใช้ประโยชน์ภายในหน่วยงาน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายเฉพาะโดยจะมีการกำหนดชื่อผู้ใช้ (User Name) และรหัสผ่าน (Password) เป็นรายบุคคล และจะมีการเก็บประวัติการใช้งาน (Log in) ไว้ทุกครั้ง ในส่วนของการแลกเปลี่ยนข้อมูลมีบางหน่วยงานเปิดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านบริการทางเว็บ (Web Service) หรือการรับส่งไฟล์ผ่านเครือข่ายช่องทางพิเศษซึ่งจะมีมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเงื่อนไขที่ได้ทำความตกลงกันเป็นการเฉพาะ การพัฒนาระบบทดลองต้นแบบในครั้งนี้โดยทั่วไปจะกำหนดมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลให้มีการกำหนดตัวผู้ใช้และการจัดเก็บประวัติการใช้งานไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรฐานในการใช้งานระบบฐานข้อมูลตามปกติ แต่อาจมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษตามที่แต่ละหน่วยงานได้นำเสนอไว้ เช่น ในระบบการขอหมายจับ จะเป็นการส่งข้อมูลผ่านภายในระบบและไม่เปิดให้เจ้าหน้าที่ทางธุรการรับทราบข้อมูลบุคคลผู้ถูกออกหมายจับเพื่อป้องกันความลับแพร่พราย บริการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้กระทำผิดให้กระทำผ่านระบบบริการทางเว็บ (Web Service) ซึ่งเป็นระบบภายใน

โดยไม่เปิดให้บริการแก่เจ้าหน้าที่ทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง การแลกเปลี่ยนข้อมูลกำหนดให้ใช้เฉพาะประเด็นข้อมูลสำคัญที่ได้มีการตกลงกันไว้เท่านั้นและจะต้องกำหนดเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ให้ชัดเจนซึ่งต้องมีการระบุไว้ในกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน (Code of Conduct)

■ สรุปและอภิปรายผล/ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาระบบทดลองต้นแบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการใช้งานฐานข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้และวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ให้ได้ผลสูงสุดและสามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นยังได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในภาพรวมด้วยจากการศึกษาในครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) ในการนำข้อมูลที่มีอยู่แล้วในแต่ละหน่วยมาเชื่อมโยงให้เกิดผลต่อระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมได้อีกด้วย ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จึงมีความน่าสนใจที่สามารถนำมาช่วยในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม

ของประเทศในภาพรวมได้อีกด้วย จากการทดสอบระบบต้นแบบได้พบข้อค้นพบสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการพัฒนาปรับปรุงระบบการทำงานและฐานข้อมูลคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะต่อไป ดังนี้

1) ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างงานเอกสารและการบันทึกข้อมูลลงฐานข้อมูลนั้นถือเป็นปัญหาสำคัญในการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย โดยผู้ใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงานตำรวจ กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเดียวกันว่าการมีระบบฐานข้อมูลกลับทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานเพิ่มขึ้นเพราะยังมีการต้องจัดทำเอกสารต่าง ๆ อยู่และต้องมาบันทึกข้อมูลลงฐานข้อมูลอีก ยกเว้นในหน่วยงานสำนักงานอัยการสูงสุดและศาลยุติธรรมที่สามารถจัดพิมพ์เอกสารต่าง ๆ ในทางคดีออกจากระบบฐานข้อมูลที่ใช้งานอยู่ได้เลย ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากแต่ละหน่วยงานยังยึดติดรูปแบบเอกสารแบบดั้งเดิมที่กำหนดไว้ในระเบียบ แม้ว่าการพัฒนาระบบทดลองต้นแบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำเอกสารผ่านระบบฐานข้อมูลในรูปแบบของไฟล์เอกสาร MS Word และเปิดช่องให้เอกสารสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตามเอกสารที่ผลิตออกมาจากระบบก็ไม่สามารถสร้างเอกสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ตามระเบียบงานสารบัญของแต่ละหน่วยงานจากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานที่มีปัญหาส่วนใหญ่เคยมีความพยายามในการพัฒนาแบบฟอร์ม

เอกสารที่สามารถผลิตออกมาจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กันอยู่ก่อนแล้วทั้งสิ้น แต่เนื่องจากระบบงานเอกสารที่มีอยู่มีความซับซ้อนจากระบวนการกรอกข้อมูลก่อนหลังหรือระบบงานเอกสารที่เน้นการบรรยายเนื้อหามากกว่าการแสดงข้อมูลในลักษณะช่องข้อมูลในรูปแบบฟอร์ม และผู้ใช้งานในหน่วยงานยังยึดติดรูปแบบเอกสารดั้งเดิมของหน่วยงานที่ไม่สามารถออกแบบให้สร้างออกมาจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ ซึ่งแม้แต่การศึกษาในครั้งนี้ก็ไม่สามารถที่จะออกแบบระบบการผลิตเอกสารจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้กับทุกหน่วยงานได้หมด ในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในระยะต่อไปควรที่หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมาทบทวนระบบงานเอกสารของหน่วยงานก่อนโดยพัฒนาแบบฟอร์มเอกสารที่ง่ายต่อการทำงานในระบบอิเล็กทรอนิกส์ มีการแก้ไขระเบียบงานสารบรรณที่เป็นอุปสรรค ในกระบวนการหลายอย่างเมื่อมีการเชื่อมโยงส่งต่อข้อมูลผ่านระบบฐานข้อมูลแล้วก็สามารถยุบเลิกงานเอกสารที่ไม่จำเป็นได้ และพัฒนาระบบงานให้สอดคล้องกับการใช้งานสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพต่อไป

2) โดยหลักทั่วไปข้อมูลทางคดีและข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดที่บันทึกในระบบฐานข้อมูลกระบวนการยุติธรรมนั้นถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการซึ่งห้ามไม่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลไปให้กับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนคดีเด็กและเยาวชนซึ่งห้ามเปิดเผยหรือนำประวัติการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนไปพิจารณาให้เป็นผลร้าย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมแก่เด็กและเยาวชนนั้น

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย จะถือเป็นหลักปฏิบัติค่อนข้างเคร่งครัดที่จะเปิดให้เข้าถึงข้อมูลได้เป็นการภายในหน่วยงาน เท่านั้นจึงเป็นอุปสรรคต่อการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยง ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน แม้จะมีการกำหนด ข้อยกเว้นไว้ว่าหากเป็นการเปิดเผยเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน การฟ้องคดี นั้นสามารถกระทำได้แต่ก็ยังมีความ ปัญหาในการตีความกฎหมาย เช่น หากเป็นการเปิดเผย ข้อมูลประวัติผู้กระทำผิดของตำรวจให้กับ หน่วยงานพัฒนาพยานนิสัยเพื่อการวางแผน บำบัดฟื้นฟูและปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดนั้นอาจจะ ไม่เข้าข้อยกเว้นให้เปิดเผยข้อมูลแก่หน่วยงานอื่นได้ ดังกล่าว หากพิจารณาจากหน่วยงานที่มีการ อนุญาตให้แลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้อย่างเช่น ตำรวจกับอัยการ หรือในส่วนของกองทะเบียน ประวัติอาชญากรกับกรมคุมประพฤติก็ถือว่าเป็น การให้ข้อมูลเพื่อประกอบการฟ้องคดี แต่ในกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลประวัติ การกระทำผิดกับผลคดีที่ได้ออกแบบระบบ ทดสอบไว้นั้นก็ยังมีปัญหาการตีความว่า การส่งข้อมูลประวัติการกระทำผิดให้หน่วยงาน พัฒนาพยานนิสัยนำมาใช้วางแผนบำบัดฟื้นฟู จะสามารถทำได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ ในการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูล กระบวนการยุติธรรมทั้งในระบบทดลองต้นแบบ หรือในอนาคตในประเด็นอื่นก็ตาม หากมีปัญหา การตีความกฎหมายข้อมูลข่าวสารก็ควรมีการ นำเสนอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทาง ราชการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตีความตามกฎหมาย พิจารณาตัดสินชี้ขาด ซึ่งหากเป็นประเด็นการ ใช้ข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้แต่ติดขัดข้อกฎหมาย ก็ควรนำเข้าสู่การพิจารณาปรับแก้ไขกฎหมาย

ต่อไปไม่ควรทิ้งให้ประเด็นปัญหาข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการมาเป็นอุปสรรคในการ แลกเปลี่ยนข้อมูล

3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลในระบบ กระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์นั้นหาก มีการดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต ย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่อาจเกิดปัญหาการ ปฏิบัติในอนาคต เช่น ความน่าเชื่อถือและ คุณภาพของข้อมูลของแต่ละหน่วยงานส่งมาให้ ทำการแลกเปลี่ยน ความครบถ้วนของข้อมูลที่ นำเข้าระบบ กรณีเกิดเหตุการณ์รั่วไหลของข้อมูล หรือการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้อมูลมีการรั่วไหล ก็อาจเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานผู้มี หน้าที่ในการดูแลรักษาข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้ แม้จะได้ทำการวางกรอบแนวทางปฏิบัติ และมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลไว้แล้ว แต่ก็ ไม่สามารถเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างสมบูรณ์ ว่าจะไม่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ในการพัฒนา ระบบการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูล ในอนาคตควรจะมีการตั้งคณะกรรมการบริหาร จัดการข้อมูลกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีผู้แทน ทั้งฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและตัวผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผู้ใช้ข้อมูลจริงนำปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น ดังกล่าวมาพิจารณาวางแผนแนวทางป้องกันและ แก้ไขปัญหาแนวทางการชดเชยเยียวยา และ พัฒนางระบบงานใหม่ในอนาคต เพื่อป้องกัน ไม่ให้มีการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ ในทำนองเดียวกันอีก ปัจจุบันแม้ จะมี คณะอนุกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการยุติธรรมอยู่แต่ก็ทำหน้าที่ในการ ประสานงานเท่านั้นยังไม่ได้มีบทบาทหน้าที่ ในการบริหารจัดการข้อมูลในเชิงปฏิบัติ ซึ่งต่อไป

ในอนาคตหากมีแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลกัน คณะกรรมการบริหารจัดการข้อมูลในลักษณะดังกล่าว จะมีความสำคัญอย่างมากต่อการทำงานร่วมกันในการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูล

4) การดำเนินโครงการทดลองต้นแบบ ในครั้งนี้เป็นเพียงการออกแบบระบบทดลองต้นแบบในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งควรนำเข้าสู่การพิจารณาของผู้บริหารหน่วยงานในการพัฒนาให้ใช้งานได้จริงต่อไป การทดลองระบบต้นแบบฐานข้อมูลคดีความมั่นคงในบางส่วนโดยเฉพาะในส่วนของการเชื่อมโยงข้อมูลผู้กระทำผิดระหว่างตำรวจ อัยการ และหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัยเป็นการออกแบบบนพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้อยู่จริงในปัจจุบันของแต่ละหน่วยงานจึงสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งระบบได้ไม่จำกัดเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น ควรมีการพิจารณาระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงข้อมูลโดยเฉพาะในส่วนของผู้กระทำผิดตามที่ได้ออกแบบไว้ ซึ่งจะสามารถลดภาระงานของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม และทำให้การทำงานของระบบกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5) การดำเนินโครงการพัฒนาระบบทดลองต้นแบบในครั้งนี้เป็นลักษณะการทำงานของ การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) ซึ่งหากพิจารณาจากงานการใช้ฐานข้อมูลในหน่วยงานที่มีปัญหานั้นมักจะเกิดขึ้นจากการกำหนดให้ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศต้องทำงานและพัฒนาระบบข้อมูลโดยอ้างอิงระบบงานเอกสาร

เดิมตามระเบียบแนวทางการปฏิบัติงานดั้งเดิมทั้งหมด โดยขาดการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมว่าเอกสารใดสามารถผลิตจากระบบสารสนเทศได้ เอกสารใดไม่สามารถทำได้หรือหากทำได้ก็จะเป็นการสร้างภาระงานที่มากกว่างานที่ปฏิบัติอยู่เดิม หรือเป็นงานที่อ้างอิงกระบวนการแบบดั้งเดิมตามระเบียบหรือกฎหมายทั้งที่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถช่วยลดขั้นตอนและทำงานได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ไม่สามารถนำรูปแบบงานทันสมัยมาใช้ได้ เนื่องจากขัดระเบียบ ปัญหาดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างงานเอกสารและระบบฐานข้อมูล ในการบริหารงานเทคโนโลยีสารสนเทศของทุกหน่วยงานควรมีหน่วยงานหรือบุคคลที่มีอำนาจในการพิจารณาวางระบบงานตั้งแต่ต้น (System Analyst) เพื่อพิจารณาวางระบบการทำงานและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สอดคล้องกันตั้งแต่ต้นเพื่อนำเสนอผู้บริหารหน่วยงานในการพัฒนาปรับปรุงระเบียบการปฏิบัติหรือยุบเลิกปรับปรุงแบบฟอร์มเอกสารต่างๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มศักยภาพ

■ บรรณานุกรม

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์. (2554). *โครงการศึกษาแนวทางการบูรณาการข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ปริศนา มัชฌิมา. (2556). *การจัดการฐานข้อมูล*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- พงศ์กุลธร โรจน์วิรุฬห์ และคณะ. (2556). *โครงการสำรวจข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของผู้ที่เคยตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- พงศ์กุลธร โรจน์วิรุฬห์ และคณะ. (2558). *การสำรวจข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของผู้ที่เคยตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา*. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 8(1), 1-11.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2552). *การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มุขัมหมัดรอฟอี๋ มุซอ และ วรพจน์ ปานรอด. (2560). *การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- วรบุญพันธ์. (2560). *ปัจจัยที่มีผลต่อคำพิพากษายกฟ้องในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคง ศักยภาพพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้*. การประชุมหาดีใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ. สงขลา.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2552). *แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2559). *แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 2*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2559). *รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบสถิติผู้กระทำความผิดของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2561). *เอกสารบรรยายสรุปศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม : Data Exchange Centre*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- สุดสงวน สุธีสร และคณะ. (2547). *โครงการศึกษาระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- อัคราพรรณ จรัสวัฒน์ และคณะ. (2551). *แผนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

ภาษาต่างประเทศ

- Arenas, M., Barceló, P., Libkin, L., & Murlak, F. (2014). *Foundations of Data Exchange*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Borle, K., Bendarkar, A., Bhirud, R., Bambole, A., & Somkunwar, R. (2017). A Survey on Heterogeneous Data Exchange Using XML. *International Research Journal of Engineering and Technology (IRJET)*, 4(3), 2562-2565.

- Fagin, R., Haas, L. M., Hernández, M., Miller, R. J., Popa, L., & Velegrakis, Y. (2009). Clio: Schema mapping creation and data exchange. In Alexander T. BorgidaVinay K. ChaudhriPaolo GiorginiEric S. Yu (Eds), *Conceptual Modeling: Foundations and Applications* (pp. 198-236). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Housel, B., Taylor, R., Ghosh, S., & Lum, V. Y. (1977). EXPRESS : A data extraction, processing, and restructuring system. *ACM Transactions on Database Systems*, 2(2), 134–174.
- Li, X., & Zhang, Y. (2003). Bioinformatics data distribution and integration via Web Services and XML. *Genomics, proteomics & bioinformatics*, 1(4), 299-303.
- Miller, R. J., Hernández, M. A., Haas, L. M., Yan, L.-L., Ho, C. T. H., Fagin, R., and Popa, L. (2001). The Clio project : Managing heterogeneity. *SIGMOD Record*, 30(1), 78–83.
- Muzakir, A. & Ependi, U. (2013). THE SECURITY MODEL FOR DATA EXCHANGE USING XML ENCRYPTION AND SECURITY TOKEN IN WEB SERVICE. *In the Second International Conference on Information Technology and Business Application*. (pp. 108-115). PPP-UBD Press.
- Peng, D., Cao, L., & Xu, W. (2011). Using JSON for data exchanging in web service applications. *Journal of Computational Information Systems*, 7(16), 5883-5890.
- Sugawara, H., & Miyazaki, S. (2003). Biological SOAP servers and web services provided by the public sequence data bank. *Nucleic acids research*, 31(13), 3836-3839.







ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน ของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ศึกษากรณีศูนย์ยุติธรรม ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น Factors Affecting the Success of Operation of Community Justice A Case Study of Nong-Go District, Khon Kaen Province

อาภากร ชุ่มสาย*

Apakorn xumsai

อรนันท์ กลันทปุระ**

Oranun Gluntapura

■ บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน : ศึกษากรณีศูนย์ยุติธรรมตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น และศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคของการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น กลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยประกอบด้วยกลุ่มผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเครือข่ายยุติธรรมชุมชน กลุ่มเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ประชาชนทั่วไปในตำบลหนองโก จำนวน 24 คน ผลการวิจัยพบว่า ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน สมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน คนในชุมชน การใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

* นิสิตปริญญาโท สาขาการจัดการความขัดแย้ง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
Graduate student of Conflict Management Faculty of Social Sciences Kasetsart University

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อาจารย์
ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระหลัก

Assistant professor Department of Political Science and Public Administration Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Independent Study Advisor

Received: May 21, 2019 Revised: July 15, 2019 Accepted: July 18, 2019

เข้ามาทำงานร่วมกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จและด้านความรู้ทางกฎหมายของผู้ดำเนินงาน และการมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน การมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าตอบแทนล่วงเวลา ค่าน้ำมัน ประกาศนียบัตร นอกจากนี้ ความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ก็เป็นสิ่งที่ส่งผลให้การดำเนินงานของบุคลากรมีประสิทธิภาพนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น ส่วนด้านปัญหาหรืออุปสรรคของการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น จากการสัมภาษณ์พบประเด็นดังนี้ การขาดแคลนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ งบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน การประสานงานและความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เป็นไปในประเด็นเรื่องการจัดสรรหรือมีองค์ความรู้อยู่ในศูนย์ยุติธรรมชุมชนอยู่แล้ว หากแต่เพียงไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน หรือไม่ได้นำเอาองค์ความรู้มาปฏิบัติใช้ให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร

คำสำคัญ : ยุติธรรมชุมชน, ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบล, ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

■ Abstract

The study on “Factors Affecting the Success of Operation of Community Justice: A Case Study of Nong-Go District, Khon Kaen Province” is qualitative research. This research

aims to analyze the factors that affect the success of operation of Nong-Go Community Justice and to study problems or obstacles of operations of Nong-Go Community Justice. The sample consisted of 24 members and classified into 3 groups as state officers, members of Community Justice Center and people in the area of Nong-Go. Research findings revealed that the key factors that affecting the success of operation of Nong-Go Community Justice were the collaboration from all sectors, government, private sector, members of community justice, and public sector in the community. Moreover, the judgement by using both litigation and alternative dispute resolution including the knowledge of members of community justice, supportive laws, motivation such as overtime compensation, oil fee and certificate, and confidence on the members also affecting the performance efficiency led to the success of operation of Nong-Go Community Justice. The problems and obstacles of operation of Nong-Go Community Justice were inadequate officers, officers’ knowledge, the lack of budget, the coordination and cooperation with external agencies and the inefficient of using the knowledge to achieve the most effective goal.

Keywords : Community justice, Community Justice Center, Success factors

■ บทนำ

ปัจจุบันได้มีการให้ความสำคัญในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีกระบวนการยุติธรรมแนวใหม่เกิดขึ้นหรือที่เรียกว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือก เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่ใช้กันมาเป็นเวลานานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มมีการนำแนวคิดศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก มาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 โดยการผลักดันของ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมคุมประพฤติ ภายใต้โครงการพลังงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นโครงการระยะสามปีเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2546 จนถึงวันที่ 3 มีนาคม 2549 โดยการสร้างรูปแบบศูนย์การเรียนรู้โดยสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดเลย ซึ่งลักษณะโครงการมีการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การพัฒนาและส่งเสริมยุติธรรมชุมชน ทั้งในแง่การส่งเสริมให้ความรู้เรื่องกฎหมายและความยุติธรรมแก่ชุมชน การจัดตั้งศูนย์และการพัฒนาเครือข่าย จนนำมาสู่แนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนในพื้นที่นาร่อง ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ขอนแก่น สกลนคร สุรินทร์ ลพบุรี อ่างทอง ฉะเชิงเทรา ตรัง ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส และมีกรมคุมครองสิทธิและเสรีภาพเข้าไปเป็นผู้สนับสนุนเรื่องเครื่องมือ ค่าปรึกษาและทุนในการดำเนินการ ซึ่งแนวคิดยุติธรรมชุมชนเป็นการใช้ชุมชน เป็นฐานในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทของประชาชน

เพื่อประโยชน์ต่อผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้งเฝ้าระวังและป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การเยียวยาเหยื่อและผู้เสียหายจากการกระทำผิดและการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำผิด ทั้งในระหว่างที่ถูกกักขังหรือจำคุก และเมื่อพ้นโทษกลับสู่ชุมชน โดยมุ่งหวังเพื่อลดจำนวนการเป็นคดีความระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย และลดการพึ่งพาองค์กรกระบวนการยุติธรรมภาครัฐมาให้ความช่วยเหลือชุมชนสร้างมาตรการควบคุมสมาชิกของชุมชนด้วยชุมชนเอง โดยมีแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2548 - 2551 จนถึงแผนยุทธศาสตร์ปัจจุบันได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพการบริการประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้รับผิดชอบดำเนินการตามแนวทาง “ระบบยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม”

ในงานวิจัยครั้งนี้ได้เลือกศึกษาศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากศูนย์ยุติธรรมชุมชนจังหวัดขอนแก่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นโครงการนำร่องและเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน โดยมีศักยภาพและผลการดำเนินงานที่แสดงให้เห็นว่ามีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการและมีการทำงานแบบร่วมมือกันในลักษณะหุ้นส่วนหรือภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง โดยมีรางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประจำปี พ.ศ. 2559 ประเภทรางวัลพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังนั้นกระบวนการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น จึงเหมาะสมที่จะนำมาเป็นตัวอย่างเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ

ในการดำเนินงานและสามารถนำไปต่อยอดในการพัฒนากระบวนการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนในท้องถิ่นอื่น ๆ ให้ประสบความสำเร็จและดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น
3. เพื่อศึกษาประโยชน์ที่ได้รับจากผลของการดำเนินงานตามปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น

■ แนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดยุติธรรมชุมชนในไทย

จุฬารัตน์ และคณะ (2551) ได้กล่าวถึงแนวคิดยุติธรรมชุมชนในประเทศไทยไว้ว่า แนวคิดเรื่องยุติธรรมชุมชน หรือ Community Justice มีไปประเด็นใหม่ใหม่ในสังคมไทย หากแต่มีกฎหมายรองรับเป็นหลักฐานชัดเจนในเรื่องของยุติธรรมชุมชน โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง เรียกว่า โจรห้าเส้น ซึ่งเป็นเรื่องของการออกกฎหมายเกณฑ์ราษฎรให้ช่วยกันระงับการปล้นสะดม แต่ด้วยในยุคที่ประเทศต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของโลกตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4

และรัชกาลที่ 5 ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องพัฒนาประเทศให้ทันสมัยตามอย่างตะวันตก ซึ่งส่งผลถึงกระบวนการยุติธรรมในประเทศทำให้มีความจำเป็นต้องรับระบบกฎหมายของตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย และยกเลิกการใช้ยุติธรรมชุมชน เนื่องจากมองว่าเป็นเรื่องที่ล้าสมัย ถึงแม้ว่ายุติธรรมชุมชนจะมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต ความคิด และความเชื่อของสังคมไทย แนวคิดเรื่องยุติธรรมชุมชนจึงถูกเข้าใจว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทย เนื่องจาก การดำเนินงานด้านกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยอาศัยกระบวนการยุติธรรมโดยรัฐเป็นหลัก นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายจากระบบกฎหมายพระธรรมนูญในสมัยอยุธยา แต่ถึงอย่างนั้นระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่รับจากตะวันตกไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และไม่สามารถเข้าถึงระดับชุมชนของสังคมไทยได้ จึงทำให้ในปัจจุบันสังคมไทยได้กลับมาคิดทบทวนสิ่งที่มีอยู่เดิม เพื่อฟื้นฟูและพัฒนา นำมาสู่การนำมาปฏิบัติใช้ให้เกิดผลสำเร็จในทุกภาคส่วน

ภารกิจและเป้าหมายยุติธรรมชุมชน

ภารกิจหลักที่ชุมชนสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่กันได้ ประกอบด้วย 4 ประการ คือ

1. การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด (crime control and crime prevention) คือ การกระทำเชิงรุกใด ๆ อันเป็นการยับยั้งหรือชะลอเวลาหรือสถานการณ์ไม่ให้ไปสู่การเกิดอาชญากรรม โดยทำการป้องกันก่อนเกิดปัญหขึ้นกับบุคคล เวลา และสถานที่ ทั้งที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในการกระทำผิดและกลุ่มเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เช่น บุคคล เวลา

สถานที่ ซึ่งกิจกรรมการป้องกันควบคุม อาชญากรรมและการกระทำผิด ได้แก่ กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับ อาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมายของ เด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นกิจกรรมยุติธรรมเชิงจารีต กิจกรรมยุติธรรมของท้องถิ่น และ กิจกรรมของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่พัฒนาขึ้น โดยเน้นการใช้กลยุทธการควบคุมทางสังคม แบบไม่เป็นทางการเป็นหลัก

2. การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ (restorative justice and conflict management) คือ การทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนยุติลง หรือบรรเทาลงด้วยการประสานงาน ดำเนินการเอง หรือส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยคนในชุมชน เป็นผู้ดำเนินการตามรูปแบบวิธีการเชิงสมานฉันท์ หรือวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงหรือสันติวิธี

3. การเยียวยาและเสริมพลัง (community and victim empowerment) คือ การลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจาก อาชญากรรมหรือการกระทำผิด กิจกรรมเกี่ยวกับการเยียวยาและเสริมพลัง ได้แก่ การติดตาม การปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการ ใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ของผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. การรับผู้ กระทำผิดกลับสู่ สังคม (reintegration) คือ การที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ปรับปรุงแก้ไขนิสัยความประพฤติและจิตใจของ ผู้กระทำผิดที่ได้รับการหันเหออกจากกระบวนการ ยุติธรรมกระแสหลักมาใช้กระบวนการยุติธรรม ทางเลือกโดยเฉพาะการคุ้มครองความประพฤติ กิจกรรมการคืนคนดีกลับสู่สังคม ได้แก่ กิจกรรม การแก้ไขฟื้นฟูด้านพฤติกรรมและด้านจิตใจ

ของผู้กระทำผิดที่ถูกคุ้มครองประพฤติดังที่เป็น เด็กเยาวชนและผู้ใหญ่และได้รับการพักการลงโทษ ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งการทำงาน บริการสังคมรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อเชื่อมโยงรับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน

เป้าหมายของยุติธรรมชุมชน มี 2 ประการ คือ

1. ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึง ความยุติธรรม คือ ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายเฉพาะ โดยพิจารณาที่ประชาชนในชุมชน ด้านความรู้สึก มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่ออยู่ใน ชุมชน รวมถึงความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรม ของประชาชนกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อ อาชญากรรม ด้านความรู้สึกเข้าถึงหรือได้รับความ ยุติธรรม และด้านความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของ ชุมชนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรม ชุมชนที่เป็นความรู้สึกพึงพอใจเฉพาะบุคคล

2. ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์ คือ ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายรวม โดยพิจารณาที่ ชุมชนว่ามีความสามารถในการพัฒนาระบบ ยุติธรรมโดยสามารถระดมผลและใช้ทรัพยากร มาบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีขีดความสามารถของชุมชนในการ แก้ปัญหาของตนได้เพิ่มขึ้นอันนำไปสู่เป้าหมาย สูงสุด คือ ความสมานฉันท์ของชุมชน

หลักการดำเนินงานยุติธรรมชุมชน

ประไพพิศ (2558) กล่าวว่า การดำเนินการ จัดให้มียุติธรรมชุมชนนั้นต้องเป็นเรื่องของ ความสมัครใจของชุมชนที่จะมาร่วมทำงานกับ ภาครัฐเพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยการทำให้ ชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่อย่างสงบปลอดภัยและ น่าอยู่โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “ไม่มีใครรัก ห่วงใยชุมชนมากไปกว่าคนที่อยู่ในชุมชนเอง”

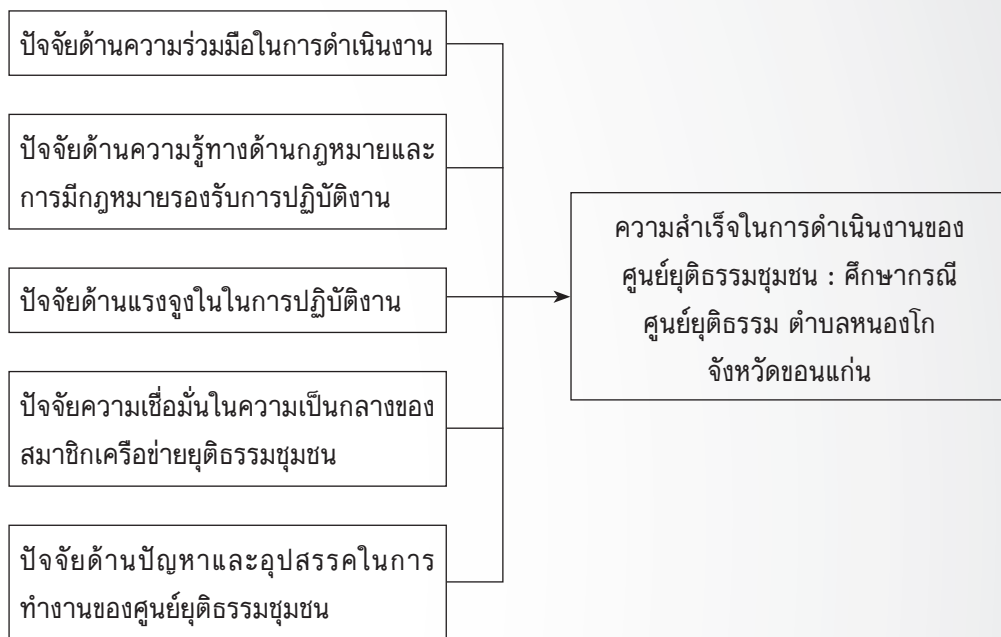
รัฐจะต้องเฟ้นหากลุ่มผู้แทนในชุมชนที่อาสาสมัครเข้าทำงานเพราะมีความห่วงใยพร้อมที่จะดูแลชุมชนของตนมาจัดฝึกอบรมให้ความรู้ จัดสร้างเครือข่ายการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสื่อสารเพื่อรับแจ้งเหตุร้ายจากยุติธรรมชุมชนเพื่อให้คำปรึกษาหารือในด้านกฎหมายหรือป้องกันอาชญากรรมเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังเรื่องยาเสพติด เพื่อให้คำแนะนำในการแก้ปัญหาสังคมให้กับยุติธรรมชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นที่เล็งอาสาสมัครยุติธรรมชุมชนในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งหรือ ข้อพิพาทในชุมชนรวมทั้งอาจร่วมกันวางแผนในการอบรมดูแลเด็กและเยาวชนและป้องกันการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะกลุ่มที่เริ่มมีพฤติกรรมเสี่ยงที่อาจจะนำไปสู่การกระทำผิด ซึ่งอาจจะเป็นการร่วมมือกันจัดอบรมหรือจัดกิจกรรมให้เยาวชนได้รับรู้ถึงผลกระทบของการกระทำผิด เป็นต้น

การประสานงานเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนด้วยการสื่อสารทางไกลที่รวดเร็วและการร่วมกันแก้ปัญหาอย่างทันเหตุการณ์เป็นหัวใจของความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนในการประสานงานกับยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรมได้ใช้ตัวกลางที่เรียกว่า “ยุติธรรมชุมชน” ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรมเป็นตัวเชื่อมประสาน ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคุมประพฤติประจำจังหวัดต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งและประสานงานกับยุติธรรมชุมชนอีกทางหนึ่ง ความคุ้นเคยและรู้จักกันดีรวมทั้งการมีแนวทางที่ชัดเจนในการประสานงานและทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายที่ใกล้ชิดทำให้สามารถ

แก้ปัญหาสังคมในชุมชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐเสริมพลังความรู้ทางกฎหมายตลอดจนการจัดการแก้ปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ในชุมชนให้กับผู้ที่มีความพร้อมในการดูแลชุมชนของตนเองอย่างมีระบบเพื่อให้ชุมชนเกิดพลัง มีความมั่นใจในการดูแลชุมชนที่ตนอาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณ ค่าใช้จ่ายจากภาครัฐเมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นประโยชน์ที่ตำบลของตนได้รับจากการดำเนินงานยุติธรรมชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งได้เข้ามาสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงานยุติธรรมชุมชนในพื้นที่ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบด้วย

■ กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัย “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ศึกษากรณีศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น” เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโก ประกอบด้วยปัจจัยด้านความร่วมมือในการดำเนินงาน ปัจจัยด้านความรู้ทางด้านกฎหมายและการมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ปัจจัยความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ปัจจัยด้านปัญหาและอุปสรรคการทำงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น



■ วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 ผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน : ศึกษากรณีศูนย์ยุติธรรมตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเครือข่ายยุติธรรมชุมชน 2) กลุ่มเครือข่ายยุติธรรมชุมชน 3) ประชาชนทั่วไปในตำบลหนองโก

1.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อประกอบการสัมภาษณ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก และไม่เป็นทางการ โดยเน้นการสัมภาษณ์ผู้ให้

ข้อมูลหลัก เครื่องมือที่ใช้ได้แก่ แบบนำสัมภาษณ์ (Interview Guide) ใช้เป็นแนวทางในการสอบถามข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นข้อความกว้าง ๆ ลักษณะปลายเปิด และเปิดโอกาสให้ผู้ถูก สัมภาษณ์ ได้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นคำถาม

2. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยคุณภาพนี้ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลโดยเน้นการพรรณนาเป็นหลัก เมื่อเก็บข้อมูลผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงนำมาวิเคราะห์ตามกรอบ แนวคิดของการจัดการความขัดแย้ง ทำการตีความ และตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีการสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological-triangulation) โดยการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน และสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลหลัก นอกจากนี้ยังนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบกับเอกสารต่าง ๆ ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสรุปผลการศึกษา

■ ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน : ศึกษากรณี ศูนย์ยุติธรรมตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น โดยศึกษาปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานในศูนย์ยุติธรรมชุมชนประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านความร่วมมือในการดำเนินการ การให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามกรอบภารกิจศูนย์ยุติธรรมชุมชน ของเจ้าหน้าที่เครือข่ายยุติธรรมชุมชน ผู้นำชุมชน คนในชุมชน มีส่วนสำคัญในความสำเร็จของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกภาคส่วนควรร่วมมือกันในการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ เพราะการกำหนดนโยบายต่าง ๆ จนไปสู่การปฏิบัติในชุมชนไม่อาจดำเนินการได้ โดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว เหตุเพราะความหลากหลายของหน้าที่ภาครัฐจึงต้องแสวงหาตัวแบบความร่วมมือจากประชาชน ภาคเอกชน เพื่อความสะดวกต่อกระบวนการยุติธรรม

ผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก ในการสร้างความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน เพราะผู้นำชุมชนเป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับคนในชุมชน และเป็นผู้มีอิทธิพลทั้งทางจิตใจและทางกายภาพต่อคนในชุมชน รวมถึงสมาชิกในชุมชนเองมีความไว้วางใจต่อผู้นำชุมชนเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว จึงทำให้การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นนั้นสามารถเข้าถึงได้อย่างง่ายดาย หากผู้นำชุมชนเห็นพ้องต้องกันกับภาครัฐแล้วก็จะทำให้ผู้นำชุมชนเป็นสื่อกลางในการประสานระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ในการแก้ไขปัญหาด้วยความสมัครใจ และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ

ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนยังให้ความเห็นที่น่าสนใจในด้านความร่วมมือในการดำเนินงานที่จะส่งผลให้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนประสบความสำเร็จ ไม่เพียงแต่ความร่วมมือจากบุคคลหรือองค์กรที่กล่าวมาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม โดยการนำกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและยุติธรรมทางเลือกมาปฏิบัติร่วมกัน หากมีการนำมาใช้ร่วมกันโดยมีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เป็นกระบวนการเสริมเพื่อบรรเทาความรุนแรงของปัญหาจากการเกิดอาชญากรรม ทั้งยังช่วยลดความขัดแย้ง ช่วยลดการเกิดคดี ทำให้คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมน้อยลง ซึ่งเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่ประสบปัญหาคดีล้นมือ ซึ่งจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายมีเวลาในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้อย่างละเอียดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายที่สำคัญ คือการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของศูนย์ยุติธรรมชุมชนส่งผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยและปลอดภัยของประชาชน เกิดความพึงพอใจ และการยกระดับความสามารถของชุมชนได้ในอนาคต ทำให้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ดังคำให้สัมภาษณ์

“การที่จะแก้ไขป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความขัดแย้งในชุมชนนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพียงแค่ส่วนราชการนั้นไม่อาจที่จะแก้ไขและป้องกันปัญหาอาชญากรรมได้เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ” (มะนัส, 2561)

2. ปัจจัยด้านความรู้ทางกฎหมายของผู้ดำเนินงานและการมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน ความรู้ทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน สามารถนำไปสู่ความสำเร็จของศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้ เพราะหากผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ก็จะไม่สามารถให้แนวทางหรือนำองค์ความรู้มาปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เลย ซึ่งบางท่านไม่มีความรู้ด้านกฎหมายเพียงพอ ส่วนในด้านการมีกฎหมายรองรับในส่วนนี้ก็ยังไม่มีความรู้ที่รองรับชัดเจน เพราะบางอย่างศูนย์ยุติธรรมชุมชน ยังต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ มาดำเนินการตามบทบาทภารกิจ เช่น ปลัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ตามหน้าที่โดยตำแหน่งปฏิบัติร่วมเป็นคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน ดังนั้น การปฏิบัติงานจึงไม่สามารถตอบโจทย์บทบาทภารกิจได้เต็มที่ ซึ่งหากไม่มีกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติงาน ผู้ให้สัมภาษณ์ก็ไม่สามารถเรียนรู้และทราบข้อกฎหมายได้อย่างชัดเจน เมื่อไม่มีแหล่งอ้างอิงเพื่อเป็นหลักในการดำเนินงาน จึงส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถแก้ได้อย่างตรงประเด็น และไม่มีแบบแผนแนวทางที่น่าเชื่อถือ และอาจถูกมองว่าการดำเนินงานนั้นเกิดความไม่เป็นธรรมและไม่มีแบบแผนในการดำเนินงานดีเท่าที่ควร และอาจทำให้ผู้ที่เข้ามาขอความช่วยเหลือขาดความเชื่อมั่นจากการให้บริการได้

ผลการศึกษาพบว่าในศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโก มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายอยู่ในระดับพอประมาณ โดยได้รับความรู้จากการอบรมจากสำนักงานยุติธรรม กรมบังคับคดี กรมคุม

ความประพฤติ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม อีกทั้งยังมีการประชุมร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และการประชุมแลกเปลี่ยนความรู้กับศูนย์ยุติธรรมชุมชนพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อแลกเปลี่ยนแนวความคิด แนวทางการแก้ปัญหา และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังเป็นการสร้างความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือระหว่างศูนย์ยุติธรรมชุมชนด้วยกันเอง และมีการศึกษาหาความรู้จากสื่อต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เอกสารทางราชการต่าง ๆ

ความรู้ นั้นมีความสำคัญ และส่งผลให้บุคลากรในศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโกนั้นมีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายในระดับที่เพียงพอต่อการช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างมีแนวทาง มีแบบแผน สามารถใช้องค์ความรู้ที่ได้รับนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาไว้วางใจที่จะเข้ามารับการช่วยเหลือให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่อีกด้วย ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตของประชาชนชุมชนหนองโกได้อย่างเต็มที่

3. ปัจจัยด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การทำงานด้านนี้เป็นงานบริการ ผู้ให้บริการต้องปฏิบัติด้วยความมีจิตอาสา และมีจิตบริการที่มาจากภายในจิตใจที่มีความตั้งใจช่วยเหลือประชาชนด้วยใจจริง ซึ่งการปฏิบัติงานในด้านนี้ต้องใช้ความอดทน ใช้ความเข้าใจในความเดือดร้อนของประชาชนเป็นอย่างมากแต่

เจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก ก็ได้ตั้งใจปฏิบัติงานบริการเพื่อชุมชนด้วยความตั้งใจแน่วแน่ที่จะบรรเทาทุกข์ของประชาชนจนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโกมีความต้องการให้ภาครัฐสนับสนุนให้มีสวัสดิการที่ดี เช่น ค่าเดินทาง ค่าตอบแทน ค่าน้ำมันรถ ค่าที่พัก หรือค่าทำขนานนอกเวลา มอบประกาศนียบัตร เป็นต้น เพื่อให้เกิดแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้เสียสละเวลาส่วนตัวให้แก่งานส่วนรวม ได้รู้สึกว่าการตั้งใจช่วยเหลือทำงานให้แก่สังคมนั้นเป็นเรื่องที่น่าภาคภูมิใจ

อีกทั้งยังถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่มีข้อขัดข้อง และทำให้ปัญหาของประชาชนได้เข้าถึงอย่างรวดเร็วทันต่อการแก้ไขอีกด้วย

แรงจูงใจอีกด้านหนึ่งซึ่งผู้สัมภาษณ์มองว่า ทำให้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนประสบความสำเร็จได้ คือ การให้ความสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้เหมาะสมกับพื้นที่ และรูปแบบของปัญหาของแต่ละพื้นที่ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนในพื้นที่นั้นได้อย่างตรงจุด และเข้าใจลึกซึ้งในปัญหา เข้าใจในความต้องการ และเยียวยาปัญหานั้นได้อย่างเต็มความสามารถของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโก หากภาครัฐจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนจริงจังเช่น การจัดตั้งอย่างถูกกฎหมาย สร้างความน่าเชื่อถือ ความมีแบบแผน เช่น มีเครื่องแบบให้ผู้ปฏิบัติงาน ทำสื่อประชาสัมพันธ์ถึงหน้าที่ ข้อมูลการดำเนินงาน ช่องทางการเข้าถึงความช่วยเหลือ หรือประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมต่อชุมชน เป็นต้น

4. ปัจจัยด้านความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในชุมชนค่อนข้างเชื่อมั่นในความเป็นกลางของสมาชิกของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ถึงแม้สมาชิกศูนย์ยุติธรรมชุมชนจะมาจากสมาชิกในชุมชนเอง ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับผู้ที่เกี่ยวข้องรับบริการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีกิจกรรมศูนย์ยุติธรรมชุมชนในรูปแบบของศาลชุมชน อนุญาโตตุลาการชุมชน ที่คนในชุมชนเป็นผู้ตัดสินคดี ซึ่งอาจนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรม เหตุเพราะความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการดังกล่าวมานั้น กับคู่กรณีที่มีข้อพิพาทในชุมชนนั่นเอง อาจเกิดความไม่เป็นกลางต่อคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ถึงแม้ว่าการดำเนินงานในศูนย์ยุติธรรมชุมชนจะมีบุคคลในชุมชนเข้าทำหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตัดสิน อาจทำให้เกิดข้อกังขาได้ เนื่องจากอาจเป็นบุคคลที่สนิทชิดเชื้อ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เข้ารับบริการก็ยังมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลาง นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นเจ้าหน้าที่ก็ยืนยันจะปฏิบัติงานอย่างเป็นกลางเพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมในชุมชน

สอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่าน ที่ว่า ศูนย์ยุติธรรมชุมชนยังมีประเด็นเรื่องความเป็นกลาง เพราะในการยุติปัญหาในชุมชนมีความยืดหยุ่นสูงแต่ละคนมีความสัมพันธ์ต่อกัน อาจส่งผลกระทบต่อ การแก้ไข ปัญหาที่ไม่เป็นกลาง และอาจเกิดความไม่ยุติธรรมต่อคู่กรณีอีกฝ่ายได้ แต่เนื่องจากสมาชิกเครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชนแต่ละท่านมีตำแหน่งหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งในส่วนราชการ หรือตำแหน่งผู้นำในหมู่บ้าน การที่มีตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางราชการและเป็นตำแหน่งที่

สามารถเรียกตรวจสอบได้ จึงต้องเป็นผู้ที่มีความเคารพต่อหน้าที่ เป็นกลางไม่ลำเอียง ยึดกฎหมายและความถูกต้องเป็นหลัก เนื่องจากหน้าที่หลักของศูนย์ยุติธรรมชุมชนคือการอำนวยความสะดวกเบื้องต้นแก่ผู้ที่เข้ามาขอความช่วยเหลือ

ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ถึงแม้ว่าศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่นจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานและได้รับรางวัลความเป็นเลิศด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประจำปี พ.ศ. 2559 ประเภทรางวัลพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม แต่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโก ก็ยังประสบปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านเครือข่ายยุติธรรมชุมชนมีไม่เพียงพอต่อการให้บริการประชาชน อาจทำให้คุณภาพในการบริการนั้นถูกลดลง การให้บริการแก่ประชาชนมีความล่าช้าลง หากมีปัญหที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วน อาจส่งผลให้ปัญหานั้น ไม่ได้รับการแก้ไขได้อย่างทันท่วงที อาจทวีความรุนแรงขึ้น หรือเป็นปัญหาเรื้อรังต่อไปอีกได้

2. ปัญหาการขาดความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่บางส่วนยังขาดความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านชุมชน และยังขาดความรู้ทางด้านกฎหมาย ทำให้การทำงานเกิดอุปสรรคทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและของตัวสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ปัญหาด้านระบบสนับสนุน ยังขาดความพร้อม เช่น วัสดุอุปกรณ์และยานพาหนะ

ที่ใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ การจัดเก็บข้อมูลสถิติเกี่ยวกับงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชนไม่มีระบบสารสนเทศที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เช่น การติดตามดูแล ช่วยเหลือสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนขาดความเชื่อมโยงและต่อเนื่องของเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน หรือจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมเครือข่ายยุติธรรมชุมชนมีจำนวนมากเกินไปหมายถึงกำหนดไว้ และวิทยากรที่ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ยุติธรรมชุมชนนั้นควรเป็นบุคลากรที่รัฐให้การสนับสนุนมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ใช่คนเดิม ๆ คนในพื้นที่ ซึ่งก็มักจะมีความรู้เดิม ๆ ซึ่งอาจจะไม่หลากหลายพอที่จะรับมือกับปัญหาของชุมชนได้ในปัจจุบันที่สังคมมีความซับซ้อนขึ้น

3. ปัญหาด้านงบประมาณ ถึงแม้ว่าศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลหนองโกจะได้รับจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง แต่ก็ยังขาดการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ เนื่องจาก การให้งบประมาณในการดำเนินงานเพียงปีละครั้ง ทำให้เมื่อจัดสรรงบประมาณไปแล้วแต่ละส่วน สามารถนำไปใช้ได้ไม่เต็มที่ การขาดงบประมาณนั้น ยังส่งผลต่อปัจจัยในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น การสนับสนุนในการจัดการปัญหา การพัฒนาบุคลากรและการที่จะพัฒนาหน่วย ย่อมกระทบไปด้วย

4. ปัญหาด้านการประสานงานและความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ปัญหาในเรื่องของการขาดการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชน และการรู้จักสร้างเครือข่ายหาความร่วมมือ โดยการดึงหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในชุมชนค่อนข้าง

ยาก เนื่องจากภารกิจและเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกัน และภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยนั้น ๆ มีอยู่มากพอสมควร จึงทำให้ยากที่จะได้รับความร่วมมือที่ดีเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ปัญหาด้านชุมชน เช่น สมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเกิดความสับสนในการดำเนินงานด้านเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เนื่องจากมีการปฏิบัติงานให้หลายหน่วยงาน ภายใต้ภารกิจที่คล้ายคลึงกัน และยังมีสภาพปัญหาที่อาจต่างกันในพื้นที่การทำงานของเครือข่ายในต่างจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีการทำงานที่แตกต่างกันมาก เพราะขาดการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ การทำงานร่วมกันยังไม่มีแบบแผนดีเท่าที่ควร และขาดการอธิบายสรุปหน้าที่ ภารกิจหลัก สภาพของปัญหาให้ชัดเจน อีกทั้งในเรื่องของการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความสามารถช่วยในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม

■ สรุปและอภิปรายผล

กล่าวโดยสรุปหากแบ่งตามปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น โดยแบ่งตามแนวทางการพัฒนางานยุติธรรมชุมชนของศูนย์ยุติธรรมชุมชนตามแนวคิดของ อัครकर และคณะ (2561) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น ดังนี้

1. ต้องมีการผลักดันให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น ได้ดำเนินงานโดยไม่ได้มีหลักเกณฑ์

เป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดให้ดำเนินการ ทำให้การใกล้เคียงในแต่ละชุมชนไม่มีมาตรฐานเดียวกัน และไม่มีแนวทางในการช่วยเหลือปัญหาชุมชนได้เลย ส่วนการไม่มีกฎหมายที่รองรับชัดเจน ส่งผลให้ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ยังคงใช้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ มาดำเนินการตามบทบาทภารกิจ การปฏิบัติงานจึงไม่สามารถตอบโจทย์บทบาทภารกิจได้เต็มที่ และทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สามารถเรียนรู้และทราบข้อกฎหมายได้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถแก้ไขได้อย่างตรงประเด็น และไม่มีแบบแผนแนวทางที่น่าเชื่อถือ และอาจทำให้ผู้ที่เข้ามาขอความช่วยเหลือขาดความเชื่อมั่นจากการให้บริการได้

2. การนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่เครือข่ายยุติธรรมชุมชน ผู้นำชุมชนหรือคนในชุมชน ไม่สามารถดำเนินงานได้เพียงส่วนเดียว และผู้นำชุมชนถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในชุมชน เพราะผู้นำชุมชนมีความเข้าใจและสนิทชิดเชื้อกับคนในชุมชน จึงทำให้สามารถโน้มน้าวแสดงถึงข้อดีในการเข้ามามีส่วนร่วมหรือให้เข้ามารับบริการกับศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้ อีกทั้งยังได้ให้โอกาสแก่ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับงานยุติธรรมชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อรับฟังความคิดเห็น ทำให้ได้เห็นมุมมองมากขึ้น

3. การส่งเสริมและสร้างจุดเชื่อมต่อระหว่างสำนักงานยุติธรรมจังหวัด กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ให้ การสนับสนุน ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น โดยให้เครือข่ายยุติธรรมชุมชนหรือคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนควรมาจากประชาชนมากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ และการดำเนินงานนั้น ภาครัฐจึงต้องแสวงหาความร่วมมือจาก ประชาชน ภาคเอกชน เพื่อความสะดวกต่อการบูรณาการยุติธรรม ผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการสร้างความร่วมมือของสมาชิกในชุมชน เป็นเสมือนตัวเชื่อมให้กับการดำเนินงานจากภาครัฐไปสู่ประชาชน และจากประชาชนขึ้นสู่ภาครัฐ จึงทำให้การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นนั้นสามารถเข้าถึงได้อย่างง่ายดาย หากผู้นำชุมชนเห็นพ้องต้องกันกับภาครัฐแล้วก็จะทำให้ผู้นำชุมชนเป็นสื่อกลางในการประสานระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหา ด้วยความสมัครใจ และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนซึ่งเป็นตัวเชื่อมที่ดีจากภาครัฐสู่การแก้ไขปัญหาให้กับภาคประชาชน

4. ต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก ที่มีกฎหมายรองรับการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้อย่างแท้จริงและต่อเนื่องในที่นี้คือ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ถูกก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีกฎหมายที่รองรับการดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรมอย่างเป็นทางการ โดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้รับ

การสนับสนุนงบประมาณ และรับมอบนโยบายมาโดยตรง เพื่อดำเนินงานในศูนย์ยุติธรรมชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมได้อย่างแท้จริง

5. สร้างแรงจูงใจให้แก่คณะกรรมการของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่นได้มีการเชิญ ยกย่อง แก่ผู้ที่ทุ่มเทแรงกายแรงใจให้กับงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนในการปฏิบัติหน้าที่ ภาครัฐจึงควรสนับสนุนให้มีสวัสดิการที่ดี เช่น ค่าเดินทาง ค่าตอบแทน ค่าน้ำมันรถ ค่าที่พัก (หากออกไปนอกสถานที่ เป็นเวลามากกว่า 1 วัน) หรือค่าทำงานนอกเวลามอบประกาศนียบัตร เป็นต้น เพื่อให้เกิดแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้เสียสละเวลาส่วนตัวให้แก่งานส่วนรวม ได้รู้สึกว่าการตั้งใจช่วยเหลือทำงานให้แก่สังคมนั้นเป็นเรื่องที่น่าภาคภูมิใจ และมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานมากขึ้น รวมถึงเครือข่ายประชาชนที่ช่วยเหลือและปฏิบัติงานด้วยจิตอาสา ก็ควรได้รับด้วยเช่นกัน เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่มากขึ้น

6. การส่งเสริมและสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก จังหวัดขอนแก่น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในหน้าที่การงานนั้น ทั้งนี้ได้มีการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานยุติธรรมของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโกให้มีความรู้ความเข้าใจมากขึ้น อีกทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นการส่งเสริมและสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

■ ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาพบว่า

1.1 การอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ควรมีการผลักดันให้มีกฎหมายหรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันงานยุติธรรมในด้านต่าง ๆ หรืองานที่สามารถมาสนับสนุนการดำเนินงาน หรือสามารถเป็นผู้ชี้แนะการปฏิบัติให้แก่การดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติพร้อมที่จะให้บริการประชาชนได้ในทุกด้านและทุกรูปแบบ ภายใต้วัตถุประสงค์ของศูนย์ยุติธรรมชุมชน

1.2 การพัฒนาความรู้ในด้านต่าง ๆ ของสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในเครือข่ายยุติธรรมชุมชน มีสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนได้นั้น จะต้องได้รับการประเมินความรู้ความสามารถของบุคลากรในศูนย์ยุติธรรมชุมชนอย่างสม่ำเสมอ และควรได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ ให้ได้รับโอกาสในการได้พัฒนาความรู้ พัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานที่สมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน และกำหนดให้มีการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างศูนย์ยุติธรรมชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ และหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนงานยุติธรรมเพื่อให้ได้ความรู้ที่จำเป็นและเป็นปัจจุบันที่สุด เพื่อให้เกิดการดำเนินงาน

อย่างเต็มความสามารถของเจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก และควรมีการพิจารณาให้มีการบัญญัติกฎหมายที่รองรับในการดำเนินงานอย่างชัดเจน และเป็นประโยชน์ให้กับสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนได้มีหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินงานตามหน้าที่โดยมีกฎหมายรองรับ

1.3 การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ยุติธรรมชุมชน และสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนนั้น ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีสวัสดิการสนับสนุนแก่ผู้ดำเนินงานด้านการดำเนินงานยุติธรรมชุมชนอย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้ดำเนินงานมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น อีกทั้งมีสวัสดิการเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอีกด้วย

1.4 การมีความเป็นกลางของสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามาเป็นสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนนั้น อาจเกิดความไม่เป็นกลางได้เนื่องจากอาจจะมีความสัมพันธ์เชื่อมกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นจึงควรมีการคัดเลือกผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนจากการเลือกของประชาชนในพื้นที่ที่จะเลือกบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจในชุมชนเข้าไปช่วยในการดำเนินงานยุติธรรมชุมชน และต้องมีความเห็นชอบจากผู้ที่มีความเชื่อถือในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น เพื่อรับรองบุคคลว่าสามารถเข้าไปช่วยดำเนินงานยุติธรรมชุมชนได้

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

จากการศึกษาพบว่า

2.1 การจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอต่อการดำเนินงานยุติธรรมชุมชน ภาครัฐควรให้

ความสำคัญ และให้การสนับสนุนในการจัดหาบุคลากรเพื่อเข้ามาเป็นสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน โดยจัดหางบประมาณเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มอัตราจ้างบุคลากรให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีอัตราส่วนระหว่างจำนวนบุคลากรกับจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ที่มีความเหมาะสม และสามารถที่จะรับมือกับปัญหาในชุมชนได้ทุกรูปแบบ ทุกเวลา

2.2 การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้รับการพัฒนาความรู้ โดยการจัดให้มีการอบรมให้ความรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยการจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลายและจัดหาวิทยากรจากหลาย ๆ หน่วยงาน เพื่อให้ได้รับการพัฒนาความรู้ได้อย่างครอบคลุม และเป็นปัจจุบัน อีกทั้งยังต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้รับการอบรมที่มีระยะเวลา วงรอบที่แน่นอน เช่น ทุก 6 เดือน หรือทุก 1 ปี เป็นต้น

2.3 การส่งเสริมให้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของศูนย์ยุติธรรมชุมชนมากขึ้น เพราะเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งช่วยทำให้ลดภาระงานของการดำเนินงานยุติธรรมกระแสหลัก ทำให้คดีไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา อีกทั้งยังเป็นการบรรเทาความรุนแรงของความขัดแย้งของประชาชนในชุมชน จากความสำคัญดังกล่าวศูนย์ยุติธรรมชุมชนจึงควรที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้งานยุติธรรมชุมชนถูกดำเนินการไปอย่างเต็มประสิทธิภาพ

2.4 การสร้างความร่วมมือและการประสานงานจากหน่วยงานภายนอก เจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนควรลงพื้นที่ไปสร้างความ

ร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก หรือบุคคลสำคัญที่สามารถช่วยเหลืองานด้านยุติธรรมชุมชนได้เป็นอย่างดี และการพบปะสังสรรค์ในโอกาสที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดี ทำให้เกิดการประสานงานที่สะดวกขึ้น ลดอุปสรรคในการประสานงาน ทำให้การดำเนินงานยุติธรรมชุมชนง่ายขึ้น และเกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

■ ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินงาน ผู้วิจัยจะขอเสนอประเด็นที่มีประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจ ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการศึกษาลงลึกเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน หนองโก และแนวทางการแก้ไขปัญหามาเพื่อถอดบทเรียน และสร้างเป็นต้นแบบหรือชุดความรู้ให้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนอื่น ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

2. ควรมีการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วม หรือกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในเครือข่ายยุติธรรมชุมชน โดยอาจทำการศึกษาทั้งการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพในหลายพื้นที่ มาประกอบกันและเปรียบเทียบกันเพื่อให้เกิดความหลากหลายของข้อมูลครอบคลุมทุกด้าน และเกิดประโยชน์ในการพัฒนางานยุติธรรมชุมชนอย่างแท้จริงต่อไป

3. การนำปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลหนองโก ไปเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับศูนย์ยุติธรรมชุมชน

ในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้เข้าไปศึกษาต่อเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จในการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนพื้นที่นั้น ๆ

4. ควรมีการศึกษาการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อนำมาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัจจัยที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกัน กับศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ว่าเหตุที่ส่งผลให้เป็นปัจจัยนั้น ๆ ในแต่ละพื้นที่เป็นเพราะเหตุใด

บุคลากร

มะนัส อุทัยแสง (สัมภาษณ์, 17 ตุลาคม 2561)



■ บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (2550).

ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความสะดวก

ยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, สุทธิ สุขยิ่ง, มุฮัมหมัดรอฟอี

มุขอ. (2551). *ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่*

ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน

สนับสนุนการวิจัย.

ประไพพิศ มุกิตาเจริญ. (2558). *รายงานฉบับ*

สมบูรณ์ : โครงการประเมินผลการจัดตั้ง

ศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลนาร่องประจำ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัศคร ไชยพงษ์ และคณะ. (2561). *แนวทาง*

การพัฒนายุติธรรมชุมชนของตำบลหนองโก

อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น. วารสาร

สุทธิปริทัศน์, 32(103), 203-216.



ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการช่วยเหลือ เหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติ* THE PROBLEMS AND OBSTRUCTIONS TO THE IMPLEMENTATION OF CRIME VICTIM ASSISTANCE POLICY

ภาคิน ดำภูผา**

Phakhin Dumphupha

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์***

Thanapan Laiprakobsup

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ (1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติและ (2) เสนอแนะแนวทางในการนำนโยบายในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติในอนาคต ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ องค์กรภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เนื้อหาสาระของนโยบายมีวัตถุประสงค์ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้องวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ยังมีไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานบุคลากรมีไม่เพียงพอกับคำขอรับค่าตอบแทนที่มี

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การประเมินการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติ” ของ นายภาคิน ดำภูผา โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
This article is part of a dissertation on “The Assessment on the Implementation of Crime Victim Assistance Policy” of Mr. Phakhin Dumphupha, with Assistant Professor Dr. Thanapan Laiprakobsup as a dissertation advisor

** นิสิตหลักสูตรศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Student of the Doctor Philosophy Program in Criminology and Criminal Justice, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

*** อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ และรองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Full-Time Lecturer of the Department of Government, Faculty of Political Science; and Deputy Director of the Social Research Institute, Chulalongkorn University

Received: April 26, 2019 Revised: May 29, 2019 Accepted: June 5, 2019

เป็นจำนวนมากทั่วประเทศ พนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นิติกร มีขวัญกำลังใจและสวัสดิการในการปฏิบัติงานน้อย เนื่องจากนิติกรส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ นิติกรมีตัวชี้วัดการทำคำขอรับค่าตอบแทน 21 วัน การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากส่งผลให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าในการปฏิบัติงานควรมีกฎหมายที่ครอบคลุมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมทั้งหมด โดยให้มีสำนักงานคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาโดยเฉพาะ เพิ่มงบประมาณในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน มีการรับสมัครและคัดเลือกนิติกรเข้าปฏิบัติงานในจังหวัดเพิ่มมากขึ้น เพิ่มขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับนิติกร และจ้างนิติกรในลักษณะของลูกจ้างชั่วคราวแทนการจ้างแบบพนักงานจ้างเหมาบริการ เพื่อให้สามารถใช้สิทธิประกันสังคมได้ มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกในการประสานงานขอข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ลดจุดในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานให้น้อยลง เพิ่มอนุกรรมการให้ครอบคลุมทุกจังหวัด และเพิ่มรอบในการประชุมในแต่ละเดือนอย่างน้อย 3 ครั้งต่อเดือน และภาครัฐควรส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมมากขึ้น

คำสำคัญ : การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ, นโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

■ Abstract

The objectives of this research are as follows: (1) To study problems and obstructions in the policy implementation to assist victims of crimes; and (2) To suggest ways for policy implementation to assist victims of crimes in the future. This research is a qualitative research by making research on documents related to the policy implementation and the policy to assist victims of crimes and the in-depth interview was also applied with key informants, governmental organizations and non-governmental organizations (NGOs). The result of the research showed that the objectives contained in the content of the policy are unclear because of following reasons: many laws are involved in; materials, equipment, and tools used to perform duties are inadequate; the number of personnel is not sufficient to support a lot of applications that request compensations from all over the country; the rights and liberties protection officers and legal officers have low morale, spirit and welfares to perform their duties because most of legal officers are service contracting employment officers and legal officers have an indicator of compensation request

application that spends 21 days; a number of related departments also results in the delay of operations. Consequently, following actions are advised: there should be a law that covers all relevant laws in assisting victims of crimes, and the Office of the Criminal Injuries Protection should be particularly assigned, the budget for the purchase of materials, equipment and tools for working should be increased, more legal officers should be recruited and selected to work in many provinces, the working morale of legal officers should be enhanced and the legal officers should be hired as temporary employees instead of being hired as service contracting employment officers in order to entitle them for social security. Additionally, other suggestions are: the information technology should be used to facilitate the coordination of information requests with other agencies, the points of decisions in performing duties should be minimized, while the number of subcommittees should be increased to cover all provinces and the meetings should be held at least 3 times per month as well as the government sector should encourage non-governmental organizations (NGOs) to participate in assisting victims of crimes more and more.

Keywords : Policy Implementation, Crime Victim Assistance Policy

■ บทนำ

อาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ของสังคมที่เกิดขึ้นแทบทุกแห่ง ไม่มีสังคมใดไม่เผชิญกับปัญหาอาชญากรรม หรือที่เรียกกันว่า “สังคมวิทยาอาชญากรรม” อาชญากรรมก่อความเสียหายและสะท้อนขวัญความรู้สึกปลอดภัยของสมาชิกในสังคม ผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมต้องสูญเสียชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สิน สิ่งเหล่านี้กว่าจะประกอบสร้างขึ้นมาใหม่ได้ย่อมยากเย็น ถ้าเหยื่ออาชญากรรมเป็นหัวหน้าครอบครัวต้องมาเสียชีวิต หรือบาดเจ็บหรือพิการไม่สามารถประกอบการทำงานได้ดังเดิม ในระยะเวลาหนึ่ง หรือตลอดไปด้วยแล้ว ย่อมกระทบความเป็นอยู่ของบุตรหลานและอนาคตของผู้นั้น แม้แต่ความเสียหายบางอย่างที่เป็นตราบาปไปตลอดชีวิต ฉะนั้นผู้เสียหายจึงเป็นบุคคลที่ควรได้รับการฟื้นฟูและเยียวยาจากสังคม รวมทั้งรัฐต้องเข้ามาทดแทนความเสียหายให้

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จัดว่าเป็นสิ่งใหม่ของประเทศไทย โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้จัดทำยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมให้มีการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัยสอดคล้องกับข้อบังคับสากล ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเหยื่ออาชญากรรมให้ได้มาตรฐานทันสมัย และจัดตั้งศูนย์เยียวยาเหยื่ออาชญากรรมอย่างครบวงจร (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2562) ซึ่งการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมเป็นหลักการที่นานาอารยประเทศให้ความสำคัญตาม ปญญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศ

ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง กฎบัตรแมกนาคาร์ตา โดยเฉพาะการได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว โดยการนำสิทธิของเหยื่ออาชญากรรมบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เริ่มต้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 245 วรรคแรก และวรรคสอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40 (5) และล่าสุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคสี่ โดยทั้ง 3 ฉบับวางหลักไว้ว่า บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ย่อมมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการเยียวยาช่วยเหลือที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 จัดว่าเป็นสิ่งใหม่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่มีการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาอย่างเป็นรูปธรรมที่วางอยู่บนหลักความเป็น “รัฐสวัสดิการ” ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดูแลสวัสดิภาพของผู้เสียหายอันเป็นบุคคลที่ได้รับความเจ็บปวดจากความชั่วร้ายอันเนื่องมาจากการเกิดอาชญากรรมขึ้นในรัฐ โดยเฉพาะการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงต่อชีวิตและร่างกาย โดยในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา จะจ่ายจากงบประมาณ

ของรัฐที่ตั้งไว้แต่ละปีในลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือเยียวยาเบื้องต้น ซึ่งได้รับการจัดสรรกว่า 300 ล้านบาทต่อปี แต่ยังไม่เพียงพอกับจำนวนค่าขอรับค่าตอบแทนในแต่ละปี (สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา, 2562) ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำหรับประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบส่วนมากเป็นประเทศที่รัฐมีรายได้โดยประมาณมากกว่าร้อยละ 50 ของ GDP ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมาก โดยประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในฐานภาษีสำหรับประเทศไทยรัฐยังคงจัดเก็บภาษีได้ไม่มากนัก มีประชาชนที่จ่ายภาษีแค่เพียงโดยประมาณกว่า 6 ล้านคน ขณะที่ประชาชนทั่วประเทศมีประมาณมากกว่า 60 ล้านคน รายได้ของภาครัฐโดยรวมก็เพียงแค่ประมาณร้อยละ 15 - 20 ของ GDP ด้วยเหตุนี้การจะให้คนเพียงร้อยละ 10 ทำหน้าที่ในการเสียภาษีเพื่อให้บริการสาธารณะแก่คนที่เหลืออีกร้อยละ 90 คงเป็นเรื่องที่ยาก ในการนี้จึงอาจจะมีคามจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดหารายได้ในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

นอกจากนี้ สถิติการบริการเกี่ยวกับการเยียวยา ค่าตอบแทนผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาเมื่อเทียบกับสถิติการรับแจ้งความร้องทุกข์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นช่วงปี 2550 - 2559 เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 38 นั้นหมายความว่า ยังมีเหยื่ออาชญากรรมสมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอีกเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 62 ที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิโดยชอบของตนตามที่กฎหมายกำหนด หลังจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้ประกาศใช้

ในราชกิจจานุเบกษา สาระสำคัญให้พนักงานสอบสวนต้องมีหน้าที่แจ้งสิทธิผู้เสียหาย การกระจายอำนาจการพิจารณาให้คณะกรรมการมีอำนาจในการอนุมัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ในคดีอาญาตามพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย ในส่วนภูมิภาค สถิติการบริการประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิเพิ่มสูงขึ้น ช่วงปี 2551 - 2560 เฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 44 แต่ก็ยังไม่ถึงร้อยละ 50 กล่าวคือ กระบวนการทำงานการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมในปัจจุบันซึ่งเป็นไปทั้งเชิงรุกและเชิงรับ ซึ่งประกอบด้วยองค์การที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) การแจ้งสิทธิโดยตำรวจ (2) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือเยียวยาโดยสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ผ่านคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2560 กรณีผู้เสียหายคำขอเสรีจลินท์ คณะอนุกรรมการและ (3) การอุทธรณ์คำวินิจฉัย ณ ศาลอุทธรณ์หรือศาลจังหวัดที่ผู้อุทธรณ์มีภูมิลำเนา โดยสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ผ่านคณะกรรมการพิจารณา กลั่นกรองอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม ถ้าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิของตน ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ ได้แก่ (1) เหยื่ออาชญากรรม และทนายในการได้รับการช่วยเหลือทางการเงินตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ระหว่างที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ค่าตอบแทนกรณีเสียชีวิต ค่าจัดการศพ ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ทำให้ผู้เสียหายหรือทนายต้องรับภาระ

ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ รวมทั้งอาจเสียโอกาสในการเข้ารับการศึกษหรือการประกอบอาชีพ (2) ชุมชนและสังคม เมื่อไม่ได้รับการเยียวยาจากรัฐ ผู้เสียหายในชุมชนและสังคมได้รับความเดือดร้อน เช่น ได้รับบาดเจ็บ พิการ สูญเสียผู้นำครอบครัว ส่งผลกระทบต่อครอบครัว ชุมชน และสังคมในวงกว้าง ในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสุดท้าย (3) รัฐ กระทบต่อความเชื่อมั่นต่อรัฐ เนื่องจากไม่สามารถรับผิดชอบในการดูแลประชาชนที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมอย่างเต็มที่ทั่วถึง และเป็นธรรม

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติ และเสนอแนะแนวทางในการนำนโยบายในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปปฏิบัติในอนาคต เพื่อสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมได้ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดรวมถึงเกิดประโยชน์ในวงวิชาการในการประยุกต์แนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามบริบทสังคมไทย

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติ

2. เสนอแนะแนวทางในการนำนโยบายในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติในอนาคต

■ ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านกิจกรรม ได้แก่ (1) การสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 (2) การออกแบบวิธีการดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์ผลการวิจัยและการอภิปรายผลการวิจัย และการเสนอแนะแนวทางในการนำนโยบายในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติในอนาคต

2. ขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ (1) กรณีองค์กรภาครัฐ คือ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาชญากรรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เช่น รองอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้กำกับดูแลสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา (2) กรณีองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ประธานมูลนิธิปวีณาหงสกุลเพื่อเด็กและสตรี เลขาธิการมูลนิธิทีมงานทนายประชาชนเพื่อเยาวชนและสังคม ประธานชมรมช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ (1) ทบทวนแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

(2) วิเคราะห์จุดเด่นจุดด้อยของงานในอดีตเพื่อนำไปสู่การสร้างข้อโต้แย้งจากข้อมูลเชิงประจักษ์ (3) การเขียนวิธีการดำเนินการวิจัย ผลการศึกษาวิจัย และการเสนอแนะเชิงนโยบาย และเสนอแนะแนวทางในการนำนโยบายในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติในอนาคต

■ วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กรณีองค์กรภาครัฐ คือ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาชญากรรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ รองอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้กำกับดูแลสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาระบบช่วยเหลือและเยียวยา หัวหน้ากลุ่มงานคณะกรรมการและอุทธรณ์ หัวหน้ากลุ่มงานช่วยเหลือและเยียวยา หัวหน้ากลุ่มงานสนับสนุนการช่วยเหลือและเยียวยา และกรณีองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ ประธานมูลนิธิปวีณาหงสกุลเพื่อเด็กและสตรี เลขาธิการมูลนิธิทีมงานทนาย

ประชาชนเพื่อเยาวชนและสังคม ประธานชมรมช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

การเข้าร่วมสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม การประชุมคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอแนะผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครปฐม เพชรบุรี และชลบุรี

■ ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย

การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมตั้งแต่ยุคคลาสสิกเป็นต้นมาให้ความสนใจกับประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในวงแคบเฉพาะในบริบทขององค์กรเป็นหลัก นักวิชาการส่วนใหญ่พยายามศึกษาค้นหาวิธีการปฏิบัติงาน เครื่องมือปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดรวมทั้งการคิดหาวิธีการจัดการที่ดีที่สุดมาใช้ในการทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด นักวิชาการเริ่มหันมาสนใจนโยบายในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากผลงาน เรื่อง “การนำไปปฏิบัติ” (Implementation) ของ Pressman และ Wildavsky (1973) ที่กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายความว่า การดำเนินการ ทำให้สำเร็จ ทำให้บรรลุ ทำให้เสร็จสมบูรณ์ โดยตัววัตถุประสงค์ที่ถูกกระทำ ก็คือ นโยบาย แต่ไม่ได้หมายความว่านโยบายทุกนโยบาย มีนโยบายบางเรื่องเท่านั้นที่มีประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ศึกษา

สำหรับนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม กระบวนการนำนโยบายการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมไปสู่การปฏิบัติ เริ่มต้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 มาตรา 245 ววรรคแรก และวรรคสอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40 (5) และล่าสุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 25 ววรรค 4 โดยทั้ง 3 ฉบับ วางหลักไว้ว่า “บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดย่อมมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการเยียวยาช่วยเหลือที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ”

การช่วยเหลือเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญาในประเทศไทยนั้นพบว่า มีบทบัญญัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้เสียหายที่กำหนดค่าใช้จ่ายบางประการ ตลอดจนกฎหมายวิธีสบัญญัติที่เกี่ยวข้องวิธีการเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย เช่น

(1) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ให้การช่วยเหลือในการดำเนินคดี การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เป็นกรณีได้รับค่าใช้จ่ายเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่ได้ทำประกันภัยไว้ ซึ่งรวมถึงค่ารักษาพยาบาลและอื่น ๆ

(3) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หากผู้เสียหายในคดีอาญาเป็นผู้ประกันตนอาจมีสิทธิประโยชน์ กรณีประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีทุพพลภาพหรือกรณีเสียชีวิตได้ ซึ่งรวมถึงค่ารักษาพยาบาล และค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจ และอาชีพ

(4) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายจนได้รับบาดเจ็บ

หรือเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากนายจ้างหรือกองทุนทดแทน แล้วแต่กรณี ซึ่งได้แก่ เงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล และค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ

(5) พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและร่างกายมีหลายประการทั้งด้านความปลอดภัยด้านการเงิน และอื่น ๆ เฉพาะมาตรการที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ได้แก่ การรักษาความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีอาญา โดยมีมาตรการที่สำคัญ ก็คือการคุ้มครองในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย อนามัย และเสรีภาพของพยาน หรือสามี ภรรยา บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับพยาน เนื่องจากการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาเนื่องจากการที่พยานมาหรือได้มาเป็นพยาน บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควร

(6) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดำเนินการช่วยเหลือเยียวยาและบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

(7) พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ให้การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(8) ระเบียบกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เป็นการให้การช่วยเหลือเบื้องต้นโดยการจ่ายเงินแก่ผู้ประสบปัญหาเดือดร้อนให้ได้รับการแก้ไขโดยฉับพลันทันท่วงที ก่อนให้การสงเคราะห์ พัฒนา และฟื้นฟู

(9) ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2557 และระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติว่าด้วย หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการช่วยเหลือให้การเยียวยากรณีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเกิดความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ ให้ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชยต่าง ๆ

การช่วยเหลือผู้เสียหายจากหน่วยงานภาครัฐในด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการเยียวยา โดยกำหนดค่าใช้จ่ายอีกในหลายหน่วยงาน เช่น การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย การดำเนินการเรื่องร้องทุกข์ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงกรณีที่ผู้เสียหายต้องการเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 ซึ่งวางหลักเกณฑ์การช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีไว้กล่าวคือ ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่เรียกเอาค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการกระทำผิดของจำเลย ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา ขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในประเทศไทย มีกฎหมายอยู่หลายฉบับซึ่งมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน รวมถึงมีหน่วยงานอื่นอีกหลายหน่วยงานที่มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายเช่นเดียวกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีนโยบายหรือแนวปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน รวมถึงการทำงานที่ขาดการประสานงาน แลกเปลี่ยน และเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน

นอกจากนี้ เนื้อหาสาระของนโยบายในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้การช่วยเหลือและเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม นอกเหนือไปจากการช่วยเหลือตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว มาตรา 3 วรรคแรก ได้วางหลักไว้ว่า ผู้เสียหายที่จะได้รับค่าตอบแทนจากรัฐนั้นต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งอาจตั้งข้อสังเกตว่าไม่ควรใช้นิยามของผู้เสียหายในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควรใช้กับกรณีเด็กในความผิดที่เกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวชาวต่างชาติที่มาท่องเที่ยวแรงงานต่างด้าว บุตรหลานของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นบุคคลไร้สัญชาติที่พำนักอยู่ในประเทศไทยโดยเฉพาะในกรณีคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวก็ควรให้เหยื่ออาชญากรรมได้รับการช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นแม้ไม่ได้มีการดำเนินคดีด้วย

โดยสะท้อนถึงเนื้อหาสาระของนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ยังไม่ชัดเจนเป็นหนึ่งอันเดียวกัน ตามแนวคิดของ Mazmanian และ Sabatier (1983) ที่ให้ความเห็นว่า การที่นโยบายได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มาน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย โอกาสตีความผิด อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายนั้นเกิดขึ้นได้ง่ายมาก หากนโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ไม่กระจ่างชัด อีกทั้ง Mazmanian และ Sabatier (1983) ยังให้ความเห็นต่อไปอีกว่า วัตถุประสงค์นอกจากต้องกระจ่างชัดแล้ว ยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

การให้ความช่วยเหลือและเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมในรูปแบบรัฐสวัสดิการในการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมตามระบบกฎหมายของประเทศไทยเน้นหนักในการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมในด้านการพิจารณาจ่ายเป็นเงินกระบวนการในการพิจารณาเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือและเยียวยายังมีความล่าช้านิติกรรมตัวชี้วัดการทำความค่าขอรับค่าตอบแทน 21 วัน

สำนักงานยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากในการประสานงาน เช่น โรงพยาบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย กระบวนการอนุมัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญายังมีจุดที่ต้องตัดสินใจหลายจุด เช่น การทำความเข้าใจของนิติกร ยุติธรรมจังหวัด คณะอนุกรรมการคณะกรรมการ ซึ่งคณะอนุกรรมการมีเพียง 15 จังหวัด ที่ต้องรับผิดชอบคำขอในอีกหลายจังหวัดตามคำสั่งของคณะกรรมการ จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

ก่อนเริ่มการประชุมพิจารณาในแต่ละครั้ง จะมีการส่งคำขอให้คณะอนุกรรมการพิจารณา นอกรอบก่อนมีการนัดประชุมจริงซึ่งตาม แนวคิดของ Mazmanian และ Sabatier (1983) กล่าวว่า จำนวนจุดตัดสินใจ ของนโยบายต่าง ๆ มีมากน้อยต่างกันยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจ มีจำนวนมากเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายก็มีมากขึ้นเท่านั้น จุดตัดสินใจจำนวนมากนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักมีโอกาส ในการประสบปัญหา

ระบบของประเทศไทยยังขาดการจัดสรร ค่าใช้จ่ายเบื้องต้นสำหรับเหี่ยวอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาลที่จำเป็นค่าใช้จ่าย ที่จำเป็นในการดำเนินชีวิตเบื้องต้นในระหว่าง การดำเนินคดีอีกทั้งการเยียวยาเหี่ยวอาชญากรรม ตามระบบกฎหมายของประเทศไทยยังขาด มาตรการที่ชัดเจน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั่วประเทศ ในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือ เยียวยาในด้านอื่น ๆ กล่าวคือการรักษาพยาบาล เบื้องต้นการเยียวยาในทางจิตใจโดยให้การดูแล สภาพจิตใจของเหี่ยวอาชญากรรมที่มีความ จำเป็นบางประเภทแนวทางในการฟื้นฟู ให้เหี่ยวอาชญากรรมคืนกลับสู่สังคมทั้งในด้าน ของการกลับไปดำเนินชีวิตได้ตามปกติ และการสามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือมีอาชีพทดแทนในกรณีที่เหี่ยวสูญเสีย ความสามารถหรือสูญเสียอวัยวะจนไม่สามารถ กลับไปประกอบอาชีพเดิมได้มีการจัดการศึกษา ที่เหมาะสมให้

ตามข้อเสนอของ ธนพันธ์ และคณะ (2560) ที่เสนอว่า การดำเนินโครงการในลักษณะ การให้ความช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบ

รัฐสวัสดิการ ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ และคุณสมบัติของผู้ได้รับประโยชน์ให้ชัดเจน และเป็นธรรม การดำเนินนโยบายควรเปิดโอกาส ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายได้อย่างทั่วถึงเพื่อ ลดระดับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโครงการ ช่วยเหลือประชาชนของภาครัฐ

การที่ประเทศไทยมีระบบในการจ่ายเงิน ช่วยเหลือเหี่ยวอาชญากรรมตามกฎหมายที่มี วัตถุประสงค์เฉพาะหลายฉบับนอกจากทำให้ เหี่ยวอาชญากรรมอาจไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ ของตนเองได้อย่างครบถ้วนเนื่องจากการรับรู้ ถึงสิทธิของตนอย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายแต่ละ ฉบับบัญญัติ ในกรณีที่กฎหมายมีความกระจัด กระจาย เป็นไปได้ยากทั้งความพยายามสร้าง กลไกในการคุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือ เหี่ยวอาชญากรรมเพิ่มเติมโดยการตรากฎหมาย ซึ่งยิ่งส่งผลต่อการเพิ่มความยากลำบากต่อ การรับรู้ถึงสิทธิของเหี่ยวอาชญากรรมมาก ยิ่งขึ้นไปอีก

2. ด้านความเพียงพอของทรัพยากรการบริหาร

การปฏิบัติงานในการรับคำขอรับค่าตอบแทน เหี่ยวอาชญากรรม ยังมีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ยังมีไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน บุคลากรมีไม่เพียงพอกับคำขอรับค่าตอบแทน ที่มีเป็นจำนวนมากทั่วประเทศ พนักงานคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ นิติกร มีขวัญกำลังใจและ สวัสดิการในการปฏิบัติงานน้อย เนื่องจาก นิติกรส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ และนิติกรมีตัวชี้วัดการทำคำขอรับค่าตอบแทน เพียง 21 วัน งบประมาณของทางภาครัฐที่ได้ จัดสรรเพียงปีละประมาณ 300 ล้านบาท ที่ยัง

ไม่เพียงพอ จึงอาจมีความจำเป็นในการจัดตั้ง กองทุนเพื่อหาเงินสำหรับการช่วยเหลือเหยื่อ อาชญากรรมโดยเฉพาะ

สะท้อนถึงปัญหาด้านความเพียงพอของ ทรัพยากรการบริหารตามที่ Edwards (1980) ยืนยันว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งทาง ด้านการเงิน และทรัพยากรบุคคลอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นนโยบายเพียงปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรเป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง เป็นอย่างมาก ซึ่ง Mazmanian และ Sabatier (1983) กล่าวว่า นโยบายประสบความสำเร็จ ในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านการเงินอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ Edwards (1980) ยังยืนยันอีกว่า จำนวนบุคลากรที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ นั้น ตามปกติมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการ สำหรับ ปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลน กำลังคนดังกล่าวมีส่วนโดยตรงต่อการไม่มี ประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตาม นโยบายนั้น ปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหา ที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ยิ่งนโยบายเกี่ยวข้องกับ ปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการ บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้น ๆ ยิ่งมากขึ้น เท่านั้น สำหรับผู้ปฏิบัติงานในการรับคำขอ บางคน ยังขาดความรู้ความเข้าใจ หรือการไม่ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ขั้นตอนวิธีการ และกระบวนการในการ ให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง

สังเกตได้จากในคณะอนุกรรมการทุกชุด ทั้ง 15 ชุดทั่วประเทศจะมีผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพเข้าร่วมประชุมพิจารณาคำตอบแทน

ด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่าหากนิติกรไม่แน่ใจ ในกฎหมายใดก็ให้ผู้แทนจากกรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพได้ลงความเห็น

ในการนี้อาจนำไปสู่การสูญเสียสิทธิ หรือการ ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ หรือการช่วยเหลืออย่างอื่น ที่จำเป็นของเหยื่ออาชญากรรมจึงจำเป็นที่ต้อง มีการอบรมให้ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ขั้นตอนวิธีการ และกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือเหยื่อ อาชญากรรมอย่างถูกต้องและสามารถปฏิบัติงาน ได้จริง

ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย Van Meter และ Van Horn (1975) ยืนยันว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของ นโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อ ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบาย ที่ผู้ปฏิบัตินำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบาย ที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง Mazmanian และ Sabatier (1983) ก็ย้ำ ความเห็นเรื่องนี้เช่นกัน

■ ข้อเสนอแนะ

1. การสร้างระบบประมวลกฎหมายที่รวบรวม มาตรการในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมเอาไว้ทั้งหมด เพื่อความสะดวกต่อการรับรู้ถึงสิทธิในการ ได้รับความช่วยเหลือของเหยื่ออาชญากรรม อย่างไรก็ดี ในกระบวนการพัฒนากฎหมาย ในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เกิดเป็นประมวลกฎหมาย ที่สมบูรณ์อาจต้องใช้เวลาในการพัฒนาต่อไป ขั้วระยะเวลาหนึ่งก่อน

2. การจัดให้มีศูนย์บริการข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานเพื่อขอความช่วยเหลือของเหยื่ออาชญากรรม ทั้งยังพบว่าเหยื่ออาชญากรรมบางส่วนยังมีข้อจำกัดจากฐานะค่าใช้จ่ายตลอดจนถึงอิทธิพลของผู้กระทำความผิดรวมถึงการให้มีสำนักงานคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาโดยเฉพาะและการจัดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานขอความร่วมมือขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งหลายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมตามกฎหมายฉบับต่างๆ ตลอดจนจัดทำเอกสารแบบฟอร์มมาตรฐานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและขอรับความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมออกเผยแพร่ไปตามองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งการให้มีสำนักงานคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาขึ้นในกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพก็เพื่อเป็นผู้ขับเคลื่อนกลไกในการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

3. การจัดตั้งศูนย์ประสานงานกลางที่ทำหน้าที่รับเรื่องจากเหยื่ออาชญากรรมในลักษณะของศูนย์ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จโดยคำนึงถึงความเหมาะสมตามปริมาณงานที่มีตามความเป็นจริงเพื่อให้เหยื่ออาชญากรรมที่มาติดต่อได้รับการแจ้งสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือตามกฎหมายทุกฉบับที่ตนมีสิทธิขั้นตอนและกระบวนการในการขอรับความช่วยเหลือในกรณีต่างๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษา แนะนำและประสานงานช่วยเหลือกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เหยื่ออาชญากรรมได้รับการเยียวยาโดยเร็วเพื่อเสริมการทำหน้าที่ในการแจ้งสิทธิให้แก่เหยื่อ

อาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีแนวปฏิบัติดำเนินการอยู่แล้วทั้งในชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการและศาลยุติธรรม

4. การจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม ควรมีผู้แทนจากองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมที่รอบด้านนอกเหนือจากผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้วควรมีผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงานเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่มนุกรรมการให้ครอบคลุมทุกจังหวัดตรวจสอบจุดในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานให้น้อยลง และเพิ่มรอบในการประชุมในแต่ละเดือนอย่างน้อย 3 ครั้งต่อเดือน

5. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกในการประสานงานขอข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ การสร้างระบบฐานข้อมูลเหยื่ออาชญากรรมที่สามารถเชื่อมต่อกันระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องจากการที่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมตามกฎหมายหลายฉบับเช่นปัญหาการจ่ายเงินช่วยเหลือซ้ำซ้อนนอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการส่งผ่านข้อมูลระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมดังกล่าว ทำให้การช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมนั้นๆ เกิดประสิทธิภาพลดโอกาสในการซ้ำเติมเหยื่ออาชญากรรมจากการดำเนินงานเช่นการขอให้เล่าข้อเท็จจริงหรือข้อมูลการถูกละเมิดซ้ำๆ ขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6. การรับสมัครและคัดเลือกนิติกรเข้าปฏิบัติงานในจังหวัดเพิ่มมากขึ้น เพิ่มขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับนิติกร อาจจ้างนิติกรในลักษณะของลูกจ้างชั่วคราวแทนการจ้างแบบพนักงานจ้างเหมาบริการ เพื่อให้สามารถใช้สิทธิประกันสังคมได้ ซึ่งถ้าหากมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานกลางที่ทำหน้าที่รับเรื่องจากเหยื่ออาชญากรรมในลักษณะของศูนย์ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ เจ้าหน้าที่ในศูนย์จะต้องผ่านกระบวนการอบรมเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมทั้งในส่วนของหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนความรู้ในทางจิตวิทยาความรู้เกี่ยวกับเด็กสตรีตลอดจนศาสตร์อื่น ๆ และแนวทางในการปฏิบัติงานที่จำเป็น ทั้งควรมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นนักกฎหมายอยู่ประจำในแต่ละศูนย์

7. การเพิ่มงบประมาณในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน และมีการจัดตั้งกองทุนในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมโดยเฉพาะ

8. การจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของเหยื่ออาชญากรรมด้วยวิธีการและรูปแบบการใช้ภาษาที่เหมาะสมในรูปแบบต่าง ๆ โดยคำนึงถึงกลุ่มของบุคคลที่เป็นเหยื่ออาชญากรรมตลอดจนโอกาสและข้อจำกัดในการเข้าถึงของเหยื่ออาชญากรรม เช่น การออกอากาศทางรายการโทรทัศน์การจัดทำคลิปลงในยูทูปการออกเผยแพร่ผ่านสื่อกระจายเสียงในชุมชนหรือในท้องถิ่นหรือการลงพื้นที่ให้ความรู้หรือประชาสัมพันธ์ในงานที่มีประชาชนในชุมชนมารวมตัวกันเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาที่เหมาะสม

9. การส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมมากขึ้น มีการอบรมสิทธิในการช่วยเหลือเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมผ่านนักเรียนในโรงเรียน ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนผู้นำชุมชนกำนันผู้ใหญ่บ้านและกลุ่มอาสาสมัคร เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมจากข้อจำกัดทั้งในด้านของกำลังคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลงบประมาณสถานที่ตั้งของศูนย์ที่เป็นของรัฐในการให้ความช่วยเหลือตลอดจนความผิดบางประเภท ที่ต้องอาศัยความใกล้ชิดของคนในชุมชนในการช่วยเหลือที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งควรมีงบประมาณลงไปสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือมีมาตรการของรัฐเพื่อดึงดูดหน่วยงาน หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวให้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมตลอดจนการมีงบประมาณสำหรับค่าตอบแทนของทนายความอาสาที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมอย่างเหมาะสมการจัดการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมทั้งในส่วนหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องความรู้ในทางจิตวิทยาความรู้เกี่ยวกับเด็กสตรีตลอดจนศาสตร์อื่น ๆ และแนวทางในการปฏิบัติงานที่จำเป็นให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนผู้นำชุมชนกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มอาสาสมัคร ที่เข้ามาทำหน้าที่ในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมทั้งก่อนเข้ามาทำหน้าที่และเมื่อมีการทำหน้าที่แล้วก็ให้มีการจัดอบรมอย่างสม่ำเสมอ และมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน หรือจริยธรรม ในการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม สำหรับองค์กร

พัฒนาเอกชนผู้นำชุมชนกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มอาสาสมัครที่เข้ามาทำหน้าที่ในการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมทั้งมีการประเมินผลการดำเนินการด้วย

■ บรรณานุกรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2562). ยุทธศาสตร์กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579). ค้นจาก <http://www.rlpd.go.th/rlpnew/2012-06-20-05-54-34/2012-06-03-04/06-03-04/20-2560-2579/4946-155565#>

ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ และคณะ. (2560). การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม : กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 10(1), 50-79.

สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา. (2562). *พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559*. ค้นจาก <http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/2012-11-19-05-41-15>

หนังสือต่างประเทศ

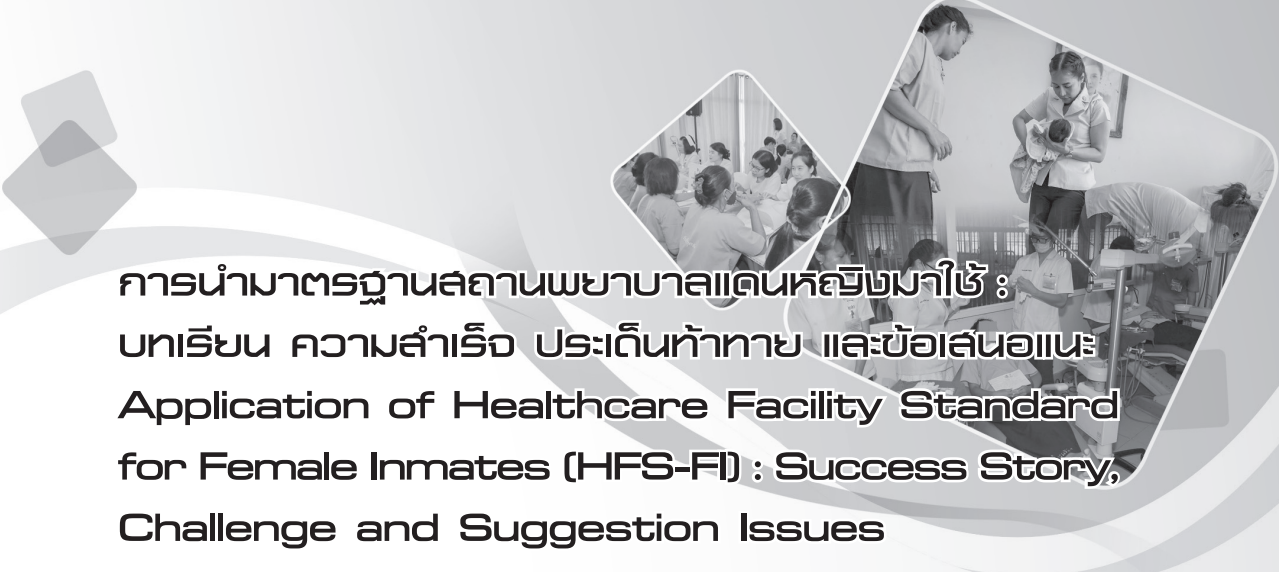
Edwards. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Mazmanian & Sabatier. (1983). *Implementation and Public Policy*. Illinois: Scott Foresman.

Pressman & Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkley, California: University of California Press.

Van Meter & Van Horn. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-488.





การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงมาใช้ : บทเรียน ความสำเร็จ ประเด็นท้าทาย และข้อเสนอแนะ Application of Healthcare Facility Standard for Female Inmates (HFS-FI) : Success Story, Challenge and Suggestion Issues

นันทกา สวัสดิพานิช*

Nantaga Sawasdipanich

ศุภาวี เพือกเทศ*

Supa Puektes

ชูลีพร เชาว์เมธากิจ**

Chulepon Chawmathagit

บุษบา ศักรางกูร***

Busaba Sakrangkun

เพชรรัตน์ วิชา****

Phetcharat Wicha

สังวาลย์ เวชยกิจ*****

Sangwan Vachakit

■ บทคัดย่อ

มาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงมี 3 ด้าน คือ 1) มาตรฐานการบริหารจัดการ
สถานพยาบาลแดนหญิง 2) มาตรฐานการจัดบริการด้านสุขภาพในแดนหญิง
และ 3) มาตรฐานเชิงผลลัพธ์จากการจัดบริการด้านสุขภาพในแดนหญิง

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย

Assistant Professor, Srisavarindhira Thai Red Cross Institute of Nursing

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อดีตผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย

Assistant Professor, Former Director of The Thai Red Cross College of Nursing

*** ผู้อำนวยการทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่

Director of Chiang Mai Women Correctional Institution

**** พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่

Registered Nurse of Chiang Mai Women Correctional Institution

***** อดีตผู้อำนวยการส่วนปกครองผู้ต้องขัง ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่

Former Director of Custody and Security Division, Chiang Mai Women Correctional Institution

Received: February 13, 2018 Revised: June 21, 2018 Accepted: May 22, 2019

เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการจัดบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังที่สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพฯ และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 จากประสบการณ์การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงมาใช้ในสถานพยาบาลทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ มีบทเรียนความสำเร็จเกิดขึ้น โดย

- 1) ด้านโครงสร้างมีการปรับปรุงทางกายภาพของสถานพยาบาล จัดหาวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ มีนโยบายการดูแลสุขภาพและการพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน รวมทั้งแสวงหางบประมาณการดูแลสุขภาพเพิ่มเติม
- 2) ด้านกระบวนการ จัดบริการด้านสุขภาพครบ 4 มิติ การดูแล ภายใต้การทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำกับเครือข่ายภายนอก มีการจัดทำและดำเนินการตามแนวปฏิบัติ พัฒนาระบบการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลด้านสุขภาพ
- 3) ด้านผลลัพธ์ การจัดบริการด้านสุขภาพ มีการประเมินความพึงพอใจของผู้ต้องขังหญิงและมีการนำข้อมูลที่บันทึกมาประมวลเป็นสถิติเพื่อสะท้อนคุณภาพการดูแลสุขภาพที่ชัดเจนขึ้น สำหรับประเด็นท้าทายที่ควรปรับปรุงในการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงมาใช้ คือ

- 1) การขาดแคลนอัตรากำลัง
- 2) ความไม่เพียงพอของงบประมาณ
- 3) การส่งเสริมสุขภาพจิตและการตรวจคัดกรองโรคในกลุ่มเสี่ยงดำเนินการได้น้อย จากบทเรียนความสำเร็จของทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ มีข้อเสนอแนะสำหรับเรือนจำอื่นเพื่อนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้และทำให้เกิดความยั่งยืน คือ

- 1) ควรมีการติดตั้งระบบและกลไกในการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการด้านสุขภาพ
- 2) เน้นการสร้างเครือข่ายภายนอกอย่างต่อเนื่อง
- 3) เพิ่มนโยบายการ

ส่งเสริมสุขภาพกายและสุขภาพจิต 4) แสวงหาอัตรากำลังพยาบาลและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ และ 5) แสวงหางบประมาณการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังโดยการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายภายนอก

คำสำคัญ : มาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง, ผู้ต้องขังหญิง, บทเรียนความสำเร็จ

■ Abstract

Healthcare Facility Standard for Female Inmates (HFS-FI) comprises three major aspects; 1) administrative standards, 2) health service standards, and 3) outcome standards. In accordance with the Bangkok Rules and Correction Act of 2017, the HFS-FI was used as a tool to improve healthcare services for female inmates and children with incarcerated mothers. After implementation of HFS-FI in Chiang Mai Women Correctional Institution, following significant improvements were observed; 1) structural improvement of healthcare facilities by providing more equipment and medical supplies, using explicit policy on healthcare and personnel development, and seeking more financial supports, 2) procedural improvement by providing all dimensions of healthcare services under a cooperation between internal and external networks, as well as development of data collection, data analysis and health

records, 3) outcome improvement by using patient/recipient satisfaction survey to identify healthcare service quality for further improvement. However, insufficient personnel and budgets as well as inadequate mental health promotion and screening for risk-group female inmates remain a challenge. According to the success of implementation in Chiang Mai Women Correctional Institution, the following strategies shall be implemented in other institutions to achieve sustainability; 1) establishing quality development system and mechanism for healthcare services, 2) continuing external networking to expand financial supports, 3) boosting physical and mental health promotion policies, and 4) increasing the quantity of health personnel as well as budget in order to provide adequate healthcare services.

Keywords : Healthcare Facility Standard, Female inmates, Success story

■ บทนำ

การดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงเป็นความท้าทายที่รอการแก้ไขและเป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งของเรือนจำในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังหญิงให้มีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน อีกทั้งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 และมาตรา 54-59 ระบุเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพอนามัยผู้ต้องขังว่า “เรือนจำทุกแห่งต้องจัดให้มีสถานพยาบาล

เพื่อทำการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังป่วยทั้งด้านร่างกายและจิตใจ การส่งเสริมสุขภาพผู้ต้องขังที่สุขภาพดี รวมทั้งการดูแลสุขภาพหญิงตั้งครรภ์และเด็กติดผู้ต้องขังหญิงและผู้มีกายพิการตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยต้องจัดให้มีแพทย์ พยาบาล หรือเจ้าพนักงานเรือนจำที่ผ่านการอบรมด้านการพยาบาล ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำที่สถานพยาบาลนั้นด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน” (พระราชบัญญัติราชทัณฑ์, 2560) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสถานพยาบาล แคนาดาที่ระบุเกณฑ์ชี้วัดการจัดบริการด้านสุขภาพที่ครอบคลุมผู้ต้องขังหญิงทุกกลุ่ม และจากประสบการณ์ในการนำมาตราฐานสถานพยาบาลแคนาดาไปใช้ในทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ พบว่า การนำมาตราฐานสถานพยาบาลแคนาดาไปใช้ช่วยให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของสถานพยาบาล ปรับวิธีการบริหารจัดการ อัตรากำลังบุคลากร การเสริมความเข้าใจแก่บุคลากรในการดูแลสุขภาพและเอื้อประโยชน์ต่อการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังหญิง ซึ่งทำให้มีการพัฒนาด้านการจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น บทความนี้จึงขอเสนอความสำคัญของการมีมาตรฐานสถานพยาบาลแคนาดา ที่มาและองค์ประกอบของมาตรฐานสถานพยาบาลแคนาดา บทเรียนความสำเร็จในการนำมาตราฐานสถานพยาบาลแคนาดาไปใช้ รวมถึงประเด็นท้าทายและข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการขยายผลจากการใช้มาตรฐานดังกล่าวในการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงแห่งอื่น ๆ และเกิดความยั่งยืนต่อไป

■ ความสำคัญของการมีมาตรฐานสถานพยาบาลเอกชน

มาตรฐานคือสิ่งที่ถือเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนดในด้านปริมาณและคุณภาพ บุคลากรของแต่ละวิชาชีพต้องร่วมมือกันกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของสังคม นักวิชาการ สามารถตรวจสอบได้ และใช้ประเมินคุณภาพจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (วสันต์ และพิมพ์พรรณ, 2541) โดยทั่วไปมาตรฐานเป็นสิ่งที่ได้กำหนดสภาวะการณ์หรือระดับของความเป็นเลิศไว้ล่วงหน้า ซึ่งเป็นแบบแผนที่จะต้องมีการปฏิบัติตาม เป็นสิ่งที่วัดได้และบรรลุถึงได้ อีกทั้งให้ผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด เพื่อมุ่งเน้นให้ผู้รับบริการได้มีหลักประกันคุณภาพการพยาบาล จึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานสถานพยาบาลขึ้นเพื่อให้พยาบาลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพได้ประยุกต์ใช้เป็นเกณฑ์หรือแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมทั้งใช้ในการเปรียบเทียบวัดและประเมินคุณภาพการปฏิบัติงาน (กองการพยาบาล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2544) ในบริบทของเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงได้จัดให้มีสถานพยาบาลเพื่อจัดบริการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ต้องขังป่วยให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในการรักษาพยาบาลเช่นเดียวกับบุคคลในชุมชน (International Council of Nurses, 2011) และต้องจัดบริการให้มีความสมดุลควบคู่ไปกับการคุมขัง ทำให้การจัดบริการด้านสุขภาพในเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงมีความแตกต่างไปจากการจัดบริการด้านสุขภาพในชุมชน ปัจจุบันการจัดบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงมีความแตกต่างกันในแต่ละเรือนจำขึ้นอยู่กับขนาดและระดับความ

มั่นคง โดยทัณฑสถานหญิงมีสถานพยาบาลที่เฉพาะ ส่วนเรือนจำกลางและเรือนจำจังหวัดมีสถานพยาบาลทั้งในแดนหญิงและแดนชาย ส่วนเรือนจำอำเภอมีสถานพยาบาลที่ใช้ร่วมกันทั้งแดนหญิงและแดนชาย นอกจากนี้เรือนจำบางแห่งไม่มีพยาบาลหญิงสำหรับให้บริการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิง และส่วนใหญ่เป็นการให้บริการตามนโยบายของกองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์ ได้แก่ การดูแลรักษาโรคเบื้องต้น การตรวจคัดกรองวัณโรค การตรวจคัดกรองเชื้อเอชไอวี การบริการทันตกรรม เป็นต้น กรณีมีการเจ็บป่วยรุนแรงและต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลประจำเรือนจำ/ทัณฑสถานหญิงจะประสานงานส่งต่อผู้ต้องขังไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลในพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งบริการที่จัดให้ยังไม่ตอบสนองความต้องการด้านสุขภาพของผู้ต้องขังหญิงเท่าที่ควรและไม่ครอบคลุม 4 มิติของการดูแลสุขภาพ ที่ผ่านมากองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์ได้มีการประเมินคุณภาพการจัดการของสถานพยาบาลเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงโดยใช้มาตรฐานด้านสถานพยาบาล เป็นเกณฑ์สำหรับประเมินสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับผู้ต้องขัง โดยมีจำนวน 25 ตัวชี้วัด (กองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์, 2547) ซึ่งมาตรฐาน 25 ตัวชี้วัดเป็นมาตรฐานที่พัฒนาขึ้นสำหรับการจัดบริการด้านสุขภาพในภาพรวมทั้งผู้ต้องขังชายและผู้ต้องขังหญิง ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนของกระบวนการบริหารจัดการด้านสุขภาพและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดบริการด้านสุขภาพ เน้นการประเมินว่ามีหรือไม่กิจกรรมด้านสุขภาพเป็นหลัก ไม่มีการกำหนดผลลัพธ์เชิงคุณภาพที่ชัดเจน ดังนั้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ

การจัดบริการด้านสุขภาพของระบบราชทัณฑ์ในประเทศไทยจึงควรมีมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงและเกณฑ์ชี้วัดที่เป็นสากลและอยู่บนฐานของสภาพการณ์จริงในการจัดบริการด้านสุขภาพต่อผู้ต้องขังหญิงและครอบคลุมความต้องการด้านสุขภาพของสตรีและเด็กติดผู้ต้องขังที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง ที่มาและองค์ประกอบมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง มาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงเป็นมาตรฐานที่ได้จากผลการวิจัยเรื่องการพัฒนามาตรฐานการบริการพยาบาลในแดนหญิงในเรือนจำและทัณฑสถานของไทย (นันทกา และคณะ, 2557) โดยพัฒนาร่างมาตรฐานขึ้นจากการสำรวจและวิเคราะห์สถานการณ์การจัดบริการด้านสุขภาพ และความต้องการของผู้ต้องขังหญิงร่วมกับการทบทวนวิเคราะห์เอกสารและวรรณกรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติ และการดูแลด้านสุขภาพของผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังของเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงทั้งในและต่างประเทศ ประกาศของสภายาบาลระหว่างประเทศ (International Council of Nurses) ประกาศของกระทรวงสาธารณสุข ประกาศสภาการพยาบาลและข้อบังคับสภาการพยาบาลที่เกี่ยวข้อง (สภาการพยาบาล, 2548) ตลอดจนได้บูรณาการข้อมาตรฐานและคำอธิบายมาตรฐานสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานการใช้ชีวิตในเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังของกองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์ (กองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์, 2547) รวมถึงข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีไม่การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือข้อกำหนดกรุงเทพฯ เข้ามาด้วยในการยกร่าง และผ่านการตรวจสอบ

โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ผ่านการประชาพิจารณ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผ่านการทดลองใช้ในสถานพยาบาลนาร่องในแดนหญิงของเรือนจำ 1 แห่ง และทัณฑสถานหญิง 1 แห่ง เพื่อประเมินความเป็นไปได้ (Feasibility) และการยอมรับได้ (Acceptability) แล้วนำผลการทดลองใช้มาปรับปรุงข้อความมาตรฐานและเกณฑ์ชี้วัดอีกครั้งหนึ่ง จนเป็นมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

องค์ประกอบของมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ 1) มาตรฐานเชิงโครงสร้างหรือมาตรฐานการบริหารจัดการสถานพยาบาลแดนหญิงมี 5 มาตรฐาน 24 เกณฑ์ชี้วัด ประกอบด้วย โครงสร้างการบริหารงานด้านบริการสุขภาพ นโยบายเป้าหมาย อัตรากำลังด้านบริการสุขภาพ รวมถึงสถานพยาบาล วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ และการพัฒนาเครือข่ายด้านการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิง 2) มาตรฐานเชิงกระบวนการหรือมาตรฐานการจัดบริการด้านสุขภาพในแดนหญิง มี 8 มาตรฐาน 39 เกณฑ์ชี้วัด ประกอบด้วย การจัดการสุขภาพครอบคลุม 4 มิติการดูแลสุขภาพ ได้แก่ การจัดบริการสุขภาพด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านการป้องกันและควบคุมโรค ด้านการดูแลรักษาเบื้องต้น ด้านการฟื้นฟูสุขภาพและสมรรถภาพทางกาย การจัดการด้านสุขภาพแก่ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ หญิงแม่ลูกอ่อนและเด็กติดผู้ต้องขัง การจัดการข้อมูลและการใช้ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งการจัดการบริการด้านสุขภาพที่ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ และความแตกต่างด้านวัฒนธรรม 3) มาตรฐานเชิงผลลัพธ์จากการจัดการบริการด้านสุขภาพในแดนหญิงมี

1 มาตรฐาน 17 เกณฑ์ชี้วัด เช่น ความพึงพอใจต่อบริการด้านสุขภาพของผู้ต้องขังหญิง ร้อยละของการได้รับการคัดกรองโรค การได้รับการฝากครรภ์ของผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ สถิติลูกเกิดรอด แม่ปลอดภัย สถิติเด็กแรกเกิดที่มีน้ำหนักมากกว่า 2,500 กรัม การเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กติดผู้ต้องขัง เป็นต้น (นนทกาและคณะ, 2557; คู่มือเกณฑ์และการประเมินสถานพยาบาลแดนหญิง, 2558)

การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ : บทเรียนความสำเร็จของทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่

การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ในทัณฑสถานหญิง มีกระบวนการนำไปใช้แบ่งเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 เตรียมการพัฒนาสถานพยาบาลตามกรอบมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง โดยมีการจัดทำคู่มือเกณฑ์และการประเมินสถานพยาบาลแดนหญิง รวมทั้งคำอธิบายเกณฑ์ชี้วัด พร้อมทั้งประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้บริหาร พยาบาลและเจ้าหน้าที่เรือนจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการด้านสุขภาพแก่ผู้ต้องขังหญิง เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมาตรฐาน เกณฑ์ชี้วัด และคำอธิบายเกณฑ์ชี้วัดในการประเมินสถานพยาบาลตามมาตรฐานร่วมกับวิเคราะห์บริบท สถานการณ์และปัญหาสุขภาพของผู้ต้องขังหญิงในแต่ละแห่ง และร่วมกันวางแผนทางการพัฒนาคุณภาพสถานพยาบาลในทัณฑสถานหญิง

ระยะที่ 2 สถานพยาบาลดำเนินการพัฒนางานบริการด้านสุขภาพโดยจัดบริการด้านสุขภาพแก่ผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังหญิงตามกรอบมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง

โดยคณะผู้จัดทำมาตรฐานทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำเชิงวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพงานบริการ เป็นระยะเวลา 1 ปี 6 เดือน ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนจากโครงการกำลังใจ ในพระดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา และบางส่วนใช้งบประมาณของเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง

ระยะที่ 3 ติดตามและประเมินผลการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ โดยประเมินการจัดบริการด้านสุขภาพตามองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ของมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการประเมินคุณภาพการดูแลของโดนาเบเดียน (Donabedian, 1988) ที่ประเมินทั้งด้านโครงสร้าง ด้านกระบวนการ และด้านผลลัพธ์ โดยใช้แบบประเมินสถานพยาบาล การสัมภาษณ์ผู้บริหาร เรือนจำ การสังเกตสภาพแวดล้อม การศึกษาเอกสารข้อมูลด้านสุขภาพต่าง ๆ และการสอบถามความพึงพอใจของผู้ต้องขังหญิงต่อการรับบริการด้านสุขภาพ

จากการประเมินผลการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ในทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ภายใต้ความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหาร พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ฝ่ายควบคุมผลการประเมินตามองค์ประกอบทั้ง 3 ด้านของมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง พบประเด็นความสำเร็จในการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างได้แก่ลักษณะทางกายภาพ เช่น วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ นโยบายการดูแลสุขภาพ อัตรากำลังใจและการพัฒนาบุคลากร ซึ่งสถานพยาบาลของ

ทันตสถานหญิงเชียงใหม่มีการพัฒนาภายหลังจากการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ ดังนี้

1.1 ลักษณะทางกายภาพ พบว่ามีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของสถานพยาบาลดีขึ้น มีการระบายอากาศที่ดี ไม่มีกลิ่นอับชื้น การจัดห้องรักษาพยาบาลเป็นสัดส่วน มีห้องพักสำหรับพยาบาลขณะอยู่เวรนอกเวลาราชการ มีการจัดหาเปลหามสำหรับการอุ้มยกเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังที่ป่วยฉุกเฉินซึ่งต้องส่งไปรักษาที่โรงพยาบาลในพื้นที่รับผิดชอบ เนื่องจากสถานพยาบาลอยู่บริเวณชั้นสองของอาคารพร้อมทั้งมีการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแก่อาสาสมัครเรือนจำเกี่ยวกับการปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการอุ้มยกเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังป่วยเพื่อเตรียมการสำหรับการเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังในรายป่วยฉุกเฉินส่งเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลในพื้นที่รับผิดชอบ

1.2 วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ได้มีการจัดหาครุภัณฑ์ทางการแพทย์ที่จำเป็นพื้นฐานที่ระบุไว้ในมาตรฐานให้พร้อมใช้และมีจำนวนเพียงพอ และมีการจัดทำแนวปฏิบัติหรือขั้นตอนที่ชัดเจน ในการบำรุงรักษาเครื่องใช้ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ เช่น การนึ่งทำความสะอาดเครื่องมือและอุปกรณ์ให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน นอกจากนี้ยังมีการจัดหาเตียงให้บริการด้านทันตกรรมเพิ่มเติม โดยมีการประสานงานกับเครือข่ายภายนอกเพื่อตอบสนองความต้องการด้านสุขภาพของผู้ต้องขังหญิง เช่น ขอรับบริจาคเตียงทำฟัน และแสวงหาแหล่งบริจาคเครื่องอุปโภคสำหรับดูแลเด็ก เช่น แป้ง แชมพู ผ้าอ้อมเด็ก เป็นต้น

1.3 นโยบายการดูแลสุขภาพ การนำมาตรฐานสถานพยาบาลไปใช้มีส่วนทำให้

ผู้บริหารทุกระดับและทุกฝ่ายของทันตสถานหญิงตระหนักถึงการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขังหญิงมากขึ้น และเปิดโอกาสให้พยาบาลได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของงานบริการสุขภาพ โดยร่วมประชุมเพื่อจัดทำแผนงานประจำปีงบประมาณและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพผู้ต้องขัง ซึ่งที่ผ่านมาสถานพยาบาลของทันตสถานหญิงเน้นการดำเนินงานตามนโยบายของกองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์ เช่น โครงการรณรงค์การดูแลสุขภาพผู้ต้องขังป่วยวัณโรคในเรือนจำ การดูแลผู้ต้องขังติดเชื้อเอชไอวี เป็นต้น โดยมีได้มีการประเมินปัญหาสุขภาพหรือความต้องการด้านสุขภาพของผู้ต้องขังหญิงเป็นตัวตั้งในการจัดทำโครงการด้านสุขภาพ เมื่อมีการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ เรือนจำได้มีโครงการด้านสุขภาพที่ตอบสนองความต้องการของผู้ต้องขังหญิงมากขึ้น เช่น โครงการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ ซึ่งเป็นโครงการส่งเสริมสุขภาพที่ตอบสนองความต้องการของผู้ต้องขังหญิง เป็นต้น

1.4 การพัฒนาบุคลากร ตามมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงได้กำหนดคุณสมบัติของพยาบาลว่าควรผ่านการอบรมหลักสูตรการพยาบาลเฉพาะทาง สาขาเวชปฏิบัติทั่วไป (การรักษาโรคเบื้องต้น) พบว่าผู้บริหารได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาบุคลากร จึงได้มีการจัดสรรเวลาให้พยาบาลได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรการพยาบาลเฉพาะทาง สาขาการพยาบาลเวชปฏิบัติทั่วไป (การรักษาโรคเบื้องต้น) โดยมีการให้พยาบาลทั้งสองคน ผลัดเปลี่ยนกันเข้ารับการอบรมในหลักสูตร

ดังกล่าวด้วยการสนับสนุนค่าลงทะเบียนจากกรมราชทัณฑ์ และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นมาช่วยปฏิบัติงานแทนในช่วงระยะเวลาที่พยาบาลเข้ารับการอบรม นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงได้เข้ารับการอบรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดกรุงเทพฯ การดูแลสุขภาพสตรี การดูแลสุขภาพหญิงตั้งครรภ์ และการดูแลสุขภาพเด็ก เช่นเดียวกันผู้ปฏิบัติงานก็ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาตนเองมากขึ้น เช่น สมัครเข้ารับการอบรมฟื้นฟูวิชาการหรือวิชาชีพเป็นระยะ

1.5 ขอบประมาณการดูแลสุขภาพในสถานการณ์ที่งบประมาณด้านการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงมีไม่เพียงพอ ทางทัณฑสถานหญิงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการดูแลสุขภาพผู้ต้องขัง และมีการประสานเครือข่ายภายนอกหลายหน่วยงานเพื่อรับบริจาคเครื่องอุปโภคบริโภคสำหรับผู้ต้องขังหญิง และเด็กติดผู้ต้องขัง

2. ด้านกระบวนการ ได้แก่ การจัดการบริการด้านสุขภาพ 4 มิติการดูแล ระบบการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ในเรือนจำและเครือข่ายภายนอก การจัดทำและดำเนินการตามแนวปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนากระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลด้านสุขภาพ มีการพัฒนาภายหลังจากการนำมามาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ ดังนี้

2.1 การจัดการบริการด้านสุขภาพ 4 มิติการดูแล พบว่า ทัณฑสถานหญิงจัดการบริการด้านสุขภาพครบ 4 มิติการดูแล ได้แก่ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันควบคุมโรค การรักษาพยาบาลเบื้องต้น การฟื้นฟูสภาพและสมรรถภาพทางกาย โดยประสานกับเครือข่ายภายนอกที่หลากหลาย

ทั้งโรงพยาบาลระดับปฐมภูมิและตติยภูมิ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ มูลนิธิต่าง ๆ รวมถึงผู้นำชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงกับทัณฑสถานหญิง เพื่อขอวิทยากรมาฝึกอบรมให้ความรู้ในการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขังหญิงหรือเป็นแกนนำกิจกรรมการออกกำลังกายสำหรับผู้ต้องขังหญิง เช่น ฟันเจ๊ิง ไทจี รวมถึงการตรวจสุขภาพ การทำกิจกรรมกลุ่มจิตบำบัด การให้คำปรึกษา ซึ่งการมีเครือข่ายที่หลากหลายช่วยให้ทัณฑสถานหญิงมีทางเลือกในการขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกมาช่วยจัดบริการสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงได้ครอบคลุมมากขึ้น ไม่อาศัยเพียงอัตรากำลังของบุคลากรในเรือนจำ ซึ่งมีไม่เพียงพอ

ส่วนการจัดการบริการสำหรับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์ พบว่ามีการตรวจครรภ์และส่งเสริมสุขภาพครรภ์เป็นไปตามมาตรฐาน จัดให้มีกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อนเพื่อเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติตนสำหรับผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์รายใหม่ที่ต้องโทษเข้าอยู่ในทัณฑสถานหญิงและยังไม่ได้รับการอบรมเกี่ยวกับการดูแลตนเองในระหว่างตั้งครรภ์นอกจากนี้ในกระบวนการดูแลเด็กติดผู้ต้องขังหญิง มีการส่งเสริมให้ผู้ต้องขังเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ทุกราย ยกเว้นกรณีมีข้อห้ามทางการแพทย์ นอกจากนี้ทางทัณฑสถานหญิงมีกิจกรรมให้ญาติพาเด็กไปรับวัคซีนที่โรงพยาบาลตามกำหนด โดยมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบว่าเป็นญาติที่แท้จริงและต้องได้รับการยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ต้องขังหญิงซึ่งเป็นมารดาของเด็ก ซึ่งกิจกรรมนี้ช่วยส่งเสริมความรักใคร่ผูกพันระหว่างเด็กติดผู้ต้องขังกับญาติผู้ที่จะรับเลี้ยงดูเด็กในอนาคต อีกทั้งเป็นการเตรียม

พร้อมสำหรับเด็กในการส่งออกไปเลี้ยงดูนอก
 ทักษสถานหญิงเมื่อเด็กอายุครบ 1 ปีขึ้นไป ซึ่งช่วย
 ลดความเครียดทั้งกับตัวเด็ก มารดา และญาติ
 เรือนจำมีการประสานงานกับมูลนิธิทั้งภาครัฐ
 และเอกชนเพื่อรับเด็กไปเลี้ยงกรณีไม่มีญาติดูแล
 และประสานให้ทางเจ้าหน้าที่ของมูลนิธินำเด็ก
 เข้ามาเยี่ยมมารดาในเรือนจำเพื่อส่งเสริมความ
 รักใคร่ผูกพันระหว่างมารดาและเด็กอย่างต่อเนื่อง
 นอกจากนี้ทัณฑสถานหญิงยังพัฒนาให้มีการจัด
 กิจกรรมธรรมชาติสำหรับผู้ต้องขังหญิงสูงอายุ
 เพื่อเป็นการส่งเสริมสุขภาพจิตผู้สูงอายุได้
 ระดับหนึ่ง ด้านการดูแลที่คำนึงถึงความแตกต่าง
 ทางภูมิหลังและวัฒนธรรมของผู้ต้องขัง
 ทัณฑสถานหญิงมีการจัดระบบพี่เลี้ยงให้โดยให้
 ผู้ต้องขังสัญชาติเดียวกันที่พอเข้าใจภาษาไทย
 แล้วเป็นล่ามให้ผู้ต้องขังที่เข้ามารับโทษในเรือนจำ
 ระยะแรกรับ และจัดทำเอกสารและสื่อวิดิทัศน์
 เกี่ยวกับการปฏิบัติตนเมื่อเข้ามารับโทษใน
 ทัณฑสถานหญิงเป็นภาษาอื่น ๆ เช่น ภาษาพม่า
 ภาษาจีน ภาษาไทยใหญ่ เป็นต้น ซึ่งการดูแล
 เช่นนี้สะท้อนว่าเรือนจำจัดบริการที่คำนึงถึง
 ความแตกต่างของเชื้อชาติและวัฒนธรรม

“มีผู้ต้องขังหญิงหลายคนเป็นชาวพม่าบ้าง
 ไทยใหญ่บ้าง เราได้ทำเอกสารแนะนำการปฏิบัติตน
 ในเรือนจำเพื่อสื่อสารกันได้ง่ายขึ้น จะช่วยลด
 ความเครียดให้เขาได้บ้าง”

2.2 ระบบการทำงานร่วมกันระหว่าง
 เจ้าหน้าที่ในทัณฑสถานหญิงและเครือข่าย
 ภายนอก จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ
 เช่น พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่
 ฝ่ายควบคุม พบว่า ทุกฝ่ายมีการประสานความ
 ร่วมมือกันเป็นอย่างดีในการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิง
 โดยมีการประชุมเพื่อทำความเข้าใจในบทบาท

หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในการ
 ทำงานที่เกื้อกูลและประสานประโยชน์กัน เช่น
 การพาผู้ต้องขังหญิงออกตรวจรักษาที่โรงพยาบาล
 ซึ่งผู้ต้องขัง 1 คน ต้องมีผู้คุมไปเฝ้าอย่างน้อย 2 คน
 นอกจากนี้พบว่าเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายร่วมมือกัน
 อำนวยความสะดวกแก่เครือข่ายที่เข้ามาให้บริการ
 สุขภาพ มีการสร้างความรู้สึกร่วมกันของการ
 เป็นเจ้าของงานหรือโครงการ เช่น เครือข่าย
 ที่เข้ามาจัดกิจกรรมสันทนาการ การบริการด้าน
 ทันตกรรม การจัดอบรมแก่ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์
 และหญิงแม่ลูกอ่อน การตรวจสุขภาพเด็กติด
 ผู้ต้องขัง เป็นต้น ดังคำกล่าวของผู้บริหารคนหนึ่งว่า
 “เจ้าหน้าที่ในนี้ทุกคนถือว่าเป็นเจ้าของบ้าน
 เมื่อมีคนข้างนอกเข้ามาช่วยดูแลผู้ต้องขัง ทุกคน
 ถือเป็นหน้าที่ในการให้การต้อนรับ ไม่ว่าจะเป็นแขก
 ของใครหรือของฝ่ายงานใดก็ตาม”

“เจ้าหน้าที่ที่นี้ทุกคนเข้มแข็ง มีความ
 รับผิดชอบงานอย่างดี เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งาน
 ต่าง ๆ สำเร็จลงได้ด้วยดี”

“การมีเครือข่ายต่าง ๆ เช่น มูลนิธิที่ให้เงิน
 สนับสนุนการซื้อของใช้สำหรับเด็ก หมอฟัน จาก
 คณะทันตแพทย์ที่เข้ามาตรวจรักษาฟันให้ผู้ต้องขัง
 พยาบาลจากศูนย์อนามัยมาดูแลครรภ์ผู้ต้องขัง...
 อาจารย์พยาบาลมาสอนด้านโภชนาการให้
 ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และหญิงแม่ลูกอ่อน...
 เครือข่ายเหล่านี้ช่วยเหลือเราได้มากในการดูแลสุขภาพ
 ผู้ต้องขัง”

2.3 การจัดทำและดำเนินการตาม
 แนวปฏิบัติ ทางสถานพยาบาลของทัณฑสถานหญิง
 ได้มีการจัดทำแนวปฏิบัติที่จำเป็น เช่น แนวปฏิบัติ
 เกี่ยวกับการควบคุมการแพร่กระจายเชื้อและ
 การระบาดของโรค แนวปฏิบัติการทำความสะดวก
 ห้างแยกสำหรับผู้ป่วยวัณโรค การกำจัดขยะ

สิ่งคัดหลังจากผู้ป่วยโรค เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการกำกับติดตามให้เจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ ทำให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีความสะดวกในการปฏิบัติงานได้มากขึ้น ดังคำกล่าว

“การมีแนวปฏิบัติ เช่น ขั้นตอนและวิธีการใช้หมอนึ่ง ช่วยให้ผู้ช่วยเหลือนงานสถานพยาบาลปฏิบัติงานได้ ถึงแม้พยาบาลติดงานอื่น ๆ นอกสถานพยาบาล”

2.4 การพัฒนาระบบการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลด้านสุขภาพ ที่ผ่านมาสถานพยาบาลมีการจัดเก็บข้อมูลสุขภาพ เช่น จำนวนผู้ต้องขังป่วยโรคเรื้อรัง จำนวนผู้ต้องขังที่มารับบริการตรวจสุขภาพ จำนวนผู้ต้องขังที่ได้รับการคัดกรองโรคมะเร็งปากมดลูก มะเร็งเต้านม อุบัติการณ์การเกิดโรคติดต่อ รวมทั้งบันทึกน้ำหนักทารกแรกเกิด บันทึกการประเมินการเจริญเติบโตและพัฒนาการเด็ก แต่ไม่ได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อเทียบเคียงแต่ละปีงบประมาณเพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิง เมื่อมีการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ สถานพยาบาลมีการนำข้อมูลสุขภาพมาวิเคราะห์เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้ในการวางแผนดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขัง รวมทั้งวิเคราะห์คุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพได้ดีขึ้น

3. ด้านผลลัพธ์ ซึ่งเป็นการประเมินผลลัพธ์จากการจัดบริการด้านสุขภาพ เมื่อนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ ทณฑสถานหญิงได้มีการพัฒนาให้มีการประเมินความพึงพอใจของผู้ต้องขังหญิงต่อการจัดบริการด้านสุขภาพพบว่ามีความพึงพอใจต่อการจัดบริการด้านสุขภาพในระดับปานกลางถึงระดับมาก และ

จากเดิมที่เคยเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ต้องขังหญิงที่ได้รับการคัดกรองมะเร็งปากมดลูกได้มีการพัฒนาให้มีการตรวจคัดกรองมะเร็งปากมดลูกในผู้ต้องขังหญิงกลุ่มเสี่ยงจำนวนมากขึ้น ส่วนข้อมูลอื่น ๆ เช่น อุบัติการณ์การเกิดโรคติดต่อ บันทึกการเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กติดผู้ต้องขัง ภายหลังการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ เรือนจำได้มีการบันทึกและนำข้อมูลที่บันทึกไว้มาประมวลเป็นสถิติที่ใช้ในการเปรียบเทียบกันในแต่ละปีงบประมาณจนสะท้อนคุณภาพของการดูแลสุขภาพเด็กติดผู้ต้องขังได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งแต่เดิมไม่เคยนำข้อมูลที่บันทึกไว้มาวิเคราะห์เป็นสถิติ

การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ : ประเด็นท้าทาย

จากการประเมินผลตามองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ของมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง พบประเด็นท้าทายที่ควรปรับปรุงเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ในทณฑสถานหญิง ดังนี้

1. อัตรากำลัง ปัจจุบันอัตรากำลังพยาบาลและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ยังอยู่ในภาวะขาดแคลนตามมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงได้กำหนดอัตราส่วนผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ต่อจำนวนผู้ต้องขังคือ 1 : 1,250 คน ซึ่งสอดคล้องกับอัตราพยาบาลในการดูแลผู้รับบริการระดับปฐมภูมิ (กองแบบแผนกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, 2558) แม้ว่าทางทณฑสถานหญิงได้แสวงหาอัตรากำลังพยาบาลเพิ่มเติม แต่สภาพการณ์จริงยังไม่ได้อัตรากำลังพยาบาลมาเพิ่ม นอกจากนี้

อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ควบคุมผู้ต้องขังที่ไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลก็ยังมีอัตรากำลังไม่เพียงพอในบางช่วงเวลา เนื่องจากการนำผู้ต้องขังไปตรวจหรือรับการรักษาที่โรงพยาบาลต้องมีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ควบคุมไปด้วย 2 คนต่อผู้ต้องขัง 1 คนและผู้ต้องขังป่วยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามสัดส่วนจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่เป็นศูนย์รับย้ายผู้ต้องขังหญิงป่วยจากเรือนจำต่าง ๆ ในเขตภาคเหนือเพื่อส่งต่อมารับการรักษาที่โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังหญิงป่วยโรคมะเร็งที่จำเป็นต้องได้รับการรักษาเป็นระยะเวลานานและออกไปพบแพทย์ที่โรงพยาบาลหลายครั้ง ประกอบกับมีผู้ต้องขังหญิงป่วยด้วยโรคทางจิตเวชที่ศาลสั่งให้เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลสวนปรุง เพื่อประเมินความสามารถในการต่อสู้คดี ทำให้สถานพยาบาลจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการเจ็บป่วยที่เร่งด่วนให้เหมาะสมกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ควบคุมที่มีอยู่ จึงทำให้ผู้ต้องขังหญิงบางคนก็แพทย์นัดไปตรวจรักษาต้องถูกเลื่อนนัด เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ควบคุมไปด้วยตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญของการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงให้ได้ตามมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง ดังคำกล่าวที่ว่า

“ขณะนี้สถานพยาบาลประจำอยู่ 2 คน ใจจริงแล้วอยากได้สัก 3 คน เพื่อผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้าเวร แต่ทำเรื่องขอไปก็ยังไม่ได้เพิ่มมา”

“บางครั้งหญิงตั้งครรภ์ที่อยู่ในภาวะเสี่ยงก็ไม่ได้ออกตรวจตามนัด ต้องถูกเลื่อนไปเนื่องจากผู้คุมไม่พอ มีผู้ต้องขังป่วยหลายคน

ผู้คุมเลยไม่วางจะไปด้วย เลยต้องเลื่อนไปก่อน แต่ก็ไม่นานเท่าไร”

2. งบประมาณการดูแลสุขภาพ การขาดแคลนงบประมาณเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้การดูแลสุขภาพไม่ได้ตามมาตรฐาน โดยทั่วไปกรมราชทัณฑ์ได้จัดสรรงบประมาณการดูแลสุขภาพให้กับเรือนจำ/ทัณฑสถานหญิง 134 บาท/คน/ปี และได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลสุขภาพเด็กในภาพรวมแบบเหมาจ่ายปีละ 8,000 บาท ในขณะที่เรือนจำรับผิดชอบดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงจำนวนมากจึงไม่เพียงพอต่อการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นต่อสุขภาพ นอกจากนี้ผู้ต้องขังหญิงบางรายยังมีปัญหาเรื่องสิทธิการรักษาพยาบาลเพราะไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน (ศุภาว์ และคณะ, 2560) ทำให้ไม่สามารถรับสิทธิการรักษาพยาบาลจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ทางเรือนจำ/ทัณฑสถานหญิงแก้ไขปัญหาโดยขอใช้เงินสวัสดิการร้านค้าของเรือนจำเพื่อจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นหรือทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ทางโรงพยาบาลเป็นรายกรณี แต่ก็ไม่ได้รับความอนุเคราะห์ทุกราย เนื่องด้วยทางโรงพยาบาลมีค่าใช้จ่ายในการจัดซื้ออุปกรณ์พิเศษหรือยานอกบัญชี จึงไม่สามารถให้ความอนุเคราะห์ได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความคับข้องใจและความเครียดกับเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ/ทัณฑสถานหญิง ดังคำกล่าว

“จริง ๆ แล้ว ตอนนี้งบประมาณในการดูแลสุขภาพเด็กติดผู้ต้องขังถูกปรับลดลง เดิมได้ประมาณหนึ่งแสนสองหมื่นบาท ตอนนี้อยู่เพียงหกหมื่นกว่าบาทต่อปี ดีที่มีเครือข่ายมูลนิธิมาให้ความช่วยเหลือให้เงินสำหรับซื้อของใช้ให้เด็ก เช่น ผ้าเช็ดตัว แป้ง เป็นต้น”

3. การจัดบริการด้านสุขภาพ 4 มิติการดูแลพบว่าเรือนจำยังมีการส่งเสริมและดูแลผู้ต้องขังที่มีปัญหาสุขภาพจิตได้น้อย เนื่องจากพบว่ายังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญด้านนี้มีเพียงการดูแลเบื้องต้น นอกจากนี้การตรวจคัดกรองมะเร็งปากมดลูกในกลุ่มผู้ต้องขังหญิงยังทำได้ในปริมาณน้อยเนื่องจากโรงพยาบาลในพื้นที่รับผิดชอบมีอุปกรณ์ไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องขังที่ต้องการตรวจ โดยผู้บริหารระบุว่า

“ขณะนี้ที่นี่ยังไม่มีนักจิตวิทยามาปฏิบัติงาน แต่ก็ได้คำนึงถึงจิตใจผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแดนแรกรับ ก็ได้มีการส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมเพื่อได้ช่วยกันดูแลผู้ต้องขังมาใหม่ที่มีความเครียดสูงจะได้แต่ให้คำปรึกษาเบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนี้ผู้ที่นั่งแยกตัวอยู่คนเดียวก็ให้ผู้ต้องขังผู้ช่วยเหลือสถานพยาบาลคอยช่วยกันสอดส่องดูแลกลัวว่าจะทำร้ายตัวเอง”

“ที่ยังทำไม่ได้ตามเกณฑ์คือการตรวจมะเร็งปากมดลูก ผู้ต้องขังหญิงต้องการตรวจจำนวนมาก แต่โรงพยาบาลนำอุปกรณ์มายังไม่เพียงพอ”

■ ข้อเสนอแนะ

การจัดบริการด้านสุขภาพให้ได้ตามมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงในภาวะที่ผู้ต้องขังหญิงล้นเรือนจำ แต่ขาดแคลนพยาบาลและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ผู้ควบคุม และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพ รวมทั้งงบประมาณการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงและเด็กผู้ต้องขังที่มีอย่างจำกัด ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิรักษาพยาบาลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพยังไม่เอื้อประโยชน์ในการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิง

เท่าที่ควร นับเป็นประเด็นที่ท้าทายของกรมราชทัณฑ์ ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ทุกระดับในการจัดบริการสุขภาพให้ได้ตามมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง ซึ่งจากประสบการณ์ของผู้เขียนที่ได้ร่วมกันวิเคราะห์แนวทางและดำเนินงานในการพัฒนางานของสถานพยาบาลให้ได้ตามมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงในทุกด้าน และจากบทเรียนความสำเร็จในการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ของทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะสำหรับการนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงไปใช้ให้เกิดผลสำเร็จและมีความยั่งยืน สรุปได้ดังนี้

1. เรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงควรมีการติดตั้งระบบและกลไกในการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการด้านสุขภาพ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพด้านการจัดบริการด้านสุขภาพในเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงและใช้มาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงเป็นเครื่องมือในการพัฒนางานบริการด้านสุขภาพ ซึ่งคณะกรรมการประกันคุณภาพมีหน้าที่เป็นแกนนำในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงและเกณฑ์ชี้วัดต่าง ๆ และหาแนวทางร่วมกันในการพัฒนาการจัดบริการด้านสุขภาพตามแนวทางของมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการพัฒนา เป้าหมาย กิจกรรมการพัฒนา ผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาของการดำเนินงาน พัฒนาสถานพยาบาลไว้ในแผนงบประมาณประจำปีทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว และเมื่อพัฒนาได้ระยะหนึ่งแล้วคณะกรรมการประกันคุณภาพเป็นผู้ตรวจประเมินภายในและ

ให้คำแนะนำในประเด็นที่ควรพัฒนาเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาร่วมกันต่อไป นอกจากนี้ควรมีการตรวจประเมินจากคณะกรรมการประกันคุณภาพภายนอกจากเรือนจำอื่น ๆ หรือกองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดบริการด้านสุขภาพของแต่ละเรือนจำ โดยกรมราชทัณฑ์ควรมีแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการด้านสุขภาพ เช่น การให้รางวัล การพาไปศึกษาดูงานด้านการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการ ด้านสุขภาพ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาต่อไป และเมื่อได้มีการใช้มาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิงเป็นเครื่องมือในการพัฒนายาระยะหนึ่งแล้ว ควรมีการปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานสถานพยาบาลให้มีความสอดคล้องกับบริบทของเรือนจำ และมีความเหมาะสมในการนำไปใช้ยิ่งขึ้น

2. เรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง ควรเน้นนโยบายในการสร้างพันธมิตรอย่างต่อเนื่องกับเครือข่ายภายนอกเพื่อการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขัง เช่น มูลนิธิต่าง ๆ องค์กรเอกชน สถานสงเคราะห์เด็ก สถานศึกษา สถานพยาบาล ชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงกับเรือนจำ ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้มีส่วนช่วยอย่างมากในการพัฒนาคุณภาพการจัดบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ต้องขังหญิงในบริบทที่มีการขาดแคลนทั้งกำลังคนและงบประมาณ

3. เรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง ควรเน้นนโยบายการจัดบริการด้านสุขภาพในประเด็นการส่งเสริมสุขภาพกายและสุขภาพจิต ตลอดจนการคัดกรองโรคให้มากขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดการเจ็บป่วยเรื้อรังในกลุ่มผู้ต้องขังหญิงที่เข้ามาต้องโทษในเรือนจำเป็นระยะเวลานาน

ซึ่งจะก่อให้เกิดโรคตามมาได้จากการที่มีภาวะเครียดสะสม เช่น โรคเบาหวาน ไทรอยด์ ความดันโลหิตสูง โรคมะเร็ง เป็นต้น รวมทั้งผู้ต้องขังที่ต้องอยู่ร่วมกันจำนวนมากในพื้นที่แคบ จึงมีโอกาสที่จะเกิดการแพร่กระจายเชื้อโรคได้ง่าย ดังนั้นการคัดกรองโรคจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

4. กรมราชทัณฑ์ ควรจัดหาอัตรากำลังพยาบาลและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการด้านสุขภาพแก่ผู้ต้องขังหญิงให้เพียงพอสอดคล้องตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งมีการพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ในสถานการณ์ที่ยังอยู่ในภาวะขาดแคลนบุคลากร ควรมีนโยบายในการจ้างเจ้าหน้าที่ล่วงเวลา เช่น จ้างเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมไปเฝ้าผู้ต้องขังป่วยที่รับการรักษาอยู่ในโรงพยาบาลพื้นที่รับผิดชอบ หรือนำผู้ต้องขังออกตรวจที่โรงพยาบาลในพื้นที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ควรมีนโยบายในการจ้างผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานด้านการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังเป็นช่วงเวลา เช่น จ้างแพทย์ห้วงเวลา จ้างพยาบาลห้วงเวลา จ้างนักจิตวิทยาห้วงเวลา เป็นต้น โดยมีการเตรียมพร้อมบุคคลเหล่านี้ในบริบทของการดูแลผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และเด็กติดผู้ต้องขัง

5. กรมราชทัณฑ์ ควรแสวงหางบประมาณการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังโดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังเพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงระบบบริการสุขภาพของคนไทยได้อย่างจริงจังเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพื่อให้มีการนำแนวทางการพัฒนาระบบบริการสุขภาพผู้ต้องขังในเรือนจำที่ร่วมกันจัดทำโดยสำนักงานหลักประกัน

สุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และ กรมราชทัณฑ์ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ ผู้ต้องขังได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียม กับบุคคลภายนอก อีกทั้งโรงพยาบาลในเขตพื้นที่ แต่ละเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงก็จะมีงบประมาณที่เพียงพอในการดูแลสุขภาพผู้ต้องขัง จากข้อมูลการสำรวจค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาล ที่ใช้ในการดูแลผู้ป่วยต้องขัง ซึ่งไม่สามารถ เรียกเก็บได้ในปีงบประมาณ 2557 ของโรงพยาบาล ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 44 จังหวัด พบว่ามีผู้ต้องขังที่เข้ารับ การรักษาแล้วไม่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ จำนวน 8,653 ราย เป็นจำนวนเงินถึง 15,211,024.03 บาท ส่วนใหญ่ใช้แหล่งงบประมาณ ที่สนับสนุนจากเงินบำรุงของโรงพยาบาล นับเป็น ภาระของโรงพยาบาลอย่างมาก (สำนักบริหาร การสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2559) นอกจากนี้ต้องใช้เงินสวัสดิการร้านค้าของเรือนจำ หรือทัณฑสถานหญิงเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องขังหญิง ป่วย เป็นต้น กรณีที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ เรือนจำควรประสานหน่วยทะเบียนราษฎร์เพื่อ ขอความร่วมมือในการถ่ายรูประบุตัวบุคคล เพื่อจะได้ยืนยันตัวบุคคลและเลข 13 หลัก เพื่อเข้ารับสิทธิการรักษาตามระบบหลักประกัน สุขภาพถ้วนหน้า (Universal Coverage: UC) และหากผู้ต้องขังเป็นต่างดาวหลบหนีเข้าเมือง และผู้ต้องขังชาวต่างชาติ ควรมีระบบงบประมาณ การรักษาพยาบาลตามหลักสิทธิมนุษยชน

■ บทสรุป

การนำมาตรฐานสถานพยาบาลแดนหญิง ไปใช้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิงจะประสบ ความสำเร็จได้ต้องเป็นการขับเคลื่อนในระดับ นโยบายของกรมราชทัณฑ์ โดยใช้มาตรฐาน สถานพยาบาลแดนหญิงเป็นเครื่องมือในการ พัฒนาทั้งด้านโครงสร้าง กระบวนการ และผลลัพธ์ การจัดบริการด้านสุขภาพ และกระบวนการพัฒนา ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่าย ทั้งผู้บริหารของเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง ต้องมีวิสัยทัศน์ มีมนุษยสัมพันธ์ในการสร้าง เครือข่ายความร่วมมือกับภายนอก และมีความ ยึดหยุ่นในการบริหารจัดการเพื่อลดข้อจำกัด ด้านงบประมาณและบุคลากรของเรือนจำ เช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีความมุ่งมั่นและ ทัศนคติที่ดีต่อผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขัง และการพัฒนางานร่วมกันเพื่อให้การบริการ ด้านสุขภาพในเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง มีมาตรฐาน สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 51 ที่ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการ สาธารณสุขที่เหมาะสม และได้มาตรฐาน และ ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจาก สถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสีย ค่าใช้จ่าย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการทาง สาธารณสุขจากรัฐอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ” เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 รวมทั้งข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร

■ บรรณานุกรม

กองแบบแผน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข. (2558). *เกณฑ์มาตรฐานและแนวทางการออกแบบสถานบริการสุขภาพระดับปฐมภูมิ*. ค้นจาก <http://dcd.hss.moph.go.th/web/index.php>

กองการพยาบาล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2544). *มาตรฐานการพยาบาลในชุมชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ในเต็ดโปรดักชั่น.

กองบริการทางการแพทย์. (2547). *ข้อมาตรฐานและคำอธิบายมาตรฐานสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานการใช้ชีวิตในเรือนจำสำหรับผู้ต้องขัง*. นนทบุรี: กรมราชทัณฑ์.

คณะทำงานพัฒนาสถานพยาบาลแดนหญิงในเรือนจำทัณฑสถานหญิง วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย. (2558). *คู่มือเกณฑ์และการประเมินสถานพยาบาลแดนหญิง*. กรุงเทพมหานคร: บางกอกบล็อก.

นันทกา สวัสดิพานิช, พิไลลักษณ์ ไรจนประเสริฐ, ศุภาว์ เผือกเทศ, พิมพ์ไล ทองไพบูลย์, และสุภาพร วรณสันต์. (2557). *การพัฒนามาตรฐานการบริการพยาบาลในแดนหญิงในเรือนจำ/ทัณฑสถานหญิง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักกิจการในพระดำริ พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา. 134 (21ก), 63-70.

วสันต์ ศิลปะสุวรรณ, และพิมพ์พรรณ ศิลปะสุวรรณ. (2541). *การวางแผนและประเมินผลโครงการส่งเสริมสุขภาพ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

ศุภาว์ เผือกเทศ, นันทกา สวัสดิพานิช, เดือนทิพย์ เขมโสภาส, สุจรรยา โลหะชีวะ, พิมพ์ไล ทองไพบูลย์, พิไลลักษณ์ ไรจนประเสริฐ, วรณยุพา รอยกุลเจริญ และคณะ. (2560). *การวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาสถานพยาบาลแดนหญิงในเรือนจำ*. *วารสารสภาการพยาบาล*, 32(1), 94-114.

สภาการพยาบาล. (2548). *ประกาศสภาการพยาบาลเรื่องมาตรฐานการบริการพยาบาลและการผดุงครรภ์ในระดับปฐมภูมิ*. ราชกิจจานุเบกษา. 122(62 ง), 63-70.

สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. (2559). *แนวทางการพัฒนาระบบบริการสุขภาพผู้ต้องขังในเรือนจำ*. ค้นจาก <https://phdb.moph.go.th/>

หนังสือต่างประเทศ

Donabedian, A. (1988). The quality of care. How can it be assessed?. *JAMA*, 260(12). 1743-1748.

International Council of Nurses. (2011). *Position statement: Nurse's role in the care of detainees and prisoners*. Geneva.





การท่าแท้งถูกกฎหมาย : จริยธรรมกับการพัฒนา Legal Abortion : Ethics and Development

ไท วัฒนา*

Thai Wattana



■ บทคัดย่อ

ประเด็นเรื่องการทำแท้งนั้น เป็นประเด็นหนึ่งทางสาธารณสุขที่ได้รับความสนใจและมีการถกเถียงอย่างกว้างขวางในระดับโลก โดยแง่มุมในการถกเถียงที่มีความสำคัญคือแง่มุมในเรื่องจริยธรรม ซึ่งหนึ่งในข้อถกเถียงที่สำคัญนั้น คือกฎหมายห้ามการทำแท้งแบบเข้มงวดประสบปัญหาการละเมิดสิทธิเหนือร่างกายของสตรี ในขณะที่แนวคิดการทำแท้งถูกกฎหมายก็ประสบปัญหาการละเมิดสิทธิในชีวิตของการตั้งครรภ์เช่นกัน และอีกหนึ่งแง่มุมที่มีความสำคัญเช่นกันคือแง่มุมการพัฒนา กล่าวคือกฎหมายห้ามทำแท้งแบบเข้มงวด ก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก เช่น รายจ่ายในการรักษาและดูแลสุขภาพของหญิงประสบภาวะแทรกซ้อนจากการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย เกิดความเสียหายจากอาชญากรรมโดยเด็กที่ถูกทอดทิ้ง ตลอดจนการสูญเสียแรงงานทักษะจากปัญหาวัยรุ่นตั้งครรภ์ไม่พร้อมและต้องออกจากระบบการศึกษา ทำประเทศสูญเสียศักยภาพในการแข่งขัน เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยนั้น จัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายห้ามทำแท้งอย่างเข้มงวดและมีอัตราการทำแท้งที่สูง การนำหลักคิดเรื่องการทำแท้งถูกกฎหมายมาปรับใช้ อาจเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย รวมถึงปัญหาอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การทำแท้งถูกกฎหมายก็มีต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์เช่นกัน จากการที่รัฐต้องลงทุนในการสนับสนุนและกระจายบริการการทำแท้งถูกกฎหมายที่ปลอดภัยให้มีคุณภาพและทั่วถึง ดังนั้นภาครัฐจึงควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่อง

* วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

College of interdisciplinary studies, Thammasat University

Received: July 4, 2019 Revised: July 31, 2019 Accepted: August 2, 2019

ความคุ้มค่าของการทำแท้งถูกกฎหมายให้มากขึ้น ตลอดจนจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการผลักดันร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

คำสำคัญ : ทำแท้ง, กฎหมาย, จริยศาสตร์, การพัฒนา, สังคมศาสตร์

■ Abstract

Abortion is one of the public health issues that has been getting attention and has been arguing extensively. Two important aspects of these arguments are ethics and development aspect. On the ethical argument, the restrictive abortion law faces the problem of women rights violation as well as the legal abortion law that face the problem of child rights violation. On the development argument, the restrictive law causes many forms of economic costs, for instance, the healthcare expense for women with illness from unsafe abortion, economic losses from abandoned child's crime and economic losses from decreasing in the number of skilled labor because of adolescent dropout from school to become a teen mother. In the context of Thailand, that has the restrictive abortion law, adopting the concept of legal abortion seems to be the right intervention against unsafe abortion and other related problems. Nevertheless, legal abortion also has the economic costs that

are the cost of investing and distributing the safe abortion service therefor the government should study and research more about the economic cost and benefit of legal abortion. Moreover, the government should operate public discussion in order to develop optimal abortion policies.

Keywords : Abortion, Legal, Ethics, Development, Sociology

■ บทนำ

การทำแท้งเป็นประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันมาอย่างยาวนาน ประเด็นการทำแท้งในระดับโลกนั้นไม่ได้หยุดอยู่แค่การถกเถียงในแง่กฎหมายและจริยธรรมเท่านั้น แต่ได้ไต่ระดับไปสู่ประเด็นด้านนโยบายสาธารณสุขและประเด็นการพัฒนาที่ทั่วโลกให้ความสนใจ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย และกระจายบริการสาธารณสุขรวมถึงบริการการวางแผนครอบครัวให้ทั่วถึงผู้คนในสังคม องค์การระดับนานาชาติจำนวนมากได้จัดรณรงค์และตีพิมพ์รายงานวิชาการเกี่ยวกับการทำให้การทำแท้งถูกกฎหมาย (Decriminalize abortion) เพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขในการคุมกำเนิดของสตรี

การทำแท้งอย่างถูกกฎหมายหรือการทำแท้งเสรีเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างเข้มข้นในประเทศไทยเช่นเดียวกัน แม้ว่าบริบทสังคมเมืองพุทธจะทำให้การถกเถียงในประเด็นดังกล่าวรวมถึงการผลิตงานวิชาการทางกฎหมาย

เพื่อสนับสนุนการทำแท้งเสรีเป็นไปได้ยากในอดีต อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนั้นดูเหมือนว่าสังคมได้เปิดกว้างต่อการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวมากขึ้นทั้งในแวดวงสื่อสังคมออนไลน์และในแวดวงทางวิชาการ บทความนี้จึงมุ่งที่จะสำรวจข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับการทำแท้งถูกกฎหมายทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ ตลอดจนสำรวจระดับความเข้มงวดของกฎหมายทำแท้งและสภาพการณ์ทางสาธารณสุขกับการพัฒนาในประเทศไทย นอกจากนี้ผู้เขียนจะทำการคาดคะเนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากประเทศไทยสามารถทำให้การทำแท้งถูกกฎหมายได้ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางวิชาการต่อไป

กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งในประเทศไทย

ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายเข้มงวดในการควบคุมการทำแท้งของหญิงตั้งครรภ์ ในประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ภาค 2 ความผิด ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย หมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ได้บัญญัติความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการทำแท้งเอาไว้ ในมาตรา 301 ถึงมาตรา 304 มีสาระสำคัญคือ การทำแท้งถือเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาแม้ว่าจะได้รับความยินยอมจากหญิงเจ้าของครรภ์แล้วหรือหญิงตั้งครรภ์เป็นผู้ทำแท้งเองก็ตาม อย่างไรก็ตามกฎหมายยังได้บัญญัติข้อยกเว้นให้การทำแท้งบางประเภทไม่มีความผิด โดยมีการบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 305 ให้แพทย์เป็นผู้ที่สามารถทำแท้งให้หญิงตั้งครรภ์ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นด้านสุขภาพของหญิงตั้งครรภ์ หรือเป็นกรณีการตั้งครรภ์เกิดจากการกระทำความผิดอาญา

เกี่ยวกับเพศ (ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง, 2550)

หนึ่งในเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวคือการใช้บทลงโทษทางกฎหมาย ในการลดพฤติกรรมการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์และลดการทำแท้งลง แต่ผลลัพธ์ในเชิงปฏิบัติดูจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าใดนัก ในปี พ.ศ. 2547 มีอัตราส่วนผู้หญิงอายุ 10 ถึง 19 ปี ร้อยละ 13.9 ที่ตั้งครรภ์ และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จนในปี พ.ศ. 2556 มีอัตราส่วนถึง ร้อยละ 16.8 (สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์, 2557) ในขณะเดียวกันหญิงในกลุ่มอายุ 10 ถึง 14 ปี มีอัตราการทำแท้งร้อยละ 11 ในปี 2547 และเพิ่มขึ้นสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2552 ที่สูงถึง ร้อยละ 18.5 (UNICEF, 2558)

ความล้มเหลวของมาตรการทางกฎหมายแบบเข้มงวดนี้ ได้เปิดช่องทางไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาแบบใหม่นั้นคือ การทำแท้งเสรีควบคู่กับนโยบายการกระจายโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข รวมถึงการกระจายความรู้เกี่ยวกับเพศศึกษาให้ประชาชน แม้มาตรการใหม่นี้จะมีโอกาสในการลดปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ ปัญหาการทำแท้งไม่ปลอดภัยไปจนถึงปัญหาสังคมอื่นๆ ที่ตามมาจากสองปัญหาแรกได้ อาทิ ปัญหาการทอดทิ้งเด็ก ปัญหาอาชญากรรมจากเด็กที่ถูกทอดทิ้ง ปัญหาผู้หญิงตั้งครรภ์ในวัยรุ่นต้องออกจากระบบการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตามการทำแท้งเสรีเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อน เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องทั้งในประเด็นจริยธรรมและประเด็นด้านการพัฒนา จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบด้านเพื่อออกกฎหมายและนโยบายให้เหมาะสมที่สุด

แนวคิดของกฎหมายห้ามทำแท้งอย่างเข้มงวด

กฎหมายห้ามการทำแท้งมีฐานคิดที่สำคัญด้วยกันสองประการ นั่นคือฐานคิดเชิงจริยธรรมที่ว่า สิทธิในการมีชีวิตของทารกนั้นมีความสำคัญมากกว่าสิทธิเหนือร่างกายของสตรี ซึ่งการทำแท้งนั้นคือการละเมิดสิทธิของทารกและถือเป็นการฆ่าคน เนื่องจากการทำลายชีวิตของมนุษย์ และฐานคิดที่สองคือฐานคิดเชิงการพัฒนาที่ว่าคู่ชายหญิงจะรับผิดชอบและระมัดระวังในเรื่องพฤติกรรมทางเพศมากขึ้น หากไม่สามารถทำแท้งได้ทำให้สามารถลดปัญหาต่างๆ ที่ตามมาจากปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ จากฐานคิดทั้งสองนี้เองจึงเกิดเป็นแนวคิดที่ว่ารัฐบาลจะต้องออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการรับรองสิทธิการมีชีวิตของทารก รวมถึงต้องออกกฎหมายควบคุมการทำแท้งเพื่อลดพฤติกรรมทางเพศที่ไม่พึงประสงค์ที่จะนำมาซึ่งปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา

ในบทความ “การตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์และการทำแท้ง : แนวทางป้องกันสำหรับวัยรุ่น” ของ ปวีณภัทร และขวัญใจ (2559) ได้สรุปฐานคิดเชิงจริยธรรมเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการทำแท้งเอาไว้ว่า การทำแท้งเป็นการกระทำที่ผิดเพราะเป็นการฆ่าผู้อื่นและเป็นบาปในทางพุทธศาสนา ซึ่งฐานคิดนี้เป็นฐานคิดที่สำคัญของกลุ่มผู้ต่อต้านการทำแท้งและกลุ่มผู้สนับสนุนสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ของทารก (Pro - life) โดยกลุ่มคนเหล่านี้มองว่าคนทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตรอดเท่าเทียมกัน แม้ทารกในครรภ์จะยังไม่มีความสามารถที่จะเอาชีวิตรอดได้เองรวมถึงไม่สามารถตอบโต้การคุกคามได้ แต่ทารกก็ควรจะมีสิทธิในชีวิตเท่าเทียมกับมนุษย์ที่สมบูรณ์คนอื่น ๆ เช่นกัน (วิลาสินี, 2554)

นอกจากนี้บทความดังกล่าวยังกล่าวถึงสาเหตุต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์และการทำแท้งซึ่งประกอบด้วยค่านิยมอยู่ก่อนแต่ง การไม่รักนวลสงวนตัวขาดความรู้การคุมกำเนิด และความรุนแรงของครอบครัว รวมถึงยังได้กล่าวถึงสถานการณ์การตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ในไทยที่มีแนวโน้มวิกฤตขึ้นเรื่อย ๆ และได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายใต้ฐานคิดของกฎหมายควบคุมการทำแท้งแบบเข้มงวด โดยมีการแบ่งให้แต่ละภาคส่วนร่วมกันแก้ปัญหา แบ่งออกเป็น 4 ภาคส่วน นั่นคือด้านครอบครัว จะต้องเสริมสร้างสายใยรัก ความอบอุ่น และความเอาใจใส่บุตรหลาน จะต้องสอนเรื่องศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีของไทยเช่น การรักนวลสงวนตัวและการรู้ผิดชอบชั่วดี เป็นต้น ด้านสถาบันการศึกษา ต้องสอนให้เด็กรู้จักถูกผิด สอนวิธีการคบเพื่อนต่างเพศ ที่ถูกต้อง ฝึการะวังการเรียนรู้ผิด ๆ จากสื่อสังคมออนไลน์ ด้านสังคม หน่วยงานของรัฐบาลต้องรณรงค์เชิงรุกเกี่ยวกับการป้องกันการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ที่ถูกต้อง รวมทั้งปราบปรามสื่อลามกอนาจารอย่างเข้มงวด และด้านสุดท้ายคือด้านวัยรุ่น วัยรุ่นต้องยึดหลักประเพณี วัฒนธรรมอันดีงามของไทย เชื่อฟังพ่อแม่ครูอาจารย์และทำตัวให้เป็นประโยชน์ของสังคม (ขวัญใจ และ ปวีณภัทร, 2559)

แม้ว่าฐานคิดเกี่ยวกับสิทธิการมีชีวิตของทารกและการทำแท้งในฐานะการฆ่าผู้อื่นจะมีความสำคัญในทางจริยธรรม อย่างไรก็ตามต้องพึงตระหนักไว้ด้วยว่าไม่ใช่ทารกแต่ฝ่ายเดียวที่มีสิทธิที่ต้องได้รับความคุ้มครอง ผู้หญิงในฐานะผู้ตั้งครรภ์เองก็มีสิทธิด้วยเช่นกัน นั่นคือสิทธิเสรีภาพเหนือร่างกายของตนเอง

โดยปราศจากการแทรกแซงของบุคคลอื่น หรือสถาบันอื่น ผ่านอำนาจในทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐจะต้องคุ้มครอง ด้วยเหตุผลนี้เอง จึงเกิดฐานคิดสำคัญของกลุ่มผู้สนับสนุนการทำแท้งเสรี กลุ่มผู้สนับสนุนสิทธิในการจัดการกับร่างกายของผู้หญิง และกลุ่มผู้สนับสนุนการเปิดทางเลือกให้สตรี (Pro - choice) (กฤตยา และ กนกวรรณ, 2543)

ปัญหาของกฎหมายห้ามทำแท้งในแง่มุลิทธิเหนือร่างกายของสตรี

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะคุ้มครองสิทธิของทั้งสองฝ่ายได้ในเวลาเดียวกัน หากผู้หญิงต้องการจะทำแท้งนั้น ถ้ากฎหมายได้ห้ามเอาไว้จะเป็นการละเมิดสิทธิสตรี ในขณะที่เดียวกันหากกฎหมายอนุญาตให้ทำแท้งได้ก็จะเป็นการละเมิดสิทธิของทารก ด้วยเหตุแห่งความขัดแย้งในหลักการเรื่องสิทธิทั้งสองนี้เอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปรียบเทียบน้ำหนักความสำคัญของสิทธิทั้งสองในการพิจารณาเลือกมาตรการและกฎหมายที่เหมาะสมที่สุด

การถกเถียงกันในแวดวงปรัชญานั้น สิทธิในการมีชีวิตของทารกจะมีความไม่ชัดเจนในหลาย ๆ แง่มุม เช่น ไม่ชัดเจนเท่าใดนักว่าทารกจะมีสถานะมนุษย์ที่มีสิทธิในชีวิตหรือไม่ เนื่องการใช้เกณฑ์ร่างกายหรือเกณฑ์สติสัมปชัญญะที่ใช้ในการพิจารณาต่างก็มีปัญหา เช่นหากกล่าวว่าทารกเป็นมนุษย์และมีสิทธิในชีวิตเนื่องจากมีร่างกายที่เหมือนมนุษย์ ซึ่งมีปัญหาคือหากทารกพิการมีร่างกายแตกต่างจากมนุษย์ทั่วไป จะกลายเป็นว่าทารกนั้นไม่มีสิทธิในชีวิตหรือไม่ และเกณฑ์

สติสัมปชัญญะที่กล่าวว่าทารกมีสิทธิในชีวิต เพราะมีสติสัมปชัญญะเหมือนมนุษย์ ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เนื่องจากไม่สามารถรับรู้ได้ว่าทารกมีสติสัมปชัญญะจริงหรือไม่ ถึงแม้ว่าจะสามารถรับรู้ได้จริง ๆ การที่ทารกในระยะที่ไม่มีสติสัมปชัญญะ เป็นทารกที่ไม่มีสิทธิในชีวิต ก็ดูจะเป็นหลักการที่ขัดกับสามัญสำนึก เพราะหากยึดตามหลักการนี้ ผู้ป่วยสาหัสที่ไร้สติสัมปชัญญะ ก็จะกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิในชีวิตไปด้วย (Dwyer and Feinberg, 1997)

ในทางตรงกันข้าม สิทธิสตรีดูจะเป็นสิทธิที่มีความชัดเจนมากกว่า ผู้หญิงตั้งครรภ์มีสภาพและสถานะความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิของผู้หญิงตั้งครรภ์เป็นสิทธิที่ชัดเจนและมีความสำคัญมากกว่าชีวิตในครรภ์ กฎหมายห้ามการทำแท้งจึงเกิดปัญหาด้านจริยธรรมนี้ขึ้น เนื่องจากขัดกับหลักคิดดังกล่าว (Dwyer and Feinberg, 1997) นอกจากนี้ในแง่มุมของการพัฒนานั้น กฎหมายห้ามทำแท้งจะไม่ตอบโจทย์การแก้ปัญหาต่าง ๆ อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาสังคมหลาย ๆ ประการตามมาอีกด้วย อาทิ ปัญหาการทำแท้งเถื่อนที่ไม่ปลอดภัย ปัญหาเด็กได้รับการเลี้ยงดูโดยผู้ปกครองที่ไม่มีความพร้อม เป็นต้น ในขณะที่การทำแท้งเสรีดูจะเป็นทางออกสำหรับปัญหามากกว่า

ปัญหาของกฎหมายห้ามทำแท้งในแง่มุลิทธิการพัฒนา

ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีกฎหมายห้ามให้มีการทำแท้งที่เข้มงวด เช่น กลุ่มประเทศในละตินอเมริกา กลุ่มประเทศในแอฟริกา และกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น พบว่ามักจะเป็นกลุ่มประเทศที่มีอัตราการทำแท้งที่อยู่ใน

ระดับสูง จากสถิติขององค์การสหประชาชาติ ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2539 มีประเทศกำลังพัฒนาที่ยอมให้มีการทำแท้งด้วยเหตุผลเรื่องปัญหาทางสุขภาพร่างกายของทารก (Foetal impairment) เหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคม และการร้องขออย่างปราศจากเงื่อนไขของสตรี (On request) เพียงร้อยละ 28 ร้อยละ 17 และร้อยละ 13 ตามลำดับเท่านั้น ในขณะที่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว มีประเทศที่ยินยอมตามเหตุผลข้างต้นถึงร้อยละ 81 ร้อยละ 75 และร้อยละ 58 ตามลำดับ (United Nations, 2014)

เมื่อเปรียบเทียบอัตราการทำแท้งของสองกลุ่มประเทศดังกล่าวแล้วจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2538 กลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีอัตราการทำแท้งอยู่ที่ 34 ต่อ 1000 ต่ำกว่าอัตราการทำแท้งในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีอัตราอยู่ที่ 39 ต่อ 1,000 แต่เมื่อถึงปี พ.ศ. 2546 พบว่าอัตราการทำแท้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีอัตราที่สูงกว่าประเทศพัฒนาแล้ว โดยในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีอัตราการทำแท้งอยู่ที่ 29 ต่อ 1,000 ในขณะที่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีอัตราการทำแท้งอยู่ที่ 25 ต่อ 1,000 และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2551 อัตราการทำแท้งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนายังคงที่อยู่ที่ 29 ต่อ 1000 คน แต่อัตราการทำแท้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วลดลงอยู่ที่ 24 ต่อ 1,000 (Guttman Institute and World Health Organization, 2012) จากสถิติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีร้อยละการออกกฎหมายทำแท้งเสรีสูงกว่าในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จะมีแนวโน้มอัตราการทำแท้งที่ต่ำกว่ารวมถึงมีแนวโน้มที่อัตราดังกล่าวจะลดลงด้วย

ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีกฎหมายควบคุมการทำแท้งแบบเข้มงวดเช่นเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้มีการทำแท้งด้วยเหตุผลทางสุขภาพของผู้หญิงและเหตุผลเรื่องการตั้งครรภ์จากความผิดอาญาทางเพศเท่านั้น ซึ่งอัตราการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์และอัตราการทำแท้งในไทยอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นดังที่กล่าวข้างต้น ผลลัพธ์นี้จึงเป็นภาพสะท้อนว่ากฎหมายห้ามการทำแท้งให้ผลตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของตัวกฎหมายเอง

นอกจากกฎหมายห้ามทำแท้งจะมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาแล้ว กฎหมายห้ามทำแท้งยังก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมาอีกด้วย เช่น ปัญหาการทำแท้งเถื่อนหรือการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย โดยจากสถิติขององค์การสหประชาชาติระบุว่า ในปี พ.ศ. 2554 มีอัตราการทำแท้งไม่ปลอดภัยของหญิงอายุ 15 ถึง 44 ปี ในกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายห้ามการทำแท้งแบบเข้มงวด สูงถึง 26.7 ต่อ 1,000 ในขณะที่อัตราการทำแท้งไม่ปลอดภัยในกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายเสรีการทำแท้งมีอัตราเพียง 6.1 ต่อ 1,000 ซึ่งมีความแตกต่างกันมากกว่า 4 เท่าตัว (United Nations, 2014)

กฎหมายห้ามทำแท้งแบบเข้มงวดยังส่งผลถึงอัตราการเสียชีวิตของมารดาในระหว่างการคลอดด้วย เนื่องจากมีหญิงตั้งครรภ์จำนวนมากที่ไม่มีความพร้อมในการคลอดทั้งด้านร่างกายและโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข โดยในปี พ.ศ. 2556 กลุ่มประเทศที่มีกฎหมายห้ามทำแท้งเข้มงวดนั้นมีอัตราการเสียชีวิตสูงถึง 223 ต่อการคลอด 100,000 ครั้ง

ในขณะที่ประเทศที่มีกฎหมายทำแท้งเสรีมีอัตราการเสียชีวิตอยู่ที่ 77 ต่อการคลอด 100,000 ครั้ง ซึ่งมีความแตกต่างกันเกือบ 3 เท่าตัว (United Nations, 2014)

สำหรับสถานการณ์ในประเทศไทยนั้น พบว่ามีผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาภาวะแทรกซ้อนจากการทำแท้งไม่ปลอดภัยในปีพ.ศ. 2548 เป็นจำนวน 26,947 ราย และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจนในปีพ.ศ. 2552 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 30,865 ราย ในตลอดช่วง 5 ปีนี้มีจำนวนผู้เสียชีวิตจากภาวะแทรกซ้อนดังกล่าวเป็นจำนวน 20 ถึง 28 ราย ในแต่ละปี (กิตติพงศ์, 2556) โดยภาครัฐมีค่าใช้จ่ายสำหรับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยภาวะแทรกซ้อนจากการทำแท้งไม่ปลอดภัยในปี 2552 เป็นจำนวน 123.3 ล้านบาท (มูลนิธิเพื่อสุขภาพและสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์ของสตรี, 2561) สถิติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาการทำแท้งไม่ปลอดภัยในประเทศไทยนั้นกำลังอยู่ในภาวะวิกฤตเนื่องจากมีจำนวนผู้เสียหายจากการทำแท้งไม่ปลอดภัยเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ และรัฐบาลสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการเยียวยารักษา

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นผลกระทบจากกฎหมายห้ามทำแท้งแบบเข้มงวด คือปัญหาเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ มีสุขภาพที่ไม่ได้มาตรฐาน เนื่องมาจากการที่หญิงตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ไม่มีทางเลือกในการทำแท้ง จึงจำเป็นต้องตั้งครรภ์อย่างไม่พร้อม จากสถิติการคลอดของหญิงที่อายุต่ำกว่า 20 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึงปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนการคลอดอยู่ที่ 748,067 ครั้งถึง 813,069 ครั้ง หมายความว่าในแต่ละปีจะมีเด็กที่เกิดจากแม่

ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี จบการศึกษาไม่ถึงระดับปริญญาตรี 700,000 ถึง 800,000 คน (สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์, 2557) จากสถานการณ์นี้ส่งผลให้มีเด็กจำนวนมากที่มีน้ำหนักแรกเกิดต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน โดยในปี พ.ศ. 2547 มีเด็กที่มีน้ำหนักแรกเกิดต่ำกว่ามาตรฐานคิดเป็นร้อยละ 8.5 และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีจนในปี พ.ศ. 2555 มีเด็กที่มีน้ำหนักต่ำกว่ามาตรฐานคิดเป็นร้อยละ 10.4 (กิตติพงศ์, 2556) ซึ่งภาวะน้ำหนักตัวน้อยกว่ามาตรฐานของทารกนั้นจะส่งผลต่อพัฒนาการทางด้านการกายและสติปัญญาของเด็กอีกด้วย

นอกจากนี้เด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ อาจไม่ได้รับการเลี้ยงดูที่เหมาะสมเนื่องจากมารดาไม่พร้อมอยู่ก่อนแล้ว ในขณะที่ตั้งครรภ์ เด็กบางส่วนในกลุ่มนี้อาจกลายเป็นเด็กที่ถูกทอดทิ้ง โดยจากสถิติของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ระบุว่าในปี พ.ศ. 2556 มีเด็กกำพร้าที่ถูกทอดทิ้งโดยแม่ที่อยู่ในวัยเรียนและไม่สามารถเลี้ยงลูกได้ จำนวน 88,730 คน คิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนเด็กด้อยโอกาสทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 8.3 ของจำนวนของประชากรเด็กวัย 0 ถึง 18 ปีทั้งหมด ซึ่งเด็กเหล่านี้ถูกทอดทิ้งอยู่ตามโรงพยาบาล สถานรับเลี้ยงเด็ก และสถานที่สาธารณะอื่น ๆ (อมรวิรัช, 2557)

จำนวนเด็กที่ถูกทอดทิ้งในแต่ละปียังส่งผลถึงสถิติการก่ออาชญากรรมในเด็กด้วย เนื่องจากเด็กกลุ่มนี้เป็นกลุ่มด้อยโอกาสที่มีความเสี่ยงจะก่ออาชญากรรมสูง จากสถิติของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนระบุว่า ในปี พ.ศ. 2556 มีเด็กที่ถูกดำเนินคดีเป็นเด็กที่ถูกทอดทิ้งคิดเป็น

ร้อยละ 2.52 ของเด็กที่ก่อคดีทั้งหมด (กรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2556) และเพิ่มขึ้นอีก เป็นร้อยละ 3.07 ในปี พ.ศ. 2557 (กรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2557) นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมในเด็ก และเยาวชนแล้ว การที่มีเด็กด้อยโอกาสและ เด็กถูกทอดทิ้งในสังคมเป็นจำนวนมากแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยรวมด้วย

สำหรับผลกระทบต่อเชิงเศรษฐกิจนั้น การมีเด็ก ด้อยโอกาสและเด็กถูกทอดทิ้งในจำนวนที่มาก จะส่งผลเสียต่อการพัฒนา โดยจากงานศึกษา ของอมรวิรัช (2557) นั้น ระบุว่า การมีเด็กที่ถูก ทอดทิ้งจำนวนมากจะนำมาซึ่งความสูญเสียทาง เศรษฐกิจจะสูงถึง 37.5 ล้านล้านบาท อันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจขาดแรงงาน ทักษะที่จำเป็นต้องผ่านระบบการศึกษาที่ดี และ การขาดแรงงานทักษะนี้เองจะทำให้เกิดความ เสียเปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับโลก ในด้านสังคมนั้น เด็กขาดโอกาสเหล่านี้มีแนวโน้ม ที่จะมียุติกรรมเสี่ยงเกี่ยวกับความรุนแรงและ พฤติกรรมเสี่ยงเกี่ยวกับเพศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดเป็นปัญหาสังคมต่าง ๆ รวมถึงเกิดปัญหา การตั้งครุฑไม่พึงประสงค์และปัญหาการทำแท้ง ไม่ปลอดภัยจนเวียนกลับมาและทวีความรุนแรง ยิ่งขึ้น

กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ในการห้าม การทำแท้ง มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อ การพัฒนา กระบะโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ ถึงในระดับรากฐาน แม้ว่าในแงุ่มเชิงจริยศาสตร์ นั้นข้อถกเถียงเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่าง สิทธิการมีชีวิตของทารกกับสิทธิเสรีภาพเหนือ ร่างกายของสตรียังสามารถหยิบยกขึ้นมาถกเถียง

โต้แย้งกันได้ในปัจจุบัน รวมถึงยากที่จะหาข้อยุติ ใ่อย่างใดก็ตามจากข้อมูล สถิติ และหลักฐานเชิง ประจักษ์อื่น ๆ ก็ได้แสดงให้เห็นว่า การมีกฎหมาย ทำแท้งที่เข้มงวดในประเทศไทย รวมถึงในประเทศ อื่น ๆ นั้น ดูจะไม่ตอบโจทย์การพัฒนา เนื่องจาก ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและยังสร้าง ๆ ปัญหาแวดล้อมอื่น ๆ ตามมา ด้วยเหตุผลนี้เอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหยิบยกมาตรการและ กฎหมายอนุญาตการทำแท้งเสรีขึ้นมาพิจารณา อย่างจริงจัง เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการแสวงหา หนทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสม

ทำแท้งเสรี หนึ่งในทางออกสู่การพัฒนา

มีประเทศจำนวนมากที่มีกฎหมายอนุญาต ทำแท้งเสรี ผลลัพธ์ที่ตามมาจากกฎหมาย ดังกล่าวมักเป็นไปในแนวโน้มที่ดี เนื่องจาก การอนุญาตทำแท้งเสรีเป็นการแก้ปัญหาที่มี ประสิทธิภาพมากกว่าตามที่กล่าวข้างต้น อีกทั้ง ยังเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหาแวดล้อม อื่น ๆ เช่นปัญหาการทำแท้งไม่ปลอดภัยและปัญหา การตั้งครุฑไม่พึงประสงค์ ประเทศหนึ่งที่มีการใช้ กฎหมายทำแท้งเสรีแล้วก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี อย่างเห็นได้ชัดคือประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อสหรัฐฯ ได้ประกาศให้การทำแท้งเป็นเรื่อง ถูกกฎหมายนั้น ก็พบว่าอัตราการก่ออาชญากรรม ลดลงอย่างมาก

ในช่วงก่อตั้งของประเทศสหรัฐานั้น ผู้หญิง สามารถทำแท้งได้อย่างเสรีโดยไม่ผิดกฎหมาย แต่มีเงื่อนไขคือจะทำแท้งได้ก็ต่อเมื่ออายุครรภ์ ไม่เกิน 16 สัปดาห์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2371 รัฐนิวยอร์กได้เริ่มมีการควบคุมการทำแท้ง และ กฎหมายห้ามทำแท้งได้ถูกบังคับใช้ทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2443 หลังจากมีการบังคับใช้กฎหมาย

ห้ามทำแท้ง การทำแท้งก็กลายเป็นเรื่องที่อันตราย และมีค่าใช้จ่ายสูงสำหรับผู้หญิง ส่งผลให้ผู้หญิง รายได้น้อยและไม่มีความรู้ด้านการคุมกำเนิด ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขนี้ได้ทำให้ มีเด็กที่เกิดมาจากการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ และมีเด็กด้อยโอกาสเป็นจำนวนมาก (Levitt and Dubner, 2007)

ในช่วงประมาณปีพ.ศ. 2513 มี 5 รัฐในสหรัฐฯ ที่ประกาศให้การทำแท้งเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย และรัฐสามารถให้บริการการทำแท้งที่ปลอดภัย ได้อย่างกว้างขวาง 5 รัฐนั้นประกอบไปด้วย รัฐนิวยอร์ก รัฐแคลิฟอร์เนีย รัฐวอชิงตัน รัฐลาสกา และรัฐฮาวาย ต่อมาในวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2516 การทำแท้งได้ถูกประกาศเป็นเรื่อง ที่ถูกกฎหมายทั่วสหรัฐฯ อันเป็นผลมาจาก คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีโรและเวด คำพิพากษาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสังคม มากมายในวงกว้าง ตัวอย่างเช่น จำนวนคดี ฆาตกรรมเด็กทารกที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และ อัตราการแต่งงานด้วยเหตุผลที่ท้องก่อนแต่ง ลดลง (Levitt and Dubner, 2007)

ผลกระทบที่มีความสำคัญและมีผลรุนแรง มากที่สุดคือผลกระทบต่อ การเกิดอาชญากรรม ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2533 อันเป็นช่วงที่เด็ก กลุ่มแรกที่เกิดหลังจากการทำแท้งเป็นไป ได้อย่างถูกกฎหมายเข้าสู่ช่วงอายุวัยรุ่น ซึ่งเป็นช่วง อายุที่มีความเสี่ยงที่จะก่ออาชญากรรมสูงนั้น พบว่าการเกิดอาชญากรรมเริ่มลดลงและมีเด็ก จำนวนน้อยมากในกลุ่มนี้ที่มีโอกาสสูงที่จะก่อ อาชญากรรม เนื่องจากเด็กที่ไม่เป็นที่ต้องการ หรือเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ มีจำนวนลดลง โดยรัฐทั้ง 5 ดังกล่าวข้างต้นที่ มีการประกาศว่าสามารถทำแท้งได้ตามกฎหมาย

ก่อนจะมีคำพิพากษาคดีโรและเวดนั้น จำนวน คดีอาชญากรรมเริ่มลดลงก่อนหน้ารัฐอื่น ๆ ในระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึง ปี พ.ศ. 2537 คดีอาชญากรรมร้ายแรงในรัฐทั้ง 5 ลดลง มากกว่ารัฐอื่น ๆ กว่าร้อยละ 13 หลังจากนั้นรัฐอื่น ก็เริ่มมีอัตราการก่ออาชญากรรมที่ลดลงตามมา และระหว่างปี พ.ศ. 2537 ถึงปี พ.ศ. 2540 รัฐทั้ง 5 มีจำนวนคดีฆาตกรรมลดลงมากกว่า รัฐอื่น ๆ ร้อยละ 23 (Levitt and Dubner, 2007)

ข้อมูลสถิติข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากฎหมาย ทำแท้งเสรีเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถลดปัญหา อาชญากรรมได้ อย่างไรก็ตามการใช้กฎหมาย ทำแท้งเสรีในการแก้ปัญหาสังคมนั้นอาจเป็น แนวทางที่ค่อนข้างสุดโต่ง มีข้อโต้แย้งในแง่มุมมองเชิงจริยธรรมว่า แม้การทำแท้งจะช่วยลดปัญหา อาชญากรรมในสหรัฐฯได้อย่างชัดเจนแต่การ ทำแท้งโดยตัวมันเองนั้นก็เป็อาชญากรรม ประเภทหนึ่งและเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงมาก เสียด้วย จากข้อมูลสถิตินั้นพบว่าภายหลังจาก มีคำพิพากษาคดีโรและเวดจนถึงปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนการทำแท้งในสหรัฐอเมริกามีจำนวน ประมาณ 37 ล้านครั้ง หากคิดว่าการทำแท้ง แต่ละครั้งเท่ากับการฆ่าคนหนึ่งคนแล้ว จะเท่ากับ ว่ามีคนเสียชีวิตจากกฎหมายทำแท้งเสรีถึง 37 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่มหาศาลอย่างมาก (Levitt and Dubner, 2007)

กฎหมายทำแท้งเสรียังประสบปัญหาด้าน จริยธรรมอีกประการหนึ่งนั่นคือ หากรัฐบาล ยอมใช้มาตรการทำแท้งเสรีที่อาจเทียบเท่า ได้กับการสังหารผู้บริสุทธิ์นับล้านในการ แก้ปัญหาสังคมแล้ว ก็มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาล อาจจะใช้มาตรการอื่นที่เล็ดเย็นยิ่งกว่าในการ แก้ปัญหา เช่นการสังหารผู้บริสุทธิ์ที่เป็นมนุษย์

ที่สมบูรณ์แล้ว เป็นต้น (Levitt and Dubner, 2007) ผู้สนับสนุนการทำแท้งเสรีอาจหลีกเลี่ยงปัญหาทางจริยธรรมนี้ด้วยการอธิบายว่าทารกนั้นไม่มีสิทธิในชีวิตตั้งแต่แรกเนื่องจากมีสถานะทางสิทธิและสถานะการเป็นมนุษย์ที่ไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามกฎหมายทำแท้งเสรีนั้นยังต้องประสบปัญหาทางด้านการพัฒนาด้วยเช่นเดียวกัน

หากยกข้อถกเถียงทางจริยศาสตร์ออกไปแล้วพิจารณาเฉพาะปัญหาในแง่ของการพัฒนานั้นจะพบว่ากฎหมายการทำแท้งเสรีก็มีปัญหาในแง่ของนี้เช่นเดียวกัน กล่าวคือการทำแท้งเพื่อแก้ปัญหาสังคมต่าง ๆ นั้นเป็นวิธีการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุเกินไป และยังมีต้นทุนสูง หากพิจารณาว่าการทำแท้งแต่ละครั้งเป็นการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ไป การแก้ปัญหาควรจะแก้ที่ต้นเหตุแห่งปัญหา เช่นการอบรมสั่งสอนโดยสถาบันครอบครัวและสถาบันการศึกษา การจัดสถานะแวดล้อมที่อาจก่อให้เกิดผลเชิงลบทางเพศ การเผยแพร่ความรู้เรื่องเพศศึกษาที่ถูกต้อง เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายการทำแท้งเสรีอาจไม่สามารถแก้ปัญหาการทำแท้งเถื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพนักหากแพทย์ผู้สามารถทำแท้งได้นั้นยังมีจำนวนเท่าเดิมหรือขาดแคลนเนื่องจากหญิงตั้งครรภ์จะยังใช้บริการทำแท้งเถื่อนอยู่หากไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะนี้ได้ ดังนั้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศที่ประสบกับปัญหาการขาดแคลนแพทย์รวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะเช่นนั้น กฎหมายการทำแท้งเสรีอาจเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก (ไชยยศ, 2534)

ทำแท้งเสรีในไทย : ผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่เคยมีการประกาศให้การทำแท้งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายมาก่อน การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายทำแท้งให้เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายนั้นจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงมากมายในหลากหลายมิติ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีความสำคัญในการคาดคะเนความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นหลังจากมีการปรับแก้กฎหมาย โดยสามารถคาดคะเนตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ได้ดังนี้

การทำแท้งในภาวะที่มีกฎหมายห้ามนั้นจะทำให้การทำแท้งของหญิงตั้งครรภ์มีต้นทุนที่สูง เนื่องจากมีอุปทานทำแท้งเถื่อนที่ต่ำทำให้การทำแท้งมีราคาสูง ประกอบกับมีต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Costs) หรือต้นทุนด้านความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมดำเนินคดี การยกเลิกกฎหมายนั้น จะส่งผลต่ออุปสงค์และอุปทานของการทำแท้งโดยตรง โดยต้นทุนการทำแท้งจะต่ำลงจากการที่ไม่มีความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมดำเนินคดีอีกแล้ว ประกอบกับอุปทานการทำแท้งจะเพิ่มขึ้นด้วยอันเป็นผลมาจากมีสถานบริการทำแท้งโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาแข่งขันในตลาดมากขึ้น (ไชยยศ, 2534) อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าด้วยบริบทสังคมไทยที่ศาสนาพุทธมีอิทธิพลเหนือความคิด ความเชื่อของผู้คนอาจส่งผลให้กลไกตลาดทำงานไม่มีประสิทธิภาพ จนอาจหลงเหลือสถานทำแท้งเถื่อนและปัญหาอื่น ๆ ได้ อันเนื่องมาจากผู้หญิงทำแท้งและแพทย์บางส่วนยึดโยงตนเองกับความเชื่อทางศาสนาทำให้อุปสงค์และอุปทานการทำแท้งไม่เพิ่มเท่าที่ควร รัฐบาลควรมีมาตรการส่งเสริม

เพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้ดีขึ้น เช่น การสนับสนุนสถานทำแท้งถูกกฎหมาย นโยบายทำแท้งฟรี นโยบายกระจายโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข เป็นต้น

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงกฎหมายทำแท้งจะส่งผลโดยตรงต่อภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลอีกด้วย กล่าวคือรายจ่ายในการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะลดจำนวนลงเนื่องจากไม่ต้องติดตามจับกุมดำเนินคดีผู้ละเมิดกฎหมายการทำแท้งอีกต่อไป อีกทั้งรายจ่ายด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมก็จะลดลงเป็นผลมาจากการที่จำนวนการก่ออาชญากรรมลดลงดังที่กล่าวข้างต้น สำหรับรายจ่ายภาครัฐในส่วนที่ใช้ดูแลเด็กถูกทอดทิ้ง และในส่วนที่ใช้เยียวยาหญิงที่มีภาวะแทรกซ้อนจากการทำแท้งไม่ปลอดภัยนั้นก็มีแนวโน้มว่าจะลดลงด้วยเช่นเดียวกัน (ไชยยศ, 2534)

ในด้านสังคมนั้นการทำแท้งจะกลายเป็นทางเลือกหนึ่งในการคุมกำเนิด หญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ด้วยเหตุผลต่าง ๆ จะสามารถมีทางเลือกในการวางแผนชีวิตของตนเองได้ หญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์จะได้รับโอกาสที่ดีขึ้น เช่น การไม่ต้องออกจากระบบการศึกษา เป็นต้น นอกจากการทำแท้งจะทำให้ชีวิตของหญิงตั้งครรภ์มีทางเลือกและมีอนาคตขึ้นแล้วการทำแท้งจะช่วยลดปัญหาเด็กที่เกิดมาโดยพ่อแม่ไม่ต้องการและขาดความอบอุ่นอันเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยงที่จะก่ออาชญากรรมได้อีกด้วย (ไชยยศ, 2534)

บทสรุป : ทำแท้งเสรีในฐานะการปฏิวัติเงียบของสังคมไทย

การทำแท้ง กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการทำแท้งเป็นสิ่งที่มีการถกเถียงกันอย่างยาวนานและมีข้อถกเถียงกันในหลากหลายแง่มุม แง่มุมการถกเถียงที่ความสำคัญและมีการถกเถียงกันมากคือการถกเถียงในแง่มุมมองทางจริยธรรม และแง่มุมการพัฒนา ฝ่ายที่เห็นว่าการทำแท้งควรเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายนั้นมีมุมมองทางจริยธรรมว่า ทารกในครรภ์เป็นมนุษย์และมีสิทธิที่จะมีชีวิต การทำแท้งจึงเท่ากับเป็นการทำลายชีวิตและเป็นการฆาตกรรม รัฐบาลจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิของทารก รวมถึงการปราบปรามการทำแท้ง ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนการทำแท้งเสรีนั้นมีข้อโต้แย้งว่าสิทธิของทารกและสภาพความเป็นมนุษย์ของทารกนั้นไม่ชัดเจน จึงทำให้สิทธิเสรีภาพเหนือร่างกายของมารดามีความสำคัญมากกว่า เนื่องจากเป็นสิทธิที่มีความชัดเจนหนักแน่น รัฐบาลจึงควรคุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพเหนือร่างกายของผู้หญิงมากกว่า เพื่อให้ผู้หญิงมีทางเลือกในการวางแผนชีวิตของตนโดยไม่ถูกแทรกแซงด้วยอำนาจรูปแบบต่าง ๆ ในแง่มุมการพัฒนานั้นฝ่ายต่อต้านการทำแท้งเสรีมองว่าการทำแท้งเพื่อแก้ปัญหาสังคมเป็นวิธีการที่สุดโหดและเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ รัฐบาลควรใช้วิธีแก้ปัญหาสังคมที่ต้นเหตุ ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนการทำแท้งเสรีนั้นมองว่าการทำแท้งเสรีเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมาก ในขณะที่การแก้ปัญหาวิธีอื่นมีประสิทธิภาพต่ำกว่า

ในสังคมไทยการยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้งมีแนวโน้มจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีในหลากหลายมิติ ในด้านปัญหาสังคมนั้น มีแนวโน้มว่าจำนวน

การทำแท้งเถื่อนและจำนวนผู้ป่วยภาวะแทรกซ้อนจากการทำแท้งจะลดลง ปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง ปัญหาวัยรุ่นหญิงต้องออกจากระบบการศึกษา ปัญหาอาชญากรรม รวมถึงค่าใช้จ่ายภาครัฐในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นก็จะลดลงตามไปอีกด้วย รัฐบาลจะมีงบประมาณที่เกิดจากการประหยัดนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ มากขึ้น และทั่วถึงยิ่งขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือปัญหาอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการทำแท้งเสรี ก็จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นเช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลสามารถลดค่าเสียโอกาสหรือมีงบประมาณจากการประหยัดนี้ในการแก้ปัญหาสังคมอื่น ๆ

กลุ่มคนที่จะได้ประโยชน์มากที่สุดจากกฎหมายการทำแท้งเสรีคือกลุ่มผู้หญิงที่เป็นชนชั้นล่างของสังคมไทย ที่มีโอกาสและกำลังทรัพย์ที่น้อยในการเข้าถึงบริการสาธารณะสุขและการเข้าถึงความรู้ในการคุมกำเนิดที่เหมาะสม กลุ่มผู้หญิงชนชั้นล่างทางเศรษฐกิจนี้ยังเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์และจำใจต้องเลี้ยงดูบุตรให้เติบโตมาในสภาพแวดล้อมที่เลวร้าย เด็กกลุ่มนี้เองก็จะเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยงที่จะมีพฤติกรรมก่ออาชญากรรม และเสี่ยงที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับเพศ เช่น การตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ ในขณะที่ผู้หญิงชนชั้นกลางหรือผู้หญิงที่มีทุนทรัพย์จะมีโอกาสมากกว่าในการทำแท้งเมื่อมีกฎหมายห้าม แต่กฎหมายทำแท้งเสรีจะเป็นทำให้การทำแท้งมีต้นทุนที่ต่ำลงและช่วยให้เกิดการกระจายบริการสาธารณะ ผู้หญิงกลุ่มนี้จะได้รับโอกาสในการวางแผนชีวิตของตนเองและได้รับโอกาสในการหลุดจากวังวนของปัญหา

อย่างไรก็ตามสังคมไทยเป็นสังคมที่ศาสนาพุทธมีอิทธิพลเหนือความคิดความเชื่อของคนไทยมาอย่างยาวนาน ประเด็นการทำแท้งเสรีจึงเป็นประเด็นที่ยากลำบากในการหยิบยกขึ้นมาเสนอเป็นกฎหมายหรือนโยบายสาธารณะ ดังนั้นหากการต่อสู้ทางความคิดในสังคมไทยสามารถผลักดันให้เกิดกฎหมายทำแท้งเสรีได้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะไม่ใช่แค่การยกเลิกกฎหมายความผิดอาญาเกี่ยวกับการทำแท้งเท่านั้น แต่จะหมายถึงการยกเลิกการผลิตซ้ำปัญหาสังคม หมายถึงการยกเลิกการผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำ หมายถึงการยกเลิกการครอบงำทางความคิดที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน และจะหมายถึงการปฏิวัติโครงสร้างสังคมไทยถึงระดับรากฐาน

■ ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการปรับแก้กฎหมายเพื่อให้เกิดการทำแท้งเสรีนั้น จะมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีในการแก้ปัญหาการทำแท้งผิดกฎหมายรวมถึงปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวข้างต้นได้ แต่ลำพังเพียงแค่การปรับแก้กฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการทำแท้งเสรีแต่ประการเดียวนั้น อาจไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพเต็มที่ ดังนั้นภาครัฐจึงควรออกมาตรการในการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหา ดังกล่าวควบคู่ไปด้วย เช่น การออกมาตรการเงินอุดหนุนเพื่อการทำแท้ง ในการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำและการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชาชน การเผยแพร่ข้อมูล

ข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับช่องทางในการทำแท้งที่ปลอดภัยและถูกกฎหมาย การปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่ของภาครัฐ (Non - Governmental Organizations) รวมภาคประชาสังคม ก่อนการปรับแก้กฎหมาย ตลอดจนต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดในเรื่องของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อเปิดให้มีการทำแท้งเสรี เพื่อให้เกิดความเข้าใจผลกระทบและแนวทางในการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

■ บรรณานุกรม

- กิตติพงศ์ แซ่เจ็ง. (2556). *สถานการณ์ปัญหาสิทธิอนามัยเจริญพันธุ์*. ค้นจาก <https://ilaw.or.th/sites/default/files/Slide%20De.Kittipong%20RH%20law%20situation.pdf>
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2556). *รายงานสถิติคดี ประจำปี พ.ศ. 2556*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2557). *รายงานสถิติคดี ประจำปี พ.ศ. 2557*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และกนกวรรณ ธีรารัตน. (2543). *ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมบนมิติการเมืองเรื่องเพศและร่างกายผู้หญิง. การสัมภาษณ์เรื่อง ขบวนการทางสังคม : พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ. 2543*. กรุงเทพมหานคร.
- ขวัญใจ เพทายประกายเพชร และ ปวีณภัทร นิธิตันติวัฒน์. (2559). *การตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์และการทำแท้ง : แนวทางป้องกันสำหรับวัยรุ่น*. *วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีย์*, 32(2), 133-146.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2534). *ปัญหากฎหมายทำแท้ง แนวทางการแก้ไขปรับปรุง*. *จุฬาลงกรณ์สาร*, 3(10), 71.
- ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง. (2550). (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- มูลนิธิเพื่อสุขภาพและสิทธิอนามัยการเจริญพันธุ์ของสตรี (แห่งประเทศไทย). (2561). *สถิติและสถานการณ์การแท้งในประเทศไทย*. ค้นจาก <http://www.womenhealth.or.th/home-facts-aboriton.html>
- วิลาสินี พนานครทรัพย์. (2554). *การทำแท้ง : มุมมองที่แตกต่าง*. *วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา*, 30(1), 92-116.
- สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์. (2557). *สถิติการคลอดของแม่วัยรุ่นในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556*. นนทบุรี: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์.
- อมรวิรัช นาคกรทรัพย์. (2557). *เด็กด้อยโอกาสจุดพลิกผันอนาคตชาติ. ประชุมวิชาการ 'อภิวัฒน์การเรียนรู้...สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย'*. นนทบุรี: มาตา การพิมพ์.
- UNICEF. (2558). *การวิเคราะห์สถานการณ์การตั้งครรภ์ของวัยรุ่นในประเทศไทย รายงานสังเคราะห์ 2558*. กรุงเทพมหานคร: องค์การยูนิเซฟประจำประเทศไทย.

หนังสือต่างประเทศ

- Dwyer, S., & Feinberg, J. (1997). *The problem of abortion*. CA: Wadsworth Pub. Guttmacher Institute and World Health Organization. (2012). *Facts on induced abortion worldwide*. [n.p.]. [n.d.].
- Levitt, S. D., & Dubner, S. J. (2007). *Freakonomics*. New York: Clipper Large Print.
- United Nations. (2014). *Abortion Policies and Reproductive Health around the World*. [n.p.]. United Nations publication.





พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

พ.ศ. 2560 ปัญหาที่ยังหลงเหลือ

The Remaining Problems after the Amendment
of the Thai Competition Law 2017

พสธร จุฑาภรณ์*

Posathorn Chuthamani

■ บทคัดย่อ

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับแรกของประเทศไทย ได้แก่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จากการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวกว่า 18 ปี ไม่มีผลการบังคับคดีให้เห็นเป็นรูปธรรมแม้แต่คดีเดียว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ขึ้นมาแทนกฎหมายฉบับเก่า ถึงแม้ภาพรวมการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาจะมีการพัฒนาในหลายๆ ด้านกว่ากฎหมายฉบับเก่า แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหรือปัญหาที่ยังหลงเหลืออยู่ทั้งปัญหาในเชิงองค์กรรมถึงปัญหาในการขาดกฎเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้กฎหมายในหมวดป้องกันการผูกขาดในบางมาตรา ตัวอย่างปัญหาในข้างต้น เช่น การให้ฝ่ายการเมืองกลุ่มหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า หรือในทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายทางสำนักงานฯ ยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูลขนาดตลาดสินค้าและบริการต่างๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาดและเผยแพร่ต่อสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้การติดตามพฤติกรรมอันจะก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้าทำได้ยาก และส่งผลให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในหมวดป้องกันการผูกขาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าว เรื่องการสรรหาคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงควรที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้สรรหาอย่างในประเทศ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ควรมี

* วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

Received: April 24, 2019 Revised: July 19, 2019 Accepted: August 16, 2019

การจัดทำฐานข้อมูลขนาดตลาดสินค้าและบริการต่าง ๆ และเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อการติดตามพฤติกรรมผู้ประกอบการในตลาดสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดการผูกขาดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในส่วนการบังคับใช้หมวดป้องกันการผูกขาดในประเทศไทยยังไม่ปรากฏการบังคับคดีการแข่งขันทางการค้าที่เป็นรูปธรรม จึงควรที่จะมีกฎเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้รวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลตลาดสินค้าและบริการ ควรมีการบัญญัติคดีตัวอย่างในเบื้องต้นเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถศึกษาได้ว่าการกระทำใดอาจเข้าข่ายความผิดในหมวดป้องกันการผูกขาด รวมถึงควรมีการศึกษาแนวทางบังคับคดีจากต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย

คำสำคัญ : กฎหมายการแข่งขันทางการค้า, การผูกขาด, การแข่งขันที่เป็นธรรม

■ Abstract

Thailand has implemented the competition law since 1999 however, none of anti-monopoly measure has come into effect through the existence of this competition law. A new competition law has just been introduced in 2017 in order to improve problems and limitations of the old competition law. The amendment of the new competition law would better maintain market competition in many aspects. However, many remaining problems are still noticed and the new law

might inadequately prevent abusive behavior of the huge firm in dominating market. First of all, the independency of competition authority still becomes a doubt while the politicians still held the power to select and appoint the competition committee. Secondly, one of the anti-monopoly measure is to ban an excessive market share of a company that tends to lead a dominant position of the company in the market. In the new law, the competition authority could impose a certain limit of market share in a vulnerable trading market or service. In fact, the competition authority has never collected and disclosed the market information to the public. The market information is required under the new law in order to detect the trend when an oligopoly or monopoly happens to which type of market or service and who is becoming the dominant. The recommendation from this article is to promote more independency of the competition authority and the ease of access and comprehensive market database is needed. Even under the new law, the case study of anti-monopoly practice has never been implemented. This limits an opportunity to learn the effect of competition law enforcement in Thailand. The experience and lessons from the other countries might be needed in the study of competition enforcement.

Keywords : The Competition Law, Competitive Market, Antitrust, Fair trade and competition

■ บทนำ

สภาพการแข่งขันในปัจจุบันนานาประเทศได้ตระหนักถึงผลเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการผูกขาด จึงได้มีการตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าและจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าขึ้นมา ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้นโดยประกาศบังคับใช้ใน พ.ศ. 2542 แต่จากการบังคับใช้ถือได้ว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ และไม่ปรากฏผลการบังคับใช้ที่เป็นรูปธรรม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554)

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีเป้าประสงค์ในการรักษาและส่งเสริมการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการต่าง ๆ มีการบัญญัติขอกกฎหมายเพื่อป้องกันปรามพฤติกรรมอันไม่เป็นธรรมอันอาจจะส่งผลกระทบต่อตลาด เช่น การลดหรือจำกัดการแข่งขัน หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดการผูกขาด แต่อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ตามข้อเท็จจริงได้มีการร้องความถึงคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าร้อยละ ๑๐ แต่มีเพียงคดีเดียวเท่านั้นที่ได้เข้ากระบวนการของการส่งฟ้องศาล แต่สุดท้ายยังการได้มีการปิดคดีตกไปไม่ได้มีการส่งฟ้องต่อศาล สรุปแล้วพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการบังคับใช้ต่อคดีการแข่งขันทางการค้าแม้แต่คดีเดียว (สุธีร์, 2555)

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อทดแทนกฎหมายฉบับเดิม ได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้เป็นองค์กรอิสระ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยมีวิธีการคัดเลือกเพื่อให้คณะกรรมการฯ มีความเป็นอิสระจากการเมือง จึงเป็นที่น่าสนใจว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 จะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับก่อนได้หรือไม่ และกฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่จะมีข้อหวือหรือสิ่งที่ยังคงเป็นปัญหาจากกฎหมายฉบับเดิมที่ยังต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

สภาพการณ์การแข่งขันทางการค้าในไทยและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

จันทร์ทอง (2543) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสภาพตลาดของไทยในช่วงที่ได้เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยช่วงนั้นสภาพตลาดสินค้าและบริการส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะ ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด และตลาดผู้แข่งขันน้อยราย และในบางตลาดจะมีผู้ที่ครองสัดส่วนในตลาดมาก และกลายมาเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด

การที่ตลาดสินค้าและบริการบางประเภทยังมีผู้ประกอบการในตลาดน้อยรายอยู่ ส่งผลให้เสี่ยงปัญหาการผูกขาดได้ยาก ตลาดสินค้าและบริการในไทยยังคงมีผู้มีอำนาจเหนือตลาดอยู่ ซึ่งการที่มีผู้มีอำนาจเหนือตลาดอยู่ในตลาดสินค้าและบริการ ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอาจมี

พฤติกรรมที่ส่งผลเป็นการกีดกันผู้ประกอบการหน้าใหม่ไม่ให้เข้ามาสู่ตลาดได้ อาจเป็นเพราะความได้เปรียบของต้นทุนและการเข้ามาเปิดตลาดอาจจะขาดทุนได้ สภาวะของตลาดเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอาจมีการใช้อำนาจนาจของตนส่งผลให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือผู้ประกอบการรายใหญ่อาจมีการร่วมมือกันเพื่อกำหนดราคาและปริมาณสินค้าส่งผลเป็นการลดการแข่งขันในตลาด ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากการแบกรับราคาที่สูงขึ้น และอาจจะส่งผลเสียถึงประสิทธิภาพการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมพฤติกรรมอันมิชอบในระบบเศรษฐกิจ โดยทำการบัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้น

สภาพตลาดของไทยจากข้อเท็จจริงส่งผลให้มีการตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้นมาถึงแม้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในปี พ.ศ. 2542 ได้มีแนวคิดและมาตรการต่างๆ ของการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการอันจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน แต่ในทางข้อเท็จจริงกลับไม่สามารถบังคับใช้ได้ ซึ่งในส่วนต่อไปนี้จะกล่าวเพิ่มเติมถึงรายละเอียดดังกล่าว รวมถึงจุดเริ่มต้นที่มาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยและปัญหาที่เกิดขึ้น

สาระสำคัญ ที่มา และปัญหาของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

ที่มาของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า จุดเริ่มต้นของการมีกฎหมายฉบับดังกล่าวอยู่ที่ประเทศแคนาดา คักดา (2553) ได้กล่าวถึงที่มาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แคนาดา

เป็นประเทศแรกที่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าโดยตราขึ้นในปี ค.ศ. 1889 เรียกว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการร่วมกันจำกัดการแข่งขันทางการค้า ต่อมาประเทศอเมริกาเป็นประเทศที่สองที่ได้ตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้นในปี ค.ศ. 1890

พฤติกรรมการแข่งขันทางธุรกิจและระบบเศรษฐกิจที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและมีพลวัตสูงมาก ทำให้ในหลายๆ ประเทศตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องเข้าแทรกแซงการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการตรากฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้นมาในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยถือว่าอยู่ในกลุ่มประเทศส่วนใหญ่ที่ได้มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเช่นกัน โดยที่มาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในไทยมีดังนี้

1. จุดเริ่มต้นและปัญหาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในไทย

ที่มาของกฎหมายป้องกันการผูกขาดของไทย สุธีร์, กมลชัย, วัชรียา และวิไลวรรณ (2536) ได้เขียนถึงที่มาของกฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยเริ่มแรกไทยได้มีกฎหมายควบคุมราคาสินค้ามาก่อนได้แก่พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ต่อมาได้ถูกยกเลิกด้วยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2517 ท้ายที่สุดถูกยกเลิกด้วยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ยังถือได้ว่า

มีข้อจำกัดและอุปสรรคในการบังคับใช้ โดยปัญหาในการบริหารกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าคือ การที่ไม่มีองค์การพิเศษเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด การบังคับใช้ไม่ได้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ในขณะนั้น กล่าวคือโทษตามกฎหมายฉบับนี้เป็นโทษทางอาญา ศาลจึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิพากษาและพิจารณาคดี การบริหารกฎหมายฉบับนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ โดยทางกระทรวงจะมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจับกุมผู้ต้องหาที่ทำผิดตามกฎหมายฉบับนี้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการสอบสวน เมื่อทำการจับกุมผู้ต้องหาแล้วจะต้องส่งตัวผู้ต้องหาและพยานหลักฐานให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการตามกระบวนการต่อไป นอกจากนี้ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะต้องมีการประกาศให้ธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งเป็นธุรกิจควบคุม แต่ปรากฏว่ามีการประกาศธุรกิจควบคุมเพียงครั้งเดียวและธุรกิจเดียวนั้นคือ ประกาศให้ธุรกิจการผลิตน้ำแข็งเป็นธุรกิจควบคุมในปี พ.ศ. 2523 และประกาศยกเลิกการควบคุมในปี พ.ศ. 2525 และหลังจากนี้ไม่เคยมีการประกาศธุรกิจควบคุมอีกเลย

จากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ทำให้แทบจะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เลย ตลอดระยะเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้มีคำพิพากษาใดของศาลปรากฏถึงคดีเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติป้องกันการผูกขาดในกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งถือเป็นความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการป้องกันการผูกขาดของประเทศไทย

2. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้นเป็นตัวแทนกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมาทดแทนกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด จีระ (2557) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในช่วงก่อนหน้าที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว นอกจากจะมีปัญหาในการบริหารบังคับใช้กฎหมายแล้วนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการตราบทบัญญัติจำนวนมากเอาไว้ในฉบับเดียว ทั้งในเรื่องของมาตรการป้องกันการผูกขาด รวมถึงส่วนของการกำหนดราคาสินค้าและบริการ และด้วยสภาพการแข่งขันของเศรษฐกิจในช่วงนั้นจึงสมควรให้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแข่งขันของหน่วยธุรกิจ และการป้องกันการผูกขาดโดยตราเป็นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่ขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด คักดา (2553) ได้กล่าวถึงอีกหนึ่งปัจจัยอันเป็นความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้น โดยหลังจากที่ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF โดยในการขอความช่วยเหลือครั้งนี้ทางสหรัฐอเมริกาได้มีการกดดันผ่าน IMF ให้รัฐบาลไทยตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้น ทำให้รัฐบาลในยุคของนายชวน หลีกภัย ต้องเร่งรัดให้กฎหมายผ่าน

สภาผู้แทนราษฎร และในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าได้ผ่านออกมาบังคับใช้โดยได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

3. ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

การบังคับใช้กฎหมายในเชิงปฏิบัติ เดือนเด่น (2555) กล่าวว่าหากพิจารณาแล้วในประเทศไทยที่ภาคธุรกิจและภาคการเมืองมีความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจการเมือง การบังคับใช้กฎหมายมักจะมีปัญหาเนื่องจากกฎหมายมุ่งเป้าไปที่การควบคุมพฤติกรรมการผูกขาดของธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีอำนาจตลาดสูงและมักที่จะมีเส้นสายทางการเมือง เห็นได้จากตัวอย่างคดีความที่เป็นปัญหาสาธารณชนมีความเคลือบแคลงใจต่อการดำเนินคดีความของทางคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในกฎหมายฉบับเก่ามีคดีตัวอย่าง ดังนี้

กรณีขายสุราฟ่งเบียร์ เป็นกรณีที่เบียร์สิงห์ผู้ผลิตเบียร์รายใหญ่ที่สุดของประเทศไทย กล่าวหาบริษัทสุราทิพย์ ซึ่งเป็นผู้ผลิตเบียร์ข้างและเป็นผู้ผูกขาดการผลิตสุราแต่เพียงผู้เดียวในขณะนั้น ว่าทางบริษัทสุราทิพย์มีพฤติกรรมอันเป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้าด้วยการขายฟ่งเบียร์ข้างควบคู่ไปกับสุราที่ตนเองเป็นผู้ผูกขาด พฤติกรรมดังกล่าวขัดกับมาตรา 25(2) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่ทางคณะกรรมการกลับมีข้อสรุปว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นเพียงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น (เดือนเด่น และ ประสพสุข, 2550)

เดือนเด่น (2555) ได้กล่าวถึงคดีการละเมิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของบริษัท เอ พี ฮอนด้า ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้าโดยทางเอ พี ฮอนด้า ได้มีการบังคับตัวแทนจัดจำหน่ายรถจักรยานยนต์ของตนห้ามขายรถจักรยานยนต์ของคู่แข่ง กรณีข้างต้นทางคณะกรรมการตีความว่าเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 29 ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และตัดสินใจดำเนินคดีกับเอ พี ฮอนด้าแต่สุดท้ายอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งไม่ฟ้อง จนคดีความได้หมดอายุลงและไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ

สิ่งที่น่าสนใจคือกรณีของ เอ พี ฮอนด้าทางคณะกรรมการฯกลับตีความว่าเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 29 ซึ่งว่าด้วยพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม แต่หากพิจารณาแล้วทางเอ พี ฮอนด้า ถือเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดรถจักรยานยนต์กว่าร้อยละ 80 แต่พฤติกรรมของ เอ พี ฮอนด้ากลับไม่ถูกตีความให้เป็นความผิดตามมาตรา 25 ที่เป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดทั้ง ๆ ที่มีความชัดเจนว่า เอ พี ฮอนด้ามีการใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางที่ผิด ซึ่งทางคณะกรรมการฯให้เหตุผลที่ว่ามาตรา 25 ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เนื่องจากยังไม่มีคำจำกัดความของผู้มีอำนาจเหนือตลาด การตัดสินใจในส่วนนี้ทำให้เกิดความเคลือบแคลงใจว่ากรณีของ เอ พี ฮอนด้าแตกต่างอย่างไรกับกรณีขายสุราฟ่งเบียร์ของบริษัทสุราทิพย์ เหตุใดกรณีของการขายสุราฟ่งเบียร์จึงมิได้เลือกใช้มาตรา 29 เช่นเดียวกับกรณีของ เอ พี ฮอนด้า ทำให้เกิดข้อครหาว่ามีการเลือกปฏิบัติ

4. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

เจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เป็นไปเพื่อการป้องกันการกีดกันการค้า ความมั่งคั่งจากผู้บริโภคไปสู่ผู้มีอำนาจเหนือตลาด กฎหมายมีความต้องการที่จะคุ้มครองผู้บริโภคจากการแสวงหาผลประโยชน์ด้วยพฤติกรรมที่ไม่ชอบของผู้มีอำนาจเหนือตลาด อย่างเช่น พฤติกรรมการควบคุมปริมาณสินค้าในตลาด หรือการขึ้นราคาสินค้ากว่าที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขันในภาวะปกติ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้จะเป็นการกีดกันความมั่งคั่งและผลประโยชน์ที่ควรจะเป็นของผู้บริโภค ไปสู่ผู้มีอำนาจเหนือตลาด หรือในอีกแง่หนึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า คือเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้ประกอบการอิสระรายย่อย เพื่อเป็นการป้องกันอิทธิพลหรืออำนาจของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่อาจจะเข้ามาแทรกแซงกิจการทางการเมือง ดังนั้นหากสามารถบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางหนึ่งจะสามารถป้องกันขยายอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ รวมถึงคุ้มครองผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมจากการเข้าครอบงำของธุรกิจขนาดใหญ่ได้เช่นกัน (สรวิศ, 2543)

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า หากมีการบริหารกฎหมายและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมจะส่งผลดีต่อภาพรวมการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นแน่ แต่หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อันันท์ (2558) ได้กล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก เช่น การบังคับใช้

ถือเป็นลักษณะโทษทางอาญา ซึ่งเรื่องโทษทางเศรษฐกิจนั้นแตกต่างจากความผิดทั่วไป การใช้กระบวนการตัดสินแบบเดียวกันอาจทำให้กระบวนการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้องค์การบังคับใช้กฎหมายอย่างสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ไม่มีความเป็นอิสระ โดยเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงพาณิชย์ รวมถึงตัวบทกฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังมีความบกพร่องภายในตัวเอง และไม่เป็นพลวัตตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ปัญหาต่างๆ แสดงออกมาให้เห็นได้จากการที่มีการประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวกว่า 18 ปี แต่ไม่ปรากฏผลการบังคับใช้ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมแม้แต่คดีเดียว

จากความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ประกอบกับสภาวะที่เปลี่ยนแปลงของการดำเนินธุรกิจและพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่แปรเปลี่ยนไปตามระยะเวลา ทำให้บทบัญญัติบางประการอาจจะไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยตราเป็น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และรูปแบบการกำกับดูแล ให้มีความเป็นสากล สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นไปที่การควบคุมให้การแข่งขันในภาคเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยุติธรรม ได้มีการบัญญัติให้มืองค์การบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะได้แก่สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เป็นรูปแบบองค์กรอิสระ

ในภาพรวมของการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ขึ้นมาทดแทนพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้ครอบคลุมกับพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ประกอบการมากขึ้น การที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นองค์กรอิสระ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งทางคณะกรรมการฯจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่และจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นรวมถึงปิดช่องโหว่ของกฎหมายเดิมได้หรือไม่นั้น จะทำการวิเคราะห์ในส่วนต่อไป

ความเปลี่ยนแปลงในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการบัญญัติขึ้นมาทดแทนพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงตัวบทบัญญัติรวมถึงโทษต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและพฤติกรรมของผู้ประกอบการในปัจจุบัน แต่อาจมีบทบัญญัติบางประการที่ยังคลุมเครือ และยังมีความไม่แน่นอนว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาที่ยังเป็นช่องโหว่ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้หรือไม่

1. ส่วนการประกาศใช้กฎหมายและคำจำกัดความในกฎหมาย

ปัญหาหนึ่งที่ยังถือเป็นข้อผิดพลาดตั้งแต่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในมาตรา 4 มีความส่วนหนึ่งว่าพระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ข้อบกพร่องของบทบัญญัติข้อดังกล่าวคือการที่มาตรา 4 กำหนดไว้ว่าไม่ให้บังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวต่อรัฐวิสาหกิจตามคำจำกัดความของกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งหากดูจากคำจำกัดความของกิจการรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินหมายถึง กิจการที่รัฐถือหุ้นมากกว่า 50% ซึ่งจากคำจำกัดความนี้เป็นผลให้กิจการรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูปไปอยู่ในรูปของบริษัทมหาชนแล้ว เช่น บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งล้วนแต่เป็นกิจการของรัฐที่รัฐมีส่วนถือหุ้นมากกว่า 50% โดยบริษัทมหาชนเหล่านี้จะสามารถดำเนินธุรกิจได้โดยไม่ต้องอยู่ในข่ายธุรกิจที่ถูกควบคุมภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งนับว่าเป็นจุดบอดสำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2542 (เดือนเด่น และประสพสุข, 2550)

เรื่องดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่สำคัญอาจจะส่งผลต่อเรื่องการลงทุนในประเทศได้ หากไม่มีการควบคุมรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทมหาชนที่ถือหุ้นส่วนมากโดยรัฐแล้ว การดำเนินกิจการของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้อาจจะกระทบต่อนักลงทุนรายอื่น ๆ หรือนักลงทุนต่างชาติได้ ปัญหาตรงจุดนี้จึงต้องมีการแก้ไขซึ่งในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้แก้ปัญหาลงต้นโดยมีการบัญญัติข้อกำหนดในมาตรา 4 ขึ้นมาใหม่ โดยมาตรา 4 มีความส่วนหนึ่งว่าพระราชบัญญัตินี้มิให้บังคับใช้แก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้เฉพาะในส่วนที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีความ

จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค จากรายละเอียดในบทบัญญัติที่ได้มีการเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ถือว่าเป็นการปรับปรุงมาตรฐานการควบคุมทางกฎหมายที่ดีขึ้นกว่ากฎหมายฉบับเดิม และจากการบัญญัติขอบเขตการบังคับใช้ที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจะทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. หวาดคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

ปัญหาของการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในห้วงคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มีปัญหในเรื่องของการวางตำแหน่ง และสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้มีปัญหาจากการที่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามานั่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า หรือการให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนเข้ามานั่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการฯ โดยผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนมักจะมีความสัมพันธ์กับหน่วยธุรกิจทั้งทางตรงหรือทางอ้อมทำให้เกิดปัญหาหรือข้ออุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาที่หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นกังวล และในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ดังนี้

การแต่งตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตาม พระราชบัญญัติการแข่งขัน

ทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานฯ และปลัดกระทรวงการคลัง รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ เช่น นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ บัญชี และการคุ้มครองผู้บริโภค และในบทบัญญัติมาตรา 7 บัญญัติว่าผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการแต่งตั้งจะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อกำหนดในข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีความย้อนแย้งกันภายในตัวบทกฎหมาย รวมถึงไม่เป็นไปตามหลักสากลในการแต่งตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ที่คณะกรรมการฯ จะต้องมีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง จากการที่มาตรา 7 บัญญัติว่าผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องไม่มีตำแหน่งที่เชื่อมโยงกับทางการเมือง แต่มาตรา 6 กลับบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการคณะกรรมการฯ โดยตำแหน่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ถือเป็นข้าราชการการเมือง การทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จุดนี้อาจจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการฯ ถูกแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมือง และไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของการสรรหาคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 9 และมาตรา 10 ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยกว่า

20 ข้อ ที่กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ เช่น ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง หรือพรรคการเมือง องค์การอิสระต่าง ๆ ข้าราชการ หรือสถาบันใด ๆ ที่มีผลประโยชน์ทั้งทางตรง และทางอ้อมทางด้านเศรษฐกิจและการค้า เป็นต้น รวมถึงยังมีการวางมาตรการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่ยาวนานของคณะกรรมการฯ โดยมีการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งและวิธีการ จับสลาออกที่ชัดเจน เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าว สามารถให้คุณให้โทษแก่ภาคธุรกิจได้ มาตรการ ดังกล่าวยังถือเป็นการเปิดโอกาสให้กรรมการ จากภาคส่วนอื่น ๆ มีโอกาสที่จะเข้ามากำกับ ดูแลการแข่งขันทางการค้าได้อีกด้วย

โดยภาพรวมเรื่องของ การสรรหา คณะกรรมการฯ ในพระราชบัญญัติการแข่งขัน ทางการค้า พ.ศ. 2560 ถือว่าได้มีการพัฒนา ปรับปรุงจาก พระราชบัญญัติการแข่งขัน ทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยในกฎหมายฉบับเก่า จะเห็นได้จากการณีของการที่คณะกรรมการฯ เป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นตัวแทนของกลุ่มทุน เข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการฯ ส่งผลให้ กลไกทางกฎหมายไม่ถูกนำมาบังคับใช้ เดือนเด่น และ ประสพสุข (2550) ได้กล่าวถึงกรณีของบริษัท UTV และ IBC ได้ควบรวมกิจการระหว่างกัน จนเกิดเป็นบริษัท UBC โดยให้บริการในธุรกิจ บริการโทรทัศน์ผ่านสายเคเบิล ซึ่งหลังจากการ ควบรวมทาง UBC ได้ขึ้นอัตราค่าธรรมเนียม ค่าสมาชิกรายเดือนอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึง มีการใช้อำนาจผูกขาดจำกัดทางเลือกของ ผู้บริโภคโดยลดจำนวนรูปแบบการให้บริการลง พฤติกรรมต่าง ๆ ของ UBC ถือเป็นพฤติกรรม ที่ขัดกับมาตรา 25(2) อย่างชัดเจน แต่สุดท้าย มิได้มีการดำเนินคดีใด ๆ กับทาง UBC ซึ่งกรณีนี้

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของ ผลประโยชน์ทับซ้อน มีกรรมการในคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้ารายหนึ่งมีตำแหน่งเป็น กรรมการในบริษัท 7-11 ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ ซีพี เช่นเดียวกันกับบริษัท UBC

ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากรูปแบบ การสรรหาคณะกรรมการฯ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อันส่งผลให้กลไกทางกฎหมายไม่ถูก นำมาบังคับใช้ ดังกล่าวได้ถูกปรับปรุงแก้ไขแล้ว ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งโดยรวมถือว่าได้มีการพัฒนา ในหลายด้าน แต่ก็ยังต้องคอยติดตามต่อไป ในอนาคตว่าทางคณะกรรมการฯ จะมีผล การดำเนินงานอย่างไร เนื่องจากการสรรหา คณะกรรมการฯ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขัน ทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังไม่แล้วเสร็จจัด โดยคณะกรรมการฯ ชุดปัจจุบันถือเป็น คณะกรรมการชุดรักษาการณ ที่มาจาก บทเฉพาะการตามมาตรา 86

3. หมวดสำนักงานการแข่งขันทางการค้า

มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติการแข่งขัน ทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้จัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมี อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการ และ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการของสำนักงาน รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

จากข้อบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า ทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขัน ทางการค้า ไม่ได้เป็นอิสระตามหลักสากล

อย่างที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ขาดความคล่องแคล่ว ในการดำเนินงานต่าง ๆ เรื่องการแต่งตั้งเลขานุการ ในกฎหมายฉบับเก่า ยังเจาะจงไปที่อธิบดี กรรมการค้าภายใน เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง หากพิจารณาแล้วกรรมการค้าภายในอยู่ภายใต้ กระทรวงพาณิชย์ เข้าแล้วประธานคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า คือรัฐมนตรีกระทรวง พาณิชย์เป็นประธานโดยตำแหน่ง การวาง ตำแหน่งเช่นนี้อาจทำให้เลขานุการ ซึ่งถือเป็น ผู้ดำเนินงานหลักของทางสำนักงานฯ ตกอยู่ ภายใต้อำนาจนำทางการเมืองได้

นอกจากนี้การที่ส่วนของสำนักงานฯ เข้าไป อยู่ในกำกับของกระทรวงพาณิชย์ อาจมีปัญหา ผลกระทบจากเรื่องโครงสร้างการโยกย้าย ตำแหน่งตามรูปแบบของโครงสร้างราชการ ทำให้ไม่เกิดการสร้างความเชี่ยวชาญของ คนทำงานที่เกี่ยวข้องกับส่วนสำนักงาน คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (อานันท์, 2558)

ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วน ดังกล่าว โดยมาตรา 27 ได้มีการกำหนดให้จัดตั้ง สำนักงานขึ้นมาเป็นองค์กระอิสระ ไม่เป็น ส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ รวมถึง ได้มีการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานฯ ที่ชัดเจน มากยิ่งขึ้นในมาตรา 29 อย่างเช่น สำนักงานฯ มีหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลขนาดตลาดสินค้า และบริการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาด และเผยแพร่ต่อสาธารณชน เป็นต้น ในส่วนของ เลขานุการก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนจากการให้ อธิบดีกรรมการค้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาเป็น การเปิดรับสมัคร โดยเป็นไปตามเงื่อนไขและ คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 32

และมาตรา 33 รวมถึงมีการกำหนดวาระ การดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนในมาตรา 35

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปรับปรุงในหมวด สำนักงานฯ ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ทั้งส่วนของการจัดตั้งสำนักงานฯ และอำนาจ หน้าที่มากยิ่งขึ้น รวมถึงในเรื่องของการสรรหา และแต่งตั้งเลขานุการสำนักงานฯ ถือว่ามีการ พัฒนาทางสำนักงานฯ จะสามารถสรรหาผู้ที่ จะมาดำรงตำแหน่งที่ตอบโจทย์และตรงกับ ความต้องการของคณะกรรมการฯ มากยิ่งขึ้น โดยภาพรวมแล้วถือว่าการปรับปรุงแก้ไข บทบัญญัติในหมวดนี้จะทำให้การดำเนินงาน ต่าง ๆ ของสำนักงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. หมวดป้องกันการผูกขาดและการค้า ที่ไม่เป็นธรรม

บทบัญญัติในหมวดป้องกันการผูกขาด และการค้าที่ไม่เป็นธรรม ในพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้มีการ บัญญัติรายละเอียดเล็กน้อยเพิ่มเติมจาก พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในแต่ละข้อมาตรา เพื่อให้ครอบคลุมถึงพฤติกรรม ของผู้ประกอบการอันอาจจะก่อให้เกิดการจำกัด การแข่งขันทางการค้า โดยมีตัวอย่างดังนี้

ในเรื่องของการควบรวมธุรกิจตามมาตรา 51 กฎหมายฉบับใหม่ได้มีการกำหนดเพิ่มเติม ให้การควบรวมหมายความว่ารวมถึงกรณีของการ เข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้ถือหุ้นอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อควบคุม นโยบายการบริหารธุรกิจ หรือการอำนวยความสะดวก ต่าง ๆ ซึ่งในกฎหมายฉบับเดิมกำหนดไว้เพียง ข้อห้ามในการซื้อหุ้นทางตรงเท่านั้น

ในมาตรา 57 ที่เป็นบทบัญญัติข้อห้ามของ การกระทำอันอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ

รายอื่นในตลาดสินค้าและบริการนั้น ๆ ข้อมาตรนี้ ได้มีการบัญญัติข้อห้ามการกระทำแยกเป็นข้อ ๆ ที่ชัดเจนกว่าในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 รวมถึงคณะกรรมการฯ สามารถออกประกาศกำหนดข้อห้ามการกระทำเพิ่มเติมได้ ซึ่งโดยภาพรวมคณะกรรมการฯ จะสามารถกำกับดูแลพฤติกรรมการแข่งขันต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ แต่อย่างไรก็ตาม เดือนเด่น, เสาวลักษณ์ และมาเรียม (2544) ได้เสนอว่า มาตราดังกล่าวนั้นถือเป็นข้อมาตรที่ให้ความยืดหยุ่นกับคณะกรรมการฯ ในการกำกับดูแลการแข่งขัน โดยมาตราดังกล่าวถือเป็นการบัญญัติขอบเขตการทำความผิดไว้แบบกว้าง ๆ การจะบังคับใช้มาตราดังกล่าวจึงควรที่จะมีการศึกษาแนวทางการบังคับใช้จากต่างประเทศ รวมถึงบัญญัติพฤติกรรมตัวอย่างที่อาจเข้าข่ายความผิด ข้อมาตรดังกล่าวเพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่ผู้ประกอบการที่อาจมีการกระทำอันขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการดังกล่าวจะสามารถป้องกันการกระทำอันอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการแข่งขันในตลาดสินค้า และบริการต่าง ๆ ได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในหมวดป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้มีการเพิ่มรายละเอียด ข้อห้ามต่าง ๆ ที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการบัญญัติข้อห้ามเพิ่มเติมขึ้นมาเพียงเล็กน้อยหากพิจารณาเพียงผิวเผินมองแล้ว อาจไม่ได้สลักสำคัญอะไร แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วจะส่งผลเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการได้มากยิ่งขึ้นอย่างแน่นอน

5. หมวดบทกำหนดโทษ

ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่เดิมโทษทั้งหมดถือเป็นโทษทางอาญา และในกรณีที่มีการทำความผิดตามกฎหมายจะต้องมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญา ซึ่งในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มีความเปลี่ยนแปลงดังนี้

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ยังคงไว้ซึ่งโทษทางอาญาในฐานะความผิดขั้นร้ายแรงมาตรา 50 และมาตรา 54 ในฐานะความผิดการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ และการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการในตลาดสินค้าและบริการใด ๆ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อตลาดสินค้าและบริการนั้น การยื่นฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ส่วนโทษในฐานะความผิดอื่นนอกจากสองกรณีข้างต้นในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ให้เป็นโทษทางปกครองโดยทางคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้เปรียบเทียบปรับ

บทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ถือว่าได้มีการเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นทั้งในด้านค่าปรับรวมถึงเรื่องของโทษทางอาญา โดยโทษสูงสุดจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่ทำความผิด หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนในเรื่องของการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ จะทำให้การพิพากษาคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะมีผู้พิพากษาที่ชำนาญเฉพาะด้านโดยตรง

ภาพรวมของการเปลี่ยนแปลง ปัญหาที่ยังหลงเหลือ

การปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ภาพรวมจะเห็นได้ว่าการพัฒนาไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในหมวดสำนักงานฯ และหมวดคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ที่ได้มีการปรับปรุงทั้งในส่วนของรูปแบบการดำเนินงาน รวมถึงการสรรหาคณะกรรมการที่มีความสอดคล้องตามหลักสากลในด้านความเป็นอิสระ และในหมวดบทกำหนดโทษที่จากเดิมในกฎหมายฉบับเก่าล้วนเป็นโทษทางอาญาก็ได้มีการปรับแก้ให้เป็นโทษทางปกครอง แต่ยังคงไว้ซึ่งโทษทางอาญาในฐานะความผิดร้ายแรง การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในหลายๆ หมวดของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าในครั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงตัวบทกฎหมายที่มีการพัฒนาขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ก็ยังถือได้ว่ามีปัญหาและข้อบกพร่องบางประการอยู่ ดังนี้

1. ปัญหาเชิงองค์กร

สิ่งที่เป็นข้อควรหาคำถามจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ถือเป็นโจทย์ใหญ่ของทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ว่าจะสามารถแก้ไขมุมมองด้านลบดังกล่าวได้หรือไม่ เดือนเด่น (2555) ได้อ้างถึงในหนังสือ Competition As a Dimension of Economic Policy : A Comparative Perspective จัดพิมพ์โดย Industry Canada ที่กำหนดคุณลักษณะขององค์กรบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ โดยองค์กรจะต้องมีคุณลักษณะ 5 ประการ ได้แก่

(1) มีความอิสระปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ในการสืบสวนคดีความต่าง ๆ และสามารถลงโทษได้ตามที่เห็นเหมาะสม

(2) มีหลักการ ขั้นตอน และรูปแบบการทำงานที่ชัดเจนโปร่งใส และเปิดเผยแก่สาธารณชน รวมถึงควรมีการตีพิมพ์เผยแพร่หลักการและผลของการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการฯ ในการตัดสินแต่ละคดี

(3) มีระบบคานอำนาจและตรวจสอบในหลายประเทศจะอาศัยการแยกอำนาจในการสืบสวนสอบสวนออกจากอำนาจการพิจารณาคดี และมีขั้นตอนของการอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรม ในกรณีที่ต้องการอาศัยการตีความของกฎหมาย

(4) ทางองค์กรจะต้องมีอำนาจแทรกแซงหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะรายอุตสาหกรรม เช่น กรมประมงหรือโทรเลข (ควบคุมความถี่) กรมการขนส่งทางบก สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ หรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ในกรณีที่เห็นว่าการกำกับดูแลของหน่วยงานเหล่านี้ไม่โปร่งใส หรือการกำกับดูแลดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขัน

(5) องค์กรจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติ เนื่องจากการดังกล่าวจะมีผลต่อรูปแบบ และโครงสร้างของการแข่งขันในตลาด

จากคุณลักษณะ 5 ประการอันพึงมีในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าถือว่ามีคุณลักษณะดังกล่าวเพียงข้อสามเท่านั้น โดยคุณสมบัติข้ออื่นยังถือว่าไม่มีหรือยังขาดความชัดเจนอยู่

เรื่องของความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองตามข้อหนึ่งหากพิจารณาแล้ว ถึงแม้ว่า ในกฎหมายฉบับใหม่ได้แยกสำนักแข่งขันทางการค้าออกมาเป็นรูปแบบองค์กรอิสระจากกระทรวงพาณิชย์แล้ว แต่การสรรหาคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่ ส่วนของอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการยังอยู่ที่กลุ่มคณะรัฐมนตรีเพียงกลุ่มเดียวซึ่งถือเป็นข้าราชการการเมือง ดังกล่าวอาจจะยังส่งผลให้คณะกรรมการอาจจะถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองได้

การมีหลักการและรูปแบบการทำงานที่โปร่งใสตามคุณสมบัติข้อที่สอง ในส่วนแนวทางการพิจารณาคดีของคณะกรรมการฯ ควรที่จะมีการเปิดเผยขั้นตอนการพิจารณา รวมถึงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจต่าง ๆ ความคืบหน้าการดำเนินการร้องเรียน วาระการประชุมและมติที่ประชุม ซึ่งหากพิจารณาแล้วการเผยแพร่ข้อมูลคำตัดสินกรณีร้องเรียนต่าง ๆ ในสื่อออนไลน์ของทางสำนักงานฯ ณ ปัจจุบันยังคงเป็นเพียงการสรุปผลคำตัดสินโดยภาพรวมเพียงเท่านั้น ต่างจากในประเทศที่มีแนวทางการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในประเทศเยอรมนีที่ทางคณะกรรมการ German Monopoly Commission จะมีการเผยแพร่การวินิจฉัยต่อสาธารณชน รวมถึงขั้นตอนรูปแบบการสอบสวนคดีอย่างละเอียด ทำให้ทุกภาคส่วนสามารถติดตามการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการฯ ได้อย่างละเอียด

เรื่องของอำนาจการแทรกแซงหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะรายอุตสาหกรรมตามข้อสี่ ถึงแม้ในกฎหมายฉบับใหม่ไม่ได้มีการบัญญัติข้อยกเว้นให้แก่หน่วยงานหรือองค์กร ที่มีกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ แต่จากการ

บังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าทางสำนักงานฯ มักที่จะหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายในกรณีร้องเรียนที่เกี่ยวกับหน่วยงานธุรกิจเหล่านี้ ตัวอย่างจะเห็นได้จากการณ์ร้องเรียนเรื่องบริการเคเบิลทีวี เดือนเด่น (2555) กล่าวถึงกรณีดังกล่าวว่าทางสำนักงานฯ ได้มีการโอนเรื่องไปยังองค์การสื่อสารมวลชนฯ (อสมท.) ซึ่งเป็นเจ้าของสัมปทานและเป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการดังกล่าวในทางปฏิบัติก่อนที่จะมีการตั้งองค์กรกำกับดูแลเฉพาะกิจขึ้นมาภายหลัง กรณีนี้ก็ยังคงเป็นยังเป็นกรณีที่น่าติดตามอยู่ว่าหากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นอีก ทางคณะกรรมการฯ จะมีแนวทางการปฏิบัติอย่างไร

การมีส่วนร่วมของทางคณะกรรมการฯ ในการกำหนดแนวนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติตามข้อที่ห้า ทางคณะกรรมการฯ ยังไม่มีคุณสมบัติข้อนี้ ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 17(12) ได้บัญญัติไว้เพียงว่า คณะกรรมการฯ สามารถให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่อาจจะก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า โดยสรุปแล้วคือทำได้เพียงแค่การแนะนำและไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดแนวนโยบายหรือกฎเกณฑ์แต่อย่างใด ในส่วนนี้หากเทียบจากงานของ เดือนเด่น (2555) ได้มีการให้ข้อมูลว่า ในหลายประเทศทางคณะกรรมการฯ หรือองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันจะมีบทบาทในการกำหนดแนวนโยบายภาพรวมทางเศรษฐกิจของชาติ ตัวอย่างเห็นได้จากประเทศเกาหลีใต้ ที่ผู้อำนวยการสำนักแข่งขันทางการค้า มีศักดิ์สูงเทียบเท่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง และมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายของประเทศ

โดยสรุปแล้วเรื่องความเป็นอิสระถือเป็นหัวใจสำคัญของสำนักงานฯ และคณะกรรมการฯ แต่อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ายังอยู่ที่นักการเมืองเพียงกลุ่มเดียว ในส่วนนี้การสรรหาควรดำเนินแนวทางตามนานาชาติที่การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามีประสิทธิภาพ อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป ที่คณะกรรมการฯ จะมาจากการสรรหาโดยรัฐสภา

เรื่องบทบาทการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดแนวนโยบายของประเทศในตอนนี้กฎหมายให้อำนาจทางคณะกรรมการฯ สามารถทำได้เพียงแค่การแนะนำเท่านั้น จุดนี้ควรจะมีการเพิ่มบทบาทให้ทางคณะกรรมการฯ มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มมาตรการการดำเนินงานในเชิงรุก รวมถึงจะต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลขนาดตลาดสินค้าหรือบริการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาดตลาด ติดตามพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่อาจก่อให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้และเผยแพร่ต่อสาธารณชน จะทำให้เห็นภาพรวมของตลาดสินค้าและบริการโดยรวมได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ปัญหาเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลเผยแพร่ต่อสาธารณะชน

จากคุณสมบัติอันพึงมีของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในส่วนของการทำงานที่โปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณชนตามข้อสองที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ คุณสมบัติในข้อนี้ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

มีคุณสมบัติดังกล่าว ถึงแม้ว่ากฎหมายในหมวดอำนาจหน้าที่ของทางสำนักงานฯ จะมีการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานต่าง ๆ เช่น รายงานเกี่ยวกับเรื่องส่วนแบ่งตลาด ฐานข้อมูลตลาดสินค้า รวมถึงในส่วนเรื่องการพิจารณาคดี แต่ในทางปฏิบัติทางสำนักงานฯ ยังไม่ได้มีการจัดทำฐานข้อมูลบางส่วน เช่น ยังไม่ได้มีการจัดทำฐานข้อมูลขนาดตลาดสินค้าหรือบริการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาดตลาดตามมาตรา 29(4)

การจัดทำฐานข้อมูลขนาดตลาดสินค้าและบริการถือว่ามีความจำเป็น เนื่องจากหากมีการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าว จะทำให้สามารถติดตามพฤติกรรมซึ่งอาจจะมีความโน้มเอียงให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้าของผู้มีอำนาจเหนือตลาดได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เรื่องของสัดส่วนตลาดหลายประเทศได้มีการให้ความสำคัญและสนใจ เพื่อที่จะสามารถติดตามพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ประกอบการได้ โดยในบางประเทศใช้เกณฑ์สัดส่วนตลาดในการพิจารณาว่าผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ อย่างเช่นประเทศอินเดียที่มีการกำหนดสัดส่วน ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างตายตัวไว้ที่ร้อยละ 25 และประเทศเกาหลีได้มีการกำหนดตายตัวไว้ที่ร้อยละ 50 สำหรับผู้ประกอบการหนึ่งราย หรือร้อยละ 75 สำหรับผู้ประกอบการไม่เกินสามราย เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศอาจจะมีคำจำกัดความผู้มีอำนาจเหนือตลาดเพิ่มเติมไว้ อย่างเช่นประเทศเปรูมี คำจำกัดความของผู้มีอำนาจเหนือตลาดคือ ผู้ประกอบการที่สามารถดำเนินกลยุทธ์ทางการค้าอย่าง อิสระ โดยที่ไม่ต้องคำนึงถึงพฤติกรรมได้ตอบของคู่แข่ง หรืออย่างในประเทศไต้หวันระบุว่า ผู้ประกอบการ

ที่มีอำนาจเหนือตลาดคือผู้ประกอบการที่ไม่ต้องแข่งขันในตลาดหรือมีอำนาจในการจำกัด หรือกีดกันคู่แข่งในตลาดได้ (เดียนเด็น, เสาวลักษณ์ และมาเรียม, 2544) จะเห็นได้ว่าจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลตามมาตรา 29(4) ในบางพฤติกรรมหากเป็นการกระทำโดยผู้ประกอบการทั่วไปอาจจะไม่ใช่พฤติกรรมที่ขัดต่อหลักกฎหมายแต่หากกระทำโดยผู้มีอำนาจเหนือตลาดอาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบกรอื่น ๆ ได้ ซึ่งการจัดทำฐานข้อมูลจะสามารถทำให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาการขาดกฎเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้

ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ในหมวดป้องกันการผูกขาดมาตรา 57 ยังขาดหลักเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้อยู่ ซึ่งมาตราดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติความผิดของการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม หรือพฤติกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า มาตรา 57 ถือเป็นข้อมาตราที่กำหนดขอบเขตความผิดไว้อย่างกว้างขวางจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางการบังคับใช้ว่าความผิดตามมาตราดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร รวมถึงแนวทางการประเมินความเสียหายที่เกิดต่อผู้ประกอบการรายอื่น และรูปแบบของการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้เกณฑ์ความผิดในมาตราอื่น ๆ กฎหมายได้มีการบัญญัติให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จะเห็นได้ เช่น ห้ามมิให้

ผู้ประกอบการกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าและค่าบริการ “อย่างไม่เป็นธรรม” หรือ ระบุ ลด จำกัดการบริการ การจำหน่าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร “โดยไม่มีเหตุอันสมควร” หากพิจารณาแล้วจากตัวอย่างบทบัญญัติข้อห้ามจะเห็นว่า คำว่าอย่าง ไม่เป็นธรรมหรือไม่มีเหตุอันสมควรเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจอย่างเด็ดขาดให้คณะกรรมการฯ ใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ การขาดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้อาจจะทำให้ในบางกรณีการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ เป็นไปตามดุลพินิจตนเอง หรือไม่มีประสิทธิภาพและเที่ยงตรงเท่าที่ควร

กฎหมายในหมวดการป้องกันการผูกขาด ถึงแม้ว่าจะได้มีการพัฒนาให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังขาดกฎเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้กฎหมายในบางมาตรายู่ ซึ่งการที่บทบัญญัติส่วนใหญ่ให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการฯ จึงควรมีกฎเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้ เพื่อให้การพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 57 ว่าด้วยข้อห้ามพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมโดยรวม ซึ่งมาตรานี้เน้นไปที่การควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น เพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กรณีนี้จะต้องมีการกำหนดตัวอย่างพฤติกรรมอันเข้าข่ายความผิดมาตราดังกล่าว โดยอาจจะทำการศึกษาแนวทางการบังคับคดีของต่างประเทศเพื่อประกอบการพัฒนาแนวทางบังคับใช้มาตรา 57 ให้ครอบคลุมถึงประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่นหรือผู้บริโภคในตลาดสินค้าและบริการนั้น

■ unasu

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในครั้งนี้ เป็นไปเพื่อให้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และองค์การบังคับใช้ มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้ามากขึ้น รวมถึงเพื่อเป็นการลดข้อสับสนประมาทที่ว่าสำนักงานฯ หรือ คณะกรรมการฯ เป็นเหมือนเสือกระดาษ หรือยักษ์ไร้กระบอกที่ไม่สามารถกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าได้ อย่างไรก็ดีในภาพรวมของการปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าครั้งนี้ถือเป็นการพัฒนาที่ดี และมีความเป็นสากล สอดคล้องกับพฤติกรรมการแข่งขันของผู้ประกอบการ ณ ปัจจุบันมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจากการวิเคราะห์ในครั้งนี้ก็ยังเห็นว่ากฎหมายฉบับใหม่ยังมีจุดบกพร่องบางส่วน ทั้งปัญหาในเชิงองค์กร รวมถึงปัญหาการขาดกฎเกณฑ์ประกอบการบังคับใช้ที่ชัดเจนของกฎหมายหมวดป้องกันผูกขาดในบางมาตรา ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาถึงการแก้ไขปรับปรุงในอนาคตเพื่อควมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการบังคับใช้กฎหมาย

■ บรรณานุกรม

- จิระ พุ่มพวง. (2557). *สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542*. ค้นจาก <http://web.krisdika.go.th>
- จันทร์ทอง เจริญหรือยังยศ. (2543). *สภาพตลาดในประเทศไทยกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. (2553). *คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน.
- สรวิศ ลิ้มบร้งษ์. (2543). *กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : แนวคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์ และปัญหา*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- สุธีร์ ศุภนิตย. (2555). *หลักการและกฎเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุธีร์ ศุภนิตย, กมลชัย รัตนสากววงศ์, วัชรียา โตสวณ, และวิไลวรรณ วรณนิตกุล. (2536). *แนวทางการพัฒนากฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2554). *พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542: ข้อจำกัดและการปฏิรูป*. รายงานที่ดีอาร์ไอฉบับพิเศษ.
- อานันท์ เกียรติสารพิภพ. (2558). *การผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม: การปฏิรูปกฎหมายการแข่งขันทางการค้า*. ค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ebook/e_hotissue.html
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2555). *การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันในเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพมหานคร: เป็นไท.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, เสาวลักษณ์ ชิวลีเทียนานนท์ และ มาเรียม กริมิ. (2544). *โครงการศึกษาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่างๆ เพื่อการพัฒนาแนวปฏิบัติตามมาตรา 29 ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ตามโครงการส่งเสริมระบบ*

การแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการ
ส่งออก. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

เดียนเต๋น นิคมบริรักษ์ และ ประสพสุข
สังข์บุญมาก. (2550). *Trade and
Competition* รายงานการบรรยาย
ทางวิชาการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.





ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย ในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*

Legal Enforcement Issues in the Human Rights Violations Investigation Process of the National Human Rights Commission of Thailand

โกเมศ สุนงคช**

Komate Subongkoj

■ บทคัดย่อ

กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหลายกรณีที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในหลายประการ สืบเนื่องจากบทบัญญัติของดังกล่าว สภาพบังคับทางกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนส่งผลให้บุคคลหรือหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง มาตรการกรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่จะทำให้บุคคล

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะนิติพนธ์ เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาววิทยาลัยธรรมาภิบาล

Article Submitted in Partial Fulfillment of the dissertation, title Legal Enforcement Issues in the Human Rights Violations Investigation Process of the National Human Rights Commission of Thailand in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Laws Program, Pridi Panomyong Faculty of Law, Dhurakij Punthit University.

** นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 1, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มหาวิทยาลัยธรรมาภิบาล, ปัจจุบัน นิติกรชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

Bachelor of Laws 1st Class Honours, Master of Laws Program in Criminal Law and Criminal Justice process, Dhurakij Punthit University, at present, Legal Officer, Professional Level, Office of the National Human Rights Commission of Thailand.

Received: November 14, 2017 Revised: February 8, 2018 Accepted: July 26, 2018

หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญต่อการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งควรกำหนดให้มาตรการหรือสภาพบังคับทางกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งควรกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดเพื่อให้การทำหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

คำสำคัญ : สิทธิมนุษยชน, การตรวจสอบการละเมิด, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

■ Abstract

The human rights violations investigation process of the NHRCT under the Law on the NHRCT has many issues that are not in line

with the Paris Principles. There are many problems, obstacles and disagreements due to the provisions of the Law lack legal enforcement conditions in many steps of the human rights violations investigation process resulting that concerned individuals or agencies do not give priority to the NHRCT recommendations, measures or guidelines for the human rights violations prevention or correction. The NHRCT measures for individuals or agencies that do not implement its recommendations, measures or guidelines are inefficient to make those recognize the importance of human rights violations investigation process of the NHRCT. To solve this problem, the author therefore proposes a solution to the legal enforcement issues in the human rights violations investigation process of the NHRCT as follows: the Law on the NHRCT should be amended to provide for legal enforcement conditions at various steps of the human rights violations investigation process and to stipulate that individuals or agencies commit or omit acts that violate human rights must follow and implement the NHRCT recommendations, measures and guidelines in order to ensure that its mandate on the human rights violations investigation will be effectively enforced in accordance with the Paris Principles and other human rights institutions' mandate at the international level.

Keywords : Human Rights, Human Rights Investigating Procedure, National Human Rights Commission of Thailand

■ บทนำ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประจำตัวมนุษย์ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยปรัชญาการเมืองของสำนักคิดต่าง ๆ โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีได้อยู่นิ่งเฉยแต่เป็นผลจากวิวัฒนาการของกระบวนการเรียกร้อง ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) โดยมีฐานทางกฎหมายในการเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ที่เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” (วิชัย และคณะ, 2560) ซึ่งนับแต่ที่ได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นที่สนใจของนานาประเทศ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ประกอบกับกระแสของโลกาภิวัตน์ ที่เป็ความประสงค์ของประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการที่จะเห็นประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติต่อคนชาติของตนอย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็มนุษย์ที่เสมอภาคกันทั่วโลก โดยปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องยากที่จะชี้ชัดลงไปว่า การกระทำแค่นั้น เพียงใดที่จะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเนื่องจากแต่ละสังคม แต่ละประเทศ ต่างยึดถือค่านิยม ประเพณี และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน (อุดมศักดิ์, 2553)

ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนานาประเทศได้ดำเนินการโดยการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชน

ระดับชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนของประเทศตน ซึ่งริเริ่มขึ้นโดยการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติมีความมุ่งหมายให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเป็นกลไกเชื่อมโยงกับกลไกสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมมือกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้มีการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ซึ่งเป็นหนึ่งในหองค์การหลักขององค์การสหประชาชาติ ได้ลงมติยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (วีระ, 2532) โดยเป็นปฏิญญาสากลที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและเป็นการแสดงเจตจำนงของประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) และเป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกที่จะนำไปเป็นแนวปฏิบัติภายในประเทศของตน ทั้งยังส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่กำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยการกำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในลักษณะต่าง ๆ และขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางหรืออาจกล่าวได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งยืนยันสิทธิที่ไม่อาจโอนแก่กันได้ และไม่อาจล่วงล้ำได้ของสมาชิกทั้งหมดในครอบครัวของมนุษยชาติ โดยหลักการสำคัญ

ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ ไม่ได้ถูกกำหนดไว้เพื่อสังคมในปัจจุบันเท่านั้น แต่เป็นการกำหนดหลักการไว้เพื่ออนาคตร่วมกันของสังคมมนุษยชาติโดยรวม (สมชาย, 2554)

จากความพยายามในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (National Human Rights Institution) ขององค์การสหประชาชาติ ทำให้เกิด “หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือ “หลักการปารีส (Paris Principles)” ซึ่งได้กลายเป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ และถือว่าเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และได้เข้าเป็นภาคีของพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ และได้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้เป็นองค์กรระดับชาติที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้

■ หลักการสากลเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

หลักการปารีส (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights (Paris Principles)) ได้กำหนดหลักการตีความคำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ไว้ให้ตีความกว้างที่สุด (as broad mandate as possible) และยึดเจตนารมณ์ของพันธกรณีระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ แม้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดไว้หรือแม้ประเทศนั้น ๆ ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกของกติกาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนั้น โดยให้เน้นที่การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (อมร, 2558) โดยหลักการปารีสได้วางหลักการไว้ดังนี้

1. หน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

หน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ว่าควรครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้และควรบัญญัติรับรององค์ประกอบและขอบเขตอำนาจของสถาบันไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

1.1 เสนอต่อรัฐบาล รัฐสภาและหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือการใช้อำนาจในการรับฟังปัญหาตามภารกิจในการเผยแพร่ความเห็น (opinions) ข้อเสนอแนะ (recommendations) และรายงานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงาน โดยอำนาจพิเศษของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ควรเชื่อมโยงเรื่องดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่าง ๆ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการองค์กรตุลาการที่มุ่งหมายในการปกป้องและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องตรวจสอบการออกกฎหมาย (legislation) และบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งร่างกฎหมายและข้อเสนอทางนิติบัญญัติ และจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อประกันว่าบทบัญญัตินั้น ๆ สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน (principles of human rights) และหากมีความจำเป็นจะเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหาร

(2) สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

(3) การเตรียมการรายงานสถานการณ์ของประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั่วไปและสถานการณ์เฉพาะเรื่อง

(4) กระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว

1.2 ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงการตรากฎหมายในประเทศ กฎข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐเป็นภาคีและให้มีการนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

1.3 สนับสนุนการให้สัตยาบัน (ratification) ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือภาคยานุวัติ (accession) ตราสารดังกล่าว และให้มีการนำไปปฏิบัติ

1.4 จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการ และสถาบันระดับภูมิภาค

1.5 ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาคและสถาบันของประเทศอื่นที่มีอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1.6 ให้ความช่วยเหลือในการกำหนดหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการวิชาชีพต่าง ๆ

1.7 เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามในการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (racial discrimination) โดยการยกระดับความตระหนักของประชาชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษา และใช้องค์กรสื่อมวลชน (all press organs)

2. องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

2.1 องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกไม่ว่าจะดำเนินการโดยวิธีการเลือกตั้งหรือวิธีอื่นใด จะต้องเป็นที่

ยอมรับและสอดคล้องกับวิธีการซึ่งเป็นหลักประกันในการทำให้แน่ใจว่าเป็นผู้แทนของสังคมซึ่งเกี่ยวข้องในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.2 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีโครงสร้างพื้นฐานตามสมควรเพื่อจัดการอย่างราบรื่นในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ (adequate funding) ต้องได้รับงบประมาณที่จะสามารถดำเนินงานที่เพียงพอต่อเจ้าหน้าที่และบริเวณสถานที่เพื่อดำเนินการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความอิสระ

2.3 การรับรองความอิสระสำหรับสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติให้สามารถมีความอิสระอย่างแท้จริง การแต่งตั้งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการและแต่งตั้งโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยอาจจะต่ออายุการดำรงตำแหน่งได้โดยมีเงื่อนไขว่าความหลากหลายของสมาชิกของสถาบันจะต้องไม่กระทบ

3. แนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

3.1 พิจารณาอย่างอิสระในปัญหาต่าง ๆ ภายในหน้าที่และอำนาจไม่ว่ามีผู้ร้องเรียนหรือไม่

3.2 รับฟังข้อมูลและเอกสารที่ได้มาจากบุคคลใด ๆ ที่จำเป็น สำหรับการพิจารณาสถานการณ์ภายในหน้าที่และอำนาจ

3.3 เผยแพร่ความคิดเห็นโดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านองค์กรสื่อมวลชน โดยเฉพาะการเผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะ

3.4 จัดประชุมได้อย่างสม่ำเสมอและได้เท่าที่จำเป็นโดยสมาชิกทั้งหมดของสถาบันสามารถเข้าร่วมประชุมได้

3.5 จัดตั้งคณะทำงานจากสมาชิกของสถาบันและจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบัน

3.6 ดำเนินการปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsmen) และองค์กรที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน

3.7 ให้องค์การเอกชนมีบทบาทในการขยายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับองค์การเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต่อด้านการเหยียดเชื้อชาติ (combating racism) โดยเฉพาะการปกป้องกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (vulnerable groups) เช่น เด็ก แรงงานอพยพ (migrant workers) ผู้ลี้ภัย (refugees) บุคคลพิการ เป็นต้น หรือในพื้นที่พิเศษ

4. หลักการดำเนินงานตามอำนาจที่ถูกละเมิดของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ (complaints) หรือคำร้องเรียน (petitions) เกี่ยวกับสถานการณ์ของปัจเจกบุคคล (individual situations) ซึ่งคำร้องนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเองหรือโดยตัวแทนหรือบุคคลที่สาม องค์กรเอกชน สมาคมวิชาชีพหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการต้องดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้โดยปราศจากอคติ (without prejudice) ซึ่งคณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยหลักการดังต่อไปนี้

4.1 แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันท์มิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย (amicable settlement through conciliation) หรือการมีคำวินิจฉัยในกรณีจำเป็นโดยอยู่บนพื้นฐานของการรักษาความลับ (basis of confidentiality) ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

4.2 แจ้งให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงสิทธิต่าง ๆ โดยเฉพาะการเยียวยาแก้ไขและการส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงสิทธิและการเยียวยาดังกล่าว

4.3 รับฟังข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ หรือส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

4.4 จัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติ เช่นว่านั้นได้ทำให้เกิดความลำบากแก่ผู้ร้องเรียนในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของตน

■ วิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเฉพาะหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบัญญัติไว้ นั้น มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดและไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตามว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ให้คณะกรรมการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและทำความจริงให้ปรากฏโดยไม่ล่าช้า ซึ่งต่างกับหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15(2) ซึ่งมีได้กำหนดให้ต้องดำเนินการโดยไม่ล่าช้าแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยความรวดเร็วเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ทันต่อสถานการณ์และยังผลให้ผู้ถูกละเมิดหรือผู้เสียหายได้รับ

ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง อีกทั้ง เป็นการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions : ICC) หรือ คณะกรรมการพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions : GANHRI) ในปัจจุบัน ซึ่งได้ กล่าวอ้างการที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างทันเหตุการณ์ เป็นหนึ่งในเหตุผลที่นำมาประกอบการพิจารณา ลดสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติไทย จากสถานะ A เป็นสถานะ B¹

โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 33 วรรคสอง ได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้รับความเสียหาย หรือพบเห็นว่ามีกระทำความผิดเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนมีสิทธิร้องเรียนหรือแจ้งเรื่องต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ ดำเนินการตรวจสอบได้ ซึ่งถือว่าได้แก้ไข ปัญหา ความไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสตั้งที่กล่าวมา ข้างต้นแล้ว และสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจ ในการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ค.ศ. 2001 (National Human Right Commission Act 2001) กำหนดให้บุคคลที่รู้เห็น เหตุการณ์ละเมิดสิทธิสามารถยื่นคำร้องเรียน ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ (National Human Right Commission) เป็นต้น โดยเมื่อมีผู้ยื่นเรื่อง ร้องเรียน ก่อนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจะรับเป็นคำร้องไว้ดำเนินการตรวจสอบ คณะกรรมการจะต้องพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าว ต้องด้วยข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจในการ ตรวจสอบหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 ได้กำหนด ลักษณะข้อห้ามเด็ดขาดที่มีให้คณะกรรมการ รับเรื่องร้องเรียนที่มีข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ พิจารณาหรือหากรับไว้พิจารณาแล้วปรากฏ ข้อเท็จจริงในภายหลังคณะกรรมการจะต้อง ยุติเรื่อง ซึ่งมีดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัย เสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(2) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ

(3) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ องค์การอิสระอื่น หรือที่องค์การอิสระอื่นรับไว้ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กร อิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอ รับทราบผลการพิจารณาขององค์การอิสระ ที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

(4) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริต และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม

¹ Letter of United Nation Human Rights Office of the High Commissioner, to Secretary - General Office of the National Human Rights Commission of Thailand Re- accreditation date 25 November 2015.

(5) เรื่องที่มีการแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสมแล้ว

(6) เป็นเรื่องที่คณะกรรมการเคยพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่ อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

เมื่อพิจารณาข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ยังมีข้อเท็จจริงอีกหลายกรณีที่ควรมีการบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าจะรับเรื่องร้องเรียนไว้เป็นคำร้องเพื่อดำเนินการตรวจสอบหรือไม่ตั้งแต่ต้น เพื่อตัดปัญหาการตรวจสอบคำร้องที่ไม่จำเป็น ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบคำร้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

โดยข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) ประเทศอินเดีย (India) เป็นต้น มีการกำหนดข้อเท็จจริงในหลายกรณีที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตั้งแต่ต้นเพื่อให้คณะกรรมการสามารถดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้อย่างรวดเร็ว ลดการใช้เวลาไปกับเรื่องร้องเรียนที่ไม่จำเป็น ซึ่งควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย เช่น กรณีที่เนื้อหาตามคำร้องเป็นความเท็จอย่างชัดเจนหรือไม่มีมูล กรณีที่คำร้องถูกยื่นโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย แต่ปรากฏว่าผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการตรวจสอบเรื่องนั้น กรณีที่คำร้องยื่นภายหลังหนึ่งปีนับแต่เหตุเกิด กรณีคำร้องที่ผู้ร้องใช้นามแฝง

หรือไม่เปิดเผยนาม เรื่องร้องเรียนที่เป็นข้อโต้แย้งทางแพ่งในทรัพย์สิน เรื่องสัญญา หนี้ และเรื่องที่คล้ายกัน เป็นต้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หากกรณีใดที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทได้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ควรจะดำเนินการไกล่เกลี่ยเพราะการยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้นทำให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทมีข้อดีหลายประการ เช่น สะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย รักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณี สร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณี รักษาชื่อเสียง และรักษาความลับของคู่กรณี สร้างความสงบสุขให้แก่ชุมชน ลดปริมาณคดี เป็นต้น

โดยหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเดิมพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ระหว่างการตรวจสอบ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนใดที่คณะกรรมการสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณีเพื่อให้ปัญหาตามคำร้องเรียนสามารถยุติลงได้ คณะกรรมการสามารถไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงประนีประนอมและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นได้ ซึ่งหากคู่กรณียินยอมและตกลงกันได้เพื่อยุติปัญหาตามคำร้องเรียนและการตกลงดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและ

จะยุติการตรวจสอบข้อพิพาทนั้น แต่หากปรากฏในภายหลังว่าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คณะกรรมการมีอำนาจในการตรวจสอบคำร้องเรียนนั้นตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการที่สอดคล้องกับหลักการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (quasi-judisdictional) ตามหลักการปารีส (Paris Principles) ที่ได้วางหลักการไว้ว่า ในการพิจารณาคำร้องสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันท์มิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย (amicable settlement through conciliation) ภายใต้อำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่งผลให้การไกล่เกลี่ยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลง

การใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการประนีประนอมยอมความเพื่อหาข้อยุติที่ผ่านมานั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ความสำคัญกับการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทค่อนข้างน้อย โดยจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการตรวจสอบเพื่อค้นหาว่ากรณีตามคำร้องมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ประกอบกับในกรณีที่คณะกรรมการได้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณีตามคำร้องแล้ว แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้คู่กรณีที่ตกลงยินยอมที่จะยุติเรื่องโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหรือผูกพันตามข้อตกลงดังกล่าวดังเช่นการไกล่เกลี่ยประนีประนอม

ข้อพิพาทโดยศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือให้ข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยไม่มีผลเช่นเดียวกับการประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคู่กรณีสามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความไปฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับคดีได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติรับรองหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แต่อย่างใด ยิ่งทำให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขาดแนวทางและสภาพบังคับตามกฎหมายยิ่งกว่าเดิม ทั้งที่การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ช่วยบรรเทาทุกข์ให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ยุติข้อพิพาทด้วยความสมานฉันท์ ซึ่งบางกรณีความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องในเนื้อหา แต่เกิดจากความเข้าใจผิดหรือการมีข้อมูลไม่ครอบคลุมของผู้ร้อง ซึ่งการระงับข้อพิพาทกระแสหลักโดยกระบวนการตรวจสอบอาจใช้เวลาหรือค่าใช้จ่ายมากกว่าการไกล่เกลี่ยจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้สามารถให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในกฎหมาย เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) เป็นต้น โดยเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศเป็นส่วนมาก อาจต่างกันในเรื่องรายละเอียดขึ้นอยู่กับนโยบายทางนิติบัญญัติของแต่ละประเทศ ทั้งในบางประเทศยังได้กำหนดให้ข้อตกลงตามที่คู่กรณีได้ตกลงไว้ใกล้เคียงกันมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอีกด้วย ดังนั้น การที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

3. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

การเยียวยานั้นเป็นเป้าประสงค์หรือเป็นหัวใจของการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยและให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งการที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนำเรื่องมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือองค์กรอื่น ๆ ก็ด้วยเหตุที่ผู้ร้องต้องการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาก็หรือการเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเยียวยาผู้ถูก

ละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเดิม คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาในเบื้องต้นระหว่างตรวจสอบ เช่น อำนาจในการสั่งให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องเรียนหรือร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งหากรอจนกระบวนการตรวจสอบเสร็จสิ้นการเยียวยาแก้ไขปัญหาก็อาจเป็นการยากหรืออาจจะแก้ไขไม่ได้เลย เป็นต้น หรือการเยียวยาภายหลังจากการกระบวนการตรวจสอบเสร็จสิ้น เช่น อำนาจในการกำหนดค่าเสียหายให้กับผู้ถูกละเมิด เป็นต้น ซึ่งการที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจดังกล่าวทำให้ผู้ถูกละเมิดจะต้องอาศัยกระบวนการอื่น เช่น กระบวนการทางศาลซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนถึงบุคคลหลายฝ่าย เป็นเรื่องใหญ่ที่อาจกระทบกระเทือนถึงนโยบายของรัฐ ซึ่งการใช้สิทธิทางศาลอาจไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ทันทั่วถึงที่ต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

โดยปัจจุบันหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 นอกจากการส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว มาตรา 37 ยังได้มีการกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบแล้วพบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องใดเป็นความผิดอาญาและผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะที่จะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษด้วยตนเองได้ คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจ

ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษได้โดยให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ตามมาตรา 38 ได้กำหนดให้กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ใดพบเห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่มีทางเยียวยาได้ในภายหลัง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้นั้นอาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานนั้นได้ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้นั้นอาจสั่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น หากฝ่าฝืนก็จะมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

เห็นได้ว่าหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีการปรับปรุงพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากเดิม อย่างไรก็ตาม หน้าที่และอำนาจดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

ได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเรื่องร้องเรียนในบางกรณีหากปล่อยให้มีการละเมิดต่อไปหรือปล่อยให้ผู้ถูกร้องดำเนินการต่อไปในระหว่างที่มีการตรวจสอบซึ่งหาก รอจนกระบวนการตรวจสอบเสร็จสิ้นการเยียวยาแก้ไขปัญหาก็อาจเป็นการยากหรืออาจจะแก้ไขไม่ได้เลย ดังนั้น เพื่อให้กลไกในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นควรกำหนดให้ในระหว่างตรวจสอบควรให้คณะกรรมการมีอำนาจในการร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อไต่สวนและมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวรักษาสถานะเดิมที่มีอยู่ก่อนจะมีการร้องเรียนหรือรักษาสถานะเดิมที่มีผู้ร้องเรียน หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐาน

การแสวงหาพยานหลักฐานในกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการดำเนินการโดยใช้ระบบไต่สวน (inquisitorial system) ซึ่งจะไม่บังคับพยานหลักฐาน คณะกรรมการสามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และผู้เกี่ยวข้องโดยจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ความจริงตามเรื่องร้องเรียนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะแสวงหาพยานหลักฐานเฉพาะของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ ซึ่งการแสวงหาพยานหลักฐานนั้น จะนำไปสู่การพิสูจน์และพิจารณามีมติของคณะกรรมการว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นหรือไม่ ใครเป็นผู้กระทำและแนวทางการแก้ไขปัญหาควรเป็นอย่างไร

แม้ว่าส่วนราชการที่ได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น จะมีหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 38 ที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบก็ตาม แต่จากการที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจโดยตรงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในการแสวงหาพยานหลักฐานเป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานราชการทั้งที่เป็นหน่วยที่ถูกร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางส่วนไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริง ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการขาดประสิทธิภาพ และขาดข้อเท็จจริงที่เพียงพอในการพิจารณาว่ากรณีตามเรื่องร้องเรียนมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 35 วรรคสอง (1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนมีอำนาจในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานหรือบุคคลใดไม่ดำเนินการตามที่ร้องขอ

คณะกรรมการจึงจะมีอำนาจในการออกคำสั่งให้หน่วยงานหรือบุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าว ซึ่งมาตรา 59 บัญญัติให้บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นได้ว่าสภาพบังคับทางกฎหมายต่อบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการจะต้องออกคำสั่งให้หน่วยงานหรือบุคคลนั้นดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่จำเป็นทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบ ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานขององค์กรอิสระอื่นอีก 4 องค์กร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้เมื่อมีการขอให้หน่วยงานหรือบุคคลใดชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วไม่ปฏิบัติตามจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายเกิดขึ้นทันทีที่ไม่ต้องมีการออกคำสั่งอย่างเช่นอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นได้ว่า องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐานต่อบุคคลหรือหัวหน้าส่วนราชการที่ฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการแสวงหา

พยานหลักฐาน ซึ่งส่งผลให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาตามหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติว่า ในการดำเนินการจะต้องรับฟังข้อมูลและเอกสารที่ได้มาจากบุคคลใด ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาภายในหน้าที่และอำนาจ โดยในเรื่องหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานรัฐ ได้กำหนดไว้ว่าเป็นเงื่อนไขปัจจัยขั้นต้นที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติมีอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินการ ซึ่งจะต้องได้รับมอบหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ โดยอาจบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งสถาบันว่า เจ้าหน้าที่ทุกคนและผู้มีหน้าที่และอำนาจของรัฐทุกหน่วยงาน จะต้องเอื้ออำนวยความสะดวกกับการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ รวมทั้งตอบสนองคำร้องขอด้านเอกสาร ข้อมูลหรือหลักฐานข้อเท็จจริงและต้องให้ความร่วมมือในการสอบสวนกรณีต่าง ๆ

โดยอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการแสวงหาพยานหลักฐานไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบัน เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa) ราชอาณาจักรสกอตแลนด์ (Kingdom of Scotland) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) เป็นต้น

โดยความล่าช้าในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนส่วนหนึ่งเกิดจากการได้รับแจ้งข้อเท็จจริงจากหน่วยงานของรัฐที่ล่าช้า อันเป็นปัจจัยที่ควบคุม

ได้ยาก เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มีภารกิจมากหรือต้องใช้เวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานจากหน่วยงานในกำกับอีก จึงอาจต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน และส่งผลต่อการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงหรือส่งพยานหลักฐาน ดังนั้นจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายกรณีไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานในการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

5. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนของกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการพิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้องมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและกำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 36 ได้บัญญัติให้กรณี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบแล้วพบว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะราย คณะกรรมการจะแจ้งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวตามหน้าที่และอำนาจภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะกำหนดให้ไม่น้อยกว่าหกสิบวัน โดยคณะกรรมการจะเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีนั้นด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาแล้วแจ้งผลการดำเนินการให้ คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนนั้น หรือเป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริต หรือได้มีการแก้ไขปัญหายอย่างเหมาะสมแล้ว หรือมีเหตุจำเป็นอื่นใดต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนด โดยกรณีนี้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะจัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการจะต้องแจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งตาม

หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องซึ่งกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการกำหนดแต่อย่างใด

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมาพบว่า มีเรื่องร้องเรียนที่จะต้องติดตามผลการดำเนินการตรวจสอบตามมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก สาเหตุสำคัญคือมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนใจในมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออาจกล่าวได้ว่าบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญต่อมาตรการที่คณะกรรมการกำหนด โดยปัจจุบันคณะกรรมการเป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบ และทำความเข้าใจหรือข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินการซึ่งจะมีการดำเนินการหรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์กรอื่นที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด

โดยหลักการปารีส (Paris Principles) ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ว่า ควรมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ และควรบัญญัติรับรององค์ประกอบและขอบเขตอำนาจของสถาบันไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีความรับผิดชอบ

ในการเสนอต่อรัฐบาล รัฐสภาและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น ในการเผยแพร่ความเห็น (opinions) ข้อเสนอแนะ (recommendations) และรายงานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงาน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีอำนาจพิเศษ เชื่อมโยงเรื่องการกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจ ต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้เพียงกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ คณะกรรมการจัดทำรายงานเสนอ คณะรัฐมนตรี และกรณีใดที่คณะรัฐมนตรี ไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการทราบ โดยไม่ชักช้า อาจไม่เพียงพอต่อการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น และไม่ใส่ใจต่อข้อเสนอแนะ ในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าวได้

อีกทั้ง เมื่อเทียบเคียงการดำเนินการตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ของต่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดสภาพบังคับ ในการดำเนินการผลการตรวจสอบไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of

South Africa) ประเทศอินเดีย (India) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) เป็นต้น โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างประเทศดังกล่าว มีหน้าที่และอำนาจอย่างเพียงพอซึ่งได้กำหนด ให้หน่วยงานที่ได้รับเรื่องหรือได้รับแจ้งจาก สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะซึ่งเป็นสภาพทางกฎหมาย ส่งผลให้การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของ ประเทศต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ทำให้การทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน สอดคล้องกับหลักการปารีสดังกล่าว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า สภาพบังคับ ทางกฎหมายในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการ ป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ จึงควรกำหนดหลักการให้บุคคลหรือหน่วยงาน ที่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตาม มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ กำหนด หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ควรกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเสนอเรื่อง ต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ได้สวนและออก คำบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

6. ปัญหาเกี่ยวกับความอิสระในการ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็น องค์ กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งการใช้
อำนาจของคณะกรรมการ แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
หรือการใช้อำนาจในทางรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ตามมาตรา 247(1) ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ซึ่งรัฐธรรมนูญมีเจตจำนงให้คณะกรรมการ
มีอำนาจตรวจสอบเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ
การกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการ
ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเป็นกรณีที่คณะกรรมการ
ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในการ
วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนในฐานะที่เป็น
องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ใน
อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง
ตามมาตรา 197 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาศาลปกครอง
ได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติแม้จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและ
มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
ก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรใด
เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ
ดังกล่าวจะต้องบัญญัติถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจ
และผลทางกฎหมายในลักษณะเช่นเดียวกับที่ได้
บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแก่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งด้วย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติ
ที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น มิได้บัญญัติ
ให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง
รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจ
หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด
บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ
การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุด ที่ 546/2556 และ 608/
2556)²

2. การใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น หรือ
การใช้อำนาจในทางปกครอง

การใช้อำนาจในกรณีอื่น ๆ ที่มิใช่การใช้
อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น การใช้
อำนาจในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล
ในการพิจารณาโทษทางวินัยหรือการพิจารณา
อุทธรณ์ในการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ
การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560
กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ศาลปกครองมีอำนาจในการ
ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้
อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติได้

จากเหตุผลดังกล่าว เห็นว่า ควรมีการ
กำหนดให้ชัดเจนว่า การใช้อำนาจในการตรวจสอบ
และรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการ
ละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง

² อย่างไรก็ตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 488/2552 ได้วินิจฉัยไว้ในทางตรงกันข้ามว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ ตามมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตาม
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 223
วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่โดยหากเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคสาม บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีสที่วางหลักการรับรองความอิสระ (Independence) เพื่อให้สามารถมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งต้องปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะ และข้อเสนอแนะ รายงาน และมติของคณะกรรมการจะต้องไม่ถูกแก้ไขหรือยกเลิกโดยหน่วยงานอื่น

■ สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนสอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ จึงเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดข้อเท็จจริงที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียนที่มีข้อเท็จจริงในบางกรณี

เพิ่มเติมไว้พิจารณาได้ เช่น เรื่องร้องเรียนที่เนื้อหาตามคำร้องเป็นความเท็จอย่างชัดแจ้ง หรือไม่มีมูล เรื่องร้องเรียนที่ยื่นโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายแต่ปรากฏว่าผู้เสียหายไม่ประสงค์จะให้มีการตรวจสอบเรื่องนั้น เรื่องร้องเรียนยื่นภายหลังหนึ่งปีนับแต่เหตุเกิด เรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องใช้นามแฝงหรือไม่เปิดเผยนาม เรื่องร้องเรียนที่เป็นข้อโต้แย้งทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน

2. ควรกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ชัดเจน และควรกำหนดให้ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการมีผลผูกพันคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเช่นเดียวกับการประนีประนอมข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายสามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงได้

3. ควรกำหนดให้ในระหว่างการตรวจสอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้มีคำสั่งคุ้มครองเป็นการชั่วคราวเพื่อรักษาสถานะเดิมที่มีอยู่ก่อนจะมีการร้องเรียนหรือรักษาสถานะของผู้ร้องเรียน หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบไว้ก่อน จะดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้น

4. ควรกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยให้มีโทษ

ทางอาญาดังเช่นอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นโดยไม่จำเป็นต้องมีการออกคำสั่งเพื่อให้ดำเนินการดังกล่าวอีกครั้ง

5. ควรกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดและกำหนดกรณีผู้ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งดังกล่าวไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการมีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ไต่สวนและออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

6. ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยหากเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคสามบัญญัติไว้

■ บรรณานุกรม

- วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ. (2560). การจัดทำตัวชี้วัดเบื้องต้นตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. *วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน*, 2(1), 33.
- วีระ โลจายะ. (2532). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมชาย กษิติประดิษฐ์. (2554). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2558). *สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ : อำนาจหน้าที่ด้านปกป้องคุ้มครองและศักยภาพ ในหนังสือรวมบทความชุดการปกป้องสิทธิมนุษยชน : กลไกระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับชาติ (Human Rights Protection : International-Regional-and National Mechanisms)*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์. (2553). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.







แนวทางการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และ ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ “ยุติธรรมใส่ใจ (Justice Care)”

Guideline for the integrated assistance
of victims, the affected and those who
suffered unfaired treatment: “Justice Care”

ไพโรจน์ ตินชาติอารักษ์*

Phairoj Tinnachart-Arak

บุษรินทร์ หลวงประสาร**

Bussarin Luangprasan

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยรวบรวมแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมตามมาตรฐานสากล (Victimscheme) ซึ่งการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม อาจได้รับการขัดใช้ความเสียหายโดยผู้กระทำความผิด การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐและการให้ความช่วยเหลือเหยื่อด้านอื่น ๆ ภายใต้งานคดี ยุติธรรมใส่ใจ 24 ชั่วโมง (Justice Care) โดยกระทรวงยุติธรรม มอบหมายให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัด 81 แห่ง เป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการช่วยเหลือดังกล่าวในระดับพื้นที่ ตามแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติที่เป็นแบบแผน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้แจ้งสิทธิแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแบบบูรณาการภายใน 24 ชั่วโมง ทั้งในส่วนของการ

* ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด สำนักงานกิจการยุติธรรม
Director, Section of Policy and Strategy for Community justice and Provincial justice

** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด สำนักงานกิจการยุติธรรม
Plan and Policy Analyst, Professional Level

Received: July 9, 2019 Revised: August 23, 2019 Accepted: August 28, 2019

การให้การช่วยเหลือของกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชนแบบบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมความเสียหาย และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในทุกด้าน โดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอ

คำสำคัญ : ยุติธรรมใส่ใจ

■ Abstract

This article aims to present operational guidelines of the officers who are responsible for helping the sufferers and crime victims on the basis of the same standard. The study was conducted by collecting assistance guidelines based on Victim Scheme. Providing assistance to the sufferers and crime victims as well as fair treatment may get compensation for the losses by the wrongdoers. Receiving compensation for damages by the government together with offering other assistances to the victims is under the concept of 24-hour Justice Care by Ministry of Justice that assigns 81 Justice Provincial Offices to act as the main department taking responsibility for integrating and giving assistance at the local level according to the guidelines and operation process with the same standard and patterns, which informs the rights to the suffered persons or the crime victims as integration within 24 hours. This

assistance is under the responsibility by Ministry of Justice and other relevant agencies which go into the field so as to provide integrated assistance to people, aiming to cover the damages and the effects that possibly occur in every aspect, regardless of the requests by people.

Keywords : Justice Care

■ ความเป็นมา

ตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ค.ศ. 1985 (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมไว้ 4 ประการ กล่าวคือ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to Justice and fair Treatment) การได้รับค่าชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำความผิด (Restitution) การได้รับการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐ (Compensation) และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม (Assistance) (ชนัญญา, 2546) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 2545 บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหาย

โดยทางอื่น และเพื่อเป็นการรองรับสิทธิดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ขึ้น ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 วรรคท้าย บัญญัติว่า “..บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยา หรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ...” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงรับรองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญาในการได้รับการเยียวยาความเสียหายจากรัฐ

กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดทำแนวทางการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ ภายใต้แนวคิด ยุติธรรมใส่ใจ 24 ชั่วโมง (Justice Care) โดยพัฒนามาจากหลักการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมตามมาตรฐานสากล (Victim scheme) ซึ่งการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม อาจได้รับการขัดใช้ความเสียหายโดยผู้กระทำผิด การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐและการให้ความช่วยเหลือเหยื่อด้านอื่น ๆ ทั้งนี้กระทรวงยุติธรรมมิได้มุ่งเน้นที่จะให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายหรืออาชญากรรมเท่านั้น แต่ขยายเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือครอบคลุมไปถึงผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในกรณีอื่นด้วย จะเห็นได้ว่า เมื่อมีผู้ตกเป็นเหยื่อผู้เสียหาย หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม อาจจะมีประสบการณ์หรือมีผลกระทบเกิดขึ้นหลายด้านแตกต่างกัน ซึ่งอาจจะได้รับความเสียหายและ

ผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าหนึ่งด้าน การขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และประชาชนเองก็ไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่และการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐในทุกกระบวนการอาจส่งผลทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือ ดังนั้นกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ จึงมอบหมายเจ้าหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลัก (Case Manager) ประสานหน่วยงานในพื้นที่ร่วมบูรณาการในการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการภายใต้แนวคิด ยุติธรรมใส่ใจ 24 ชั่วโมง (Justice Care) โดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอ โดยบทความนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจาก หนังสือ วารสาร เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาจากงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาจากแนวทางการดำเนินงานและผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ ภายใต้แนวคิด ยุติธรรมใส่ใจ 24 ชั่วโมง (Justice Care)

■ วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ

2. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการให้ความช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แนวคิดการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม

ในปี ค.ศ. 1985 ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) ได้ให้ความหมายของผู้เสียหายจากอาชญากรรมไว้ว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะในด้านการบาดเจ็บทางร่างกายหรือสภาพจิตใจ ความเจ็บปวดทางอารมณ์ความรู้สึกนึกคิด ความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเป็นผลจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ซึ่งการละเมิดต่อกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่บัญญัติให้การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิดทางอาญา อันเป็นกฎหมายของประเทศนั้น ๆ และกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมไว้ 4 ประการ กล่าวคือ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to Justice and fair Treatment) การได้รับค่าชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำผิด (Restitution) การได้รับการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐ (Compensation) และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม (Assistance) (ชนัญญา, 2546) รายละเอียดดังนี้

1. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to Justice and fair Treatment) ดังนี้

(1) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมควรได้รับการปฏิบัติด้วยความรู้สึกเมตตา เคารพ ถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิเข้าถึงกลไกกระบวนการยุติธรรม และได้รับการเยียวยาตามกฎหมายของประเทศเพื่อบรรเทาความเสียหายที่ได้รับ

(2) กลไกของฝ่ายตุลาการ ควรเอื้ออำนวยให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับการเยียวยาผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ด้วยความรวดเร็วยุติธรรม ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

(3) กระบวนการยุติธรรมทางฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร ที่จะตอบสนองความต้องการของผู้เสียหายหรืออาชญากรรม ได้แก่

1. ควรแจ้งให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมทราบถึงบทบาท และขอบเขต กำหนดเวลา และการดำเนินการในคดีโดยเฉพาะความผิดคดีอาญาที่มีความร้ายแรง ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมควรได้รับทราบข้อมูล

2. ให้ สิทธิผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแสดงทัศนคติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อสิทธิส่วนบุคคลถูกระทบกระเทือน

3. ควรจัดให้มีการช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมตามสมควร โดยผ่านกระบวนการทางกฎหมาย

4. จัดมาตรการที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายและเหยื่ออาชญากรรมเพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคล ตลอดจนให้ความ

คุ้มครองผู้เสียหายและเหยื่ออาชญากรรม รวมถึงครอบครัวและพยานที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายและเหยื่ออาชญากรรมด้วย

5. การพิจารณาคดี การสั่งการใด ๆ และการพิพากษาคดี ควรหลีกเลี่ยงความล่าช้า เพื่อให้ผู้เสียหายและเหยื่ออาชญากรรมได้รับการชดเชยเยียวยาตามกฎหมาย

(4) จัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ และการมีกลไกความยุติธรรมตามประเพณีปฏิบัติของท้องถิ่น โดยนำมาใช้ตามสมควรเพื่อให้เกิดการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม

2. การได้รับค่าชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำผิด (Restitution)

การชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำผิด เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดและทำให้กระทำความผิดได้รับการบรรเทาการลงโทษ รวมทั้งผู้กระทำผิดได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในสิ่งตนก่อต่อผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม และสังคม ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 “ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอบังคับจำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้...” กล่าวคือ เมื่อมีผู้กระทำผิดอาญาเกิดขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อ

เสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือความเสียหายในทรัพย์สินต่อผู้เสียหาย และผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำผิด สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาและคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่กระบวนการประนีประนอมข้อพิพาท เพื่อให้เป็นการฟื้นฟูผู้กระทำผิดก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี

นอกจากนี้ การชดเชยความเสียหายจากผู้กระทำผิดมีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เข้ามาเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง โดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ซึ่งเป็นการอำนวยความยุติธรรมที่มีการคำนึงถึงเหยื่อหรือผู้เสียหาย และมีการดึงชุมชนเข้ามามีส่วนรับรู้ และร่วมกันแก้ไขเยียวยาผู้เสียหาย หรือเหยื่อโดยมีวัตถุประสงค์หลัก ที่ต้องการฟื้นฟูความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำที่ทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลร้ายซึ่งรวมทั้ง ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมผู้กระทำผิดและชุมชน โดยมุ่งเน้นให้เกิดการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น การแก้ไขฟื้นฟู และนำทุกฝ่ายกลับเข้าสู่สังคมและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและสมานฉันท์ (จุฑารัตน์, 2548)

3. การได้รับการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐ (Compensation)

การที่รัฐให้ความช่วยเหลือเยียวยาให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาถือว่าเป็นมาตรการเยียวยาที่สำคัญยิ่ง ซึ่งภายหลังจากการที่ตกเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม โดยทั่วไปการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ถึงแม้ว่ารัฐจะยังไม่สามารถ

จับกุมผู้กระทำผิดได้หรือต้องลงโทษผู้กระทำผิดให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแต่อย่างใด

เหตุที่รัฐเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม มีเหตุผล 2 ประการ ดังนี้

1. รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรม ดังนั้น รัฐจึงต้องควรรับผิดชอบในการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมเพราะรัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองพลเมืองของตนเองให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมนั้นได้

2. เป็นการขยายบริการทางด้านสวัสดิการสังคม ด้วยแนวคิดที่ว่ารัฐสมควรที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องการความช่วยเหลือโดยเฉพาะผู้ตกเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมซึ่งได้รับความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ประกอบกับเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพิทักษ์คุ้มครองพลเมืองของตน ให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย อันเป็นมูลฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ปกครองและควรมีส่วนรับผิดชอบในกรณีไม่สามารถให้ความคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิของประชาชนได้ตามสมควร (ประธาน, 2550)

4. การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม (Assistance)

การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ชุมชนองค์กรต่าง ๆ ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ตามปณิญาสาทุกว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก

ความยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องดังนี้

(1) ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมพึงได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นทั้งในด้านวัตถุ การบำบัดรักษาทางการแพทย์ ตลอดจนความช่วยเหลือในด้านจิตวิทยาและสังคม ทั้งจากรัฐบาล อาสาสมัคร ชุมชนท้องถิ่น

(2) ผู้เสียหายพึงได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับหนทางที่จะได้รับการด้านสุขภาพและสังคม ตลอดจนบริการความช่วยเหลืออื่น ๆ และผู้เสียหายควรได้รับความสะดวกในการเข้าถึงบริการดังกล่าว

(3) ตำรวจและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานบริการด้านสังคมหรือสุขภาพ และสังคมตลอดจนบริการความช่วยเหลืออื่น ๆ และผู้เสียหายควรได้รับความสะดวกในการเข้าถึงบริการดังกล่าว

(4) ในการจัดการบริการและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายนั้น พึงให้ความใส่ใจแก่ผู้เสียหายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษที่สืบเนื่องมาจากสภาพของการบาดเจ็บ

ดังนั้น เพื่อให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ ได้ทันทั่วถึง จึงควรมีเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเครือข่ายภาคประชาชน ในการให้คำแนะนำหรือช่วยประสานงานในการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการเกิดเหยื่ออาชญากรรม (Theories of Victimization)

โดย ชาฟเฟอร์ (Schafer) ได้กำหนดประเภทของเหยื่ออาชญากรรม โดยเน้นความรับผิดชอบในการเกิดอาชญากรรมของเหยื่อเป็นหลัก (อัณณพ, 2555) ดังนี้

1) เหยื่ออาชญากรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม (Unrelated Victims) ซึ่งเป็นคนโดยทั่วไปที่ไม่มีความสัมพันธ์กับอาชญากรรม

2) เหยื่อที่ท้าทายให้เกิดอาชญากรรม (Provocative Victims) เกิดจากการที่เหยื่อได้กระทำการบางอย่างต่ออาชญากรรม ซึ่งมีผลให้อาชญากรรมไม่พอใจ

3) เหยื่อที่จุดชนวนให้เกิดอาชญากรรม (Precipitative Victims)

4) เหยื่อที่อ่อนแอทางชีวภาพ (Biologically Weak Victims) เหยื่อที่มีความอ่อนแอทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งเป็นการถ่ายทอดอาชญากรรมที่จะเข้ามาทำร้าย เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ

5) เหยื่อที่มีความอ่อนแอทางสังคม (Socially Weak Victims) เช่น พวกชนกลุ่มน้อย พวกอพยพพลัดถิ่น เป็นต้น

6) เหยื่อตนเอง (Self-Victimizing Victims) เป็นทั้งเหยื่อและอาชญากรรมในเวลาเดียวกัน เช่น นักการพนัน ผู้กระทำความผิดยาเสพติด เป็นต้น

7) เหยื่อการเมือง (Political Victims)

แนวทางการดำเนินงานทางการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ

กระทรวงยุติธรรมได้จัดทำแนวทางการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแบบบูรณาการ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยรวบรวมแนวทางการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ ใน 4 ด้าน ได้แก่ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม การได้รับการชดเชยความเสียหาย

โดยผู้กระทำความผิด การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ และการให้ความช่วยเหลือเหยื่อด้านอื่น ๆ และได้นำมาพัฒนาเป็นกรอบการปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแบบบูรณาการโดยมุ่งเน้นผู้เสียหายหรือเหยื่อที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม ให้ได้รับความช่วยเหลือด้วยความรวดเร็วภายใน 24 ชั่วโมง อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น จึงให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการช่วยเหลือเหยื่อดังกล่าว ทั้งนี้ ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดทุกแห่งดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติที่เป็นแบบแผน และเป็นมาตรฐานเดียวกันดังนี้

1. ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดติดตามและรวบรวมข้อมูลเหตุการณ์จากสายด่วน สื่อ การส่งต่อข้อมูลในสื่อสังคมออนไลน์ การแจ้งข่าวจากศูนย์ดำรงธรรม ศูนย์ยุติธรรมชุมชน หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน หรือผู้เสียหาย

2. ประมวลผลข้อเท็จจริงเพื่อวางแผนในการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนและรายงานผลต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมผ่านช่องทาง Line : PJIA-IR โดยด่วน และรับข้อเสนอแนะในเบื้องต้นจากผู้บริหาร พร้อมทั้งรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทราบในเบื้องต้น

3. มอบหมายผู้ประสานงานหลัก (Case Manager) เพื่อประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และบูรณาการการให้ความช่วยเหลือตามกรอบกฎหมาย

4. ให้ผู้ประสานงานหลักแจ้งสิทธิแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแบบบูรณาการ

ภายใน 24 ชั่วโมง ทั้งในส่วนของการให้การช่วยเหลือของกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.1 ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เช่น การมีที่ปรึกษากฎหมาย การร้องทุกข์กล่าวโทษ สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา การจัดหาล่าม การจัดให้มีทนายความตาม 134/1 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.2 ให้คำปรึกษาด้านจิตใจแก่ผู้เสียหาย ครอบครัว และผู้ได้รับผลกระทบ โดยอาจประสานนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ของกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ หรือประสานหน่วยงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.3 ประสานการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ เช่น สิทธิประโยชน์ของเด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงต่าง ๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความช่วยเหลือ

5. ให้ผู้ประสานงานหลักดำเนินการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 4 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการช่วยเหลือเหยื่อแบบบูรณาการ และประมวลผลรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

6. ให้ยุติธรรมจังหวัดแจ้งผลการดำเนินงานต่อส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด (สขจ.) สำนักงานกิจการยุติธรรม (สกธ.) และรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแถลงผลการให้ความช่วยเหลือ

ต่อสื่อมวลชน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

7. ให้ยุติธรรมจังหวัดติดตามผลการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ และหากมีข้อขัดข้องในการให้ความช่วยเหลือ ให้ดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่ข้างต้น และสรุปรายงานข้อมูลเสนอต่อผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมและผู้ว่าราชการจังหวัด

8. ให้ยุติธรรมจังหวัดเก็บสถิติผลการให้ความช่วยเหลือข้างต้น รายงานไปยังส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด (สขจ.) สำนักงานกิจการยุติธรรม (สกธ.) ทุกวันที่ 5 ของเดือนถัดไป และเสนอคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ด้วย

9. ในกรณีผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับความเสียหายหรือผลกระทบเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ดำเนินการตามข้อสั่งการนี้

10. ในกรณีผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับความเสียหายหรือผลกระทบเกิดขึ้นข้ามจังหวัด ให้ยุติธรรมจังหวัดที่เกี่ยวข้องหารือร่วมกันเพื่อกำหนดผู้ประสานงานหลัก (Case Manager) ให้มีอำนาจดำเนินการตามข้อสั่งการนี้

ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าว สำนักงานกิจการยุติธรรม โดยส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัดได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ ยธ 0910/5719 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561 แจ้งไปยังสำนักงานยุติธรรมจังหวัดทุกแห่งดำเนินการ

ภาพการดำเนินงาน ตามแนวทาง “Justice Care”



ให้คำปรึกษาแนะนำ

เกี่ยวกับการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เช่น การมีที่ปรึกษากฎหมาย การร้องทุกข์ กล่าวโทษ สิทธิตามกฎหมายว่าด้วย กองทุนยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนค่าใช้จ่าย แก่จำเลยในคดีอาญา การจัดหาล่าม การจัดให้มีทนายความตาม 134/1 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ให้คำปรึกษา

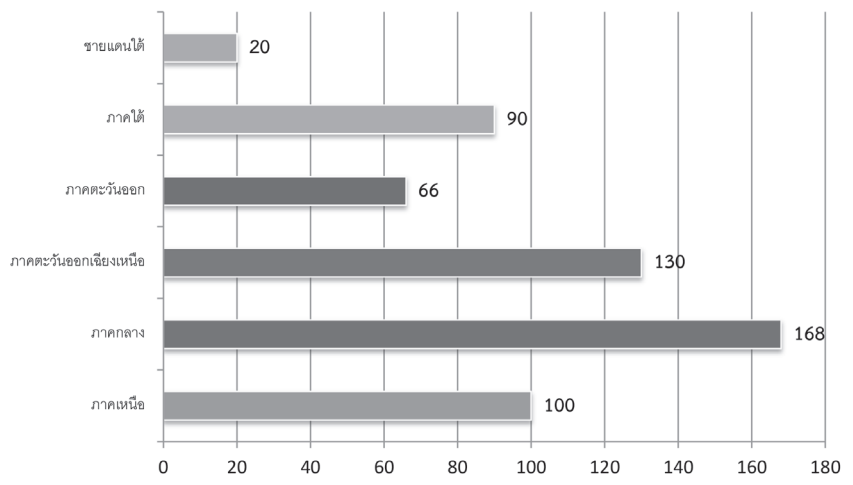
ด้านจิตใจแก่ผู้เสียหาย ครอบครัว และ ผู้ได้รับผลกระทบ โดยอาจประสาน นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ ของ กระทรวงยุติธรรมในพื้นที่ หรือประสาน หน่วยงานของกระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ หรือหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง

ประสานการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ

เช่น สิทธิประโยชน์ของเด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ถูกกระทำ ด้วยความรุนแรงต่างๆ ไปยังหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือ

จากภาพภาพสรุปผลการให้ความช่วยเหลือ
ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน
2561 ถึง 31 มีนาคม 2562 จากสำนักงาน

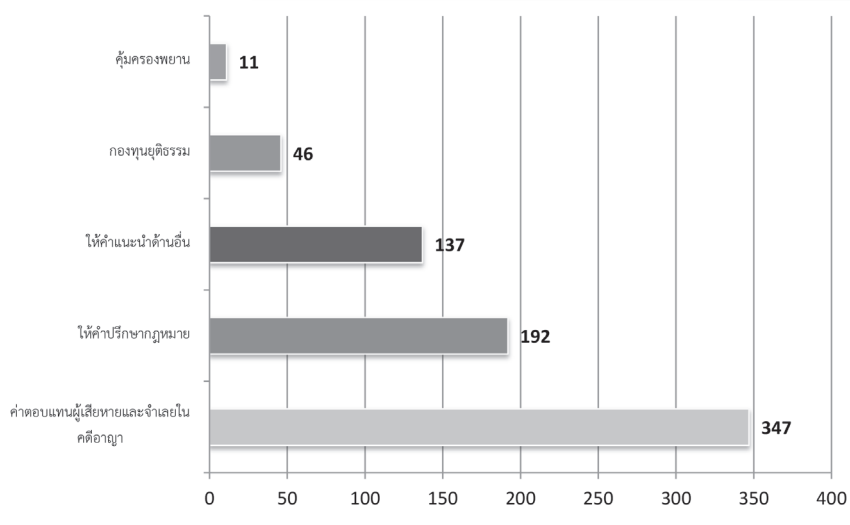
ยุติธรรมจังหวัดทั่วประเทศ ดำเนินการช่วยเหลือ
ประชาชน จำนวน 574 เรื่อง แยกสถิติเป็นรายภาค
ปรากฏตามแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 ผลการให้ความช่วยเหลือแยกสถิติรายภาค

ส่วนผลการให้ความช่วยเหลือแบ่งตาม
ประเภทงานบริการ จำนวน 671 เรื่อง โดยการ
ช่วยเหลือค่าตอบแทนผู้เสียหายและจำเลย

ในคดีอาญามีการดำเนินงานมากที่สุด ปรากฏ
ตามแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 ผลการให้ความช่วยเหลือแบ่งตามประเภทงานบริการ

สถิติหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการ ตามแนวทาง “Justice Care”

จากแนวทาง “Justice Care” การลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชนจะมีการร่วมบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมความเสียหายและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น จึงต้องประสานหน่วยงานในพื้นที่ร่วมแก้ไขปัญหาโดยประชาชน

ไม่ต้องร้องขอ ซึ่งจากการเก็บสถิติการให้ความช่วยเหลือประชาชนพบว่า ร่วมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 393 แห่ง จากสำนักงานยุติธรรมจังหวัดทั่วประเทศ

สรุปผลการบูรณาการจำแนกตามสังกัดกระทรวงมากที่สุด 4 อันดับ คือ



สำนักงานตำรวจแห่งชาติ : สถานีตำรวจ 168 แห่ง, สำนักงานพิสูจน์หลักฐานจังหวัด 5 แห่ง, กองบังคับปราบปรามการค้ามนุษย์, กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค



กระทรวงมหาดไทย : ศูนย์ดำรงธรรม 21 แห่ง, สำนักงานที่ดิน 3 แห่ง, ที่ทำการปกครอง 10 แห่ง, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง, กองอาสารักษาดินแดนจังหวัด 2 แห่ง, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 1 แห่ง



กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ : สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด 29 แห่ง, บ้านพักเด็กและครอบครัว 3 แห่ง



กระทรวงสาธารณสุข : สาธารณสุขจังหวัด 9 แห่ง, โรงพยาบาล 33 แห่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม

สิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐตามกฎหมายไทยนั้น ได้ถูกรองรับและคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 2545 บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการ

บรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น และเพื่อเป็นการรองรับสิทธิดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ ในการที่รัฐจะเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายในคดีอาญา ซึ่งจะกล่าวถึงเป็นลำดับถัดไป

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมมาตรา 40(5) กล่าวคือ ผู้เสียหายในคดีอาญา มีสิทธิได้รับ

การคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

แม้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่สิทธิในการได้รับการเยียวยาความเสียหายในคดีอาญาดังกล่าวยังคงได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคท้าย ซึ่งได้มีการบัญญัติการรับรองสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา, 2561)

1. พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัตินี้ มีเจตนารมณ์และหลักการในขณะตรากฎหมายว่า กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นโดยอยู่บนหลักความเป็น “กึ่งรัฐสวัสดิการ” ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดูแลสวัสดิภาพของผู้เสียหาย มีหลักการเป็นการให้ความช่วยเหลือจากรัฐแก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนเองมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นและไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งเป็นการจ่ายค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังในการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า จำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด (สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553)

กล่าวคือ ผู้เสียหายที่มีสิทธิรับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ จากการกระทำของบุคคลอื่นในความผิดอาญา โดยที่ตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด และมีการแจ้งความดำเนินคดีผู้กระทำผิดต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำความผิด

2. พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “กองทุนยุติธรรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินในเรื่องการวางเงินค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างทนายความ ค่าดำเนินคดี และการประกันตัวชั่วคราว ซึ่งการช่วยเหลือดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มเป้าหมายจึงได้มีการปรับปรุงรูปแบบการช่วยเหลือเพื่อให้ครอบคลุมตามความต้องการของประชาชนที่เดือดร้อนมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การช่วยเหลือเรื่องหลักประกันการปล่อยตัวชั่วคราว ค่าจ้างทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้ขอรับความช่วยเหลือ ค่าใช้จ่ายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยจากการก่ออาชญากรรม และค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดอาญา

ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงการช่วยเหลือผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณี ดังนี้

(1) เป็นผู้เสียหายจากการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย

(2) เป็นจำเลยที่ถูกคุมขังตามคำพิพากษาเกินกำหนด

(3) เป็นจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา และถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน

(4) การละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีอื่นใดตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

3. พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่บทบัญญัติมาตรา 244 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญาให้ได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ และเนื่องจากปัจจุบันพยานยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ทั้งที่พยานมีความสำคัญยิ่งต่อการพิสูจน์ความจริงในทางอรรถคดีเป็นเหตุให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นพยานในคดีอาญา หากเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพของพยาน หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานหรือบุคคลอื่นที่มีสัมพันธไมตรีกับพยาน เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการที่พยานจะมาหรือได้มาเป็นพยาน สามารถใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ได้

4. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตเพราะเหตุประสบภัยจากรถโดยให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึงที่ กรณีบาดเจ็บหรือช่วยเป็นค่าปลงศพกรณีเสียชีวิต และเป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ ทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกันภัยเข้ามามีส่วนร่วมในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัว

ในส่วนความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ประสบภัยจะได้รับความคุ้มครองในความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นค่ารักษาพยาบาลกรณีบาดเจ็บ และเป็นค่าปลงศพในกรณีเสียชีวิต โดยไม่ต้องรอพิสูจน์ความผิด บริษัทจะชดเชยให้แก่ผู้ประสบภัย/ทายาทโดยธรรมของผู้ประสบภัย ภายใน 7 วัน นับแต่บริษัทได้รับคำร้องขอค่าเสียหายดังกล่าว เรียกว่า “ค่าเสียหายเบื้องต้น” (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2562)

5. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพหรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและกรณีว่างงาน กล่าวคือเป็นประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

6. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

การประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้ม็กองทุนเงินทดแทนซึ่งมีที่มาของเงินจากเงินสมทบของนายจ้างฝ่ายเดียว กองทุนนี้จะให้การดูแลในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยมีกองทุนเงินทดแทนทำหน้าที่จ่ายเงิน เพื่อเป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง ประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานค่าทำศพ และค่าทดแทนรายเดือน ใน 4 กรณี ได้แก่ กรณีไม่สามารถทำงานได้ กรณีสูญเสียอวัยวะ กรณีทุพพลภาพและกรณีเสียชีวิตหรือสูญหาย โดยกองทุนเงินทดแทนจะมีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในแต่ละเรื่องไว้ในส่วนของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้นมีเงื่อนไขให้ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน และให้นายจ้าง ลูกจ้าง รวมทั้งรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน (วิชัย, 2561)

7. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัตินี้จะช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มาตรา 33 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับ

ไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลาเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยมีแหล่งงบประมาณ คือ “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” โดยตรง

นอกจากนี้ ตามมาตรา 34 เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้เสียหาย ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิและประสงค์ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามที่ได้รับแจ้งจากปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายการเรียกค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งพนักงานอัยการจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะเวลาใดระหว่างคดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้ (สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553)

8. พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งมีสถานการณ์ความไม่สงบในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบ

ต่อความสงบสุขของประชาชนและการพัฒนาของประเทศ โดยให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักที่สามารถดำเนินการบูรณาการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ทั้งนี้ มีการกล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 (7) ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามระเบียบที่ กพต. กำหนด ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์จากผู้นั้นได้รับจากกฎหมายอื่น

9. ระเบียบกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุน เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547

ตามระเบียบนี้ได้ให้ความหมาย ผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉินว่า “ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วน หรือเป็นที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ และจะต้องได้รับการแก้ไขโดยจับปล้นทันที เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาสังคมด้านอื่น ๆ ตามมา” โดยให้ความช่วยเหลือเป็นเงินหรือสิ่งของได้ไม่เกิน 2,000 บาท ต่อครั้ง ต่อครอบครัว (ในกรณีที่ให้ความช่วยเหลือเป็นเงินหรือสิ่งของเกินกว่า 2,000 บาท ให้อยู่ในดุลพินิจปลัดกระทรวงพัฒนาและสังคม ความมั่นคงของมนุษย์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี)

10. ระเบียบ คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2558

การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยที่เกิดความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ ทั้งในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ โดยมิได้เกิดจากความประมาทเจตนาหรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยส่งผลต่อการสร้างรายได้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ ซึ่งนักท่องเที่ยวต่างชาติ ผู้ได้รับความเสียหายต้องเป็นผู้ที่ถือหนังสือเดินทางประทับตราประเภทนักท่องเที่ยวในหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง และต้องเป็นการเข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวไม่ใช่การเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้

กรณีตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือ ตามแนวทาง “Justice Care”

1. กรณีเหตุเกิดในประเทศไทย

1.1 กรณีป่วยอัมพาต ถูกจ้างป็นเสาไฟพลัดตกพื้นสลบคาที่

จากการนำเสนอของสื่อ กรณีป้าร้องขอความช่วยเหลือหลานชายถูกใช้ป็นเสาไฟฟ้าพลัดตกลงมาเป็นเหตุให้ต้องนอนพักรักษาตัวอยู่ที่ห้องไอซียู มาเป็นเวลากว่า 1 เดือนแล้ว โดยผู้ป่วยไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ กลายเป็นผู้ป่วยติดเตียง ขาและแขนทั้งสองข้างขยับเขยื้อนไม่ได้ ต้องเจาะคอให้อาหารเหลวทางสายยาง ซึ่งขณะนี้แพทย์ที่ทำการรักษาลงความเห็นแล้วว่าผู้ป่วยกลายเป็นอัมพาตแล้ว

การลงพื้นที่ติดตามให้ความช่วยเหลือของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขอนแก่น (สยจ.ขอนแก่น)

เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2562 เจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดขอนแก่น (สยจ.ขอนแก่น) ได้ติดต่อประสานไปยังศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลลำโรง อำเภอนองสองห้อง และโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เพื่อขอข้อมูล ติดต่อประสานงานกับผู้ร้องฯ โดยเจ้าหน้าที่สยจ.ขอนแก่น ร่วมกับทนายที่ปรึกษา และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นสอบข้อเท็จจริงจากผู้ร้องซึ่งแนวทางการช่วยเหลือ ทางเจ้าหน้าที่สยจ.ขอนแก่นได้ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและแนวทางการช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นได้ให้คำปรึกษาแนวทางการช่วยเหลือผู้เสียหายในเรื่องของชีวิตความเป็นอยู่

เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2562 เวลา 10.00 น. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดขอนแก่นร่วมกับศูนย์ดำรงธรรมอำเภอนองสองห้อง และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น โกล่เกลี่ยข้อพิพาท กรณีอุบัติเหตุจากการทำงาน (สัญญาจ้างทำของ) ระหว่างผู้ร้องกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งผู้ว่าจ้างชี้แจงว่าได้ว่าจ้างให้ผู้เสียหายย้ายเสาไฟฟ้า และต่อเสาไฟฟ้าให้สูงขึ้นโดยดึงสายไฟให้ตึง ตกลงค่าจ้างเป็นเงิน จำนวน 1,000 บาท โดยเป็นการรับจ้างด้วยความสมัครใจไม่ได้ถูกบังคับตามทีเสนอข่าว โดยในวันที่ 17 มกราคม 2562 ผู้เสียหายพร้อมพวกรวม 5 คน ได้ไปดำเนินการตามที่ถูกว่าจ้าง โดยผู้เสียหายได้ป็นชั้นไปทำงานบนเสาไฟฟ้า และได้เกิดอุบัติเหตุพลัดตกลงมา ทำให้ได้รับบาดเจ็บสาหัส ผู้ว่าจ้างจึงได้รับนำตัวส่งโรงพยาบาลนองสองห้อง และ

ปัจจุบันได้ถูกส่งตัวไปรักษาที่โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นและพักรักษาตัวอยู่ในห้อง I.C.U. โดยแพทย์แจ้งว่า อาการสาหัสถึงขั้นไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้

ผลจากการไกล่เกลี่ยสรุปว่า ผู้ร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ว่าจ้าง เป็นเงินจำนวน 300,000 บาท โดยผู้ว่าจ้างแจ้งว่า เหตุดังกล่าวเป็นอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น จึงยินยอมที่จะให้ความช่วยเหลือตามหลักคุณธรรม เป็นเงินจำนวน 40,000 บาท ซึ่งผู้ร้องไม่รับข้อเสนอดังกล่าว และประสงค์ที่จะใช้สิทธิตามกฎหมาย โดยผู้ร้องแจ้งว่า หากประสงค์ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมในการจัดหาทนายความในการดำเนินคดีจะประสานมายัง สยจ.ขอนแก่น ทั้งนี้ สยจ.ขอนแก่น ได้ประสานสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นช่วยเหลือกรณีผู้พิการต่อไป

1.2 กรณีสาววัย 20 ปี อุ้มลูกพิการร้องศูนย์ดำรงธรรมคดีไม่คืบ หลังถูกพี่เลี้ยงทำร้าย ตามที่สื่อนำเสนอข่าว สาว อายุ 20 ปี พร้อมครอบครัว และลูกชายวัยขวบเศษที่มีความผิดปกติทางร่างกายและสมอง ซึ่งไม่มีทางช่วยเหลือให้อาการดีขึ้นแล้ว เข้าร้องทุกข์กับศูนย์ดำรงธรรม อ.บางละมุง หลังลูกชายวัยขวบเศษถูกพี่เลี้ยงเด็กทำร้ายตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2561 จนปัจจุบันคดียังไม่คืบหน้าเลย

การลงพื้นที่ติดตามให้ความช่วยเหลือของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรี (สยจ.ชลบุรี)

1. เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562 เจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรี ได้ประสานงานกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และศูนย์เทศบาลตำบล

หนองปรือ เพื่อลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ณ บ้านของผู้เสียหายให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น ดังนี้

(1) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรีและเจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนเทศบาลเมืองหนองปรือ ได้มอบสิ่งของ อาทิเช่น แพนเปส จำนวน 3 ห่อ และนมกล่อง จำนวน 2 ลิ้ง แก่ครอบครัวผู้เสียหาย

(2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายสวัสดิการสังคมของเทศบาลเมืองหนองปรือได้รับคำขอเพื่อมอบเงินสวัสดิการสงเคราะห์และเบี้ยยังชีพคนพิการของผู้เสียหาย

(3) สำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรี ประสานไปยังรองนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดชลบุรี เพื่อให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับอุปกรณ์ทางการแพทย์ผ่านทางโรงพยาบาลชลบุรี พร้อมทั้งให้กำลังแก่ครอบครัวผู้เสียหาย และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับคดีของผู้เสียหายเพิ่มเติมอีกด้วย

2. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรี สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และเจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนเทศบาลเมืองหนองปรือ ลงพื้นที่สถานีตำรวจภูธรหนองปรือ เพื่อประสานพนักงานสอบสวนในการเร่งรัดการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ซึ่งทางพนักงานสอบสวนเจ้าของคดี ได้แจ้งว่าจะดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และส่งสำนวนฟ้องให้กับพนักงานอัยการในสัปดาห์หน้า ทั้งนี้ พนักงานสอบสวนได้มอบใบชันสูตรบาดแผลของผู้เสียหายให้เจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรีเพื่อดำเนินการต่อไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

3. ส่วนการรับคำขอผู้เสียหายในคดีอาญา และการให้คำปรึกษาต่างๆ ทางคดี สำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรี ได้รับการประสานงานจากมูลนิธิปวีณา และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้มารดาผู้เสียหายได้เดินทางมายังสำนักงานยุติธรรมจังหวัดชลบุรี พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา ตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2561 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะได้นำสำนวนเข้าประชุมคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดชลบุรี เพื่อจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญาต่อไป

2. กรณีเหตุเกิดในต่างประเทศ

2.1 กรณีเสียชีวิตจากการก่อจลาจล ณ ประเทศฝรั่งเศส

จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2561 ที่เกิดเหตุกราดยิงขึ้นที่ตลาดคริสต์มาส บริเวณจัตุรัส ‘แพลซ เซลแบร์’ ในเมืองสทราซบูร์ ทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศฝรั่งเศส เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 3 ราย และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกกว่า 10 คน และมีนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เดินทางมาถึงยุโรปได้เพียงวันเดียว ตกเป็นเหยื่อถูกยิงเสียชีวิต ในเหตุการณ์ครั้งนี้ด้วย โดยคนไทยดังกล่าว คือนายอนุพงษ์ สิบสมาน อายุ 45 ปี ถูกยิงเข้าที่บริเวณศีรษะจนเสียชีวิต โดยเดินทางมาเที่ยวพร้อมภรรยา คือ นางนัยนา สิบสมาน ปลอดภัย และได้รับการช่วยเหลือออกจากพื้นที่แล้ว

การลงพื้นที่ติดตามให้ความช่วยเหลือของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดฉะเชิงเทรา (สยจ. ฉะเชิงเทรา)

1. ประสานงานกรมการกงสุล กระทรวงต่างประเทศ ได้ข้อมูลว่าได้ดำเนินการติดต่อ

ตำรวจฝรั่งเศสเพื่อยืนยันอัตลักษณ์ตัวบุคคล ซึ่งใช้เวลาในการชันสูตรพลิกศพ 7 - 15 วัน และประเทศฝรั่งเศสมีเงินกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์ก่อการร้าย

2. เจ้าหน้าที่ สยจ.จะเชิงเทรา ลงพื้นที่ที่บ้านของผู้เสียชีวิตโดยแจ้งญาติผู้เสียชีวิตเบื้องต้นในการเตรียมสิ่งของเครื่องใช้ของผู้เสียชีวิตหรือของญาติ เพื่อพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA)

3. ประสานงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองการต่างประเทศ ได้ข้อมูลเบื้องต้นว่าอยู่ระหว่างรอข้อมูลจากตำรวจฝรั่งเศสเพื่อดำเนินการพิสูจน์อัตลักษณ์ต่อไป

4. ได้ประสานกรมการกงสุลโดยได้ข้อมูลว่า สถานทูตไทยได้ประสานทางฝรั่งเศสในการพิสูจน์อัตลักษณ์เรียบร้อยแล้วและนำร่างผู้เสียชีวิตกลับมาถึงสนามบินสุวรรณภูมิ วันที่ 22 ธันวาคม 2561 เวลา 06.00 น. ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งหมด ทางประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

5. การติดตามการได้รับความช่วยเหลือจากบริษัทประกันภัย ที่ผู้เสียชีวิตได้ทำสัญญาไว้ซึ่งทายาทผู้รับผลประโยชน์ได้รับเงินประกันแล้วจำนวน 2 บริษัท และอีก 1 บริษัท อยู่ระหว่างประชุม

6. สอบถามทางกรมการกงสุลให้ข้อมูลว่าทางฝรั่งเศสโอนเงินในส่วนของกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัย ก่อนแรก 25,000 ยูโร ให้แก่ภรรยาของผู้เสียชีวิตแล้ว โดยสถานทูตไทยเป็นผู้ดำเนินการติดตามผลให้ส่วนเรื่องการฟ้องร้องคดีนั้น ต้องรอทางตำรวจฝรั่งเศส และสถานทูตไทย รวบรวมพยานหลักฐานอีกครั้ง

2.2 กรณีสตรีแห่งขุนเขาอังกฤษ

จากการที่สื่อหลายสำนักทั้งสื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และ social media เกี่ยวกับ

ศพนิรนามที่อังกฤษที่ถูกเรียกขานว่าสตรีแห่งขุนเขา คือ หญิงไทยชาวจังหวัดอุดรธานีที่หายสาบสูญไป 14 ปี

การลงพื้นที่ติดตามให้ความช่วยเหลือของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานี (สยจ.อุดรธานี)

1. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานี ได้รับการประสานงานจากนายกสมาคมเครือข่ายสหราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2562 กรณีขอความช่วยเหลือนางจุมศรี สักนยามารดาของ นางสาวดวน อาร์มิเทจ ได้แต่งงานกับสามีชาวอังกฤษและสูญหายไปจนปรากฏเป็นข่าวทางอินเทอร์เน็ตออนไลน์ ซึ่งสำนักข่าวบีบีซีได้เผยแพร่รูปสเก็ต ซึ่งมีหน้าตาคล้ายนางสาวดวนฯ บุตรสาวที่หายไปจึงมีความประสงค์ขอให้ช่วยสอบข้อเท็จจริงและลงพื้นที่ในการแสวงหาข้อมูลตลอดจนมีความประสงค์จะขอรับการตรวจดีเอ็นเอ เพื่อส่งไปตรวจเปรียบเทียบที่สหราชอาณาจักร

2. สยจ.อุดรธานีจึงได้ประสานสำนักงานหนังสือเดินทางจังหวัดอุดรธานีเพื่อตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องและลงพื้นที่สอบข้อเท็จจริงร่วมกัน ณ บ้านของนางจุมศรีฯ ตำบลบ้านธาตุ อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

3. ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากหลักฐานที่เกี่ยวข้องภาพถ่ายของนางสาวดวนฯ และหลักฐานการติดต่อทางจดหมายตลอดจนภาพถ่ายที่นางสาวดวนฯ ใส่กางเกงที่มีลักษณะคล้ายกันกับพบที่ศพ พบว่ามีลักษณะคล้ายกับภาพสเก็ตมาก อีกทั้งจดหมายที่ส่งจากนางสาวดวนฯ ถึงมารดาระบุเมืองไม่ห่างจากสถานที่พบศพมากนัก

4. สยจ.อุดรธานี จึงได้ให้นางจุมศรีฯ เขียนคำร้องขอความช่วยเหลือ และรีบส่งจัดหนังสือไปยังสถาบันนิติวิทยาศาสตร์แจ้งเรื่องบุคคลสูญหาย เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2562 เนื่องจากเป็นข่าวที่สื่อและสังคมสนใจ นายวัชชัย ไทยเขียว รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้พูดคุยกับผู้อำนวยการสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ให้รับดำเนินการ จึงได้มอบหมายกลุ่มตรวจพิสูจน์อัตลักษณ์บุคคลลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลทางพันธุกรรม ต่อมา เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2562 โดยยุติธรรมจังหวัดอุดรธานีได้นำทีมงานจากสถาบันฯ ลงพื้นที่ด้วยตนเองเพื่อดำเนินการจัดเก็บสารพันธุกรรมของนางจุมศรีฯ และนายบัวสา สักนยา เพื่อดำเนินการส่งตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม

5. โดย สยจ.อุดรธานี ได้สอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมพบว่า นางจุมศรีฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดอุดรธานีเรื่องสาบสูญโดยศาลได้มีคำสั่งให้นางลำดวนฯ เป็นคนสาบสูญเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2558

6. นางจุมศรีฯ ได้มอบอำนาจให้นายกสมาคมเครือข่ายภาคีหญิงไทยในสหราชอาณาจักรเป็นผู้ดำเนินการรับผลการตรวจพิสูจน์จากสถาบันนิติวิทยาศาสตร์เพื่อนำไปตรวจพิสูจน์เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษต่อไป

7. ต่อมาได้รับการประสานจากกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าจะส่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรมาสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมพร้อมทั้งเก็บตัวอย่างสารพันธุกรรมอีกครั้งเพื่อส่งไปเปรียบเทียบ

8. วันที่ 31 มกราคม 2562 ยุติธรรมจังหวัดอุดรธานีร่วมกับเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตเจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษและสมาคมเครือข่ายภาคีหญิงไทยลงพื้นที่สอบคดีเพิ่มเติมเพื่อนำผลการสอบข้อเท็จจริงไปประกอบคดี ทั้งนี้เพื่อเป็นความลับให้ทางคดีได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่นางจุมศรีฯ และนายบัวสาฯ มาสอบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ณ ห้องประชุมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน อีกทั้งได้ประสานขอความร่วมมือกับตำรวจพิสูจน์หลักฐานจังหวัดอุดรธานีในการเก็บตัวอย่างสารพันธุกรรมของนางจุมศรีฯ และนายบัวสาฯ โดยในวันนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการส่งมอบตัวอย่างสารพันธุกรรมดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสถานเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรที่เดินทางมาเพื่อนำไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

9. ต่อมาสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้แจ้งผลการตรวจอัตลักษณ์ลายนิ้วมือมายังนางจุมศรีฯ และสำนักงานยุติธรรมจังหวัดแจ้งว่า สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้ดำเนินการตรวจพิสูจน์ลายนิ้วมือเรียบร้อยแล้วเชื่อได้ว่าเป็นนางลำดวนฯ โดยได้รายงานผลการตรวจพิสูจน์ลายนิ้วมือมอบให้แก่กรมสอบสวนคดีพิเศษกองกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ประธานเครือข่ายสมาคมฯ ซึ่งได้รับมอบอำนาจการดำเนินการจากนางจุมศรีฯ แจ้งได้รับการประสานจากตำรวจของสหราชอาณาจักรว่า กำลังเร่งดำเนินการส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลทางคดีไม่สามารถแจ้งข่าวได้ให้รอผลจากทางอังกฤษ

10. ต่อมาวันที่ 19 มีนาคม และ 20 มีนาคม ปรากฏข่าวและได้มีการแถลงข่าวอย่างเป็นทางการดังที่ปรากฏ

11. สยจ.จังหวัดอุดรธานี ได้ติดต่อและดูแลนางจุมศรีฯ และนายบัวสาฯ บิดามารดาอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดโดยมอบหมายให้หัวหน้ากลุ่มอำนวยการยุติธรรมและนิติการเป็น case manager ซึ่งสภาพจิตใจและอารมณ์ของบิดามารดา มีความเข้มแข็งทางจิตใจ และมีความพยายามติดตามหาลูกมาหลายปี ทั้งทางมูลนิธิปวีณา สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนจนสำนักงานหนังสือเดินทางจังหวัดอุดรธานี กรมการกงสุล

12. การดำเนินการขั้นตอนต่อไป กรมสอบสวนคดีพิเศษจะร่วมกับทางสมาคมภาคีเครือข่ายช่วยเหลือหญิงไทยในอังกฤษ ทำหนังสือขอขุดศพมาทำพิธีทางศาสนาพุทธ และรับกลับมาฝังเมืองไทย ส่วนการดำเนินการทางคดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะร่วมกับตำรวจของสหราชอาณาจักรดำเนินการสอบสวนต่อไป

13. สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานี จะดำเนินการสนับสนุนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องต่อไป และจะประสานหน่วยงานภาคีเครือข่ายและนักจิตวิทยา/นักสังคมสงเคราะห์ เพื่อดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

จากกรณีตัวอย่างการช่วยเหลือ ตามแนวทาง “Justice Care” ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อมีผู้ตกเป็นผู้เสียหายเกิดขึ้น ไม่ได้รับความเสียหายเพียงด้านเดียวเท่านั้น ยกตัวอย่างกรณีเด็กชายวัยขวบเศษถูกพี่เลี้ยงทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุได้รับบาดเจ็บสาหัส โดยผู้ร้องซึ่งเป็นมารดาของเด็กได้แจ้งความดำเนินคดีแล้ว แต่คดียังไม่มีความคืบหน้า จึงต้องการติดตามผลการดำเนินคดีหากเจ้าหน้าที่รัฐให้ความช่วยเหลือแต่เพียงคำร้องขอในการติดตามคดีเพียงอย่างเดียวโดยไม่วิเคราะห์ผลจากการกระทำผิด

ในด้านอื่นๆ ที่ตามมา ผู้ร้องก็จะได้รับความช่วยเหลือแต่เพียงเรื่องทางคดีเท่านั้น หรือหากผู้ร้องประสงค์จะทราบถึงสิทธิหรือความช่วยเหลือด้านอื่นเพิ่มเติมก็ต้องเดินทางไปติดต่อหน่วยงานนั้นด้วยตนเอง ซึ่งกรณีนี้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา และกรณีเด็กกลายเป็นผู้พิการจะสามารถขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้พิการเพื่อได้สิทธิสวัสดิการสงเคราะห์และเบี้ยยังชีพคนพิการ อีกทั้ง หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในรูปแบบสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นอีกด้วย และเมื่อมีการช่วยเหลือตามแนวทาง “Justice Care” สำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะพิจารณาความช่วยเหลือจากพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยที่ผู้ร้องไม่ต้องเดินทางไปหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยตนเอง

■ ข้อเสนอแนะ

1. แนวทางการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหายและผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการภายใต้แนวคิดยุติธรรมใส่ใจ 24 ชั่วโมง (Justice Care) นั้น เป็นเพียงแนวทางที่ใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด สังกัดกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาแนวทางการช่วยเหลือ “Justice Care” ให้มีความยั่งยืน และได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรเสนอให้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระดับกระทรวงในการบูรณาการให้ความช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ

2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายโดยตรง ฉะนั้นควรจัดให้มีการฝึกอบรมทักษะในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ที่ให้ความรู้ความเข้าใจในการช่วยเหลือผู้เสียหายเหยื่ออาชญากรรม และผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

3. นอกจากแนวทางการช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรม ควรมีการจัดทำแนวทางการป้องกันอาชญากรรมหรือการตกเป็นผู้เสียหาย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำ และให้ความรู้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้ตกเป็นผู้เสียหายอีกด้วย

4. ศึกษาแนวทางการช่วยเหลือผู้เสียหายเหยื่ออาชญากรรม ในต่างประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาแนวทางช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

■ บทสรุป

ตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคท้าย ซึ่งได้มีการบัญญัติการรับรองสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้รัฐหันมาให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายและเหยื่ออาชญากรรม จากแต่เดิมเมื่อมีการ

กระทำผิดเกิดขึ้น รัฐมุ่งที่จะหาผู้กระทำผิดมาลงโทษอย่างเดียว และรัฐได้ตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อให้สิทธิเยียวยาแก่ผู้เสียหายประเภทต่าง ๆ

จากนโยบายกระทรวงยุติธรรม ด้านที่ 3 อำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จึงได้จัดทำแนวทางการช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการภายใต้แนวคิดยุติธรรมใส่ใจ 24 ชั่วโมง (Justice Care) โดยในส่วนของแนวทางนี้ ไม่ได้มุ่งช่วยเหลือเฉพาะผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมเท่านั้น ได้ครอบคลุมการช่วยเหลือไปยังผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีอื่นด้วย โดยมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ ลงพื้นที่ให้การช่วยเหลือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใน 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่ได้รับแจ้งเหตุ และจากผลสถิติการให้ความช่วยเหลือในระยะเวลา 5 เดือน สามารถลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชน 574 เรื่อง ซึ่งได้รับการประสานให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ภายใน 24 ชั่วโมง และให้ความช่วยเหลือในทุกด้าน โดยไม่ต้องร้องขอ

■ บรรณานุกรม

- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรม และชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชนัญญา ทวีกิจ. (2546). *การชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในคดีอาญาโดยรัฐ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2520). กฎหมาย
ทดแทนความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม :
แนวความคิดทางด้านรัฐสวัสดิการ. วารสาร
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
53(3), 73.

วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2561). การเชื่อมโยง
สิทธิประโยชน์ของลูกจ้างตามกฎหมายเงิน
ทดแทนและกฎหมายประกันสังคม. วารสาร
เกษมบัณฑิต, 19(1), 195.

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช. (2553). โครงการศึกษา
แนวทางการให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงาน
ในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย
ค่าเสียหาย: กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย
และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยใน
คดีอาญา. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม
การประกอบธุรกิจประกันภัย. (2562). สาระ
สำคัญการประกันภัยรถภาคบังคับ. ค้นจาก
<https://www.oic.or.th/th/consumer/>

สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหาย
และจำเลยในคดีอาญา กรมคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพ. (2561). คู่มือแนวทางการช่วยเหลือ
ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแบบบูรณาการ.
กรุงเทพมหานคร: กรมคุ้มครองสิทธิและ
เสรีภาพ.

อฉนพ ชูบำรุง และอุษิษา เลิศโตมาสกุล. (2555).
อาชญากรรมและอาชญาวิทยา. กรุงเทพฯ-
มหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.



รายละเอียดในการส่งบทความวิจัย / บทความวิชาการ เพื่อตีพิมพ์ลงวารสารกระบวนการยุติธรรม

วารสารกระบวนการยุติธรรม จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง คือการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม จัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรม หรือเสนอแนะหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม ดังนั้น สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีภารกิจหนึ่งคือการเผยแพร่ความรู้ทางด้านวิชาการในกระบวนการยุติธรรม จึงได้จัดทำวารสารกระบวนการยุติธรรมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนองค์ความรู้ทางด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นิสิต นักศึกษา รวมถึงประชาชน ผู้สนใจทั่วไปทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ รวมทั้งเป็นเวที หรือสื่อกลางสำหรับ แนะนำและนำเสนอผลงานค้นคว้าวิจัยใหม่ ๆ หรือความเห็นทางวิชาการ องค์ความรู้ใหม่ ด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ผ่านบทความทางวิชาการ ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป พร้อมกระตุ้นให้เกิดการวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงทฤษฎี และเชิงปฏิบัติที่จะสามารถนำไปอ้างอิง ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

หลักเกณฑ์สำหรับผู้สนใจส่งบทความมาลงวารสาร

1. เป็นบทความวิจัย หรือ บทความวิชาการทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. เป็นบทความที่ไม่เคยได้รับการตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน หรือไม่อยู่ในระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/ สิ่งพิมพ์อื่น ไม่ใช่บทความแปล หรือบทความซ้ำ ไม่ได้ละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น และไม่เคยลงตีพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน หากเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ผู้เขียนบทความจะเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว
3. เนื้อหาด้านฉบับเป็นผลงานที่สรุปแล้วมีความยาว 10 - 20 หน้า (A4) อักษรภาษาไทย พิมพ์ด้วย TH Sarabun ขนาด 16 อักษรภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย Times New Roman ขนาด 12 ในส่วนของการอ้างอิงใช้แบบ APA โดยส่งต้นฉบับ file word 1 file พร้อมแนบเอกสารแบบฟอร์มเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ลงวารสารกระบวนการยุติธรรมมาในระบบ ThaiJO

4. วารสารกระบวนการยุติธรรมกำหนดให้มีรูปแบบการพิจารณาบทความแบบ double-blinded ซึ่งผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่ง และผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) โดยฝ่ายเลขานุการ จะส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (peer review) อย่างน้อย 2 ท่าน และจะติดต่อผู้เขียนในกรณีมีข้อแก้ไขจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ทางผู้เขียนนำไปดำเนินการแก้ไข เมื่อแก้ไขตามข้อเสนอแนะ ของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ให้ผู้เขียนนำส่งต้นฉบับที่แก้ไขพร้อม file มาในระบบ ThaiJO

5. เมื่อบทความได้รับการตีพิมพ์ในวารสารกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายเลขานุการ จะนำส่งวารสารฯให้กับผู้เขียน จำนวน 2 เล่ม

6. ส่งต้นฉบับโดยการลงทะเบียนผ่านทางเว็บไซต์ระบบThaiJO <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/login>

การเสนอต้นฉบับบทความวิชาการ

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ชื่อ นามสกุล สังกัด/หน่วยงาน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยใช้เครื่องหมาย *, ** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ชื่อสถานที่ทำงานหน่วยงาน หรือสถาบันของผู้เขียนที่เป็นปัจจุบัน
3. บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขปประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ความสำคัญของบทความ และบทสรุป
4. คำสำคัญ ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
5. บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น
6. แกนหลักของเรื่อง อธิบายโดยผสมผสานกับข้อวิจารณ์ซึ่งประกอบด้วยประเด็นย่อยหรือหัวข้อย่อย และข้อเสนอแนะที่ก่อให้เกิดแนวคิดใหม่
7. สรุป (Conclusion)
8. การจัดทำเชิงอรรถและบรรณานุกรม (References) โดยใช้วิธีอ้างตามระบบ APA

การเสนอต้นฉบับบทความวิจัย

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ชื่อ นามสกุล สังกัด/หน่วยงาน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยใช้เครื่องหมาย *, ** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ชื่อสถานที่ทำงานหน่วยงาน หรือสถาบันของผู้เขียนที่เป็นปัจจุบัน

3. บทคัดย่อ (Abstract) **ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ** เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขปประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์และสรุปผล (Results Conclusion)

4. คำสำคัญ ต้องมีทั้ง**ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ**

5. บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนั้น

6. วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียงเรียงลำดับขั้นตอน

7. ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งเนื้อหาส่วนนี้ควรมีสัดส่วนร้อยละ 50 ของบทความ

8. สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลการศึกษา อภิปรายวิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือนหรือแตกต่างจากการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือการนำผลประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอสัดส่วนร้อยละ 50 ของบทความ

9. การจัดทำเชิงบรรณและบรรณานุกรม (References) อ้างอิงโดยใช้ระบบ APA

การเขียนอ้างอิงแบบ APA ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6

➤ รูปแบบการอ้างอิงแทรก

1. การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้เขียนคนเดียว

สุทศศรี (2554) พบว่า หลักกรรมมีผลต่อพฤติกรรมทางสังคมและจิตใจของผู้สูงอายุ ผู้ดูแลที่มีงานประจำต้องปรับเวลาทำงานในการดูแลผู้ป่วย ทำให้ผู้ดูแลรู้สึกเหนื่อย (สุธีรา, 2554)

2. การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้เขียน 2 คน

ธาริทิพย์ และอรพิน (2547) กล่าวว่า ความชุกปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดเบาหวานมีเพิ่มขึ้น จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2548 ร้อยละ 6.4 (ปัทมา และปราโมทย์, 2553)

3. การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้เขียน 3-5 คน

การอ้างอิงครั้งแรก (ในย่อหน้าเดียวกัน) ใส่ชื่อผู้เขียนทั้ง 3-5 คน

ลือชา, สมศักดิ์, ประนอม, และสนอง (2553) พบว่า ความเจ็บปวดจากการใส่เครื่องช่วยหายใจ

การอ้างอิงครั้งที่ 2 (ในย่อหน้าเดียวกัน) ใส่ชื่อผู้เขียนคนแรก เว้น 1 ตัวอักษร ตามด้วย “และคณะ” หรือ “et al.”

ลือชา และคณะ (2553) พบว่า ผู้สูงอายุโรคเบาหวานชนิดที่ 2 ที่มีภาวะเสี่ยงต่อการเกิดโรคไตเรื้อรัง ในการป้องกันภาวะแทรกซ้อนดังกล่าวมาแล้ว.....(ลือชา และคณะ, 2553)

4. การอ้างอิงที่มีผู้เขียน 6 คน หรือ มากกว่า 6 คนขึ้นไป ใส่ชื่อผู้เขียนคนแรกเว้น 1 ตัวอักษรตามด้วย “คณะ” กรณีที่อ้างอิงชื่อผู้เขียนก่อนข้อความ

ชาติปัติย์ และคณะ (2554) พบว่า การนวดไทยสามารถบรรเทาอาการปวดในผู้ป่วยปวดศีรษะได้ปัญหาการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวมีการเพิ่มขึ้นของผู้ป่วยเรื้อรัง (ทัศนาศและคณะ, 2550)

5. การอ้างอิงเอกสารที่ไม่มีชื่อผู้เขียน ให้ระบุชื่อเรื่องเพียง 2-3 คำแรก (กรณีที่ชื่อเรื่องยาว) หรือชื่อเรื่องเต็มสั้น ๆ ภายในเครื่องหมายัญประกาศ (“...”) และตามด้วยปีพิมพ์ เช่น

ในการดูแลผู้ป่วยเด็กโรคระบบทางเดินหายใจ..... (“การพยาบาล,” 2550)
(ชื่อเรื่องเต็ม: การพยาบาลผู้ป่วยเด็กที่มีความผิดปกติเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ)

10. การอ้างอิงเอกสารโดยการคัดลอกข้อความมาโดยไม่ได้นำมาเรียบเรียงใหม่ ให้พิมพ์ชื่อผู้เขียนตามด้วยปีพิมพ์ และหน้าที่คัดลอกมา กรณีข้อความที่คัดลอกมาน้อยกว่า 40 คำ ให้ใส่ข้อความนั้นภายในเครื่องหมายัญประกาศ (‘...’) เช่น

บุษย์ (2550) กล่าวว่า “ผลของการใช้ยาแก้ปวด ทำให้อาการปวดหายไปภายใน 1 นาที” (หน้า 41)
นักวิจัยกล่าวว่า “ผลของการใช้ยาแก้ปวด ทำให้อาการปวดหายไป 1 นาที” (บุษย์, 2550, หน้า 41)

➤ การอ้างอิงท้ายเล่ม หรือ บรรณานุกรม (Bibliography)

1. บทความในวารสาร (Journal Article)

1.1 วารสารทั่วไป

ชื่อวารสาร และปีที่ ใช้ตัวเอียง

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่(ฉบับที่)./ หน้าแรก-หน้าสุดท้าย

1.2 บทความวารสารที่เผยแพร่บนอินเทอร์เน็ต ใช้คำว่า “ค้นจาก” สำหรับเอกสารภาษาไทย หรือ “Retrieved from” สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษ ต่อจากเลขหน้า โดยไม่ต้องใส่วันที่เข้าถึง

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่(ฉบับที่)./ หน้าแรก-หน้าสุดท้าย./ ค้นจาก///// http://

หลัง http:// ไม่ใส่เครื่องหมายมหัพภาค (.)

2. บทความในนิตยสาร หรือ หนังสือพิมพ์ (Magazine / Newspaper)

ชื่อผู้เขียน./ (วัน เดือน ปี)./ ชื่อบทความ./ ชื่อ นิตยสาร หรือ หนังสือพิมพ์./ ปีที่, หน้า.

ชื่อนิตยสาร หรือ หนังสือพิมพ์ และ ปีที่ ใช้ตัวเอียง

3. หนังสือ (Book)

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อหนังสือ./ (ครั้งที่พิมพ์)./ สถานที่พิมพ์./ สำนักพิมพ์.

ชื่อหนังสือ ใช้ตัวเอียง

4. บทหนึ่งในหนังสือ (Chapter in book) เป็นการอ้างอิงจากเนื้อหาที่มีผู้เขียนเฉพาะบทนั้น ๆ และมีชื่อบรรณาธิการที่หน้าปกของหนังสือ

ชื่อผู้เขียนในบท./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อบท./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ./ (บรรณาธิการ)./ ชื่อหนังสือ///// (ครั้งที่พิมพ์./ หน้าแรก-หน้าสุดท้ายของบท)./ สถานที่พิมพ์./ สำนักพิมพ์.

ชื่อหนังสือ ใช้ตัวเอียง

6. หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-Book) จากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อหนังสือ./ ค้นจาก <http://>

ชื่อหนังสือ ใช้ตัวเอียง

7. บท หรือ ตอนในหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (Chapter in e-book from database)

ชื่อผู้เขียนในบท./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อบท./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ./ (บรรณาธิการ)./ ชื่อหนังสือ///// (ครั้งที่พิมพ์./ หน้าแรก-หน้าสุดท้ายของบท)./ ค้นจาก <http://>

ชื่อหนังสือ ใช้ตัวเอียง

8. แผ่นพับ / จุลสาร

เขียนเช่นเดียวกับหนังสือ แต่ใส่คำว่า [แผ่นพับ] หรือ [Brochure] [จุลสาร] หรือ [Pamphlet] หลังชื่อเรื่อง

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อเรื่อง./ [แผ่นพับ]./ สถานที่พิมพ์./ สำนักพิมพ์.

ชื่อเรื่อง ใช้ตัวเอียง

9. รายงานการประชุม / การสัมมนา / อภิปราย

ชื่อหน่วยงานที่จัดประชุม./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อเรื่องการประชุม./ ชื่อการประชุม./ สถานที่จัดประชุม.

ชื่อการประชุม ใช้ตัวเอียง

10. วิทยานิพนธ์ (Theses & Dissertations)

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ชื่อวิทยานิพนธ์./ (ระดับวิทยานิพนธ์)./มหาวิทยาลัย,/เมืองที่ตั้ง////มหาวิทยาลัย.

11. เอกสารจากเว็บไซต์ (Web site) ใช้คำว่า “ค้นจาก” หรือ “Retrieved from” หลังชื่อเรื่อง โดยไม่ต้องใส่วันที่เข้าถึง

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ชื่อเรื่อง./ค้นจาก http://

ชื่อเรื่อง ใช้ตัวเอียง และ หลัง http:// ไม่ใส่เครื่องหมายมหัพภาค (.)

วิธีการตัดทนาย



ทำพินัยกรรม
ระบุชื่อว่า “ตัด”



ทำหนังสือ “ตัด”
มอบไว้แก่เจ้าหน้าที่



ทำพินัยกรรม
ยกมรดกทั้งหมดให้คนอื่น



ขายทรัพย์สินมรดก
ไปทั้งหมด

สำนักงานกิจการยุติธรรม

เมื่อเด็กหรือเยาวชน

ถูกจับ

และดำเนินคดีอาญา*

กฎหมายน่ารู้:
volume 53



ขั้นตอนและสิทธิเมื่อถูกจับกุม



เด็กและเยาวชนทำความผิด
ตำรวจจับกุม แจ้งสิทธิ แจ้งข้อหา



นำผู้ถูกจับ
ส่งพนักงานสอบสวน



*แจ้งให้ผู้ปกครองทราบ



สอบปากคำ,
แจ้งข้อกล่าวหา



*สหวิชาชีพ/นักสังคมฯ
ร่วมสอบปากคำ



*ศาลเยาวชนฯ
พิจารณาคดี



รายงานตำรวจ, ыйการ, ศาล
ภายใน 30 วัน



*สถานพินิจฯ สืบเสาะ
หาข้อเท็จจริง



*ส่งศาลเยาวชน
ภายใน 24 ชม.



*แจ้ง ผอ.สถานพินิจฯ

เกณฑ์อายุและการรับผิดทางอาญา



**อายุไม่ถึง
10 ปี**

- พนักงานสอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริง
สอบสวนเพื่อทำความเห็นส่งอัยการ
- ประเมินความจำเป็นว่าเด็กเข้าเกณฑ์
ที่จะได้รับการสงเคราะห์หรือไม่?

ไม่จำเป็น

มอบเด็กให้อยู่ใน
การปกครองของ
ผู้ปกครอง

จำเป็น

ส่งไปบ้านพักเด็ก
และครอบครัว
ชั่วคราว



**อายุ
10-15 ปี**

- ตัดเตือนเด็ก, ผู้ปกครองเด็ก
- คุมประพฤติโดยพนักงานคุมประพฤติ
- ส่งไปอยู่กับบุคคล/องค์กรที่ยอมรับเด็ก
เพื่อสั่งสอนอบรม
- ส่งตัวไปโรงเรียน/สถานฝึกฯ
(ไม่ให้อยู่นานเกิน 18 ปี)
- ใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีฯ
เช่น แกะไขว่บ้านพัก



**อายุ
15-18 ปี**

**ใช้วิธีการสำหรับเด็ก
เหมือนเยาวชน
อายุ 10 - 15 ปี**

หรือ

**ลดโทษครึ่งหนึ่ง
ของโทษที่กฎหมาย
กำหนดไว้**



**อายุ
18-20 ปี**

- ศาลอาจใช้ดุลพินิจ **ลดโทษ**
ให้ 1 ใน 3 หรือครึ่งหนึ่งของโทษ
ที่กฎหมายกำหนดไว้
- ศาลสั่งให้ควบคุมไว้ที่เรือนจำในกรณี
เยาวชนมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
และมีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อผู้อื่น
หรือมีอายุเกิน 20 ปีบริบูรณ์แล้ว

*เด็กและเยาวชนแม้ไม่ได้รับโทษอาญา แต่ยังคงรับผิดชอบในทางแพ่ง โดยพ่อแม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

สอบถามเพิ่มเติม : กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
02 141 6473 หรือ www.djop.go.th



สำนักงานกิจการยุติธรรม



@weareoja



ว.ส.บ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553

6 ทางออกปัญหาบ้านใกล้เรือนเคียง



สัตว์เลี้ยง

ทำได้
ส่งเสียงดัง:/ เรียกสินไหมทดแทนได้
ทำลายข้าวของ:/ สามารถร้องเรียน
กับหน่วยงานท้องถิ่นใกล้บ้านให้มา
ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้
*น. 397 ป. อาญา

ห้าม
ทุบ หรือ ทำลาย
รถที่จอดขวาง
*น. 358 ป. อาญา
*น. 421 และ น. 420 ป. แห่งประมวลวิธี



ทำได้
ติดป้ายเตือนว่าห้ามจอด
หรือแจ้งตำรวจให้ลากรถ
ไปเก็บไว้ที่สถานีได้
*ตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก น. 57 ข้อที่ 10
และ น. 397 ป. อาญา

ห้าม
ทำร้าย หรือ ข่าสัตว์
*น. 358 ป. อาญา และพระราชบัญญัติป้องกันการ
การจู่โจมและสวัสดิภาพสัตว์ น. 20

ห้าม
เข้าไปต่อว่า หาเรื่อง
หรือทุบทำลายสิ่งก่อสร้าง
*น. 358 ป. อาญา น. 295 ป. อาญา

ทำได้
ฟ้องร้อง ให้รื้อถอนได้
*น. 1337 และ น. 420 ป. แห่งประมวลวิธี



สภาพแวดล้อม

ทำได้
เข้าไปเจรจา หากไม่ได้
ได้รับความร่วมมือ
สามารถอัดคลิป
แจ้งเจ้าหน้าที่
เพื่อให้มา
ตรวจสอบได้
*น. 370 และ น. 397 ป. อาญา

ห้าม
เข้าไปหาเรื่อง
ด่าทอ ทำร้ายร่างกาย
*น. 295 ป. อาญา



การส่งเสียงดัง

ทำได้
-เก็บผลที่ตกตามธรรมชาติ
-ทำหนังสือแจ้งเจ้าของต้นไม้
หากเจ้าของไม่ตัดกิ่ง เจ้าของที่ดิน
ตัดเองได้และหากหากทำให้
เกิดปัญหาต่อโครงสร้างบ้าน
พื้นที่ได้เลย!
*น. 358 ป. อาญา *น. 1347 ป. แห่งประมวลวิธี

ห้าม
ตัดกิ่งก้าน:/
โดยไม่มีการบอกกล่าวก่อน
ตัดราก:/ โดยไม่มีเหตุผล
ดอกผล:/ เก็บ เด็ด สอย จากต้น
*น. 334 และ น. 358 ป. อาญา
*น. 421 และ น. 420 ป. แห่งประมวลวิธี



เหื่อนบ้านทำหลังคาใหม่และน้ำตกใส่บ้าน

ทำได้
ควรเจรจาพูดคุย หากไม่เป็นผล
มีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน
หรือฟ้องร้องให้รื้อถอนได้
*น. 1337 และ 1341 ป. แห่งประมวลวิธี

ห้าม
ทุบทำลายสิ่งก่อสร้าง
*น. 358 ป. อาญา

ข้อแนะนำ

เราควรพูดคุยเจรจา แบบถ้อยทีถ้อยอาศัย ร่วมมือ ร่วมใจ แบบคนบ้านใกล้เรือนเคียง
ด้วยความปรารถนาดีจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ไม่ใช่แค่หอยมือเสือ!

12 สัตว์ป่าคุ้มครอง (ประเภท 2) ที่ไม่มีกระดูกสันหลัง

สายด่วนพิทักษ์ป่า
1362

สัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ 1

สัตว์ทำลายศัตรูพืช หรือกำจัดสิ่งปนื้อ หรือสงวนไว้ เพื่อประดับความงาม ตามธรรมชาติ หรือไม่ให้ลดจำนวนลง

สัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ 2

นิยมใช้เนื้อมาปรุงอาหารหรือล่าเพื่อการกีฬา

มี 6 ประเภท : • สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง • สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม • สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก • สัตว์เลื้อยคลาน • นก • ปลา

ม. 47

บทลงโทษ

ห้าม

- ล่า • ครอบครอง • ค้า
- นำเข้า • ส่งออก • นำผ่าน

ไม่ว่าจะเป็น สัตว์/ซากสัตว์/

ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากสัตว์

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี

หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือ

ทั้งจำทั้งปรับ

แต่หาก

ม. 53

ล่า/เก็บ/ทำอันตราย

แก่รังของสัตว์

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

* ยกเว้นเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับหนังสือ

จากอธิบดีที่ได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ

ปรับไม่เกิน 50,000 บาท

หรือทั้งจำทั้งปรับ

หอยมือเสือทุกชนิด
Tridacna spp.



ปูทูลกระหม่อม
Thaipotamon chulabhorn



ปูเจ้าฟ้า
Phricotelphusa sirindhorn



ปูราชินี
Demanietta sirikit



กัลปังหาทุกชนิด
ในอันดับ Gorgonacea



กัลปังหาดำ
ทุกชนิดในอันดับ Antipatharia



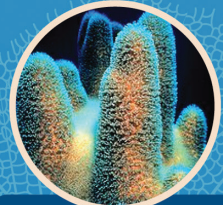
หอยสังข์แตร
Charonia tritonis



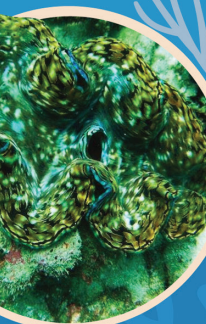
ดอกไม้ทะเล
ทุกชนิดในอันดับ Actinaria



ปะการังไฟทุกชนิด
ในสกุล (Genus) Milleporina



ปะการังสีฟ้า
ทุกชนิดในอันดับ Heliopora



ปะการังอ่อน
ทุกชนิดในอันดับ Alcyonacea



ปะการังแข็ง
ทุกชนิดในอันดับ Scleractinia และ Stylasterina

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม



ປະມວນກຸກຸກມາຍອາຍາ



ประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์



กฎหมายทั่วไป



สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 9 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0 2141 3724 โทรสาร 0 2143 8930

ดาวน์โหลดวารสารได้ที่ www.oja.go.th/TH/journaloftjs/

