



วารสาร

กระบวนการยุติธรรม

Journal of Thai Justice System

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

บทความวิจัย

- การศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไทย
ธีระ ลินเดชาภิรักษ์, วิชาญ กิตติรัตนพันธ์ และคณะ
- แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านการกระทำผิดซ้ำและติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤติกรรมของประเทศไทย เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
อัชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา และคณะ
- ปัญหาการปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองของศาลปกครอง
มยุรา อินสมตัว, กมลชัย รัตนสกววงศ์ และสิริพันธ์ พลรบ
- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณีการหักลดหย่อน ภาษีของสามีและภรรยา
งามพรต พรหมมานต, ภาณินี กิจพ่อคำ และ ชนินาฏ ลีดส์
- การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำข้อเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัติ
มุฮัมหมัดรอฟิอี มูซอ, จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ดิเรก همانมานะ และพะเยาว์ ละกะเต็บ

บทความวิชาการ

- ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ศึกษากรณี โครงสร้าง ความรับผิดชอบทางอาญาฐานการทรมาน
วิรัตน์ นาทิพเวทย์
- การศึกษาวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของประเทศไทยและต่างประเทศ
ณัฐธิดา ศรีนาค
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา: ศึกษาแบบผู้พิพากษาสมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปรียบเทียบกับประเทศไทย
พรเพชร ชลศักดิ์ตระกูล
- การกระทำผิดซ้ำ: นิยามและสถิติข้อมูลของกระทรวงยุติธรรม
สุภัทรา ปกาสิทธิ์ วโรตม์ลิขิตดิษฐ์ และจุฑารัตน์ พรพุดศรี



▶ **ตราสัญลักษณ์**

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

ตาชั่ง-พระธรรม	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 ตลอดจนองค์ความรู้ทางด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นิสิต นักศึกษา รวมถึงประชาชนผู้สนใจทั่วไปทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ
 2. เพื่อเป็นเวทีหรือเป็นสื่อกลางสำหรับการแนะนำและนำเสนอผลงานค้นคว้าวิจัยใหม่ หรือความเห็นทางวิชาการ องค์ความรู้ใหม่ด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านบทความทางวิชาการ ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป
 3. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติที่จะสามารถนำไปอ้างอิง ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้ ตลอดจนเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

บรรณาธิการที่ปรึกษา พันตำรวจโท พงษ์ธร ธัญญสิริ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

บรรณาธิการอำนวยการ นางสาวนันทรีศรี เทพดลไชย รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

บรรณาธิการบริหาร

นางสาวปริยานุช จริ่งจิตร ผู้อำนวยการกองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

นางสาวปริยานุช สันติวงษ์ กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวอุทัยกร กิ่งแก้ว สำนักงานเลขานุการกรม

นางสาวอุมาพร จิมจิ้ว กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

กองบรรณาธิการภายในสำนักงานกิจการยุติธรรม

นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม ผู้อำนวยการกองนโยบายและประสานแผนกระบวนการยุติธรรม

นายสายชล ยิ่งรอด ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

นางชัตติยา รัตนดิลก ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

นางสาวจิตติยา พุกกาเมอานันท์ สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกระบวนการยุติธรรม

นางสาวสุวดี ไหลพิงทอง สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

นางสาวเปรมมิศา หนูเรืองงาม กองกฎหมาย

กองบรรณาธิการจากหน่วยงานภายนอก

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง พัชรา สิ้นลอยมา

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

รองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวาณิชย์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ปิยะนุช เงินคล้าย

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รองศาสตราจารย์ พลตำรวจตรี กิตติธเนศ เลอวงศ์รัตน์

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

รองศาสตราจารย์อัคราพรพรณ จรัสวัฒน์

บ้านโป่ง ต.ป่าไผ่ อ.สันทราย เชียงใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธานี วรภัทร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุษิษา เลิศโตมรสกุล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์จิรา เขิตชู

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพรัช บวรสมพงษ์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

พันตำรวจตรี ชวนัสร์ เจนการ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นางน้ำผึ้ง ปุณณะสุคนธ์

รามคำแหง 11 เขตสะพานสูง กรุงเทพฯ

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Peer Review)

ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ
พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ธัญญสิริ
นายพลิชฐ์ อัครวัฒนาพร
พันตำรวจโท กรวัชร ปานประภากร
พันตำรวจเอก ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล
นายพยนต์ ลินธนาวา
นายมนทล แก้วเก่า
นางกึ่งกาญจน์ บุญประสิทธิ์
พันตำรวจโท วรณพงษ์ คชรักษ์
พันตำรวจโท ไพศิษฐ์ สังคะพงศ์
นายโกมล พรหมเพ็ง
นายวิชัย ไชยมงคล

พันตำรวจตรี สุริยา สิงห์กลม

นางสาวเอมอร เสี่ยงใหญ่
พันตำรวจโทปกรณ์ สุชีวกุล
นายแพทย์ไตรยฤทธิ์ เตมียังค์
พันตำรวจโท ประจักษ์ วงศ์สินสี
นายกิตติพัฒน์ เดชะพหล
นายวิฑูรย์ สุนทรขจิต
นายชัยวัฒน์ ช่างเล็ก
นางธาริณี แสงสว่าง
นางสาวศิริประกาย วรปรีชา
นางณัฐภัสกร สุนทรฐณะวัฒน์
นายเสกสรร สุขแสง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์วรวิทย์ ไวยวุฒิ
พันตำรวจเอก ดร.อัศรพล บุญโยปักษ์ภัมภ์
ดร.อสนีย์ สังขเนตร
นายไพโรจน์ ดิณฑาติอารักษ์
นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ
ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร.พัชรา ลินลอยมา
ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์
ศาสตราจารย์ ดร.อนันต์ จันทโรภากร
รองศาสตราจารย์ พลตำรวจตรี ดร.กิตติธเนศ เลอวงค์รัตน์
รองศาสตราจารย์ ดร.เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล
รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์
รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย
รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.พงษ์กุลธร ไรจน์วิรุฬห์
รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย
รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ กัลยาจิต
รองศาสตราจารย์ ดร.อจนาพรพรรณ จรัสวัฒน์
รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร.เกษมศักดิ์ โชติชาครพันธุ์
รองศาสตราจารย์จตุพร บานชื่น
รองศาสตราจารย์ ดร.ธีรณี อจลากุล
รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก
รองศาสตราจารย์พิเศษ พลโท วีระ วงศ์สรรค์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิตยา สำเร็จผล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุชา เลิศโตมรสกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์

กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
สถาบันอนุญาโตตุลาการ
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามยาเสพติด
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามยาเสพติด
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กรมราชทัณฑ์
กรมราชทัณฑ์
กรมคุมประพฤติ
กรมคุมประพฤติ
กรมคุมประพฤติ
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
กรมบังคับคดี
สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
เจริญสนิทวงศ์ 45 เขตบางกอกน้อย จ.กรุงเทพฯ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยมหิดล
บ้านโป่ง ต.ป่าไผ่ อ.สันทราย จ.เชียงใหม่
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช บวรสมพงษ์
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิทธิพงศ์ วัฒนานนท์สกุล
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภกร กังพิสดาร
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์พงศ์จิรา เบ็ดบู
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ตุลญา โรจน์ทั้งคำ
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธีระ สุธีรวงศ์
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท เสกสัน เกรือคำ
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปรัชญาณ์ นักพ่อน
 พลตำรวจโท ปิยะ อุทาโย
 พันตำรวจโท ดร.ธิดี มหาเจริญ
 พันตำรวจตรี ดร.ชวนส์ เจนการ
 นายโสพล จริ่งจิตร
 นายประวิทย์ ร้อยแก้ว
 นายดนุพล ชื่นอารมณ
 นางศิวากร คุรัตน์เวช
 นางสาวเสาวธาร โพธิ์กลัด
 นายวันชัย รุจนวงศ์
 นายธวัชชัย ไทยเขียว
 นายศุภกร ปุณณฤทธิ
 นายสายชล ยังรอด
 นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม
 นางชัตติยา รัตนติลล

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 บริษัท อาร์ วี คอนเน็กซ์ จำกัด
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
 มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 แขวงบางไผ่ เขตบางแค จ.กรุงเทพฯ
 สำนักงานอัยการสูงสุด
 สำนักงานกิจการยุติธรรม
 ต.เสาชิงหิน อ.บางใหญ่ จ.นนทบุรี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 สำนักอัยการสูงสุด
 แขวงแสนแสบ เขตมีนบุรี จ.กรุงเทพฯ
 มหาวิทยาลัยมหิดล
 สำนักงานกิจการยุติธรรม
 สำนักงานกิจการยุติธรรม
 สำนักงานกิจการยุติธรรม

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

ฝ่ายประสานงาน นางสาวปริญญ์ สันติวงษ์, นายอดิศักดิ์ จันทวิรัช, นางสุพิชฌาย์ ญาณวรสิทธิ์เดช นุรทัต, นางสาวกมลชนก ดุริยประกิจ, นางสาวอุทัยกร กิ่งแก้ว, นางสาวทิพยาภา วรณทอง, นางสาวกัลยา ถ้ำทอง, นางสาวธนวรรณ มะม่วงแก้ว, นางสาวอุมาพร จิมจิ

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

■ ท่านที่ประสงค์จะส่งบทความทางวิชาการหรือผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ตีพิมพ์ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม ผ่านทางเว็บไซต์ ThaiJo <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS>

บทบรรณาธิการ

สวัสดีค่ะผู้อ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกท่าน สำหรับวารสารกระบวนการยุติธรรม ฉบับประจำปี ที่ 13 เล่มที่ 2 ฉบับนี้ ยังคงเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยบทความวิจัย จำนวน 5 เรื่อง และบทความวิชาการ จำนวน 4 เรื่อง โดยบทความวิจัย จำนวน 5 ได้แก่ เรื่องการศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยุติธรรมไทย เรื่องแนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านการกระทำผิดซ้ำและติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัยของประเทศไทย เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เรื่องปัญหาการปรับใช้กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองของศาลปกครอง เรื่องภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณีการหักลดหย่อน ภาษีของสามีและภรรยา เรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัติ ส่วนบทความวิชาการ จำนวน 4 เรื่อง ได้แก่ เรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้อับชย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ศึกษากรณี โครงสร้าง ความรับผิดชอบทางอาญาฐานการทรมาน เรื่องการศึกษาวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของประเทศไทยและต่างประเทศ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา: ศึกษากระบวนการผู้พิพากษาสมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เปรียบเทียบกับประเทศไทย เรื่องการกระทำผิดซ้ำ: นิยามและสถิติข้อมูลของกระทรวงยุติธรรม

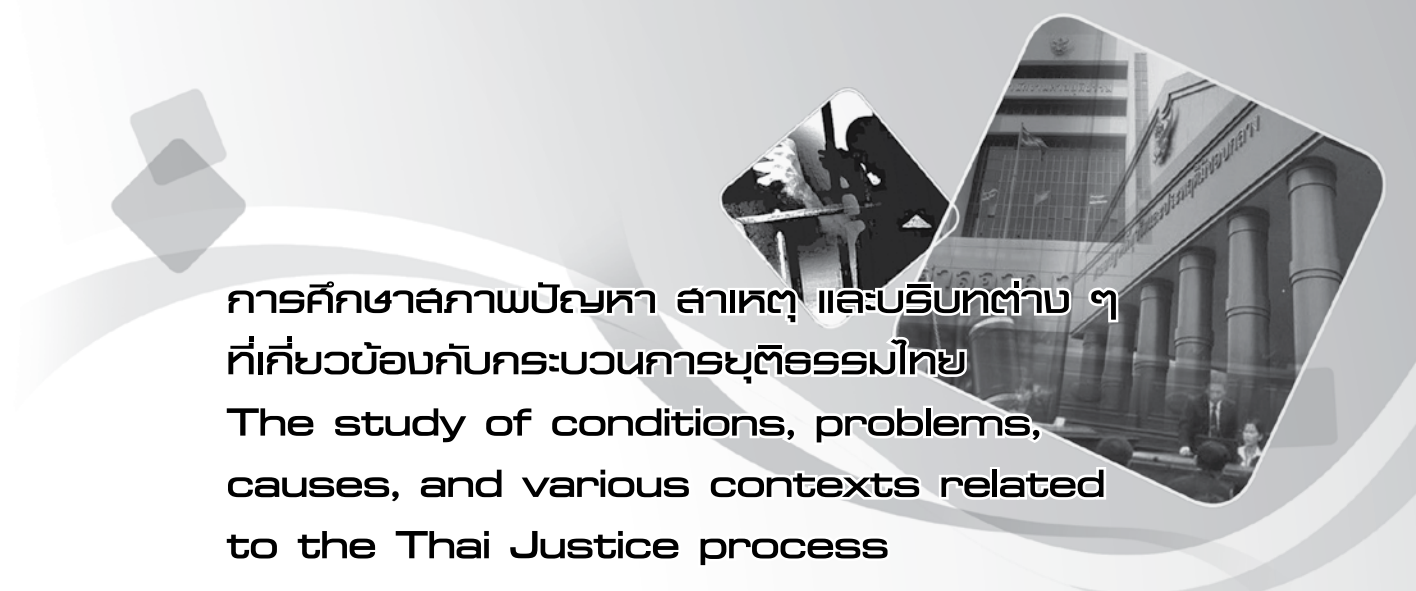
ดิฉันขอขอบคุณทุกท่านที่ติดตามอ่านวารสารกระบวนการยุติธรรมมาอย่างต่อเนื่อง ขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่เห็นความสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม กลั่นกรองมาเป็นบทความที่มีคุณภาพเผยแพร่ความรู้ให้กับผู้อ่านทุกท่าน ขอขอบพระคุณกองบรรณาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ทุกท่านที่ได้กรุณาตรวจสอบคุณภาพบทความอย่างเข้มข้น เพื่อให้วารสารกระบวนการยุติธรรมคงมาตรฐานเนื้อหาถูกต้องตามหลักวิชาการ หากท่านมีความประสงค์ที่จะส่งบทความตีพิมพ์ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม หรือมีข้อเสนอแนะประการใด สามารถส่งได้ที่กองบรรณาธิการวารสารกระบวนการยุติธรรม กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม หรือ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/login> ฝ่ายเลขานุการจะนำบทความของท่านให้กองบรรณาธิการพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป โดยท่านสามารถดาวน์โหลดวารสารกระบวนการยุติธรรมทุกฉบับที่ได้รับการตีพิมพ์ไปแล้วที่ <http://www.oja.go.th/TH/journaloftjs/> หรือ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/issue/archive>

นางสาวนันท์ศรี เทพคลโย
บรรณาธิการอำนวยการ

สารบัญ

1	บทความวิจัย การศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไทย <i>ธีระ สืบเดชาภิรักษ์, วิชาญ กิตติรัตนพันธ์ และคณะ</i>
25	แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านการกระทำผิดซ้ำและติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัยของประเทศไทย เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ <i>อัชฌาธิม สุทธิพงษ์ประชา และคณะ</i>
53	ปัญหาการปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองของศาลปกครอง <i>มยุรา อินสมัตว์, กมลชัย รัตนสกาหวงศ์ และสิริพันธ์ พลรบ</i>
79	ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณีการหักลดหย่อน ภาษีของสามีและภรรยา <i>ชามพรต พรหมมานต, ภาณินี กิจพ่อคำ และชนินาฏ ลีด้ล</i>
93	การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำข้อเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัติ <i>มุฮัมหมัดรอฟีอ์ มูซอ, จูฑารัตน์ เอื้ออำนาจ, ดิเรก หมานมานะ และพะเยาว์ ละกะเต็บ</i>
117	บทความวิชาการ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ศึกษากรณี โครงสร้างควมรับผิดชอบทางอาญากฎหมายการทรมาน <i>วิรัตน์ นาทิพเวทย์</i>
139	การศึกษาวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของประเทศไทยและต่างประเทศ <i>ณัฐธิดา ศรีนาค</i>
153	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา: ศึกษากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปรียบเทียบกับประเทศไทย <i>พรเพชร ชลศักดิ์ตระกูล</i>
167	การกระทำผิดซ้ำ: นิยามและสถิติข้อมูลของกระทรวงยุติธรรม <i>สุภัทรา ปากสิทธิ์ วโรตม์สิขขิตต์ธัม และจุฑารัตน์ พรพทุทศรี</i>





การศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไทย The study of conditions, problems, causes, and various contexts related to the Thai Justice process

ธีระ สิ้นเดชารักษ์*

Teera Sindecharak

วิชาญ กิตติรัตน์พันธ์ และคณะ**

Wichan Kittiratanapan

■ บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ได้แก่ (1) เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการทดลองจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินจุดอ่อน/จุดแข็ง/โอกาส และความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมไทยในมิติต่าง ๆ ตามกรอบตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในด้านที่สามารถดำเนินการได้ก่อนเนื่องจากนิยามที่ชัดเจนแล้ว (2) เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมในอนาคตอย่างเป็นรูปธรรม และ (3) เพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางในการนำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้กำหนดทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาแผนบูรณาการ และแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ด้านกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งแผนแม่บทการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติในระยะต่อไป

* อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Associate Professor at Faculty of Sociology and Anthropology, Thammasat University

** นักศึกษาปริญญาเอก วิทยาลัยสหวิทยาการและอาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Ph.D (Candidate) Integrated Sciences College and Guest Lecturer at Faculty of Sociology and Anthropology, Thammasat University

Received: November 21, 2019 Revised: July 15, 2020 Accepted: July 31, 2020

ผลการศึกษา พบว่า

1. จากการทดลองจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ได้ข้อมูลมาจากการขอความอนุเคราะห์หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอาญาที่เกี่ยวข้องใน 7 กรอบ รวม 21 ตัวชี้วัด พบว่าสามารถจัดเก็บข้อมูลได้ (เบื้องต้น) มา 17 ตัวชี้วัด ยังไม่สามารถจัดเก็บได้อีก 4 ตัวชี้วัด เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้านี้สามารถจัดเก็บข้อมูลได้เพิ่มขึ้น 4 ตัวชี้วัด ในตัวชี้วัดที่จัดเก็บได้มีผลการดำเนินการที่ดีขึ้น 8 ตัวชี้วัด แย่ลง 5 ตัวชี้วัด อีก 7 ตัวชี้วัด ที่เหลือยังไม่สามารถเปรียบเทียบได้เนื่องจากบางตัวยังจัดเก็บข้อมูลไม่ได้บางตัวเพิ่งจัดเก็บได้เป็นปีแรก

2. เสนอแนวทางในการแก้ไขและกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมในอนาคต คือ การนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัล (digital technology system) มาใช้ในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ขั้นตอนการสอบสวน (พนักงานสอบสวน) ขั้นตอนการสั่งคดี (พนักงานอัยการ) ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี (ศาล) จนถึงขั้นตอนการบังคับโทษ (กรมราชทัณฑ์) และหน่วยงานอื่นๆ โดยเป็นการใช้ระบบเดียวกันซึ่งนอกจากจะทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้แล้ว ยังเป็นการบูรณาการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

3. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีดิจิทัลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 22 ประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (พ.ศ. 2561 -

พ.ศ. 2580) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนและสร้างการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ประกอบด้วย 2 แผนย่อย ได้แก่ (1) การพัฒนากฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดตัวชี้วัดสัดส่วนการนำเทคโนโลยีและระบบฐานข้อมูลกลางของประเทศมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมายต่อจำนวนกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัดระยะเวลาที่ลดลงในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดตัวชี้วัดระดับความเชื่อมั่นของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย และ (2) การพัฒนากระบวนการยุติธรรม โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของจำนวนขั้นตอนในการอำนวยความสะดวกที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อความโปร่งใส ความสะดวกและรวดเร็ว

คำสำคัญ: ตัวชี้วัด, ค่าเป้าหมาย, สภาพปัญหา, กระบวนการยุติธรรมอาญาไทย

■ Abstract

This work has three objectives: (1) use data collected from criminal justice efficiency indicator to analyze and assess strength-weakness-opportunity and threat (SWOT analysis) of Thai justice process in various aspects within the scope of criminal justice efficiency indicator that could be executed first due to clear definition, (2) propose solutions for policy and goal definition regarding systematic efficiency improvement of the criminal justice process, (3) develop a model and guideline for

application of criminal justice efficiency indicator in directing improvement of Thai justice process, national strategy related with justice process, and model plan for national justice management improvement in the following phases.

The study found that:

1. Collection of criminal justice efficiency indicator data from justice agencies relevant to seven scopes, 21 indicators, shows that preliminary data from 17 indicators are collected, and four more are not. Compared to the previous year, data from four more indicators can be collected. Out of the collected data, eight indicators show improvement, five show decline, and the remaining seven cannot be compared to the previous year because the previous year's data could not be collected.

2. About solutions for policy and goal definition regarding systematic efficiency improvement of the criminal justice process, it is suggested that digital technology system could be used in various part of the process, right from investigation (investigating officer), prosecution (prosecutor), judgement (court), to punishment (Department of Corrections), and other agencies as a single integrated system. This would allow effective data integration along with improved efficiency, transparency and accountability.

3. Use of information and digital technology in criminal justice process and

law enforcement is in accordance with the national strategy (22) about law and justice process (2018-2037), which emphasizes importance of civil participation in driving and creating major changes. This plan has two subplans. The first is law development that has indicators about application of technology and national database in law enforcement compared to the number of laws, indicators about decreased law enforcement time, and indicators about civil confidence in law enforcement. The second subplan is justice process improvement, which has an indicator about increase in technologically and digitally-assisted justice facilitation steps to improve transparency, convenience and speed.

Keywords: Indicator, Target Values, Problems, Thai Criminal Justice

■ บทนำ

ในกระบวนการยุติธรรมอาญาไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมดทุกหน่วยงาน มีปัญหาอย่างสำคัญ คือ ขาดความเข้าใจและไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “คุณค่า” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงานตามพันธกิจหลักของแต่ละหน่วยงานและขาดการ “บูรณาการ” การทำงานร่วมกันอย่างที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างเด่นชัด คือ ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นเหตุให้ด้อยประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผล

อย่างที่ควรจะเป็น เพราะต่างคนต่างทำ ในบางหน่วยงานเข้าถึงข้อมูลไม่ได้เลยและมีระบบป้องกันข้อมูลจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกอย่างเข้มแข็งทั้งที่เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน

ตัวชี้วัด (indicators) ในโครงการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แม้จะเป็นเครื่องมือสำคัญ สามารถใช้ในการติดตามประเมินผลในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งตัวชี้วัดที่ดีจะเป็นข้อมูลสำคัญให้กับผู้บริหารในการตัดสินใจวางแผน กำหนดนโยบาย และบริหารงานพัฒนาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือป้องกันปัญหาที่ยังมาไม่ถึงได้เป็นอย่างดี แต่การดำเนินการโดยใช้ตัวชี้วัดนำเพื่อการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมอาญาในความเป็นจริงยังประสบปัญหาอยู่มาก ทั้งเรื่องความเข้าใจและความจำเป็นในการดำเนินการ แม้จะมีข้อตกลงและกำหนดให้ใช้ตัวชี้วัดผลักดันการขับเคลื่อนการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมอาญาโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีปัญหาอยู่ไม่น้อย

เกียรตินันต์ ล้วนแก้ว (2560) ให้ข้อมูลว่า ในปีที่ผ่านมาสำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการตามข้อสั่งการของ สปท. และในฐานะฝ่ายเลขานุการของอนุกรรมการปฏิรูปตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ดำเนินการเสนอคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงาน

ยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) เห็นชอบชุดตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้มีโครงการจัดทำข้อมูลตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมในปีต่อมา เพื่อดำเนินการทดลองจัดเก็บตามตัวชี้วัด ซึ่งตามรายงานต่อ สปท. เรื่อง “การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด” และได้กำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดแล้วให้นำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการชี้ให้เห็นจุดอ่อน-จุดแข็งของกระบวนการยุติธรรม และนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้กำหนดทิศทางและเป้าหมายในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในระยะต่อไป ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการมีข้อมูลเชิงประจักษ์รองรับและมีข้อมูลก่อน-หลังในการชี้วัดความสำเร็จ/ล้มเหลวเบื้องต้นในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในระยะต่อไปอย่างเป็นรูปธรรม แต่ทว่าปัญหาที่พบในการดำเนินการจริงมี 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 การเข้าถึงข้อมูล ปฏิเสธการให้ข้อมูล และไม่มีตัวแทนประสานการให้ข้อมูลของหน่วยงาน ระดับที่ 2 แม้จะได้ข้อมูลมาแต่ก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เนื่องจากบุคคล/หน่วยงานไม่เห็นความสำคัญและไม่เข้าใจในความจำเป็นของการนำไปใช้ประโยชน์ จึงได้รับข้อมูลที่ไม่ตรงกับที่ต้องการใช้งาน และระดับที่ 3 ไม่ใส่ใจและตั้งใจเป็นส่วนสำคัญหนึ่งในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน โดยส่วนใหญ่บุคคล/หน่วยงานมักพอใจในสิ่งที่ทำอยู่ในโลกของตัวเอง/หน่วยงานมากกว่าที่จะทำอะไรที่ท้าทายและเสี่ยงถึงประโยชน์ต่อส่วนรวม

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการทดลองจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มาใช้ในการวิเคราะห์และประเมินจุดอ่อน-จุดแข็ง-โอกาส และความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมไทยในมิติต่าง ๆ ตามกรอบตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในด้านที่สามารถดำเนินการได้ก่อน เนื่องจากมีนิยามที่ชัดเจนแล้ว

2. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมในอนาคตอย่างเป็นรูปธรรม

3. เพื่อพัฒนารูปแบบ และแนวทางในการนำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้กำหนดทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาแผนบูรณาการและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งแผนแม่บทการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติในระยะต่อไป

■ วิธีการดำเนินการวิจัย

คณะผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาในรูปแบบผสมผสานวิธี โดยการศึกษาในเชิงเอกสาร การสำรวจข้อมูลการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการทดลองสำรวจโดยการจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ ในพื้นที่ที่เป็นตัวแทนและสะท้อนการนำไปใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดได้จริง โดยจัดแบ่งวิธีการศึกษาออกเป็นกระบวนการและขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. วิธีการวิจัย

1.1 ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียด เช่น คำนียาม คำเป้าหมาย คำบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบ (baseline) ของตัวชี้วัด รวมทั้งพิจารณาแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม โดยศึกษาผ่านเอกสาร ดังนี้ คือ

1.1.1 รายงานข้อเสนอของสภาคับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเรื่อง “การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด”

1.1.2 รายงานโครงการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1.1.3 ข้อมูลจากการประชุมของคณะอนุกรรมการปฏิรูปตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และผลที่ได้รับจากคณะทำงานเพื่อจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1.1.4 ข้อมูลจากการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 7 กรอบ

1.1.5 รายงานผลการทดลองจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้เบื้องต้น พ.ศ. 2561

1.1.6 มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติหรือหน่วยงานอื่น เช่น World Justice Project และประเทศที่เป็นแบบอย่างที่ดี (best practices) เป็นต้นว่า

- 1) World Justice Project
- 2) ตัวชี้วัดการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายงานรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Department of Peacekeeping Operations-DPKO)
- 3) ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Office of High Commissioner For Human Rights: OHCHR)
- 4) ตัวชี้วัดการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany/Bundesrepublik Deutschland)
- 5) ตัวชี้วัดการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมในประเทศสกอตแลนด์
- 6) ตัวชี้วัดการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมในประเทศนิวซีแลนด์
- 7) ตัวชี้วัดการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา
- 8) ตัวชี้วัดการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมในประเทศญี่ปุ่น

1.2 จัดสนทนากลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และในระดับจังหวัด รวมทั้งสิ้น 5 ภูมิภาค 10 จังหวัด ดังนี้

1.2.1 จัดสนทนากลุ่มย่อย และ/หรือ การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ และนักปฏิบัติที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในส่วนกลางและหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องกับการจัดทำฐานข้อมูล โดยอาศัยการพิจารณาจากการจัดแบ่งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ทั้งจังหวัดศูนย์ประสานงานกระทรวงยุติธรรมหรือจังหวัดขนาดรอง ซึ่งเป็นที่ตั้งของหน่วยงานยุติธรรมสาขาทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมในการบริหารงานยุติธรรมในระดับจังหวัด โดยมีหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนทั้งระบบอย่างรวดเร็ว เท่าเทียม และเป็นธรรม ทั้งด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การป้องกันและควบคุมอาชญากรรม การแก้ไข บำบัด และฟื้นฟูผู้กระทำผิด ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้นว่า ศาลสำนักงานอัยการ สถานีตำรวจภูธร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานยุติธรรมจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัด ศาลจังหวัด เรือนจำ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด เพื่อสอบถามแนวทางการจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยให้ระบุแนวทางการดำเนินการที่มีความชัดเจน เป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้จริง ที่เหมาะสมกับตัวชี้วัดแต่ละตัว

1.2.2 จัดสนทนากลุ่มย่อยกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและในระดับจังหวัด รวมทั้งสิ้น 5 ภูมิภาค 10 จังหวัด โดยทำการคัดเลือกจังหวัดที่มีการสุ่มตัวอย่างโดยอาศัยฐานข้อมูลจากโครงการวิจัยการจัดทำดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมทางสังคม โดยการสุ่มตัวอย่างและการเก็บข้อมูลจึงมีการกระจายไปทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทอย่างเท่าเทียมกันด้วย โดยเริ่มต้นจากการคัดเลือกพื้นที่ที่เป็นเมืองขนาด

ใหญ่ในแต่ละภูมิภาค และเมืองขนาดเล็กที่ไม่ติดหรือไม่ใกล้ชิดกับเมืองขนาดใหญ่ จากนั้นจึงทำการเลือกเขตเมือง และเขตอื่นที่ไม่ใช่เมือง โดยอาศัยการสุ่มตัวอย่างที่มีการกระจายไปในระดับตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน อาสาสมัครคุมประพฤติ ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเครือข่ายยุติธรรมในระดับชุมชนและประชาชนทั่วไป เพื่อรับฟังความเห็นต่อแนวทางการจัดทำตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แนวทางการจัดเก็บตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม สามารถปฏิบัติได้จริงและสะท้อนภาพกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมทั้งระบบได้

1.3 จัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดตามวิธีการที่กำหนด และทำการทดลองจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด โดยสำรวจข้อมูลหน่วยงานในด้านกระบวนการยุติธรรมทั้งที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมและที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งตามหน่วยงานในระบบงานยุติธรรมทั้ง 4 ระบบงาน¹ อันประกอบไปด้วย หน่วยงานด้านการสืบสวนสอบสวน หน่วยงานสังคม หรืองานอัยการ หน่วยงานพิจารณาคดี (หน่วยงานด้านศาล) และหน่วยงานบังคับโทษ (หน่วยงานราชทัณฑ์ และคุมประพฤติ) รวมถึงหน่วยงานด้านอำนวยความสะดวกให้ประชาชน อาทิ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยการกำหนดตัวบ่งชี้ทั้ง 7 กรอบและการพัฒนา

กรอบตัวบ่งชี้ ซึ่งอาศัยการรวบรวมจากตัวบ่งชี้ที่มีความเป็นสากลและจากข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการทดลองการจัดเก็บ โดยแบ่งวิธีการดำเนินงานเป็น 2 วิธีการ ดังนี้

1.3.1 การทดลองการจัดเก็บโดยอาศัยการบูรณาการตัวชี้วัดที่หน่วยงานยุติธรรมได้ดำเนินการอยู่แล้วหรือใช้ข้อมูลที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการรวบรวมไว้หรือเรียกว่า Secondary Data เช่น จากระบบงานการปฏิบัติงาน รายงานการประเมินประจำปี รายงานการทำงานตามตัวชี้วัด โดยนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และใช้ประโยชน์ตามกรอบตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบข้างต้น ตัวอย่างเช่น กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีการวัดผลในมิติภายนอกในประเด็นการประเมินประสิทธิผล ซึ่งวัดจากตัวชี้วัดภารกิจหลักของกระทรวงตามยุทธศาสตร์ของประเทศ แผนยุทธศาสตร์กระทรวง ตัวชี้วัดระหว่างกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs) หรือมิติภายนอก เรื่องการประเมินคุณภาพโดยวัดจากความพึงพอใจของผู้รับบริการ กระบวนการรับแจ้งที่พักอาศัยของเจ้าของบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหะสถานหรือผู้จัดการโรงแรมที่มีคนต่างด้าวเข้าพักอาศัย หรือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่มีการวัดประสิทธิภาพในหน่วยงาน อันประกอบไปด้วย มิติด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มิติด้านความเที่ยงตรง เป็นกลาง มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ มิติด้านการเคารพสิทธิมนุษยชน และไม่เลือกปฏิบัติ มิติด้านสมรรถภาพ และ

¹ การใช้ถ้อยคำศัพท์ ใน 4 ระบบงานด้านกระบวนการยุติธรรม อ้างอิงจากโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาการด้านสถิติและตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและนักปฏิบัติเกี่ยวกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สนับสนุนโดย สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ร่วมกับ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม (equality) สำนักงานศาลยุติธรรม ที่มีระดับการวัดผล ประสิทธิภาพการทำงาน อันประกอบไปด้วย ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ คุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการและการพัฒนาหน่วยงาน เป็นต้น ในส่วนของ กรมราชทัณฑ์ หนึ่งในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีระบบการจัดเก็บข้อมูลตาม ตัวชี้วัดประกอบไปด้วย มิติภายนอกซึ่งวัดผล ด้านประสิทธิภาพ อันประกอบด้วย การพัฒนา ประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังตามหลัก มาตรฐานสากล เสริมสร้างการปฏิบัติงาน ราชทัณฑ์โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนมีการ วัดผลในเรื่องพัฒนาประสิทธิภาพการควบคุม ผู้ต้องขังตามหลักมาตรฐานสากล การแก้ไขปัญหา ยาเสพติดให้ได้ผลอย่างยั่งยืน การเสริมสร้าง การปฏิบัติงานราชทัณฑ์โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และพัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ (ธีระ สนิเตจารักษ์, ปกป้อง ศรีสนิท, จุฑาฉิน ธิญประณีตกุล และอรอุมา เทพละกุล, 2560)

1.3.2 การทดลองการจัดเก็บ โดย อาศัยการจัดเก็บตัวชี้วัดที่หน่วยงานยุติธรรม มิได้ดำเนินการ โดยอาศัยการจัดเก็บตามกรอบ ตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ และตามตัวบ่งชี้ที่ได้มีการ พัฒนาจากการศึกษาที่ผ่านการนิยาม และการ จัดทำรายละเอียด เพื่อทำการทดลองจัดเก็บกับ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งที่อยู่ใน ระบบงานยุติธรรมทางอาญาทั้ง 4 ระบบ และ อยู่ในกระทรวงยุติธรรม

1.4 ทดลองการจัดเก็บโดยทำการสำรวจ ข้อมูลจากประชาชนตามตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ เพื่อทดลองการนำไปใช้ และเพื่อให้ทราบถึง แนวทางการดำเนินการจัดเก็บที่มีความชัดเจน

มีความเป็นรูปธรรม ปฏิบัติได้จริง และเหมาะสม กับตัวชี้วัดในแต่ละตัว โดยทำการสำรวจความเห็น ของประชาชนในกรุงเทพมหานครและใน 5 ภูมิภาค ที่ทำการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความเห็นทั้ง 10 จังหวัด โดยประกอบไปด้วยกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ได้แก่ กรุงเทพมหานครและ จังหวัดนครปฐม ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดสุโขทัย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดอุดรธานีและจังหวัดนครราชสีมา ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดจันทบุรีและจังหวัด พระนครศรีอยุธยา และภาคใต้ ได้แก่ จังหวัด สงขลาและจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยอาศัยการ สุ่มตัวอย่างที่อาศัยความน่าจะเป็น และอาศัย กรอบและขนาดตัวชี้วัดที่มีการจัดเก็บข้อมูลจริง โดยอาศัยฐานข้อมูลภายใต้โครงการดัชนีชี้วัด ภาพลักษณ์ความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งได้รับ ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ปัจจุบัน คือ สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมวิจัย และนวัตกรรม- สกสว.) ซึ่งมีจำนวนตัวอย่างที่คำนวณค่าความ คลาดเคลื่อน มีระบบการสุ่มตัวอย่างที่อาศัย ความน่าจะเป็นเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความ เป็นตัวแทน รวมถึงยังอาศัยการคำนวณขนาด ประชากรที่อาศัยอยู่ทั้งในเขตเมือง (urban) และเขตชนบท (rural) เพื่อให้เกิดความเป็น ตัวแทนที่ดีและสามารถสะท้อนความคิดเห็น และแตกต่างหลากหลายได้อย่างครอบคลุม โดยมีตัวอย่างทั้งหมดของโครงการดังกล่าวที่มี การจัดเก็บมากกว่า 1,000 คน คณะผู้วิจัยจะ ทำการทดลองจัดเก็บตามตัวชี้วัดจากจำนวน ตัวอย่างดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของ ตัวอย่างทั้งหมดโดยประมาณการตัวอย่างที่จะ ทำการทดลองจัดเก็บในโครงการวิเคราะห์ข้อมูล

ตัวชี้วัด วิธีการจัดเก็บข้อมูลและกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดจำนวน 800 คน ในพื้นที่จังหวัด/ชุมชน ดังนี้ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์,

ธราธร รัตนภูมิตร และทรงพล สงวนจิตร, 2554)

ตารางที่ 1 พื้นที่ในการทดลองการจัดเก็บโดยทำการสำรวจข้อมูลจากประชาชนตามตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ

ภูมิภาค	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ชุมชน
กรุงเทพและปริมณฑล	กรุงเทพมหานคร	เขตธนบุรี	แขวงบุคคลโล	ชุมชน 200 ห้อง
	จังหวัดนครปฐม	สามพราน	ท่าตลาด	หมู่ 4 ท่าตลาด
ภาคเหนือ	จังหวัดเชียงใหม่	เมืองเชียงใหม่	ช้างเผือก	หมู่ 1 ช้างเคียน
	จังหวัดสุโขทัย	ศรีสัชนาลัย	ปากกระยาง	หมู่ 3 ปากกระยาง
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	จังหวัดอุดรธานี	เมืองอุดรธานี	สามพร้าว	หมู่ 3 หนองบุ
	จังหวัดนครราชสีมา	ปากช่อง	หนองสาหร่าย	หมู่ 4 หนองคู
ภาคกลาง	จังหวัดจันทบุรี	แก่งหางแมว	แก่งหางแมว	หมู่ 4 โป่งขนมจีน
	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	พระนครศรีอยุธยา	หันตรา	หมู่ 3 บ้านสาคร
ภาคใต้	จังหวัดสงขลา	ท่าชะมวง	ท่าชะมวง	หมู่ 3 ท่าชะมวง
	จังหวัดสุราษฎร์ธานี	ท่าชนะ	คลองพา	หมู่ 3 หนองปลิง

ที่มา: อีระ สันเดชาภิรักษ์, ปกป้อง ศรีสนิท, และวิชาญ กิตติรัตนพันธ์, 2562

โดยประเด็นในการสำรวจประกอบไปด้วย

- 1) การรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐาน (rights and legal knowledge)
- 2) การควบคุมอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ (effective crime control)
- 3) กระบวนการยุติธรรมบนพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance justice)
- 4) การกระทำผิดซ้ำลดลง (reduced recidivism)
- 5) ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม (appropriate protection of victims and the accused)
- 6) ไม่มีผู้ต้องหา/จำเลยที่ถูกจับกุมโดยไม่ได้กระทำผิด (do not have any miscarriages of justice)

7) ประชาชนเชื่อมั่น เชื่อถือ ศรัทธา ในกระบวนการยุติธรรม (ensured trust in justice)

โดยการสร้างแบบสำรวจที่รวบรวมเอาประเด็นและกรอบตัวชี้วัด รวมถึงจากกรณีศึกษาความหมายที่มีความชัดเจน ตรงตัว การกำหนดตัวบ่งชี้ วิธีการวัดผล การแบ่งระดับหรือการวิเคราะห์ เพื่อจัดทำเป็นแบบสำรวจ

1.5 จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการอันประกอบไปด้วย การรวบรวมสรุปชุดข้อมูลตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รายละเอียดกรอบตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ พร้อมคู่มือที่ผ่านการวิเคราะห์จากเอกสารการสรุปรวบรวมข้อมูลจากการรับฟังความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ทั้ง 5 ภูมิภาค 10 จังหวัด รวมถึงรายงานสรุปผลการทดลองจัดเก็บตัวชี้วัดจากหน่วยงานใน

กระบวนการยุติธรรมที่ผ่านการทดลองทั้ง การดำเนินโครงการ
2 รูปแบบ เป็นรายงานวิจัยหรือรายงานสรุปผล 2. กลุ่มเป้าหมาย

ตารางที่ 2 กลุ่มเป้าหมายในหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม

กลุ่ม	หน่วยงาน
หน่วยงาน ในระบบงานยุติธรรม	สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานภายใต้สังกัด สำนักงานอัยการสูงสุด, อัยการจังหวัด สำนักงานศาลยุติธรรม, ศาล กรมราชทัณฑ์, เรือนจำจังหวัด เรือนจำกลาง ทักษสถานและกรมคุมประพฤติ
หน่วยงาน ในกระทรวงยุติธรรม	กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม (สกธ.) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) สำนักงานยุติธรรมจังหวัด
หน่วยงานอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้อง	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย	ตัวแทนประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่มีการดำเนินการรับฟังความเห็น ทั้ง 10 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดจันทบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสงขลา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คณะผู้วิจัย
กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย
3.1 กรอบประเด็นในการศึกษาเอกสาร
เพื่อรวบรวมข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม
และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์การ
เปรียบเทียบ การกำหนดตัวนิยามความหมาย
การกำหนดตัวบ่งชี้ วิธีการจัดเก็บ ขั้นตอนการ
จัดเก็บ เครื่องมือที่ใช้ในการจัดเก็บ เพื่อทำการ
วิเคราะห์เปรียบเทียบ

3.2 ประเด็นการจัดทำสนทนากลุ่ม
ประกอบไปด้วย ข้อคำถาม ดังนี้
1) คุณค่าและความหมายของตัวชี้วัด
ในกระบวนการยุติธรรม
2) มุมมองและความคิดเห็นต่อตัวชี้วัด
ในกระบวนการยุติธรรมทั้ง 7 กรอบ
3) วิธีการและขั้นตอนการจัดเก็บ
ข้อมูลและตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรม

4) ความคาดหวังต่อการจัดเก็บข้อมูลและตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรม

5) การใช้ประโยชน์ต่อตัวชี้วัดและการจัดเก็บข้อมูลในกระบวนการยุติธรรม

6) ข้อเสนอแนะต่อตัวชี้วัดและการจัดเก็บข้อมูลในกระบวนการยุติธรรม

3.3 แบบทดลองการจัดเก็บตัวชี้วัดใน 7 กรอบ สร้างขึ้นโดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลการกำหนดตัวชี้วัดจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำการทดลองการจัดเก็บ อันประกอบไปด้วย กรอบตัวชี้วัด ตัวบ่งชี้ เกณฑ์การประเมินและการวัด วิธีการประเมินและการวัด ขั้นตอนการประเมินและการวัด เอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบสำหรับการประเมินและการวัด เป็นต้น

4. การวิเคราะห์และการนำเสนอผลการศึกษารวบรวมข้อมูลและการนำเสนอผล ดำเนินการภายใต้กรอบตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ คือ

4.1 ประชาชนรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐาน (rights and legal knowledge)

4.2 การควบคุมอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ (effective crime control)

4.3 กระบวนการยุติธรรมบนพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance justice)

4.4 การกระทำผิดซ้ำลดลง (reduced recidivism)

4.5 ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม (appropriate protection of victims and the accused)

4.6 ไม่มีผู้ต้องหา/จำเลยที่ถูกจับกุมโดยไม่ได้กระทำผิด (do not have any miscarriages of justice)

4.7 ประชาชนเชื่อมั่น เชื่อถือ ศรัทธาในกระบวนการยุติธรรม (ensured trust in justice)

โดยคณะผู้วิจัยจะนำผลการศึกษานี้ได้รวบรวมจากทบทวนวรรณกรรม งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตัวชี้วัดจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียด เช่น นิยาม ค่าเป้าหมาย ค่าบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบ (baseline) ของตัวชี้วัด ทั้ง 7 กรอบและนำผลการรับฟังความเห็นข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการวิเคราะห์ถึงคุณค่า ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนจากดำเนินการตามกรอบตัวชี้วัดดังกล่าว รวมถึงการนำเสนอและการวิเคราะห์ผลจากการทดลองการจัดเก็บข้อมูลจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

■ ผลการวิจัย

1. ผลการจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัด

จากผลการทดลองจัดเก็บตัวชี้วัดในปีนี้ พบว่าสามารถจัดเก็บข้อมูลได้ (เบื้องต้น) มา 17 ตัวชี้วัด ยังไม่สามารถจัดเก็บได้อีก 4 ตัวชี้วัด เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้านี้สามารถจัดเก็บข้อมูลได้เพิ่มขึ้น 4 ตัวชี้วัด ผลการจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า พบว่า มีผลการดำเนินการที่ดีขึ้น 8 ตัวชี้วัด แย่ลง 5 ตัวชี้วัด อีก 7 ตัวชี้วัดที่เหลือยังไม่สามารถเปรียบเทียบได้เนื่องจากบางตัวยังจัดเก็บข้อมูลไม่ได้บางตัวเพิ่งจัดเก็บได้เป็นปีแรก อย่างไรก็ตาม มีตัวชี้วัดไม่น้อยที่ข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนโดยเฉพาะตัวชี้วัดในกรอบที่ 6 ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ 2 ปีติดต่อกัน ในขณะที่บางตัวชี้วัดมีข้อมูลเพียงบางหน่วยงาน หลายหน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดเก็บและไม่มีแนวทางในการจัดเก็บ ผลการจัดเก็บรายกรอบแยกรายตัวชี้วัดสามารถสรุปเปรียบเทียบกับผลปีก่อนหน้าได้ ดังนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายการแบบสำรวจตัวชี้วัด ปี พ.ศ. 2560-2561

ลำดับที่	ตัวชี้วัดที่	ชื่อตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ผลการสำรวจ		ดัชนี/ เฉลี่ย	วิธีการ จัดเก็บ	หมายเหตุ
				2561	2560			
กรอบที่ 1: ประชาชนรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐาน (rights and legal knowledge)								
1	R1	สัดส่วนของประชาชนที่รับทราบช่องทางในการรับรู้สิทธิทางกฎหมายและความรู้พื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก	สัดส่วน/ ร้อยละ	28.54	33.73	เฉลี่ย	PS	
กรอบที่ 2: การควบคุมอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ (effective crime control)								
2	E1	อัตราอาชญากรรม (crime rate) ต่อจำนวนประชากร 100,000 คน อัตราอาชญากรรมประกอบด้วยอาชญากรรมเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน	อัตรา	1.03	4.65	ดัชนี	AD	ข้อมูลปี 2561 มาจาก สดช. ข้อมูลปี 2560 มาจากการสำรวจด้วยตัวอย่าง เนื่องจากยังไม่ได้ดำเนินการแยกฐานความผิดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินไว้
3	E2	ความหวาดกลัวอาชญากรรมของประชาชนลดลง	ร้อยละ	52.70	53.68	ดัชนี	PS	
กรอบที่ 3: กระบวนการยุติธรรมบนพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance justice)								
4	G1	จำนวนคดีและเรื่องร้องเรียนที่มีมูลและถึงที่สุด ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่ขัดกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานมีจำนวนลดน้อยลง	จำนวน	20/581	n/a	-	AD	สนง.สิทธิฯ แจ้งมี 20 เรื่อง กรมคุ้มครองสิทธิฯ แจ้งมี 581 เรื่อง
5	G2	หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนความถูกต้องและเที่ยงธรรม	มี/ไม่มี	n/a	n/a	-	AD	ไม่สามารถจัดเก็บได้เนื่องจากแต่ละหน่วยงานไม่มีข้อมูล ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ในระยะแรก แต่ยังจำเป็นต้องคงตัวชี้วัดนี้ไว้
6	G3	คดีที่มีการชี้มูลว่าเจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ การเลือกปฏิบัติ และ/หรือการทุจริตหรือถูกแทรกแซงมีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา	จำนวน	2,765/209	n/a	-	AD	สนง.ผู้ตรวจการฯ แจ้งมี 2,765 เรื่อง ปปท. แจ้งมี 209 เรื่อง

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายการรอบแยกรายตัวชีวิต ปี พ.ศ. 2560-2561 (ต่อ)

ลำดับที่	ตัวชี้วัดที่	ชื่อตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ผลการสำรวจ		ดัชนี/ แหล่ง	วิธีการ จัดเก็บ	หมายเหตุ
				2561	2560			
7	G4	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการกำหนดระยะเวลามาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติ โดยมีระบบให้ประชาชนสามารถตรวจสอบติดตาม (tracking)	เดือน	7	18	ดีขึ้น	US	
8	G5	หน่วยงานในระบบกระบวนการยุติธรรมมีการกำหนดมาตรฐานการเข้าถึงบริการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและแจ้งให้ประชาชนรับทราบ	ร้อยละ	57.32	43.00	ดีขึ้น	US	
9	G6	หน่วยงานมีมาตรการ/ระบบที่เอื้อต่อการป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือผลประโยชน์	ร้อยละ	59.91	51.86	ดีขึ้น	US	
10	G7	หน่วยงานในระบบกระบวนการยุติธรรมมีการทบทวนและปรับปรุงประสิทธิภาพเรื่องร้องเรียน	ร้อยละ	77.21	70.36	ดีขึ้น	US	
11	G8	สัดส่วนความเหมาะสมของทรัพยากร ทั้งเครื่องมืองบประมาณ และทรัพยากรมนุษย์ กับภาระงาน	สัดส่วน/ ร้อยละ	1.35	n/a	-	OB&SA	ได้ข้อมูลจากการคุ้มครองประพจน์
12	G9	มีการวิเคราะห์และพัฒนาระบบทรัพยากรมนุษย์และการบริหารจัดการอย่างสม่ำเสมอ	ร้อยละ	95	n/a	-	OB&SA	ได้ข้อมูลจากการรวมรายพื้นที่
13	G10	หน่วยงานมีการจัดเก็บและบูรณาการข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ	มี/ไม่มี	n/a		-	OB&SA	เป็นตัวชี้วัดที่ถูกเสนอให้จัดเก็บในปี 2561 เป็นปีแรก ซึ่งเกิดจากการรวบรวมตัวชี้วัดเดิม 2 ตัวชี้วัด ปี 2560 จึงไม่ปรากฏผลการจัดเก็บ และปี 2561 ยังไม่มีการจัดเก็บและบูรณาการข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายการออบแยกรายตัวชี้วัด ปี พ.ศ. 2560-2561 (ต่อ)

ลำดับที่	ตัวชี้วัดที่	ชื่อตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ผลการสำรวจ		ดัชนี/แย่ง	วิธีการจัดเก็บ	หมายเหตุ
				2561	2560			
14	GII	หน่วยงานมีการจัดทำกรวิเคราะห้ ประเมินต้นทุนของกิจกรรมการเข้าถึงความยุติธรรม	บาท/คน	173.035	89.000	แย่ง	US	มีประเด็นต้องพิจารณาความเชื่อถือได้ของข้อมูล เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลจำได้บ้างจำไม่ได้บ้าง จึงทำให้ข้อมูลที่ได้มาจึงบ้างเท็จบ้าง ใช้ประโยชน์ได้ยาก อาจต้องพิจารณาการจัดเก็บรูปแบบอื่นเพิ่มเติม
กรอบที่ 4: การกระทำผิดซ้ำลดลง (reduced recidivism)								
15	RE1	ร้อยละของผู้พ้นโทษที่กลับมกระทำความผิดซ้ำลดลง	ร้อยละ	2.41/0.05	3.69	ดัชนี	AD	กรมราชทัณฑ์ แจ้งมีร้อยละ 2.41 กรมคุมประพฤติ แจ้งมีร้อยละ 0.05 ปี 2560 เป็นตัวเลขของกรมคุมประพฤติ ปี 2561 ได้ข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์ เป็นข้อมูลรายปีที่มีการสำรวจติดตาม ปี 2560 ได้ข้อมูลจากกรมคุมประพฤติ ที่มีการจัดเก็บ
16	RE2	ร้อยละ/สัดส่วนของผู้พ้นโทษที่สามารถกลับไปดำรงชีวิตในสังคมไทยได้อย่างปกติสุข	สัดส่วน/ ร้อยละ	90.53	49.00	ดัชนี	AD	
กรอบที่ 5: ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม (appropriate protection of victims and the accused)								
17	A1	สัดส่วนการคุ้มครองดูแล ผู้เสียหาย/เหยื่ออาชญากรรมและขดเหยความเสียหาย โดยได้รับการขดเหยเยียวยาจากภาครัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น	สัดส่วน/ ร้อยละ	71.00	75.50	แย่ง	AD	ข้อมูลปี 2560 เป็นผลการทดลองจัดเก็บ 3 ปีซ้อนหลัง โดยได้ข้อมูลจาก สнг. ช่วยเหลือทางการเงินฯ
18	A2	จำนวนผู้ที่ถูกจับกุม/คุมขัง และภายหลังได้รับการปล่อยตัว เนื่องจากมีการพิสูจน์ว่าไม่ความผิดที่ได้รับเงินชดเหยเยียวยาจากภาครัฐ	ร้อยละ	10.46	11.61	แย่ง	AD	ข้อมูลปี 2560 เป็นผลการทดลองจัดเก็บ 3 ปีซ้อนหลัง โดยได้ข้อมูลจาก สнг. ช่วยเหลือทางการเงินฯ

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายการรอบแยกรายตัวชี้วัด ปี พ.ศ. 2560-2561 (ต่อ)

ลำดับที่	ตัวชี้วัดที่	ชื่อตัวชี้วัด	หน่วยนับ	ผลการสำรวจ		ดัชนี/ แย่ง	วิธีการ จัดเก็บ	หมายเหตุ
				2561	2560			
19	D1	หน่วยงานมีมาตรการในการตรวจสอบ เพื่อป้องกันการจับกุมผู้ต้องหา/จำเลยโดยไม่ได้กระทำผิด	มี/ไม่มี	n/a	n/a	-	AD	ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้
20	D2	จำนวนคดีที่มีการร้องเรียนขึ้นมาจากพบว่ามีการจับกุมผู้ต้องหา/จำเลย โดยไม่ได้กระทำผิด	จำนวน	n/a	n/a	-	AD	ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้
กรอบที่ 6: ไม่มีผู้ต้องหา/จำเลยที่ถูกจับกุมโดยไม่ได้กระทำผิด (do not have any miscarriages of justice)								
21	ET1	ร้อยละของประชาชนที่มีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม	ร้อยละ	29.21	29.08	แย่ง	PS	

สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไป คือ

1) มีกิจกรรมสร้างความเข้าใจให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานเป้าหมายในเบื้องต้นเพื่อให้ตระหนักรู้ในความสำคัญของตัวชี้วัดที่กำลังจัดทำและจะใช้ประโยชน์เพื่อปฎิรูปกระบวนการยุติธรรมอาญาไทยในภาพรวม

2) เริ่มกำหนดผู้รับผิดชอบ/หน่วยงานในแต่ละตัวชี้วัดเพื่อทดลองจัดเก็บด้วยตนเองโดยมีที่ปรึกษาให้คำแนะนำและนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ร่วมกัน และเริ่มรายงานผลเข้าระบบเดียวกัน

3) จัดทำ/พัฒนาระบบการบันทึกข้อมูลเพื่อป้อนข้อมูลจากฐานข้อมูลของหน่วยงานเข้าสู่ระบบโดยอัตโนมัติ เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มกับหน่วยงานที่มีข้อมูลหรือระบบข้อมูลอยู่แล้ว ในขณะที่หน่วยงานที่ยังไม่มีระบบข้อมูลหรือยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลให้ทดลองใช้ประโยชน์จากข้อมูลร่วมกัน

4) จัดเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำค่าเปรียบเทียบอย่างน้อย 3 ปี เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดค่าเป้าหมายร่วมกันของหน่วยงาน และกำหนดตัวชี้วัดในเชิงปริมาณเพื่อใช้สะท้อนประสิทธิภาพการทำงานทั้งในภาพรวมและแต่ละหน่วยงาน

5) ดำเนินการให้มีผลบังคับใช้จริงภายใน 3-5 ปี เพื่อใช้ประโยชน์จริงและกำหนดเป้าหมายพร้อมทั้งเรียนรู้แลกเปลี่ยนร่วมกันของหน่วยงานเพื่อบูรณาการข้อมูลและเห็นคุณค่าในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบได้จริง

2. ผลการวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็ง-โอกาสและความท้าทาย

ภายหลังจากการได้ข้อมูลตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว คณะผู้วิจัยได้ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และประเมินจุดอ่อน-จุดแข็ง-โอกาส และความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมในมิติต่าง ๆ ตามกรอบตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่า

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็ง-โอกาส และความท้าทาย

ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก	จุดแข็ง (Strength) ปัจจัยด้านโครงสร้างของหน่วยงาน ผู้นำให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ปัจจัยด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม 1. หน่วยงานตระหนักถึงความโปร่งใส (G5) 2. หน่วยงานตระหนักการไม่เลือกปฏิบัติ (G6) 3. หน่วยงานให้ความสำคัญกับเรื่องร้องเรียน (G7)	จุดอ่อน (Weakness) ปัจจัยด้านโครงสร้างของหน่วยงาน 1. โครงสร้างระบบราชการแบบดั้งเดิม 2. ระบบราชการขาดการบูรณาการ 3. หน่วยงานไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย และบูรณาการข้อมูลระหว่างกัน (G10) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม 1. การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (G1, G2 และ G3) 2. การอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีความล่าช้า (G4) 3. งบประมาณไม่เพียงพอ (G8) 4. บุคลากรไม่เพียงพอ (G9) 5. ความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (G11) 6. ปัญหาการกระทำผิดซ้ำ (RE1) 7. การคุ้มครองและเยียวยาเหยื่อผู้เสียหาย (AI)
	โอกาส (Opportunity) ปัจจัยด้านการเมืองและกฎหมาย กฎหมายให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการปฏิรูปประเทศ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กำหนดยุทธศาสตร์ในการลดความเหลื่อมล้ำและการทุจริตในภาครัฐ ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม การเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ศักยภาพทางเทคโนโลยีสารสนเทศ	กลยุทธ์เชิงรุก (SO Strategy) การสร้างระบบด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยอาศัยเทคโนโลยี

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็ง-โอกาส และความท้าทาย (ต่อ)

อุปสรรค (Threat)	กลยุทธ์เชิงป้องกัน (ST Strategy)	กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO Strategy)
ปัจจัยด้านการเมืองและกฎหมาย 1. กฎหมายหลายฉบับยังไม่ได้มาตรฐานสากลและล้าสมัย 2. การใช้มาตรการทางอาญาในกฎหมายเป็นจำนวนมาก 3. ระบบบริหารราชการแบบรวมศูนย์ 4. การทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ 5. การจัดสรรงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ	1. การแก้ไขกฎหมาย และการใช้มาตรการอื่นแทนมาตรการทางอาญา 2. การป้องกันอาชญากรรม	1. ด้านโครงสร้างของหน่วยงาน คือ การส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารจัดการและในกระบวนการทำงานของราชการ 2. ด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม คือลดจำนวนผู้กระทำผิดซ้ำ
ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ 1. สถานการณ์ความยากจนปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม 2. ปัญหาความเหลื่อมล้ำ 3. ปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรม 4. ประชาชนยังไม่รับทราบสิทธิขั้นพื้นฐาน (RI) 5. ปัญหายาเสพติด 6. ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิด (EI)		กลยุทธ์เชิงรับ (WT Strategy) 1. การสร้างการรับรู้เรื่องกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน 2. การลดต้นทุนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
ปัจจัยด้านเทคโนโลยี การกระทำผิดมีความซับซ้อนมากขึ้น		

หากพิจารณาการบริหารจัดการด้านกระบวนการยุติธรรมในฐานะที่เป็น “กระบวนการผลิต” รูปแบบหนึ่ง ซึ่งต้องมีปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) กลยุทธ์ทั้ง 7 กลยุทธ์มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ “การแก้ไขกฎหมาย” และ “การใช้มาตรการอื่นแทนมาตรการทางอาญา” ให้มีมาตรฐานสากลและทันสมัย และมีการกำหนดโทษอย่างเหมาะสมกับความผิดเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวก

ยุติธรรมให้แก่สังคม ซึ่งจะทำให้การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางกฎหมายอาญาหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ และ “การป้องกันอาชญากรรม” เป็นการลดจำนวนของอาชญากรรมและจำนวนผู้กระทำความผิดทำให้ไม่มีเรื่องที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐไม่ต้องทุ่มเททรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปกับการจัดการปัญหาด้านประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมมากจนเกินไป

■ สรุปผลและอภิปราย

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ย่อมดำเนินโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น “การสร้างระบบด้านความ โปร่งใสและตรวจสอบได้” จะทำให้การดำเนิน กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่ในเส้นทาง แห่งความถูกต้องและเที่ยงธรรม นอกจากนั้น การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังมี ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือ จำเลยเป็นอย่างมาก และยังก่อให้เกิดต้นทุน หรือภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้ที่ต้องเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมดังกล่าวเป็นจำนวนมากอีกด้วย ซึ่ง สร้างความเหลื่อมล้ำให้แก่ผู้ด้อยโอกาสในทาง เศรษฐกิจ ดังนั้น “การสร้างการรับรู้เรื่องกฎหมาย และสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน” และ “การลด ต้นทุนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” มีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการส่งเสริมให้เกิด ความเป็นธรรมต่อสังคมที่ผ่านมา รัฐได้มุ่งและ ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการ” (process) ในกระบวนการยุติธรรมมากกว่า “การลดจำนวน อาชญากรรม” และ “การลดจำนวนผู้กระทำความ ผิด” และ “การลดผู้กระทำความผิดซ้ำ” ซึ่งสังเกตได้จากจำนวนทรัพยากรทั้งในด้าน งบประมาณและกำลังคน รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ แต่หากพิจารณาตามตรรกะแล้ว การที่รัฐ ต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่มีขนาดใหญ่ และใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากเช่นนี้ ก็เป็นเพราะว่ามีจำนวนอาชญากรรมและผู้กระทำความ ผิดและผู้กระทำความผิดซ้ำเป็นจำนวนมาก และการเพิ่มประสิทธิภาพของ “กระบวนการ” (process) มิได้หมายถึงการเพิ่มประสิทธิภาพ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ

ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนมโนทัศน์ และเป้าหมายที่มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการ ปัญหาของจำนวนอาชญากรรม จำนวนผู้กระทำความ ผิดและผู้กระทำความผิดซ้ำมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนั้น ระดับเทคโนโลยีของโลกและ ของประเทศไทยได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว แต่ เจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญาของประเทศไทยยังไม่สามารถปรับตัว ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ได้อย่าง เต็มที่ ทั้ง ๆ ที่เทคโนโลยีเป็นสิ่งสำคัญในการ ขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ของไทยซึ่งมีขนาดใหญ่ให้มีประสิทธิภาพ ทั้งใน ด้านการป้องกันอาชญากรรม การปฏิบัติงาน ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม การสร้าง ประสิทธิภาพและความโปร่งใสของกระบวนการ ยุติธรรม รวมถึง การสร้างการรับรู้เรื่องกฎหมาย และสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน และการลด ต้นทุนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมุ่งเป้าหมายการจัดการ ปัญหาด้านประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาโดยบังคับให้นำเทคโนโลยีมาใช้ ในขั้นตอนสำคัญในทุกขั้นตอนของทุกหน่วยงาน และให้มีการบูรณาการข้อมูลระหว่างกัน

■ ข้อเสนอแนะ

1. แนวทางในการแก้ไขปัญหาและการ กำหนดเป้าหมาย

หากพิจารณาผลการสำรวจตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบตัวชี้วัดดังกล่าว ไม่มีการรอบตัวชี้วัดใดได้ค่า ตัวชี้วัดที่สูงกว่าค่าเป้าหมาย ซึ่งพบเป็นปัญหา ใน 2 ส่วน คือปัญหาด้านประสิทธิภาพกระบวนการ

ยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ กรอบตัวชีวิตที่ 1 เรื่องประชาชนรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐาน (rights and legal knowledge) กรอบตัวชีวิตที่ 2 เรื่องการควบคุมอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ (effective crime control) กรอบตัวชีวิตที่ 4 เรื่องการกระทำผิดซ้ำลดลง (reduced recidivism) และกรอบตัวชีวิตที่ 5 เรื่องผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม (appropriate protection of victims and the accused) และกรอบตัวชีวิตที่ 7 เรื่องประชาชนเชื่อมั่น เชื่อถือ ศรัทธา ในกระบวนการยุติธรรม (ensured trust in justice) ซึ่งคณะผู้วิจัยสามารถจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ผลได้

นอกจากนั้น ยังพบปัญหาอีกส่วนหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่เป็น Administrative Data ที่มีลักษณะที่มุ่งตอบสนองต่อหน่วยงานของตนเองเป็นหลัก และขาดการบูรณาการข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลรายคดีหรือรายบุคคล ซึ่งเริ่มตั้งแต่ในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ ชั้นศาล ชั้นราชทัณฑ์ รวมตลอดไปถึงกระบวนการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด นอกจากนี้หลายหน่วยงานใช้ระบบในการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน การเชื่อมโยงข้อมูลเป็นเพียงเพื่อหน่วยงานของตนเป็นหลัก และจะต้องดำเนินการในลักษณะการทำความตกลงเป็นรายหน่วยงานไป การบูรณาการข้อมูลจึงยังคงมีอุปสรรคอยู่มาก โดยเฉพาะในสภาพการณ์ที่หน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมของไทยได้ถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดชัดเจนมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ข้อมูลที่ได้มาจากแต่ละหน่วยงานจึงมีลักษณะขาดตอนและซ้อนทับกันอยู่มาก

ซึ่งหากไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ ย่อมทำให้ไม่อาจจัดทำตัวชี้วัดได้อย่างถูกต้อง ซึ่งส่งผลให้ผู้ดำเนินนโยบายไม่อาจทราบถึงสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างแท้จริงและชัดเจน และย่อมทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างตรงประเด็น

คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางในการแก้ไขและกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมในอนาคต คือการนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัล (digital technology system) มาใช้ในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ขั้นตอนการสอบสวน (พนักงานสอบสวน) ขั้นตอนการสั่งคดี (พนักงานอัยการ) ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี (ศาล) จนถึงขั้นตอนการบังคับโทษ (กรมราชทัณฑ์) และหน่วยงานอื่นๆ โดยเป็นการใช้ระบบเดียวกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้แล้วยังเป็นการบูรณาการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญายังคงมีปัญหาในทุกมิติและเกือบทุกตัวชี้วัด การแก้ไขปัญหาด้านประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องแก้ไขที่ตัว “สาเหตุ” ของเรื่องทั้งหมด ซึ่งก็คือ “จำนวนอาชญากรรม” คณะผู้วิจัยจึงเสนอเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมในอนาคตอีกเป้าหมายหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ การใช้ “การส่งเสริมการรับรู้สิทธิทางกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน” ควบคู่ไปกับ “การป้องกันอาชญากรรม” เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาด้าน

ประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งระบบ กล่าวคือ หากสามารถป้องกัน อาชญากรรมได้ ย่อมทำให้จำนวนอาชญากรรม และการความกระทำผิดลดลง ส่งผลให้ปริมาณ คดีที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมลดลง ตามไปด้วย ซึ่งเป็นการลดภาระด้านงบประมาณ และอัตรากำลังคนในกระบวนการยุติธรรม และ ประหยัดค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ในคดีอาญา ซึ่งประชาชนย่อมมีความหวาดกลัว ต่ออาชญากรรมลดลงและมีความเชื่อมั่นต่อ กระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นด้วย

2. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนารูปแบบและ แนวทางในการใช้ประโยชน์

2.1 เสนอให้มีการนำระบบเทคโนโลยี ดิจิทัล (digital technology system) มาใช้แทน กระบวนการทำงานในระบบเดิมสู่กระบวนการดิจิทัล (digitalized process) ในขั้นตอนต่าง ๆ ของ กระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ขั้นตอนการสอบสวน (พนักงานสอบสวน) ขั้นตอนการสั่งคดี (พนักงาน อัยการ) ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี (ศาล) จนถึงขั้นตอนการบังคับโทษ (กรมราชทัณฑ์) เพื่อ ทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความ รวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และเป็นการ จัดเก็บข้อมูลของกระบวนการยุติธรรมได้อย่าง มีประสิทธิภาพอีกด้วย โดยมีแนวทางในการนำ เทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม คือ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในกระบวนการ ยุติธรรมในบางพื้นที่ก่อนเพื่อเป็นกรณีศึกษา หรือโครงการนำร่อง เพื่อมิให้เป็นภาระงบประมาณ แผ่นดินในคราวเดียว ซึ่งหากได้ผลดีก็อาจขยาย การดำเนินการให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศต่อ ไปได้ (อยู่ระหว่างการศึกษาพื้นที่ที่เหมาะสม สำหรับเป็นโครงการนำร่อง และรูปแบบของ

เทคโนโลยีดิจิทัลที่มีความเป็นไปได้)

2.2 เสนอให้มีการใช้ “การส่งเสริมการ รับรู้สิทธิทางกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐาน แก่ประชาชน” ควบคู่ไปกับ “การป้องกัน อาชญากรรม” เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาด้าน ประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งระบบ การส่งเสริมการรับรู้สิทธิทางกฎหมาย และสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน มีแนวทาง ดำเนินการโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่สอดคล้องกับรูปแบบการใช้ชีวิตของคน ในปัจจุบันมาใช้ประโยชน์มากขึ้นเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการสื่อสารให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงและเชื่อมต่อข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงาน ของรัฐได้สะดวกมากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนา แอปพลิเคชัน (application) ในสมาร์ทโฟน (smart phone) ที่เพิ่มช่องทางในการรับรู้สิทธิ ทางกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน มากยิ่งขึ้น

3. การป้องกันอาชญากรรมหรือยับยั้งไม่ ให้มีการกระทำความผิดรวมทั้งความพยายาม ที่จะให้อาชญากรรมที่เกิดขึ้นลดลงและไม่เกิด การกระทำผิดซ้ำนั้น มีแนวทางดำเนินการโดย พิจารณาตามทฤษฎีนิติเศรษฐศาสตร์ในเรื่อง อรรถประโยชน์ ซึ่งเชื่อว่าผู้ที่คิดจะกระทำ ความผิดมักจะเปรียบเทียบประโยชน์ที่คาดว่าจะ ได้รับจากการกระทำความผิดกับผลเสีย (หรือโทษ) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำ ความผิดดังกล่าว จึงมีแนวทางการป้องกัน อาชญากรรม คือ การดำเนินมาตรการที่ทำให้ ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดได้ตระหนักถึงโอกาส (ความเสี่ยง) ที่จะถูกจับกุมและถูกลงโทษผ่าน การบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมารัฐได้จัดให้มีตำรวจสายตรวจในการ

ตรวจตราท้องที่หรือการลาดตระเวนท้องที่ อยู่เสมอ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ ตำรวจ จึงมักตรวจตราท้องที่ได้ไม่ทั่วถึงและ มีความถี่ไม่มากพอที่ผู้ที่คิดจะก่ออาชญากรรม จะเกิดความเกรงกลัว จึงจำเป็นต้องมีมาตรการ อื่น ๆ เพิ่มเติมโดยอาศัยเทคโนโลยีเข้ามาช่วย ตรวจตราท้องที่แทนตำรวจสายตรวจ เช่น การเพิ่มช่องทางการร้องเรียนผ่านระบบต่าง ๆ ที่ทันสมัย รวดเร็ว และสามารถ track ติดตาม ได้โดยง่ายผ่านอุปกรณ์เชื่อมต่อสื่อสารแบบ ดิจิทัล สำหรับการเตือนภัยหรือร้องขอความช่วยเหลือ การติดตั้งกล้องวงจรปิดในที่ต่าง ๆ ในจำนวนที่มากพอ การติดไฟฟาส่องสว่าง ในสถานที่ที่มักเกิดปัญหาอาชญากรรม ซึ่งตาม ทฤษฎีอาชญาวิทยาในด้านจิตวิทยาเชื่อว่า ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดมักจะยับยั้งการกระทำได้ หากรู้ว่ามียุทธศาสตร์เห็นการกระทำของเขาอยู่ ทั้งนี้ ควรกระทำร่วมกับการตรวจตราระวังภัย ร่วมกับชุมชนในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งมี ตัวอย่างของการดำเนินการที่ได้ผลดีมาแล้ว ในหลายประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศ ญี่ปุ่น เป็นต้น

การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยี ดิจิทัลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและ การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามแผนแม่บท ภายใตยุทธศาสตร์ชาติ 22 ประเด็น กฎหมายและ กระบวนการยุติธรรม (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนและสร้าง การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ มุ่งเน้นการนำ นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาสนับสนุน ให้เกิดความโปร่งใสและพลวัตให้กับการพัฒนา กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อส่งเสริม

ให้ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมมีโอกาส ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่าง เท่าเทียม เป็นธรรม และทั่วถึง ประกอบด้วย 2 แผนย่อย ได้แก่

3.1 การพัฒนากฎหมายซึ่งมีการกำหนด ตัวชี้วัดสัดส่วนการนำเทคโนโลยีและระบบฐาน ข้อมูลกลางของประเทศมาใช้ในการบังคับใช้ กฎหมายต่อจำนวนกฎหมาย โดยกำหนดค่า เป้าหมายในปี พ.ศ. 2561-2565 ร้อยละ 50 ของกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัดระยะเวลาที่ลดลง ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกำหนดค่า เป้าหมายในปี พ.ศ. 2561-2565 ทุกหน่วยงาน ของรัฐบาลบังคับใช้กฎหมายได้รวดเร็วขึ้น ร้อยละ 50 และกำหนดตัวชี้วัดระดับความเชื่อมั่นของ ประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกำหนด ค่าเป้าหมายในปี พ.ศ. 2561-2565 จำนวน ร้อยละ 75 ของประชาชนเชื่อมั่นในการบังคับใช้ กฎหมาย

3.2 การพัฒนากระบวนการยุติธรรม โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของ จำนวนขั้นตอนในการอำนวยความสะดวก ที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อความ โปร่งใส ความสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งกำหนดค่า เป้าหมายในปีพ.ศ. 2561-2565 จำนวนร้อยละ 75 ของจำนวนขั้นตอนที่สำคัญ และค่าเป้าหมาย ในปี พ.ศ. 2566-2570 จำนวนร้อยละ 100 ของจำนวนขั้นตอนที่สำคัญ

ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวได้ กำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดที่สำคัญเอาไว้ เช่น ระยะเวลาที่ลดลงในกระบวนการบังคับใช้ กฎหมาย ระดับความเชื่อมั่นของประชาชน ในการบังคับใช้กฎหมาย และอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น ของจำนวนขั้นตอนในการอำนวยความสะดวก

ที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล ซึ่งกำหนดให้ตัวชี้วัดดังกล่าวบรรลุค่าเป้าหมายในช่วงแรกในปี พ.ศ. 2565 ดังนั้น ค่าเป้าหมายของ 7 กรอบ 21 ตัวชี้วัดในรายงานนี้จะต้องปรับให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวภายในขอบเขตของเวลาดังกล่าวด้วย

การปรับปรุงแก้ไขกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น ควรมีการพัฒนา ปรับปรุง พร้อมกันทั้งระบบ ได้แก่ ทางด้านการบริหารจัดการทั้งภายในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และในระหว่างหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาเสริมด้วย เพื่อให้มีกลไกเชื่อมโยงที่สมบูรณ์ เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสามารถตรวจสอบได้

■ บรรณานุกรม

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2560). *โครงการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

ธีระ สนิเตจารักษ์, ปกป้อง ศรีสนิท, จุฑาฉิน ัญญประณีตกุล และอรอุมา เตพะละกุล. (2560). *รายงานวิจัยโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาการด้านสถิติและตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและนักปฏิบัติเกี่ยวกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธีระ สนิเตจารักษ์, ปกป้อง ศรีสนิท และวิชาญ กิตติรัตนพันธ์. (2562). *รายงานวิจัยโครงการศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ธราธร รัตนนฤมิตร และทรงพล สงวนจิตร. (2554). *โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. ใน *รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1 เรื่อง นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).







แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data)
ด้านการกระทำผิดซ้ำและติดตามผู้พ้นโทษจากระบบ
พัฒนาพฤตินิสัยของประเทศไทย เพื่อใช้ประโยชน์
ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกัน
อาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

Recidivism Database and Big Data Implications for Policy and Strategy on Recidivism Prevention and Offender Rehabilitation in Thailand

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา*

Tatchalerm Sudhipongpracha

ชวันส์ถ์ เจนการ**

Chavanut Janekarn

ปนต ศิริอารยา***

Panot Siriaya

พิมพ์พร เนตรพุทกณะ****

Phimphon NetPhukkan

จิราภรณ์ ชมบุญ*****

Jiraporn Chomboon

ไท วัฒนา*****

Ty Wattana

* รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Associate Professor at College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

** อาจารย์, อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Lecturer at the College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (Assistant professor) อาจารย์ประจำ Kyoto institute of technology, ประเทศญี่ปุ่น

Assistant Professor at Kyoto institute of technology

**** ผู้อำนวยการกลุ่มงานราชทัณฑ์ต่างประเทศ กรมราชทัณฑ์

Director of the Foreign Corrections Section, Department of Corrections

***** เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการ (หัวหน้าสำนักงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ) กรมสอบสวนคดีพิเศษ

Special Case Inquiry Official (Head of the Office of Special Case Specialists), Department of Special Investigation

***** นักวิจัยอิสระ ผู้ช่วยนักวิจัย

Independent Researcher, Research Assistant

Received: March 20, 2019 Revised: March 28, 2020 Accepted: April 23, 2020

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรฐานสากลของฐานข้อมูลผู้กระทำผิดซ้ำทางอาญา แนวทางการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล การกระทำผิดซ้ำทางอาญาของหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ในปัจจุบัน และวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและชั้นความลับของข้อมูล การกระทำผิดซ้ำที่สามารถเปิดเผยได้ ตลอดจนแนวทางการใช้ประโยชน์จากข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาของหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ การจัดเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของประเทศไทยกับต่างประเทศ 17 ประเทศและแนวคิดในการนำการใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) มาใช้ในงานด้านอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด แล้วนำข้อค้นพบมาจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบข้อมูลผู้กระทำผิดซ้ำ และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ในส่วนของวิธีการศึกษา จะใช้การศึกษาเชิงคุณภาพด้วยวิธีการทบทวนเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก สังเกตการณ์การปฏิบัติงาน และการประชุมสนทนากลุ่มกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานละ 1-3 คน

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีนิยามการกระทำผิดซ้ำที่หลากหลาย และมีระบบฐานข้อมูลที่ไม่เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังมีอุปสรรคเชิงกฎหมายเนื่องจากข้อมูลผู้กระทำผิดเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ห้ามไม่ให้

เปิดเผยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าของข้อมูล และการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) มีอยู่ 3 แนวทางสำคัญ คือ (1) การคาดคะเนโอกาสที่จะกระทำผิดซ้ำ (2) การเฝ้าระวังชุมชนหรือเตือนภัยความไม่สงบล่วงหน้า และ (3) การคาดคะเนจุดเสี่ยงอาชญากรรม แต่สำหรับประเทศไทยอาจมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ข้อมูลเปิด (open source data) บทความนี้มีข้อเสนอแนะหลัก คือ ให้คงวิธีการจัดเก็บข้อมูลและค่านิยมในการจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะภายในแต่ละหน่วยงาน แต่กำหนดให้ระบบสารบบคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นฐานข้อมูลกลางเชื่อมโยงกับระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) และระบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (NSWJ) และให้หน่วยงานพัฒนาพหุตินิสัยในกระทรวงยุติธรรมเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานกับระบบ DXC และ NSWJ ในส่วนของการใช้ประโยชน์ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ ให้เน้นใช้ข้อมูลปิดที่รวบรวมโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก และใช้เทคนิคหรือระบบการวิเคราะห์ตามมาตรฐานสากล

คำสำคัญ: การกระทำผิดซ้ำทางอาญา, ระบบการจัดการข้อมูล, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

■ Abstract

The objectives of this research are four-fold. First, it seeks to study how criminal recidivism data are collected and managed by government agencies in Thailand's

criminal justice system. Second, the current data privacy measures are analyzed. Third, the study examines how the Thai government agencies use criminal recidivism data, compared to other 17 countries, to prevent crimes and rehabilitate ex-offenders. Finally, this research explores the use of Big Data in field of crime control and offender rehabilitation. Qualitative data were collected using documentary research, in-depth interview, observation, and focus group discussion with 1-3 representatives from the Thai criminal justice agencies. The results have been used to form suggestions regarding the development of recidivism database and Big Data implications for recidivism prevention and offender rehabilitation in Thailand.

The findings show that each agency has its own definition of recidivism. Currently, no central authority exists to coordinate and manage the disparate recidivism data. Also, the 1997 Official Information Act classifies criminal recidivism data as private data and therefore places limitations on how the data can be shared and used. The article culminates in a set of policy recommendations. Each criminal justice agency should be permitted to maintain its definition of recidivism. The Office of Attorney General should be designated as the data coordinating center for other agencies' data bases. For the implementation of Big Data

analysis, the government must coordinate more with the private sector who operate the relevant Big Data.

Keywords: Criminal Recidivism, Management Information System, Data Privacy Protection

■ บทนำ

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้ความสำคัญกับระบบการจัดเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญา โดยถือเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันอาชญากรรมอย่างยั่งยืน และยังเป็นข้อมูลสะท้อนประสิทธิภาพของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551) แต่อย่างไรก็ตาม อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์ และคนอื่นๆ (2551) กล่าวว่า การพัฒนาฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาในประเทศไทยยังไม่ปรากฏแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน โดยพบว่าระบบการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงานขาดความเชื่อมโยงกัน ทำให้ไม่สามารถติดตามและตรวจสอบการกระทำผิดหลังพ้นโทษของผู้กระทำผิดที่ผ่านกระบวนการพัฒนาพฤตินิสัยจากกรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชน กอปรกับแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีนิยามการกระทำผิดซ้ำและมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยไม่มีฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาที่เชื่อถือได้และเป็นปัจจุบัน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การ

ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างยั่งยืน (พงศ์กุลธร โวจนวิรุฬห์, สุรัตน์ สาเรือง และ อิทธิพล สุขยิ่ง, 2558)

อนึ่ง นอกจากข้อมูลการกระทำผิดซ้ำจะเป็นตัววัดสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการยุติธรรมของประเทศและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้ว ยังเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทางบำบัด ติดตามและพัฒนาพฤติกรรมของผู้พ้นโทษให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมในฐานะพลเมืองที่ดี ทั้งนี้ หลายประเทศ ได้แก่ กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และเกาหลีใต้ ได้จัดทำระบบตรวจวัดการกระทำผิดซ้ำและติดตามผู้พ้นโทษ จัดทำกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมซึ่งรวมถึงการจัดเก็บข้อมูลระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาลยุติธรรม และหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤติกรรม เพื่อการติดตาม เฝ้าระวัง และติดตามพฤติกรรม ผู้พ้นโทษ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนนำข้อมูลไปใช้กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในการป้องกันอาชญากรรมทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่

สำหรับในประเทศไทย สำนักงานกิจการยุติธรรมได้พยายามพัฒนาแนวทางการบูรณาการระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิดซ้ำในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 โดยเน้นไปที่ระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิดของ 5 หน่วยงานหลักในกระบวนการยุติธรรม คือ (1) ระบบบริหารข้อมูลคดีสถานีตำรวจของกองบังคับการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (Criminal Record Information Management Enterprise System: CRIMES) (2) ระบบ ฐานข้อมูล

อาชญากร (Criminal Database System: CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (3) ระบบสารสนเทศงานคดีอาญาเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (4) ระบบข้อมูลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ และ (5) ระบบงานสอดส่องของกรมคุมประพฤติ แต่ปัญหาที่พบ คือ แต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน ข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ยังขาดความครบถ้วน และมีข้อกังวลเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมาย ตลอดจนการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ ดังนั้น แม้จะมีการพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบระบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (National Single Window on Justice: NSWJ) เพื่อบูรณาการข้อมูล ที่หลากหลายของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แต่ระบบ NSWJ ก็ยังอยู่ระยะเริ่มต้นและจำเป็นต้องได้รับการประเมินและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคอย่างเป็นระบบเพื่อให้สามารถนำไปใช้งานได้จริงต่อไป (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2561) นอกจากนี้ ในปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐยังให้ความสนใจกับการใช้ประโยชน์ระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ซึ่งเป็นแนวคิดในการนำข้อมูลที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเป็นประจำทุกวันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มาวิเคราะห์ใช้ประโยชน์ในมิติต่างๆ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ของข้อมูลที่มีความรวดเร็ว สามารถเข้าถึงข้อมูลในวงกว้าง และมีการสร้างระบบการเรียนรู้ที่พัฒนาร่วมกับข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Machine Learning/AI Algorithm) ซึ่งเทคโนโลยีการวิเคราะห์ระบบฐานข้อมูลขนาด

ใหญ่ (Big Data) เป็นเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นไม่นานมานี้ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ข้อมูลในมิติต่างๆ อย่างกว้างขวาง และกำลังเป็นที่นิยมกันมาก

จากบริบทสภาพปัญหาและพัฒนาการของระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ข้างต้น สำนักงานกิจการยุติธรรมจึงให้มีการศึกษาระบบการจัดเก็บข้อมูลผู้กระทำผิดซ้ำ รวมถึงระบบติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัยของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับระบบฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในประเทศต่างๆ และศึกษาแนวคิดในการพัฒนานโยบายการใช้ประโยชน์ระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) แล้วนำข้อค้นพบมาจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบข้อมูลผู้กระทำผิดซ้ำ และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) โดยบทความนี้จะเป็นการนำเสนอข้อค้นพบซึ่งเป็นผลจากงานศึกษาวิจัยดังกล่าว

■ วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการจัดทำและบริหารฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำและติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัยของประเทศไทย

2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการจัดเก็บและเชื่อมโยงฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลผู้กระทำผิด การติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัย และการตรวจสอบการกระทำผิดซ้ำของประเทศไทย

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการนำฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ และติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัย ไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในการป้องกันอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับประเทศและในระดับพื้นที่

■ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในประเทศไทย

ระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิดของหน่วยงานยุติธรรมในประเทศไทยได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ประกอบไปด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ และสำนักงานศาลยุติธรรม ต่างก็มีระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิดเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม ฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานนั้นขาดความเชื่อมโยงกัน แต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานในการเก็บและใช้ประโยชน์ข้อมูลที่ต่างกัน ขาดการเก็บข้อมูลสำคัญ บันทึกข้อมูลซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ไม่มีหน่วยงานกลางหรือระบบฐานข้อมูลกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานของฐานข้อมูล ให้สามารถเชื่อมโยงตรวจสอบข้อมูลการกระทำผิดซ้ำระหว่างหน่วยงานกันได้ ทำให้ไม่สามารถรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทั่วประเทศได้อย่างน่าเชื่อถือ (พงศ์กุลธรโรจน์วิรุฬ และคนอื่นๆ, 2556) นอกจากนี้ยังพบว่า กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไม่มีระบบติดตามผู้กระทำผิดที่ได้ผ่าน

การพัฒนาพหุต้นิสรและพันโทซไปแล้ว ทำให้ไม่สามารถจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่เชื่อถือได้ (อรรถพรณ จรัสวัฒน์ และคนอื่น ๆ, 2551)

ปัญหาการเก็บข้อมูลผู้กระทำผิดซ้ำแบบแยกส่วนเหล่านี้ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งการไม่บันทึกข้อมูลสำคัญ การไม่เชื่อมโยงข้อมูล และการบันทึกข้อมูลซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานทำให้ประเทศไทยไม่สามารถรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในระดับประเทศที่มีความน่าเชื่อถือได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ พงศ์กุลธร โรจนวิรุฬ และคนอื่น ๆ (2556) ก็พบว่าระบบฐานข้อมูลประวัติอาชญากรของกองทะเบียนประวัติอาชญากร (Criminal Database System: CDS) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นฐานข้อมูลที่มีการบันทึกข้อมูลประวัติการกระทำผิดที่มีความครบถ้วนที่สุด เพราะมีการบันทึกข้อมูลลายนิ้วมือเพื่อยืนยันตัวบุคคล ซึ่งสามารถนำไปใช้สืบค้นประวัติการกระทำผิดรายบุคคลได้ (พงศ์กุลธร โรจนวิรุฬ และคนอื่น ๆ, 2556)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 ทางสำนักงานกิจการยุติธรรมได้จัดทำโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาระบบสถิติผู้กระทำผิดความผิดของประเทศไทย เพื่อหาวิธีแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และหาแนวทางในการบูรณาการการแลกเปลี่ยนข้อมูลให้เกิดขึ้นจริง โดยได้มีการศึกษาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลผู้กระทำผิดใน 5 หน่วยงาน ประกอบด้วย ระบบบริหารข้อมูลคดีสถานีตำรวจของกองบังคับการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกลาง (Criminal Record Information Management Enterprise System: CRIMES) ที่ใช้กับสถานีตำรวจทั่วประเทศ, ระบบฐานข้อมูลอาชญากร

(Criminal Database System: CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ระบบสารสนเทศฐานคดีอาญาเด็กและเยาวชนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, ระบบข้อมูลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ และระบบงานสอดส่องของกรมคุมประพฤติ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559)

ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวทำให้เกิดแนวทางในการพัฒนาระบบระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิดซ้ำ สามแนวทางสำคัญประกอบไปด้วย

1. ต้องกำหนดนโยบายในการรักษาความลับและป้องกันการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบให้ชัดเจนก่อน เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลได้

2. ศึกษาและทดลองใช้เลขรหัสอ้างอิง (reference ID) อื่นเพิ่มเติมจากการใช้หมายเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเท่านั้น เพื่อให้การเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลมีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ควรมีการทดลองนำข้อมูลผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมตัวในชั้นตำรวจมาแลกเปลี่ยนข้อมูลกับผู้กระทำผิดของหน่วยงานฝ่ายพัฒนาพหุต้นิสรให้เกิดการบูรณาการข้อมูลขึ้นจริงต่อไป

2. แนวคิดการจัดทำระบบฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญา

ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำถือเป็นข้อมูลพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทั่วโลก แต่พบว่าในแต่ละประเทศมีการกำหนดนิยามและแนวทางการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันจนเป็นอุปสรรคในการศึกษาเปรียบเทียบ (Fazel & Wolf, 2015) อย่างไรก็ตาม นิยามทั่วไปที่ได้รับการยอมรับ

ในสาขาอาชญาวิทยา คือ นิยามของ Maltz (1984) ซึ่งกล่าวว่า ผู้กระทำผิดซ้ำ (recidivist) หมายถึง ผู้กระทำผิดที่ได้รับการตัดสินโทษและผ่านการรับโทษแล้วกลับมากระทำผิดอีก ซึ่ง Elderbroom and King (2014) ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตระยะเวลาการกลับมากระทำผิดซ้ำอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น การกลับมากระทำผิดอีกในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี จึงจะถือเป็นการกระทำผิดซ้ำ เป็นต้น และนอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่าการกลับมากระทำผิดซ้ำในลักษณะใดถือเป็นการกระทำผิดซ้ำทางอาญา (Ringland, 2013) ซึ่งในวรรณกรรมทางด้านอาชญาวิทยาแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ

2.1 การจับกุมตัวซ้ำ (re-arrest) เป็นการนับว่าผู้กระทำผิดมีการกระทำผิดซ้ำตั้งแต่ถูกจับกุมตัวดำเนินคดีครั้งใหม่ (Ruggiero, Dougherty, & Klofas, 2015) ซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าการถูกจับกุมตัวไม่ได้หมายความว่าผู้กระทำผิดเนื่องจากผู้ต้องหาอาจจะได้รับการปล่อยตัวหรือมีคำสั่งไม่ฟ้อง หรือศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิดก็ได้ตามหลักกฎหมายจะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด (presumption of innocent) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ให้การยอมรับหลักการดังกล่าว ในมาตรา 29 ว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษายันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำผิดมิได้”

2.2 การถูกพิพากษาว่ามีความผิดซ้ำ (re-conviction) เป็นการนับว่าเป็นผู้กระทำผิดซ้ำนับตั้งแต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด (Ostermann, Salerno, & Hyatt, 2015) การใช้

การถูกพิพากษาลงโทษซ้ำในบางกรณีอาจมีความคลาดเคลื่อน เพราะกระบวนการพิพากษาอาจใช้ระยะเวลายาวนานหรือในบางครั้งศาลมีคำตัดสินยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ แต่ไม่ได้หมายความว่า ไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด (Johnson, 2017)

2.3 การถูกลงโทษซ้ำ (re-punishment) เป็นการนับว่าเป็นผู้กระทำผิดซ้ำตั้งแต่ถูกส่งตัวให้หน่วยงานบังคับโทษดูแลซึ่งแตกต่างจาก “การถูกพิพากษาว่ามีความผิดซ้ำ” ที่บางครั้งอาจเป็นกรณีรับโทษปรับหรือในกรณีให้ชะลอฟ้องโดยหากคดีถึงที่สุดปรากฏว่า ผู้กระทำผิดมีความผิดแต่อาจไม่ถูกส่งตัวมารับโทษ ก็จะไม่ถือเป็นการกระทำผิดซ้ำประเภทการถูกลงโทษซ้ำ (Elderbroom & King, 2014)

2.4 การถูกควบคุมตัวซ้ำ (re-incarceration) หมายถึง การกระทำผิดซ้ำที่ผู้กระทำความผิดถูกนำตัวเข้าสู่ระบบการควบคุม ซึ่งอาจจะเป็นระหว่างการพิจารณาคดีหรือหลังคำพิพากษาก็ได้ การนับการกระทำผิดซ้ำในลักษณะนี้หากเริ่มนับตั้งแต่การควบคุมตัวระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาจะไม่นับรวมผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว รวมทั้งผู้ที่อยู่ในระหว่างการถูกควบคุมตัวซึ่งตามกฎหมายจะยังไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำผิด (Cooper, Durose, & Snyder, 2014)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาหลักในการจัดทำฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในระดับนานาชาติ (หรือแม้กระทั่งในระดับชาติ) คือ ความหลากหลายของนิยามและวิธีการนับการกระทำผิดซ้ำของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งแต่ละคำนิยามและวิธีการนับการกระทำผิดซ้ำจะสามารถตอบโจทย์ได้เพียงเฉพาะด้าน ไม่สามารถนำไปอธิบาย

แนวโน้มการกระทำผิดซ้ำในภาพรวมได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลการถูกจับกุมซ้ำ (re-arrest) จะไม่สามารถระบุได้ว่า ทำ्यที่สุดแล้ว ผู้ถูกจับกุม จะถูกตัดสินโทษเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ หรือในกรณีข้อมูลการถูกพิพากษาซ้ำ (re-conviction) ก็อาจมีบุคคลส่วนหนึ่งที่กระทำผิดแต่ไม่ปรากฏ พยานหลักฐานชัดเจน หรือหากไม่จำแนก รายละเอียดคดีอย่างรอบคอบโดยยึดตาม คำพิพากษาเพียงอย่างเดียว ก็อาจจะไม่สามารถ วิเคราะห์ระดับความรุนแรงของพฤติกรรม กระทำผิดได้ (LaCourse, Listwan, Reid, & Hartman, 2019)

3. ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) กับการ ป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิดซ้ำ

ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) มีคำจำกัดความ ที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป แต่องค์ประกอบ หลักในคำจำกัดความทั่วไปของ Big Data นั้น ประกอบไปด้วย (1) เป็นกลุ่มข้อมูลขนาดใหญ่ ที่ซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (2) เป็นข้อมูลที่สามารถรวบรวม สกัด วิเคราะห์ ใช้ประโยชน์ และสร้างความหมาย (insight) ขึ้นมาได้ (3) ไม่สามารถวิเคราะห์ด้วย เทคนิคทั่วไปได้ (Boyd & Crawford, 2012; De Mauro, Greco, & Grimaldi, 2016; Snijders, Matzat, & Reips, 2012; Ward & Barker, 2013) ซึ่งเทคโนโลยีและเทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติ ที่พัฒนาขึ้นในปัจจุบัน ทำให้การใช้ประโยชน์ จาก Big Data เกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพ

ในการนำ Big data มาใช้ประโยชน์สำหรับ การศึกษาอาชญากรรมนั้น ได้มีการนำข้อมูล อาชญากรรมในอดีต เพื่อนำมากำหนดบริเวณ ที่มีการเกิดอาชญากรรมสูง และค้นหาว่าจุดใด

เป็น “จุดเสี่ยงอาชญากรรม” (crime hot spots) ที่อาจเกิดอาชญากรรมขึ้นได้ (Chainey, Tompson, & Uhlig, 2008) นอกจากข้อมูลอาชญากรรม ในอดีตแล้ว ข้อมูลดิบจากสื่อสังคมออนไลน์ ก็สามารถนำมาใช้ในการเพิ่มความแม่นยำของ กระบวนการค้นหาจุดเสี่ยงอาชญากรรมได้ด้วย (Wang, Gerber, & Brown, 2012) โดยส่วนมากแล้ว Big Data จะถูกใช้ประกอบการวิเคราะห์ทาง สถิติพยากรณ์ เพื่อทำนายโอกาสและความเสี่ยง ในการเกิดอาชญากรรมของพื้นที่ต่าง ๆ หรือ วิเคราะห์ในภาพใหญ่ ไม่ได้เป็นการเจาะจง นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์เป็นเฉพาะรายบุคคลหรือ ในรายคดี อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเริ่มมีการ ให้ความสนใจในการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับ ผู้กระทำผิดมากขึ้น (Brayne, 2017) เช่น มีการ พัฒนาแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ (actuarial model) เพื่อนำข้อมูลประวัติและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากวงจรการใช้ชีวิตของบุคคล (life style) มาเข้าแบบจำลอง เพื่อประเมินความเสี่ยงในการ กระทำผิดของบุคคล รวมถึงประเมินความเสี่ยง ที่ผู้กระทำผิดจะทำผิดเื่อนไข การพักการลงโทษ สำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณา ปลดปล่อยตัวก่อนกำหนด ในกรณีดังกล่าวก็เริ่มมี การนำ Big Data มาใช้ในการประเมิน หรือการนำ ข้อมูลการเคลื่อนไหวทางบัญชีมาวิเคราะห์เส้นทาง เดินทาง ถิ่นที่อยู่อาศัย และโอกาสในการกลับ เข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อความไม่สงบหรือไม่ เป็นต้น

4. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการข้อมูลการ กระทำผิดซ้ำทางอาญา

ข้อมูลผู้กระทำผิดคดีเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ที่มีความละเอียดอ่อน หากนำข้อมูลมาเปิดเผย

หรือปล่อยให้มีการสืบค้นข้อมูลโดยปราศจากหลักเกณฑ์การรักษาความปลอดภัยที่ชัดเจน และเข้มงวดรัดกุม อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่นำข้อมูลไปใช้แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลเจ้าของข้อมูลหรือนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิของบุคคล ทั้งนี้ การนำข้อมูลผู้กระทำความผิดไปใช้ให้เกิดความเสื่อมเสียหรือส่งผลกระทบต่อตัวบุคคลเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

4.1 การคุ้มครองสิทธิส่วนตัวของเด็กและเยาวชน ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 84 เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเด็กหรือเยาวชน ห้ามมิให้เปิดเผยหรือนำประวัติการกระทำความผิดอาญาของเด็กหรือเยาวชนไปพิจารณาให้เป็นผลร้ายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมแก่เด็กหรือเยาวชนนั้น ไม่ว่าในทางใด ๆ เว้นแต่เป็นการใช้ประกอบดุลยพินิจของศาลเพื่อกำหนดวิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน หากมีการฝ่าฝืนให้ศาลสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือเพิกถอนการกระทำนั้น และอาจกำหนดค่าเสียหายหรือบรรเทาผลร้ายหรือมีคำสั่งให้จัดการแก้ไขเพื่อยุยหายความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่เห็นสมควร

4.2 การรักษาความลับและป้องกันการนำข้อมูลไปใช้ในทางมิชอบ การรักษาความปลอดภัยข้อมูล ระบบคอมพิวเตอร์ และระบบ

เครือข่าย (information and network security) ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิทธิของผู้กระทำความผิดซ้ำทางอาญามี 4 ประเด็นสำคัญ คือ ห้ามส่งต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นการรบกวนบุคคลอื่น ห้ามนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ในประการที่อาจเกิดความเสื่อมเสีย ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่เปิดเผยหรือส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ และกำหนดความผิดกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ข้อมูลรั่วไหล

4.3 ข้อมูลที่เปิดเผยได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมวด 1 เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการจัดตั้งองค์การ อำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน ฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อมูลข่าวสารอื่นตามมาตรา 7 และจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 แต่สำหรับกรณีข้อมูลการกระทำความผิดซ้ำ เจ้าพนักงานสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในลักษณะสถิติการกระทำความผิดซ้ำซึ่งถือเป็นข้อมูลที่เผยแพร่ได้เป็นการทั่วไป และสามารถแลกเปลี่ยนส่งต่อระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้หรืออาจนำข้อมูลการกระทำความผิดซ้ำไปใช้วิเคราะห์เพื่อการศึกษาได้แต่ต้องไม่มีลักษณะที่บ่งชี้ข้อมูลส่วนบุคคล

■ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์ และคนอื่น ๆ (2551) ศึกษาปัญหาของระบบฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในประเทศไทย พบว่า ระบบการจัดเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในประเทศไทยของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน จนทำให้เป็นอุปสรรคในการเชื่อมโยงและส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งข้อมูลยังไม่เป็นปัจจุบัน และไม่ครบถ้วน คณะวิจัยเสนอให้จัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลการกระทำผิดซ้ำโดยมีคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำมาตรฐานกลางสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยและมีขีดความสามารถเพียงพอให้ทุกหน่วยงานสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้

พงศ์กุลธร โรจน์วิรุฬห์ และคนอื่น ๆ (2556) ได้ศึกษาข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของผู้ที่เคยตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญาโดยเก็บรวบรวมข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกลุ่มตัวอย่างนักโทษที่พ้นโทษจากเรือนจำเด็กและเยาวชนที่ผ่านการอบรมในศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชน โดยนำข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักของผู้กระทำผิดจากระบบฐานข้อมูลผู้กระทำผิดของกรมราชทัณฑ์และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมาตรวจสอบการถูกจับกุมตัวซ้ำ (re-arrest) กับฐานข้อมูลอาชญากรของกองทะเบียนประวัติอาชญากร ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงเวลา 3 ปี หลังจากพ้นโทษ นักโทษจากเรือนจำมีอัตราการทำผิดซ้ำร้อยละ 35.8 และเด็กและเยาวชนที่ผ่านการอบรมในศูนย์ฝึก

อบรมเด็กและเยาวชนมีอัตราการทำผิดซ้ำร้อยละ 41.5 นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวยังได้ประเมินความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานและเสนอให้มีหน่วยงานกลางเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมทั้งควรมีระบบบันทึกข้อมูลชาวต่างชาติ และแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

■ วิธีดำเนินการวิจัย

1. ขอบเขตการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) ที่ใช้วิธีเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ฐานข้อมูลและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาและผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัยในประเทศไทย ซึ่งจะทำการศึกษา ตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัย (กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) เพื่อทบทวนระบบการจัดเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ และการติดตามผู้พ้นโทษในปัจจุบัน และเพื่อออกแบบแนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูล การเก็บข้อมูลส่วนใหญ่ในส่วนนี้จะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสังเกตการณ์การปฏิบัติงาน (observation) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ระบบฐานข้อมูล การกระทำผิดซ้ำทางอาญาและการติดตามผู้พ้นโทษจากกระบวนการพัฒนาพฤตินิสัยตามมาตรฐานสากล โดยจะทำการศึกษาระบบฐานข้อมูลในประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีมาตรฐาน จำนวน 17 ประเทศ ประกอบไปด้วย สหรัฐอเมริกา และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ประกอบกับจะมีการศึกษาประเทศที่มีบริบทแวดล้อมคล้ายคลึงกับไทย นั่นคือ ประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และทวีปเอเชีย การเก็บข้อมูลในส่วนนี้จะใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร (documentary research) เป็นหลัก ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการกระทำผิดซ้ำไม่ปรากฏเป็นภาษาอังกฤษ เช่น ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย หรือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์แนวทางการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านการกระทำผิดซ้ำทางอาญาและการติดตามผู้พ้นโทษจากกระบวนการพัฒนาพฤตินิสัย เพื่อป้องกันอาชญากรรมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ โดยใช้การทบทวนเอกสาร (documentary research) เพื่อให้ทราบแนวทางการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ในด้านต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ด้านการกระทำผิดซ้ำทางอาญาและการติดตามผู้พ้นโทษจากกระบวนการพัฒนาพฤตินิสัยที่จะเป็นประโยชน์ต่อยุทธศาสตร์การป้องกันอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ส่วนที่ 4 การสัมภาษณ์ผู้แทนหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญเพื่อเปรียบเทียบผลการศึกษา กับแนวทางการนำไปใช้ประโยชน์ในบริบทประเทศไทย เพื่อให้สามารถนำแนวคิดและบทเรียนจากต่างประเทศที่ได้ศึกษา มาประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยและระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่ได้จริง โดยวิธีการสัมมนา (seminar) กับหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการยุติธรรม ประกอบไปด้วย ศาลยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมการปกครอง สำนักงานพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นต้น

ในการดำเนินการวิจัยคณะวิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้แทนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัยของกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) จำนวน 1-3 คนต่อหน่วยงาน และได้ดำเนินการประชุมสนทนากลุ่ม (focus group) ผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับจัดทำเนื้อหาที่ต้องการอย่างครอบคลุม รวมถึงยังมีการสัมภาษณ์และจัดประชุมกลุ่มย่อยผู้แทนจากหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีการทำงานที่เกี่ยวข้องกับ Big Data เช่น ธนาคาร ผู้ให้บริการโทรศัพท์ ผู้ให้บริการระบบติดตามตัวอิเล็กทรอนิกส์ (electronic monitoring) เป็นต้น

ในส่วนของการศึกษามาตรฐานระบบข้อมูลของต่างประเทศนั้น นักวิจัยได้มีการประสานผู้เชี่ยวชาญจากประเทศนั้น ๆ จะเป็นผู้ให้ข้อมูล

ผ่านการสัมภาษณ์หรือผ่านการจัดทำรายงานข้อมูลของประเทศตนตามความประสงค์ของผู้ให้ข้อมูล และการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสารที่มีการเผยแพร่ไว้

■ ผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์แนวทางการใช้ประโยชน์จากข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาในต่างประเทศ

จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาและการติดตามผู้พ้นโทษจากกระบวนการพัฒนาพฤตินิสัยประเทศต่าง ๆ 17 ประเทศ คือ สิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย (นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์) เยอรมนี ไอร์แลนด์เหนือ อังกฤษ แคนาดา โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของแต่ละประเทศตามประเด็นต่าง ๆ 6 ประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1.1 มาตรฐานนियามการกระทำผิดซ้ำและนियามการกระทำผิดซ้ำที่กำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: ในแต่ละประเทศมีการกำหนดมาตรฐานค่านิยมในการจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่แตกต่างกันไป ตามแต่หน่วยงานที่รับผิดชอบระบบข้อมูลและข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งในภาพรวมแล้วมาตรฐานการนियามการกระทำผิดซ้ำจะมีอยู่ 3 ลักษณะด้วยกัน ประกอบด้วย การจำคุกซ้ำ (re-imprisonment) การถูกตัดสินลงโทษซ้ำ (re-conviction) การถูกจับกุมซ้ำ (re-arrest)

1.2 ระบบของการจัดเก็บข้อมูลของผู้ต้องโทษและติดตามผู้พ้นโทษของหน่วยงาน: โดยส่วนมากแล้วหลายประเทศมักนิยมใช้ระบบข้อมูลภายในของหน่วยงานราชทัณฑ์ สำหรับการจัดเก็บและวิเคราะห์ประมวลผลตัวเลขการกระทำผิดซ้ำ เนื่องจากหน่วยงานมีความพร้อมสามารถตรวจสอบยืนยันหากผู้ต้องโทษกลับเข้ามารับโทษอีกครั้งได้จากฐานข้อมูลที่มีอยู่ และไม่มีความต้องการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ทำให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการ รวมถึงไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับเรื่องข้อห้ามการใช้ข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารด้วย บางประเทศมีระบบข้อมูลการบริหารจัดการผู้กระทำผิดเป็นระบบเดียวทั้งในส่วนของผู้ต้องโทษและผู้กระทำผิดที่ใช้มาตรการพัฒนาพฤตินิสัยอื่น ทำให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลงานพัฒนาพฤตินิสัยได้ทั้งระบบได้อย่างไรก็ตามในบางประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐประชาชนจีน แคนาดา และสหรัฐอเมริกานั้น มีเรือนจำเป็นหน่วยงานท้องถิ่นในภูมิภาค ทำให้เกิดความยากลำบากในการบริหารจัดการข้อมูล และยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิดให้เป็นระบบเดียวทั้งประเทศได้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว พบว่าแนวทางการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกระบวนการยุติธรรมกลางของเกาหลีใต้ ไอร์แลนด์เหนือ และเยอรมนี ที่น่าจะใช้เป็นต้นแบบได้

เกาหลีใต้ มีระบบข้อมูลกลางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Korea Information System of Criminal Justice Service: KICS) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลของตำรวจ อัยการ ศาล และ

กระทรวงยุติธรรม ไว้ในระบบเดียว โดยเป็นระบบการส่งต่อข้อมูลและบันทึกแบบฟอร์มทางคดีตั้งแต่การรวบรวมพยานหลักฐานของตำรวจ การฟ้องคดีของพนักงานอัยการ การพิจารณาคดีในชั้นศาล และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดภายหลังคำพิพากษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม โดยข้อมูลในประเด็นข้อมูล (field) ที่ถูกบันทึกในทางคดีก่อนหน้านี้จะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นโดยไม่ต้องบันทึกข้อมูลซ้ำ การพัฒนาระบบข้อมูลกลางไม่ได้เป็นการทำระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (data exchange) แต่เป็นการพัฒนาระบบใหม่เป็นศูนย์กลางการทำงานของงานในกระบวนการยุติธรรม โดยมีศูนย์ปฏิบัติการข้อมูลกลางกระบวนการยุติธรรม (Criminal Justice Common System Operation) ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ดูแลระบบ

ไอร์แลนด์เหนือ ใช้ข้อมูลจากระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรมคล้ายของประเทศไทยโดยมีระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลของกรมยุติธรรม (Causeway Data Sharing Mechanism-DSM1) ซึ่งเป็นระบบการแลกเปลี่ยน (Data Exchange Centre) ข้อมูลจากบันทึกทะเบียนประวัติอาชญากร (Criminal Records Viewer-CRV) ข้อมูลจากตำรวจไอร์แลนด์เหนือ (PSNI) และจากศาล โดยเป็นระบบเชื่อมต่อข้อมูลร่วมกันโดยองค์กรยุติธรรมทางอาญาในไอร์แลนด์เหนือ (Criminal Justice Organizations: CJOs) นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากระบบการจัดการคดีเรือนจำ (NIPS) ระบบการจัดการกรณี (PRISM) และหน่วยงานยุติธรรมเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับการออกจากการคุมขัง ข้อมูลเกี่ยวกับ

ผู้ต้องหาเหล่านี้จะมีความเชื่อมโยงกับข้อมูลที่ได้รับจากบันทึกของทะเบียนประวัติอาชญากร (Criminal Records Viewer: CRV) จุดเด่นของระบบแลกเปลี่ยนข้อมูล Causeway Data Sharing Mechanism คือ การสร้างระบบและมาตรฐานข้อมูลและกำหนดประเด็นข้อมูล (field) ที่หน่วยงานต่างๆ ต้องแลกเปลี่ยนกัน และมีคณะกรรมการบริหาร (The Causeway Management Board) ทำหน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และร่วมตัดสินใจในการแก้ปัญหา กำหนดนโยบาย หรือกำหนดระเบียบปฏิบัติหากเกิดปัญหาการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

เยอรมนี มีระบบทะเบียนผู้กระทำผิดกลาง (Federal Central Criminal Register) เป็นระบบฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิดทั้งระบบโดยมีการบันทึกข้อมูลตั้งแต่ถูกจับกุม พินาศ และมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่ได้รับจนกระทั่งพ้นโทษ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานด้านยุติธรรมของรัฐบาลกลาง (Federal Office of Justice) การรวบรวมข้อมูลในการจัดทำระบบทะเบียนผู้กระทำผิดกลาง (Federal Central Criminal Register) มีกฎหมายรัฐบาลกลางรองรับโดยมีกฎหมายระบบทะเบียนผู้กระทำผิดกลาง (Federal Central Criminal Register Act) ให้อำนาจสำนักงานด้านยุติธรรมของรัฐบาลเป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลและมีอำนาจในการรวบรวมข้อมูลผู้กระทำผิด

1.3 ความพยายามในการสร้างมาตรฐานและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม: ส่วนใหญ่แล้วประเทศที่ได้ทำการศึกษา มีหน่วยงานด้านพัฒนาพหุติณีสัญญและระบบงานทั้งในส่วนการปฏิบัติ

ต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำและไม่ใช้เรือนจำ ทำให้ประเทศเหล่านี้มีระบบข้อมูลงานด้านพัฒนาพฤตินิสัยกลางเป็นระบบการจัดเก็บและติดตามผู้พ้นโทษของประเทศเพียงระบบเดียว จึงไม่มีปัญหาในเรื่องของมาตรฐานและการเชื่อมโยงข้อมูล แต่ในหลายประเทศก็มีความพยายามในการพัฒนาระบบและมาตรฐานการเก็บข้อมูลกลาง ซึ่งจะมีการดำเนินการในหลายรูปแบบ ดังนี้

การใช้หน่วยงานกลางในการรวบรวมสถิติ เช่น ฟิลิปปีนส์, อินโดนีเซีย, สาธารณรัฐประชาชนจีน, สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา มีหน่วยงานกลางสำหรับรวบรวมข้อมูลสถิติในภาพรวม

การจัดทำระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูล (data exchange) เช่น ในไอร์แลนด์เหนือ ที่มีการพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (Causeway Data Sharing Mechanism) มาใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งเป็นระบบที่มีแนวคิดใกล้เคียงกับระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย (Data Exchange Center: DXC) หรือในอังกฤษและเวลส์ ที่ใช้การนำข้อมูลบุคคลพ้นโทษของหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัยมาตรวจสอบจับคู่ (matching) กับฐานข้อมูลของตำรวจแห่งชาติซึ่งฐานข้อมูลตำรวจของอังกฤษมีการบันทึกคำพิพากษาศรถ้วน จึงไม่จำเป็นต้องจัดทำระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งระบบ

การพัฒนาระบบข้อมูลกลาง เช่น เกาหลีใต้ ซึ่งมีการพัฒนาระบบ Korea Information System of Criminal Justice Service (KICS) ซึ่งระบบนี้จะมีการส่งต่อข้อมูลที่บันทึกใน

แบบฟอร์มคดีไปยังหน่วยงานถัดไปตั้งแต่ตำรวจอัยการศาลและหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัย หรือประเทศเยอรมนีก็มีการจัดทำระบบทะเบียนผู้กระทำผิดกลาง (Federal Central Criminal Register) ในการรวบรวมข้อมูลผู้กระทำผิดในกระบวนการยุติธรรม

1.4 อำนาจของหน่วยงานศูนย์กลางบูรณาการข้อมูล: ประเทศส่วนใหญ่จะมีการประสานข้อมูลกันโดยที่หน่วยงานกลางไม่มีอำนาจพิเศษ อย่างไรก็ตามในบางระบบข้อมูล เช่น ระบบ Causeway Data Sharing Mechanism ของไอร์แลนด์เหนือ ได้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารข้อมูลกลางโดยมีผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ประสานงาน ระบบ KICS ของเกาหลีใต้ มีศูนย์ปฏิบัติการกลางกระบวนการยุติธรรม (Criminal Justice Common System Operation) รับหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางดูแลระบบ และระบบทะเบียนผู้กระทำผิดกลาง (Federal Central Criminal Register) ของ เยอรมนี ได้มีการกำหนดให้สำนักงานยุติธรรมของรัฐบาลกลาง (Federal Office of Justice) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำฐานข้อมูลรวบรวมข้อมูลผู้กระทำผิด และบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดการบริหารจัดการข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรฐานกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล: โดยทั่วไปแล้วแต่ละประเทศจะมีกฎหมายคุ้มครองการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งครอบคลุมการคุ้มครองข้อมูลเกี่ยวกับชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวประชาชน ที่อยู่ ฯลฯ แต่หากการใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือเป็น

การใช้ข้อมูลของหน่วยงานภายในเอง เช่น เป็นระบบข้อมูลของกรมราชทัณฑ์ หรือเป็นระบบฐานข้อมูลงานพัฒนาพฤตินิสัย ก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดกับกฎหมายหรือหากเป็นการใช้ข้อมูลในลักษณะการจัดทำรายงานหรือการศึกษาวิจัย มีการเผยแพร่สถิติในภาพรวมก็ไม่ถือเป็นการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล

1.6 สถานการณ์ปัจจุบันในการใช้ข้อมูลเพื่อลดปัญหาการกระทำผิดซ้ำ: แต่ละประเทศมีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่หลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะข้อมูลที่จัดเก็บโดยแนวทางสำคัญในการใช้ประโยชน์ประกอบไปด้วย (1) ใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและการลดการกระทำผิดซ้ำ (2) ทำนายความเสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิด โดยอิงจากข้อมูลลักษณะความผิดและข้อมูลปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) ใช้ประกอบการประเมินกระบวนการบำบัดที่เหมาะสม (4) จำแนกผู้กระทำผิดตามลักษณะพื้นฐาน ดำเนินมาตรการป้องกันการกระทำผิดซ้ำที่เหมาะสม (5) เป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จโปรแกรมบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังได้ (6) นำข้อมูลมาเปรียบเทียบผลการดำเนินการในการลดการกระทำผิดซ้ำระหว่างประเทศ (7) นำข้อมูลไปใช้วิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิภาพ (cost-effectiveness analysis) ของมาตรการภาครัฐได้ และ (8) นำข้อมูลไปใช้เพื่อการศึกษาวิจัยทางอาชญาวิทยา

2. การวิเคราะห์ฐานข้อมูลปัจจุบันและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาและการติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัยในประเทศไทย

ในปัจจุบันหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีระบบการจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่แตกต่างกัน คือ

2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่มีการจัดทำข้อมูลรายงานการกระทำผิดซ้ำ แต่ในระบบฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิด (Criminal Database System: CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากรรมสามารถรายงานได้ว่ามีผู้ต้องหาที่กระทำผิดครั้งแรกในสัดส่วนเท่าใดและมีผู้ต้องหาที่เคยถูกจับกุมตัวมากกว่า 1 ครั้งคิดเป็นสัดส่วนเท่าใด และสามารถแบ่งกลุ่มผู้ต้องหาตามประเภทความผิดได้

2.2 สำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานศาลยุติธรรม ไม่มีการรายงานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ แต่ใช้ประโยชน์จากข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในการพิจารณาฟ้องเพิ่มโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

2.3 กรมราชทัณฑ์ แต่เดิมใช้การนับการกระทำผิดซ้ำจากผู้ต้องขังเข้าใหม่ แต่ปัจจุบันได้พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้สามารถออกรายงาน “การถูกควบคุมตัวซ้ำ” (re-incarceration) และ “การถูกลงโทษซ้ำ” (re-punishment) ผ่านระบบฐานข้อมูลได้ แต่ฐานข้อมูลในปัจจุบันใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลผู้ต้องขังเฉพาะภายในระบบของกรมราชทัณฑ์เท่านั้น

2.4 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่เดิมใช้การนับการกระทำผิดซ้ำจากเด็กและเยาวชนที่เข้าสู่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนใหม่ ปัจจุบันมีการทำรายงานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในลักษณะของการถูก “จับกุมตัวซ้ำ” (re-arrest) โดยการนำหมายเลขประจำตัวประชาชนไปตรวจสอบกับฐานข้อมูล

ประวัติผู้กระทำความผิด (CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร

2.5 กรมคุมประพฤติ รายงานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในลักษณะของการถูก “การจับกุมตัวซ้ำ” (re-arrest) โดยการนำหมายเลขประจำตัวประชาชนไปตรวจสอบกับฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิด (CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร

2.6 สำนักงานกิจการยุติธรรม ได้จัดทำรายงานการกระทำผิดซ้ำในระบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (NSWJ) โดยนับข้อมูล “การถูกลงโทษซ้ำ” (re-punishment) จากการเชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุมประพฤติ

จากการวิเคราะห์นิยามเชิงปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า นิยามส่วนใหญ่มีที่มาจากความพร้อมของข้อมูลที่น่ามาจัดทำสถิติ โดยในช่วงแรกที่ยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานและขาดความพร้อมของระบบฐานข้อมูล หน่วยงานก็จะใช้การนับผู้กระทำความผิดซ้ำจากข้อมูลการรับตัวใหม่ (re-entry) เป็นหลัก ในระยะต่อมาจึงเริ่มนับจำนวนผู้กระทำความผิดซ้ำโดยใช้สถิติหลังการปล่อยตัวหรือพ้นโทษ อนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนมากแสดงความกังวลต่อการจัดทำฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำซึ่งในปัจจุบันมีความแตกต่างกันตามแต่ละหน่วยงาน จึงได้เสนอให้กำหนดมาตรฐานและนิยามเชิงปฏิบัติการที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั้งประเทศเพื่อให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมสามารถจัดเก็บข้อมูลได้ถูกต้อง แต่ในความเป็นจริงแล้ว

มาตรฐานและนิยามเชิงปฏิบัติการที่เป็นแบบแผนเดียวกันอาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีพันธกิจแตกต่างกันทำให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อหน่วยงานมีความแตกต่างกันด้วย ดังนั้น หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจึงควรร่วมกันพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลที่หลากหลายเพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกันได้

อนึ่ง จากการวิเคราะห์ฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันพบว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีความพร้อมในการเชื่อมโยงข้อมูลและจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ ยกตัวอย่างเช่น กรมคุมประพฤติ กับกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนสามารถนำข้อมูลหมายเลขประจำตัวประชาชนผู้กระทำความผิดมาตรวจสอบกับข้อมูลการจับกุมผู้ต้องหาของกองทะเบียนประวัติอาชญากร จนพัฒนาเป็นฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในลักษณะ “การจับกุมตัวซ้ำ” (re-arrest) และ “การถูกลงโทษซ้ำ” (re-punishment) แต่การจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในลักษณะดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่สามารถตรวจสอบได้เฉพาะกลุ่มตัวอย่าง (sample) เนื่องจากการใช้หมายเลขประจำตัวประชาชนในปัจจุบันยังมีความคลาดเคลื่อน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กระทำความผิดคนเดียวกันก่อเหตุหลายคดีในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ยังพบว่าเลขประจำตัวประชาชนมีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับบุคคลที่ถูกกล่าวหาในคดีส่งผลให้กองทะเบียนประวัติอาชญากรต้องใช้เจ้าหน้าที่มาตรวจสอบยืนยัน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานศาลยุติธรรมได้ร่วมกันพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้มีฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในลักษณะ “การถูกพิพากษาว่ามีความผิดซ้ำ” (re-conviction) ที่ทำให้เราสามารถวิเคราะห์สาเหตุและสัดส่วนของผู้ต้องหา แต่คดีถึงที่สุดแล้วได้รับการสั่งไม่ฟ้องหรือศาลตัดสินยกฟ้อง ดังนั้น หากนำฐานข้อมูลสารบบคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดมาเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของหน่วยงานอื่น ก็จะทำให้ระบบฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในภาพรวมของประเทศได้ และสามารถจัดทำรายงานการกระทำผิดซ้ำทั้งในลักษณะ “การจับกุมตัวซ้ำ” (re-arrest) “การถูกพิพากษาว่ามีความผิดซ้ำ” (re-conviction) “การถูกลงโทษซ้ำ” (re-punishment) “การถูกควบคุมตัวซ้ำ” (re-incarceration) และ “กระทำผิดซ้ำจากผู้กระทำผิดที่เข้ามาใหม่” (re-entry) ซึ่งข้อมูลในสารบบคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดจะมีการบันทึกข้อมูลทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลย (ชื่อสกุล วันเดือนปีเกิด เลขประจำตัวประชาชน) และข้อมูลในทางคดี (หน่วยงานสถานีตำรวจ เลขคดีสถานีตำรวจ ข้อหา วันที่ถูกจับกุม) รวมถึงข้อมูลผลคดี (คำพิพากษา วันที่พิพากษา ศาลที่พิพากษา) ซึ่งหากระบบฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิด (CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปเพิ่มเติมในระบบได้ก็จะสามารถทราบวันที่มีการจับกุมซ้ำ

(re-arrest) และวันที่ถูกพิพากษาว่ามีความผิดซ้ำ (re-conviction) เมื่อมีการนำข้อมูลวันพ้นโทษของหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัย (กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และ กรมคุมประพฤติ) มาทำการเชื่อมโยง ก็จะปรากฏข้อมูล “การถูกลงโทษซ้ำ” (re-punishment) “การถูกควบคุมตัวซ้ำ” (re-incarceration) และ “กระทำผิดซ้ำจากผู้กระทำผิดที่เข้ามาใหม่” (re-entry) ด้วย

นอกจากนี้ ระบบสารบบคดีของสำนักงานอัยการสูงสุดยังเชื่อมโยงข้อมูลกับระบบบริหารข้อมูลคดีสถานีตำรวจ (Criminal Record Information Management Enterprise System: CRIMES) โดยใช้ข้อมูลเลขคดีจาก “เลขคดีสถานีตำรวจ” กับ “ชื่อสถานีตำรวจ” สำหรับกองทะเบียนประวัติอาชญากรแม้ยังไม่เชื่อมโยงฐานข้อมูลกับสำนักงานอัยการสูงสุด ก็สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้ในอนาคตโดยใช้ “เลขคดีสถานีตำรวจ” กับ “ชื่อสถานีตำรวจ” เป็นข้อมูลหลักในการอ้างอิง ในส่วนกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุมประพฤติ สามารถนำข้อมูล “เลขคดีดำ” “เลขคดีแดง” และ “ชื่อศาลที่พิพากษา” มาเชื่อมโยงข้อมูลกับระบบสารบบคดีสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้ได้ข้อมูล “เลขคดีสถานีตำรวจ” กับ “ชื่อสถานีตำรวจ” ไปเชื่อมโยงกับข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้

ตารางที่ 1 สรุปฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมและการพัฒนาพฤตินิสัยในประเทศไทย

ประเด็นข้อมูล	CDS ตำรวจ	สารบบคดี อัยการ	บริหาร จัดการคดี ศาล	ฐานข้อมูล ผู้ต้องขัง กรม ราชทัณฑ์	งาน สืบเสาะ/ สอดส่อง กรมคุม ประพฤติ	สารสนเทศ คดีอาญา เด็กและ เยาวชน กรมพินิจฯ	ลักษณะ การใช้งาน
1. ชื่อ-นามสกุลผู้กระทำผิด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. เลขประชาชน	✓	✓	✓	✓	✓	✓	ใช้อ้างอิงเชื่อมโยงข้อมูลบุคคล
3. วัน เดือน ปี เกิด	✓	✓	X	✓	✓	✓	ใช้ยืนยันกรณีข้อมูลคลาดเคลื่อน
4. ชื่อบิดา	✓	X	X	X	✓	✓	ใช้ยืนยันกรณีข้อมูลคลาดเคลื่อน
5. ชื่อมารดา	✓	X	X	X	✓	✓	ใช้ยืนยันกรณีข้อมูลคลาดเคลื่อน
6. ข้อหา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	ใช้ยืนยันกรณีข้อมูลคลาดเคลื่อน
7. วันที่ถูกจับกุม	✓	✓	X	X	X	X	ใช้คำนวณการกระทำผิดซ้ำ กรณีจับกุมซ้ำ
8. สถานีตำรวจ	✓	✓	X	✓	X	✓	ใช้อ้างอิงเชื่อมโยงข้อมูลบุคคล
9. เลขคดีสถานีตำรวจ	✓	✓	X	X	X	X	ใช้อ้างอิงเชื่อมโยงข้อมูลบุคคล
10. วันที่ถูกศาลพิพากษา	●	✓	✓	✓	✓	✓	ใช้คำนวณการกระทำผิดซ้ำ กรณีศาลพิพากษาลงโทษซ้ำ
11. เลขคดีดำ	●	✓	✓	✓	✓	✓	ใช้อ้างอิงเชื่อมโยงข้อมูลบุคคล
12. เลขคดีแดง	●	✓	✓	✓	✓	✓	ใช้อ้างอิงเชื่อมโยงข้อมูลบุคคล
13. ศาลที่พิพากษา	●	✓	✓	✓	✓	✓	ใช้อ้างอิงเชื่อมโยงข้อมูลบุคคล
14. คำพิพากษา/สั่งฟ้อง	●	✓	✓	✓	✓	✓	
15. วันที่รับตัวบังคับโทษ	●	X	X	✓	✓	✓	ใช้คำนวณการกระทำผิดซ้ำ กรณีถูกลงโทษซ้ำ
16. หน่วยงานที่รับตัว บังคับโทษ	●	X	✓	✓	✓	✓	
17. วันพ้นโทษ	●	X	X	✓	✓	✓	ใช้คำนวณวันกระทำผิดซ้ำ

หมายเหตุ: 1. ✓ หมายถึง มีและบันทึกในระบบฐานข้อมูล
 2. X หมายถึง ไม่มีการจัดเก็บและบันทึกข้อมูล
 3. ● หมายถึง มีการเก็บรวบรวมข้อมูลแต่ไม่บันทึกในระบบฐานข้อมูล

3. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและชั้นความลับของข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่สามารถเปิดเผยได้

ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการเฉพาะมีเพียงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่คุ้มครองการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล โดยกำหนดข้อห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตน ต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ซึ่งการจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่จำเป็นจะต้องส่งต่อข้อมูลส่วนบุคคลที่จำเป็นไปให้กับหน่วยงานอื่น ได้แก่ เลขประจำตัวประชาชน ชื่อสกุล ประวัติการกระทำผิด ได้ก่อให้เกิดข้อสงสัยในบรรดาหน่วยงานเจ้าของข้อมูลว่าจะสามารถเปิดเผยได้ตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และผู้บริหารของกองทะเบียนประวัติอาชญากรพบว่า กองทะเบียนประวัติอาชญากรเคยถูกฟ้องทั้งทางอาญาและทางแพ่งเนื่องจากเปิดเผยข้อมูลโดยมิชอบและผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายจากการรั่วไหลของประวัติการกระทำผิดที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง นอกจากนี้ จากการประชุมสนทนากลุ่มผู้แทนกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้กล่าวถึงกรณีที่เด็กและเยาวชนผู้พ้นโทษได้ร้องเรียนกรณีนายจ้างไม่รับเข้าทำงานเนื่องจากมีประวัติการถูกตัดสินลงโทษจำคุกทั้งที่ตามกฎหมายห้ามเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนอย่างชัดเจน ซึ่งหากไม่มีการกำหนดมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและชั้นความลับของข้อมูลก็จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่เป็นมาตรฐาน

สำหรับมาตรฐานในการคุ้มครองข้อมูลในปัจจุบันนั้นถือตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นหลัก ซึ่งหากเป็นการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้โดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ควบคุมดูแลข้อมูลนั้นเพื่อการนำไปใช้ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานก็สามารถดำเนินการได้ตามมาตรา 24(1) อยู่แล้ว แต่หากเป็นข้อมูลที่น่าไปใช้โดยหน่วยงานอื่นก็จำเป็นต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถเปิดเผยข้อมูลกับหน่วยงานอื่นได้หรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปจะยกเว้นให้เฉพาะกรณีการจัดทำข้อมูลทางสถิติ หรือการวิจัยโดยไม่มี การเผยแพร่รายละเอียดตัวบุคคล การดำเนินการเพื่อการสืบสวน สอบสวน หรือฟ้องคดี และเป็นข้อมูลที่ให้ต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจขอข้อมูลตามกฎหมาย ซึ่งหากเป็นการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้โดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ควบคุมดูแลข้อมูลนั้นเพื่อการนำไปใช้ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานก็สามารถดำเนินการได้ โดยจะจัดเก็บข้อมูลประวัติการเข้าใช้งาน โดยทั่วไปแล้วการกำหนดชั้นความลับเป็นไปตามการกำหนดตำแหน่งโดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเท่านั้นเป็นผู้เข้าถึงข้อมูล หากเป็นการเปิดเผยข้อมูลให้กับหน่วยงานอื่นนั้นจะถือหลักไม่อนุญาตไว้ก่อน แต่หากเป็นการใช้ข้อมูลเพื่อการสืบค้นนั้นมักจะไม่นิยมนำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นเข้ามาสืบค้นข้อมูลในระบบเว้นแต่เป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้ เช่น ข้อมูลหมายจับเพื่อประกาศสืบจับ เป็นต้น

4. การใช้ประโยชน์จากข้อมูลการกระทำผิดซ้ำทางอาญาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน

แม้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยจะจัดเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ และมีมาตรฐานการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน แต่ก็มีการใช้ประโยชน์ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำ ตั้งแต่การใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา คดี ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และใช้เป็นข้อมูลในการประเมินความสำเร็จของมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การใช้ข้อมูลเพื่อข่มขู่ยับยั้งการกระทำผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 92 และ 93 ได้กำหนดให้ศาลเพิ่มโทษจำคุกแก่บุคคลที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก แล้วกลับมากระทำผิดซ้ำอีกภายในระยะเวลาที่กำหนด หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุกก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นด้วย ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อข่มขู่ยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำผิดซ้ำอีกมิฉะนั้นอาจได้รับการลงโทษที่รุนแรงขึ้น รวมถึงตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ในกรณีที่ศาลจะลงโทษผู้กระทำผิด ไม่เกินกำหนด 5 ปี หากมีเหตุอันควรปราณีศาลจะรอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤติดังผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวทำให้กองทะเบียนประวัติอาชญากรต้องมีการจัดทำระบบการเก็บข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ ผู้ต้องหา และข้อมูลระบบฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำผิด (CDS) เพื่อตรวจสอบประวัติการกระทำผิดซ้ำรายงานให้แก่พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการเพื่อใช้ในการฟ้องเพิ่มโทษผู้กระทำผิดหรือบวกโทษที่รอลงอาญาไว้แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ปัญหาการที่ข้อมูลในแต่ละ

หน่วยงานขาดความเชื่อมโยงกันจึงทำให้ข้อมูลในระบบฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิด (CDS) ขาดข้อมูลคำพิพากษาและวันพ้นโทษ ซึ่งจำเป็นต่อการระบุว่าผู้ต้องหาจะต้องถูกฟ้องเพิ่มโทษหรือบวกโทษตามกฎหมายหรือไม่ ยังจะต้องมีการตรวจสอบยืนยันอีกครั้งทางเอกสารก่อน

4.2 การใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณา กำหนดมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด หลังจากผู้กระทำผิดถูกตัดสินลงโทษและลงตัวเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยแล้ว หน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัยแต่ละหน่วยงานจะเก็บรวบรวมข้อมูลและจำแนกปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเพื่อใช้ในการกำหนดแผนบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิดแต่ละราย ในส่วนกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์จะเป็นการสัมภาษณ์และบันทึกข้อมูลจัดเก็บเป็นเอกสาร ส่วนกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะมีระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการบันทึกและคำนวณค่าคะแนนความเสี่ยง ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วย โดยทั่วไปแล้วในแต่ละหน่วยงานจะมีการเก็บข้อมูลที่สอดคล้องกันในหลายประเด็นได้แก่ เพศ อายุ สัญชาติ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ ที่อยู่อาศัย การคบเพื่อน ครอบครัว และประวัติการกระทำผิด

4.3 การใช้ข้อมูลเป็นตัวชี้วัดประเมินผล ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำได้รับการยอมรับกันทั่วไปในการใช้เกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จ ในมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้กำหนดตัวชี้วัดหลักด้านหนึ่งใน 7 ด้านเป็นตัวชี้วัดการกระทำผิดซ้ำลดลงโดยกำหนดให้มีการ

จับกุมตัวผู้ต้องหาหลัก 2 ตัวผู้ต้องหา คือ (1) ร้อยละของผู้พันโทที่กลับมากระทำผิดซ้ำเป็นข้อมูลสถิติทางการที่หน่วยงานด้านการพัฒนาพุดินสัยทุกหน่วยต้องดำเนินการจับกุม และ (2) ร้อยละของผู้พันโทที่ได้รับการศึกษาและปฏิบัติงานที่ขบถด้วยกฎหมายหลังพันโทที่กำหนดให้หน่วยงานพัฒนาพุดินสัย มีการติดตามและจัดทำกรสำรวจข้อมูลกลุ่มตัวอย่างผู้พันโทเป็นข้อมูลตัวชี้วัด ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลหลักกล่าวว่า ก่อนที่ สปท. จะกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำก็ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานพัฒนาพุดินสัยทุกหน่วยงานอยู่แล้ว

5. ผลการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านการกระทำผิดซ้ำทางอาญา

การเพิ่มขึ้นของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและพฤติกรรมทางอาชญากรรมในปัจจุบัน ได้ทำให้เกิดแนวคิดการ “การสอดส่องแบบมีการคาดการณ์ล่วงหน้า (predictive policing)” ในกระบวนการยุติธรรม หรือแนวคิดการนำกลุ่มข้อมูลขนาดใหญ่ เช่น ข้อมูลทางอาชญากรรมในอดีตและข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้ทำผิดในอดีต มาวิเคราะห์และพยากรณ์ด้วยสมการทางคณิตศาสตร์ที่ซับซ้อนเพื่อช่วยคาดการณ์แนวโน้มอาชญากรรมในอนาคต (Greengard, 2012) โดยในทางปฏิบัติหน่วยงานทางด้านกระบวนการยุติธรรมสามารถนำข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้ทำ Predictive Policing ได้ใน 3 แนวโน้มหลัก คือ การใช้ข้อมูลเพื่อทำนายโอกาสเกิดการกระทำผิดซ้ำ การติดตามเฝ้าระวังชุมชน และการเตือนภัยเหตุการณ์

ความไม่สงบล่วงหน้า การคาดคะเนจุดเสี่ยง การเกิดอาชญากรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจตราของตำรวจ

5.1 การใช้ข้อมูลเพื่อทำนายโอกาสเกิดการกระทำผิดซ้ำ หน่วยงานทางด้านกระบวนการยุติธรรมสามารถนำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับประวัติอาชญากรรมและข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ข้อมูลการทำความผิดทางอาชญากรรมในอดีต ข้อมูลระดับการศึกษา การละเมิดทัศนทัศน์ และการมีส่วนร่วมองค์กรทางอาชญากรรมในอดีต เป็นต้น มาใช้ในการคำนวณโอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะกระทำความผิดซ้ำในอนาคตได้ โดยอาจใช้เทคนิคการคำนวณ เช่น Near-Repeat modeling ซึ่งเป็นเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ลักษณะพฤติกรรมที่ซ่อนอยู่ในระบบข้อมูล หรือเทคนิค Regression Analysis ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ทางสถิติคาดคะเนความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ต่อความเป็นไปได้ในการก่ออาชญากรรมในอนาคต และเทคนิค Classification Models ซึ่งเป็นการสอนให้ระบบคอมพิวเตอร์สามารถวิเคราะห์และจัดหมวดหมู่สิ่งต่างๆ ตามข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามทำนายโอกาสเกิดการกระทำผิดซ้ำส่วนใหญ่ที่ผ่านมามีใช้ชุดข้อมูลดิบที่เป็นชุดข้อมูลระดับท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งไม่ใช่ฐานข้อมูลขนาดใหญ่หรือ Big Data มาวิเคราะห์ สาเหตุหลักมาจากการหาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับนักโทษและการกระทำความผิดจำนวนมากนั้นทำได้ยาก เนื่องจากติดปัญหาเรื่องสิทธิส่วนบุคคล สาเหตุหลักอีกประการหนึ่งคือ อัลกอริทึมที่ใช้คาดคะเนความเสี่ยงอาชญากรรมอาจมีการประเมินอาชญากรอย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น ระบบ

COMAS ซึ่งถูกใช้ในกรมตำรวจหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าไม่เป็นกลางเกี่ยวกับองค์ประกอบด้านเชื้อชาติเป็นต้น การนำระบบการวิเคราะห์ดังกล่าวเข้ามาใช้ในประเทศไทยนั้นมีความเป็นไปได้เนื่องจากไม่ได้ใช้โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่ซับซ้อนแต่อย่างใด แต่ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านกฎหมาย เชื้อชาติ และศีลธรรมของการใช้ระบบอัตโนมัติมาประกอบการพิจารณาก่อนนำมาดำเนินการจริง

5.2 การติดตามเฝ้าระวังชุมชนและการเตือนภัยเหตุการณ์ความไม่สงบล่วงหน้า ข้อมูลข่าวสารบนสื่อสังคมออนไลน์ (social media) ต่าง ๆ ในปัจจุบัน เป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนอย่างมาก โดยข้อมูลเหล่านี้จะมีบทบาทในการเฝ้าสังเกตและเฝ้าระวังชุมชน และยังสามารถนำมาใช้ในการเตือนเกี่ยวกับความไม่สงบในชุมชนได้ด้วย โดยมีตัวอย่างการใช้ประโยชน์ลักษณะนี้อยู่หลายโครงการด้วยกัน เช่น The Cardiff Online Social Media Observatory (COSMOS) ซึ่งเป็นระบบที่สามารถรวบรวมข้อมูลจาก Twitter ได้อัตโนมัติ สามารถบ่งบอกถึงอารมณ์ ความเครียดของกลุ่มประชาชนได้จากข้อมูลดังกล่าว และสามารถนำข้อมูลมาร่วมวิเคราะห์กับข้อมูลของรัฐบาล สำหรับเป็นเครื่องเตือนภัยล่วงหน้าของเหตุการณ์ความไม่สงบและเหตุการณ์จลาจลที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ได้ (Williams et al., 2013) หรือระบบการรับรู้ขอบเขต (Domain Awareness System) ของกรมตำรวจเมืองนิวยอร์ก ซึ่งเป็นระบบที่อาศัยข้อมูลจากฐานข้อมูลอาชญากรรมและการอ่านข้อมูลจากกล้องวงจรปิดและเครื่องมืออ่านทะเบียนรถยนต์ที่

จัดตั้งไว้ทั่วเมือง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถรับรู้ถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองที่ตัวเองกำลังเฝ้าระวังได้อย่างรวดเร็วเป็นต้น

สำหรับประเทศไทย การใช้ประโยชน์ในลักษณะนี้อาจมีข้อจำกัด เฉพาะในกรณีเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่นและมีผู้ใช้สื่อทางสังคมจำนวนมาก เนื่องจากการใช้ประโยชน์จากข้อมูลสื่อสังคมออนไลน์ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ข้อมูลต้องมีจำนวนมากและมีความถี่ในการปรับข้อมูลอย่างรวดเร็ว ดังนั้นประเทศไทยอาจต้องมีการใช้เครื่องมือติดตามทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น กล้องวงจรปิด กล้องตรวจจับความเร็วของรถยนต์ หรือไมโครโฟน เหมือนกรณีของกรมตำรวจเมืองนิวยอร์ก เพื่อเป็นการชดเชยข้อมูลจากสื่อทางสังคมที่อาจไม่เพียงพอ โดยสามารถประยุกต์ใช้เทคนิค Machine Learning มาใช้วิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งดังกล่าวได้ ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ประโยชน์ในด้านการเฝ้าระวังความไม่สงบของประเทศไทยสูงกว่าการใช้ข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์อย่างเดียว

5.3 การคาดคะเนจุดเสี่ยงการเกิดอาชญากรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจตราของตำรวจข้อมูลอาชญากรรมในอดีตสามารถนำมาใช้คำนวณเพื่อคาดคะเนพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมในอนาคตได้ ซึ่งการคาดการณ์ดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปรับเส้นทางการตรวจลาดตระเวนให้มีโอกาสพบเจออาชญากรรมสูงขึ้นได้ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการยับยั้งและป้องกันอาชญากรรมในอนาคตของตำรวจ ตัวอย่างโครงการในลักษณะนี้ที่ประสบ

ความสำเร็จคือโครงการของกรมตำรวจมณฑล Kent ในประเทศสหราชอาณาจักรและในเมือง Los Angeles ประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาวิจัยพบว่า การออกตรวจตราของตำรวจตามสถานที่ที่คาดคะเนเอาไว้ สามารถลดอาชญากรรมได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 7.4 เมื่อเปรียบเทียบกับ การตรวจตราอย่างสุ่มโดยทั่วไป ระบบดังกล่าวยังสามารถคาดคะเนโอกาสเกิดอาชญากรรมได้แม่นยำกว่าการตรวจสอบแบบทั่วไปถึง 1.4-2.2 เท่า (Mohler et al., 2015)

อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ในมิตินี้อาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ เช่น ระบบนี้อาจใช้ได้เฉพาะในเมืองใหญ่ ซึ่งมีกลุ่มข้อมูลที่เปิดเผยเกี่ยวกับอาชญากรรมที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเป็นจำนวนมาก เช่น ชิคาโก หรือลอนดอน, ระบบนี้อาจมีปัญหาเรื่องอคติการแบ่งแยกเชื้อชาติ เนื่องจากมีข้อมูลเถียงว่าเมื่อตำรวจใช้ระบบเหล่านี้ในการตรวจตราชุมชน ระบบก็มักจะแนะนำให้ไปตรวจสอบพื้นที่ที่มีกลุ่มประชากรบางกลุ่มอยู่กันอย่างหนาแน่น เช่น พื้นที่ชุมชนแอฟริกันอเมริกัน ซึ่งอคตินี้อาจนำไปสู่ความตึงเครียดในการปฏิบัติงานของตำรวจกับชุมชนเหล่านี้ได้ หรืออาจนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับความโปร่งใสในการที่อัลกอริทึมจะโต้แย้งในศาลว่าทำไมระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่จึงเลือกพื้นที่เหล่านี้ในการตรวจสอบของตำรวจ ในกรณีการตรวจสอบดังกล่าวนำไปสู่การจับกุม นอกจากนี้ยังมีความยากลำบากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีคุณภาพให้มากพอที่จะป้อนให้กับระบบอีกด้วย โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ไม่รุนแรง ได้แก่ การลักเล็กขโมย

น้อย หรือความรุนแรงในครอบครัวที่ผู้เสียหายมักจะไม่รายงาน ทำให้ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลให้ระบบได้

■ สรุปและอภิปรายผล

โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านการกระทำผิดซ้ำและติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัยของประเทศไทย เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการป้องกันอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ในครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาระบบฐานข้อมูล การกระทำผิดซ้ำทางอาญา และการติดตามผู้พ้นโทษจากระบบการพัฒนาพฤตินิสัย ทั้งตามมาตรฐานสากลและของประเทศไทย รวมถึงยังได้มีการศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ด้านการกระทำผิดซ้ำด้วย โดยสำหรับมาตรฐานสากลนั้นพบว่าในต่างประเทศส่วนมากมักจะใช้ระบบข้อมูลภายในของหน่วยงานราชทัณฑ์ในการจัดเก็บและวิเคราะห์ประมวลผลตัวเลขการกระทำผิดซ้ำ จึงไม่จำเป็นจะต้องทำการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่นและไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับเรื่องข้อห้ามการใช้ข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้หลายประเทศจะใช้ระบบข้อมูลงานด้านพัฒนาพฤตินิสัยกลางในการจัดเก็บและติดตามผู้พ้นโทษของแต่ละหน่วยงาน ทำให้มักจะไม่มีปัญหาในเรื่องของมาตรฐานและการเชื่อมโยงข้อมูล

ในส่วน of หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อจัดเก็บข้อมูลอาชญากรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการกระทำผิดซ้ำและ

ติดตามผู้พ้นโทษจากระบบพัฒนาพฤตินิสัย เช่น ระบบฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิด (CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระบบบริหารข้อมูลคดีสถานีตำรวจ (CRIMES) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระบบสารบบคดี สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ทั้งนี้ จากผลการศึกษาสามารถสรุปสภาพปัญหาได้ 4 ประเด็น คือ

1. ความหลากหลายของคำจำกัดความของการกระทำผิดซ้ำทางอาญาที่หน่วยงานในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน ทำให้เกิดความลักลั่นในการจัดเก็บข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานมีระบบการบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ทุกหน่วยงานสามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานอาจจำเป็นต้องมีคำนิยามเชิงปฏิบัติการของการกระทำผิดซ้ำเพื่อใช้ประโยชน์ในขอบเขตข้อกำหนดและบริบทของหน่วยงานเอง จึงไม่สามารถใช้นิยามที่เป็นมาตรฐานเดียวกันได้

2. ความเชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้ต้องโทษและการติดตามผู้พ้นโทษของแต่ละหน่วยงาน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีความพร้อมพอสมควรในการเชื่อมโยงข้อมูลและจัดทำข้อมูล การกระทำผิดซ้ำได้ โดยอาศัยข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน ผู้กระทำความผิดมาตรวจสอบกับข้อมูลการจับกุม ผู้ต้องหากองทะเบียนประวัติอาชญากรมาจัดทำเป็นข้อมูลในลักษณะของ “การจับกุมตัวซ้ำ” (re-arrest)

3. ปัญหาของเชิงกฎหมายของการพัฒนาฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ ทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลผู้กระทำความผิดระหว่างหน่วยงานไม่ประสบ

ความสำเร็จ เนื่องจากข้อมูลผู้กระทำความผิดเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายห้ามไม่ให้เปิดเผยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าของข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งหากมีการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดหน่วยงานเจ้าของข้อมูลอาจจะต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาจึงเป็นสาเหตุให้มีความกังวลใจในการใช้ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำเพื่อกำหนดนโยบายหรือมาตรการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

4. แม้จะพบปัญหาอุปสรรคในการเชื่อมโยงข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ แต่ในปัจจุบัน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยก็ได้ใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ทั้งในด้านการใช้ข้อมูลข่มขู่ยับยั้งการกระทำผิด การใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด และการใช้ข้อมูลเป็นตัวชี้วัดประเมินผล ซึ่งจากปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลก็ทำให้การนำข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้ยังมีข้อจำกัดอยู่

จากการศึกษาตัวแบบของต่างประเทศพบว่า ประเทศส่วนใหญ่จะใช้ระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานด้านพัฒนาพฤตินิสัยเป็นระบบข้อมูลหลักในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้กระทำความผิด แต่ก็มีต้นแบบในหลายประเทศที่มีความพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้กระทำความผิด โดยจะมีแนวทางดำเนินการหลักอันได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางขึ้นมาใหม่ การใช้ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูล (data exchange) ซึ่งคล้ายกับประเทศไทย และการจัดทำระบบทะเบียนกลางผู้กระทำความผิด (central criminal registration)

ในส่วนของการศึกษาแนวทางการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ด้านการกระทำผิดซ้ำนั้น มีข้อค้นพบสำคัญคือ ฐานข้อมูลขนาดใหญ่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรมได้สามประการหลักด้วยกัน ประกอบไปด้วย การใช้ข้อมูลเพื่อทำนายโอกาสเกิดการกระทำผิดซ้ำ การใช้ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อติดตามเฝ้าระวังชุมชนและเตือนภัยเหตุการณ์ความไม่สงบล่วงหน้า และการคาดคะเนจุดเสี่ยงการเกิดอาชญากรรม

■ ข้อเสนอแนะ

1. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในประเทศไทยควรอาศัยแนวทางการบูรณาการข้อมูลเฉพาะประเด็นสำคัญในลักษณะของการแลกเปลี่ยนข้อมูล (data exchange) เนื่องจากโครงสร้างฐานข้อมูลต่าง ๆ ได้ออกแบบมาในลักษณะนี้อยู่แล้ว โดยเห็นควรให้ใช้ระบบฐานข้อมูลสารบบคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด เชื่อมโยงกับระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) และระบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (NSWJ) และดำเนินการ ดังนี้ (1) ให้คงวิธีการจัดเก็บข้อมูลและค่านิยมในการจัดทำข้อมูลการกระทำผิดซ้ำเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะภายในหน่วยงาน ซึ่งไม่ได้มีปัญหาเรื่องการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลหากการบริหารข้อมูลใช้ฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ในการดำเนินการ (2) ให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างระบบฐานข้อมูลสารบบคดีสำนักงานอัยการสูงสุดกับระบบฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิด (CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากร และฐาน

ข้อมูลของศาลยุติธรรม (3) ให้หน่วยงานพัฒนาพหุตินิสัยในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เชื่อมโยงข้อมูลกับฐานข้อมูลประวัติผู้กระทำความผิด (CDS) ของกองทะเบียนประวัติอาชญากรได้ และ (4) ใช้ระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC) และระบบกระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (NSWJ) เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านบริการทางเว็บ (web service) โดยแนวทางการดำเนินการทั้ง 4 ข้อ จะทำให้การจัดเก็บข้อมูลฐานความผิดที่แต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานการจัดเก็บในระบบฐานข้อมูลแตกต่างกันสามารถเชื่อมโยงข้อมูลโดยการเติมเต็มข้อมูลสำคัญให้แต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมสามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลได้อย่างสอดคล้องกับพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน

2. ด้านพัฒนาฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) การใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของประเทศไทยนั้นทำได้ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากประเทศไทยมีข้อจำกัดหลายประการในการเข้าถึงข้อมูลเปิด หรือ Open data ซึ่งทำให้ความหลากหลายและปริมาณของข้อมูลในการวิเคราะห์เพื่อใช้ประโยชน์นั้นลดลง ข้อจำกัดเหล่านี้ประกอบไปด้วย ประเทศไทยมีผู้ใช้ Twitter คิดเป็นสัดส่วนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั้งหมด ทำให้ปริมาณข้อมูลสื่อสังคมออนไลน์มีน้อยสำหรับการใช้ประโยชน์ส่วนมากแล้วผู้ใช้อินเทอร์เน็ตไทยส่วนใหญ่มักใช้บริการ Facebook ซึ่งไม่เปิดข้อมูลแก่สาธารณชน นอกจากนี้ยังพบว่าไทยประสบกับความยากลำบากในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยระบบวิเคราะห์ภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing Systems) ซึ่งเป็น

เครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ เนื่องจากระบบการวิเคราะห์ลักษณะนี้มักจะรองรับเฉพาะภาษาอังกฤษเท่านั้น ดังนั้นโดยรวมแล้วประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลปิด ซึ่งรวบรวมจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักในการประยุกต์ใช้หลักความท้าทายจึงอยู่ที่การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดีพอต่อการคาดคะเนที่มีคุณภาพในเรื่องการทำคามผิดซ้ำ โดยอาจมีการพิจารณาระบบติดตามผู้ถูกคุมประพฤติ เช่น สายรัดข้อมือ หรือข้อเท้าที่มีการฝังเซ็นเซอร์ระบบ GPS ไว้มาใช้เพื่อเก็บข้อมูลการเดินทางสัญจรของผู้คุมประพฤติเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ต่อไป

3. สำหรับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ควรมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้ (1) มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาว่าข้อมูลใดเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลละเอียดอ่อน (2) จัดทำขออนุญาตเชิงนโยบายด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (data privacy guideline) (3) กำหนดให้มีการแจ้งเจ้าของข้อมูลอย่างชัดเจนว่าจะมีการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล วัตถุประสงค์และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และประเภทบุคคลหรือองค์กรที่ข้อมูลส่วนบุคคลอาจได้รับการเปิดเผย (4) ต้องมีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจำกัดเท่าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูลและสอดคล้องกับหลักกฎหมาย (5) การเผยแพร่ข้อมูลต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์เท่านั้นเว้นแต่ได้รับการ

ยินยอมจากเจ้าของข้อมูลซึ่งอาจเลือกได้ว่าจะยินยอมให้หน่วยงานจัดเก็บ ใช้ประโยชน์ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตนต่อสาธารณชน (6) ต้องมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลอย่างเหมาะสม (7) เจ้าของข้อมูลต้องมีสิทธิรับรู้ว่ามี การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของตนหรือไม่และมีสิทธิเข้าถึงข้อมูล (8) ผู้เก็บข้อมูลจะต้องรับผิดชอบการจัดมาตรการเกี่ยวกับการส่งข้อมูลส่วนบุคคลไปยังบุคคลหรือองค์กรอื่น และ (9) กรณีที่เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับข้อมูลของเด็ก เยาวชน หรือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะต้องคำนึงถึงการให้คำยินยอมที่เหมาะสม

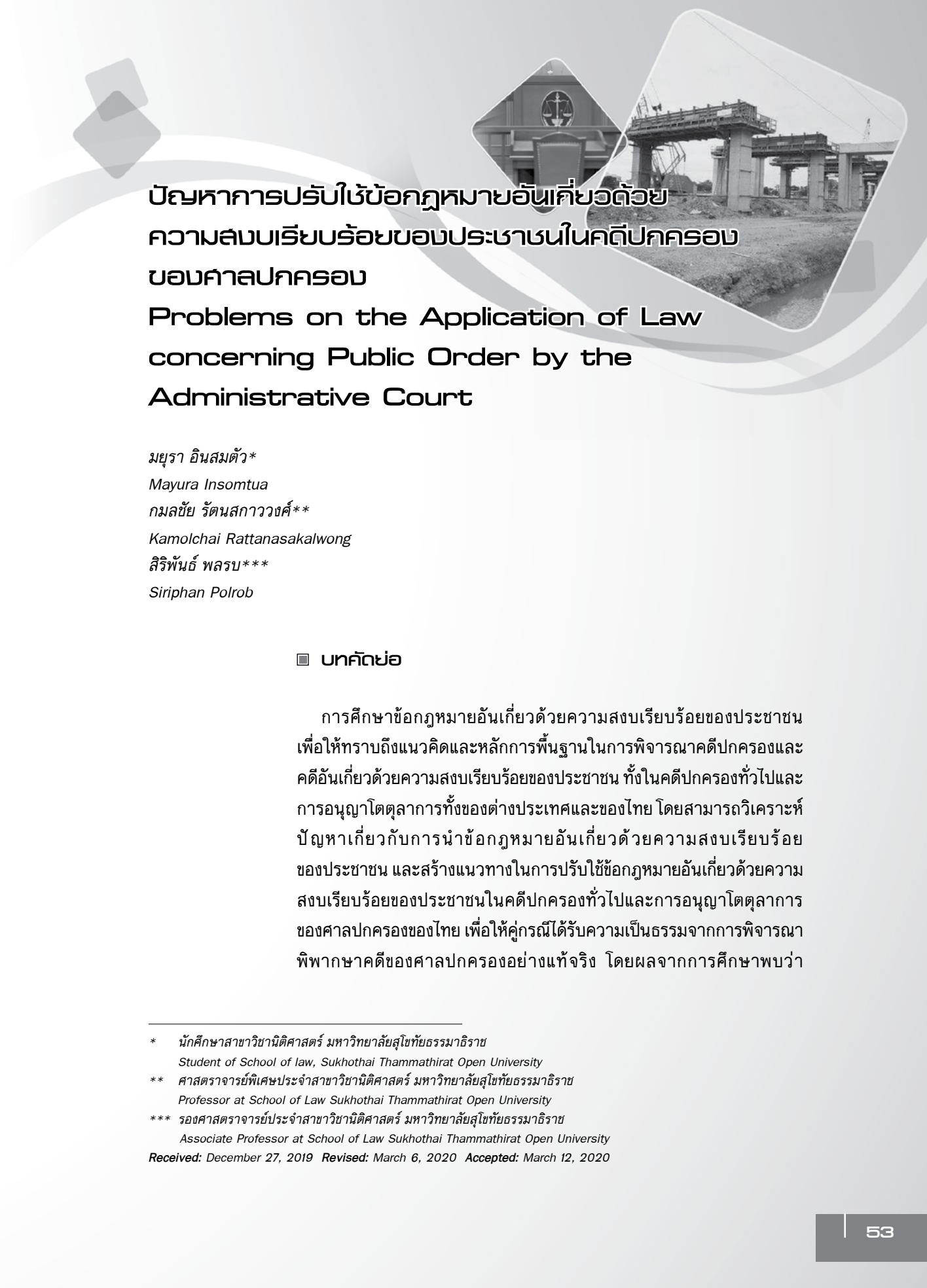
4. ในการกำหนดมาตรการรักษาความลับและป้องกันการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล หลายประเทศยอมรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล ความผิดพลาดของข้อมูล หรือการรั่วไหลของข้อมูล จนทำให้ข้อมูลถูกนำไปใช้ในทางมิชอบ ประเทศไทยจึงควรมีคณะกรรมการกลางพิจารณาเนื้อหาและประเด็นข้อมูลที่จะแลกเปลี่ยนกับหน่วยงานอื่นรวมทั้งกำหนดนโยบายในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลและการพัฒนาระบบความปลอดภัยของฐานข้อมูล ตั้งแต่การจัดเก็บ (collection) การบริหารจัดการ (processing) และการเข้าถึง (access) นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมป้องกันอาชญากรรม ประเทศไทยควรมีกฎหมายจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดซึ่งอาจมีเงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลผู้กระทำผิดต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยสาธารณะ

■ บรรณานุกรม

- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2551). การสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมในประเทศไทย: ข้อเสนอเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมยุคใหม่. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 1(2), 11-36.
- พงศ์กุลธร วิจารณ์วิรุฬห์, สุรัตน์ สาเรือง, และอิทธิพล สุขยั้ง. (2558). การสำรวจข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของผู้ที่เคยตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 8(1), 1-17.
- พงศ์กุลธร วิจารณ์วิรุฬห์ และคนอื่นๆ. (2556). *โครงการสำรวจข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของผู้ที่เคยตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2559). *แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 2*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2561). *เอกสารบรรยายสรุปศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม: Data Exchange Center*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- อัคราพรรณ จรัสวัฒน์ และคนอื่นๆ. (2551). *แผนการพัฒนาระบบข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- หนังสือต่างประเทศ**
- Boyd, D., & Crawford, K. (2012). Critical questions for big data: Provocations for a cultural, technological, and scholarly phenomenon. *Information, Communication & Society*, 15(5), 662-679.
- Brayne, S. (2017). Big data surveillance: The case of policing. *American Sociological Review*, 82(5), 977-1008.
- Chainey, S., Thompson, L., & Uhlig, S. (2008). The utility of hotspot mapping for predicting spatial patterns of crime. *Security Journal*, 21(1-2), 4-28.
- Cooper, A. D., Durose, M. R., & Snyder, H. N. (2014). *Recidivism of prisoners released from 30 states in 2005: Patterns from 2005 to 2010*. US Department of Justice.
- De Mauro, A., Greco, M., & Grimaldi, M. (2016). A formal definition of Big Data based on its essential features. *Library Review*, 65(3), 122-135.
- Elderbroom, B., & King, R. (2014). *Improving recidivism as a performance measure*. Urban Institute.
- Fazel, S., & Wolf, A. (2015). *A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: Current difficulties and recommendations for best practice*. Retrieved January 17, 2020, from <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0130390>
- Greengard, S. (2012). Policing the future. *Communications of the ACM*, 55(3), 19-21.
- Johnson, J. L. (2017). Comparison of recidivism studies: AOUSC, USSC, and BJS. *Fed. Probation*, 81, 52.
- LaCourse, A., Listwan, S. J., Reid, S., & Hartman, J. L. (2019). Recidivism and reentry: The role of individual coping styles. *Crime & Delinquency*, 65(1), 46-68.
- Maltz, M. (1984). *Recidivism*. Orlando, FL: Academic.

- Mohler, G. O., Short, M. B., Malinowski, S., Johnson, M., Tita, G. E., Bertozzi, A. L. et al. (2015). Randomized controlled field trials of predictive policing. *Journal of the American Statistical Association*, 110(512), 399-1411.
- Ostermann, M., Salerno, L. M., & Hyatt, J. M. (2015). How different operationalizations of recidivism impact conclusions of effectiveness of parole supervision. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52(6), 771-796.
- Ringland, C. (2013). *Measuring recidivism: Police versus court data*. Retrieved January 17, 2020, from <https://www.bocsar.nsw.gov.au/Publications/CJB/cjb175.pdf>
- Ruggero, T., Dougherty, J., & Klofas, J. (2015). *Measuring recidivism: Definitions, errors and data sources*. Rochester, New York: Center for Public Safety Initiatives.
- Snijders, C., Matzat, U., & Reips, U. D. (2012). "Big Data": Big gaps of knowledge in the field of internet science. *International Journal of Internet Science*, 7(1), 1-5.
- Wang, X., Gerber, M., & Brown D, E. (2012). Automatic crime prediction using events extracted from twitter posts. *SBP*, 12, 231-238.
- Ward, J. S., & Barker, A. (2013). *Undefined by data: A survey of big data definitions*. Retrieved January 17, 2020, from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.705.9909&rep=rep1&type=pdf>
- Williams, M., Edwards, A., Housley, W., Burnap, P., Rana, O., Avis, N. et al. (2013). Policing cyber-neighbourhoods: Tension monitoring and social media networks. *Policing and society*, 23(4), 461-481.





ปัญหาการปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครอง ของศาลปกครอง

Problems on the Application of Law concerning Public Order by the Administrative Court

มยุรา อินสมตัว*

Mayura Insomtua

กมลชัย รัตนสกาวงศ์**

Kamolchai Rattanasakalwong

สิริพันธ์ พลรบ***

Siriphan Polrob

■ บทคัดย่อ

การศึกษาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานในการพิจารณาคดีปกครองและคดีอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งในคดีปกครองทั่วไปและการอนุญาตตุลาการทั้งของต่างประเทศและของไทย โดยสามารถวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสร้างแนวทางในการปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองทั่วไปและการอนุญาตตุลาการของศาลปกครองของไทย เพื่อให้ผู้กรณีได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองอย่างแท้จริง โดยผลจากการศึกษาพบว่า

* นักศึกษานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Student of School of law, Sukhothai Thammathirat Open University

** ศาสตราจารย์พิเศษประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Professor at School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

*** รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Associate Professor at School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

Received: December 27, 2019 Revised: March 6, 2020 Accepted: March 12, 2020

คดีปกครองเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล และหลักในการพิจารณาเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนมุ่งคุ้มครองประโยชน์โดยรวมซึ่งในคดีปกครองทั่วไป ศาลปกครองสูงสุดของไทยกับฝรั่งเศสเห็นว่าปัญหอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดี นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และมูลเหตุจูงใจทางกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยฝรั่งเศสเคร่งครัดในการยกปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ส่วนของไทยเห็นว่าศาลมีดุลพินิจที่จะยกหรือไม่ยกปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวก็ได้ สำหรับการอนุญาโตตุลาการ การเพิกถอนหรือปฏิเสศการบังคับตามคำชี้ขาดต้องเป็นกรณีที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาสำคัญของการพิจารณาคดีของศาลปกครองของไทย ในคดีปกครองทั่วไปและการอนุญาโตตุลาการนั้น ศาลใช้ดุลพินิจยกข้อกฎหมายความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยไม่ปรากฏขอบเขต จากการศึกษาก็มีข้อสังเกตว่า ศาลควรมีขอบเขตที่ชัดเจนในการใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนพิจารณาอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และควรกำหนดประเด็นก่อนการพิจารณาคดี ส่วนคดีอนุญาโตตุลาการศาลมีอำนาจเพียงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำชี้ขาด หากจะพิจารณาถึงข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการจะต้องใช้หลักกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างเคร่งครัด และควรมีการพิจารณาคดีอนุญาโตตุลาการเพียงศาลเดียว

คำสำคัญ: หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน, คดีปกครอง, อนุญาโตตุลาการ

■ Abstract

The objectives of studying in cases concerning public were to found concepts and principles in trying administrative cases and cases concerning public order in concepts and legal principles on public order of Thailand to administrative cases and arbitration cases then to analyst problems on the application of law concerning public order by the Administrative Courts of Thailand to administrative cases and arbitration cases and to propose a guideline on the application of law concerning public order to administrative cases and arbitration cases by the Administrative Courts of Thailand. The Litigants in the cases will get fair. The study found that The Administrative cases focus on the courts fact-finding authority and the principle of law concerning public order was to protect public interest. In general administrative cases, both the Thai Supreme Administrative Court and the French Conseil d'Etat ruled that issues on the court's jurisdiction, justifiability or reviewability, ultra vires of administrative actions, direct contradiction of law, and legal motives are all problems of laws concerning public order. In French jurisdiction, the application

of such was strict and consistent, while the Thai courts seemed to have extensive discretion of the application on a case by case basis. In arbitration cases, setting aside arbitral award or refusal of arbitral award's enforcement can only be done when the award was in violation of laws concerning public order. In both general administrative cases and arbitration cases, the courts preserved extensive discretion in raising, suasponete, matter of law concerning public order to the case without limitation. In general administrative cases, the courts should have a clear scope of power in applying laws concerning public order on issues of justifiability and of public interest proceedings. The courts should also determine issues of the case prior to the actual try. In arbitration cases, the courts had only the power to review the legality of arbitral awards, therefore, in ruling on arbitration cases, laws concerning public order should be used strictly and should be tried exclusively in only one specialized court.

Keywords: public order, administrative cases, arbitration

■ บทนำ

เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศ

โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวม เพื่อให้การดำเนินการของรัฐบาลบรรลุผลจึงต้องมียศกรที่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือของฝ่ายปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง ซึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดีเป็นไปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์และมีอำนาจควบคุมกระบวนการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างคู่ความในคดีซึ่งมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน สำหรับคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองต้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา 42 ประกอบมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติเรื่องการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเอาไว้ ศาลปกครองจึงไม่อาจพิพากษาเกินคำขอได้หากองค์ประกอบครบถ้วน ศาลปกครองย่อมสามารถรับคดีนั้นไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป แต่มีบางคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยคดีเกินคำขอของคู่กรณี โดยหยิบยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามข้อ 92 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาประกอบการวินิจฉัยคดี อันเป็นข้อยกเว้นของหลักห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอ และเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบเหตุแห่งความบกพร่องของการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง

ตลอดจนการกระทำในทางปกครอง จึงทำให้แนวคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองทำการตรวจสอบรูปแบบ ขั้นตอนวิธีการของหน่วยงานที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และการกระทำในทางปกครองแตกต่างกันออกไปจึงถือเป็นข้อพิจารณาอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง และข้อ 92 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่มีบทบัญญัติว่ารูปแบบ ขั้นตอนวิธีการ หรือการกระทำในกรณีใดบ้างเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถหยิบยกเหตุผลพวกร่องขึ้นมาวินิจฉัยได้เอง โดยหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นหลักพื้นฐานที่มีอยู่ในกฎหมายทุกระบบ และหลักดังกล่าวมีความหมายกว้างเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและกาลสมัยจึงเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมแก่คู่ความ แต่เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้างและเป็นเรื่องยากที่จะให้คำจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอน โดยที่เรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชนโดยส่วนรวมมิใช่ของเอกชนคนใดหรือหมู่ใด โดยเฉพาะ ศาลจึงต้องใช้ดุลพินิจในการตีความว่ากรณีใดบ้างเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นเหตุสำคัญให้ศาลหยิบยกข้อ 92 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

ข้อกฎหมายดังกล่าวมิได้ให้คำนิยามไว้เป็นการเฉพาะก็เพื่อให้ศาลมีดุลพินิจในการปรับใช้ข้อกฎหมายให้เหมาะสมแก่กรณี สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคม และการเมืองที่ยังสามารถพัฒนาไปพร้อมกับวิวัฒนาการทางสังคม แต่การตีความว่าข้อเท็จจริงใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะต้องมีการอบความคิดว่าความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นมีความหมายเช่นไร มีแนวทางการนำไปใช้อย่างไร อันเป็นที่มาของการศึกษาปัญหาเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและขอบเขตอำนาจของศาลปกครองของไทยในการหยิบยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาปรับใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป

การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นอกจากจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองโดยทั่วไปแล้ว ศาลปกครองยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามคำชี้ขาดในคดีดังกล่าว ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประเทศไทยนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาโตตุลาการและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

คือ พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2530 แต่กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเพียงการปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ เพราะเหตุต่าง ๆ รวมทั้งการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชนไทย ในมาตรา 35 แต่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ ซึ่งต่อมา ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ ฉบับใหม่ซึ่งใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติทั้งกรณีการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ และการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ และมีเหตุอย่างหนึ่งที่ศาลที่มีเขตอำนาจในการตรวจสอบและทบทวนคำชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการนั้น หากคำชี้ขาดชอบด้วยพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 คำชี้ขาดดังกล่าวย่อมสามารถใช้บังคับได้ต่อไป แต่หากศาลพบว่าคำชี้ขาดดังกล่าวมิได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 ศาลสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ หรือปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการเพราะการยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

โดยการพิจารณาในชั้นอนุญาตตุลาการ ได้มีการนำหลักกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาปรับใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญและจำเป็นของรัฐเพื่อใช้ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐโดยรวมไม่ทำให้รัฐและประชาชนส่วนรวมต้องเสียหายจากผล

แห่งการกระทำที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม อันเกิดจากการชี้ขาดในชั้นอนุญาตตุลาการ ไม่ว่าด้วยการกระทำของคู่กรณีพิพาทหรือจากอนุญาตตุลาการ โดยคู่กรณีฝ่ายที่เป็นลูกหนี้ตามคำชี้ขาดในชั้นอนุญาตตุลาการ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำชี้ขาด ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 ส่วนผู้ที่ชนะคดีในชั้นอนุญาตตุลาการสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการได้เช่นกัน โดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 3 ปี นับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การนำหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนไปใช้ประกอบการวินิจฉัยในการอนุญาตตุลาการนั้น เกิดปัญหามากมาย เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในการอนุญาตตุลาการของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตุลาการได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสาเหตุของการเพิกถอนคำชี้ขาดโดยเหตุที่ว่า การบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 40 วรรคสาม (2) ข และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนบัญญัติไว้ในมาตรา 44 ซึ่งประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ปรากฏความชัดเจนเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับความสงบ

เรียบร้อยของประชาชนในชั้นอนุญาโตตุลาการตลอดจนชั้นพิจารณาคดีของศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการในส่วนของกรเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการว่าเป็นอย่างไร ส่งผลให้เกิดปัญหาในการยอมรับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ และเกิดข้อสงสัยในการตีความเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนของศาลว่ามีแนวทางอย่างไร อันส่งผลกระทบต่อการปรับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ผู้วิจัยจึงเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญสมควรจะศึกษาหลักการปรับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองของศาลปกครองของประเทศไทยทั้งในคดีปกครองทั่วไปและคดีพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

■ ผลการวิจัย

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นเอกเทศและมีความแตกต่างจากกฎหมายแพ่งโดยกฎหมายแพ่งมีที่มาจากประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนานในท้องถิ่นนั้น ๆ แนวคิดของการร่างประมวลกฎหมายส่วนใหญ่มาจากกฎหมายโรมันซึ่งมีความชัดเจนและหาเหตุผลในการสนับสนุนกฎหมายนั้นได้ ส่วนกฎหมายปกครองเริ่มก่อตัวขึ้นในสมัยศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะช่วง 25 ปีสุดท้าย แต่แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายปกครองยังไม่ชัดเจนกฎหมายปกครองเกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับวิวัฒนาการอย่างเร่งรัดของการพัฒนาให้ประเทศ

มีความเป็นอารยะ ในช่วงแรกมักประสบกับปัญหามากกว่าความสำเร็จและมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง หรือที่เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งคู่ความฝ่ายปกครองมีอำนาจเพื่อดำเนินการในด้านบริการสาธารณะให้บรรลุผลเพื่อผลประโยชน์โดยรวม ดังนั้น ฐานะของคู่ความในคดีปกครองจึงไม่เท่าเทียมกันประกอบกับเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งในคดีก็มักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง โอกาสที่เอกชนจะเข้าถึงข้อมูลของส่วนราชการจึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเพื่อรักษาซึ่งความลับของทางราชการ และฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่และมีอำนาจมากกว่าฝ่ายเอกชน ด้วยเหตุผลดังกล่าวอาจทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานโดยเอกชนผู้มาฟ้องคดีทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย ศาลปกครองจึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Principes généraux de la procédure administrative contentieuse) มาใช้บังคับ เพื่อประโยชน์สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก เป็นการสอดคล้องกับปรัชญาของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองที่หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลและพัฒนาไปเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และประการที่สอง เป็นการยืนยันหลักความแตกต่างและความเป็นเอกเทศจากวิธีพิจารณาความแพ่งเพราะไม่เช่นนั้นหากมีช่องว่างเกิดขึ้นในกฎหมายวิธีพิจารณาคดี

ปกครองก็จะมีควมพยายามนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่คุ้นเคยอยู่มาใช้บังคับ อันจะเกิดความขัดแย้งกับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองและอาจส่งผลกระทบต่อวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2545)

กฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายทั่ว ๆ ไป ผู้วิจัยจึงขอยกหลักการซึ่งเป็นแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองของไทย คือ หลักการกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีสภาแห่งรัฐได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นลายลักษณ์อักษรของวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากระบบประชาธิปไตยมีผลใช้บังคับตั้งแต่การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 และมีการบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและในบทนำของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 และปี ค.ศ. 1958 มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะปกป้องประชาชนจากความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองและนำมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาคดี (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2545) แต่ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญถือว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการออกคำสั่งทางปกครอง จึงไม่มีการวางหลักเกณฑ์เรื่องการแก้ไขเยียวยาคำสั่งทางปกครองในชั้นภายในฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจนโดยเหตุบกพร่องในเรื่องรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาตามเหตุเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยผิดแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ ซึ่งต้องพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐเป็นหลัก ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรบริหารราชการ

แผ่นดินหลายลักษณะเป็นไปตามหลักการรวมอำนาจและหลักกระจายอำนาจ โดยการบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ องค์กรที่มีอำนาจทั่วไปทางปกครอง หน่วยงานด้านการอำนวยความสะดวก และองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นในโครงการต่าง ๆ ระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสได้วางแนวทางคำฟ้องคดีปกครองไว้ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คำฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) หรือคำฟ้องกรณีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจะมีอำนาจอย่างจำกัดอยู่เพียงการวินิจฉัยเพิกถอน ประเภทที่สอง คำฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็ม (recours de pleine juridiction) การฟ้องในกรณีนี้ศาลไม่ได้มีอำนาจจำกัดเพียงแค่เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ศาลยังมีอำนาจตรวจทั้งข้อเท็จจริงข้อกฎหมายอย่างเต็มที่มิได้ผูกพันเพียงแค่คำฟ้องเท่านั้น คำฟ้องในประเภทนี้มุ่งผลในทางเยียวยาความเสียหายในลักษณะเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินเป็นหลัก (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

โดยคำฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) หรือคำฟ้องกรณีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีความสำคัญอย่างมาก โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองได้สร้างหลักกฎหมายในเรื่องของคำสั่งทางปกครอง กฎดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ตลอดจนขอบเขตการควบคุมของศาลปกครอง โดยคำฟ้องประเภทนี้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นกระบวนการ

พิจารณาที่ดำเนินไปในลักษณะ “ภาวะวิสัย” เป็นสำคัญ หมายความว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคำฟ้องประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก คดีประเภทนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทกันระหว่างคู่ความ แต่เป็นคดีที่มุ่งพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้อำนาจคำฟ้องประเภทนี้จึงกว้างขวาง ผู้ที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่จำเป็นว่าจะต้องถูกกระทบสิทธิจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เพียงแต่ประโยชน์ของตนถูกกระทบก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่าบุคคลผู้นั้นมีอำนาจฟ้องคดี (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) ศาลปกครองจะเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามคำฟ้องประเภทนี้ได้จะต้องเป็นกรณีที่กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลปกครองจะต้องตรวจสอบตามเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยผิดแบบ และนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ ต่างก็เป็นเหตุที่ศาลปกครองสามารถตรวจสอบและหยิบยกขึ้นมาเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสแบ่งแยกการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบออกจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตาม “ขั้นตอนหรือวิธีการ” โดยพิจารณาจากผลของการกระทำทั้งสองลักษณะ โดยทั่วไปศาลจะไม่ถือว่าการกระทำโดยผิดแบบนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะไม่เพิกถอน แต่จะพิจารณาเป็นกรณีไปว่าเป็นแบบที่สำคัญหรือไม่ ถ้าเป็นสาระสำคัญศาลจึงจะเพิกถอนนิติกรรมนั้น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า

แม้คำวินิจฉัยของ Conseil d'Etat บางเรื่อง จะใช้คำว่า “ไม่ถูกต้องตามแบบในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนก็ตาม แต่เหตุผลที่ให้ไว้ในคำวินิจฉัยจะแสดงว่าเพิกถอนการกระทำนั้นเพราะไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมาย (ประสาธ พงษ์สุวรรณ, 2545) โดยเรื่องขั้นตอนหรือวิธีการถือเป็นเรื่องสาระสำคัญเสมอ

ในระบบการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส จำต้องทำความเข้าใจหลักการต่าง ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องจึงจะทำให้สามารถเข้าใจและมองเห็นระบบได้อย่างชัดเจนและถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยทำความเข้าใจตั้งแต่จุดเริ่มต้นว่าโดยหลักแล้วการที่ระบบการฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศสกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดีเอาไว้และถือว่าบรรดาเงื่อนไขต่าง ๆ ในการฟ้องคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้กฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่าเงื่อนไขการฟ้องคดีเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสก็ได้พัฒนาหลักตามคำพิพากษาจนทำให้มีข้อยกเว้นจำนวนมาก ซึ่งทำให้การบังคับใช้เงื่อนไขการฟ้องคดีมาเป็นข้อตัดฟ้องไม่มีความเคร่งครัดจนเกินไปอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยศาลซึ่งศาลมองว่าข้อบกพร่องเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้

สำหรับประเทศไทยมีแนวทางในการจัดตั้งศาลปกครองจากหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตยและใช้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการพิจารณาคดี โดยเรื่องของกรายกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ของประชาชนชั้นพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครองและการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการของศาลปกครองไทย ปรากฏว่ายังมีปัญหาที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนชั้นพิจารณาแก้คดี ทั้งในส่วนของการคดีปกครองทั่วไปและคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โดยไม่เป็นไปตามหลักการที่ศาลสามารถยกเหตุเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและไม่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานในการจัดทำคำพิพากษาในคดีปกครอง ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในคดีปกครองทั่วไป ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 กรณี คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยสามารถแบ่งปัญหาออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1.1 กรณีนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำใด ๆ โดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหรือไม่นั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อ้างเหตุดังกล่าวในคำฟ้องแต่ศาลมีหน้าที่ในการยกปัญหาว่านิติกรรมทางปกครองนั้นนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจชั้นมาพิจารณาวินิจฉัยและพิพากษาว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุที่นิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นโดยปราศจาก

อำนาจจึงเป็นเหตุที่ร้ายแรงที่สุดในทุกเหตุของความไม่สมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง การกระทำโดยปราศจากอำนาจจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลต้องยกประเด็นเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ชั้นวินิจฉัยแม้คู่กรณีจะไม่ได้อ้างถึงก็ตามซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับศาลปกครองฝรั่งเศส กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยปราศจากอำนาจ เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ ถือเป็นเหตุที่ศาลใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เพราะหลักเรื่องอำนาจถือเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชน โดยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหรือการกำหนดให้องค์กรใดมีอำนาจ เพื่อไม่ให้ฝ่ายปกครองกระทำเกินขอบเขตอำนาจของตนอันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ศาลปกครองฝรั่งเศสใช้เหตุดังกล่าวยกขึ้นอ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่ของไทยยังมีได้นำเหตุเพิกถอนในลักษณะนี้มาใช้ในการพิจารณาคดีมากนัก

1.2 กรณีนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ หรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญอันมีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยเหตุดังกล่าวมีผลอย่างร้ายแรงและขัดแย้งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลสามารถยกประเด็นดังกล่าวชั้นวินิจฉัยแก้คดีได้ แต่กรณีความบกพร่องในกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการนิติกรรมทางปกครอง ศาลปกครองฝรั่งเศสถือว่าเป็นปัญหาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเฉพาะขั้นตอน

ที่เกี่ยวกับคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองขององค์กรที่ไม่มีอยู่จริงทางกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามอำนาจทางปกครองที่ให้ไว้แก่เจ้าหน้าที่นั้น โดยแบ่งเหตุเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเนื่องจากกระทำโดยผิดแบบออกจากนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ แต่ศาลปกครองของไทยยังมิได้มีการแบ่งแยกนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบออกจากนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ สำหรับการพิจารณาของกฎหมายไทยเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 37 ซึ่งศาลปกครองใช้เหตุดังกล่าวในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดโดยศาลจะยกเหตุความไม่สมบูรณ์ของแบบของนิติกรรมทางปกครองขึ้นเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ เนื่องจากรูปแบบในการออกนิติกรรมทางปกครองไม่เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดในเรื่องของรูปแบบของนิติกรรมเอาไว้ หรือในกรณีกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องรูปแบบเอาไว้ฝ่ายปกครองก็ต้องพิจารณาตามหลักการของบทบัญญัติตามมาตรา 34 ถึงมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นรูปแบบที่ปะปนกันระหว่างแบบที่เป็นสาระสำคัญและแบบที่ไม่เป็นสาระสำคัญซึ่งฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขและเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ในภายหลังการพิจารณา

เพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบของศาลปกครองของไทยจึงไม่เป็นไปตามหลักการพิจารณาเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยผิดแบบตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสเนื่องจากศาลปกครองฝรั่งเศสกำหนดรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญไว้อย่างชัดเจน โดยเห็นว่าแบบของนิติกรรมทางปกครองที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่เป็นเหตุบกพร่องที่ศาลสามารถยกขึ้นเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยผิดแบบ ส่วนการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยผิดรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดศาลปกครองสูงสุดของไทยมองว่าเป็นเหตุอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถยกขึ้นเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยอาศัยเหตุดังกล่าวได้เฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยบกพร่องในเรื่องรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่ศาลจะหยิบยกขึ้นใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนของคำสั่งทางปกครองที่มีได้ลงนามโดยผู้ออกคำสั่งเท่านั้นที่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญ

1.3 กรณีนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดของไทยเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งหรือทำนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือประกาศที่กำหนดไว้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลสามารถหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแก้คดีเองได้โดยไม่ต้องให้คู่กรณีกล่าวอ้างส่วนกรณีนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควรเป็นสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีต้องยกข้อเท็จจริงขึ้นอ้างว่านิติกรรมทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร กรณีดังกล่าวจึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเนื่องจากปัญหาความไม่เป็นธรรมในเรื่องนี้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งเป็นไปในแนวเดียวกันกับหลักของศาลปกครองฝรั่งเศสที่เห็นว่าเฉพาะการฝ่าฝืนมูลเหตุในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายเท่านั้นที่เป็นปัญหาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.4 นิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่สุจริต หรือเป็นการบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจ กระทำการเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ รวมทั้งกรณีที่เป็นการหลีกเลี่ยงขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่าขั้นตอน

หรือวิธีการที่ควรจะใช้ ศาลปกครองเห็นว่าเรื่อง การบิดเบือนอำนาจเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้นที่จะสามารถเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น รวมทั้งในเรื่องวัตถุประสงค์ของขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วย กรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเรื่องที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อผู้ที่ได้รับคำสั่ง กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถหยิบยกประเด็นขึ้นวินิจฉัยแก้คดีได้โดยไม่ต้องให้คู่กรณีกล่าวอ้าง ซึ่งแตกต่างกับศาลปกครองฝรั่งเศสที่เห็นว่าเหตุเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการบิดเบือนอำนาจ ขั้นตอนหรือวิธีการนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความรู้สึกของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะตัว กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หลักสำคัญในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาล ในการหยิบยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแก้คดีโดยคู่กรณีไม่ได้ กล่าวอ้าง ศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีได้ทราบเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัยแก้คดีก่อนวันนั่งพิจารณาคดี เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งข้อกฎหมายที่ศาลยกขึ้นวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามหลักสำคัญในวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องหลักการฟังความทุกฝ่าย และตามหลักวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟังพยานหลักฐานได้โดยไม่ต้องจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอ กรณีที่ศาลจะหยิบยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย ศาลมีอำนาจ

แสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นข้อกฎหมายที่ศาลจะยกขึ้นวินิจฉัยได้โดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบและมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ศาลจะนำไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกิดขึ้นในชั้นการตรวจคำฟ้องและเงื่อนไขการฟ้องคดีโดยข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกิดขึ้นในชั้นการตรวจคำฟ้องเป็นเหตุอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติอันเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงกระบวนการในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายสารบัญญัติในนี้ ได้แก่ วิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบด้วยเขตอำนาจศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เงื่อนไขการฟ้องคดีประกอบไปด้วยหลายกรณี ได้แก่ กรณีเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีระยะเวลาการฟ้องคดีต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกรณี

การฟ้องซ้ำ กล่าวคือ คู่ความเดิมนำประเด็นที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนำไปฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ โดยข้อ 97 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่าคดีที่ได้พิจารณาเสร็จเด็ดขาดจากศาลแล้ว คู่ความย่อมไม่อาจฟ้องเป็นคดีใหม่โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันได้อีก เนื่องจากหลักกฎหมายในเรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้คู่ความนำประเด็นเดิมที่ศาลได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ หากศาลตรวจสอบว่าคู่กรณีนำคดีที่ศาลเคยพิพากษาหรือมีคำสั่งไปแล้วมาฟ้องร้องใหม่โดยพิพาทกันใหม่ในประเด็นเดิม ศาลย่อมยกเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณาแก้คดีนั้นได้โดยการสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้น กรณีเรื่องค่าธรรมเนียมศาลโดยการฟ้องคดีปกครองกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเว้นแต่เป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ศาลปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณราคาเป็นเงินได้การชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนหรือการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนและกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเป็นเหตุอันเกี่ยวกับความสงบ

เรียบร้อยของประชาชนที่ศาลยกขึ้นพิจารณา ไม่รับคำฟ้องได้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้อง คดีในคดีที่มีการฟ้องแย้งไม่ชำระค่าธรรมเนียม ศาลให้ครบถ้วน กรณีการดำเนินกระบวนการ พิจารณาของศาล แม้จะเป็นส่วนของการดำเนิน กระบวนการพิจารณาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในคดีอันเป็นกระบวนการภายในของศาลก็ตาม แต่หากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล อาจส่งผลกระทบต่อคู่กรณีหรือบุคคล ภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในคดี การฝ่าฝืนหรือ ไม่ปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณาอันเป็นเหตุ อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อาทิเช่น กรณีระยะเวลาการแจ้งวันกำหนดวัน สิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีตามข้อ 62 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือกรณีระยะเวลาการแจ้งกำหนด วันนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือเรื่อง ที่เกี่ยวกับบุคคลผู้เข้ามาแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ ความตาย เป็นต้น กรณีดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ศาลปกครองของไทยเห็นว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับ ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ ประชาชนทั้งสิ้น

3. ปัญหาคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับ ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชนจากบทบัญญัติของกฎหมายและ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้และ ตีความข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมี เนื้อหาใกล้เคียงกับมาตรา 142 (5) แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ขั้นตอนการ ร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ปรากฏว่าเกิดขึ้นโดยการได้รับ อิทธิพลจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรา 142 (5) แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีที่มา จากแนวคิดที่ว่า คดีแพ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับประโยชน์ทางแพ่งของคู่ความ ศาลต้องถูก จำกัดกรอบในการพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะ สิ่งที่คู่ความนำเสนอต่อศาลเท่านั้น ส่วนศาล ปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับอำนาจ ตูลาพินาจไว้ในข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งให้อำนาจศาลยกข้อ กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ ประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่ง ไปก็ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาล ในการที่จะใช้ดุลพินิจในการที่จะยกขึ้นวินิจฉัย โดยให้คำนึงถึงประโยชน์และความเป็นธรรม ของคู่กรณีเป็นรายคดีไปส่วนการใช้การตีความ การยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ เรียบร้อยของประชาชนในส่วนของกฎหมาย สารบัญญัติของศาลปกครองสูงสุดในบางกรณี เช่น การขัดใช้ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ในช่วงแรกยังไม่มี ความแน่นอน จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ การใช้การ ตีความจึงต้องคำนึงถึงหลักการรักษาไว้ซึ่ง ความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาล มีข้อสังเกตว่า บางคดีศาลปกครองสูงสุดมี

คำพิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นด้วยเหตุมิได้ยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือหากมีการหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยก็เป็นการวินิจฉัยที่มีข้อบกพร่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการยกข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจศาล สิทธิฟ้องคดี และเงื่อนไขการฟ้องคดี แสดงให้เห็นว่า แม้แต่ศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองเองยังไม่อาจพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวได้โดยปราศจากข้อบกพร่อง ศาลปกครองชั้นต้นจึงย่อมมีหน้าที่หรือภารกิจในการหยิบยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยมาวินิจฉัยคดีให้ถูกต้องและเป็นไปโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เนื่องจากหากพิจารณาในด้านแง่มุมของระยะเวลาที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งจะปรากฏในท้ายที่สุดขั้นตอนของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานเกินสมควร

เนื่องจากศาลปกครองมิได้กำหนดประเด็นพิจารณาในคดีให้คู่กรณีทราบก่อนที่จะพิจารณาคดี และคดีนั้น ศาลปกครองได้อ้างเหตุอันเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเพื่อที่ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจในการยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนไปปรับใช้แก่การพิจารณาวินิจฉัยคดี ย่อมเป็นการตัดสิทธิคู่กรณีให้มีโอกาสในการทราบประเด็นวินิจฉัยและทราบถึงการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาพิจารณาคดีของตน ทำให้คู่กรณีไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านแสดงเอกสารหลักฐานเพื่อสู้คดีอย่างเต็มที่

หากเป็นกรณีของศาลปกครองชั้นต้น ยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาใช้พิจารณาพิพากษาแก่คดี คู่กรณียังคงมีโอกาสต่อสู้คดีเพื่อความเป็นธรรมในชั้นศาลปกครองสูงสุดได้ต่อไป แต่หากเป็นกรณีการยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดโดยที่ศาลปกครองชั้นต้นยังมีได้ยกประเด็นหรือเหตุเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมาพิจารณาแก่คดีนั้นมาก่อนเลย อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีที่ต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงในคดีนั้น เนื่องจากไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นที่สุดแล้ว

กลุ่มที่สอง ปัญหาการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในข้อพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 กำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนและเหตุแห่งการปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งมีทั้งเหตุที่คู่กรณีผู้ยื่นคำขอเป็นฝ่ายพิสูจน์และเหตุที่ศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองโดยที่คู่กรณีไม่ต้องยื่นคำขอได้แก่เหตุดังต่อไปนี้ (1) คู่สัญญาตามสัญญาอนุญาโตตุลาการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คู่สัญญาฝ่ายนั้น (2) สัญญาอนุญาโตตุลาการไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้หรือตามกฎหมายไทยในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงดังกล่าว (3) ไม่มีการแจ้งให้คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดรู้ล่วงหน้าโดยชอบถึงการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการหรือ

การพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ หรือ บุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าต่อสู้คดีในชั้น อนุญาโตตุลาการได้เพราะเหตุประการอื่น (4) คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขต ของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือคำชี้ขาด วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอ ข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าคำ ชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตนั้นสามารถแยกออก ได้จากคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยในขอบเขตแล้ว ศาลอาจพิพากษาเฉพาะส่วนที่วินิจฉัยเกิน ขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือ ข้อตกลงนั้นก็ได้ หรือ (5) องค์ประกอบของ คณะอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนการพิจารณา ของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้เป็นไปตามที่ คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือในกรณีที่คู่พิพาท ไม่ได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประกอบ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนเหตุที่ศาล สามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองโดยที่คู่กรณีไม่ต้อง ยื่นคำขอ ได้แก่ (1) คำชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ ตามกฎหมาย (2) การยอมรับหรือการบังคับ ตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 วรรคสาม (1) (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) (2) (ก) (ข) มาตรา 43 และมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเหตุแห่งการพิพากษา หรือปฏิเสธการบังคับตามเป็นเหตุที่ศาลสามารถ ยกขึ้นวินิจฉัยได้เองโดยที่คู่กรณีไม่ต้องยื่น คำขอเป็นเหตุที่ศาลนำมาใช้มากที่สุด และมี ประเด็นปัญหาในการใช้และตีความมากที่สุด โดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้ (1) ประเด็นปัญหาในการพิจารณาว่ากรณีใด เป็นเรื่องความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ของประชาชน (2) ประเด็นปัญหาขอบเขตในการ ตรวจสอบเนื้อหาสาระของคำชี้ขาดโดยอ้างความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ (3) ปัญหากรณีคณะอนุญาโตตุลาการนำ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง โดยไม่คำนึงถึงหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ สัญญาทางปกครอง

การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นเรื่องความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนจึงเป็น เรื่องยากที่จะให้คำจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอน การตีความเรื่องความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชนจึงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพ เศรษฐกิจสังคมและการเมืองอยู่ตลอดเวลา เรื่องที่สังคมหนึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน แต่อีกสังคมหนึ่งอาจเห็นว่าเป็นเรื่อง ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน เช่น กฎหมายอิสลามที่ใช้บังคับใน 4 จังหวัดภาคใต้ในเรื่อง การสมรส กำหนดให้สามีมีภรรยาได้ไม่เกิน 4 คน หากมีเหตุผลหรือ มีความจำเป็นที่ชัดเจน และชายนั้นมีความ สามารถที่จะให้เป็นธรรมในการปกครอง หรือในการแบ่งเวรอยู่กินกับภริยาคนอื่นได้ เป็นต้น ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการยกข้อ กฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยไปปรับใช้ แก่คดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ตัวอย่างคดีที่วินิจฉัยความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชนแตกต่างกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.108/2553 ซึ่งเห็นว่ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ในข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไม่อาจ วินิจฉัยแต่เพียงนำข้อกำหนดในสัญญาและนำ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เช่นเดียวกับข้อพิพาทในสัญญาทางแพ่งทั่วไปเท่านั้น แต่พึงต้องพิจารณาถึงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์มิให้ส่วนราชการปล่อยปละละเลยการทำงานของคู่สัญญาอันจะทำให้การบริการสาธารณะต้องล่าช้า คัมครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิให้ส่วนราชการแสวงหาประโยชน์จากค่าปรับมากกว่างานที่จ้างจนทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องขาดทุนล้มละลาย กรณีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2060/2559 แม้จะมีข้อคดีพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ แต่เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งสามารถนำมาพิจารณาได้เช่นกัน โดยเป็นเรื่องที่ศาลเห็นว่า ข้อ 5 ประกอบกับข้อ 15 ของสัญญาจ้างได้เปิดช่องให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีพิกัดองค์การว่าผู้ถูกฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ซึ่งดูประหนึ่งว่าขัดหรือแย้งกับข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น แต่โดยที่ข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวมีอาจจะถือได้เลยว่าเป็นกฎหมายอัน

เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น จึงไม่มีผลทางกฎหมายทำให้ตกเป็นโมฆะและต้องบังคับตามข้อ 138 ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาข้อ 138 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีข้อความในทำนองเดียวกับข้อ 183 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคิดค่าปรับ การเลิกสัญญา หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างตามสัญญา มิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชนโดยส่วนรวม หากแต่เป็นสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงไม่น่าจะต้องด้วยบริบทดังกล่าว คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ร.108/2553 กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีที่ อ. 2060/2559 จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ปัญหาขอบเขตในการตรวจสอบเนื้อหาสาระของคำชี้ขาดโดยอ้างความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยที่การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการเป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาล (เสาวนีย์ อัครโรจน์, 2553) ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ คือ

- 1) เป็นการระงับข้อพิพาทวิธีการหนึ่ง ส่วนข้อพิพาทอะไรบ้างที่จะระงับได้นั้นเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ยอมรับให้มีการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545

2) บุคคลที่จะระงับข้อพิพาทหรือทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการจะต้องเป็นบุคคลภายนอกที่เป็นกลางจะมีจำนวนหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ โดยได้รับการเลือกหรือแต่งตั้งจากคู่กรณีหรือตามที่กฎหมายกำหนดหากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้เพื่อทำการชี้ขาดข้อพิพาทนั้น

3) ขอบเขตอำนาจของอนุญาโตตุลาการในการพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทนั้นเป็นไปตามข้อตกลงของคู่กรณี อนุญาโตตุลาการจะทำการเกินขอบเขตอำนาจที่คู่กรณีกำหนดไว้ในสัญญาไม่ได้

4) คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุดผูกพันคู่กรณี หมายความว่า มีผลเป็นการยุติข้อพิพาททั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและคู่กรณีจะต้องผูกพันตามคำชี้ขาดนั้น เมื่อคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาด อีกฝ่ายหนึ่งสามารถขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดนั้นได้

5) อนุญาโตตุลาการต้องชี้ขาดข้อพิพาทตามกระบวนการวิธีพิจารณาจะตัดสินตามอำเภอใจไม่ได้ แต่อนุญาโตตุลาการก็ไม่ต้องผูกพันอยู่กับตัวบทกฎหมายวิธีพิจารณาความโดยเคร่งครัดเหมือนกับศาล เพราะเจตนารมณ์ของอนุญาโตตุลาการคือความต้องการที่จะลดความยุ่งยากในเรื่องของพิธีการและขั้นตอนที่ซับซ้อนของกระบวนการพิจารณาคดีในศาล แต่อนุญาโตตุลาการต้องยึดหลักแห่งความยุติธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี โดยต้องให้คู่กรณีทุกฝ่ายมีโอกาสเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีและจะต้องตัดสินโดยอาศัยการรับฟังพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอ

6) การตรวจสอบคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยศาลนั้น ศาลตรวจสอบได้เฉพาะในประเด็นที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัย

ชี้ขาดไว้เท่านั้น แต่ก็มีข้อยกเว้นในเรื่องการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 40 วรรคสาม (2) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้อำนาจศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ หากมีกรณีปรากฏต่อศาลว่า (ข) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ศาลมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธการขอบังคับตามคำชี้ขาดได้ ถ้าปรากฏต่อศาลว่าการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

7) การพิจารณาและการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ใช่การใช้อำนาจอธิปไตยทางศาลของรัฐ ศาลจะเกี่ยวข้องเพียงกรณีที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบกระบวนการพิจารณาคดี บังคับหรือปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดเท่านั้น และเนื่องจากการอนุญาโตตุลาการจะเกิดขึ้นได้ก็โดยอาศัยความสมัครใจของคู่กรณีทำการตกลงกันระงับข้อพิพาทไม่ว่าจะโดยเหตุผลว่าต้องการความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด ยืดหยุ่น ต้องการลดขั้นตอน หรือต้องการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องที่พิพาทกัน หรือด้วยเหตุอื่นใด และเมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น ศาลขอที่จะตรวจสอบได้เฉพาะในประเด็นที่คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดไว้ ตัวอย่างคดีที่เป็นประเด็นปัญหาขอบเขตของศาลในการตรวจสอบเนื้อหาสาระของคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการว่ามีได้แค่ไหน เพียงใด เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4750-4751/2561 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6411/2560 คำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 183/2559 คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 44/2561 เป็นต้น

เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดแล้ว คู่กรณีมักจะยกปัญหาความไม่แน่นอนของ ถ้อยคำว่า “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน” ขึ้นเป็นเหตุในการคัดค้านเสมอ และเมื่อศาลมีคำพิพากษา อีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ก็มักจะยกข้อความเดียวกันนั้นเป็นข้อพิจารณา ในการอุทธรณ์ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ศาล ระมัดระวังในการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ กับคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดุลพินิจในการ รับฟังและการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่ศาล เห็นว่ามีประโยชน์เรื่องความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน โดยศาลต้องจำกัดขอบเขต อำนาจเพียงการใช้ดุลพินิจของอนุญาโตตุลาการ ในการรับฟังและการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน โดยไม่แทรกแซงกระบวนการอนุญาโตตุลาการ และทำให้ระบบอนุญาโตตุลาการไม่อาจบรรลุผล สมดังเจตนารมณ์กฎหมาย และของคู่กรณีที่ ต้องการให้มีการระงับข้อพิพาทนอกศาล (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4750-4751/2561 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6411/2560 นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9857/ 2559 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 305/2559) และในส่วน of ศาลปกครองได้วินิจฉัยใน ทำนองเดียวกันว่า การที่คณะอนุญาโตตุลาการจะ ชี้ขาดให้ผู้คัดค้านชดเชยค่าปรับและค่าเสียหาย ให้แก่ผู้ร้องหรือไม่เพียงใดเป็นดุลพินิจในการ ตัดสินของคณะอนุญาโตตุลาการหลังจากได้ รับฟังชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่ผู้ร่อนำพยาน มาเบิกความ ไม่ใช่เรื่องความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่ อ.183/2559 และคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 44/2561)

เมื่อคู่กรณีตกลงที่จะระงับข้อพิพาทด้วยการ มอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการเป็น ผู้ชี้ขาด ศาลไม่ควรที่จะเข้าไปทบทวนเนื้อหา สารตลอดจนดุลพินิจในการรับฟังและชั่งน้ำหนัก พยานหลักฐานของอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการที่ว่าศาลต้องให้ความ เคารพต่อระบบการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการ ทางอนุญาโตตุลาการอันมีที่มาจากเจตนาและ ความตกลงของคู่กรณีที่ต้องการหลีกเลี่ยงการ เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยศาล ไม่ว่าจะโดย เหตุผลที่ต้องการความสะดวก รวดเร็ว ยืดหยุ่น หรือเหตุผลอื่นใด หากศาลเข้าไปตรวจสอบจะ เป็นการเข้าไปแทรกแซงเจตนาดังกล่าวย่อม เป็นการทำลายเจตนารมณ์ของคู่สัญญาและ เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้การระงับ ข้อพิพาทมีได้เพียงขั้นเดียว แต่หากศาลเห็นว่า คำชี้ขาดนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลสามารถที่จะ ไม่บังคับตามคำชี้ขาด เห็นได้ว่า ศาลมีบทบาท ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในสัญญา ทางปกครอง กรณีจึงต้องวิเคราะห์ถึงความ สัมพันธ์ระหว่างศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจ รัฐกับการอนุญาโตตุลาการที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัย เสรีภาพของบุคคลและการที่จะถือเอาคำชี้ขาด ของอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุดและมีผลผูกพัน โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการฟ้องโต้แย้งคำชี้ขาดต่อ ศาลจะถือเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมอันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ คู่กรณีได้

คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจดำเนิน กระบวนพิจารณาใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่ง รวมถึงอำนาจวินิจฉัยในเรื่องการรับฟังพยาน หลักฐานและการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

ทั้งปวง ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 ซึ่งอำนาจดังกล่าว นั้นเป็นอำนาจดุลพินิจของอนุญาตตุลาการ คณะอนุญาตตุลาการต้องตัดสินข้อพิพาท โดยอาศัยพยานหลักฐานที่คู่พิพาทนำมาแสดง ซึ่งหากพยานหลักฐานใดที่นำเสนอต่ออนุญาตตุลาการไม่เป็นไปตามวิธีพิจารณาในเรื่องที่ กระทบต่อหลักสำคัญที่กำหนดไว้ในวิธีพิจารณา ความนั้น ๆ ถือว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยทั้งสิ้น เช่น การที่คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานเท็จ พยาน หลักฐานปลอม พยานหลักฐานนอกสำนวน หรือ เป็นพยานหลักฐานที่มีได้ผ่านกระบวนการ นำสืบในชั้นอนุญาตตุลาการ หรือเป็นพยาน หลักฐานที่ต้องห้ามมิให้รับฟังตามกฎหมาย ว่าด้วยการรับฟังพยานหลักฐาน หากรับฟัง พยานหลักฐานดังกล่าวก็จะเป็นการรับฟังพยาน หลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่วินิจฉัยว่า คณะอนุญาตตุลาการมี หน้าที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยมีพยานหลักฐาน สนับสนุน ไม่อาจใช้ดุลพินิจโดยปราศจากพยาน หลักฐานรองรับได้ เมื่อค่าจ้างแรงงานนั้น ผู้คัดค้านไม่ได้อ้างเอกสารเพื่อพิสูจน์ค่าเสียหาย คำวินิจฉัยของคณะอนุญาตตุลาการในส่วนที่ให้ ชำระค่าจ้างแรงงานจำนวน 20,000,000 บาท จึงขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 25-26/2559)

เมื่อการอนุญาตตุลาการเป็นเรื่องของ สัญญา การชี้ขาดของอนุญาตตุลาการจึงตก อยู่ในบังคับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยนิติกรรม สัญญา แต่หากข้อพิพาทนั้นเป็นข้อพิพาทเกี่ยว

กับสัญญาทางปกครองคณะอนุญาตตุลาการ ไม่อาจอาศัยแต่เพียงการนำบทบัญญัติแห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่คำนึงถึงหลักการ อันเป็นสาระสำคัญของสัญญาทางปกครองที่ มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง ทั่วไป ที่ให้ความสำคัญกับภาระหน้าที่ของฝ่าย ปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หาก ฝ่ายเอกชนหลักการดังกล่าวอาจทำให้คำชี้ขาดขัด ต่อหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน เป็นเหตุให้คำชี้ขาดนั้นถูกเพิกถอน หรือถูกปฏิเสธการบังคับจากศาลปกครองได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.676/2554)

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลฎีกาและ ศาลปกครองสูงสุด มีข้อสังเกตดังนี้

ประการที่หนึ่ง การวินิจฉัยว่าเรื่องใดเป็น ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน ศาลฎีกาจะพิจารณาข้อเท็จจริงและพิพากษาคัดตามความเป็นธรรม จากพยานหลักฐานในแต่ละคดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็น เรื่องที่คำชี้ขาดขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ เช่น กรณีตาม คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 840/2561 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8265/2559 และ กรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 732/2559 ส่วน ศาลปกครองมีการขยายกรอบความหมายของ คำว่า ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน พอสรุปได้ว่า ความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม หรือเป็นกรณีที่มีการทุจริตแสวงหาประโยชน์ โดยไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 48/2555) หรือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือน

ถึงความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจของประเทศ หรือ กระทั่งความสงบสุขในสังคม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 558/2560 และคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 451-452/2550)

ประการที่สอง การอนุญาตตุลาการเป็น เรื่องของสัญญา การชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ จึงตกอยู่ในบังคับหลักกฎหมายทั่วไป แต่หาก ข้อพิพาทนั้นเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครอง คณะอนุญาตตุลาการไม่อาจอาศัยแต่ เพียงการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยไม่คำนึงถึงหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ สัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่าง จากสัญญาทางแพ่งทั่วไป ศาลปกครองปฏิเสธ การบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการที่ ยอมรับให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนบอกเลิกสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 676/2554)

ประการที่สาม ในประเด็นเรื่องการรับฟัง พยานหลักฐาน การกำหนดค่าเสียหายและ ค่าปรับ ศาลฎีกาและศาลปกครองเห็นตรงกันว่า ศาลจะแทรกแซงกระบวนการอนุญาตตุลาการ โดยการเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ อนุญาตตุลาการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือทำลายคำชี้ขาดไม่ได้ มิฉะนั้นแล้วระบบ อนุญาตตุลาการย่อมไม่อาจบรรลุผลสมดัง เจตนารมณ์ของกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 4750-4751/2561 ฎีกาที่ 6411/2560 ฎีกาที่ 9857/2559 ฎีกาที่ 3946/2556 ฎีกาที่ 5081/2537 ฎีกาที่ 305/2559) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.183/2559 อ.1287/2560 และ อ. 44/2561) การที่คณะอนุญาต

ตุลาการจะกำหนดค่าเสียหายและค่าปรับ ให้แก่กันหรือไม่เพียงใดนั้น เป็นดุลพินิจของ อนุญาตตุลาการ ไม่ใช่เรื่องขัดต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4750-4751/2561 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 183/2559 และที่ อ. 44/2561 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากคณะอนุญาตตุลาการรับฟัง พยานหลักฐานโดยไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐาน ในสำนวนอยู่เลย ศาลปกครองสูงสุดได้ปฏิเสธ ที่จะบังคับตามคำชี้ขาดเฉพาะในประเด็นนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 25-26/2559)

สำหรับคำพิพากษาของศาลปกครองในส่วน ที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนจาก คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ส่วนใหญ่มี ลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลฎีกา กล่าวคือ โดยหลักแล้วจะไม่เพิกถอนคำชี้ขาด ของอนุญาตตุลาการ เว้นแต่เห็นได้ชัดเจนว่า คำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการนั้นขัดต่อความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อาจกล่าวได้ว่า คำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ ที่เกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่เป็น การใช้ดุลพินิจ ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและ พิจารณาชี้ขาดอยู่ภายในขอบเขตแห่งข้อตกลง ในการเสนอข้อพิพาทหรือสัญญาอนุญาตตุลาการ ไม่มีความผิดปกติในการดำเนินกระบวนการ พิจารณาของอนุญาตตุลาการย่อมใช้บังคับได้ ศาลปกครองมักเข้าไปตรวจสอบคำชี้ขาดของ อนุญาตตุลาการมากกว่าศาลยุติธรรม เพราะ สภาพของข้อพิพาทเป็นเรื่องสัญญาทางปกครอง ระหว่างรัฐหรือองค์กรของรัฐกับเอกชนที่มี ผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าคดี

ที่อยู่ในศาลยุติธรรมที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้กฎหมายอันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของภาครัฐจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งทั้งฝ่ายเอกชนและภาครัฐจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดด้วยเหตุผลที่ว่า หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือดำเนินการตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกำหนดไว้จะเกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนั่นเอง

■ รูปและอภิปรายพล

การศึกษาเพื่อหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยมีคำสั่งในคดีของศาลเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนจำต้องศึกษาทั้งจากแนวคิดทฤษฎี แนวคำพิพากษาของศาลปกครองต่างประเทศที่มีบรรทัดฐานในการพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ ศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งมีพัฒนาการเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นหลัก โดยเฉพาะเหตุที่ศาลปกครองฝรั่งเศสใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง พบว่าศาลปกครองสูงสุดของไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศสต่างเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลเงื่อนไขการฟ้องคดี การทำนิติกรรมทางปกครองโดยปราศจากอำนาจการทำนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และมูลเหตุจูงใจทางกฎหมายในการทำนิติกรรมทางปกครองเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ

เรียบร้อยของประชาชน และศาลปกครองฝรั่งเศสค่อนข้างเคร่งครัดในการยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ส่วนศาลปกครองสูงสุดของไทยเห็นว่าศาลมีดุลพินิจที่จะยกหรือไม่ยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ได้แม้คู่กรณีในคดีจะร้องขอหรือไม่ก็ตาม การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนอกจากจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองโดยทั่วไปแล้ว ศาลปกครองยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามคำชี้ขาดในคดีดังกล่าว ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 หากคำชี้ขาดชอบด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าว คำชี้ขาดนั้นย่อมสามารถใช้บังคับได้ต่อไป แต่คำชี้ขาดมิได้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการหรือปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเพราะการยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยคู่กรณีฝ่ายที่เป็นลูกหนี้ตามคำชี้ขาดในชั้นอนุญาโตตุลาการ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำชี้ขาด ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 ส่วนผู้ชนะคดีในชั้นอนุญาตตุลาการสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการได้เช่นกันโดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 3 ปี นับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสาเหตุของการเพิกถอนคำชี้ขาดโดยเหตุที่ว่า การบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 40 วรรคสาม (2) ข และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน บัญญัติไว้ในมาตรา 44 ซึ่งประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ปรากฏความชัดเจนเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในชั้นอนุญาตตุลาการ ตลอดจนชั้นพิจารณาคดีของศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการอนุญาตตุลาการ ในส่วนของการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการว่าเป็นอย่างไร ส่งผลให้เกิดปัญหาในการยอมรับคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ และเกิดข้อสงสัยในการตีความเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนของศาลว่ามีแนวทางอย่างไรอันส่งผลกระทบต่อการปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองมีหน้าที่หลักสำคัญเพียงตรวจสอบความชอบในการพิจารณาข้อพิพาทของอนุญาตตุลาการว่าเป็นไปโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาตตุลาการเท่านั้น โดยบทบาทของศาลยุติธรรมในการ

ตรวจสอบคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ โดยหลักแล้วศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบการทำคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการในเนื้อหาคดี เช่น การรับฟังพยานหลักฐาน การชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานการปรับหลักกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี เว้นแต่เห็นว่าเรื่องที่พิพาทเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนศาลไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งในเนื้อหาสาระของเท็จจริงเนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำชี้ขาดนั้นได้ หากศาลไม่พบความผิดปกติในการอนุญาตตุลาการศาลจะรับรองคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการให้ส่วนการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการต่างประเทศ ศาลวางหลักว่าหากการอนุญาตตุลาการทำได้ถูกต้องตามกฎหมายและขั้นตอนในการอนุญาตตุลาการของประเทศที่มีการทำคำชี้ขาดแล้วคำชี้ขาดนั้นย่อมใช้บังคับได้สำหรับคำพิพากษาของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลฎีกา โดยหลักแล้วจะไม่เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ เว้นแต่เห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ศาลปกครองมักเข้าไปตรวจสอบคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการมากกว่าศาลยุติธรรมเพราะสภาพของข้อพิพาทเป็นเรื่องสัญญาทางปกครองระหว่างรัฐหรือองค์กรของรัฐกับเอกชนที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าคดีที่อยู่ในศาลยุติธรรมที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน

■ ข้อเสนอแนะ

1. การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในส่วนของคุณัดปกครองทั่วไปและคดีพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ พบว่า ในเหตุแห่งคดีที่มีลักษณะเดียวกัน ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่แตกต่างกัน และบางกรณีดุลพินิจในการตีความและปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนแก่คดีมีความแตกต่างไปจากการวินิจฉัยของศาลยุติธรรม การที่ศาลต้องใช้ดุลพินิจในการตีความว่ากรณีใดบ้างเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นเหตุสำคัญให้ศาลหยิบยกข้อ 92 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลต้องใช้อย่างระมัดระวังและต้องตีความปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนให้ชัดเจน การยกหรืออ้างข้อ 92 ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการศาลปกครองควรดำเนินการบนวิธีพิจารณาคดีและปรับใช้ให้สอดคล้องกับการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปและคดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เพื่อให้บทบาทตามที่กฎหมายกำหนดในการแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นหลักการสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลเป็นไปโดยชอบตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

2. การปรับใช้ข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนกรณีการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปศาลปกครองต้องถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่ของศาลปกครอง

หาใช่เป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าสมควรยกข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาแก่คดีหรือไม่ เพราะวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเกี่ยวข้องข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชนที่ต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางกฎหมายมหาชนของประชาชนและประโยชน์สาธารณะของรัฐ มิใช่มองเพียงประโยชน์ทางแพ่งของคู่กรณีแต่อย่างใด

3. โดยที่ข้อ 85 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้นแล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจา ซึ่งทำให้คู่กรณีไม่อาจทราบประเด็นที่ศาลจะใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของตนก่อนการพิจารณาคดีทำให้คู่กรณีไม่สามารถต่อสู้คดีของตนเองได้อย่างเต็มที่ ศาลปกครองจึงควรกำหนดประเด็นพิจารณาและแจ้งประเด็นให้คู่กรณีทราบก่อนการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะต้องปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงแห่งคดีที่คู่กรณีได้นำเสนอต่อศาลเพียงพอที่ศาลจะสามารถกำหนดประเด็นข้อกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดี

4. ในการยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลให้ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่ากรณีใดบ้างที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยไปปรับใช้แก่คดีได้

5. ส่วนกรณีการพิจารณาคดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ศาลมี

อำนาจเพียงเพิกถอนคำชี้ขาดตามมาตรา 40 หรือบังคับตามคำชี้ขาดตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 เท่านั้น ศาลจึงไม่ควรเข้าไปทบทวนเนื้อหาสาระตลอดจนดุลพินิจในการรับฟังและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานของอนุญาโตตุลาการยิ่งไปกว่านั้น หากศาลเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอย่างเต็มที่และเป็นการทั่วไป ย่อมเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้ในชั้นอนุญาโตตุลาการร้องฟื้นข้อพิพาทมาฟ้องต่อศาลเสียทุกครั้งไป ศาลจึงควรจำกัดอำนาจตนเอง ไม่เข้าแทรกแซงเจตนารมณ์ของคู่สัญญา เว้นแต่ว่าอนุญาโตตุลาการรับฟังพยานหลักฐานไม่เป็นไปตามวิธีพิจารณา เช่น รับฟังพยานหลักฐานเท็จ พยานหลักฐานปลอม พยานหลักฐานนอกสำนวน พยานหลักฐานที่มีได้ผ่านกระบวนการนำสืบในชั้นอนุญาโตตุลาการ หรือเป็นพยานหลักฐานที่ต้องห้ามมิให้รับฟังตามกฎหมาย ว่าด้วยการรับฟังพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นการรับฟังพยานหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลจำเป็นต้องพิจารณาข้อพิพาทตามเจตนารมณ์ของคู่กรณีและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจเพียงเพิกถอนคำชี้ขาดตามมาตรา 40 หรือบังคับตามคำชี้ขาดตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 เท่านั้น อีกทั้ง ศาลมีบทบาทในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในสัญญาทางปกครอง จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจรัฐกับการอนุญาโตตุลาการที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพของบุคคล และการที่จะถือเอาคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุดและ

มีผลผูกพันโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการฟ้องโต้แย้งคำชี้ขาดต่อศาลนั้น จะเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ศาลควรมีหน้าที่เพียงตรวจสอบความชอบของคำชี้ขาดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 เท่านั้น เว้นแต่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน หรือเป็นกรณีที่มีการทุจริตแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ หรือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทบต่อความสงบสุขในสังคม ซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของคู่กรณี เพื่อให้การวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายโดยรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างแท้จริง จึงเห็นควรให้มีการปรับแก้บทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 เป็นให้การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตอำนาจเพียงศาลเดียว

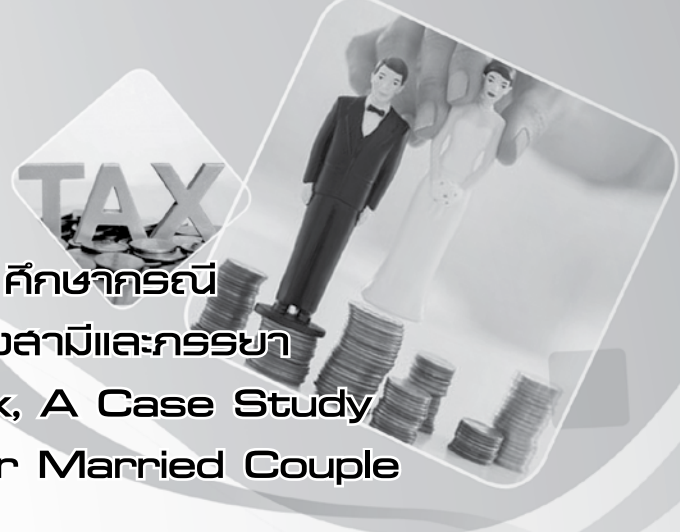
■ บรรณานุกรม

- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2545). หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2(2), 95-143.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). ประเภทของคำฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 40(2), 263-286.
- เสาวนีย์ อัครโรจน์. (2553). การอนุญาโตตุลาการกับสัญญาทางปกครอง: ความ

จำเป็นสำหรับประเทศไทย?. วารสาร
นิติศาสตร์, 39(2), 205-242.







ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณี การหักลดหย่อน ภาษีของสามีและภรรยา Personal Income Tax, A Case Study on Tax Allowance for Married Couple

ชามพรต พรหมมานต*

Ngamprot Phommanod

ภาณินี กิจพ่อคำ**

Paninee Kitpoka

ชนินาฏ ลีดส์***

Chaninat Leeds

■ บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่องภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณีการหักลดหย่อนภาษีของสามีและภรรยามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัย เรื่อง (1) ความเหมาะสมของการหักลดหย่อนภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร เฉพาะเรื่องค่าลดหย่อนภาษีเงินได้สามีและภรรยา (2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับการหักลดหย่อนภาษีเงินได้ของสามีและภรรยา และ (3) เสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสามีและภรรยา

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาจากกฎหมาย รัษฎากรไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง คำสั่ง ระเบียบ แนวปฏิบัติ คำพิพากษาของศาล ตำราทางกฎหมาย รวมถึงการวิเคราะห์เอกสาร และงานวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และเสนอ

* หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Master of Law Program Sukhothai Thammathirat Open University

** รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Associate Professor, Professor of Law Sukhothai Thammathirat Open University

*** รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Associate Professor, Professor of Law Sukhothai Thammathirat Open University

Received: December 22, 2019 Revised: July 10, 2020 Accepted: July 31, 2020

แนวทางในการปรับปรุงการลดหย่อนภาษีเงินได้ของสามีและภรรยา

ผลการศึกษาพบว่า การหักค่าลดหย่อนภาษีดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เนื่องจากราคาสินค้าที่แพงขึ้น อันมีผลต่อค่าใช้จ่ายในครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นภาระค่าใช้จ่ายบุตรและภาระในการดูแลคนภายในครอบครัวมีความจำเป็นมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งในปัจจุบันนี้เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละครอบครัวและเป็นสภาวะจำยอมของสามีและภรรยาที่ต้องใช้จ่าย ดังนั้น เพื่อบรรเทาภาระในการชำระภาษีดังกล่าวรัฐบาลรวมถึงหน่วยงานต่างๆ ควรเพิ่มการลดหย่อนภาษีให้ทั้งฝ่ายสามีและภรรยาตามมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากรให้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเสนอแนวคิดในการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายเรื่องการหักค่าลดหย่อนภาษีข้างต้นเนื่องจากการหักค่าลดหย่อนดังกล่าวนี้ยังไม่เป็นธรรมและเอื้ออำนวยครอบครัวส่วนใหญ่ในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน การเพิ่มค่าลดหย่อนให้มากกว่าเดิมนั้นเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจที่รายจ่ายในการดูแลครอบครัวสูงขึ้น นอกจากจะเป็นการบรรเทาภาษีของสามีและภรรยาแล้วนั้น ยังสร้างความมั่นคงให้แก่วีชีวิตและครอบครัวได้อีกด้วยการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมทั้งภาษีเงินได้ของสามีภรรยา จะนำไปสู่ความมั่นคงของสถาบันครอบครัว อันเป็นสถาบันขั้นต้นในสังคมที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของประเทศชาติในอนาคต

คำสำคัญ: การหักค่าลดหย่อนภาษี, ประมวลรัษฎากร, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, สามีและภรรยา

■ Abstract

This research of personal income tax, case study of tax allowance for married couple has the following objectives (1) the appropriate income tax allowance for the married couple in according to the Revenue Code of the personal income tax (2) to analyze problems and legal gaps regarding the allowance of personal income tax and (3) to propose the guidelines for improving the law on personal income tax allowance for the married couple.

This research is a qualitative research comprising of the study of The Revenue Code of Thai laws and related International laws, legal textbooks, governmental orders, regulations and guidelines for tax payments as well as other thesis in order to analyze and synthesized the tax allowances for the married couple.

The study found that The tax allowance is not suitable for the current economic situations because price of goods are higher. These can increase the expenses of the family whether children or family member. The tax allowance can be considered as financial help for many married couples. The way to develop the tax structures in this research should lead to the family's stability and finally to national stability because family is the ground social institute of the nation leading to stability of the family institution in the future .

Keywords: Tax allowance, Revenue code, Personal income tax, Married couple.

■ บทนำ

ภาษีอากร คือ สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากราษฎรและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยมีได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี โดยหลายประเทศนำแนวความคิดในการจัดเก็บภาษีอากรของ อัดัม สมิธ (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ชาวสกอตแลนด์ กล่าวว่า “ผู้ที่อยู่ในบังคับของรัฐหนึ่ง ๆ แต่ละคนควรบริจาคทรัพย์สินเพื่อบำรุงการปกครองบ้านเมืองตามส่วนแห่งความสามารถของตนโดยไม่มี การยกเว้น” ภาระหน้าที่ในการเสียภาษีนั้น จึงมิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ปัจจุบันการจัดเก็บภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรประกอบไปด้วยภาษีอากร 5 ประเภท คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ ซึ่งในการจัดเก็บภาษีอากรมีแนวโน้มเพิ่มพูนความสำคัญมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งนี้เพื่อรองรับกับรายจ่ายในการดำเนินการขับเคลื่อนความก้าวหน้าของภาครัฐ (วิมล สุธีรรพพงศ์, 2546)

การจัดเก็บภาษีอากรจากการหักค่าลดหย่อน ผู้ที่มีเงินได้พึงประเมินต้องคำนวณจากเงินได้พึงประเมินที่ได้รับมาทั้ง 8 ประเภท ตามลักษณะของการได้มาซึ่งเงินได้ดังกล่าว ซึ่งโดยหลักแล้วกฎหมายกำหนดให้ผู้มีเงินได้พึงประเมินหักค่าใช้จ่ายออกจากเงินได้พึงประเมินที่ได้รับมาตลอดปีภาษีก่อน แล้วจึงหักค่าลดหย่อนเมื่อเหลือเท่าใดจึงถือเป็นเงินได้สุทธิที่จะนำมาคำนวณภาษีตามอัตราภาษีต่อไป

ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นั้นผู้มีเงินได้ต้องนำเงินได้สุทธิซึ่งหมายถึงเงินได้พึงประเมินที่หักด้วยค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน มาคำนวณด้วยอัตราภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้ นอกจากกฎหมายจะยอมให้หักค่าใช้จ่ายออกจากเงินได้พึงประเมินที่ผู้มีเงินได้ได้รับมาในปีภาษีแล้วยังให้หักค่าลดหย่อนออกได้อีกเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ซึ่งเมื่อได้หักค่าลดหย่อนออกจากเงินได้พึงประเมินที่หักด้วยค่าใช้จ่ายแล้ว ก็จะเหลือเป็นเงินได้สุทธิที่ผู้มีเงินได้ต้องนำไปคำนวณด้วยอัตราภาษีตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ค่าลดหย่อน หมายถึง จำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานำไปหักออกจากเงินได้พึงประเมินที่หักด้วยค่าใช้จ่ายแล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้ดังกล่าว ซึ่งโดยปกติแล้วค่าลดหย่อนจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเงินได้พึงประเมิน แต่จะมีความสัมพันธ์กับสถานภาพของผู้มีเงินได้หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างปีภาษีของผู้มีเงินได้ การหักค่าลดหย่อนที่กฎหมายยอมให้นำไปหักออกจากเงินได้พึงประเมินหลักจากหักค่าใช้จ่ายแล้วนั้นมีไว้สำหรับเงินที่ต้องใช้ไปเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินได้พึงประเมินเหมือนค่าใช้จ่าย หากแต่มีความสัมพันธ์กับสถานภาพหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ของผู้มีเงินได้ในระหว่างปีภาษี เพื่อเป็นแนวทางในการบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้อีกทางหนึ่งด้วย และค่าลดหย่อนเป็นสิ่งที่กฎหมายได้กำหนดขึ้น นอกจากจะเป็นการช่วยในการบรรเทาภาระทางภาษีของผู้มีเงินได้ หรือสามีและภริยาแล้วนั้นยังเป็นการช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีการ

ศึกษาอบรมทวิพย์ ลงทุน และสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัวตลอดจนให้ประชาชนได้ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสังคม ซึ่งการหักค่าลดหย่อนโดยหลักนั้นหักค่าลดหย่อนตามสถานภาพของผู้มีเงินได้ กำหนดขึ้นเพื่อช่วยบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ โดยให้หักค่าลดหย่อนสำหรับตัวผู้มีเงินได้ สามปีและภริยา คู่สมรส และบุตรของผู้มีเงินได้ด้วย ซึ่งโดยหลักตามประมวลรัษฎากรยอมให้หักค่าลดหย่อนมีดังนี้ คือ ค่าลดหย่อนตามสถานภาพของผู้มีเงินได้ ค่าลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิต ค่าลดหย่อนเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ค่าลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ค่าลดหย่อนเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและค่าลดหย่อนเงินบริจาค (จตุจักร อุเทนพันธ์, 2551)

ปัญหาในการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ตามประกาศของกรมสรรพากร ปชส.15/2559 เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใหม่ เริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 แบ่งสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ (กรมสรรพากร, 2560)

1. การปรับปรุงการหักค่าใช้จ่ายของเงินเดือน ค่าจ้าง ค่านายหน้า ฯลฯ อันเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) และ(2) แห่งประมวลรัษฎากร จากเดิมให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ร้อยละ 40 ของเงินได้แต่ไม่เกิน 60,000 บาทให้เป็นร้อยละ 50 ของเงินได้แต่ไม่เกิน 100,000 บาท

2. ปรับปรุงการหักค่าใช้จ่ายของเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (3) แห่งประมวลรัษฎากรจากเดิมให้หักได้เฉพาะค่าแห่งลิขสิทธิ์ โดยให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ร้อยละ 40

ของค่าแห่งลิขสิทธิ์แต่ไม่เกิน 60,000 บาท ขยายเพิ่มให้ค่าแห่งกวีตวิธลี ค่าแห่งลิขสิทธิ์หรือสิทธิอย่างอื่นสามารถหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ร้อยละ 50 ของเงินได้ดังกล่าวแต่ไม่เกิน 100,000 บาท หรือหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรได้

3. ปรับปรุงการหักค่าลดหย่อน ดังนี้

(1) ค่าลดหย่อนสำหรับผู้มีเงินได้จากเดิม 30,000 บาท เป็น 60,000 บาท

(2) ค่าลดหย่อนสำหรับคู่สมรสของผู้มีเงินได้ จากเดิม 30,000 บาท เป็น 60,000 บาท

(3) ค่าลดหย่อนบุตรจากเดิมคนละ 15,000 บาท และจำกัดจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นคนละ 30,000 บาท โดยไม่จำกัดจำนวนบุตร และยกเลิกค่าลดหย่อนการศึกษานบุตร (จากเดิมที่ให้หักค่าลดหย่อน 2,000 บาท/คน)

(4) ในกรณีที่คู่สมรสต่างฝ่ายต่างมีเงินได้ ให้หักค่าลดหย่อนรวมกันได้ไม่เกิน 120,000 บาท

(5) กองมรดก เดิมให้หักลดหย่อนได้ 30,000 บาท เป็น 60,000 บาท

การปรับปรุงดังกล่าวข้างต้นให้ใช้บังคับสำหรับเงินได้พึงประเมินในปีภาษี 2560 เป็นต้นไป

สาเหตุอันนำไปสู่การหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสามีและภริยา เพราะในสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันค่าเงินสูงขึ้น ภาระปัญหาทางครอบครัว ภาระทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ภาระค่าใช้จ่ายบุตรภายในครอบครัวซึ่งมีมากมายทำให้สามีและภริยามีภาระที่หนักที่ดูแลคนภายในครอบครัวได้ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งแต่ละครอบครัวนั้นมีภาระที่จะใช้จ่ายต่าง ๆ

เพื่อเป็นการบรรเทาภาระทางภาษีทางรัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ควรที่จะมีการบรรเทาภาระภาษีเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของสามัญชน โดยการออกมาตรการลดค่าใช้จ่ายเพิ่มค่าลดหย่อนให้กับทั้งทางฝ่ายสามีและฝ่ายภริยาให้มากขึ้น เพื่อที่จะส่งผลในระยะยาวเพื่อเป็นการบรรเทาภาระทางภาษี ให้สามารถหักลดหย่อนภาษีได้อีก ตามมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร และก่อนที่จะนำเงินได้ที่เหลือซึ่งเรียกว่าเงินได้สุทธิไปรวมคำนวณภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งถ้าได้มีการเพิ่มการหักค่าลดหย่อนให้กับทั้งสามีและภริยาจะช่วยให้ผ่อนภาระที่หนักหน่วงให้กลายเป็นเบาลงได้ ผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาภาระชีวิตของแต่ละครอบครัว สามีและภริยา ซึ่งต่างมีภาระหน้าที่มากมาย ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการวิจัยในส่วนของการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนของสามีและภริยา เพื่อที่จะช่วยบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ โดยให้หักค่าลดหย่อนสำหรับสามี และภริยาเพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งกฎหมายภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ได้มีการแก้ไขแล้วในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งผู้วิจัยยังเห็นว่า การหักค่าลดหย่อนดังกล่าวนั้นยังไม่เป็นธรรมและเพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตของสามีและภริยาซึ่งควรที่จะมีการเพิ่มค่าลดหย่อนให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับสถานภาพเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยในการบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้สามีและภริยาแล้วนั้นยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีการศึกษาและช่วยสร้างความเป็นอยู่ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัวได้อีกด้วย

การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จะทำให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและค่าครองชีพในปัจจุบัน อีกทั้งเป็นการช่วยบรรเทาภาระภาษีแก่ผู้มีเงินได้ เพื่อให้ทุกคนได้ประโยชน์เหมือนกัน และสามารถปรับขึ้นได้ตามสภาวะเงินเฟ้อแต่ละปี ซึ่งประเทศที่เจริญแล้วส่วนใหญ่จะส่งเสริมสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีการออมในการดูแลตัวเองในอนาคตแทบทั้งสิ้น ถ้าประชาชนมีสวัสดิการเพิ่มขึ้นรัฐบาลก็ได้รับประโยชน์ทางตรงอย่างเห็นได้ชัดที่ไม่ต้องนำภาษีมาดูแลประชาชนในอนาคต เนื่องจากประชาชนดูแลตัวเองได้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเพื่อจัดหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการลดหย่อนภาษี จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยในเรื่อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การหักค่าลดหย่อนภาษีของสามีและภริยาดังกล่าว เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวและลดอุปสรรค ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับสามีภริยา ให้มีการหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับผู้มีเงินได้ สามีและภริยา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเกี่ยวกับการบรรเทาภาระภาษีแก่ผู้เสียภาษีตามที่มุ่งหมายไว้ทุกประการ

■ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา ประวัติความเป็นมา และวิวัฒนาการแนวคิด และหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในการหักค่าลดหย่อนภาษีของสามีและภริยาและปัญหา

ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีอากรสำหรับ
ค่าลดหย่อนของสามีและภรรยา

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของ
ประเทศไทยและมาตรการของต่างประเทศ
ที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคล
ธรรมดา ในการหักค่าลดหย่อนภาษีของสามีและ
ภรรยา

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของไทย
เกี่ยวกับสิทธิทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
ในการหักค่าลดหย่อนภาษีของสามีและภรรยา
ว่าด้วยเรื่องภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่
เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและกฎหมาย
เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในการหักค่า
ลดหย่อนภาษีของสามีและภรรยาและปัญหา
ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีอากรสำหรับ
การหักค่าลดหย่อน ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม
ของสามีและภรรยา

■ บอบเบตบอบการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็น
ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคล
ธรรมดาและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคล
ธรรมดา ในการหักค่าลดหย่อนภาษีของสามีและ
ภรรยา และปัญหาในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย
ภาษีอากรสำหรับการหักค่าลดหย่อน ซึ่งก่อให้เกิด
ปัญหาในแง่ความเป็นธรรม ความเสมอภาค
ในทางภาษี และส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ
ได้แก่ ปรับปรุงการหักค่าใช้จ่ายของการหักค่า
ลดหย่อนภาษีอากร ตามมาตรา 47(1) การหักค่า
ลดหย่อนภาษีของสามีและภรรยาแห่งประมวล
รัษฎากร โดยศึกษากฎหมายภาษีเงินได้บุคคล

ธรรมดา และการหักค่าลดหย่อนของกฎหมาย
ต่างประเทศ

โดยที่ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษากฎหมาย
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การหักค่าลดหย่อน
ภาษีเงินได้ของสามีและภรรยาของประเทศเหล่านี้
เพราะเป็นประเทศที่มีระบบการบริหาร การจัดเก็บ
ภาษีที่ดีและมีคุณภาพในระบบการจัดเก็บภาษี
เงินได้บุคคลธรรมดา เหมือนกับการจัดเก็บภาษี
เงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย

■ ประวัติความเป็นมา

จากสภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างประชากร
ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากทำให้ทาง
รัฐบาลต้องทำการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้าง
กฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาขนาดใหญ่
ซึ่งเริ่มมีการใช้บังคับสำหรับปีภาษี 2560 เช่น
การหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน เป็นต้น และ
นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขปรับปรุงประมวล
รัษฎากรอีกหลายประการ ซึ่งจะมีผลกระทบ
กับการคำนวณภาษีเงินได้และการหักภาษี
ณ ที่จ่ายเป็นอย่างมาก

การคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผู้ที่มี
เงินได้ต้องนำเงินได้สุทธิซึ่งหมายถึงเงินได้พึง
ประเมินที่หักด้วยค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนมา
คำนวณด้วยอัตราภาษีตามที่กฎหมายกำหนด
ดังนั้นเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีของผู้มี
เงินได้นอกจากกฎหมายจะยอมให้หักค่าใช้จ่าย
ออกจากเงินได้พึงประเมินที่ผู้มีเงินได้ได้มาในปี
ภาษี ในการหักค่าลดหย่อนเพื่อเป็นการบรรเทา
ภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ซึ่งเมื่อทำการหักค่า
ลดหย่อนออกจากเงินได้พึงประเมินที่หักด้วย
ค่าใช้จ่ายแล้ว ก็จะเหลือเป็นเงินได้สุทธิที่ผู้มี

เงินได้ต้องนำไปคำนวณด้วยอัตราภาษีตามที่กฎหมายกำหนด (สุเมธ ศิริคุณโชติ, 2562)

การหักค่าลดหย่อน

เงินได้พึงประเมิน เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายแล้ว ดังนั้นเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้สามารถหักลดหย่อนได้อีก (มาตรา 47) ก่อนนำเงินได้ที่เหลือซึ่งเรียกว่าเงินได้สุทธิไปคำนวณภาษีตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รายการหักลดหย่อนภาษีกรณีต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้ (ดุลยลักษณ์ ตราชูธรรม, 2553)

1. การหักลดหย่อนในกรณีทั่วไป

(ก) ผู้มีเงินได้ 60,000 บาท (ไม่ว่าจะอยู่ในประเทศไทยถึง 180 วันหรือไม่ก็ตาม)

(ข) สามีมหรือภริยาของผู้มีเงินได้ 60,000 บาท

ข้อสังเกต สามีมหรือภริยาของผู้มีเงินได้มีสิทธิหักลดหย่อน จะต้องเป็นสามีมหรือภริยาชอบด้วยกฎหมาย การสมรสไม่ครบปีภาษีก็มีสิทธิหักลดหย่อนได้ เช่น จดทะเบียนสมรสระหว่างปีภาษีหย่ากันระหว่างปีภาษี หรือตายในระหว่างปีภาษี ก็มีสิทธิหักลดหย่อนภาษีได้ 30,000 บาท

การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีมหรือภริยาของประเทศไทยได้กำหนดไว้ดังนี้คือ ให้ถือเอาเงินได้ของภริยาเป็นเงินได้ของสามีมและให้สามีมเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี แต่ถ้าฝ่ายภริยามีเงินได้ที่เป็นเงินเดือนหรือเนื่องจากการใช้แรงงาน ดังนั้นไม่ว่าจะมีเงินได้พึงประเมินประเภทอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ ภริยาสามารถแยกยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีต่างหากจากสามีมเฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้พึงประเมินประเภท

เงินเดือน โดยไม่ให้ถือว่าเป็นเงินได้ของสามีมทั้งนี้เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีแก่สามีมและภริยา ก็จำกัดเฉพาะเงินเดือนเท่านั้นส่วนเงินได้พึงประเมินประเภทอื่นเช่นเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ค่านายหน้า เงินได้จากการประกอบอาชีพอิสระ เหล่านี้ถือว่าเป็นเงินได้พึงประเมินของสามีม อย่างไรก็ตามจะต้องศึกษาพื้นฐานความเป็นมาการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากของสามีมภริยาก่อน

เงินได้พึงประเมินเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วเพื่อเป็นการบรรเทาภาระในการเสียภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ ซึ่งในประมวลรัษฎากรกำหนดให้การหักค่าลดหย่อน (allowances หรือ exemptions) ได้อีก ค่าลดหย่อนเป็นตัวที่สามารถบรรเทาภาระในการเสียภาษีให้แก่ผู้เสียภาษี ทำให้ผู้เสียภาษีเสียภาษีน้อยลงกว่าที่ควรหรืออาจจะไม่ต้องเสียภาษีเลยก็ได้ ซึ่งที่รัฐบาลเห็นว่าประชาชนต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจรายได้ที่ประชาชนทำงานไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นรัฐบาลก็อาจจะเสนอแก้กฎหมายให้เพิ่มค่าลดหย่อนมากขึ้น เพราะเมื่อใดที่ค่าลดหย่อนเพิ่มขึ้น เงินได้สุทธิที่จะนำไปคำนวณภาษีก็ลดน้อยลง เมื่อเงินได้สุทธิน้อยลง ภาษีที่ประชาชนจะต้องเสียก็จะลดน้อยลงหรืออาจจะไม่ต้องเสียภาษีเลยก็ได้ เมื่อประชาชนจะเสียภาษีน้อยลงหรือไม่ต้องเสียภาษีก็ทำให้ประชาชนมีเงินใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการใช้จ่ายมากขึ้นราคาสินค้าและบริการก็ขายได้เพิ่มขึ้นสภาวะเศรษฐกิจก็ดีขึ้น การเพิ่มค่าลดหย่อนจึงมีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ และค่าลดหย่อนเป็นตัวที่ช่วยลดภาษีแล้วยังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ช่วยทำการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัว ส่งเสริม

ให้มีความกตัญญู ส่งเสริมให้ใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น และทำให้สังคมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

กฎหมายภาษีอากรของประเทศสหรัฐอเมริกา
แนวคิดว่าคุณสมรสจะรวมหรือแยกกันยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้ก็ได้ในกรณีที่คู่สมรสแยกกันยื่นแบบแสดงรายการก็ให้คำนวณภาษีโดยใช้หลักการแยกเงินได้ (income separation) กล่าวคือคำนวณภาษีจากเงินได้ของแต่ละฝ่ายโดยมิต้องนำเงินได้ของทั้งสองฝ่ายมารวมกันก่อน สำหรับคู่สมรสที่รวมกันยื่นแบบแสดงรายการก็ให้ใช้หลักการเฉลี่ยเงินได้ (income splitting) ในการคำนวณภาษีกล่าวคือให้รวมเงินได้ของสามีและภริยาเข้าด้วยกันหารยอดรวมเงินได้ด้วย 2 ก่อนคำนวณภาษีด้วยอัตราก้าวหน้าแล้วจึงกลับคูณจำนวนภาษีที่หารได้นั้นด้วย 2

กฎหมายภาษีอากรของประเทศอังกฤษ
กำหนดให้ใช้หลักการรวมเงินได้ (income aggregation) กล่าวคือ เงินได้ของคู่สมรสจะถูกเอามารวมเข้าด้วยกันก่อนทำการคำนวณเพื่อเสียภาษีโดยมีข้อกำหนดยกเว้นว่าคุณสมรสอาจยื่นคำขอแยกประเมินได้แต่การแยกประเมินนั้นไม่มีผลทำให้ภาษีที่ต้องใช้ชำระลดน้อยลง การแยกประเมินเป็นเพียงวิธีการแบ่งสรรจำนวนภาษีที่ต้องเสียออกเป็นสัดส่วนของเงินได้ของคู่สมรสทั้งสองเท่านั้น นอกจากนั้นการแยกประเมินยังเป็นการปลดภาระภาษีของสามีในส่วนที่แบ่งสรรให้กับภริยาโดยวิธีการแยกประเมินหากไม่มีการแยกประเมินสามีจะต้องรับผิดชอบภาษีที่เกิดจากเงินได้ของภริยา ซึ่งอย่างไรก็ตามแม้ว่าจะใช้หลักเกณฑ์การรวม

เงินได้แต่วิธีการหักลดหย่อนภาษีกำหนดให้ภริยาซึ่งมีเงินได้จากการทำงานมีสิทธิได้รับค่าลดหย่อนภาษีมากกว่าภริยาซึ่งไม่ได้ทำงาน ดังนั้น หลักการของประเทศอังกฤษเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นหลักการรวมเงินได้แบบมีค่าลดหย่อนพิเศษ (modified income aggregation) (ดุลยลักษณ์ ตราชูธรรม, 2553)

กฎหมายภาษีอากรของประเทศเยอรมัน
ในปัจจุบันการจัดเก็บภาษีเงินได้จากคู่สมรสตามระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันได้กำหนดให้คู่สมรสมีสิทธิเลือกที่จะยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีร่วมกันหรือจะยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษีแยกจากกันก็ได้ ในกรณีที่คู่สมรสเลือกที่จะยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษีจะคำนวณภาษีเงินได้จากคู่สมรสตามหลักการเฉลี่ยเงินได้โดยกำหนดให้คู่สมรสนำเงินได้มารวมกันซึ่งเงินได้ดังกล่าวสามารถที่จะทำการหักค่าลดหย่อนส่วนบุคคลได้ในจำนวนเท่ากับ 2 เท่าของค่าลดหย่อนส่วนบุคคลสำหรับคนโสดและหารเงินได้สุทธิของคู่สมรสด้วยสองแล้วนำไปคำนวณตามอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนในกรณีที่คู่สมรสเลือกที่จะยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษีเงินได้แยกจากกันจะคำนวณภาษีเงินได้ของคู่สมรสตามหลักการแยกเงินได้โดยเงินได้จากแรงงานที่ตนเองได้กระทำที่คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับก็ถือเป็นเงินได้ของคู่สมรสฝ่ายนั้นส่วนกรณีเงินได้จากทรัพย์สินนั้นแม้ว่าในประเทศเยอรมนีจะใช้ระบบสินสมรส (community property system) (ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, 2556)

วิเคราะห์หน่วยภาษี การหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ของสามีและภริยาที่เหมาะสมสำหรับการจัดเก็บภาษีเงินได้จากสามีและภริยา เนื่องจาก

การจัดเก็บระบบการจัดเก็บภาษีและการหักค่าลดหย่อนเงินได้จากสามีและภริยาตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47(1) ยังมีความไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบัน ซึ่งการจัดเก็บภาษีและการหักค่าลดหย่อนของสามีและภริยานั้นยังมีจำนวนน้อยเกินไปสำหรับสามีและภริยาในยุคปัจจุบัน การใช้หน่วยภาษีบุคคลและการหักค่าลดหย่อนภาษีของสามีและภริยา ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หน่วยภาษีและหลักการคำนวณภาษีเงินได้ของสามีและภริยารูปแบบใดเหมาะสมมากกว่ากัน แนวความคิดเกี่ยวกับเงินได้ตามทฤษฎีอำนาจในการควบคุมเงินได้ หรือทฤษฎีประโยชน์ที่ได้รับจากเงินได้ ทฤษฎีใดมีความเหมาะสมมากกว่ากัน โดยจะพิจารณาในด้านความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร และสอดคล้องกับลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดี

การที่ประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ให้การยอมรับและใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าเนื่องจากอัตราภาษีแบบก้าวหน้าสามารถส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น ด้วยการทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างประชาชนลดลงเพราะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้าต้องการสัดส่วนหรืออัตราร้อยละของเงินได้ที่จ่ายเป็นค่าภาษี เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเงินได้สูงขึ้น ผลที่ตามมาคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้าสามารถเข้าถึงสัดส่วนหรืออัตราร้อยละของเงินได้ที่จ่ายเป็นค่าภาษีจากคนรวยได้มากกว่าคนจน ทำให้คนรวยจ่ายค่าภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่าคนจน

โครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้าจึงช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ ซึ่งหากเปลี่ยนไปใช้การคำนวณภาษีเงินได้ของสามีภริยาตามหลักการเฉลี่ยเงินได้ก็จะส่งผลให้อัตราภาษีของคู่สมรสมีความก้าวหน้าลดลง และส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของการใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพื่อการกระจายรายได้

ดังนั้น หากพิจารณาถึงผลกระทบของการจัดเก็บภาษีในแง่ของความเป็นกลางด้านการสมรส (marriage neutrality) จะเห็นได้ว่าหากคำนวณภาษีเงินได้ของคู่สมรสโดยใช้หลักการเฉลี่ยเงินได้จะส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคลด้านการสมรสมากกว่าการคำนวณภาษีเงินได้ของคู่สมรสตามหลักการแยกเงินได้ เนื่องจากการคำนวณภาษีเงินได้ของคู่สมรสตามหลักการเฉลี่ยเงินได้จะทำให้ภาระภาษีของบุคคลภายหลังการสมรสลดลง โดยเฉพาะในกรณีที่บุคคลที่มีเงินได้สูงทำการสมรสกับบุคคลที่ไม่มีเงินได้หรือมีเงินได้ในระดับที่ต่ำกว่ามาก เพราะฉะนั้น มีหลายปัจจัยที่ทำให้บุคคลอยู่ร่วมกันโดยมิได้ทำการสมรสในรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายภาษีอากรของประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดหน่วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและหลักการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ของสามีและภริยาตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 มีปัญหาและความไม่เหมาะสมและความไม่เป็นธรรมของการคำนวณและการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการปฏิรูปการกำหนดหน่วยภาษีและการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ของสามีและภริยาขึ้นใหม่ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภริยามีความสอดคล้อง

กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งแนวทางในการกำหนดหน่วยภาษีและหลักการคำนวณภาษีเงินได้ของสามีและภริยาที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน คือ การใช้หน่วยภาษีเงินได้บุคคลและการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ของสามีและภริยา ตามหลักการแยกเงินได้ โดยพิจารณาจากเงินได้ของทั้งสามีและภริยาหรือกำหนดฐานภาษีตามทฤษฎีอำนาจในการควบคุมเงินได้

ปัญหาสาเหตุในการศึกษา การจัดเก็บภาษีอากร นอกจากมีวัตถุประสงค์ในการหารายได้เพื่อให้พอกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว ในปัจจุบันภาษีอากรยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของทางรัฐบาลในการกระจายรายได้ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจการค้า รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ช่วยควบคุมการบริโภคของประชาชน หรือเพื่อตอบสนองนโยบายบางประการของรัฐบาล อาทิ เช่น การศึกษา การสวัสดิการสังคม นโยบายประชากร เป็นต้น ซึ่งถ้าได้มีการเพิ่มการหักค่าลดหย่อนตามมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร ให้กับทั้งสามีและภริยา จะช่วยให้ผ่อนภาระที่หนักหน่วงให้กลายเป็นเบาลงได้ ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้ศึกษาปัญหา ภาระชีวิตของแต่ละครอบครัว สามีและภริยา ซึ่งต่างมีภาระหน้าที่มากมาย ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการวิจัยในส่วนของการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนของสามีและภริยา เพื่อที่จะช่วยบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้โดยให้หักค่าลดหย่อนสำหรับสามี และภริยาเพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งกฎหมายภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ได้มีการแก้ไขแล้วในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยยังเห็นว่าการ

หักค่าลดหย่อนดังกล่าวนั้นยังไม่เป็นธรรมและเพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตของสามีและภริยาซึ่งควรที่จะมีการเพิ่มค่าลดหย่อนให้มากขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยในการบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้สามีและภริยาแล้วนั้น ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีการศึกษา และช่วยสร้างความเป็นอยู่ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัวได้อีกด้วย

การจัดเก็บภาษีอากร นอกจากมีวัตถุประสงค์ในการหารายได้เพื่อให้พอกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว ในปัจจุบันภาษีอากรยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของทางรัฐบาลในการกระจายรายได้ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจการค้า รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ช่วยควบคุมการบริโภคของประชาชน หรือเพื่อตอบสนองนโยบายบางประการของรัฐบาล อาทิ การศึกษา การสวัสดิการสังคม นโยบายประชากร เป็นต้น ซึ่งถ้าได้มีการเพิ่มการหักค่าลดหย่อนตามมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร ให้กับทั้งสามีและภริยา จะช่วยให้ผ่อนภาระที่หนักหน่วงให้กลายเป็นเบาลงได้ ผู้ทำการวิจัยได้ศึกษาปัญหา ภาระชีวิตของแต่ละครอบครัว สามีและภริยา ซึ่งต่างมีภาระหน้าที่มากมาย ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการวิจัยในส่วนของการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนของสามีและภริยา เพื่อที่จะช่วยบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้โดยให้หักค่าลดหย่อนสำหรับสามี และภริยาเพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งกฎหมายภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร ปี พ.ศ. 2562 ซึ่งผู้วิจัยยังเห็นว่าการหักค่าลดหย่อนดังกล่าวนั้น

ยังไม่เป็นธรรมและเพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตของสามีและภรรยาซึ่งควรที่จะมีการเพิ่มค่าลดหย่อนให้มากขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยในการบรรเทาภาระภาษีของผู้มีเงินได้ สามีและภรรยาแล้วนั้น ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีการศึกษาและช่วยสร้างความเป็นอยู่ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัวได้อีกด้วย

■ อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ การวิจัย

การศึกษาเรื่อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณีการหักลดหย่อน ภาษีของสามีและภรรยา ผู้วิจัยจะอภิปรายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีภริยาตามกฎหมายภาษีของประเทศต่าง ๆ

สำหรับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีภริยาตามกฎหมายภาษีของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันส่วนใหญ่จะกำหนดให้ใช้หน่วยภาษีบุคคลและคำนวณภาษีเงินได้ตามหลักการแยกเงินได้ซึ่งแนวความคิดที่ว่าสามีภริยาเป็นบุคคลเดียวกันตามกฎหมายได้สิ้นสุดลงและเกิดแนวความคิดใหม่ที่ว่าสามีภริยาเป็นบุคคลสองคนตามกฎหมายแยกต่างหากจากกัน นอกจากนี้ในปัจจุบันบทบาทระหว่างสามีภริยาได้เปลี่ยนแปลงไปมากในแนวทางที่สามีและภริยามีบทบาทร่วมกันทั้งในการหารายได้เลี้ยงครอบครัว การทำงานบ้าน การเลี้ยงดูดูแลบุตร

ครอบครัวในปัจจุบันส่วนใหญ่จึงเป็นครอบครัวที่สามีภริยามีเงินได้กันทั้งสอง

จากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การเมืองจึงทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีเงินได้จากสามีภริยา รวมทั้งการหักค่าลดหย่อนภาษีซึ่งมีความไม่เป็นธรรมและน้อยเกินไปสำหรับสาเหตุในการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภริยาของประเทศต่าง ๆ นอกจากเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว มีเหตุปัจจัยอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางภาษีอากร เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และนอกจากนี้ปัจจัยทางการเมืองก็อาจเข้ามามีส่วนในการกำหนดหน่วยภาษีและการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ของสามีและภริยาด้วย

2. ความจำเป็นที่ต้องปรับค่าลดหย่อนภาษีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา การหักลดหย่อน ภาษีของสามีและภริยาของประเทศไทย

เพื่อเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีของสามีและภริยาเพิ่มขึ้นอีกคนละ 20,000 บาทตลอดปีภาษี เมื่อพิจารณาโครงสร้างภาษีจากการใช้สิทธิหักลดหย่อนภาษีของสามีและภริยาในปี พ.ศ. 2562 กำหนดให้หักลดหย่อนภาษีได้สามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ 60,000 บาท ซึ่งที่ได้ศึกษานั้นค่าลดหย่อนตามกฎหมายน้อยไปเพื่อพิจารณาถึงภาระความจำเป็นในครอบครัวนั้นมีภาระค่าใช้จ่ายสูงเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่าการหักค่าลดหย่อนภาษี

สามีและภริยาให้เป็นการเหมาะสมกับแต่ละครอบครัวจึงเห็นควรกำหนดวงเงินการหักลดหย่อนภาษีเป็น 80,000 บาท หากกฎหมายมีผลบังคับใช้ได้เร็วเท่าใดก็จะเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้เสียภาษามากขึ้น และเพื่อจูงใจให้ประชาชนมีบุตรเพิ่มขึ้น อันจะส่งผลให้โครงสร้างประชากรของประเทศมีความสมดุลและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระยะยาวจะทำให้มีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานเพิ่มขึ้นเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศต่อไป สมควรเพิ่มค่าลดหย่อนสามีและภริยาให้แก่ผู้มีเงินได้ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน เมื่อเทียบความคุ้มค่าของภารกิจกับงบประมาณที่ต้องใช้แล้ว พบว่า ผู้มีเงินได้ที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีประจำปีต่อกรมสรรพากรอยู่แล้ว จึงไม่เป็นภาระต่อผู้เสียภาษีและสามีภริยาแต่อย่างใด ในส่วนรายได้ภาครัฐมีการปรับเพิ่มค่าลดหย่อนสามีและภริยาจะส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาลดลงเพียงเล็กน้อย

การที่ภาวะราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากเงินเพื่อเพิ่มขึ้นมาจะกระทบต่อฐานะและความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งรายจ่ายหรือภาระค่าครองชีพที่สูงขึ้นนั้นทำให้ประชาชนมีอำนาจซื้อน้อยลง มีความสามารถจับจ่ายซื้อสินค้าและบริการได้น้อยลง และทำให้รายได้ที่มีหรือเงินที่หามาได้ไม่เพียงพอกับการยังชีพ

สาเหตุการเพิ่มค่าลดหย่อนภาษีของสามีและภริยาในช่วงครึ่งปีแรกพบว่าครัวเรือนที่มีหนี้สินคิดเป็น 51% ของครัวเรือนทั่วประเทศซึ่งคนไทยมีหนี้เฉลี่ย 177,128 บาทต่อครัวเรือน เหลือเงินต่อเดือน 5,076 บาท ยิ่งรายได้สูงหนี้ยิ่งสูงมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 21,897 บาท ต่อเดือน ซึ่งอัตราการเพิ่มนี้จากที่ได้ทำการศึกษา ทำให้สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้คนมีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายซึ่งบางครอบครัวนั้นไม่ได้ฟุ่มเฟือยจนเกินเหตุ แต่ด้วยปัจจัยหลักคือ ค่าครองชีพที่ปรับสูงขึ้นทำให้เงินรายได้ที่มีเข้านั้นมีมูลค่าลดลงไม่พอดต่อค่าใช้จ่ายซึ่งค่าใช้จ่ายแต่ละวันนั้นสูงขึ้นมาก บางครอบครัวมีรายได้น้อยก็ทำให้ต้องกลายเป็นหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบเพื่อหาเงินมาหมุนเวียนใช้จ่ายในครอบครัว และหากครอบครัวมีบุตรหลายคนจะทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้นตามไปด้วยเพราะต้องเสียค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายสำหรับบุตรเพื่อเดินทางไปโรงเรียน หรือบางคนอยู่หอพักก็ต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แม้ว่าแต่ละครอบครัวจะพยายามประหยัดลดภาระต่าง ๆ ให้มีเงินพอใช้โดยไม่ต้องเป็นหนี้ แต่ก็ยังแก้ปัญหากันไม่ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยากหากสภาพเศรษฐกิจโดยรวมยังมีภาวะฝืดเคืองอยู่แบบนี้ รายจ่ายสูงเกินจริง รายรับต่ำ ทำให้ปัญหาเหล่านี้ไม่หมดไป ซึ่งกฎหมายกำหนดให้หักลดหย่อนภาษีเงินได้สามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ 60,000 บาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อภาระค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาโครงสร้างภาษีจากการใช้สิทธิหักลดหย่อนภาษีของสามีและภรรยา ในปี พ.ศ. 2562 กำหนดให้หักลดหย่อนภาษีเงินได้สามีหรือภรรยาของผู้มีเงินได้ 60,000 บาท ซึ่งที่ได้ศึกษานั้นค่าลดหย่อนตามกฎหมายน้อยไปเพื่อพิจารณาถึงภาระ ความจำเป็นในครอบครัวนั้น มีภาระค่าใช้จ่ายสูงเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่าการหักค่าลดหย่อนภาษีสามีและภรรยาให้เป็นการเหมาะสมกับแต่ละครอบครัว จึงเห็นควรกำหนดวงเงินการหักลดหย่อนภาษีเป็น 80,000 บาท เมื่อได้ปรับค่าลดหย่อนเพิ่มขึ้น

จะเป็นการบรรเทาภาระการเสียภาษีออกไปอีก ซึ่งการปรับปรุงดังกล่าวเพื่อให้ใช้บังคับสำหรับเงินได้พึงประเมินในปีภาษี 2562 เป็นต้นไป ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะทำให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีความเหมาะสมเป็นธรรม สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและค่าครองชีพในปัจจุบันอีก ทั้งเป็นการช่วยบรรเทาภาระภาษีแก่ผู้มีเงินได้โดยผู้เสียภาษีที่เป็นสามีและภรรยาจะสามารถใช้สิทธิหักค่าลดหย่อนภาษีเป็น 80,000 บาท

ตารางที่ 1 สรุปการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณีการหักลดหย่อนภาษีของสามีและภรรยา

ประเทศไทย	กฎหมายของไต้หวัน ตามมาตรา 47 ได้กำหนดหักค่าลดหย่อนภาษีสามีหรือภรรยาของผู้มีเงินได้ 60,000 บาท ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอให้หักค่าลดหย่อนสำหรับคู่สมรสของผู้มีเงินได้ จากเดิม 60,000 บาท เป็น 80,000 บาท แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร
ประเทศสหรัฐอเมริกา	คู่สมรสจะรวมหรือแยกกันยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้ก็ได้ คู่สมรสแต่ละคนสามารถหักค่าลดหย่อนภาษีแบบมาตรฐานจำกัดไม่เกิน กึ่งหนึ่งของค่าลดหย่อนภาษีแบบมาตรฐานแต่ไม่ต่ำกว่า 650 ดอลลาร์สหรัฐหรือ 15% ของเงินได้ขั้นต่ำหลังปรับปรุงแต่ไม่เกินจำนวน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ
ประเทศอังกฤษ	กำหนดให้ใช้หลักการรวมเงินได้ (income aggregation) ค่าลดหย่อนคู่สมรส ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายอังกฤษ (UNITED KINGDOM LEGISLATION) กำหนดให้หักค่าลดหย่อนภาษีส่วนตัวและคู่สมรสให้คู่สมรสต่อคนมากกว่าคนโสดคนละ 240 ปอนด์
ประเทศเยอรมนี	กฎหมายของประเทศเยอรมันคู่สมรสใช้วิธีการรวมเงินได้ (income joint) คู่สมรสมีสิทธิเลือกใช้วิธีการแยกเงินได้ (income separation) หรือหลักการเฉลี่ยเงินได้ค่าลดหย่อนคู่สมรสหลัก การรวมเงินได้การหักค่าลดหย่อนทั่วไปจะรวมกัน และหลักการเฉลี่ยเงินได้ (the spitting system) จะถูกนำมาใช้บังคับ คู่สมรสเลือกที่จะยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษีแยกกันเงินได้จากทรัพย์สินนั้นก็ถือว่าเป็นเงินได้ของคู่สมรสที่มีชื่อเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น

■ ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ จากการวิจัยเรื่องภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ศึกษากรณีการหักลดหย่อน ภาษีของสามีและภรรยา จึงได้มีการเสนอให้แก้ไขกฎหมาย โดยมีหลักการ ดังนี้

แนวทางแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในการหักค่าลดหย่อนภาษีของสามีและภรรยา ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอให้หักค่าลดหย่อนสำหรับคู่สมรสของผู้มีเงินได้ จากเดิม 60,000 บาท เป็น 80,000 บาท แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาตรา 47 แห่งประมวลรัษฎากร เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสามีและภรรยามีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยให้เพิ่มค่าลดหย่อนภาษีเพิ่มขึ้น กำหนดจำนวนการหักค่าลดหย่อนภาษีที่เหมาะสมตามมาตรา 47 ประมวลรัษฎากร เพื่อให้สามีภรรยาได้รับการบรรเทาภาระทางภาษีของรัฐบาล ย่อมทำให้การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจและค่าครองชีพในปัจจุบัน

■ บรรณานุกรม

- กรมสรรพากร. (2560). *โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใหม่มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่ปี ภาษี 2560 เป็นต้นไป*. ค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2562, จาก https://www.rd.go.th/publish/fileadmin/user_upload/news/news11_2560.pdf
- จตุจักร อุเทนพันธ์. (2551). *มาตรการป้องกันการเลี่ยงภาษีจากการโอนย้ายเงินได้ประเภททรัพย์สิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. (2556). *คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา.
- ดุยลักษณ์ ตราชูธรรม. (2553). *หลักกฎหมายภาษีอากร* (The Principles of Tax Law) (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สถาบัน T. Training Center.
- วิมล สุธีรวัชรพงศ์. (2546). *ปัญหาในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีภรรยา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุเมธ ศิริคุณโชติ และกัณธ สิริชูติวงศ์. (2562). *ภาษีอากร ตามประมวลรัษฎากร 2562*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว.



การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำข้อเสนอแนะ: คอส. ไปสู่การปฏิบัติ*

The adaptation to enhance the performance
of the Southern-Thai-Border judicial
process via the NRC's recommendations
implementation

มุฮัมหมัดรอฟีอี มุซอ**

Muhammadorfee-E Musor

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย***

Jutharat Ua-umnoey

ดิเรก همانมานะ****

Direak Manmana

พะเยาว์ ละกะเต็บ*****

Payao Lakateb

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปแบบของการนำข้อเสนอแนะ
ของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
กับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการ

* บทความนี้พัฒนาจากงานวิจัยเรื่อง “10 ปีกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้: ย้อนอดีต วิเคราะห์ปัจจุบัน ผลักดันสู่อนาคต” ภายใต้ทุนอุดหนุนวิจัยจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

This article is developed from research title ‘10 Years of the Southern-Border Judicial System: A Retrospection, Current State Analysis, and Future Room for Maneuver’ funded by Southern Border Provinces Administrative Centre (SBPAC).

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
Assistant Professor, Department of Social Sciences, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

*** รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Associate Professor, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Sciences, Chulalongkorn University.

**** อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
Lecturer, Department of Social Sciences, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

***** อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
Lecturer, Department of Social Sciences, Faculty of Humanities and Social Sciences, Prince of Songkla University, Pattani Campus.

พัฒนาประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้มีการสัมภาษณ์เจาะลึกประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 20 คน และสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 15 คน ผลการศึกษาพบว่า การอำนวยความสะดวกยุติธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้มีการนำข้อเสนอแนะของ กอส. บางส่วนไปใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น มีการนำหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านปกครอง พร้อมกฎหมายพิเศษเข้ามามีบทบาทเสริมการทำงานของกระบวนการยุติธรรมหลัก การเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบ การปรับรูปแบบการทำงานโดยอาศัยการขับเคลื่อนผ่านคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรม และภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิและหาแนวทางในการแก้ปัญหาให้กับประชาชน ตลอดจนมีการปรับปรุงระบบกฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการจัดทำ

คู่มือหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการอ้างอิงเมื่อเกิดข้อพิพาท สำหรับข้อเสนอแนะเร่งด่วนเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการศึกษาครั้งนี้ เห็นว่าควรแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความขัดแย้งในพื้นที่ นอกจากนี้ควรจัดตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยนำหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้เพื่อช่วยให้สังคมสามารถก้าวข้ามสถานการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหายั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: กระบวนการยุติธรรม, กอส., การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม, กฎหมายพิเศษ, จังหวัดชายแดนภาคใต้

■ Abstract

This article attempts to examine the application of the National Reconciliation Commission's recommendations and the adaptation to enhance the performance of the Southern-Thai-Border judicial process. Focus group discussion with the responsible authorities and injured people, in depth interview with thirty five informants (twenty victims and fifteen responsible authorities) were conducted in order to collect data. The study found that the responsible organizations has been applying the

NRC's recommendations in their mission guidelines result in the coordination among judicial agencies became more effective. The state's introduction of security agencies, administrative agencies, and special legislation are participating in the reinforcement of the preliminary and primary judicial process prior to the regular judicial procedures under the Thai Criminal Procedure Code was beneficial to the later steps of the "judicial process". Remedy committees have approved financial compensation to assist the affected victims. The judicial working culture was adapted and observed by the Provincial Administrative Justice Development Committee (PAJDC) according to the Ministry of Justice's policies. Technological solutions were employed in public service outreach to ensure that everyone has equal and affordable access to judicial services. The civil sector played a vital role in protecting rights and finding solutions to problems that the locals and affected parties had throughout the area. Moreover, The Islamic Law on Family and Heritage (Court of Justice Edition) and Legal Manual for Islamic Law on Family and Heritage (Ministry of Justice Edition) were created and used as reference criteria in case of disputes. Suggestions from this research on Developmental Guidelines are to decrease tensions, conflicts, and misunderstandings between the officials whose missions; to maintain peace in the

area and the people who are, in many ways, affected by the operations; local escalation of conflicting ideologies could eventually lead to violence; Truth and Reconciliation Commission in Thai Southern Border Provinces should be established in conjunction with the implementation of transitional justice, a strategy that aims to solve conflicts through win-win outcomes.

Keywords: judicial process; NRC.; special legislation; the adaptation to enhance the performance of judicial process; Southern Boarder Provinces

■ บทนำ

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ชื่อว่าเป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะพิเศษ มีอัตลักษณ์ที่ไม่เหมือนใคร ซึ่ง จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, กมลทิพย์ คติการ, สุทธิสุขยิ่ง, สหการณ์ เพ็ชรนรินทร์, จิรภา สินธุนาวา, ชัยทิศ พิเศษสกลกิจ และคนอื่น ๆ (2548) อธิบายลักษณะเฉพาะดังกล่าวว่าเป็น “พหุสังคม พหุวัฒนธรรม และทวีลักษณ์ชาติพันธุ์” ซึ่งเมื่อพิจารณาข้ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถจำแนกออกได้ว่า ส่วนหนึ่งมีอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นเช่นเดียวกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยสามารถจำแนกประเภทของอาชญากรรมสำคัญ ๆ ตามที่หน่วยงานตำรวจสอบสวนกลาง (Federal Bureau Investigation-FBI) ประเทศสหรัฐอเมริกา (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551) ได้จัดจำแนกประเภทไว้ คือ (1) อาชญากรรมพื้นฐาน

(traditional street crimes) เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย เพศ และทรัพย์สิน ฯลฯ (2) อาชญากรรมต่อมาตรฐานทางศีลธรรม (crimes against the moral order) เช่น ความผิดฐานเสพยาเสพติด ค้าประเวณี หวดยเถื่อน น้ำมันเถื่อน ฯลฯ (3) อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (white collar crime) คือ การคอรัปชัน (4) อาชญากรรมโดยความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย (corporate crime) เช่น อาชญากรรมทางธุรกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ฯลฯ และ (5) องค์การอาชญากรรม (organized crime) รวมทั้งองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational organized crime) เช่น แก๊งค้ายาเสพติดข้ามชาติ แก๊งค้ายาเสพติดข้ามชาติ ฯลฯ โดยในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสัดส่วนคดีความผิดทั้ง 5 ประเภทตามที่กล่าวมาเพียงจำนวนหนึ่งเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์อาชญากรรมและการกระทำผิดในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการกระทำผิดลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปจากพื้นที่อื่น ๆ เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดทั้งด้านความถี่และความรุนแรง นั่นคือ อาชญากรรมที่ FBI เรียกว่า อาชญากรรมการเมือง (political crime) ซึ่งในทางกฎหมายเรียกอาชญากรรมการเมืองว่า การกระทำความผิดคดีความมั่นคงต่อราชอาณาจักร ซึ่ง Mannheim (อ้างถึงในจุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551) ได้ให้ความหมายของอาชญากรรมการเมือง (political crime) ว่าเป็นการกระทำเพื่อสนับสนุนหรือนำมาซึ่งความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทางการเมืองและกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด แต่ผู้กระทำผิดจะไม่คิดว่าตนเป็นผู้กระทำผิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ มีอาชญากรรมการเมืองรูปแบบเฉพาะที่น่าสนใจ คือ การก่อการร้าย (terrorism)

การก่อการร้ายทางการเมืองซึ่ง Mikolus (อ้างถึงใน ศารุต แขวงโสภา, 2542) ได้อธิบายว่าเป็นการใช้หรือการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงที่ผิดปกติในลักษณะก่อให้เกิดความวิตกกังวลโดยมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองไม่ว่าจะกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และไม่ว่าจะกระทำเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านอำนาจรัฐก็ตาม ซึ่งการก่อการร้ายมีรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ (1) การก่อความไม่สงบ (insurgency) (2) สงครามการก่อความไม่สงบ (insurgency war) (3) สงครามกลางเมือง (civil war) (4) การบ่อนทำลาย (subversion) (5) การก่อความวุ่นวายของประชาชน (civil disturbance) (6) การก่อจลาจล (riot) (7) การก่อวินาศกรรม (sabotage) (8) การก่อการร้าย (terrorism) และ (9) สงครามกองโจร (guerrilla warfare) อย่างไรก็ตาม สำหรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสำนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน และเยียวยา กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รมน.ภาค 4 สน. และ ศอ.บต., (มปป.) ได้อธิบายไว้ในคู่มือสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่า

...สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ/การบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้กฎหมายอาญาภายในประเทศ (Domestic Criminal Law) มิได้เป็น “การขัดกันด้วยอาวุธภายในประเทศ (International Armed Conflict)” หรือ “การขัดกันด้วยอาวุธที่มีไประหว่างประเทศ (Non International Armed Conflict)” ซึ่งการขัดกันด้วยอาวุธภายในประเทศ หมายถึง การต่อสู้ภายในรัฐระหว่าง

กองกำลังรัฐบาลกับกองกำลังต่อต้านรัฐบาล หรือระหว่างกลุ่มกำลังต่าง ๆ ที่ยังไม่มีการจัดตั้งรัฐบาล”

[กอ.รมน.ภาค 4 สน. และ ศอ.บต.,
(มปพ.: 01)]

ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ/การบังคับใช้กฎหมายภายใต้กฎหมายอาญาภายในประเทศ (Domestic Criminal Law) ในทางอาญาวิทยาแล้ว สถานการณ์ดังกล่าวจึงมีสถานะภาพเป็นเพียงการก่อความไม่สงบ (insurgency) เท่านั้น ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีระดับเบาที่สุดในการจัดแบ่งประเภทอาชญากรรมการเมืองที่นานาประเทศมีการจัดแบ่งระดับไว้ และเป็นการเปิดโอกาสให้กลไกภายในประเทศทุกภาคส่วนได้มีโอกาสร่วมกันกับกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวคลี่คลายลงโดยเร็วโดยไม่อาจปฏิเสธได้ เนื่องจากเป็นภารกิจหลักของกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจและหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ภายใต้กฎหมายอาญาภายในประเทศนั่นเอง

นอกจากนี้ควมคุไปกับอาชญากรรมการเมืองได้เกิดอาชญากรรมอีกประเภทหนึ่งขึ้น เรียกว่า “อาชญากรรมที่กระทำโดยรัฐ (state crime)” เป็นอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่ควรจะต้องรักษาลัทธินิติธรรมและให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่พลเมืองของรัฐ แต่หากรัฐกระทำการใด ๆ ให้เกิดการละเมิดหลักนิติธรรมและละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนของพลเมืองของตนเองเกิดขึ้น กรณีที่ว่านีย่อมมีรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้กระทำ ขณะที่ประชาชนของรัฐเป็นผู้

ได้รับความเสียหายนั่นเอง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาห้สถานการณ์อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำลังปรากฏอยู่ในขณะนี้ พบว่า นอกจากอาชญากรรมทั้งสองประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว ยังสามารถคลีลักษณะความเป็นอาชญากรรมอีกลักษณะหนึ่งที่ผสมผสานรวมกันจนเกิดเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าว ซึ่งในนานาประเทศเรียกว่า “อาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง” (hate crime) ซึ่ง Home Office, UK. (Gerstenfeld, 2018) ได้อธิบายว่า อาชญากรรมที่มุ่งร้ายต่อเหยื่อที่มีเชื้อชาติ ศาสนา รสนิยมทางเพศ ความพิการหรืออัตลักษณ์ทางเพศแตกต่างไปจากตน โดยผู้กระทำมีมูลเหตุจูงใจมาจากอคติ ความเกลียดหรือความชิงชัง

อย่างไรก็ตามในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายอาญา หรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาใดที่กำหนดไว้รองรับการมีอยู่ของอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง เนื่องจากอาจจะยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาอาชญากรรมที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงประเภทนี้ หรืออาจไม่เชื่อว่าอาชญากรรมประเภทนี้จะมีอยู่จริงในประเทศไทย ทำให้ขาดเครื่องมือทางกฎหมายและขาดการนำกลไกวิธี การแก้ไขฟื้นฟูที่เหมาะสมมาใช้ในการคุ้มครองป้องกันประชาชนจากอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชังเหล่านี้ ดังนั้น หากรัฐยอมรับความมีอยู่ของอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชังในสังคมแล้ว อาจนำไปสู่การวางแผนนโยบายสังคมและนโยบายอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันจะช่วยให้ท่าทีของรัฐและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อปัญหาอาชญากรรมประเภทนี้เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีมุมมองใหม่ๆ

ต่อปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แตกต่างกันไปจากการที่มองว่าอาชญากรรมเหล่านั้นจะต้องเป็นอาชญากรรมทางการเมือง การก่อการร้าย หรือการก่อความไม่สงบ ในแบบคติความมั่นคง ซึ่งอาจทำให้เกิดแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดในจังหวัดชายแดนใต้ด้วยรูปแบบวิธีการที่แตกต่างออกไปได้ทางหนึ่ง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนำมาสู่สถานการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นความขัดแย้งซึ่งมีที่มาและสาเหตุของปัญหาที่มีความซับซ้อนและสั่งสมมาเป็นเวลายาวนานจนนำไปสู่ความขัดแย้งที่เรียกว่า “สงครามการก่อความไม่สงบ (insurgency war)” ซึ่งเป็นลักษณะของความขัดแย้งและต่อสู้ระหว่างรัฐบาลที่ปกครองประเทศกับกลุ่มผู้มีความเห็นต่าง โดยหยิบยกเอาประเด็นความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ และความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น จากข้อจำกัดในกระบวนการยุติธรรมมาเป็นข้ออ้าง โดยที่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น บางส่วนเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง ในขณะที่บางส่วนเกิดจากความรู้สึกที่ฝังลึก ความหวาดระแวงและอคติที่มีต่อกัน ประกอบกับความด้อยโอกาส ความยากจน ความไม่รู้ไม่เข้าใจในกระบวนการยุติธรรม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการด้านการอำนวยความสะดวกในบางขั้นตอนได้ ส่งผลให้เกิดความรู้สึกถูกข่มเหงรังแกโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่รัฐ การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

โดยนับตั้งแต่พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ลักษณะความรุนแรงของสถานการณ์จังหวัดชายแดน

ภาคใต้เปลี่ยนแปลงไป มีการปลุกอุดมการณ์ร่วมในความเป็นหนึ่งเดียวเพื่อแย่งชิงประชาชนออกจากฝ่ายรัฐ ซึ่งมีการใช้จุดแข็งในความเป็นมลายูและศาสนาอิสลามของคนในพื้นที่มาผนวกกับประเด็นของการไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ ลักษณะเงื่อนไขปมของการเกิดเหตุการณ์มีลักษณะซับซ้อน เชื่อมโยงกันหลายมิติ โดยเฉพาะโจทย์สำคัญข้อหนึ่งของปัญหาดังกล่าว คือวิธีการทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้ในการแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแลพื้นที่ ความล่าช้าในการดำเนินคดี การยกฟ้องเนื่องจากการขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน เป็นต้น ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลับถูกมองจากคนในพื้นที่ว่าเป็นเพียงเครื่องมือรองรับการใช้ความรุนแรงของรัฐเท่านั้น ประกอบกับการขาดพยานหลักฐานที่นำไปสู่การจับกุม ผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง ไม่สามารถจับกุม ผู้กระทำผิดได้อย่างแท้จริง ส่งผลต่อความไว้วางใจที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐและขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นกว่า 10 ปีที่ผ่านมา แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่ง คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 104/2548 ลงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้คณะกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมร่วมกันหาข้อยุติ

ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้แบบยั่งยืน เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ สันติสุข และความยุติธรรมขึ้นอย่างแท้จริง และเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ กอส. มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีกหลายชุด เพื่อแก้ไขปัญหามาในแต่ละด้าน ซึ่งในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมความไว้วางใจ ความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนขึ้นมา โดยมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้และได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและแก้ไขปัญหาค้นพบจากการศึกษาวิจัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานสร้างความรู้สึกได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าในระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการนำเสนอแนะของ กอส. มาเป็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติ/ปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่อย่างไร

■ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของการนำเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

■ ขอบเขตและวิธีการศึกษา

บทความเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำเสนอแนะของ กอส. ไปสู่การปฏิบัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง 10 ปี กระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ย้อนอดีตวิเคราะห์ปัจจุบัน ผลักดันสู่อนาคต” โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะข้อเท็จจริงรูปแบบของการนำเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจำแนกกลุ่มภารกิจตามขั้นตอนการปฏิบัติของกฎหมาย ได้แก่ การสืบสวนสอบสวน จับกุม ตรวจค้น แสวงหาพยานหลักฐาน การควบคุมตัวการปล่อยตัวชั่วคราว การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาล การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี และการบังคับโทษภายหลังคำพิพากษา

ข้อค้นพบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ คณะผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้เครื่องมือการวิจัยได้แก่ การสนทนากลุ่ม (focus group) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำแนกกลุ่มภารกิจตามขั้นตอนการปฏิบัติของกฎหมาย ได้แก่ การสืบสวนสอบสวน จับกุม ตรวจค้น แสวงหาพยานหลักฐาน การควบคุมตัว การปล่อยตัวชั่วคราว การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาล การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี และการบังคับโทษภายหลังคำพิพากษา โดยจัดให้มีการสนทนากลุ่มทั้งกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

และกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้ทำการคัดเลือกโดยระบุเจาะจงผู้ซึ่งเคยมีประสบการณ์หรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่น้อยกว่า 5 ปี ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทหารประจำหน่วยเฉพาะกิจพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำศูนย์พิทักษ์สันติพนักงานอัยการทนายความ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่เรือนจำรวมจำนวนทั้งสิ้น 50 คน นอกจากนี้เพื่อเป็นการเติมเต็มข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มจากกลุ่มเป้าหมายทั้งสองกลุ่มแล้ว คณะผู้วิจัยยังใช้เครื่องมือในการวิจัยอีกอย่าง คือ การสัมภาษณ์เจาะลึก (in depth interviews) โดยได้ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ญาติผู้ต้องสงสัย/ผู้ต้องหา/ผู้ต้องขังคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา ครอบครัวยุติภัย จำนวน 20 คน และสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 15 คน หลังจากนั้นดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยจัดระเบียบข้อมูลให้เป็นระบบ และจัดการข้อมูลตามประเด็นที่ได้กำหนดในกรอบแนวคิดและลักษณะของข้อมูลที่ปรากฏ วิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงนำมาสรุป ตีความ ด้วยการวิเคราะห์แบบอุปนัย

■ ผลการศึกษา

เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบของการนำเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์

แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ จึงนำเสนอผลการศึกษเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) สรุปที่มาและสาระสำคัญของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 2) การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัติแยกตามประเด็นยุทธศาสตร์ และ 3) ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. สรุปที่มาและสาระสำคัญของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะพิเศษของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ใช้เพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสาธารณชนโดยรวมในสถานการณ์ที่มีรูปแบบเฉพาะและมีความขัดแย้งรุนแรงที่ยืดเยื้อเรื้อรังเกิดขึ้น นอกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นหลักในการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นโดยกระบวนการยุติธรรมแล้ว รัฐได้นำกฎหมายพิเศษฉบับต่าง ๆ มาใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบเหล่านั้นอีกทางหนึ่ง เพื่อเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมปฏิบัติให้เกิดความเข้มแข็งในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมและควบคุมสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายหลังยุค กอส. นับต่อเนื่องถึงปัจจุบัน (พ.ศ.

2549-2563) มีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องระหว่างกฎหมายพิเศษกับกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มุฮัมหมัดรอฟีอี มุซอ และวรพจน์ ปานรอด (2560) ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้กฎหมายพิเศษไว้ ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องระหว่างกฎหมายพิเศษกับกระบวนการยุติธรรมสามารถแบ่งขั้นตอนออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการดำเนินการก่อนเข้าสู่การใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลเพื่อสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ไม่เกิน 7 วัน หากจะทำการควบคุมตัวต่อต้องดำเนินการตามอำนาจของ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยจะต้องดำเนินการขออนุมัติจากศาลซึ่งมีระยะเวลาในการควบคุมตัวครั้งละ 7 วัน หากควบคุมตัวครบตามกำหนดแล้วมีเหตุที่จะต้องขอควบคุมตัวต่อก็ต้องดำเนินการขออนุมัติจากศาลอีกได้คราวละ 7 วัน แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 30 วัน อย่างไรก็ตามหากผู้ต้องสงสัยที่ควบคุมตัวไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุเจ้าหน้าที่ก็จะทำการปล่อยตัวทันที แต่หากมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุก็จะดำเนินการส่งตัวผู้ต้องสงสัยเข้าสู่ขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาต่อไป ขั้นตอนการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นยังมีกฎหมายพิเศษอีก 1 ฉบับ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้คือ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการนำมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้มาใช้โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกต้องหาว่ากระทำความผิดตามฐานความผิดที่รัฐกำหนดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ “กลับใจยอมเข้ามอบตัว” หรือ “กระทำไปเพราะหลงผิด” ได้เข้ารับการฝึกอบรมจากรัฐเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน แทนการถูกดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม โดยมีการกำหนดพื้นที่บังคับใช้เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการยกเลิกการบังคับใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แล้ว ได้แก่ พื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อ.จะนะ อ.เทพา อ.นาทวี และ อ.สะบ้าย้อย) อ.แม่ลาน จังหวัดปัตตานี อ.เบตง จ.ยะลา อ.สุไหงโกลลก จ.นราธิวาส (ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2562) และขั้นตอนภายหลังการพิจารณาพิพากษาคดีหรือสิ้นสุดกระบวนการตามอำนาจของกฎหมายพิเศษ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องหรือพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้น จะมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อีก 1 ฉบับ นั่น คือ ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันสืบเนื่องมาจากการเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ต้องสงสัย

ที่ถูกควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ หรือผู้ต้องหา ในคดีความมั่นคงที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือจำเลยในคดีความมั่นคงที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องให้มีสิทธิได้รับการเยียวยาตามระเบียบนี้ โดยกรณีที่ถูกเชิญตัวตาม พ.ร.บ. ฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 หรือ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เป็นครั้งแรก โดยผู้นั้นไม่มีความผิดจะได้รับการเยียวยาทางด้านจิตใจเป็นเงิน 30,000 บาท และค่าชดเชยตามจำนวนวันที่ถูกควบคุมตัวในอัตราวันละ 400 บาท

นอกจากนี้ จากปัญหาพื้นฐานดั้งเดิมของกระบวนการยุติธรรมแบบปฏิปักษ์ (adversary system) ที่ถูกออกแบบมาให้มีลักษณะถ่วงดุล ตรวจสอบ คานอำนาจซึ่งกันและกันมาใช้ในพื้นที่ที่มีสถานการณ์ ความไม่สงบและความรุนแรงอย่างมาก ซึ่งลักษณะดังกล่าวในตัวเองก่อให้เกิดภาพรวมที่ขาดเอกภาพ ขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยง ความเป็นระบบราชการและแบบแผนพิธีการที่ไม่อาจดำเนินกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเข้าถึงและใช้บริการของกระบวนการยุติธรรมต้องผ่านผู้รู้ภาษากฎหมาย ใช้ทุนทรัพย์ในการต่อสู้คดี และใช้พยานหลักฐานที่เป็นบุคคลหรือวัตถุสิ่งของในการพิสูจน์ ความถูกต้องตามกฎหมายโดยมีคนกลางเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคนอื่น ๆ (2548) ได้ทำการศึกษาปัญหาของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในห้วงเวลาที่คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนั้น พบว่า ในทางปฏิบัติ ขาดการประสานงานกระบวนการยุติธรรมทั้งในระดับนโยบายและระดับภูมิภาคเพื่อกำหนด

ทิศทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเชิงรุกแบบบูรณาการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ มีปัญหาการขาดการนำเทคโนโลยีและวิธีการทางนิติวิทยาศาสตร์มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและการทางนิติวิทยาศาสตร์ยังมีการพัฒนาวิธีการทางนิติวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยสนับสนุนการแสวงหาพยานหลักฐาน ไม่ทันต่อการนำมาใช้งาน ทำให้เจ้าหน้าที่มุ่งแสวงหาพยานหลักฐานจากพยานบุคคลหรือ รีดเอาจากผู้ต้องสงสัยด้วยวิธีการที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพและไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หรือยอมล่งละเมิดหลักนิติธรรมเพราะกลัวเสียหายด้วยการสร้างพยานหลักฐานที่เป็นบุคคล และวัตถุสิ่งของขึ้นมาจาก ซึ่งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (2549) ได้มีการสรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อลดทอนเงื่อนไขที่เล็งเห็นว่าอาจนำไปสู่ความรุนแรงตามมา โดยการแก้ไขต้องใช้ยุทธศาสตร์ การสร้างความเชื่อมั่น 5 ประการ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 นโยบายการบริหารงานยุติธรรมแบบบูรณาการ ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปรับกระบวนการค้นคว้าและวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างบทบาทของประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ในรายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (2549) ได้มีการนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนใน

พื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการนำกฎหมายชารีอะฮ์มาใช้ในชีวิตประจำวัน โดยเสนอให้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายอิสลามในบริบทจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งควรมีการดำเนินการเพื่อยกระดับการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับคดีครอบครัวและมรดกตามกฎหมายอิสลามให้แก่ชาวมุสลิมในพื้นที่

2. การปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการนำข้อเสนอแนะ กอส. ไปสู่การปฏิบัติ แยกตามประเด็นยุทธศาสตร์

2.1 นโยบายการบริหารงานยุติธรรมแบบบูรณาการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การนำกระบวนการยุติธรรมที่มีปัญหาพื้นฐานอยู่แล้วมาใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีลักษณะพิเศษทางสังคม วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ ในบริบทและช่วงเวลาที่มิสถานการณ์ความไม่สงบ มีเงื่อนไขความขัดแย้งรุนแรงเกิดขึ้น ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องคำนึงถึงเหตุปัจจัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้นหลายประการ เพื่อใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย และวางแนวทางปฏิบัติใด ๆ ให้สามารถดำเนินกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรมซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า การประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น มีสำนักบริหารงานยุติธรรมสังกัด ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการประสานงานยุติธรรมที่เข้มแข็งมากขึ้น ตอบสนองต่อปัญหาการดำเนิน

กระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559 มีการยุบรวมสำนักต่าง ๆ ที่เคยมีรวมทั้งสำนักบริหารงานยุติธรรมทำให้ภารกิจในการประสานงานกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เคยเข้มแข็งขาดความชัดเจน และกลับกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภารกิจย่อยของหน่วยงานเท่านั้น

นอกจากนี้ มีการใช้แนวทางและกลไกของฝ่ายบริหารมาแก้ไขปัญหของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วเกิดช่องว่างทางกฎหมายบางประการ ซึ่งทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้น เช่น มีการออกระเบียบให้ ศอ.บต. สามารถให้การเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบในสถานการณ์หลากหลายที่ไม่สามารถเข้าถึงและรับการเยียวยาตามกฎหมายปกติโดยไม่ตัดสิทธิอื่นใดตามกฎหมายอื่น ๆ

2.2 การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนั้นมีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมมาใช้เพียง 2 ฉบับ คือมีการประกาศใช้พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 บางพื้นที่ และมีการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการทั่วไป เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ในเวลาต่อมา พร้อม ๆ กับที่ กอส. ยุติบทบาทลง รัฐได้มีการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.

2548 ขึ้นเป็นครั้งแรกในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า การที่รัฐนำหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านปกครอง พร้อมกฎหมายพิเศษ คือ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เข้ามามีบทบาทเสริมการทำงานของกระบวนการยุติธรรมหลักในขั้นตอนก่อนเข้าสู่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ก่อให้เกิดผลดีต่อ “กระบวนการยุติธรรม” ในขั้นตอนต่อ ๆ มา เนื่องจากมีกระบวนการคัดกรองเบื้องต้นก่อนส่งตัวผู้ต้องสงสัยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นของพนักงานสอบสวน (ซึ่งประเทศกำลังอยู่ระหว่างการปฏิรูประบบงานตำรวจในขณะนี้) หากใช้กลไกแบบเดิมในสถานการณ์ความไม่สงบเช่นนี้ กระบวนการยุติธรรมขั้นต้นอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อดำเนินคดีต่อไปก็เกิดปัญหาที่ศาลยกฟ้องตามมากกว่าร้อยละ 95 ในภาพรวมจึงแสดงให้เห็นถึงเจตนาารมณ์ที่ดีในการแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรมให้สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กฎหมายช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ลดการสูญเสียกำลังพล และได้รับการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ ขณะเดียวกัน การนำเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงและด้านปกครองมาใช้พร้อม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้น เป็นการนำมาใช้ในขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่รัฐ

ที่เกี่ยวข้องสามารถทำการปิดล้อม ตรวจค้น ตลอดจนเชิญตัวผู้ต้องสงสัยมาให้ข้อมูล หรือเชิญตัวเพื่อทำการซักถามได้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่มีเป้าหมายทางหนึ่ง ให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ประสงค์จะได้มาคือข้อมูลที่เป็นพยานหลักฐานทางหนึ่ง ใช้รูปแบบวิธีการในการดำเนินการตามวิชาชีพที่ถูกฝึกมาทางหนึ่ง ขณะที่ผู้ถูกเชิญตัวและญาติพี่น้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่คิดต่างหรือไม่ก็ตาม ต่างก็มีเป้าหมายและความคาดหวังอีกอย่างหนึ่ง ประกอบกับทั้งสองฝ่ายต่างมีทัศนคติต่อสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ซึ่งเป็นภาพใหญ่ และต่อเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับตนเองอันทำให้เกิดการเผชิญหน้าอยู่ในขณะนั้นอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น ความย้อนแย้งของเป้าหมายวิธีการ และความคาดหวังของทั้งสองฝ่าย จึงก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งต่อสิทธิมนุษยชน อาจมีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเชื่อถือศรัทธา เมื่อเจ้าหน้าที่มีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า ขณะที่ผู้ถูกเชิญตัวและญาติพี่น้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่คิดต่างหรือไม่ก็ตาม ล้วนเป็นชาวบ้านไม่รู้กฎหมาย ไม่สามารถสื่อสารได้อย่างเข้าอกเข้าใจกัน และส่วนใหญ่ยากจน จึงเป็นฝ่ายที่มีอำนาจน้อยกว่า วิธีการที่สามารถกระทำได้ คือ การร้องขอความช่วยเหลือ และการร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ เมื่อตนได้รับผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลที่เกิดตามมาจาก การนำนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่

2.3 การสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นของเหตุการณ์ความไม่สงบ ในขณะนั้นจึงยังไม่มีการใช้อำนาจรัฐเพื่อช่วยลดทอนแรงเสียดทานของเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการคลี่คลายคดี ในขณะนั้น สถานการณ์ที่ปรากฏจึงยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางที่แสดงเจตนาสลายเงื่อนไขซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม หรือแสดงให้เกิดความกระจ่างชัดว่ารัฐไม่ได้เลือกปฏิบัติหรือละเลยในการอำนวยความสะดวกโดยเร่งดำเนินคดีเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิดเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปที่กระทำ ความผิดแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม กลับมีการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการเพิ่มเงื่อนไขขึ้นมาอีกเงื่อนไขหนึ่ง ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า การกล่าวขอโทษโดยผู้นำรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ต่อผู้สูญเสียสามีและได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ตากใบต่อหน้าประชาชนนับพันคน รวมทั้งผู้ว่าราชการทั้ง 3 จังหวัด ประธานและคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้นำศาสนา ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549

นอกจากนี้ มีการเยียวยาครั้งสำคัญให้กับผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์สำคัญซึ่งคณะกรรมการเยียวยาฯ ได้อนุมัติเงินให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ 3 เหตุการณ์ คือ เหตุการณ์กรือเซะ (วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2547) ที่มีผู้เสียชีวิต 32 ราย ได้รับเงินเยียวยารายละ 4 ล้านบาท เหตุการณ์สะบ้าย้อย (วันที่ 28 เมษายน

พ.ศ. 2547) ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 19 ราย (ทีมฟุตบอลเยาวชนบ้านสุโสะ) ได้รับการเยียวยารายละ 7.5 ล้านบาท และเหตุการณ์ตากใบ (สลายการชุมนุมที่หน้า สภ.ตากใบ จ.นราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547) ซึ่งมีผู้เสียชีวิต 85 ราย ได้รับการเยียวยารายละ 7.5 ล้านบาท มีการสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมด้วยการยกเลิกการประกาศ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปแล้ว 7 อำเภอ (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2562) โดยมีเป้าหมายที่จะทยอยยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตามสถิติการก่อเหตุร้ายในพื้นที่เพื่อเป็นการสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอยู่บนพื้นฐานรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง รวมถึงการสร้างความกระจ่างในกรณี ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด เช่น คดีการยิงอิหม่ามที่ไอร์ปาแยที่ยังคงเป็นคดีที่ประชาชนในพื้นที่ยังคงมีความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมซึ่งรัฐจำเป็นต้องขจัดเงื่อนไขเหล่านั้นเพื่อเรียกคืนความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ และการใช้มาตรการทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะพิเศษในพื้นที่ด้วยมาตรการชะลอการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา คดีความมั่นคงที่อยู่ระหว่างรอกระบวนการเข้าอบรมตามมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และเพิ่มมาตรการติดตามดูแลผู้ต้องหา คดีความมั่นคงที่ผ่านการอบรมแทนการฟ้องแล้ว ไม่ให้กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

2.4 การปรับกระบวนการทัศน์และวิถีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เมื่อปี พ.ศ. 2547-2548 และกอส. ได้มีการจัดทำข้อเสนอสำคัญ ๆ เสนอแนะแก่รัฐ รวมทั้งข้อเสนอด้านการดำเนินกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรม นั้น เป็นวิธีคิดสากลในการจัดการความขัดแย้งรุนแรงที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนมากเกิดขึ้น โดยใช้คนกลางจากทั้งสองฝ่ายสร้างพื้นที่กลางที่สามารถพูดคุยกันได้ทั้งสองฝ่าย และดำเนินกิจกรรมเชิงสันติวิธี จนกระทั่งมีข้อเสนออย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น และข้อเสนอด้านการดำเนินกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรมนั้น นับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายต้องหันมาให้ความสนใจมากกับ “การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว” ในฐานะที่กลไกดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้นว่าหากมีการนำข้อเสนอต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติตามลำดับแล้ว ความขัดแย้ง ความรุนแรง อาชญากรรม และการกระทำความผิดใด ๆ เกิดขึ้นภายหลังยุคกอส. เป็นต้นมาน่าจะมีทิศทางการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น มีสถานการณ์ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ให้เจ้าหน้าที่เกิดความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานตามหลักวิชาชีพ เจ้าหน้าที่ควรได้รับการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจในวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนเข้าทำงานในพื้นที่ มีการนำเสนอวิธีคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถ

นำมาใช้กับสถานการณ์ในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า มีการปรับรูปแบบการทำงานโดยอาศัยการขับเคลื่อนผ่านคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมระดับจังหวัด (กพยจ.) ในมิติงานยุติธรรมตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมและขับเคลื่อนงาน กพยจ. ทั้งในราชการส่วนกลาง เป็นกลไกสนับสนุนควบคู่กับการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานระดับจังหวัด มีโครงการที่เข้าถึงชุมชนด้านงานยุติธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น โครงการยุติธรรมสู่หมู่บ้านให้การช่วยเหลือประชาชนโดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานสู่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนร่วมกันกับศูนย์ดำรงธรรมผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน และภาคประชาชน ทั้งมีการให้ความรู้ทางกฎหมายและการนำข้อเท็จจริงไปต่อสู้คดีต่าง ๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านงานยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงเสมอภาค และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด และมีการศึกษาและมีการนำยุติธรรมเชิงจารีตในรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ของชาวมุสลิมมาใช้ คือกระบวนการมุขาวาเราะห์ ซึ่งมีการใช้แบบไม่เป็นทางการในระดับชุมชนหมู่บ้านเท่านั้น

2.5 การเสริมสร้างบทบาทของประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรม

มีการกระตุ้นและผลักดันให้ภาคประชาสังคมเข้ามาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ติดตาม

ตรวจสอบ เสนอแนะการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบในทุกขั้นตอน สนับสนุนให้ใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนมุสลิม (Muslim community justice) เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประสาน บูรณาการความร่วมมือ และเปิดพื้นที่ให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค กอส. พบว่า ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน และผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง รวมถึงเปิดพื้นที่การรับฟังข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมด้วย โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์ทนายความมุสลิม มูลนิธิผสานวัฒนธรรม มูลนิธิเอเชีย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists: ICJ) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเกิดเวทีวิชาการซึ่งถือว่าเป็นการถอดบทเรียนรวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของภาคประชาสังคม ซึ่งนับได้ว่ามีบทบาทอย่างมากในการเสริมสร้างและพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด และภาคประชาสังคมชายแดนใต้ ยังแสดงบทบาทการเป็น “พื้นที่กลาง” ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยมีเครือข่ายและกลไกต่าง ๆ ที่หลากหลายช่วยกันแสวงหาพื้นที่ขับเคลื่อนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายร่วมกัน ซึ่งเป็นจุดเด่นของสภาประชาสังคมชายแดนใต้ โดยประกอบสร้างขึ้นจากผู้คนที่หลากหลายทาง

ศาสนาและชาติพันธุ์ร่วมวงเสวนาพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นประเด็นปัญหาได้ทุกมิติ

นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมมีการส่งเสริมการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในชุมชนโดยศูนย์ยุติธรรมชุมชน อย่างกว้างขวาง ทำให้สามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามรูปแบบจารีตนิยมของชาวมุสลิม มาใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้โดยเครือข่ายของประชาชนในพื้นที่ทางหนึ่ง มีการเสริมสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแก่ครูโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ยิ่งไปกว่านั้นนอกเหนือจากการดำเนินการตามแนวทางยุทธศาสตร์ทั้ง 5 มาตราการแล้วยังมีการดำเนินการที่น่าสนใจ คือ การปรับปรุงระบบกฎหมายอิสลามในบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากสังคมมุสลิมเป็นสังคมที่มีธรรมนูญแห่งชีวิต เรียกว่า ชะรีอะฮ์ ซึ่งมีที่มาจากคัมภีร์อัลกุรอาน และคำสอนของท่านศาสดา ชาวมุสลิมจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพราะชะรีอะฮ์ เป็นทั้งกฎหมายและบรรทัดฐานทางสังคมสำหรับชาวมุสลิมที่ใช้ในการดำรงชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายไม่ว่าจะได้รับการรับรองจากรัฐใด ๆ หรือไม่ก็ตาม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการนำหลักกฎหมายอิสลามมาใช้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 ซึ่งมีการกำหนดให้นำกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกมาใช้แทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดกและกำหนดให้ชะรีอะฮ์ยุติธรรมมีบทบาทในการตีความกฎหมายดังกล่าวในศาล เมื่อมีการนำพ.ร.บ. ว่าด้วยการใช้กฎหมาย

อิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 ไปใช้ในความเป็นจริง ประสบปัญหาอุปสรรคมากมายทั้งจากตัวกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดน้อยและจากกระบวนการนำมาใช้ ซึ่งสถานการณ์การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ปรากฏภายหลังยุค คอส. พบว่า มีการจัดทำคู่มือหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก (ฉบับศาลยุติธรรม) และคู่มือข้อบัญญัติกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก (ฉบับกระทรวงยุติธรรม) เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการอ้างอิงเมื่อเกิดข้อพิพาท มีการตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างคู่มือวิธีพิจารณาความตามหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก มีการพัฒนาระบบและเพิ่มศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครอบครัวและมรดก ตามบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทางหนึ่ง

นอกจากนี้ มีการจัดจ้างนักกฎหมายอิสลามประจำสำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อทำหน้าที่ช่วยคำปรึกษาด้านกฎหมายอิสลามแก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ และมีการแต่งตั้งคณะยุติธรรมประจำศาลเยาวชนและครอบครัวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเดิมคณะยุติธรรมจะมีเฉพาะแต่ในศาลจังหวัดเท่านั้น เพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชนในพื้นที่

3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดน

ภาคใต้นั้น มีทั้งส่วนที่เจ้าหน้าที่เห็นว่านำมาใช้แล้วเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไปในทิศทางที่ดีขึ้น กับส่วนที่ยังประสบปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการปรากฏให้เห็น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะที่สามารถแก้ไขปัญหาคือ ความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ ข้อเสนอเพื่อหยุดยั้งความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกันระหว่างแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มุ่งรักษาความสงบในพื้นที่ กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหลายลักษณะจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นสิ่งที่พอจะกระทำได้ในสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันที่มุ่งประสงค์ให้เกิดการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรม และไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไป ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอ ดังนี้

3.1.1 การจัดการด้านงานยุติธรรมในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา: การดำเนินการตาม พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้มีการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ และคู่มือที่หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำขึ้นตามกฎหมายพิเศษอย่างเคร่งครัดในทุกกรณี ทั้งในการปิดล้อม ตรวจค้น และเชิญตัวไปยังศูนย์ซักถาม การใช้แพทย์ที่เป็นพลเรือนเป็นผู้ทำการตรวจร่างกายผู้ต้องสงสัย การแจ้งสถานที่ควบคุมตัวให้ญาติทราบว่าจะนำตัวไปควบคุมที่ใด และระยะเวลาควบคุมตัวนานเท่าใด จะมีการปล่อยตัวเมื่อไร การจัดทำป้ายประกาศและการปฏิบัติ

ตามระเบียบที่เป็นปัจจุบันในการอนุญาตให้เยี่ยมผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ เพื่อลดความกังวลของผู้ได้รับผลกระทบ และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกลไกวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่ามีความโปร่งใส เทียบตรง และเป็นธรรม

3.1.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อใช้ในการดำเนินคดีความมั่นคง ให้เร่งสร้างความเข้มแข็งให้กระบวนการยุติธรรมขั้นต้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สามารถปฏิบัติงานคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยกลไกของกระบวนการยุติธรรมในชั้นสืบสวนสอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐานเอง โดยใช้นิติวิทยาศาสตร์สนับสนุน แทนการใช้กลไกอื่น ๆ มาทำหน้าที่แทน เช่น กฎหมายเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายปกครอง ฯลฯ และมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนที่จะยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เหลือน้อยที่สุด เฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่จุดเปลี่ยนของการสลายเงื่อนไขความขัดแย้งโดยเร็ว

3.1.3 การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายพิเศษ ให้ส่งเสริมให้กลุ่มที่มีความเห็นกลาง ๆ (moderate) หรือกลุ่มประชาสังคม รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ ได้มีพื้นที่ในการเคลื่อนไหวและเข้ามา มีบทบาทในฐานะคนกลางในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายพิเศษ ร่วมกับกลไกการตรวจสอบที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เดิมให้มากขึ้น โดยการเปิดช่องทางให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และมีโครงการร่วมมือกันให้มากขึ้น เพื่อลดข้อพิพาท

และการนำข้อพิพาทอันเกิดจากการร้องเรียนของญาติแล้วไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจนไปขยายผล ทั้งสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่ถูกส่งกลับคืนชุมชนว่าจะมีผู้แทนประชาสังคมร่วมให้การสนับสนุนและเสริมพลังอย่างเต็มที่โดยไม่เกิดผลกระทบตามมาผ่านทางกลไกของยุติธรรมชุมชน

3.1.4 การปฏิบัติการด้านข้อมูลข่าวสาร (IO) ให้มีความสำคัญกับการนำการปฏิบัติการด้านข้อมูลข่าวสารมาใช้ให้ถูกวิธี และคำนึงถึงผลกระทบ และผลสะท้อนกลับในทางเสียหายเมื่อนำมาใช้ในพื้นที่ที่มีสถานการณ์พิเศษ และมีความอ่อนไหวด้านความคิดความเชื่อเป็นพิเศษ

3.1.5 การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ให้ คอ.บต. เป็นศูนย์กลางในการประสานข้อมูลเพื่อการยุติธรรม และบูรณาการระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายพิเศษทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีศูนย์ข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบ และเผยแพร่ความรู้เป็นสองภาษาที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต มีเครือข่ายทุกหมู่บ้านและตำบล จัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ และคู่มือการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมสำหรับประชาชน รวมทั้งขยายช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และช่องทางการติดต่อสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน อันเป็นการลดช่องว่างระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชนได้ทางหนึ่งพร้อมทั้งกำจัดช่องว่างในการนำข้อมูลที่คลาดเคลื่อน หรือข่าวลือต่าง ๆ ไปขยายผลในทางที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเสียหายต่อไป

การยกระดับการดำเนินงานของ คอ.บต. สู่การเป็นกลไกหลักในการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการเป็นผู้นำ เป็นหุ้นส่วน และเป็นผู้ประสานงานหลักในกระบวนการยุติธรรม อาจกำหนดให้มีการกีดตั้งต่อไปนี้ (1) การป้องกันอาชญากรรมในชุมชน โดยมาตรการยุติธรรมชุมชน (community justice) ประสานความร่วมมือกับประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ ในการนำพลังและเครือข่ายทางสังคมมาใช้ เช่นกลุ่มผู้หญิง กลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้นำทางศาสนา ฯลฯ (2) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะเลขานุการคณะกรรมการประสานงานยุติธรรม จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง รวมทั้งมีบทบาทเชิงรุกในการเสนอแนะเพื่อสลายเงื่อนไขความขัดแย้งด้านการบริหารงานยุติธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ (3) เร่งรัดให้เกิดการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ในระดับชุมชน และในกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยมาตรการของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) เพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดทางอาญาบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องใช้กลไกและกระบวนการของกฎหมายพิเศษในพื้นที่ (4) พัฒนาระบบการเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านต่าง ๆ และยกระดับสู่การเป็นศูนย์ข้อมูลสนับสนุนการบริหารงานยุติธรรมแบบบริการจุดเดียวจบ (one stop service) ได้แก่ บูรณาการระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานยุติธรรมในพื้นที่จังหวัด

ชายแดนภาคใต้ และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเป็นต้น (5) เพิ่มบทบาทเชิงคุณค่าในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบด้วยการชดเชยเชิงสัญลักษณ์ การขอโทษ การหลอมรวมกลับคืนสู่สังคม รวมทั้งการใช้กิจกรรมที่เหมาะสมทางศาสนาในโอกาสต่าง ๆ นอกเหนือไปจากการชดเชยเยียวยาด้วยตัวเงินเพียงอย่างเดียว และ (6) ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบข้อร้องเรียน ด้วยการตรวจสอบแบบมีส่วนร่วม โดยนำผู้นำศาสนาหรือผู้ที่ได้รับความเชื่อถือมาร่วมตรวจสอบ

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่

ข้อเสนอเพื่อลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่ที่อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง เป็นข้อเสนอที่มุ่งลดเหตุปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้ความขัดแย้งแปรเปลี่ยนเป็นความรุนแรง รวมถึงการสร้างบรรยากาศแห่งพื้นที่ปลอดภัยและสันติสุข ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอ ดังนี้

3.2.1 การนำมาตรการตามพ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อมี พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แล้วให้นำมาตรการตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้เพื่อจัดระเบียบพื้นที่ไม่ให้เกิดการใช้ความรุนแรง และคุ้มครองบุคคลภายนอกและนิติบุคคลจากการรบกวนของผู้มีความเห็นต่างหรือผู้ก่อความไม่สงบเท่านั้น และไม่ควรรื้ออำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยพร้อมแสวงหาพยาน

หลักฐานแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกต่อไป ทั้ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ยังมีมาตรา 21 ที่เป็นช่องทางเลือกในการสลายความขัดแย้ง และลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่ได้ โดยกลไกของกระบวนการยุติธรรมหลักของประเทศ

อย่างไรก็ตาม หากมีการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย หรือการใช้อำนาจประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนก็อาจมีการพิจารณาให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ เป็นครั้งคราว และยกเลิกประกาศทุกครั้งที่สถานการณ์กลับสู่ปกติ โดยไม่ควรใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ติดต่อกันต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานกว่า 10 ปี ซึ่งทำให้คนในพื้นที่ชินกับการใช้กฎหมายที่มีระดับความรุนแรงสูง และไม่ควรรู้สึกว่าการอ้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ให้มีการทบทวนการตั้งข้อกล่าวหาในคดีความมั่นคงซึ่งอาจรุนแรงเกินจริง โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรพิจารณาแยกแยะหรือคัดกรองคดีที่จะส่งฟ้องต่อศาล ระหว่างความผิดร้ายแรงต่อชีวิตกับสิทธิในการแสดงความคิดเห็น หรือการกระทำที่เกิดจากความเกลียดชัง (Hate Crime) ตอบโต้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือแก้แค้นแทนญาติพี่น้องที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยอาจให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมกับพนักงานสอบสวนในการพิจารณาไม่ดำเนินคดีในกรณีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง

ของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ เพื่อที่จะทำให้บรรลู่วัตถุประสงค์ของการสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติสุขบนพื้นฐานของการรักษากฎหมายของประเทศในภาพรวม โดยอาจตั้งคณะกรรมการพิจารณาว่ากลุ่มใดควรจะถูกฟ้อง (prosecute) หรือไม่ ด้วยข้อกล่าวหาใด หรือใช้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ภาค 9 พิจารณาลั่นกรอง ว่าควรรับเข้าสู่คดีนี้หรือไม่ และควรทบทวนการตั้งข้อหาต่อกลุ่มผู้เห็นต่างทางการเมืองที่ดูร้ายแรงเกินกว่าเหตุ เช่น ข้อหาการก่อการร้าย โดยให้กลั่นกรองหรือพิจารณาเป็นรายกรณีตามลักษณะหรือพฤติการณ์แห่งคดี และต้องหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่อาจจะทำให้เข้าใจว่ากระบวนการยุติธรรมถูกแทรกแซงหรือถูกตัดตอน

3.2.2 การสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีการสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพจากระดับชุมชน โดยฟื้นฟูทุนทางสังคม และส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่น ในการสร้างความยุติธรรมตั้งแต่ระดับชุมชน และเป็นตัวการในการเปลี่ยนแปลง (change agent) ทศนคติ ค่านิยม และความเข้าใจที่ถูกต้องของแนวทาง “สันติวิธี” ที่สามารถปฏิบัติได้จริง ผ่านทางกลไกของยุติธรรมชุมชน และส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านบวกในชุมชนที่แสดงถึงความร่วมมือของฝ่ายต่าง ๆ ที่เคยเป็นคู่ขัดแย้ง เพื่อลดประเด็นที่นำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรง และนำไปสู่การรื้อฟื้นเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเพื่อนพ้องน้องพี่ในระดับชุมชน ในระดับโรงเรียน และในกลุ่มเยาวชน

3.2.3 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อของรัฐและสื่อบุคคลในสถานการณ์ความขัดแย้ง ให้มีการส่งเสริมให้สื่อมวลชนสร้างการรับรู้ (perception) ให้ประชาชนเข้าใจสถานการณ์ที่เป็นจริงอย่างตรงไปตรงมา และนำเสนอผลทางบวกที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ความรุนแรง เช่น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของหน่วยงานตำรวจ อัยการ และศาล ในคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การนำมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้ ซึ่งเป็นทิศทางเชิงบวกที่มีปลายเปิดในการแก้ไขปัญหอันเกิดจากกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ ฯลฯ และต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีการสื่อสาร พูดคุย และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นซึ่งกันและกันให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้ที่มีความคิดต่างได้แสดงความคิดเห็น และรับฟังความเห็นที่แตกต่าง อันเป็นช่องทางในการนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกัน เรียนรู้ที่จะใช้ชีวิตร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย เพื่อที่จะอยู่ในสังคมเดียวกันต่อไปได้โดยไม่ต้องใช้ความรุนแรงในการแก้ไขความขัดแย้ง รวมถึงการพัฒนาทักษะการวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ และการแสดงออกของแนวคิดทวนกระแสอย่างสันติ เพื่อยกระดับไปสู่การนำเสนอทางออกที่แตกต่างไปจากกระแสหลักให้แก่สังคม

3.2.4 การขาดพื้นที่สาธารณะที่ทุกฝ่ายสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้โดยเสรี ให้สร้างบรรยากาศแห่งพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพ ด้วยการเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสถกเถียง แลกเปลี่ยนในวงกว้างต่อข้อเสนอ ทางเลือก และความเป็นไปได้ต่าง ๆ ในการสร้างพื้นที่

ปลอดภัยและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้กระบวนการประชาเสวนา (public deliberation) หรือการรับฟังความเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไป เพื่อถกเถียง และเสนอแนะทางออกร่วมกัน และการเสวนาหาทางออก (deliberative dialogue) โดยสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรต่าง ๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ขับเคลื่อนกระบวนการเพื่อหาข้อสรุปประเด็นที่มีความเห็นร่วมกัน (common denominator) และสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกกลุ่มที่มีความคิดต่าง เพื่อนำประเด็นที่มีความเห็นร่วมกันที่ยุติแล้วไปสู่การแก้ไข และดำเนินกระบวนการซ้ำในประเด็นที่ยังไม่ยุติจนกระทั่งเกิดพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพในที่สุด และสนับสนุนให้มีกิจกรรมปลูกจิตสำนึกร่วมกันในการสร้างการยอมรับในความแตกต่างหลากหลายและการอยู่ร่วมกันโดยปราศจากความรุนแรง มีการกำหนดกติการ่วมกัน ยอมรับซึ่งกันและกัน และใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันได้

อนึ่ง ควรสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาตามแนวทางสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ของสหประชาชาติ เพื่อสร้าง ปัจจัยอันเป็นเงื่อนไขใหม่ ๆ ที่ก้าวข้ามปัจจัยเงื่อนไขระดับท้องถิ่นด้วยวิธีคิดและวิธีการใหม่ ๆ ในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สู่สังคมสมานฉันท์ต่อไป

3.2.5 ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปราบปรามกลุ่มผู้มีความเห็นต่าง ให้หัวหน้าคณะรัฐบาลบริหารประเทศขณะเกิดสถานการณ์ความรุนแรงแสดงการขอโทษ ขอภัยต่อเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐมีความบกพร่องล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมหรือ

ขาดการเสริมสร้างมาตรการควบคุมไม่ให้มีการใช้ความรุนแรงของฝ่ายความมั่นคงต่อพลเมืองของรัฐ และจัดทำแผนและมาตรการควบคุมแบบไม่ใช้ความรุนแรง (non-violent measure) ตลอดจนจัดการฝึกอบรมความรู้ในการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรง รวมทั้งหลักสิทธิมนุษยชน และการฝึกทักษะในการเจรจาต่อรองโดยใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนที่จะยกเลิกการประกาศใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เหลือน้อยที่สุด เฉพาะเท่าที่จำเป็น อันเป็นการเร่งให้เกิดจุดเปลี่ยนของการสลายเงื่อนไขความขัดแย้ง ทั้งนี้ ควรยุติบทบาทของกองทัพในการเป็นผู้ควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และในระยะยาวควรมีการปฏิรูปกลไกด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศให้มีบทบาทที่เหมาะสมกับสภาพสังคม และปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน ขณะเดียวกันควรสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์พิเศษนี้อย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้เช่นกัน

นอกจากนี้ในการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ ควรสร้างความเข้าใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องถึงความแตกต่างระหว่างความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐ (state violence) และความรุนแรงที่กระทำโดยประชาชน (civilian violence) ซึ่งทั้งสองกรณีถือเป็นความรุนแรง และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบต่อผลของความรุนแรงที่เกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐ (รัฐบาล) ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ ควรต้องแสดงความรับผิดชอบในสิ่งที่ตน (เจ้าหน้าที่รัฐผู้นำ

นโยบายไปปฏิบัติ) กระทำ ในขณะที่ผู้มีความคิดต่างต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มตน เพื่อไม่ให้เกิด “วัฒนธรรมการลอยนวล” (impunity) จากการกระทำที่ก่อให้เกิดผลเสียหายเหล่านั้น

3.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาระยะยาว

รากเหง้าปัญหาความขัดแย้งเป็นปัจจัยที่โยงใยสัมพันธ์กันและส่งผลกระทบเกี่ยวโยงถึงกันไปมาอย่างสลับซับซ้อน โดยสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นนั้น มีการก่อตัว บ่มเพาะ และปะทุ เป็นวงจรที่ต่อเนื่อง และเรื้อรังยาวนาน รวมทั้งมีตัวแสดงที่หลากหลายบ่มเพาะความขัดแย้ง (latent tension) ให้เกิดขึ้น มีทั้งประเด็นปัญหาที่ปรากฏและที่ยังไม่รู้ว่าปัญหาอันอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาความไม่เท่าเทียมกันเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาระยะยาว เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระดับรากเหง้าของความขัดแย้งนี้ ประกอบด้วยข้อเสนอ ดังนี้

3.3.1 ปัญหารากเหง้าของความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรจัดตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Truth and Reconciliation Commission in Thai Southern Border Provinces) โดยนำหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice) มาใช้เพื่อช่วยให้สังคมสามารถก้าวข้ามสถานการณ์ความขัดแย้งที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหามาแบบไม่มีใครเป็นฝ่ายแพ้ เนื่องจากกลไกของคณะกรรมการอิสระ จะสามารถดำเนินการค้นหาความจริง และรากเหง้าของ

ปัญหาความขัดแย้ง ด้วยการสำรวจบันทึกคำบอกเล่าของผู้ได้รับผลกระทบ (statement taking) และมีการรับฟังความคิดเห็นบนพื้นที่กลางจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ทำให้กรณีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้รับการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นบทเรียนของสังคมที่ทุกฝ่ายสามารถเรียนรู้และนำไปสู่ทางออกร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ปฏิรูปกลไกการบังคับควบคุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สังคมเดินหน้าต่อไปได้

ในการนี้ ต้องมีการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการนำกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (transitional justice) มาใช้ และเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านไม่ว่าจะเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การนิรโทษกรรม การอภัยโทษ และการล้างมลทิน เพื่อให้สาธารณชนมีความเข้าใจเหตุผลในการเลือกนำเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาใช้ และไม่ถูกชักจูงโดยการให้ข้อมูลเพียงบางส่วนเพื่อให้สนับสนุนแนวทางที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ การทำงานของคณะกรรมการชุดใหม่นี้ จะช่วยเสริมการทำงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ที่เคยมีการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2548 เนื่องจาก กอส. ไม่ได้รับมอบหมายภารกิจด้านการตรวจสอบและค้นหาความจริงอันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สังคมเคลือบแคลงใจ และความจริงของกรณีเหตุการณ์ต่าง ๆ จะช่วยให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถก้าวข้ามความขัดแย้งตลอดจนความทุกข์ทรมานอันเกิดจากการไม่รู้ความจริง

ได้อย่างดี ทำให้สังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะเปลี่ยนผ่านนี้สามารถเดินหน้าต่อไปได้อย่างมั่นคงยิ่งขึ้น

3.3.2 การนำมาตรการกลไกของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้ และยกเลิกการใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือใช้เฉพาะเท่าที่จำเป็น ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยและออกกฎหมายเกี่ยวกับ“อาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง” (hate crime) ซึ่งเป็นกฎหมายทางเลือกในการจัดการกับการกระทำ ความผิดทางอาญาอันมีสาเหตุมาจากอคติระหว่างชาติพันธุ์ เพศสภาพ ความพิการ ฯลฯ โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรากฏอคติระหว่างชาติพันธุ์ซ่อนอยู่หรือเป็นสาเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดความโกรธแค้น ขิงขัง เรือร้งทับซ้อนกันไปมา และการกระทำความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ กรณีอาจไม่ใช่คดีความมั่นคง และไม่ควรรนำเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่อย่างใด ซึ่งกลไกของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่นานาประเทศนำมาใช้กับอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง คือ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (restorative justice) ที่สามารถหันเหคดีประเภทนี้เข้าสู่ “การประชุมเชิงสมานฉันท์” เพื่อฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพ ลดอคติระหว่างชาติพันธุ์ และกลับคืนไปใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้อีกครั้ง ทั้งนี้ อาจนำ พ.ร.บ.คุมประพฤติ พ.ศ. 2559 หมวด 5 ที่ได้กำหนดการดำเนินการเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ไว้ในมาตรา 36-39 ซึ่งทำให้เกิดช่องทางการนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ควรสนับสนุนให้ดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย และกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดคดีความมั่นคง ตลอดจนการใช้มาตรการทางปกครองอื่น ๆ รวมทั้งมาตรการทำนองเดียวกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/23 เพื่อให้มีมุมมองที่หลากหลาย และเปิดเวทีให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหานำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางความคิดต่อไป

3.3.3 การพัฒนาประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายอิสลาม ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งแผนกคดีครอบครัวและมรดกอิสลามประจำศาลยุติธรรม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของสตรีและเด็กโดยนำบทเรียนจากประเทศที่มีมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อยและประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายอิสลามในประเทศ

■ ผลรูปผลการศึกษา

รูปแบบของการนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไปสู่การปฏิบัติ จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสำหรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) นโยบายการบริหารงานยุติธรรมแบบบูรณาการใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (2) การเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

ตามหลักนิติธรรม (3) การสลายเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม (4) การปรับกระบวนการทศน์และวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และ (5) การเสริมสร้างบทบาทของประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรมนั้น สะท้อนให้เห็นว่ามีทั้งส่วนที่เจ้าหน้าที่เห็นว่านำมาใช้แล้วเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไปในทิศทางที่ดีขึ้น กับส่วนที่ยังประสบปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการปรากฏให้เห็น รวมทั้งทัศนคติและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนก่อนเข้าสู่การดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลังยุค กอส. ก็ยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่บรรลุเป้าหมายให้เกิดความเชื่อมั่นและความยุติธรรมในพื้นที่แห่งนี้

(ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่น่าสนใจ ประกอบด้วย (1) ข้อเสนอแนะที่สามารถแก้ไขปัญหาคความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ ได้แก่ การจัดบริการด้านงานยุติธรรมในขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา: การดำเนินการตาม พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดีความมั่นคง การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายพิเศษ การปฏิบัติการด้านข้อมูลข่าวสาร (IO) และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน นอกจากนี้ควรยกระดับการดำเนินงานของ คอ.บต. สู่การเป็น

กลไกหลักในการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการเป็นผู้นำ เป็นหุ้นส่วน และเป็นผู้ประสานงานหลักในกระบวนการยุติธรรม (2) ข้อเสนอแนะเพื่อลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การขยายผลความคิดต่างในพื้นที่ ได้แก่ การนำมามาตรการตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การสร้างพื้นที่ปลอดภัยและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อของรัฐและสื่อบุคคลในสถานการณ์ความขัดแย้ง การเพิ่มพื้นที่สาธารณะที่ทุกฝ่ายสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้โดยเสรี และการตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปราบปรามกลุ่มผู้มีความเห็นต่าง และ (3) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาระยะยาว ได้แก่ ปัญหารากเหง้าของความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การนำมามาตรการกลไกของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้และยกเลิกการใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือใช้เฉพาะเท่าที่จำเป็น และการพัฒนาประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายอิสลาม

■ บรรณานุกรม

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. (2549). *รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.): เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, กมลทิพย์ คดีการ, สุทธิสุขยิ่ง, สหการณ์ เพ็ชรนรินทร์, จิรภา ลินธนา, ชัยทิศ พิเศษสกลกิจ และคนอื่น ๆ. (2548). *การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: ปัญหาและแนวทางการแก้ไข (กอส.)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2551). *สังคมวิทยาอาชญากรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มุฮัมหมัดรอฟี มูซอ และวรพจน์ ปานรอด. (2560). *การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม. ศารุต แขวงโสภา. (2542). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่จังหวัดยะลาปัตตานี และนราธิวาส*. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยา มหามหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หนังสือต่างประเทศ

Gerstenfeld, B. (2018). *Hate crime causes, control and controversies, forth edition*. London: SAGE Publication.

Home Office, UK. (2016). *Action against hate the UK government's plan for tackling hate crime*. London: HOM.

Hermann, M. (1965). *Comparative criminology (Vol.1)*. London: Routledge and Kegan Paul.



ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ทรมานและการกระทำใดบุคคลสูญหาย พ.ศ.
(ฉบับประชาชน) ศึกษากรณี โครงสร้างการรับผิด
ทางอาญาฐานกระทำความทรมาน

Draft Prevention and Suppression of
Torture and Enforced Disappearance Act
B.E. (People version) A case study of
the criminal liability structure for torture

วิรัตน์ นาทิพเวทย์*

Virat Natipva

■ บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างการรับผิดฐานกระทำความทรมานตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำใดบุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) จากการศึกษาพบว่า ประการแรก ในการนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้ถือความหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 วรรคสอง แม้จะเป็นการนิยามที่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐในวงกว้าง แต่การนิยามความหมายควรคำนึงถึงอำนาจที่กฎหมายมอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้คำรับสารภาพ หรือข้อสันนิษฐานใด ๆ หรือไม่เพื่อสอดคล้องกับมูลเหตุจูงใจในการกระทำผิดฐานกระทำความทรมาน ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้นิยามความหมายของ “กระทำความทรมาน” ไว้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 แต่ไม่ได้ให้

* อาจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Lecturer, Faculty of Law, Thaksin University

Received: June 6, 2020 Revised: July 10, 2020 Accepted: July 13, 2020

ความหมายของ “ความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงเอาไว้” ทำให้เกิดปัญหาถึงการพิจารณาข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นถือว่าเป็นการกระทำทรมานหรือไม่ เพราะว่าตามบรรทัดฐานคำพิพากษาของไทย ได้มีการตีความคำว่า “อันตรายต่อจิตใจ” ไว้เท่านั้น อีกทั้งการบัญญัติมาตรา 4 วรรคสอง และมาตรา 9 มีเนื้อความในส่วนเจตนานิเทศที่ทับซ้อนกันซึ่งมาตรา 9 ไม่ควรเขียนซ้ำอีก ประการที่สาม การกำหนดโทษของมาตรา 45 วรรคสาม กำหนดให้จำคุกตลอดชีวิต ซึ่งเป็นโทษที่เทียบเท่ากับฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดโทษที่สูงเกินไปไม่เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำและความร้ายแรงของความผิดสุดท้ายผู้เขียนเห็นว่า สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำทรมานเป็นสิทธิที่ต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเร่งด่วน และต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน และกำหนดโทษที่เหมาะสม

คำสำคัญ: โครงสร้างการรับผิดทางอาญา, การทรมาน, ป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย, ความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง

■ Abstract

This academic article aims at analyzing the structure of liability for torture under the Draft Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance Act B.E. (People version). The definition of “Public official” under the Organic Act on Anti-

Corruption B.E. Section 4, paragraph two, despite the broad definition of government officials But the definition should consider the power that the law gives to government officials that Has the power to investigate or seek true facts in order to receive a confession Or any information or not in order to be consistent with the motive for torture Second, the said bill has the definition of “Torture” in accordance with the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) 1984 but does not give the definition of “inflict severe physical or mental pain “causing problems in determining the fact that it is considered Torture or not Because according to Thai norms Has been interpreted as “mental harm “ only In addition, the provisions of Section 4, paragraph two and Section 9 have the special intent overlapping parts which Article 9 should not be repeated. Things that can determine the punishment of Article 45, paragraph three, imprisonment for life. Which is a punishment equivalent to the base of intentional murder under Section 288 of the Penal Code. The author considers that the penalty is too high, not suitable for the nature of the act and the seriousness of the offense. Finally, the author saw that The right to not be tortured is an urgent need to be protected. And the law must be clarified and set appropriate penalties

Keywords: Structure of criminal liability, torture, Prevention and Suppression of Torture and Enforced Disappearance, inflict severe physical or mental pain

■ บทนำ

ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (The Rome statute of the International Criminal Court) ให้ความหมายการทรมาน หมายถึง การกระทำโดยเจตนาให้ได้รับความเจ็บปวดทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ต่อบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือคุมขัง เว้นแต่ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานนั้น เกิดจากการลงโทษโดยชอบด้วยกฎหมาย (เกศกนก เข้มตรง, 2555) หากการทรมานดังกล่าว เป็นอาชญากรรมที่มุ่งกระทำต่อปัจเจกชนและได้กระทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีในวงกว้าง หรืออย่างเป็นระบบ ซึ่งถือว่าเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) (ศุกลรัตน์ มากมา, 2545) ที่มีลักษณะการกระทำที่กว้างขวาง (widespread) และเป็นระบบ (systematic) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่ได้กระทำในยามที่สงบ หรือในยามที่เกิดความขัดแย้งถึงขั้นต่อสู้กันด้วยกำลังอาวุธก็ตาม (มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, 2557) ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 ได้รับรองสิทธิที่จะไม่ถูกกระทำการทรมาน ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีและภาคยานุวัติเมื่อ วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2550 และมีผลบังคับกับประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 โดยสิทธิ

ที่จะไม่ถูกกระทำการทรมานั้นเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute right) และเป็นสิทธิที่ไม่สามารถเพิกถอนได้ (non-derogable rights) รัฐจึงมีหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าว และรัฐไม่สามารถที่จะออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อมุ่งหมายที่จะจับสิทธิดังกล่าวได้ (เกศกนก เข้มตรง, 2555) ซึ่งประเทศไทยได้ประกันสิทธิดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคสี่ไว้ว่า “การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้” ดังนั้น สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำการทรมาน จึงเป็นสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่ว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะล่วงละเมิดไม่ได้

ภายในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการเรียกร้องให้คุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกกระทำการทรมานให้เป็นรูปธรรมในเชิงกฎหมาย จึงได้มีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. แต่ด้วยมีข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบประกอบกับขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณากฎหมายทำให้ปัจจุบันจึงไม่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้สำเร็จ ต่อมาผู้แทนจากมูลนิธิผสานวัฒนธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) โดยผลการประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ 23 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 เห็นควรให้กรมการนำไปปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เพื่อร่วมลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้

บุคคลสูญหาย พ.ศ. เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ได้บัญญัติให้การทรมานบุคคลโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำผิดที่ต้องได้รับโทษทางอาญา เมื่อพิจารณาความหมายของกฎหมายอาญา กฎหมายอาญาหมายถึง บรรดากฎหมายทั้งหลายซึ่งวางบทบัญญัติว่าด้วยความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น (เสริม วินิจจัยกุล, 2484) และกฎหมายอาญาเป็นสิ่งที่กำหนดว่าพฤติกรรมใดเป็นความผิด หรือเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ถ้าหากผู้ใดผิดถึงจะกระทำหรือมีพฤติกรรมดังที่กฎหมายกำหนดก็ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (อุนิษา เลิศโตมรสกุล และอัมณพ ชูบำรุง, 2561) ซึ่งเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 9 และมาตรา 45 ได้บัญญัติความผิดฐานกระทำความทรมานและกำหนดโทษทางอาญา¹ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญาซึ่งการที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดมีความผิดและต้องรับโทษฐานกระทำความทรมานนั้น ต้องพิจารณาตามโครงสร้างความรับผิดในทางอาญา กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญา มีองค์ประกอบด้วยกัน 3 ประการคือ ประการแรก การกระทำครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติ ประการที่สอง การกระทำไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นความผิด และประการสุดท้าย การกระทำไม่มี

กฎหมายยกเว้นโทษ (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2562) ซึ่งการพิจารณานั้นต้องพิจารณาตามลำดับ กล่าวคือ เมื่อการกระทำความผิดครบโครงสร้างที่ 1 แล้วจึงพิจารณาโครงสร้างที่ 2 ซึ่งการพิจารณาโครงสร้างที่ 2 เป็นการพิจารณาในส่วนของการกระทำตามเหตุเกี่ยวกับการกระทำอันมีผลในการกระทำที่ครบองค์ประกอบตามโครงสร้างที่ 1 เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีเหตุเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องพิจารณาตามโครงสร้างที่ 3 เป็นลำดับสุดท้าย (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2557)

1. องค์ประกอบความผิดอาญาฐานกระทำความทรมานตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

ในเบื้องต้นร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของการทรมานไว้ว่า “การทรมาน” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม

(2) ลงโทษผู้กระทำโดยมีเหตุมาจากการกระทำ ซึ่งผู้นั้นหรือบุคคลที่สามได้กระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ

¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมี 5 ประการด้วยกัน คือ (1) ประหารชีวิต (2) ปรับ (3) กักขัง (4) ปรับ และ (5) รับทรัพย์สิน

(3) ช่มชู้หรือขู่เข็ญผู้ถูกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ

(4) เพราะเหตุใด ๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด

แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพันธกรณีหรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ เห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติความหมายสอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 ข้อ 1²

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 9 ได้บัญญัติความรับผิดทางอาญาฐานกระทำความทรมานไว้ว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกระทำหรือบุคคลที่สาม

(2) ลงโทษผู้กระทำโดยมีเหตุมาจากการกระทำ ซึ่งผู้นั้น หรือบุคคลที่สามได้กระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ

(3) ช่มชู้หรือขู่เข็ญผู้ถูกระทำ หรือบุคคลที่สาม หรือ

(4) เพราะเหตุใด ๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำความทรมาน”

การวินิจฉัยความรับผิดทางอาญา ต้องวินิจฉัยตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญา ซึ่งองค์ประกอบความผิดจะแบ่งออกเป็นองค์ประกอบภายนอก และองค์ประกอบภายใน (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2562) ซึ่งองค์ประกอบภายนอก (the external elements) ได้แก่ การกระทำ และสิ่งต่าง ๆ ที่กฎหมายอาญาบัญญัติเป็นความผิดเท่าที่ปรากฏออกมาทางตาหู จมูก ลิ้น กาย (หยุดแสงอุทัย, 2556) องค์ประกอบภายใน (the mental elements) คือ สิ่งที่เป็นส่วนภายในตัวผู้กระทำความผิด หรือเป็นสิ่งที่เป็นส่วนจิตใจที่ประกอบอยู่ในความผิดฐานใดฐานหนึ่ง (คณิต ณคร, 2547) ได้แก่ เจตนา ประมาท (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2561) ดังนั้น การพิจารณาองค์ประกอบความผิดอาญาฐานกระทำความทรมานตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ต้องพิจารณาองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในประกอบกัน

องค์ประกอบความผิดฐานกระทำความทรมานตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 9 ประกอบด้วยองค์ประกอบภายนอก

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้กระทำ)
2. กระทำการทรมาน (การกระทำ)
3. ผู้อื่น (วัตถุแห่งการกระทำ)
4. จนเป็นเหตุให้เกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ

² เป็นนิยามที่มีสาระสำคัญตรงกับปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีข้อ 1 อนุสัญญาภาคพื้นอเมริกาเพื่อการป้องกันและการลงโทษการทรมาน ข้อ 2 และธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ 7.2 (e)

องค์ประกอบภายใน

1. เจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง

2. เจตนาพิเศษ คือ (1) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล หรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ (2) ลงโทษผู้กระทำโดยมีเหตุมาจากการกระทำ ซึ่งผู้นั้นหรือบุคคลที่สามได้กระทำ หรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ หรือ (3) ช่มชู้หรือขู่เข็ญ ผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ (4) เพราะเหตุใด ๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ซึ่งในบทความวิชาการนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์เฉพาะองค์ประกอบภายนอกของความผิดเท่านั้น

1.1 องค์ประกอบภายนอกความผิดฐานกระทำความผิดในส่วนคุณสมบัติของผู้กระทำผิดตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

การที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำผิดนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะหากบุคคลใด แม้มีการกระทำที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติหรือสถานะตามที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่มีความรับผิดชอบทางอาญาแต่อย่างใด เพราะว่าถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ครบองค์ประกอบภายนอกของความผิด ถือว่าไม่มีความผิดทางอาญาเลย ตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 4 วรรคสี่ได้นิยามของความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และให้

หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือได้รับมอบอำนาจหรือได้รับแต่งตั้ง อนุญาต การสนับสนุน หรือการยินยอมโดยตรงหรือปริยาย ให้ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้นิยามความหมายที่เหมือนกับ มาตรา 4 วรรคห้าของร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญหาย พ.ศ.... ฉบับของกรมมาธิการ การกฎหมายการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ณ วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2563 เพียงแต่ร่างกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติว่าให้ถือความหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่ได้เอาความหมายของเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวมาบัญญัติในร่างกฎหมาย

คุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้กระทำผิดฐานกระทำความผิดได้ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบด้วย

ประการแรก ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดา ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย

แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 วรรคสอง

ประการที่สอง บุคคลซึ่งใช้อำนาจรัฐหรือได้รับมอบอำนาจ หรือได้รับแต่งตั้ง อนุญาต การสนับสนุน หรือการยินยอมโดยตรงหรือปริยาย ให้ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย

การบัญญัติคุณสมบัติของผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นการบัญญัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 ข้อ 1 "...เมื่อความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานนั้นกระทำโดยหรือด้วยการยุยงหรือด้วยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของพนักงานของรัฐ หรือของบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ" และในกรณีที่เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ใดทราบหรือจงใจเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ระบุชัดเจนว่า ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนนั้นจะกระทำหรือได้กระทำความผิดฐานกระทำความทรมานตามมาตรา 9 และไม่ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมตามอำนาจของตนเพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำความทรมาน หรือไม่ดำเนินการหรือส่งเรื่องให้ทำการสอบสวนดำเนินคดีอาญา ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 ตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

เมื่อพิจารณาถึงการให้ความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

ประการแรก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ขยายความรายละเอียดของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์และชัดเจนมากยิ่งขึ้น (สมยศ เชื้อไทย, 2560) ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการ

กระทำให้บุคคลสูญหาย โดยกำหนดให้การค้นตัว จับกุมขังหรือการกระทำการใดอันกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในร่างกายของบุคคลจะต้องมีการแจ้งสิทธิและจัดทำบันทึกการควบคุมตัวตามที่กฎหมายนี้กำหนดโดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในร่างกายของบุคคลสร้างระบบความพร้อมรับผิด (accountability) และลบล้างวัฒนธรรมปล่อยคนผิดให้ลอยนวล (impunity) ตลอดจนมีกลไกสนับสนุนช่วยเหลือให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับความเป็นธรรม ผ่านการช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อติดตามและตรวจสอบและนำตัวผู้ที่เกี่ยวข้องมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และมาตรการชดเชยฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายทางร่างกาย จิตใจและสังคม และการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซ้ำอีก

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงเจตนาที่พิเศษ กล่าวคือ การกระทำที่จะเป็นความผิดฐานกระทำทรมานได้ ต้องประกอบด้วยเจตนาพิเศษคือ (1) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ (2) ลงโทษผู้กระทำโดยมีเหตุมาจากการกระทำซึ่งผู้นั้นหรือบุคคลที่สามได้กระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ หรือ (3) ช่มชู้หรือขู่เข็ญผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ (4) เพราะเหตุใด ๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์หลักของการทรมานเป็นการกระทำการในการสืบสวนและการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ควรจะจำกัดอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่สืบสวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพหรือข้อสนเทศต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่กฎหมายให้อำนาจการค้นตัว จับกุมขัง หรือ การกระทำการใดอันกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในร่างกายของบุคคล ประกอบกับการให้ความหมายโดยอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 วรรคสองนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ทำให้การบัญญัติกฎหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลที่ไม่มีอำนาจในการสืบสวน หรือสอบสวนเพื่อให้ได้คำรับสารภาพหรือข้อสนเทศ แต่ฐานะทางกฎหมายยังถือว่า เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ทั้งนั้น การนิยามความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสำคัญมาก หากนิยามความหมายให้ไม่ครอบคลุมและชัดเจนแน่นอน จะทำให้การกระทำทรมานที่เกิดขึ้นผู้กระทำไม่มีความผิดตามตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 9 ประกอบมาตรา 45

1.2 องค์ประกอบภายนอกความผิดฐานกระทำทรมานในส่วน “การกระทำ” ของผู้กระทำผิดตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

ความรับผิดชอบทางอาญา เริ่มต้นที่ “การกระทำ” หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายภายใต้บังคับของจิตใจ (willed movement) และการกระทำหมายความว่า การงดเว้น (omission) หน้าที่เพื่อป้องกันผลด้วย (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2562) การกระทำและการงดเว้นจะต้องเป็นอาการที่แสดงออกมาภายนอกของมนุษย์ การกระทำของสัตว์ไม่ใช่การกระทำตามความหมายในที่นี้ (หยุด แสงอุทัย, 2561) ทั้งนี้การงดเว้นอันจะเป็นความผิดอาญานั้นจะต้องได้ความว่า ผู้ที่งดเว้นไม่กระทำนั้นต้องที่หน้าที่ป้องกันผลอันเกิดขึ้นด้วย (ธีระ สิงห์พันธุ์, 2562)

องค์ประกอบภายนอกในส่วนของการกระทำในความผิดฐานกระทำตามความหมายตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุเคราะห์ พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 9 คือการกระทำทรมานซึ่ง มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของการทรมานไว้ว่า “การกระทำทรมาน” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม
- (2) ลงโทษผู้กระทำโดยมีเหตุมาจากการกระทำ ซึ่งผู้นั้นหรือบุคคลที่สามได้กระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ
- (3) ช่มชู้หรือขู่เข็ญผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ
- (4) เพราะเหตุใด ๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด

แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพันธกรณีหรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่

หากพิจารณาองค์ประกอบในส่วนของการกระทำตามมาตรา 9 กล่าวคือ การกระทำใดด้วยประการใด ๆ ที่ผลของการกระทำเป็นเหตุใดผู้อื่นเกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ เมื่อตัวบทเขียนว่า “กระทำด้วยประการใด” ดังนั้นการทรมานจึงเป็นการกระทำที่ไม่จำกัดวิธี หากผลของการกระทำเป็นเหตุให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ และมูลเหตุจูงใจที่กระทำไปเพื่อคือ (1) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ (2) ลงโทษผู้กระทำโดยมีเหตุมาจากการกระทำ ซึ่งผู้นั้นหรือบุคคลที่สามได้กระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ หรือ (3) ช่มชู้หรือขู่เข็ญผู้ถูกกระทำหรือบุคคลที่สาม หรือ (4) เพราะเหตุใด ๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ก็ถือเป็นการกระทำทรมาน ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2822/2531

. . . จำเลยทั้งสองร่วมกันทำร้ายผู้เสียหายโดยจำเลยที่ 1 จับคอเสื้อและใช้แขนรัดคอของผู้เสียหาย แล้วถามว่าแจ้งจัดบ้านเข้าโซ่ไหม ผู้เสียหายปฏิเสธ จำเลยที่ 1 ผู้เสียหายได้รับสารภาพอยู่ประมาณ 1 ชั่วโมง เมื่อผู้เสียหายไม่ยอมรับสารภาพ จำเลยที่ 1 ชักดาบปลายปืนยาวประมาณ 8 นิ้วฟุต ออกมาจี้หลังผู้เสียหายและขู่ให้รับสารภาพ ผู้เสียหายไม่ยอมรับสารภาพ จำเลยที่ 1 จึงสอดดาบปลายปืนเข้าไปในเสื้อของ

ผู้เสียหายแล้วกริดที่หลังและหน้าท้องของผู้เสียหายประมาณ 10 แห่ง กริดเป็นรอยลึกและมีโลหิตไหล จำเลยที่ 2 ชักปืนออกมาจ่อที่ศีรษะของผู้เสียหายแล้วพูดว่า ถ้าไม่รับจะยิงให้ตาย หลังจากเกิดเหตุแล้ว 5 วัน แพทย์ตรวจพบรอยตกสะเก็ดที่เกิดจากของมีคมบาดที่ด้านหลังและที่หน้าเล็กน้อย บาดแผลหายภายใน 1 สัปดาห์ ดังนั้นถือว่ากระทำให้เกิดอันตรายแก่กายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 แล้ว. . .

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ ได้จับคอเสื้อ ใช้แขนรัดคอและเอาดาบปลายปืนมาจี้หลังผู้เสียหาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายรับสารภาพ และเมื่อได้กระทำการโดยการสอดดาบปลายปืนเข้าไปในเสื้อของผู้เสียหายแล้วกริดที่หลังและหน้าท้องของผู้เสียหายประมาณ 10 แห่ง กริดเป็นรอยลึกและมีโลหิตไหล ถือว่าผู้เสียหายได้รับอันตรายแก่กายอย่างร้ายแรง การกระทำความผิดดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำทรมานตามมาตรา 4 แห่งตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) แต่ทั้งนี้เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ไม่ได้นิยามคำว่า “ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่ร่างกายหรือจิตใจ” หมายถึงอะไร ประกอบกับตัวบทไม่ได้ใช้คำว่า อันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือรับอันตรายสาหัส ทำให้การเกิดข้อถกเถียงในเชิงวิชาการได้ว่า แค่นั้นเพียงใดจึงจะถือว่าเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง เพราะหากไม่เจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแล้ว ถือว่าไม่ใช่การกระทำ

ทรมาน ผู้กระทำไม่มีความผิดตามมาตรา 9 เพราะขาดองค์ประกอบภายนอกของความผิดในการกระทำให้ไปเลย

1.2.1 ข้อพิจารณาการให้ความหมายของคำว่า “ทรมาน” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ปฎิญญาว่าด้วยการปกป้องบุคคลทุกคนมิให้ตกอยู่ภายใต้การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศรี ค.ศ. 1975 “การทรมาน” หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานอย่างยิ่ง ไม่ว่าทางร่างกายหรือทางจิตใจ โดยเป็นการกระทำโดยเจตนาที่จะล่วงละเมิดหรือโดยการยุยงส่งเสริมโดยเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งกระทำต่อบุคคลใด เพื่อที่จะบีบบังคับให้ผู้นั้นหรือบุคคลที่สามยอมบอกข้อเท็จจริง หรือให้การรับสารภาพ หรือเพื่อลงโทษผู้นั้นสำหรับการกระทำของผู้นั้น หรือที่ผู้นั้นได้สงสัยว่าได้กระทำการนั้น หรือเพื่อเป็นการข่มขู่ผู้นั้น หรือบุคคลอื่น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานที่เกิดขึ้นเองประจําตัว หรือโดยปกติธรรมดาสำหรับการลงโทษทางกฎหมายที่เป็นไปโดยชอบตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายในการปฏิบัติต่อนักโทษ (อโณทัย วัฒนาพรณกร, 2552)

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่น ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 ข้อ 1 เพื่อความมุ่งหมายของอนุสัญญานี้ คำว่า “การทรมาน” หมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ไม่ว่าทางกายหรือทางจิตใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์

ที่จะให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำรับสารภาพจากบุคคลนั้นหรือจากบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลนั้นสำหรับการกระทำ ซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามกระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ หรือเป็นการข่มขู่ให้กลัว หรือเป็นการบังคับขู่เข็ญบุคคลนั้นหรือของบุคคลที่สาม หรือเพราะเหตุผลใด ๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบใด เมื่อความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานนั้นกระทำโดย หรือด้วยการยุยง หรือด้วยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของพนักงานของรัฐ หรือของบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ ทั้งนี้ไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดจาก หรืออันเป็นผลปกติจากการลงโทษทั้งปวงที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 ในข้อ 7 (1)(f) เรื่องอาชญากรรมเกี่ยวกับมวลมนุษยชาติที่เกี่ยวข้องกับการทรมาน ข้อ 7 (2)(e) กำหนดความหมายของการทรมาน หมายถึง การเจตนาก่อให้เกิดความเจ็บปวดอย่างรุนแรง หรือความทุกข์ทรมาน ไม่ว่าทางกายหรือจิตใจ ต่อบุคคลที่ถูกคุมขัง หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทรมาน แต่การทรมานไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดจากการลงโทษตามกฎหมายไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการลงโทษหรือผลของการลงโทษก็ตาม (อโนทัย วัฒนาพรณกร, 2552)

เห็นได้ว่า ความหมายของ การทรมาน ตามปฏิญญาว่าด้วยการปกป้องบุคคลทุกคนมิให้ตกอยู่ภายใต้การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศรี ค.ศ. 1975 อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่

โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 และธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 มีสาระสำคัญที่คล้ายกัน แต่มีจุดที่แตกต่างกัน ดังนี้

ข้อแรก การทรมานตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่เป็นการกระทำของบุคคลใดก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากปฏิญญาว่าด้วยการปกป้องบุคคลทุกคนมิให้ตกอยู่ภายใต้การทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศรี ค.ศ. 1975 อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 ที่มุ่งหมายจะลงโทษการกระทำทรมานที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ข้อสอง ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1998 ไม่ได้กำหนดมูลเหตุจูงใจ ดังนั้นการกระทำใดก็ตามที่เจตนาก่อให้เกิดความเจ็บปวดอย่างรุนแรง หรือความทุกข์ทรมาน ไม่ว่าทางกายหรือจิตใจ ต่อบุคคลที่ถูกคุมขัง หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทรมาน ถือเป็น การกระทำทรมานทั้งสิ้น แต่ตามปฏิญญาว่าด้วยการปกป้องบุคคลทุกคนมิให้ตกอยู่ภายใต้การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศรี ค.ศ. 1975 อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่น ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 ได้กำหนดมูลเหตุจูงใจทั้งสิ้น

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทรมาน บุคคลสูญหาย พ.ศ. ได้ให้ความหมายเช่นเดียวกับปณิญาว่าด้วยการปกป้องบุคคลทุกคนมิให้ตกอยู่ภายใต้การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศรี ค.ศ. 1975 อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984

1.2.2 ข้อพิจารณาการให้ความหมายของคำว่า “ทรมาน” ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายภายในหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการทรมาน เช่น มาตรา 2340 A หมวด 18 แห่งประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (18 U.S. Code § 2340 and § 2340A) พระราชบัญญัติคุ้มครองเหยื่อจากการทรมาน ค.ศ. 1991 (Torture Victim Protection Act of 1991) เป็นต้น (คณธีธร เลิศนภาพวงศ์, 2558) ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเหยื่อจากการทรมาน ค.ศ. 1991 (Torture Victim Protection Act of 1991) ให้ความหมายของการกระทำทรมานไว้ว่า คำว่า ทรมาน หมายถึง การกระทำใดโดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานไม่ว่าทางกายหรือทางจิตใจอย่างร้ายแรง (ไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดจากการลงโทษที่ชอบด้วยกฎหมาย) ต่อบุคคลซึ่งอยู่ในความคุมขัง หรือควบคุมของผู้กระทำ ซึ่งมีความหมายเหมือนกับมาตรา 2340 และมาตรา 2340 A หมวด 18 แห่งประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (18 U.S. Code § 2340 and § 2340A) แต่มีจุดที่แตกต่างกันคือพระราชบัญญัติคุ้มครองเหยื่อจากการทรมาน ค.ศ. 1991 (Torture Victim Protection

Act of 1991) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการทรมาน คือ เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำรับสารภาพจากบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลนั้นสำหรับการกระทำซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามกระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ การข่มขู่ให้กลัวหรือการบังคับขู่เข็ญบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามหรือเพราะเหตุผลใดใด บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไม่ว่ารูปแบบใด (คณธีธร เลิศนภาพวงศ์, 2558)

พระราชบัญญัติคุ้มครองเหยื่อจากการทรมาน ค.ศ. 1991 (Torture Victim Protection Act of 1991) ได้นิยามความหมายของคำว่า “ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานทางจิตใจ” ซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนกับประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (18 U.S. Code § 2340 and § 2340A) ดังนี้

ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานทางจิตใจ หมายถึง อันตรายทางจิตใจอันสืบเนื่องมาจากความเจ็บปวดทางจิตใจเป็นระยะเวลานานซึ่งเป็นผลมาจาก

(ก) เจตนาทำร้ายหรือข่มขู่ว่าจะทำร้ายให้เกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานทางกาย

(ข) การดำเนินการหรือการใช้ หรือการข่มขู่ว่าจะดำเนินการ หรือการใช้สารที่มีผลกระทบทางจิตใจ หรือวิธีการอื่นใดที่น่าจะทำความรู้สึกหรือบุคลิกลักษณะอย่างมาก

(ค) การข่มขู่ว่าจะได้รับอันตรายถึงชีวิต หรือ

(ง) การขู่ว่าจะถูกผู้อื่นจะถูกล่วงละเมิดทางเพศ หรือได้รับความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง หรือจะถูกดำเนินการหรือ

ใช้สารที่มีผลกระทบต่อจิตใจ หรือวิธีการอื่นใด ที่น่าจะทำลายความรู้สึก บุคลิกลักษณะอย่างมาก (คนธ์ธ เลิศนภางค์, 2558)

ทั้งนี้ เคยมีบันทึกทางกฎหมาย (Memorandum of Law) ฉบับลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2002 จากสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเรื่องมาตรฐานการสอบสวนภายใต้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา (18 U.S. Code § 2340 and § 2340A) จากสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงยุติธรรม ที่แสดงให้เห็นถึงการตีความกฎหมายโดยตีความ “ความเจ็บปวดอย่างร้ายแรง” ไว้ว่า ต้องถึงระดับอาจทำให้เสียชีวิต หรืออวัยวะล้มเหลว หรือทำให้ระบบการทำงานของร่างกายเสียหายอย่างถาวร (คนธ์ธ เลิศนภางค์, 2558) เป็นการแสดงให้เห็นถึงการตีความการกระทำที่เป็นการทรมานอย่างแคบ ไม่สอดคล้องกับการนิยามความหมายของการทรมานตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประทุษร้าย หรือการลงโทษอื่น ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 และไม่สอดคล้องกับการตีความของศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปที่ได้พิจารณาว่าการกระทำใด ถือว่าเป็นการกระทำทรมาน เช่น คดี Shiskin v. Russia เป็นคดีที่เจ้าพนักงานตำรวจได้ใช้ไฟฟ้าช็อต และให้ผู้เสียหายใส่หน้ากากป้องกันแก๊สพิษที่เต็มไปด้วยควัน สุดท้ายผู้เสียหายรับสารภาพเนื่องมาจากการกระทำทรมานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และคดี Selmouni v. France คดีนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ลากโดยดึงเส้นผม เตะต้อยตามเนื้อตัวร่างกาย และได้ถูกไม้เบสบอลตีที่ศีรษะ

จนต้องนำตัวผู้เสียหายส่งโรงพยาบาล ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ตัดสินว่า เป็นการทรมาน และการประทุษร้ายหรือการลงโทษอื่น ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (คนธ์ธ เลิศนภางค์, 2558)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าความเจ็บปวด เป็นเรื่องเฉพาะของบุคคล การที่กฎหมายจะบัญญัติถึงระดับความเจ็บปวดระดับใด หรือความทุกข์ทรมานระดับใด เป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ง่าย ซึ่งตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติพระราชบัญญัติต่อต้านการทรมาน ค.ศ. 2009 (Anti-Torture Act of 2009) ได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะเป็นการยกตัวอย่างการกระทำที่ถือว่าเป็นการทรมาน โดยไม่ได้มีการให้ความหมายของความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานทางจิตใจ ซึ่งการกระทำที่เป็นการทรมาน ได้รวบรวมมาจากผู้เสนอรายงานพิเศษเกี่ยวกับการทรมานของสหประชาชาติ (The UN Special Rapporteur on Torture) คณะกรรมการต่อต้านการทรมานของสหประชาชาติ (The Committees Against Torture) และศาลสิทธิมนุษยชน (European Court of Human Rights)³

1.2.3 ข้อพิจารณาการตีความความหมายของคำว่า “ทรมาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา

ในอดีตกฎหมายลักษณะอาญาร.ศ. 127 มาตรา 250 (5) ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดฆ่าคนตายโดยเจตนา ต้องตามลักษณะอย่างใดที่ต่อไปในมาตรานี้ คือ ฆ่าคนด้วยกระทำทรมาน หรือการแสดงความดูร้ายทำแก่ผู้ตาย

³ ตัวอย่างการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติต่อต้านการทรมาน ค.ศ. 2009 ของประเทศฟิลิปปินส์ เช่น การตีซ้ำ ๆ การตีหรือการกระแทกที่ศีรษะ การฟาดด้วยกระบอง หรือดาบปืนยาว หรือวัตถุอื่นที่คล้ายคลึงและการกระโดดย่นท้อง

ให้ได้รับความยากลำบากอย่างสาหัส ท่านว่ามันผู้ฆ่าคนตายโดยเจตนาในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตั้งว่ามานี้ เป็นคนทารุณร้ายกาจให้ลงอาญามันให้ตายตกตามกัน” ตัวอย่างเช่น การเผาคนทั้งเป็น หรือเชือดเนื้อที่ละชิ้นจนตาย (หยุด แสงอุทัย, 2561) ซึ่งปัจจุบันประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 วรรคหนึ่ง (5) ได้บัญญัติว่า ผู้ใดฆ่าผู้อื่นโดยทรมาน หรือโดยกระทำการทารุณโหดร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต ซึ่งเป็นพฤติการณ์ประกอบการกระทำ (ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ, 2561) กล่าวคือ ผู้ใดฆ่าผู้อื่นโดยมีพฤติการณ์ว่าเป็นการฆ่าโดยทรมาน โดยพิจารณาจากความรู้สึกของบุคคลทั่วไป ซึ่งการฆ่าโดยทรมาน (torture) จะดูจาก “อาการ” และ “ความรู้สึก” ของผู้ถูกกระทำ จึงไม่ใช่การฆ่าเพื่อให้ตายในทันที แต่ต้องการให้ได้รับความทุกข์ทรมานจนไม่ไหวและตายในที่สุด (คนพล จันทรหอม, 2561) ดังนั้นการฆ่าโดยทรมานหมายความว่า ฆ่าโดยกระทำให้ผู้ถูกฆ่าไม่ตายในทันที แต่ให้ได้รับความยากลำบากอย่างสาหัสก่อนตาย (อนันต์ ชุมวิสูตร, 2561) ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3558/2531

“การฆ่าโดยทรมานนั้นจะต้องมีการกระทำอื่นนอกจากการทำให้ตายในลักษณะที่จะทำให้ผู้ตายได้รับความลำบากจนสาหัสก่อนตายส่วนการที่ผู้ตายทั้งสองถูกทำร้ายมีบาดแผลทั้งถูกยิงถูกฟันตีหลายแห่งเกิดจากการกระทำของจำเลยที่ปราศจากความยับยั้งเนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดโดยปัจจุบันทันด่วน และแม้จำเลยที่ 4 ใช้ไม้กระดานพาดที่คอ ส. ผู้ตาย แล้วพวกของจำเลยขึ้นไปยืนบนปลายไม้เพื่อกดศีรษะให้จมน้ำ ก็เป็นการกระทำเพื่อจะให้ ส. ถึงแก่ความตาย

โดยจับพลันเท่านั้น มิใช่เป็นการฆ่าโดยทารุณโหดร้าย”

ส่วนกรณีที่ผู้กระทำความผิดเจตนาที่จะทำร้ายร่างกาย โดยมีพฤติการณ์ประกอบการกระทำ กล่าวคือ เป็นการฆ่าโดยทรมาน หากผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 290 วรรคสอง ซึ่งกฎหมายระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 20 ปี หากผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 298 ซึ่งกฎหมายระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี จนถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 40,000 บาท ถึง 200,000 บาท หากผู้ถูกทรมานได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ต้องพิจารณา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 296 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ตัดสินว่าเป็นการกระทำโดยทารุณโหดร้าย แต่ก็ไม่ปรากฏพฤติการณ์ทำร้ายโดยการทรมานเช่นกัน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1752/2540

“การที่จำเลยใช้มีดปลายแหลมยาว 10 นิ้วเผาไฟแล้วนำที่บริเวณแก้มแขนไหล่หลังและโคนขาของโจทก์ แม้จะไม่ปรากฏว่ามีมีดที่เผาไฟนั้นเผาไฟมานานเท่าใดและมีความร้อนเพียงใด แต่จากลักษณะบาดแผลที่โจทก์ได้รับแสดงให้เห็นว่ามีมีดถูกเผาไฟจนร้อนมากเพราะเมื่อนำไปนาบโจทก์แล้วทำให้เกิดไหม้พองผิวหนัง หลุดแพทย์ลงความเห็นว่าการรักษาตามวิธีการที่ถูกต้องแผลจะหายภายใน 10 วัน แต่จะเป็นรอยแผลเป็นการกระทำของจำเลยเป็นการทำร้ายโดยมุ่งประสงค์ให้โจทก์ได้รับความเจ็บปวดทรมานยิ่งกว่าการทำร้ายโดยทั่วไป

ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยทารุณโหดร้ายส่วน
ผลเป็นที่ใบหน้าโจทก์จะมีความกว้างยาว
ขนาดไหนและยื่นห่างแค่ไหนจึงจะสามารถ
มองเห็นได้นั้นเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า
โจทก์ได้รับอันตรายสาหัสเพราะหน้าเสียโฉม
อย่างติดตัวหรือไม่เกี่ยวกับปัญหาว่าเป็นการ
กระทำโดยทารุณโหดร้ายแต่อย่างใด”

**1.3 องค์ประกอบภายนอกความผิดฐาน
กระทำทรมานในส่วน “วัตถุแห่งการกระทำ”
และผลของการกระทำทรมาน ตาม ร่าง
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.
(ฉบับประชาชน)**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคสี่ บัญญัติว่า
“การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วย
วิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำ
มิได้” ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในกลุ่มของสิทธิ
มนุษยชน ที่ได้รับรองภายใต้บทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ สิทธิไม่จะไม่ถูกกระทำทรมานจึง
เป็นสิทธิที่คุ้มครองมนุษย์ทุกคน โดยมีได้แบ่งแยก
ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนชาติใด เชื้อชาติใด หรือ
ศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจ
ของประเทศไทย บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง
ตามรัฐธรรมนูญที่ใช้ในประเทศนั้น (ปีนธเนศ
แก้วรุ่งฟ้า, 2556) ร่างพระราชบัญญัติป้องกัน
และปราบปรามการทรมานและการกระทำ
ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 6
วรรคแรก ได้บัญญัติไว้หลักการเช่นเดียวกับ
รัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสี่

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกัน
และปราบปรามการทรมานและการกระทำ
ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 9

ด้วยทได้บัญญัติวัตถุประสงค์แห่งการกระทำว่า “ผู้อื่น”
ดังนั้น ผู้อื่นในที่นี้คือบุคคลที่มีสภาพบุคคล และ
ไม่ว่าการกระทำนั้นจะนอกราชอาณาจักรก็ตาม
บุคคลผู้กระทำความผิดต้องมารับโทษในราชอาณาจักร
ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการทรมานฯ ซึ่งบัญญัติให้นำประมวล
กฎหมายอาญา มาตรา 10 มาบังคับใช้ในโลก

ส่วนประเด็นเรื่องผลของการกระทำ
ทรมาน คือ ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมาน
อย่างร้ายแรง ประมวลกฎหมายอาญาของ
ประเทศไทยมาตรา 1 ไม่ได้มีการนิยามความหมาย
ของคำว่า “ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมาน
ทางจิตใจ” ไว้แต่อย่างใด จากแนวบรรทัดฐาน
คำพิพากษาศาลฎีกา เห็นว่า อันตรายแก่จิตใจ
มิได้หมายถึงอารมณ์ความรู้สึกนึกคิด แต่
หมายถึงการรับรู้และการสั่งการของสมอง ซึ่ง
เป็นผลมาจากการทำร้ายนั้น ทำให้สมองได้รับความ
กระทบกระเทือนและเกิดความเสียหายขึ้น
(คณพล จันทน์หอม, 2561) ตัวอย่างเช่น คำพิพากษา
ศาลฎีกาที่ 626/2493 “การที่จำเลยเอาใบไม้
เปื้อนมาป่นในไซทอดให้เจ้าทุกข์กินจนมีอาการ
เวียนคลื่นไล่เจ้าทุกข์คนหนึ่งซึ่งเป็นเด็กไม่ได้
สติคล้ายเป็นบ้า อยู่ 15 ชั่วโมงจึงหาย ดังนั้น
นับว่าถึงวิกลจริต ต้องตามกฎหมายลักษณะอาญา
มาตรา 254” ซึ่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127
บัญญัติว่า “ผู้ใดมิได้มีเจตนาจะฆ่าให้ตาย แต่มั่น
ทำแก่เขาถึงบาดเจ็บ ทุพพลภาพก็ดี หรือทำ
แก่เขาถึงวิกลจริตก็ดี ท่านว่ามั่นทำผิดฐาน
ประทุษร้ายแก่ร่างกาย...” คำว่าทำให้เขาถึง
วิกลจริต หมายถึง การประทุษร้ายทางจิตใจ
ทำให้ผู้ถูกกระทำขาดสติสัมปชัญญะ จะชั่วขณะ
หนึ่งหรือตลอดไปได้ เช่น กระทำให้เป็นลมสลบ
หรือบ้าคลั่ง (หยุด แสงอุทัย, 2561)

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 45 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดกระทำความผิดฐานกระทำการทรมาน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 100,000 บาท ถึง 300,000 บาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้กระทำการรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำการต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปี ถึง 25 ปี และปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 500,000 บาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ผู้กระทำการต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาแล้ว ผลจากการทรมานเกิดขึ้นได้ 3 ระดับ ระดับเกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรงแก่กายหรือจิตใจ เพราะหากผลจากการกระทำไม่ถึงระดับนี้ย่อมไม่มีความผิดตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง เพราะว่าไม่ถือว่าเป็นการกระทำการทรมาน ขาดองค์ประกอบภายนอกของความผิด และเมื่อพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคสอง ตอบทไข้คำว่า “รับอันตรายสาหัส” ดังนั้น อันตรายสาหัสในที่นี้คือ อันตรายสาหัสตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297 คือ (1) ตาบอด หูหนวก ลิ่นขาด หรือเสียอวัยวะ (2) เสียอวัยวะสืบพันธุ์ หรือความสามารถสืบพันธุ์ (3) เสียแขน ขา มือ เท้า นิ้วหรืออวัยวะอื่นใด (4) หน้าเสียโฉมอย่างติดตัว (5) แท้งลูก (6) จิตพิการอย่างติดตัว (7) ทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บเรื้อรัง ซึ่งอาจถึงตลอดชีวิต (8) ทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บด้วยอาการทุกขเวทนาเกินกว่ายี่สิบวัน หรือจนประกอบกรณีกิจตาม

ปกติไม่ได้เกินกว่ายี่สิบวัน และผลระดับสุดท้ายคือ ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ดังนั้นมาตรา 45 วรรคสองและวรรคสาม เป็นผลจรรยาบรรณของมาตรา 45 วรรคแรก ดังนั้นผู้ที่เสียหายได้รับไม่ว่าจะเป็นอันตรายสาหัส หรือถึงแก่ความตาย ต้องเป็นผลธรรมดาที่เกิดขึ้นได้จากการกระทำการทรมานนั้น

2. การกระทำไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นความผิด ไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ และข้อพิจารณาเรื่องอัตราโทษ

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. มาตรา 4 ว่า “การทรมาน” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความด้วยประการใดให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บปวด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพันธกรณีหรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ ดังนั้นหากมีการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ ถือว่าเป็นการกระทำที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายยกเว้นความผิด

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (CAT) ข้อ 2 กำหนดว่า ไม่มีพฤติการณ์ใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาวะสงคราม หรือสภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้นจากสงคราม การขาดเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ หรือสภาวะฉุกเฉินสาธารณะอื่นใด ที่ยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างที่มีเหตุผลสำหรับการทรมานได้

เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างความรับผิดชอบทางอาญาแล้วก็จะสามารถพิจารณาได้ว่าผู้กระทำมีความผิดและได้รับโทษทางอาญาหรือไม่ตามที่กฎหมายได้ระวางโทษไว้ ทั้งนี้มีข้อพิจารณาเรื่องระวางโทษ จากการศึกษาเปรียบเทียบ

ระวางโทษการกระทำโดยทรมานระหว่างประมวลกฎหมายอาญา กับ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) โดยดูที่ผลของการกระทำ เห็นได้จากตารางนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบระวางโทษจำคุกการทำร้ายโดยทรมานระหว่างประมวลกฎหมายอาญา กับ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ.

กฎหมาย	ผลของการกระทำทรมาน	ระวางโทษจำคุก
ประมวลกฎหมายอาญา	ตาย	ตั้งแต่ 3 ปี ถึง 20 ปี
ร่างป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ	ตาย	ตลอดชีวิต
ประมวลกฎหมายอาญา	อันตรายสาหัส	ตั้งแต่ 2 ปี ถึง 10 ปี
ร่างป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ	อันตรายสาหัส	ตั้งแต่ 10 ปี ถึง 25 ปี
ประมวลกฎหมายอาญา	เป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจ	ไม่เกิน 3 ปี
ร่างป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ	เป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจ	ตั้งแต่ 5 ปี ถึง 15 ปี

เมื่อพิจารณารูปแบบการลงโทษผู้กระทำผิดในอดีต มีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยในสังคม และเป็นการแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิดเป็นหลัก (สุวิทย์ นิ่มน้อย, เดชา สิริเจริญ, และ อัมภาวศ์ ปาณิกบุตร, 2525) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีเด็ดขาด (absolute theory) หากจะลงโทษผู้กระทำผิดต้องเป็นการลงโทษที่มีขึ้นเพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังคม และทดแทนความรู้สึกที่ผู้เสียหายได้รับ (vindication) การลงโทษต้องเป็นธรรม (fairness) และได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น (proportionally of punishment) กล่าวคือ ต้องนำความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมมาพิจารณาถึงความรุนแรงของโทษที่ลงแก่ผู้กระทำผิด (ณรงค์ ใจหาญ, 2534)

เมื่อพิจารณาถึงตารางเปรียบเทียบข้างต้น เห็นได้ว่าระวางโทษจำคุกตามร่างป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ หนักกว่าประมวลกฎหมายอาญาหลายเท่าตัว ซึ่งวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุก คือเพื่อให้มีการดำรงชีวิตในอนาคตโดยปราศจากการกระทำผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งเป็นการคุ้มครองสังคม อีกทั้งเพื่อแก้แค้นทดแทนที่เหมาะสม ช่มชู้มิให้เอาเป็นเยี่ยงอย่าง โดยไม่ให้มีการแก้แค้นกันเอง และเพื่อตัดโอกาสการกระทำผิด (ธานี วรภัทร, 2558) เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 45 วรรคสาม ได้ระวางโทษ

จำคุกตลอดชีวิต เมื่อเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 290 วรรคสอง ถือว่าร่างพระราชบัญญัติได้ระวางโทษที่สูงกว่าเป็นอันมาก ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงผลของการกระทำที่เหมือนกันของมาตราดังกล่าว คือ ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการทำร้ายหรือการกระทำทารุณแล้วแต่กรณี อีกทั้งมาตรา 45 วรรคสามเป็นผลกรรจ์ของมาตรา 45 วรรคแรก ซึ่งผู้กระทำจะต้องรับโทษหนักขึ้นได้ความตายที่เกิดขึ้นย่อมเป็นผลธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำทารุณ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้มีดกรีดขาของผู้เสียหายทำให้เกิดความเจ็บปวดอย่างร้ายแรงแก่กายของผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายรับสารภาพ เจ้าหน้าที่รัฐมีความผิดตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 45 วรรคแรก เมื่อผู้เสียหายรับสารภาพเจ้าหน้าที่ปล่อยตัวกลับบ้าน ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายรักษาบาดแผลไม่ดี แผลติดเชื้อ และถึงแก่ความตายในวันรุ่งขึ้น หากพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิต เป็นระวางโทษที่หนักกว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 290 ที่ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 20 ปี และเป็นโทษที่น้อยกว่าผู้กระทำผิดฐานกระทำทารุณเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 298 เสียด้วยซ้ำ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 45 วรรคสามไม่เหมาะสม เพราะเป็นการระวางโทษเทียบเท่ากับการฆ่าคนตายโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 ซึ่งการฆ่า คือการทำให้ตายโดยไม่จำกัวิธีเป็นการกระทำที่มุ่งหมายที่จะประหารชีวิต หากเป็นการฆ่าโดยกระทำ

ทารุณก็มีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (5) บัญญัติโดยเฉพาะแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขอัตราโทษมาตรา 45 วรรคสาม ประกอบกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) ค.ศ. 1984 ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องการกำหนดโทษไว้เช่นกัน ตาม ข้อ 4 วรรคสอง “นอกจากจะเรียกร้องให้การกระทำทารุณมีโทษทางอาญาแล้ว ยังกำหนดว่าโทษต้องเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำเหล่านั้นด้วย”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ. ฉบับของกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร มาตรา 48 วรรคสี่ กรณีที่ผู้กระทำผิดฐานกระทำทารุณตาม มาตรา 18 ถ้าเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 15 ปี ถึง 30 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 300,000 บาท ถึง 1,000,000 บาท ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าเป็นการระวางโทษจำคุกเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 ความผิดฐานฆ่าคนโดยเจตนา คือ จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ 15 ปี ถึง 20 ปี แตกต่างกันตรงที่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 มีโทษประหารชีวิต และเมื่อพิจารณาถึงโทษจำคุกตลอดชีวิต เป็นโทษที่มีวัตถุประสงค์ตัดผู้กระทำผิดออกจากสังคมจนกว่าจะสิ้นชีวิต ต่างจากโทษจำคุกที่มีการกำหนดระยะเวลาที่ผู้กระทำผิดยังมีความหวังว่าจะได้รับการปล่อยตัวเมื่อใด (อรศรี อธิกิจ, 2552) ทั้งนี้โทษจำคุกเป็นวิธีการที่สิ้นเปลืองมากที่สุด รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ

ในการดูแลผู้ต้องขัง (นวลจันทร์ ทศนชัยกุล, 2532) ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเจตนาในการกระทำ ผลของการกระทำ และปัจจัยอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขระวางโทษให้มีความเหมาะสม

■ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกระทำทารุณเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และถือว่าเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crime against humanity) มีลักษณะการกระทำที่กว้างขวาง (widespread) และเป็นระบบ (systematic) การที่ประเทศไทยจะบัญญัติการกระทำดังกล่าวให้มีโทษทางอาญา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อหาจุดที่เหมาะสมในการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ... พบว่า

ประการแรก ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 วรรคสอง ซึ่งครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนตามกฎหมาย เพื่อได้คำรับสารภาพหรือข้อสันนิษฐานต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าน่าจะจำกัดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยพิจารณาถึงอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนหรือข้อหาความจริงเพื่อให้ได้ข้อสันนิษฐานต่าง ๆ หรืออำนาจในการควบคุม หรือ กักขังบุคคลใด อันเป็นเหตุของการกระทำทารุณที่ตามมา

ประการที่สอง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 4 ให้ความหมายของ “การกระทำทารุณ” สอดคล้องตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 ซึ่งจากการวิเคราะห์ความรับผิดชอบการกระทำทารุณโดยอาศัยโครงสร้างความรับผิดชอบทางอาญา พบว่าร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานฯ ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง” ทำให้เกิดความไม่แน่นอนถึงการตีความขอบเขตของการกระทำทารุณว่ามีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด และลักษณะการร่างกฎหมายมาตรา 4 และมาตรา 9 มีเนื้อความในส่วนของความหมายของการกระทำทารุณ และเจตนาพิเศษในส่วนของความผิดฐานการกระทำทารุณมีเนื้อความที่ทับซ้อนกัน ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า (1) ควรกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง” (2) ควรที่จะตัดเจตนาพิเศษในมาตรา 9 ออกไป เพราะการกระทำที่ขาดเจตนาพิเศษ โดยนิยามความหมายก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำทารุณ ทำให้ขาดองค์ประกอบภายนอกของความผิดในส่วนของการกระทำไปแล้ว การกระทำนั้นก็จะไม่มีความผิด

ประการที่สาม ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำโหดร้าย บกพร่อง พ.ศ. มาตรา 4 มาตรา 45 วรรคท้ายกำหนดโทษทางอาญาที่สูงมาก ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดระวางโทษเสียใหม่ให้สอดคล้องกับเจตนาในการกระทำผิด และผลที่เกิดจากการกระทำ

■ บรรณานุกรม

- เกศกนก เข้มตรง. (2555). การต่อต้านการทรมานตามกฎหมายระหว่างประเทศและปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ. (2562). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ.
- คณพล จันทร์หอม. (2561). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิด ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ลักษณะ 11 ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง. กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- คณิต ณ นคร. (2547). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- คนธธร เลิศนภาพวงศ์. (2558). ความหมาย “การทรมาน และการประตักตี หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2534). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคหนึ่ง ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2561). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2562). กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- ธานี วรภัทร. (2558). กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- ธีระ สิงห์พันธุ์. (2562). กฎหมายอาญา 1 (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. (2532). การคุมประพฤติและการพักการลงโทษ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- ปิ่นธเนศ แก้วรุ่งฟ้า. (2556). การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศึกษากรณีสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มูลนิธิธิดาธรรม. (2557). คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและการห้ามการทรมานโดยเด็ดขาด. กรุงเทพฯ: ฟรีเพรส.
- ศุภรัตน์ มากมา. (2545). คำจำกัดความของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติในกรอบของธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมยศ เชื้อไทย. (2560). ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมาย ความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 23). กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2557). *โครงสร้าง ความรับผิดชอบทางอาญาของไทย: พิจารณา จากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 62 ใน รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 65 ปี อาจารย์เกียรติจิตร วัจนะสวัสดิ์*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- สุวิทย์ นิ่มน้อย, เดชา สิริเจริญ, และอัมพรพงศ์ ปาณิกบุตร. (2525). *อาชญาวิทยาและ ทัณฑวิทยา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง.
- เสริม วินิจจกุล. (2484). *กฎหมายอาญา ภาคต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยวิชา ธรรมศาสตร์และการเมือง.
- หยุด แสงอุทัย. (2556). *กฎหมายอาญา ภาค 2-3 (พิมพ์ครั้งที่ 11)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2561). *คำอธิบายกฎหมาย ลักษณะอาญา ร.ศ. 127 (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อโณทัย วัฒนาพรณิกร. (2552). *การเข้าเป็น ภาคีสัญญาต่อต้านการทรมานและการ ประบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 ศึกษากรณีประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- อนันต์ ชุมวิสูตร. (2561). *ความผิดต่อชีวิต (หน่วยที่ 6) ใน กฎหมายอาญา 2 : ภาค ความผิด (พิมพ์ครั้งที่ 13)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อรศรี อธิกิจ. (2552). *มาตรการบริการสังคม กับโทษในคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุนิษา เลิศโตมรสกุล และอัมพร ชูบำรุง. (2561). *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.





การศึกษาวิธีการจัดการศพไร้ญาติ และศพนิรนามของประเทศไทยและต่างประเทศ The Study of Unclaimed and Unidentified Bodies Management in Thailand and Other Countries

ณัฐธิดา ศรีนาค*

Nattida Srinak

■ บทคัดย่อ

จำนวนศพไร้ญาติและศพนิรนามที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยต่างเร่งดำเนินการแก้ไข โดยปัญหาที่หลายประเทศกำลังเผชิญ คือ การใช้งบประมาณและพื้นที่จำนวนมากสำหรับการจัดการศพ สำหรับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม กำลังประสบปัญหาเรื่องจำนวนหลุมฝังศพและพื้นที่ในการจัดเก็บกระดูกไม่เพียงพอเนื่องจากมีศพที่ยังไม่สามารถระบุบุคคลได้เป็นจำนวนมากรวมถึงระยะเวลาในการจัดเก็บวัตถุพยานเหล่านี้มีระยะเวลานาน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจึงควรศึกษาถึงวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขั้นตอนและวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศและวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละวิธีเพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการศพฯ จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีวิธีการจัดการศพที่หลากหลายขึ้นอยู่กับปัจจัยและบริบทของแต่ละประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 5 วิธี คือ การฝัง การเผา การบริจาคนเพื่อการศึกษาวิจัย การเก็บในตู้แช่ศพ และการฉาปนกิจศพด้วยน้ำ สำหรับประเทศไทยใช้วิธีการฝังในการจัดการศพ ทั้งนี้ แต่ละวิธีมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยหากต้องการนำวิธีการเหล่านี้มาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหา จำเป็น

* นักนิติวิทยาศาสตร์ชำนาญการ

Forensic scientist professional level

Received: March 1, 2020 Revised: July 15, 2020 Accepted: July 15, 2020

ต้องมีการศึกษาถึงเรื่องผลกระทบ ประเด็นทางกฎหมาย รวมถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

คำสำคัญ: ศพไร้ญาติ, ศพนิรนาม, แนวทางการจัดการศพ

■ Abstract

The increasing number of unclaimed and unidentified bodies is becoming an important problem in Thailand and other countries. The major concerns are the body management requires a budget and available space for burial. Central Institute of Forensic Science Thailand (CIFS) is facing a similar challenge due to an increasing in the numbers of body and a legal requirement for a long storage time. Therefore, it is necessary to provide more attention to a study of potential approaches to solve the problem. The objective of this article is to study the unidentified and unclaimed body management in Thailand as well as comparing with the method of other countries in order to show advantages and disadvantages of it which can use as a guideline of the development of the body management in Thailand. The study found that there are 5 methods for the body management; burial; cremation; storing in the mortuary chamber; donation and alkaline hydrolysis. In Thailand, the burial method is used for the body management. The

implementation of each method in a country depends on the internal factors and context of society. Each method has different advantages and disadvantages that it requires a thorough consideration of its effects, law issue and suitability of Thai society.

Keywords: unclaimed bodies, unidentified bodies, body management

■ บทนำ

จากสถานการณ์ปัจจุบันจำนวนศพไร้ญาติและศพนิรนามที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยต่างให้ความสำคัญตระหนักและเร่งดำเนินการ หามาตรการในการรับมือ จากข้อมูลสถิติของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรมในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2562) พบว่า สถาบันนิติวิทยาศาสตร์มีศพนิรนามมากกว่า 4,000 ศดี และศพไร้ญาติกว่า 2,000 ศดี สอดคล้องกับข้อมูลของศพไร้ญาติและศพนิรนาม ในต่างประเทศที่พบศพเหล่านี้เป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกา มีศพนิรนามมากกว่า 4,000 ศพต่อปี (U.S. Department of Justice, 2019) และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปพบศพนิรนามรวมกว่า 1,500 ศพ (Evert, 2011) ขณะที่ประเทศอินเดียมีอัตราของศพไร้ญาติและศพนิรนามสูงถึง 25 เปอร์เซนต์ของศพทั้งหมด (Pankaj & Singh, 2017)

จากศพที่มีจำนวนมากจึงส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา แต่ปัญหาที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุด คือ การใช้งบประมาณและพื้นที่จำนวนมากสำหรับการจัดการศพ โดยกองพัฒนาระบบการติดตามคนหายและการพิสูจน์ศพนิรนาม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ที่มีภารกิจการตรวจพิสูจน์ศพไร้ญาติ และศพนิรนามเพื่อการระบุบุคคลกำลังประสบปัญหาเรื่องจำนวนหลุมฝังศพและพื้นที่ในการจัดเก็บกระดูกไม่เพียงพอ เนื่องจากกองพัฒนาระบบฯ มีศพนิรนามที่ยังไม่สามารถพิสูจน์บุคคลได้กว่า 2,000 ศพ อีกทั้งจำเป็นต้องเก็บวัตถุพยานเหล่านี้ไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 20 ปี ตามอายุความการฟ้องคดีอาญา (อ้างอิงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตราที่ 95) ส่งผลให้ต้องใช้พื้นที่ในการจัดเก็บ และงบประมาณในการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน

ขณะที่ในปัจจุบันมีหลายประเทศกำลังประสบปัญหาเรื่องงบประมาณและทรัพยากรสำหรับการบริหารจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามที่มีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นใช้งบประมาณในการเผาศพไร้ญาติต่อหนึ่งศพกว่า 60,000 บาท (Aoki, 2018) ประเทศจีนใช้งบประมาณในการเก็บรักษาศพนิรนามต่อหนึ่งศพกว่า 80,000 บาท (Unclaimed remains, 2015) ขณะที่รัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้งบประมาณในการจัดการศพไร้ญาติต่อหนึ่งศพกว่า 50,000 บาท ซึ่งถือเป็นงบประมาณจำนวนมากที่รัฐต้องแบกรับหากศพยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Allyn, 2016)

โดยสาเหตุที่ส่งผลให้ศพเหล่านี้มีจำนวนมากเกิดจากหลายปัจจัย คือ (1) การไม่มีข้อมูลที่ยืนยันตัวตนบุคคล (2) การไม่สามารถติดต่อครอบครัวหรือญาติของผู้เสียชีวิตได้ (3) ญาติของผู้เสียชีวิต

ไม่ประสงค์รับศพ (Unclaimed remains, 2015) และ (4) การอพยพย้ายถิ่นฐานแบบผิดกฎหมาย (Lefevre, 2015)

สำหรับปัญหาเรื่องจำนวนหลุมฝังศพและพื้นที่ในการจัดเก็บกระดูกไม่เพียงพอ ถือเป็นปัญหาที่ท้าทายของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์เนื่องจากหากศพมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง กองพัฒนาระบบการติดตามคนหายและการพิสูจน์ศพนิรนามจำเป็นต้องมีพื้นที่และหลุมฝังศพเป็นจำนวนมากเพื่อรองรับศพเหล่านี้ เพราะฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต กองพัฒนาระบบฯ จึงจำเป็นต้องมีวิธีการจัดการศพแบบใหม่หรือปรับปรุงการจัดการศพแบบเดิม โดยศึกษาวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามจากต่างประเทศ เพื่อให้ทราบว่าแต่ละประเทศนั้นวิธีการจัดการศพแบบใด สามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหานี้ได้หรือไม่ อีกทั้งวิธีที่จะนำมาใช้ต้องเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขั้นตอนและวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ และวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละวิธีเพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์รวมถึงของประเทศไทยในอนาคต

■ นิยามของศพไร้ญาติและศพนิรนาม

จากวิธีการปฏิบัติงานเรื่อง ศพนิรนามและศพไร้ญาติของกองพัฒนาระบบการติดตาม

คนหายและการพิสูจน์ศพนิรนาม สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้ให้นิยามของศพนิรนามและศพไร้ญาติ ดังนี้ (ชมพูนุท วิริยะไชยกุล, 2563)

ศพไร้ญาติ หมายถึง ศพที่สามารถระบุตัวบุคคลได้แต่ไม่มีญาติมาดำเนินการขอรับศพภายใน 48 ชั่วโมง

ศพนิรนาม หมายถึง ศพหรือชิ้นส่วนอวัยวะของมนุษย์ที่ทำให้เชื่อหรือมีเหตุอันควรว่ามีบุคคลใด เสียชีวิตโดยไม่สามารถระบุได้ว่าศพหรือชิ้นส่วนอวัยวะเป็นบุคคลใด ภายใน 48 ชั่วโมง หากเกิน 48 ชั่วโมง ให้ถือว่าเป็นศพนิรนาม

แม้ความหมายของศพไร้ญาติและศพนิรนามจะแตกต่างกัน แต่การตรวจพิสูจน์ศพเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การพิสูจน์บุคคลและคืนศพให้แก่ญาติ เพราะฉะนั้นหากศพที่ได้รับมาไม่สามารถพิสูจน์บุคคลได้หรือแม้จะสามารถพิสูจน์บุคคลได้แต่ไม่มีญาติหรือญาติปฏิเสธที่จะรับศพกลับคืน ทั้งศพไร้ญาติและศพนิรนามจะต้องถูกนำไปจัดการตามวิธีปฏิบัติของแต่ละประเทศ

■ ขั้นตอนและวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของประเทศไทย

ประเทศไทยใช้วิธีการฝังในการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม โดยหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการศพเหล่านี้คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ โดยทั้งสองหน่วยงานมีการดำเนินการ ดังนี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (จากคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 725/2558 เรื่อง

ศูนย์บริหารจัดการคนหายและศพนิรนาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศบค.น.ตร.)) ได้รับความรู้แนวทางการปฏิบัติงานในกรณีพบศพนิรนามและศพไร้ญาติ ดังนี้ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558)

เมื่อมีผู้มาแจ้งความว่าพบศพนิรนามหรือชิ้นส่วนอวัยวะของมนุษย์ที่ทำให้เชื่อหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีบุคคลเสียชีวิตโดยไม่สามารถระบุได้ว่าศพหรือชิ้นส่วนอวัยวะเป็นผู้ใดให้หัวหน้าสถานีตำรวจจัดส่งแบบรายงานข้อมูลการรับแจ้งศพนิรนาม (ศบค.น-3) มายังผู้บังคับการกองทะเบียนประวัติอาชญากรหรือเลขานุการศูนย์บริหารจัดการคนหายและศพนิรนาม ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับแจ้ง และให้หัวหน้าสถานีตำรวจแจ้งข้อมูลไปยังสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม (เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบการติดตามคนหายและการพิสูจน์ศพนิรนาม) ทราบอีกส่วนหนึ่ง จากนั้นหลังจากที่ได้มีการพิสูจน์ศพแล้ว พบว่า เป็นศพที่ไม่มีทายาท ญาติ หรือผู้มีสิทธิ มาติดต่อขอรับศพหรือเป็นศพที่ยังไม่ทราบว่าผู้ตายเป็นใคร โดยพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการ ดังนี้

1. ดำเนินการรักษาศพไว้ ณ สถานที่ชันสูตรศพอย่างน้อยเป็นเวลา 3 วัน แล้วให้แจ้งเทศบาลท้องถิ่น สมาคม หรือมูลนิธิ เพื่อการนี้ รับศพไปจัดการเก็บที่สุสานและให้ดำเนินการ ดังนี้

- 1.1 ให้จัดทำสมุดทะเบียนส่งศพฝัง โดยมีรายละเอียดตามแบบแนบท้ายหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 0011.22/3933 ลงวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554

- 1.2 ประสานเทศบาล ท้องถิ่น สมาคม หรือมูลนิธิเพื่อการนี้ กำหนดหมายเลขหลุมฝังศพ

1.3 จัดทำแผ่นป้ายชื่อศพ ถ้าศพยังไม่มีชื่อหรือยังไม่ทราบชื่อก็ให้เขียนว่าศพ “ชาย” หรือ “หญิง” เท่าที่จะทำได้ วันที่ส่ง หมายเลข หลุมฝังศพ เหตุตาย โดยติดไว้ที่ด้านหน้าของ หลุมศพแล้วถ่ายภาพเก็บไว้เป็นหลักฐาน

1.4 ให้ผู้เกี่ยวข้องจัดการห่อศพให้เรียบร้อย พร้อมทั้งจัดทำป้ายชื่อศพ (ถ้าศพยังไม่มีชื่อหรือยังไม่ทราบชื่อให้เขียนว่าศพ “ชาย” หรือ “หญิง” เท่าที่จะทำได้) หมายเลขศพติดไว้บนผ้าห่อศพและตัวศพ จากนั้นจึงส่งมอบศพไปเก็บยังสุสาน

2. เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ทราบว่าผู้ตายเป็นใครแล้ว ให้แจ้งกองทะเบียน ประวัติดอาชญากรรมทราบ พร้อมแนบสำเนา ใบมรณบัตรเพื่อถอนประกาศสืบหา

สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม
ดำเนินการจัดการศพตามวิธีปฏิบัติงาน เรื่องศพ นิรนามและศพไร้ญาติของกองพัฒนาระบบการ ติดตามคนหายและการพิสูจน์ศพนิรนาม ดังนี้ (ชมพูนุท วิริยะไชยกุล, 2563)

1. บันทึกข้อมูลพื้นฐานของศพ ข้อมูลรูปพรรณ สันฐาน ข้อมูลอัตลักษณ์บุคคล ข้อมูลเครื่อง แต่งกายและทรัพย์สินติดตัว

2. จัดเก็บภาพถ่ายศพนิรนามที่ได้จาก ช่วงภาพทางการแพทย์ซึ่งบันทึกจากห้อง ขึ้นสูตรศพของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์

3. จัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือศพ

4. ดำเนินการถ่ายภาพรังสี (X-ray) และจัดทำ รายงานภาพถ่ายทางรังสีวิทยา

5. เก็บสิ่งส่งตรวจทางพันธุกรรม คือ เลือด หรือเลือกเก็บสิ่งส่งตรวจจากอุลยพินิจจาก แพทย์เจ้าของคดี

หลังจากการผ่านชั้นสูตรหากไม่มีญาติมารับศพ หรือไม่สามารถระบุบุคคลได้ เจ้าหน้าที่จะนำศพ ไปฝัง ณ สุสานของมูลนิธิสว่างอริยะธรรมสถาน จังหวัดนครนายกอย่างเป็นระบบ ตามวิธีการ ปฏิบัติงานเรื่องการฝังศพนิรนามและศพไร้ญาติ ของกองพัฒนาระบบการติดตามคนหายและ การพิสูจน์ศพนิรนามซึ่งมีพื้นที่ในการฝังศพ ไร้ญาติและศพนิรนามแยกออกจากกัน แต่ละหลุม มีหมายเลขเพื่อบอกตำแหน่ง โดยศพจะถูกติด แผ่นป้ายหมายเลขคดีและถูกห่อด้วยผ้าห่อศพ ก่อนบรรจุศพใส่โลงไม้อัด จากนั้นนำไปวางใน หลุมที่มีลักษณะเป็นปูนก่อรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า โดยในขั้นตอนการฝังนั้นต้องมีการบันทึก หมายเลขคดี หมายเลขหลุม และถ่ายรูปทุกครั้ง จากนั้นหลังจากฝังศพประมาณหนึ่งปี (ระยะ เวลาที่ศพจะเปลี่ยนเป็นกระดูกสมบูรณ์ คือ 8-11 เดือนหลังการฝัง จากผลการวิจัย เรื่องการ ศึกษาระยะเวลาการเน่าเปื่อยของศพในสุสาน) กองพัฒนาระบบฯ จะนำกระดูกขึ้นจากหลุม และ นำไปทำความสะอาดพร้อมทั้งจัดเก็บอย่าง เป็นระบบเพื่อรอการตรวจพิสูจน์และรอญาติ มาติดต่อรับศพ

จากปัญหาของศพไร้ญาติและศพนิรนามของ ประเทศไทยที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงเห็นชอบให้มีการจัดตั้งระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ติดตามคนหายและพิสูจน์ศพนิรนาม พ.ศ. 2558 โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานให้อยู่ในรูปของ คณะกรรมการพัฒนาระบบการติดตามคนหาย และการพิสูจน์ศพนิรนาม (ค.พ.ศ.) ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคนหาย คนนิรนามและ ศพนิรนาม ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่สูญหาย หรือเสียชีวิตเป็นศพนิรนามในประเทศไทย

เพื่อให้ญาติสามารถติดตามได้ ถือเป็นการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเป็นระบบที่มีศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลคนหาย คนนิรนาม และศพนิรนาม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นการอำนวยความสะดวก ลดความเหลื่อมล้ำตามนโยบายของรัฐบาล

■ ขั้นตอนและวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของต่างประเทศ

วิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามในต่างประเทศนั้นมีความแตกต่างกันตามความ

เหมาะสมและบริบทของแต่ละประเทศ อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยเรื่องการนับถือศาสนา สภาพเศรษฐกิจ รวมถึงพื้นที่ในการจัดเก็บศพ เป็นต้น โดยศพไร้ญาติและศพนิรนามต้องถูกเก็บข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลและผ่านการชันสูตรเพื่อหาสาเหตุการเสียชีวิตก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการจัดการศพ จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในวิธีการจัดการศพ ระยะเวลาของการเก็บรักษาศพ รวมถึงรายละเอียดของการจัดการศพ ซึ่งผู้เขียนได้ยกตัวอย่างวิธีการจัดการศพในหลายประเทศเพื่อให้ครอบคลุมถึงวิธีการจัดการศพที่ใช้ในปัจจุบัน ปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 วิธีการและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามในต่างประเทศ

วิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม	ประเทศ	การดำเนินการก่อนนำศพไร้ญาติและศพนิรนามไปจัดการตามแต่ละวิธี		เอกสารอ้างอิง
		ระยะเวลาเก็บรักษาศพ* (วัน)	รายละเอียดเพิ่มเติม	
การฝัง (burial)	มาเลเซีย	3	เฉพาะศพที่นับถือศาสนาอิสลาม	Hisham, 2019
	เมืองนิวเดลี ประเทศอินเดีย	3	-	Yadav, Kumar, Swain & Gupta, 2017
การเผา (cremation)	มาเลเซีย	14	เฉพาะศพที่ไม่ได้นับถือศาสนาอิสลาม	Hisham, 2019
	รัฐควิเบค ประเทศแคนาดา	3	เฉพาะศพที่มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการบริจาค และเก็บอัฐเพื่อรอญาติมารับ	Funeral Operations Act, 2019
	รัฐเพนซิลวาเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา	90	หลังการเผาจะเก็บอัฐไว้เป็นระยะเวลา 10 ปี เพื่อรอญาติมารับ	Allyn, 2016

ตารางที่ 1 วิธีการและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามในต่างประเทศ (ต่อ)

วิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม	ประเทศ	การดำเนินการก่อนนำศพไร้ญาติและศพนิรนามไปจัดการตามแต่ละวิธี		เอกสารอ้างอิง
		ระยะเวลาเก็บรักษาศพ* (วัน)	รายละเอียดเพิ่มเติม	
	เมืองลอสแอนเจลิส รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา	30	หลังการเผาจะเก็บอัฐิไว้เป็นระยะเวลา 10 ปีเพื่อรอญาติมารับ	Waters, 2019
การเก็บในตู้แช่ศพ (storing in mortuary chamber)	มณฑลกว่างตุง ประเทศจีน	90	หากไม่มีญาติมารับศพภายในเวลาดังกล่าวศพจะถูกนำไปเผา	Unclaimed remains, 2015
	มาเลเซีย	14	ศพต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด**	Hisham, 2019
	เมืองจันทรีครณ์ ประเทศอินเดีย	3	-	Pankaj & Singh, 2017
การบริจาคเพื่อการศึกษาวิจัย (donation)	เมืองอุดรประเทศ ประเทศอินเดีย	3	-	Yadav, 2007
	รัฐควิแบค ประเทศแคนาดา	3	สภาพศพที่เหมาะสมต่อการบริจาค	Funeral Operations Act, 2019
	รัฐเมรีแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา	3-14	เก็บอัฐิเป็นเวลา 1 ปีเพื่อรอญาติรับอัฐิ	Block, 2016

* ระยะเวลาการเก็บศพภายหลังการเสียชีวิต คือ ระยะเวลาที่ศพถูกเก็บในตู้เก็บศพเพื่อรอญาติมารับศพ หากเกินระยะเวลาดังกล่าวศพเหล่านี้จะถูกจัดให้เป็นศพไร้ญาติและศพนิรนาม

** ตามวิธีปฏิบัติงาน The procedure for donation of unclaimed bodies to universities ของประเทศมาเลเซีย

การฝังถือเป็นวิธีการจัดการศพที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนาน นิยมบรรจุศพใส่โลงก่อนนำไปฝังในสุสาน ปกติการฝังศพมีญาติในต่างประเทศจะมีการวางป้ายหินที่ระบุข้อมูลของศพ เช่น ชื่อ สกุล วันเดือนปีที่เกิดและเสียชีวิต บางครั้งอาจมีรูปถ่ายหรือข้อความจากครอบครัวสลักไว้ แต่หากเป็น ศพไร้ญาติและศพนิรนามจะไม่มี

วางป้ายหินหน้าหลุมฝังศพ หรือถ้ามีป้ายหินจะไม่มีข้อความใดสลักไว้ ขณะที่ประเทศไทยใช้วิธีการเผาศพสำหรับศพที่มีญาติ แต่หากเป็นศพไร้ญาติและศพนิรนามจะถูกนำไปฝัง ณ สุสานของมูลนิธิที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม

การเผาจะถูกปฏิบัติหลังจากที่ศพถูกเก็บไว้เป็นระยะเวลาหนึ่งตามวิธีปฏิบัติของแต่ละประเทศ จากนั้นศพจะถูกนำไปเผาด้วยความร้อนอุณหภูมิประมาณ 800-1000 องศาเซลเซียสในต่างประเทศภายหลังการเผานำเถ้ากระดูกไปโปรยตามสถานที่ต่าง ๆ โดยอาสาสมัครหรือเจ้าหน้าที่ของบริหารจัดการศพ หรือจัดเก็บเถ้ากระดูกใส่โกศเพื่อรอญาติมารับ อย่างไรก็ตามการเก็บโกศกำลังกลายเป็นปัญหาในหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากไม่มีพื้นที่เพียงพอในการจัดเก็บโกศของศพ ไรญาตีที่จำนวนเพิ่มมากขึ้น (Aoki, 2018) ดังนั้นหากพื้นที่ในการเก็บโกศหมดลงจำเป็นต้องเก็บโกศไว้ในถ้ำหรือตามไหล่เขา (Kaneko, 2018)

การบริจาศเพื่อการศึกษาวิจัยในหลายประเทศมีการบริจาศศพเหล่านี้ให้แก่มหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานรัฐ เพื่อการเรียนการสอนนักศึกษา โดยเงื่อนไขของการบริจาศศพนั้นขึ้นอยู่กับวิธีปฏิบัติของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซียที่มีเงื่อนไขในการบริจาศศพ คือ ศพที่สามารถบริจาศได้นั้น ต้องเป็นศพที่ไม่นับถือศาสนาอิสลาม ต้องไม่มีครอบครัวหรือญาติมารับศพหลังจากเก็บศพไว้ 14 วัน การเสียชีวิตนั้นไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการบริจาศศพเพื่อการศึกษา และไม่มีการตรวจสอบหลังการเสียชีวิตแล้ว อีกทั้งต้องไม่มีครอบครัวหรือญาติมารับศพขณะที่ศพถูกเก็บที่หน่วยนิติเวช (Hisham, 2019) การบริจาศศพนั้นควรต้องคำนึงถึงประเด็นด้านกฎหมาย จริยธรรม และความยินยอมของศพหรือของญาติผู้เสียชีวิต โดยวิธีนี้มีปฏิบัติในหลายประเทศ สามารถแบ่งเป็นแต่ละทวีปดังนี้ (Habicht, Kiessling, & Winkelmann, 2018)

1. ทวีปแอฟริกา ได้แก่ ประเทศเอธิโอเปีย, ประเทศกานา, ประเทศไอวอรีโคสต์, ประเทศเคนย่า, ประเทศรวันดา, ประเทศมาลาวี, ประเทศแทนซาเนีย, ประเทศอูกันดา, ประเทศแซมเบีย, ประเทศไนจีเรีย, ประเทศเซเนกัล และประเทศซิมบับเว

2. ทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย, ประเทศบาร์เรน, ประเทศโอมาน, ประเทศสิงคโปร์, ประเทศอิหร่าน, ประเทศกาตาร์, ประเทศอินเดีย, ประเทศคูเวต, ประเทศซาอุดีอาระเบีย, ประเทศบังกลาเทศ, ประเทศจอร์แดน, ประเทศตุรกี และประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรต

3. ทวีปยุโรป ได้แก่ ประเทศเบลารุส, ประเทศกรีซ, ประเทศอิตาลี, ประเทศเซอร์เบีย และประเทศโรมาเนีย

4. ทวีปอเมริกาเหนือ ได้แก่ ประเทศแคนาดา, ประเทศเม็กซิโก, ประเทศนิการากัว และประเทศสหรัฐอเมริกา

5. ทวีปอเมริกาใต้ ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา, ประเทศบราซิล, ประเทศโคลัมเบีย, ประเทศเอกวาดอร์ และประเทศปารากวัย

แม้การฝังและการเผาจะเป็นวิธีที่นิยมใช้ในการจัดการศพ แต่ในปัจจุบันได้มีการศึกษาวิจัยถึงผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม โดยศาสตราจารย์ โรเจอร์ ซอร์ต ผู้เชี่ยวชาญด้านชีววิทยาสืบพันธุ์ แห่งมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น กล่าวว่า การเผาศพผู้ชายออสเตรเลียที่อุณหภูมิ 850 องศาเซลเซียสเป็นเวลา 90 นาที สามารถผลิตก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกมาได้มากกว่า 50 กิโลกรัม (Writers, 2007) อีกทั้งการเผาอาจปล่อยสารปรอท (mercury) จากศพที่มีการอุดฟันด้วยวัสดุชนิดอะมัลกัม (amalgam) (Evert, 2011) ขณะที่การ

ฝังอาจส่งผลให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีฟอร์มาลดีไฮด์ (formaldehyde) เนื่องจากฟอร์มาลดีไฮด์เป็นสารเคมีที่ใช้เพื่อรักษาสภาพศพ เมื่อศพเกิดการเน่าเปื่อยสารนี้จะไหลออกจากศพและอาจปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม (Michel & Lee, 2017) สำหรับประเทศไทยไม่มีการใช้สารฟอร์มาลดีไฮด์ในการเก็บรักษาศพไร้ญาติและศพนิรนาม (อ้างอิงตามแนวทางการปฏิบัติงานในกรณีพบศพนิรนามและศพไร้ญาติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและวิธีปฏิบัติงานกรณีพบศพไร้ญาติและศพนิรนามของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์) จากผลเสียของการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามแบบเดิมจึงส่งผลให้มีการคิดค้นวิธีการจัดการศพแบบใหม่ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ

1. การฉาปนกิจศพด้วยน้ำ (Alkaline Hydrolysis) เป็นกระบวนการทางเคมีแบบรีดักชัน (reduction) โดยใช้ น้ำ และ ด่างเข้มข้น (โพแทสเซียมไฮดรอกไซด์ (potassium hydroxide) หรือ โซเดียมไฮดรอกไซด์ (sodium hydroxide)) จากนั้นใช้ความร้อนและความดันในการเร่งปฏิกิริยาเคมี สารประกอบไฮดรอกไซด์จะทำลายพันธะทางเคมีในศพ ส่งผลให้เนื้อเยื่อเกิดการย่อยสลาย โดยของเหลวที่ได้หลังจากกระบวนการนี้มีความปลอดภัย ไม่มีดีเอ็นเอเจือปนเนื่องจากดีเอ็นเอถูกทำลายด้วยความร้อน (Ferreira, 2016) ส่งผลให้วิธีนี้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้ดำเนินการภายในเครื่อง Bio Cremation (รูปภาพที่ 1) โดยสิ่งที่เหลือจากกระบวนการนี้คือกระดูกที่สามารถนำไปบดและเก็บใส่โกศเพื่อรอญาติมารับต่อไป (Cremation Association of North America, 2010)

รูปภาพที่ 1 แสดงเครื่อง Bio Cremation ที่ใช้ในกระบวนการการฉาปนกิจศพด้วยน้ำ



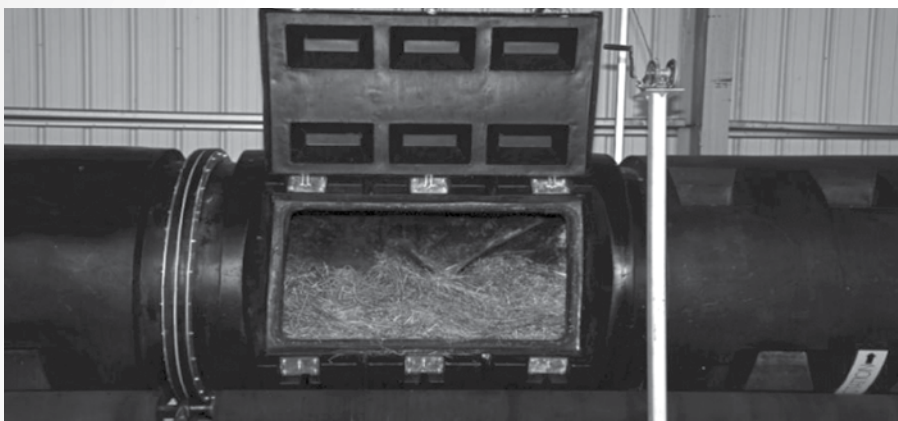
ที่มา: Graham, 2018

โดยเมืองดัลลัส รัฐเท็กซัส (Dallas, Texas state) ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการนี้ในการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม สำหรับวิธีการฉาปนกิจศพด้วยน้ำถือน้ำเป็นวิธีการใหม่ที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีการอนุญาตให้ 18 รัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการนี้ในการจัดการศพทั่วไป

2. การนำศพมาทำเป็นปุ๋ย (Natural Organic Reduction) เป็นกระบวนการทางชีวภาพ ที่ใช้จุลินทรีย์เพื่อย่อยสลายศพและสารอินทรีย์ให้กลายเป็นดิน โดยกระบวนการนี้ดำเนินการในท่อเหล็กที่ภายในบรรจุ เศษไม้ หญ้า และฟางในสภาพที่อากาศผ่านได้ (รูปภาพที่ 2) จากนั้นท่อเหล็ก ที่มีการควบคุมอุณหภูมิและความชื้นจะ

หมุนเพื่อให้ก๊าซออกซิเจนเร่งการทำงานของจุลินทรีย์และปรับสภาพสิ่งแวดล้อมภายในถังให้เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตของจุลินทรีย์เพื่อให้จุลินทรีย์ย่อยสลายศพจนกระทั่งศพกลายเป็นดินปุ๋ย ซึ่งรัฐวอชิงตันกำลังกลายเป็นรัฐแรกของประเทศสหรัฐอเมริกาที่นำวิธีการนี้มาใช้ในการจัดการศพ โดยจะเริ่มใช้ครั้งแรกในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 (Prasad, 2019) แม้วิธีการนี้ยังไม่มีกรณีนำไปใช้ในการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม แต่ถือเป็นวิธีที่มีความน่าสนใจเนื่องจากเป็นวิธีที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมอีกทั้งยังสามารถกำจัดกระดูกได้ทุกส่วนแม้กระทั่งฟัน โดยกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นจนศพกลายเป็นปุ๋ยใช้เวลาทั้งสิ้น 30 วัน

รูปภาพที่ 2 แสดงถึงเหล็กที่ภายในบรรจุเศษไม้ หญ้า และฟางสำหรับกระบวนการนำศพมาทำเป็นปุ๋ย



ที่มา: Laylin, 2018

การวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามนั้น

สามารถทำได้หลายวิธี โดยแต่ละวิธีมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันซึ่งสามารถสรุปและแสดงดังตาราง 2

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนรนามในแต่ละวิธี

วิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนรนาม	ข้อดี	ข้อเสีย
การฝัง	1. กระบวนการไม่ซับซ้อน 2. กรณีญาติมารับศพสามารถคืนกระดูกให้ญาติได้	1. บางประเทศที่ใช้สารเคมีในการรักษาสภาพศพอาจมีสารเคมีปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำ 2. ต้องใช้พื้นที่มากต้องใช้แรงงานและระยะเวลามาก
การเผา	1. ใช้งบประมาณน้อย 2. ใช้พื้นที่น้อย ใช้เวลาน้อยในการจัดการศพ	1. ปลดปล่อยมลพิษจากกระบวนการเผา 2. ไม่เหลือกระดูก (กรณีญาติมารับศพคืน)
การเก็บศพในตู้แช่ศพ	1. ศพที่คืนให้แก่ญาติมีสภาพสมบูรณ์ 2. สามารถนำศพไปชันสูตรซ้ำได้ในกรณีที่ยังมีข้อสงสัยเรื่องสาเหตุของการเสียชีวิต	ตู้แช่ศพมีราคาแพงและต้องบำรุงรักษาอยู่เสมอ
การบริจาคเพื่อการศึกษาวิจัย	เป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนและการศึกษาวิจัย	บางประเทศอาจมีปัญหาในเรื่องจริยธรรม
การฃาปนกิจศพด้วยน้ำ	1. เป็นวิธีที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม 2. ยังหลงเหลือกระดูกบางส่วนเพื่อส่งมอบให้แก่ญาติ 3. ใช้เวลาน้อยในการจัดการศพ	เครื่องมือมีราคาแพงและต้องบำรุงรักษาอยู่เสมอ

ข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาเรื่องการจัดการศพไร้ญาติและศพนรนาม

จำนวนศพไร้ญาติและศพนรนามที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลให้เกิดปัญหาต่อหลายประเทศในเรื่องงบประมาณและพื้นที่ที่ใช้สำหรับการจัดการศพ ในหลายประเทศมีวิธีการจัดการศพไร้ญาติและศพนรนามที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยและบริบทของแต่ละประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 5 วิธี คือ การฝัง การเผา การบริจาคเพื่อการศึกษาวิจัย การเก็บในตู้แช่ศพ และการฃาปนกิจศพด้วยน้ำ สำหรับประเทศไทยใช้วิธีการฝังศพในการจัดการศพ

ไร้ญาติและศพนรนาม โดยปัจจัยที่ส่งผลให้ศพเหล่านี้มีจำนวนสูงขึ้น คือ การไม่มีข้อมูลที่ใช้ระบุตัวบุคคล การไม่สามารถติดต่อญาติได้หรือญาติไม่ประสงค์จะรับศพ และการอพยพย้ายถิ่นฐานแบบผิดกฎหมาย เนื่องจากประเทศปลายทางไม่สามารถทราบว่ามีผู้เสียชีวิตเป็นใคร ส่งผลให้ไม่สามารถติดตามหาญาติได้ ดังนั้นเพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการศพไร้ญาติและศพนรนามจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กรณีของศพไร้ญาติที่ไม่สามารถติดต่อญาติของผู้เสียชีวิตได้ ควรมีความร่วมมือกับหน่วยงานประจำจังหวัด เช่น สำนักงานยุติธรรม

จังหวัด ปฏิบัติงานลงพื้นที่เพื่อติดต่อกับครอบครัวของผู้เสียชีวิตเพื่อแจ้งให้ทราบถึงข้อมูลและสอบถามถึงแนวทางในการจัดการศพตามความประสงค์ของครอบครัวของผู้เสียชีวิต

2. กรณีของศพนิรนามควรมีหน่วยงานกลางในการประสานงานและเก็บข้อมูลเป็นศูนย์กลาง ได้แก่ ข้อมูลสารพันธุกรรม ลายพิมพ์นิ้วมือ และอัตลักษณ์บุคคล เพื่อการเชื่อมโยงข้อมูลศพนิรนามกับข้อมูลของบุคคลสูญหายทั่วประเทศ เนื่องจากสถิติที่ผ่านมา พบว่า ศพนิรนามส่วนใหญ่เป็นบุคคลเดียวกับบุคคลสูญหายที่มีประวัติแจ้งหายไว้แล้ว

3. กรณีศพไร้ญาติที่ญาติไม่ประสงค์รับศพ รวมถึงกรณีของศพนิรนามที่ไม่มีญาติมารับศพ หลังจากฝังศพมาระยะเวลาหนึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในกรณีดังกล่าวหากศพใดที่มีสภาพที่สมบูรณ์เหมาะสมต่อการศึกษาวิจัย ควรมีช่องทางให้ศพเหล่านี้สามารถบริจาคให้แก่สถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐทำการศึกษาวิจัยในด้านนิติมานุษยวิทยา (forensic anthropology) หรือในสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากประเทศไทยมีฐานข้อมูลและผลงานวิชาการทางด้านนี้ค่อนข้างน้อย หากมีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้มากขึ้นจะสามารถเพิ่มองค์ความรู้เรื่องการตรวจพิสูจน์บุคคลและประเด็นทางนิติวิทยาศาสตร์ในกลุ่มประชากรไทยได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถช่วยแก้ไขปัญหारेื่องการมีพื้นที่สำหรับการจัดการศพไม่เพียงพอได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ควรต้องพิจารณาร่วมกันระหว่างข้อดีข้อเสียหากต้องการนำวิธีการนี้มาปรับใช้กับการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนาม

4. กรณีการอพยพย้ายถิ่นฐานแบบผิดกฎหมาย หากทราบชื่อหรือสัญชาติของผู้เสียชีวิต

ควรแจ้งไปยังสถานทูตเจ้าของสัญชาติเพื่อประกาศตามหาญาติ และควรจัดเก็บสารพันธุกรรม (DNA) ลายพิมพ์นิ้วมือ ข้อมูลพัน ข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลของทุกศพ เพื่อตรวจเปรียบเทียบในกรณีมีญาติติดต่อขอรับศพคืน

อย่างไรก็ดีแนวทางการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามในต่างประเทศมีความหลากหลายประกอบไปด้วยข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน หากต้องการนำแนวทางเหล่านี้มาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อลดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามอาจต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบจากแต่ละวิธี ข้อดีข้อเสีย ประเด็นทางกฎหมาย รวมถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ปัญหาศพไร้ญาติและศพนิรนามอาจเป็นเรื่องที่ไกลตัวสำหรับบุคคลทั่วไป แต่สำหรับหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศพเหล่านี้ เช่น สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิต่าง ๆ ควรตระหนักถึงปัญหาและศึกษาวิธีการแก้ไขโดยการเลือกใช้วิธีการจัดการศพที่เหมาะสมถือเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการศพจากวิธีเดิมอาจส่งผลกระทบต่อหลายหน่วยงานในช่วงเริ่มต้น แต่หากหน่วยงานเหล่านี้นำวิธีการใหม่มาปรับใช้อาจสามารถแก้ไขปัญหและส่งผลดีต่อการจัดการศพไร้ญาติและศพนิรนามของประเทศไทยในอนาคต

■ บรรณานุกรม

ชมพูนุท วิริยะไชยกุล. (2563). *ศพนิรนามและศพไร้ญาติ*. เอกสารวิธีปฏิบัติงาน สถาบันนิติวิทยาศาสตร์, กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2558). *คำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 725/2558 เรื่อง ศูนย์บริหารจัดการคนหายและศพนิรนาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศบศน.ตร.)*. ค้นเมื่อ 17 กันยายน 2562, จาก <http://www.criminal.police.go.th/documents/INF25581228.pdf>

หนังสือต่างประเทศ

Allyn, B. (2016). *In Philadelphia, finding dignity for bodies left unclaimed*. Retrieved September 24, 2019, from <https://why.org/segments/in-philadelphia-finding-dignity-for-bodies-left-unclaimed/>

Aoki, M. (2018). *Unclaimed remains accumulating in aging Japan*. Retrieved September 24, 2019, from <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/01/09/national/social-issues/unclaimed-remains-accumulating-aging-japan/#.XiUJb8gzY2x>

Block, E. (2016). *Maryland's unclaimed dead become body donors*. Retrieved September 24, 2019, from <https://marylandreporter.com/2016/05/25/marylands-unclaimed-dead-become-body-donors/#>

Cremation Association of North America. (2010). *Alkaline hydrolysis*. Retrieved September 17, 2019, from <https://www.cremationassociation.org/page/alkalinehydrolysis>

Evert, L. (2011). *Unidentified bodies in forensic pathology practice in South Africa: Demographic and Medico-Legal Perspectives*. Master Thesis, University of

Pretoria, South Africa. Retrieved September 17, 2019, from <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/24911/dissertation.pdf;sequence=1>

Ferreira, A. R. F. (2016). *Body disposal in Portugal: Current practices and potential adoption of alkaline hydrolysis and natural burial as sustainable alternatives*. Master's Thesis, University of Porto, The Portuguese Republic. Retrieved October 2, 2019, from <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/87894>

Funeral Operations Act. (2019). *Unclaimed Bodies*. Retrieved October 2, 2019, from <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/pdf/cs/A-5.02.pdf>

Graham, J. (2018). *Utah now allows 'liquid cremation.' Does this new method of remains disposal cross an ethical line?*. Retrieved October 2, 2019, from <https://www.deseret.com/2018/7/6/20648431/utah-now-allows-liquid-cremation-does-his-new-method-of-remains-disposal-cross-an-ethical-line>

Habicht, J. L., Kiessling, C., & Winkelmann. (2018). A. Bodies for anatomy education in medical school: An overview of the sources of cadaver worldwide. *Academic Medicine*, 93(9), 1293-1300.

Hisham, S. B. (2019). *The management of unclaimed bodies*. Retrieved September 17, 2019, from <http://www.myhealth.gov.my/en/the-management-of-unclaimed-bodies/>

- Kaneko, K. (2018). *Aging Japan: Unclaimed burial urns pile up in Japan amid fraying social ties*. Retrieved September 17, 2019, from <https://www.reuters.com/article/us-japan-ageing-urns/aging-japan-unclaimed-burial-urns-pile-up-in-japan-amid-fraying-social-ties-idUSKCNIMTORH>
- Laylin, T. (2018). *Washington could become the first state to legalize human composting*. Retrieved September 17, 2019, from <https://www.nbcnews.com/news/us-news/washington-could-become-first-state-legalize-human-composting-n952421>
- Lefevre, A. S. (2015). *Thai mass grave held bodies of 26 suspected trafficking victims*. Retrieved September 17, 2019, from <http://www.reuters.com/article/us-thailand-myanmar-rohingya-idUSKBNONNOC520150502>
- Michel, G. M., & Lee, Y. A. (2017). Cloth(ing) for the dead: Case study of three designers' green burial practices. *Journal of Fashion and Textiles*, 4(4), 1-18.
- Pankaj, A., & Singh, B. R. (2017). Dealing with unclaimed dead bodies-embrace the challenge. *International Journal of Community Medicine and Public Health*, 4(4), 992-996.
- Prasad, R. (2019). *How do you compost a human body - and why would you?*. Retrieved September 17, 2019, from <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47031816>
- Unclaimed remains. (2015). *Unclaimed remains*. *Global Times Published*. Retrieved September 17, 2019, from <http://www.globaltimes.cn/content/916596.shtml>
- U.S. Department of Justice. (2019). *NamUs national missing and unidentified person*. Retrieved September 17, 2019, from <http://www.namus.gov/>
- Waters, M. (2019). No one really knows what to do with all of America's Unclaimed Corpses. *The Atlantic*. Retrieved September 17, 2019, from <https://www.theatlantic.com/health/archive/2019/02/unclaimed-bodies-problem/582625/>
- Writers, S. (2007). *Scientist says cremation should meet a timely death*. Retrieved September 17, 2019, from http://www.terradaily.com/reports/Scientist_Says_Cremation_Should_Meet_A_Timely_Death_999.html
- Yadav, A., Kumar, A., Swain, R., & Gupta, S. K. (2017). Five-year study of unidentified/unclaimed and unknown deaths brought for medicolegal autopsy at Premier Hospital in New Delhi, India. *Medical, Science and the Law*, 57(1), 33-38.
- Yadav, M. (2007). Dealing with unclaimed dead bodies: An issue of ethics, law, and human rights. *Journal of Indian Academy of Forensic Medicine*, 29(1), 21-24.





การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณา พิพากษาคดีอาญา: ศึกษาาระบบผู้พิพากษาสมทบ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปรียบเทียบกับ ประเทศไทย

Participation of the Public in the Adjudication and Trials of Criminal Cases: Case Study on the System of Lay Judges in the Federal Republic of Germany Compared with Thailand

พรเพชร ชลศักดิ์ตระกูล*

Pornphet Cholsaktrakul

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา โดยศึกษาระบบผู้พิพากษาสมทบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปรียบเทียบกับระบบผู้พิพากษาสมทบของ ประเทศไทย ซึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบผู้พิพากษาสมทบในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั่วไป แตกต่างจากระบบผู้พิพากษาสมทบของประเทศไทย ที่มีใช้เฉพาะในศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษบางศาล ไม่มีการนำไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในศาลอาญา บทความนี้จะศึกษาข้อแตกต่างทั้งในเรื่องเจตนารมณ์ คุณสมบัติ การคัดเลือก และจำนวนผู้พิพากษาสมทบ เพื่อเป็นแนวทางในอนาคตหากประเทศไทยต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

คำสำคัญ: ผู้พิพากษาสมทบ, สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, คดีอาญา

* อาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
Laws Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University
Received: February 27, 2020 Revised: July 15, 2020 Accepted: July 31, 2020

■ Abstract

This article aims to study the participation of the public in the adjudication and trials of criminal cases. This study compares the system of lay judges of the Federal Republic of Germany and the system of lay judges in Thailand. In the Federal Republic of Germany, the system of lay judges was adopted in the adjudication and trials of general criminal cases. This is therefore different from Thailand where the system of lay judges was adopted and implemented only in certain specialized courts, not in the adjudication and trials of criminal cases in criminal courts. As such, this article studies the differences on the intention, qualification, recruitment, and the number of lay judges abroad. This article is hoped to serve as a guideline providing that the public in Thailand is given an opportunity to participate in the adjudication and trials of criminal cases in the future.

Keywords: Lay Judges, Federal Republic of Germany, Criminal cases.

■ บทนำ

โดยเหตุที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในอำนาจตุลาการ

ซึ่งเป็นอำนาจที่มีความสำคัญ เพราะเป็นอำนาจในการวินิจฉัยบรรทัดคดี ที่ผลของคำพิพากษาจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนโดยตรง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีจึงเป็นแนวทางหนึ่ง que แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความโปร่งใสในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่มีโทษสูงถึงประหารชีวิตที่ต้องให้ความสำคัญและระมัดระวังในการพิจารณาพิพากษาคดีในหลาย ๆ ประเทศจึงมีการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา โดยมีการคิดรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศตัวเอง เช่น ระบบลูกขุนของสหรัฐอเมริกาที่เป็นระบบเก่าแก่ที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษมีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินคดีและในปัจจุบันยังเป็นประเทศที่ใช้ระบบลูกขุนมากที่สุด หรือระบบลูกขุนของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการดัดแปลงจากระบบลูกขุนของสหรัฐอเมริกา หรือระบบ Saiban-in ของประเทศญี่ปุ่นที่มีนักวิชาการเรียกว่าระบบลูกครึ่ง เพราะเป็นการดัดแปลงระบบผู้พิพากษาสมทบและระบบลูกขุนเข้าด้วยกัน หรือระบบผู้พิพากษาสมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นระบบที่ผู้เขียนสนใจที่จะศึกษา เพราะสาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบกฎหมายเป็นแบบลายลักษณ์อักษร (civil law) เช่นเดียวกับประเทศไทย รวมไปถึงระบบผู้พิพากษาสมทบมีการใช้ในประเทศไทยอยู่แล้ว หากในอนาคตประเทศไทยมีการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ระบบผู้พิพากษา

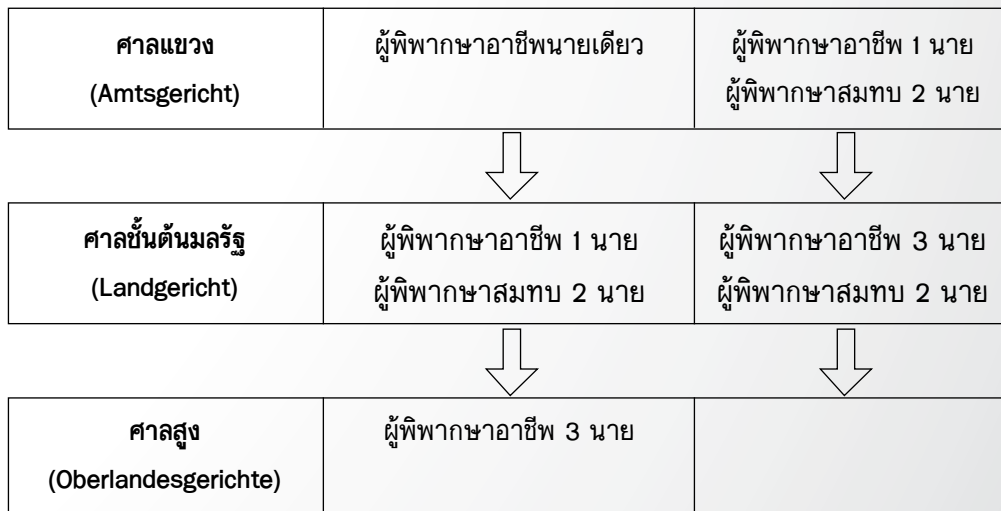
สมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเป็นตัวเลือกหนึ่งที่นำมาศึกษาแบบจริงจัง

1. ระบบผู้พิพากษาสมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (basic law) ได้กำหนดโครงสร้างของศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็นศาลระดับสหพันธรัฐและศาลระดับมลรัฐ ศาลที่มีผู้พิพากษาสมทบร่วมพิจารณาพิพากษาคดี คือ ศาลระดับมลรัฐ โดยแบ่งเป็นศาลแขวง ศาลชั้นต้นมลรัฐ และศาลสูงมลรัฐ โดยปกติในศาลแขวงการพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจผู้พิพากษาคนเดียว คือ คดีที่โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี โดยจะไม่มีผู้พิพากษาสมทบร่วมพิจารณาคดี แต่หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงพิเศษ คือ คดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี

ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 4 ปี จะมีผู้พิพากษาอาชีพ 1 นาย และผู้พิพากษาสมทบ 2 ซึ่งเรียกว่าองค์คณะเล็กทางอาญาเป็นผู้พิจารณาคดี คำพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียวและคำพิพากษาขององค์คณะเล็ก อาจอุทธรณ์ไปยังศาลชั้นต้นมลรัฐ โดยถ้าเป็นคำพิพากษาของผู้พิพากษานายเดียว จะได้รับการพิจารณาโดยองค์คณะเล็กทางอาญา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 1 นาย และผู้พิพากษาสมทบอีก 2 นาย ส่วนคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาศาลแขวงพิเศษ จะได้รับการพิจารณาโดยองค์คณะใหญ่ทางอาญา ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 นาย และผู้พิพากษาสมทบอีก 2 นาย ซึ่งอาจฎีกาไปยังศาลสูงมลรัฐได้ โดยองค์คณะจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน เป็นองค์คณะ (Foster & Sule, 2002) แสดงดังรูปภาพที่ 1

รูปภาพที่ 1 แสดงระบบผู้พิพากษาสมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี



ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเยอรมัน (Courts constitution act) ถือเป็นหน้าที่ของชาวเยอรมันทุกคนที่จะต้องมาทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลคดีอาญา ผู้ที่ไม่ไปทำหน้าที่จะมีโทษตามกฎหมาย โดยคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้พิพากษาสมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะต้องมีสัญชาติเยอรมนี ส่วนบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะเป็นผู้พิพากษาสมทบคือ

1. บุคคลที่ผู้พิพากษาพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความสามารถจะเป็นผู้พิพากษาสมทบ
 2. บุคคลที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกเกิน 6 เดือนในความผิดที่กระทำโดยเจตนา
 3. บุคคลที่อยู่ระหว่างการสอบสวนการกระทำผิด ซึ่งผลการสอบสวนอาจทำให้สูญเสียคุณสมบัติในการเป็นผู้พิพากษาสมทบ
- บุคคลที่ได้รับการยกเว้นในการเป็นผู้พิพากษาสมทบ คือ
1. บุคคลที่อายุไม่ถึง 25 ปี
 2. บุคคลที่อายุเกิน 70 ปี
 3. บุคคลที่ไม่อยู่ในเขตเทศบาลในวันที่มีการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ
 4. บุคคลที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากเหตุผลด้านสุขภาพ
 5. บุคคลที่ไม่สามารถเข้าใจภาษาเยอรมันได้
- บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นในการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบ
1. ประธานาธิบดี
 2. สมาชิกรัฐบาลในสหพันธ์รัฐและมลรัฐ
 3. ข้าราชการพลเรือน
 4. ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ โนตารี

5. ปลัดศาล ตำรวจ เจ้าหน้าที่เรือนจำ เจ้าหน้าที่กองพิสูจน์หลักฐาน และเจ้าหน้าที่ศาล

6. รัฐมนตรีกระทรวงศาสนาและสมาชิกศาสนาที่มีกฎหมายห้าม

7. บุคคลที่เคยเป็นผู้พิพากษาสมทบ 2 ครั้ง ที่ต่อเนื่องกัน

บุคคลต่อไปนี้อาจขอยกเว้นไม่ต้องเป็นผู้พิพากษาสมทบได้

1. สมาชิก Bundestag สมาชิก Bundesrat สมาชิกสภายุโรป
2. บุคคลที่ยังไม่พ้น 40 วันนับแต่ได้ทำหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบ
3. แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล พยาบาลเด็ก ผู้ช่วยพยาบาล ผดุงครรภ์
4. หัวหน้าเภสัชกรที่ไม่ได้จ้างเภสัชกรอื่น
5. บุคคลที่มีภาระหน้าที่ในครอบครัว ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะมาปฏิบัติหน้าที่
6. บุคคลที่มีอายุ 65 ปี หรือจะครบ 65 ปี ในวันสุดท้ายของการทำงานเป็นผู้พิพากษาสมทบ
7. บุคคลที่แสดงให้เห็นว่าการเป็นผู้พิพากษาสมทบจะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือเป็นอันตรายต่อตนเองหรือบุคคลที่สาม

การคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบจะกระทำโดยสภาเทศบาล โดยทุก ๆ 5 ปี จะรวบรวมรายชื่อจากผู้สมัคร หรือองค์กรต่าง ๆ อาจเสนอชื่อได้ เช่น สมาคมการกุศล หรือประชาชนทั่วไป ถ้ามีผู้สมัครไม่เพียงพอจะคัดเลือกจากรายชื่อจากทะเบียนบ้านโดยการสุ่ม (Siegismund, 2000) เมื่อได้รายชื่อทั้งหมดแล้ว รายชื่อนั้นต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลอย่างน้อยสองในสาม หรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่ง

ในรายชื่อ ต้องแสดงให้เห็นถึงเพศ อายุ อาชีพ และสถานะทางสังคม โดยจะต้องประกอบไปด้วย ชื่อ นามสกุล วันเกิดและสถานที่เกิด ที่อยู่และ อาชีพ โดยรายชื่อนั้นต้องเปิดเผยให้สาธารณชน ตรวจสอบเป็นเวลา 1 อาทิตย์ โดยระยะเวลาที่ ออกมาวางให้สาธารณชนตรวจสอบนั้น ควรจะ ประกาศให้ทราบล่วงหน้า โดยรายชื่อที่เสนอนั้น สำหรับศาลแขวงนั้น ควรจะมีอย่างน้อย 2 เท่าของ จำนวนผู้พิพากษาสมทบที่ต้องการ การคัดค้าน ผู้พิพากษาสมทบจะทำได้ภายใน 1 สัปดาห์ นับแต่วันสุดท้ายของการให้สาธารณชนตรวจสอบ ภายหลังจากนั้นประธานสภาเทศบาลจะส่ง รายชื่อไปยังผู้พิพากษาศาลแขวง ถ้ามีความ จำเป็นที่ต้องแก้ไขรายชื่อภายหลังจากที่ได้ส่ง ไปแล้วประธานสภาเทศบาลจะต้องแจ้งให้ ผู้พิพากษาศาลแขวงทราบ ผู้พิพากษาศาลแขวง จะพิจารณารายชื่อที่ได้จากสภาเทศบาล แล้วจะ ทำการตรวจสอบว่าได้ผ่านการกระบวนการ ตรวจสอบจากสาธารณชนหรือยัง รวมทั้งสังเกต และพิจารณาข้อบกพร่องต่าง ๆ ทุก ๆ 5 ปี ศาลแขวงจะมีการคัดเลือกคณะกรรมการ คัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งอย่างน้อย คณะกรรมการจะต้องประกอบไปด้วย ผู้พิพากษา ศาลแขวงเป็นประธาน เจ้าหน้าที่บริหาร และผู้ช่วย อีก 3 คน คณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ จะคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบโดยใช้หลักเสียง ช่างมาก ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันให้ประธาน เป็นผู้ตัดสิน ซึ่งการลงคะแนนจะถูกบันทึกไว้ เพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้งได้ ส่วนการแก้ไขรายชื่อ ผู้ที่ได้รับการคัดค้านนั้น จะทำได้ต้องใช้เสียง สองในสามของคณะกรรมการทั้งหมด ซึ่งการ คัดเลือกควรคำนึงถึง เพศ อายุ อาชีพ และ สถานะของบุคคลนั้นด้วย ประธานศาลแขวง

และประธานศาลชั้นต้นมลรัฐ จะเป็นผู้แจ้ง จำนวนผู้พิพากษาสมทบและผู้พิพากษาสำรอง ที่ต้องการ ซึ่งหลักการคำนวณนั้น ผู้พิพากษาสมทบ ที่คัดเลือกไปนั้นควรจะนั่งพิจารณาไม่เกิน 12 วัน ในการพิจารณาธรรมดาต่อปีหลังจากนั้นรายชื่อ ของผู้พิพากษาสมทบและผู้พิพากษาสำรองจะ ถูกส่งแยกไปแต่ละศาล ตารางการนั่งพิจารณา ของผู้พิพากษาสมทบจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า ตลอดทั้งปี

ผู้พิพากษาสมทบอาจถูกคัดค้านได้ภายใน 1 อาทิตย์นับแต่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ แต่ถ้าภูมิหลังฟังจะปรากฏภายหลังจากนั้น ให้คำนวณระยะเวลานับแต่นั้น ก่อนที่ผู้พิพากษา จะพิจารณาต้องฟังพนักงานอัยการก่อน คำตัดสิน ของผู้พิพากษาไม่อาจโต้แย้งได้ ผู้พิพากษาสมทบ อาจถูกสั่งปรับได้ ถ้าไม่สามารถมานั่งพิจารณาได้ ตามเวลา โดยไม่มีเหตุอันสมควร นอกจากนี้ อาจถูกฟ้องในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ผู้พิพากษา สมทบอาจถูกปลดออกจากการเป็นผู้พิพากษา สมทบได้หากกระทำผิดหน้าที่ โดยให้อยู่ใน อำนาจของแผนกคดีอาญาของศาลสูงมลรัฐ ที่ต้องพิจารณาภายหลังจากที่ได้ฟังพนักงาน อัยการ และผู้พิพากษาสมทบที่เกี่ยวข้องแล้ว คำตัดสินไม่อาจโต้แย้งได้

ผู้พิพากษาสมทบจะถูกลบชื่อออกจากบัญชี รายชื่อ ถ้าบุคคลนั้น (Courts constitution act. Section 52, 1975)

1. ได้กลายเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติ จะกลายเป็นผู้พิพากษาสมทบ
2. สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นทำให้ไม่ควร ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบ
3. อยู่ทำให้ไว้ในใบสมัครเป็นตำบลเดียวกับ ที่จะทำหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบ

4. ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาสมทบมาแล้วมากกว่า 24 วันต่อปี

5. เสียชีวิต

สิทธิและหน้าที่ของผู้พิพากษาสมทบก็เช่นเดียวกับผู้พิพากษาอาชีพ กล่าวคือ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น และไม่ต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างใดก็ตาม การมีส่วนร่วมของผู้พิพากษาสมทบจำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของงานสืบพยานเท่านั้น กล่าวคือตั้งแต่เริ่มต้นสืบพยานไปจนถึงการอ่านคำพิพากษาของศาล โดยหลักแล้วผู้พิพากษาสมทบใช้อำนาจตุลาการในลักษณะที่เท่าเทียมกับผู้พิพากษาอาชีพและมีคะแนนเสียงที่เท่ากัน ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้พิพากษาสมทบจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษารวมทั้งตัดสินลงโทษเหมือนกับผู้พิพากษาอาชีพทุกประการ ยกเว้นในบางเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของประธานหรือผู้พิพากษาอาชีพ ผู้พิพากษาสมทบมีสิทธิถามพยานได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยคำถามให้ผู้พิพากษาอาชีพรู้ล่วงหน้า เพียงแต่ก่อนถามต้องขออนุญาตประธานในการถาม แต่ว่าในทางปฏิบัติแล้วโดยส่วนใหญ่ผู้พิพากษาสมทบจะไม่ใช้สิทธิตนเองในการถามคำถาม ในบางกรณีการถามคำถามของผู้พิพากษาสมทบแสดงถึงความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาคดี ส่งผลต่อกระบวนการพิจารณา เช่น ผู้พิพากษาสมทบใช้คำถามว่าทำไมจำเลยไม่รับสารภาพทั้ง ๆ ที่พยานหลักฐานแน่นหนา การถามเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความมีอคติในการพิจารณา ซึ่งผู้พิพากษาสมทบท่านนั้นอาจต้องออกจากกระบวนการพิจารณาไป และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ทั้งหมด ฉะนั้นผู้พิพากษาอาชีพจึงชอบผู้พิพากษาสมทบที่ไม่

ถามคำถามใด ๆ ในการกระบวนการพิจารณา มากกว่าแสดงให้ถึงข้อขัดแย้งของการที่ต้องการให้ผู้พิพากษาสมทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่นเดียวกับผู้พิพากษาอาชีพ (Siegismund, 2000)

ในการปรึกษาหารือและลงคะแนนเสียง ผู้พิพากษาสมทบมีสิทธิเหมือนกับผู้พิพากษาอาชีพ โดยประธานจะเป็นผู้ถามและเป็นผู้นับคะแนน โดยผู้พิพากษาสมทบที่อายุน้อยที่สุดจะเป็นผู้ลงคะแนนก่อนตามด้วยผู้พิพากษาที่อายุมากกว่า จากนั้นจะให้ผู้พิพากษาอาชีพที่อายุน้อยที่สุดและตามด้วยผู้พิพากษาอาชีพที่อายุมากกว่าขึ้นไปเรื่อย และประธานจะเป็นผู้ลงคะแนนคนสุดท้าย การออกเสียงลักษณะนี้เพื่อให้แน่ใจว่าผู้พิพากษาสมทบจะไม่ลงคะแนนเสียงตามผู้พิพากษาอาชีพ หรือผู้พิพากษาที่อายุมากกว่า การตัดสินลงโทษที่เป็นผลร้ายกับจำเลยที่จะมีผลทางกฎหมายตามมานั้น ต้องมีคะแนนเสียงสองในสามของคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งหมายถึงผู้พิพากษาสมทบสองคนในองค์คณะเล็กสามารถตัดสินให้ผลร้ายให้แก่จำเลยได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่พบว่าเคยมีผู้พิพากษาสมทบลงคะแนนเสียงในลักษณะนี้ เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วประธานกับผู้พิพากษาสมทบจะมีการปรึกษาหารือกัน ผู้พิพากษาสมทบจะต้องรักษาความลับระหว่างการพิจารณา และหลังกระบวนการพิจารณาลิ้นสุดลงแล้ว ถ้าผู้พิพากษาสมทบเปิดเผยความลับอาจถูกลงโทษ (Siegismund, 2000)

2. ระบบผู้พิพากษาสมทบในประเทศไทย

ระบบผู้พิพากษาสมทบในประเทศไทยมีอยู่ในศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและศาลแรงงาน สำหรับในศาลอาญาของไทย

ยังไม่มีการนำระบบผู้พิพากษาสมทบมาใช้ในการพิจารณาพิพากษา ความหมายของผู้พิพากษาสมทบตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า ผู้พิพากษาสมทบ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์ให้เป็นองค์คณะร่วมกับผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี

ผู้พิพากษาสมทบไม่ใช่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการฝ่ายตุลาการ เพราะไม่ใช่ข้าราชการซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงยุติธรรม แต่เป็นบุคคลซึ่งกฎหมายแต่งตั้งให้เข้ามานั่งพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อช่วยเหลือผู้พิพากษาประจำ โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์บางอย่างของบุคคลผู้นั้นในการออกความคิดเห็นในการพิจารณาคดีบางประเภท บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาสมทบไม่ใช่ข้าราชการประจำและไม่มีเงินเดือน คงได้รับแต่ค่าป่วยการเป็นครั้งคราวเมื่อมาปฏิบัติหน้าที่ตามเวลาที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบของศาลจะได้กำหนด ผู้พิพากษาสมทบแม้ไม่ใช่ข้าราชการแต่ก็เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำการฝ่ายตุลาการหรือเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา (เดือน จิตรกร, 2539)

ความเป็นมาของผู้พิพากษาสมทบในประเทศไทยนั้นพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2477 มาตรา 15 บัญญัติว่า “ศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และมีอำนาจไต่สวนหรือออกคำสั่งใด ๆ ซึ่งผู้พิพากษานายเดียวมีอำนาจตั้งที่ระบุไว้ในมาตรา 21 และมาตรา 22 (1) ถึง (5) แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และ

เมื่อได้พิจารณาพยานหลักฐานแห่งคดีไปแล้ว เห็นว่าโทษของจำเลยควรจำคุกเกินกว่าหกเดือนหรือปรับเกินกว่าสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กำหนดแล้ว ก็ให้ศาลแขวงทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดพิพากษาแล้วแต่กรณี” และความตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 25 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ศาลแขวงมีอำนาจลงโทษจำคุกได้ถึงสามปี หรือปรับถึงหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบประจำศาลแขวงนั้นด้วย จึงจะมีอำนาจดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าในอดีตประเทศไทยเคยมีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งประชาชนธรรมดาเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลแขวง โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มีข้อมูลค้นพบว่าตั้งแต่มีศาลแขวงมาจนกระทั่งบัดนี้ ยังไม่เคยมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบในศาลแขวงเลย อำนาจพิพากษาคดีตามมาตรามาตรา 25 ได้กำหนดไว้ว่าจึงยังไม่อาจจะใช้ได้ จนเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 12 ได้ยกเลิกบทมาตรานี้ที่เกี่ยวกับผู้พิพากษาสมทบเสียสิ้น (วัฒนา ชิดวาริ, 2518) สาเหตุที่ไม่มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบในศาลแขวงน่าจะเป็นเพราะหากศาลแขวงประสงค์จะลงโทษจำคุกจำเลยถึงสามปีหรือปรับถึงหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับนั้น ศาลแขวงคงทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดพิพากษาแล้วแต่กรณี น่าจะเป็นความเหมาะสมมากกว่าที่จะ

แต่งตั้งราชวรธรรมดาเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลแขวง เพราะการพิจารณาคดีของศาลแขวงมุ่งเพื่อประโยชน์ความรวดเร็วไม่เสียเวลาแก่ประชาชน หากมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบอาจใช้เวลานานตามขั้นตอน ไม่สมประโยชน์ต่อจุดมุ่งหมายแห่งการจัดตั้งศาลแขวงได้ ทำให้ปรากฏว่าไม่เคยมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบในศาลแขวงเลยดังกล่าวข้างต้น (ทวี ชูโต, 2550)

ในปัจจุบันระบบผู้พิพากษาสมทบถูกนำมาใช้ในศาลชั้นอุทธรณ์ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลแรงงาน แต่ปัจจุบันผู้พิพากษาสมทบที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาจะมีเฉพาะในศาลเยาวชนและครอบครัว และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางเท่านั้น ส่วนในศาลแรงงานจะไม่มีการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งในศาลเยาวชนและครอบครัว และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศจะมีผู้พิพากษาสมทบในศาลชั้นต้นเท่านั้น ในศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาจะไม่มีผู้พิพากษาสมทบ จึงจะขอลำดับถึงระบบผู้พิพากษาสมทบในศาลเยาวชนและครอบครัว และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น ดังนี้

2.1 ผู้พิพากษาสมทบในศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลเยาวชนและครอบครัวมีวิธีพิจารณาคดีพิเศษแตกต่างจากศาลธรรมดา โดยผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวต้องเป็นผู้มีอัธยาศัยและความประพฤติเหมาะสมที่จะปกครองและอบรมสั่งสอนเด็กและเยาวชน และเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาครอบครัว รวมถึงการกำหนดให้มีการนำระบบผู้พิพากษา สมทบเข้ามาร่วมในการพิจารณา

พิพากษาคดี โดยเห็นว่าผู้พิพากษาอาชีพอาจติดวิธีการหรือแนวคิดที่มั่งมันหรือมองปัญหาไปในด้านตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว โดยลืมนำถึงปัญหาเกี่ยวกับตัวเด็กหรือเยาวชน กฎหมายจึงได้บัญญัติให้มีผู้พิพากษาสมทบร่วมพิจารณาคดีด้วยเพื่อต้องการให้บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่กฏหมายได้มีโอกาสมองปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้กระทำผิดนั้น โดยพิจารณาจากสาเหตุและแนวทางแก้ไขตามสภาพและความรู้สึกนึกคิดของคนทั่วไป อันจะช่วยให้ผู้พิพากษาใช้ดุลยพินิจในการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งหาแนวทางแก้ไขที่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ (อัยยาดิษยบุตร และคนอื่น ๆ, 2531)

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 15 และมาตรา 23 กำหนดไว้ว่า ศาลเยาวชนและครอบครัวทุกศาล นอกจากมีผู้พิพากษาพิจารณาคดีสองคนแล้ว ยังต้องมีผู้พิพากษาสมทบอีกสองคนซึ่งอย่างน้อยคนหนึ่งเป็นสตรีร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลเยาวชนและครอบครัว มีความละเอียดอ่อนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัว ตลอดจนมีผลเกี่ยวเนื่องกับเด็กและเยาวชนทั้งในทางคดีแพ่งและคดีอาญา จึงต้องใช้วิธีพิจารณาที่พิเศษแตกต่างจากการพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ผู้พิพากษาสมทบศาลเยาวชนและครอบครัว จึงนับได้ว่ามีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 26 ถือว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 25 กำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาสมทบในศาลเยาวชนและครอบครัว ไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ มีหรือเคยมีบุตร หรือเคยอบรมเลี้ยงดูเด็ก หรือ เคยทำงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์หรือการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน หรือครอบครัว มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการศาลยุติธรรมได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม เว้นแต่พื้นฐานความรู้ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นผู้พิพากษาสมทบ และมีความสุขุมรอบคอบ ทัศนคติ อุดมคติ และความประพฤติเหมาะสมแก่การพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว นอกจากนี้ ต้องไม่เป็นข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาหรือทนายความ

นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ครั้งที่ 1/2546 และครั้งที่ 13/2546 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กำหนดแนวทางในการรับสมัครและการพิจารณาคุณสมบัติผู้สมัครเป็นผู้พิพากษาสมทบของศาลเยาวชนและครอบครัว โดยผู้สมัครเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลเยาวชนและครอบครัว ที่สมควรได้รับการพิจารณาให้ผ่านการคัดเลือก ควรจะต้องเป็นผู้มีความตั้งใจและเสียสละเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบ มีความประพฤติเหมาะสม และไม่มีปัญหาทางครอบครัว รวมไปถึงคู่สมรสต้องไม่ประกอบอาชีพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบ นอกจากนี้ ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นผู้มีประวัติการถูกดำเนินคดีอาญาอันอาจเสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบหรือมีเจตนาปิดประวัติการถูกดำเนินคดี และไม่คู่สมรส หรือญาติพี่น้องหลายคนเป็นผู้พิพากษาสมทบในศาลเยาวชนและครอบครัวเดียวกัน เว้นแต่ผู้สมัครเป็นผู้มีคุณสมบัติโดดเด่นหรือมีเหตุผลควรประการอื่น

ก่อนเข้ารับตำแหน่ง ผู้พิพากษาสมทบจะต้องได้รับการอบรมความรู้และผ่านการทดสอบในเรื่องเจตนารมณ์และการพิจารณาคดีของศาลเยาวชนและครอบครัว ความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยา การสังคมสงเคราะห์ การให้คำปรึกษา แนะนำ และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน และครอบครัว ตลอดจนหน้าที่ของตุลาการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบประธานศาลฎีกา และจะต้องปฎิญาณตนต่อหน้าอธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว ซึ่งตนจะเข้าสังกัด แล้วแต่กรณีว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยความเที่ยงธรรม และรักษาความลับในราชการ (พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553, 2553)

2.2 ระบบผู้พิพากษาสมทบในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เป็นศาลยุติธรรมระดับศาลชั้นต้นที่เป็นศาลชำนาญพิเศษ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สิน

ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 ในปัจจุบันมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาที่วราขอาณาจักร คดีทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาและคดีแพ่งโดยทั่วไป เจตนารมณ์ในการนำระบบผู้พิพากษาสมทบมาใช้ในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ คือ ต้องการให้ผู้มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศเข้าร่วมพิจารณาคดีกับผู้พิพากษาอาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม (อาภัสรา เทพจันทร์, 2552)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 มาตรา 19 กำหนดให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศต้องมีผู้พิพากษาไม่น้อยกว่าสองคน และผู้พิพากษาสมทบอีกหนึ่งคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้ ส่วนการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นจะต้องบังคับตามเสียงฝ่ายข้างมาก

คุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นผู้พิพากษาสมทบนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 มาตรา 15

กำหนดให้ผู้พิพากษาสมทบจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางทรัพย์สินทางปัญญาหรือการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ ได้รับการอบรมในเรื่องความมุ่งหมายของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและหน้าที่ตุลาการมาแล้ว และเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญทางทรัพย์สินทางปัญญาหรือการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ต้องไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี หรือผู้มีหนี้สินพันตัว หรือเป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิพากษาสมทบ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง หรือเป็นข้าราชการการเมือง กรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองสมาชิกรัฐสภา ผู้บริหารหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ หรือทนายความ โดยผู้พิพากษาสมทบในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศมีวาระคราวละห้าปี แต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกก็ได้ ก่อนเข้ารับหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบต้องปฏิญาณตนต่อหน้าอธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทาง

ปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางว่าจะปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมและรักษาความลับในราชการ

การคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศให้กระทำโดยการอบรมภาควิชาการ การสอบข้อเขียน การสอบปากเปล่า การประเมินความรู้ความสามารถ และประสบการณ์การทำงาน (ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ ในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2556 ข้อ 20)

3. เปรียบเทียบระบบผู้พิพากษาสมทบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทย

จากการศึกษาระบบผู้พิพากษาสมทบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทย มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ

3.1 ระบบผู้พิพากษาสมทบของประเทศไทยยังไม่มีการนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในศาลอาญามีแต่ในศาลชั้นอุทธรณ์ แต่ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการใช้ระบบผู้พิพากษาสมทบในศาลอาญาเพื่อพิจารณาคดีอาญาเป็นหลัก

3.2 เจตนารมณ์ ของการใช้ระบบผู้พิพากษาสมทบในประเทศไทยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนที่มีความรู้ ความสามารถ เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาเพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้พิพากษาอาชีพในคดีพิเศษที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ แต่ในขณะที่เจตนารมณ์ของผู้พิพากษาสมทบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ประชาชน

เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา เพื่อแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง

3.3 ประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของไทยจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ แต่ในขณะที่ประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประชาชนทั่วไป ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในคดีแต่อย่างใด

3.4 จำนวนผู้พิพากษาสมทบของประเทศไทยและของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน คือ จำนวน 1-2 คน ซึ่งแตกต่างจากระบบลูกขุนที่ต้องมีการประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างน้อย 6 คน

3.5 ระบบผู้พิพากษาสมทบในประเทศไทยเป็นระบบการสมัครใจ โดยต้องผ่านการทดสอบความรู้ แต่ระบบผู้พิพากษาสมทบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะเป็นหน้าที่ที่ประชาชนต้องไปร่วมเป็นผู้พิพากษาสมทบเหมือนในระบบลูกขุน ไม่ต้องมีการทดสอบความรู้ ความสามารถแต่อย่างใด ซึ่งประชาชนที่ไม่ไปเข้าร่วมเป็นผู้พิพากษาสมทบจะมีบทลงโทษตามกฎหมาย

4. วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการนำระบบผู้พิพากษาสมทบมาใช้ในคดีอาญาในประเทศไทย

4.1 ข้อดีของการนำระบบผู้พิพากษาสมทบมาใช้ในคดีอาญา

4.1.1 การนำระบบผู้พิพากษาสมทบไปใช้ในคดีอาญาจะทำให้ประชาชนเข้าไป

มีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตย คือ อำนาจตุลาการมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยโดยแท้จริง

4.1.2 หากมีการนำระบบผู้พิพากษาสมทบมาใช้จะทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความโปร่งใส และผ่านการตรวจสอบจากภาคประชาชนโดยแท้จริง จะทำให้คำพิพากษาของศาลที่ออกมามีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

4.1.3 เป็นการแสดงถึงศักยภาพของคนไทยที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยจะได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือจากต่างชาติมากขึ้น

4.1.4 ประชาชนที่เข้าไปทำหน้าที่ผู้พิพากษาสมทบจะมีส่วนช่วยผู้พิพากษาดัดลिनคดีที่ไม่อาจใช้บทบัญญัติกฎหมายดัดลिनได้โดยตรง แต่ต้องใช้หลักความยุติธรรมรวมถึงวิจรณ์ญาณของวิญญูชนในการช่วยดัดลिनซึ่งผู้พิพากษาอาจยังไม่มีประสบการณ์ในเรื่องนั้น หากประชาชนเข้าไปจะช่วยผู้พิพากษาในการมีมุมมองในมุมมองอื่น ๆ ที่อาจจะมีส่วนต่อการลงโทษจำเลย

4.2 ข้อเสียของการนำระบบผู้พิพากษาสมทบมาใช้ในคดีอาญา

4.2.1 การให้ประชาชนเข้าไปเป็นผู้พิพากษาสมทบจะทำให้กระบวนการยุติธรรมล่าช้าลง เนื่องจากมีขั้นตอนที่ยุ่ยากมากขึ้น และหากประชาชนที่เข้าไปไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการพิจารณาพิพากษาคดี อาจก่อปัญหาให้การพิจารณาคดีเสียไป

4.2.2 การทุจริตจะเกิดได้ง่ายขึ้น ทั้งการดัดลिनบน รวมไปถึงการขูดข้อมูลจากสำนวนคดีเพื่อนำไปใช้แก้ต่าง เนื่องจากประชาชน

ที่ไปเป็นผู้พิพากษาสมทบจะเข้าถึงได้ง่ายกว่าผู้พิพากษาอาชีพ

■ สรุป

จากการศึกษาจึงเป็นที่น่าสนใจว่าหากประเทศไทยต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในศาลอาญามีความเหมาะสมหรือไม่ สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยที่ประเทศไทยควรจะนำระบบผู้พิพากษาสมทบมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา เพราะจะทำให้ประเทศไทยก้าวสู่ความเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริง และคำพิพากษาของศาลจะมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไปว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใดที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากที่สุด เพราะหากจะนำเอาระบบผู้พิพากษาสมทบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาใช้ทั้งหมด ผู้เขียนเห็นว่าในแต่ละประเทศจะมีขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีแตกต่างกันออกไป จึงต้องหารูปแบบที่มีความเหมาะสมสำหรับบริบทประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยโดยต้องมีการยอมรับค่านิยมต่าง ๆ เช่น ระบบอุปถัมภ์ หรือความเป็นจริงบางเรื่อง เช่น การทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหากนำหลักการเหล่านี้มาวิเคราะห์แบบจริงจัง ผู้เขียนเห็นว่าจะได้คำตอบว่าประเทศไทยมีความพร้อมสำหรับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีแล้วหรือไม่ รวมไปถึงรูปแบบที่ควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมควรเป็นรูปแบบใด

■ บรรณานุกรม

เตือน จิตรกร. (2539). พระธรรมนูญศาลยุติธรรม(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ทวี ชูโต. (2550). ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบของผู้พิพากษาสมทบมาใช้ในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553. (2553). ราชกิจจานุเบกษา, 127(72ก), 12.

วัฒนา ขิดวารี. (2518). กระบวนการยุติธรรมและระบบการศาลไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อัยยา ดิษยนุต และคนอื่นๆ. (2531). คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองธรรม.

อาภัสรา เทพจำนงค์. (2552). แนวทางการพัฒนาระบบการคัดเลือก อำนาจหน้าที่ และการตรวจสอบถ่วงดุลผู้พิพากษาสมทบในศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

หนังสือต่างประเทศ

Courts constitution act. Section 52. (1975). *Federal law gazette I. 1077*. Federal Republic of Germany.

Foster, N., & Sule, S. (2002). *German legal system & law*. New York: Oxford University Press.

Siegismund, E. (2000). *The function of honorary judge in criminal proceedings in Germany*. Retrieved January 18, 2019, from https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No56/No56_13VE_Siegismund2.pdf







การกระทำผิดซ้ำ: นิยามและสถิติข้อมูล ของกระทรวงยุติธรรม Recidivism: Definition and Data Measurement of Ministry of Justice of Thailand

สุภัทรา ปกาลิทธิ์ วโรตม์สิกขดิตต์*

Supattra Pakasith Warotamasikkhadit

จุฑารัตน์ พรพุทธรศรี**

Jutharat Pornputtasri

■ บทคัดย่อ

นิยามการกระทำผิดซ้ำ มีความแตกต่างกันไปในหลายมิติตามวัตถุประสงค์ในการนำมาใช้ประโยชน์ของหน่วยงานหรือตามนโยบายที่รัฐกำหนด โดยจากการทบทวนการนิยามการกระทำผิดซ้ำ (recidivism) ในต่างประเทศพบว่า การกระทำผิดซ้ำ หมายถึง การที่บุคคลกลับมากระทำผิดอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากที่เคยกระทำผิดและได้รับการลงโทษมาก่อนแล้ว ซึ่งการนับการกระทำผิดซ้ำตามนิยามดังกล่าวจะสามารถพิจารณาจากพฤติกรรมการกระทำผิด (criminal acts) ของบุคคลภายหลังที่ได้รับโทษแล้ว ต่อมา มีการถูกจับกุมซ้ำ (re-arrest) ถูกพิพากษาว่ามีความผิดซ้ำ (reconviction) หรือถูกลงโทษจำคุกซ้ำ (reimprisonment/recommitment) ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม นิยามการกระทำผิดซ้ำของประเทศไทยมีการกำหนดและนับจำนวนการกระทำผิดซ้ำแตกต่างกันตามบทบาทและภารกิจของหน่วยงาน ประกอบด้วย (1) กรมราชทัณฑ์ การกระทำผิดซ้ำ หมายถึง นักโทษเด็ดขาดที่ถูกปล่อยตัวออกจากเรือนจำไปแล้วทั้งกรณีพ้นโทษแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไขในช่วง

* นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ กองนโยบายและประสานแผนกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
Justice Officer, Senior Professional Level, Division of Justice Policy and Planning Coordination, Office of justice affairs.

** นักวิชาการยุติธรรม กองนโยบายและประสานแผนกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
Justice Officer, Division of Justice Policy and Planning Coordination, Office of justice affairs.

Received: April 27, 2020 Revised: July 13, 2020 Accepted: July 14, 2020

ปีงบประมาณหนึ่ง ๆ แล้วหวนกลับมากระทำผิดซ้ำ โดยถูกส่งตัวเข้าสู่เรือนจำอีกครั้ง ทั้งในกรณีเป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีและนักโทษเด็ดขาด ภายในระยะเวลาช่วงหนึ่งที่กำหนดไว้หลังการปล่อยตัวดังกล่าว (2) กรมคุมประพฤติ การกระทำผิดซ้ำ หมายถึง ผู้พ้นคุมประพฤติ ด้วยดี แล้วกลับมากระทำผิดและกลับเข้าสู่ระบบของกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือกรมคุมประพฤติอีกครั้งหนึ่ง และ (3) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน การกระทำผิดซ้ำ หมายถึง เด็กและเยาวชนที่ถูกปล่อยตัวจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน และถูกจับกุมภายในรอบระยะเวลา 1 ปี 2 ปี และ 3 ปี ทั้งนี้สถิติการกระทำผิดซ้ำของแต่ละหน่วยงานได้มีการอธิบายไว้ในรายละเอียดของบทความด้วยแล้ว

คำสำคัญ: การกระทำผิดซ้ำ

■ Abstract

The definition of “recidivism” is varied base on the objective of policy makers and government sectors. According to several theories, practices and review literatures about the meaning of “recidivism” or “re-offending”, it can be said that recidivism means a person who commits a crime and get punishment when released back to the society he or she recommit a crime. The measurement of recidivism or re-offender number can be counted by criminal acts of released offenders as; re-arrest;

reconviction or reimprisonment together with time period of re-offending. However, the definition of recidivism in Thailand is defined and measured in various terms depend on the determination of departments involved in correction and rehabilitation process. There are three main departments which are responsible for both adult and juvenile offender in Thailand as follows (1) Department of Correction, defines recidivism as a released prisoner who commits a crime and sentenced to prison again including detained person (2) Department of probation, defines recidivism as a released probationer with no conditions who commits a crime and sentenced to punishment again whether in department of correction, department of probation or department of juvenile observation and protection; (3) Department of juvenile observation and protection defines recidivism as a juvenile who is released from juvenile training centers and being arrested again within 1-3 years.

Keywords: Recidivism, Re-offending

■ บทนำ

ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำนั้นถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการประเมินผลการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในเรือนจำหรือมาตรการของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนหรือผู้กระทำผิด

ที่เป็นผู้ใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำข้อมูลปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของบุคคลที่กลับมากระทำผิดซ้ำ มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนา กระบวนการป้องกันและแก้ไขผู้กระทำผิดได้อย่างเหมาะสม ทั้งในเรื่องการป้องกันการกระทำผิด การวางแผนการบำบัดฟื้นฟู รวมถึง การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยเพื่อเป้าหมายสำคัญในการปล่อยตัวผู้กระทำผิดกลับสู่สังคมสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติและไม่หวนกลับไปกระทำผิดอีก ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของบุคคล ภายใต้ภารกิจของกระทรวงยุติธรรมประกอบด้วย กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยรวมเรียกหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานในด้านการพัฒนาพฤตินิสัย ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการจัดเก็บข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำภายใต้ภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่น่าสนใจ ทั้งการนิยามการกระทำผิดซ้ำ วิธีการจัดเก็บข้อมูล การรายงานผลข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้เขียนในขณะที่เคยได้ร่วมงานฝ่ายเลขานุการคณะทำงานพัฒนาข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกระทรวงยุติธรรม ที่มีหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัยและผู้เชี่ยวชาญร่วมกันพัฒนาแนวทางการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ จึงได้ ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม รวมถึงการนิยามการกระทำผิดซ้ำของต่างประเทศไว้ในบทความฉบับนี้ โดยคาดหวังว่าบทความนี้จะ เป็นประโยชน์ทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการพัฒนาข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของประเทศไทย และจะช่วยให้อำนาจหรือหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ที่สนใจศึกษาในด้านอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรมสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการประเมินสถานการณ์การกระทำผิดได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งรายละเอียดในเนื้อหาจะอธิบายข้อมูลทั้งในเรื่องนิยาม การนับข้อมูล รวมถึงการรายงานสถิติการกระทำผิดซ้ำในกลุ่มผู้กระทำผิดที่พ้นโทษจากหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัยและกลับมากระทำผิดอีกครั้งหนึ่ง ทั้งผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำ

1.1 นิยามการกระทำผิดซ้ำในต่างประเทศ

การกระทำผิดซ้ำ (recidivism) หมายถึง การที่บุคคลกลับมากระทำผิดอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่เคยกระทำผิดและได้รับการลงโทษมาก่อนแล้ว ซึ่งการนิยามการกระทำผิดซ้ำในต่างประเทศจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการวัดหรือนับข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ (recidivism measures) ซึ่งสามารถนับหรือวัดได้หลากหลายมิติแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการนำมาใช้ประโยชน์ของหน่วยงานหรือตามที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้แสดงผลสำเร็จจากการดำเนินงานและเป็นข้อมูลให้กับผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ เช่น การจำแนกประเภทนักโทษ (prisoner classification) การบำบัดฟื้นฟูและฝึกอบรม (programming) รวมถึงการควบคุมสอดส่องผู้กระทำผิดในชุมชน เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่ที่พบในการนับหรือการวัดการกระทำผิดซ้ำของแต่ละประเทศจะพิจารณาจากพฤติกรรมการกระทำผิด (criminal acts) ของบุคคล ภายหลังจากที่ได้รับโทษแล้ว ต่อมา มีการถูกจับกุมซ้ำ

(re-arrest) ถูกพิพากษาว่ามีความผิดซ้ำ (reconviction) หรือถูกลงโทษจำคุกซ้ำ (reimprisonment/recommitment) ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจที่จะหยิบยกและนำเสนอเพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องโดยรายละเอียดการวัดการกระทำผิดซ้ำในแต่ละแนวคิดสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ (Butorac, Gracin, & Stanic, 2017)

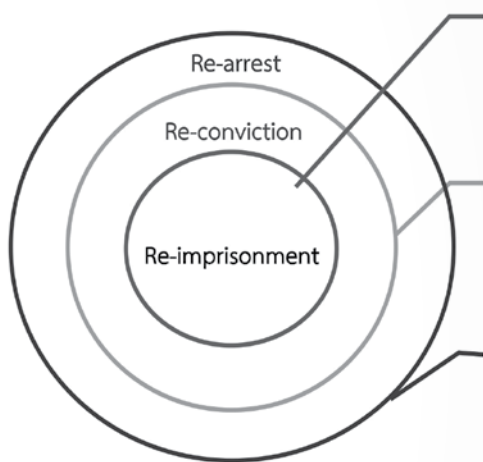
1.1.1 การถูกจับซ้ำ (re-arrest) หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษภายหลังถูกปล่อยตัวกลับสู่สังคมแล้วถูกจับกุมใหม่อีกครั้งซึ่งรวมถึงกรณีผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษทุกประเภทแล้วกลับมาถูกจับอีกครั้ง เช่น รับโทษคุมประพฤติหรือได้รับโทษจำคุกและถูกปล่อยตัวไป เมื่อครบตามกำหนดแล้วแต่กลับมาถูกจับกุมอีกครั้ง โดยการถูกจับซ้ำนี้ยังนับรวมถึงการจับผู้ที่ทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ (alleged violations of supervised release) และผู้ทำผิดเงื่อนไขพักการลงโทษ อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการถูกจับกุมซ้ำอาจไม่สามารถวัดตัวเลขการกระทำผิดซ้ำที่แท้จริงได้นักเนื่องจากบุคคลที่ถูกจับกุมอาจยังไม่ใช่ผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดและลงโทษซึ่งจะส่งผลให้ตัวเลขการกระทำผิดซ้ำมีอัตราที่ค่อนข้างสูง

1.1.2 การถูกพิพากษาคัดสินว่ามีความผิดซ้ำ (reconviction) หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษภายหลังถูกปล่อยตัวกลับสู่สังคมแล้วถูกจับกุมและถูกศาลพิพากษาคัดสินอีกครั้งหนึ่งว่ามีความผิดและลงโทษ ซึ่งกรณีนี้จะมีการวัดที่เป็นทางการขึ้นเนื่องจากศาลได้มีการตัดสินแล้วว่าบุคคลมี

การกระทำผิดจริง อย่างไรก็ตาม การนับการกระทำผิดซ้ำโดยพิจารณาจากสถิติการถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดก็มีข้อจำกัดอยู่ด้วยเนื่องจากกระบวนการพิจารณาเพื่อตัดสินความผิดมีการใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานเพื่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามหลักนิติธรรม กล่าวคือระยะเวลาที่รอการพิจารณาคดีนั้นก็ไม่อาจสรุปได้ว่าผู้ต้องหาที่ถูกจับกระทำผิดหรือไม่จะนั้น การวัดผลข้อมูลในลักษณะ reconviction จึงอาจจะไม่สะท้อนข้อมูลการกระทำผิดซ้ำในช่วงเวลาปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม

1.1.3 การถูกลงโทษจำคุกซ้ำ (reimprisonment/recommitment) หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษภายหลังถูกปล่อยตัวกลับสู่สังคมแล้ว ถูกจับกุม ถูกศาลพิพากษาคัดสินและลงโทษให้อยู่ในเรือนจำอีกครั้ง ซึ่งการนับการกระทำผิดซ้ำกรณีนี้จะพิจารณาข้อมูลจากจำนวนนักโทษที่ถูกคุมขังว่าเคยถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดมาก่อนหรือไม่ กล่าวได้ว่าการเก็บข้อมูลในลักษณะนี้จะช่วยให้สามารถประเมินผลประสิทธิภาพของกระบวนการลงโทษผู้กระทำผิดได้ค่อนข้างชัดเจนเนื่องจากจะมีข้อมูลทั้งการจับกุม การถูกศาลพิพากษาคัดสิน และระยะเวลาในการได้รับโทษไว้ด้วยแล้ว อย่างไรก็ตาม การวัดข้อมูลเฉพาะในส่วนการถูกจำคุกซ้ำจะแสดงข้อมูลการกระทำผิดซ้ำเฉพาะบุคคลที่ถูกลงโทษให้จำคุกหรือถูกควบคุมตัวไว้เท่านั้นซึ่งยังไม่รวมถึงบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดและได้รับการลงโทษทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือจากการจำคุกในเรือนจำอันจะทำให้การแสดงอัตราการกระทำผิดซ้ำบอกได้เฉพาะผู้ที่กระทำผิดซ้ำที่ได้รับโทษจำคุกเท่านั้น โดยสามารถอธิบายสรุปนิยามและการนับการกระทำผิดซ้ำได้ตามรูปภาพที่ 1 ดังนี้

รูปภาพที่ 1 สรุปนิยามและการนับการกระทำผิดซ้ำ



การถูกลงโทษจำคุกซ้ำ หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษภายหลังถูกปล่อยตัวกลับสู่สังคมแล้ว ถูกจับกุม ถูกศาลพิพากษาคัดสินและลงโทษให้อยู่ในเรือนจำอีกครั้ง

การถูกพิพากษาคัดสินว่ามีความผิดซ้ำ หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษภายหลังถูกปล่อยตัวกลับสู่สังคมแล้ว ถูกจับกุมและถูกศาลพิพากษาคัดสินอีกครั้งหนึ่งว่ามีความผิดและลงโทษ

การถูกจับซ้ำ หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษภายหลังถูกปล่อยตัวกลับสู่สังคมแล้ว ถูกจับกุมใหม่อีกครั้ง ซึ่งรวมกรณีที่จับกุมผู้กระทำผิดที่ทำความผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ และผู้ที่ผิดเงื่อนไขพักการลงโทษ

1.2 นิยามการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานการพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม

ปัจจุบันหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีการเก็บสถิติและรายงานข้อมูลการกระทำผิดซ้ำภายใต้ภารกิจหน่วยงานอยู่แล้ว โดยกำหนดนิยามและมีวิธีการนับข้อมูลการกระทำผิดซ้ำแตกต่างกันไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน โดยรายละเอียดการเก็บข้อมูลและนิยามการกระทำผิดซ้ำมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 กรมราชทัณฑ์ นิยามการกระทำผิดซ้ำ หมายถึง นักโทษเด็ดขาดที่ถูกปล่อยตัวออกจากเรือนจำไปแล้ว ทั้งกรณีพ้นโทษแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไขในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ แล้ววนกลับมากระทำผิดซ้ำโดยถูกส่งตัวเข้าสู่เรือนจำอีกครั้ง ทั้งในกรณีผู้ต้องขัง

ระหว่างพิจารณาคดี และนักโทษเด็ดขาด ภายในระยะเวลาช่วงหนึ่งที่กำหนดไว้หลังการปล่อยตัวดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาจากนิยามการกระทำผิดซ้ำที่กำหนดไว้ในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า กรมราชทัณฑ์กำหนดนิยามตามแนวคิด re-imprisonment และรวมถึง re-arrest

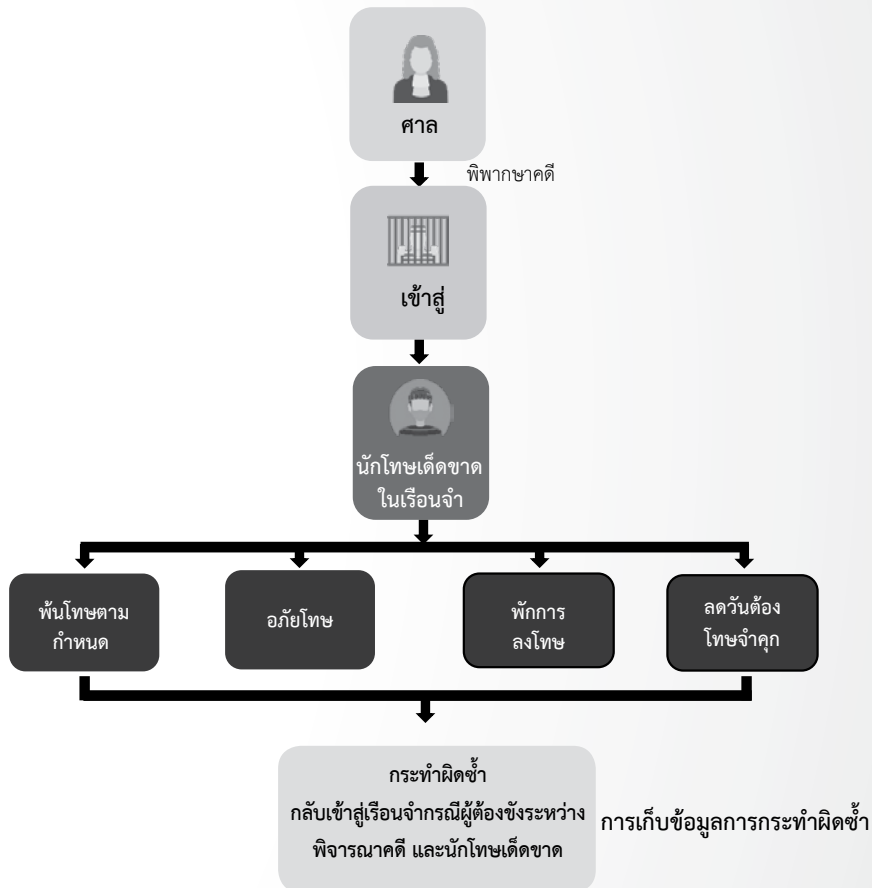
เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นในการนับสถิติตัวเลขการกระทำผิดซ้ำตั้งแต่ผู้กระทำผิดได้รับการปล่อยตัวจึงขออธิบายเพิ่มเติมสำหรับวิธีการปล่อยตัวผู้กระทำผิดออกจากเรือนจำ เนื่องจากกรณีการปล่อยตัวของบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมราชทัณฑ์ เฉพาะนักโทษเด็ดขาดมีปรากฏด้วยกัน 4 กรณี ดังนี้ (1) พ้นโทษตามกำหนด คือ เมื่อถูกจำคุกครบกำหนดตามคำพิพากษาของศาลแล้ว (2) ได้รับพระราชทานอภัยโทษมีอยู่ 2 กรณี คือ แบบรายบุคคล/หมู่คณะ หรือแบบทั่วไป (3) พักการลงโทษ คือ

หมายถึง การปลดปล่อยออกไปก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาศาลภายใต้เงื่อนไขคุมประพฤติที่กำหนด การพักการลงโทษมิใช่สิทธิของผู้ต้องขัง แต่เป็นประโยชน์ที่ทางราชการให้แก่ นักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดี มีความก้าวหน้าทางการศึกษา ทำงานเกิดผลดีแก่เรือนจำหรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ และ (4) ลดวันต้องโทษจำคุก ผู้ที่จะได้รับการปล่อยตัวลดวันต้องโทษจำคุก ต้องมีคุณสมบัติต่อไปนี้เป็นนักโทษเด็ดขาดที่จำคุกมาแล้ว ตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป สำหรับนักโทษจำคุกตลอดชีวิตต้องจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี จึงจะได้รับวันลดโทษสะสม โดยจะลดโทษให้ตามขั้นของนักโทษ คือ ขั้นเยี่ยม จะได้รับวันลดโทษเดือนละ 5 วัน ขั้นติมาก จะได้รับวันลดโทษเดือนละ 4 วัน ขั้นดี จะได้รับวันลดโทษเดือนละ 3 วัน (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2561ก) ซึ่งบุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวด้วยวิธีการดังกล่าวทั้ง 4 รูปแบบ จะถือเป็นผู้พ้นโทษ และหากพบว่า กลับมากระทำผิดอีก โดยถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกในเรือนจำ หรือถูกส่งตัวเข้ามา

ควบคุมในเรือนจำ ไม่ว่าในระหว่างการสอบสวนหรือในชั้นพิจารณาคดี บุคคลกลุ่มนี้จะถูกนับตัวเลขในรายงานสถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ ตัวอย่างเช่น นาย ก ได้รับโทษพิพากษาจำคุก 5 ปี เมื่อถึงวันครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา และได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำแล้ว หลังจากนั้น นาย ก กลับมากระทำผิดและถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกอีกครั้งหนึ่ง กรณีนี้จะถือว่านาย ก เป็นผู้กระทำผิดซ้ำและถูกนับในข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ หรืออีกกรณี หากเมื่อนาย ก ที่ได้รับการปล่อยตัวให้พ้นโทษไปแล้ว กลับมากระทำผิดอีกโดยถูกจับและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล โดยในขณะนั้น นาย ก อยู่ในความควบคุมของเรือนจำ หรือที่เรียกว่าเป็นผู้ต้องขังระหว่างที่รอการพิจารณาคดี กรณีนี้ก็ไม่นับรวม นาย ก อยู่ในสถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ สรุปกระบวนการปล่อยตัวนักโทษ ออกจากการควบคุมของกรมราชทัณฑ์และการนับการกระทำผิดซ้ำ ปรากฏตามรูปภาพที่ 2

รูปภาพที่ 2 กรณีการปล่อยตัวของบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมราชทัณฑ์และการนับการกระทำผิดซ้ำ เฉพาะนักโทษเด็ดขาด



1.2.2 กรมคุมประพฤติ นิยามการกระทำผิดซ้ำ หมายถึง ผู้พ้นคุมประพฤติด้วยดีแล้วกลับมากระทำผิดและกลับเข้าสู่ระบบของกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือกรมคุมประพฤติอีกครั้งหนึ่ง

โดยเมื่อพิจารณาจากนิยามการกระทำผิดซ้ำที่กำหนดไว้ในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า กรมคุมประพฤติกำหนดนิยามการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งเป็นการนับตามแนวคิด re-conviction หรือเป็นการนับการกระทำผิดซ้ำ ในกรณีที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษด้วยวิธีการอื่นๆ ที่ไม่ใช่จำคุกเฉพาะ

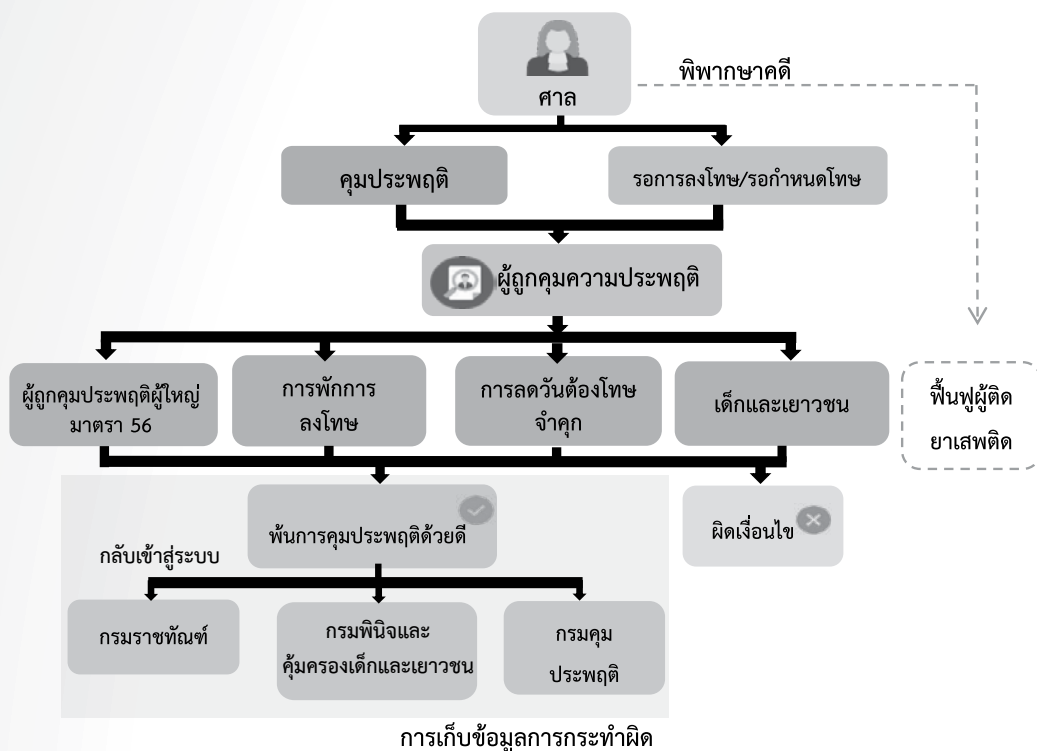
การกลับเข้าสู่การลงโทษจำคุก ทั้งนี้ เพื่อประกอบความเข้าใจในการติดตามผู้พ้นคุมประพฤติได้อย่างชัดเจนขึ้น การอธิบายวิธีการปล่อยตัวผู้ถูกคุมประพฤติให้พ้นจากการคุมประพฤติ และการนับการกลับมากระทำผิดซ้ำจึงมีความสำคัญ โดยปัจจุบันผู้พ้นคุมประพฤติ มี 2 กรณี ดังนี้ (1) การพ้นการคุมประพฤติด้วยดี คือ ผู้ถูกคุมคุมความประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนและครบระยะเวลาการคุมประพฤติแล้ว และ (2) กรณีผิดเงื่อนไข คือ ผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ

รวมกัน หรือมีพฤติการณ์อื่น ๆ ที่พนักงานคุมประพฤติเห็นว่าควรเสนอรายงานต่อศาล/กรมราชทัณฑ์ เช่น กรณีดังต่อไปนี้ (1) ผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ไปรายงานตัว (2) ผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ทำงานบริการสังคมตามคำสั่งศาล (3) ผู้ถูกคุมความประพฤดียังคงเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ และ (4) ผู้ถูกคุมความประพฤติมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป เช่น ป่วยจนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามเงื่อนไข, ไปศึกษาหรือประกอบอาชีพที่ต่างประเทศ ซึ่งมีระยะเวลานานกว่าระยะเวลาการคุมความประพฤติ เป็นต้น ซึ่งในกรณีการนับกระทำผิดซ้ำ ปัจจุบันกรม

คุมประพฤตินับเฉพาะผู้ที่พ้นการคุมประพฤติด้วยดีและกลับมากระทำผิดโดยถูกศาลพิพากษาลงโทษอีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะกลับเข้าสู่ระบบของกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือกรมคุมประพฤติอีกครั้งหนึ่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2561ก)

ทั้งนี้ สรุปกระบวนการปล่อยตัวผู้ถูกคุมประพฤติตามภารกิจรับผิดชอบของกรมคุมประพฤติและการนับการกระทำผิดซ้ำปรากฏตามรูปภาพที่ 3

รูปภาพที่ 3 กรณีการพ้นคุมประพฤติดของบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกรมคุมประพฤติและการนับการกระทำผิด

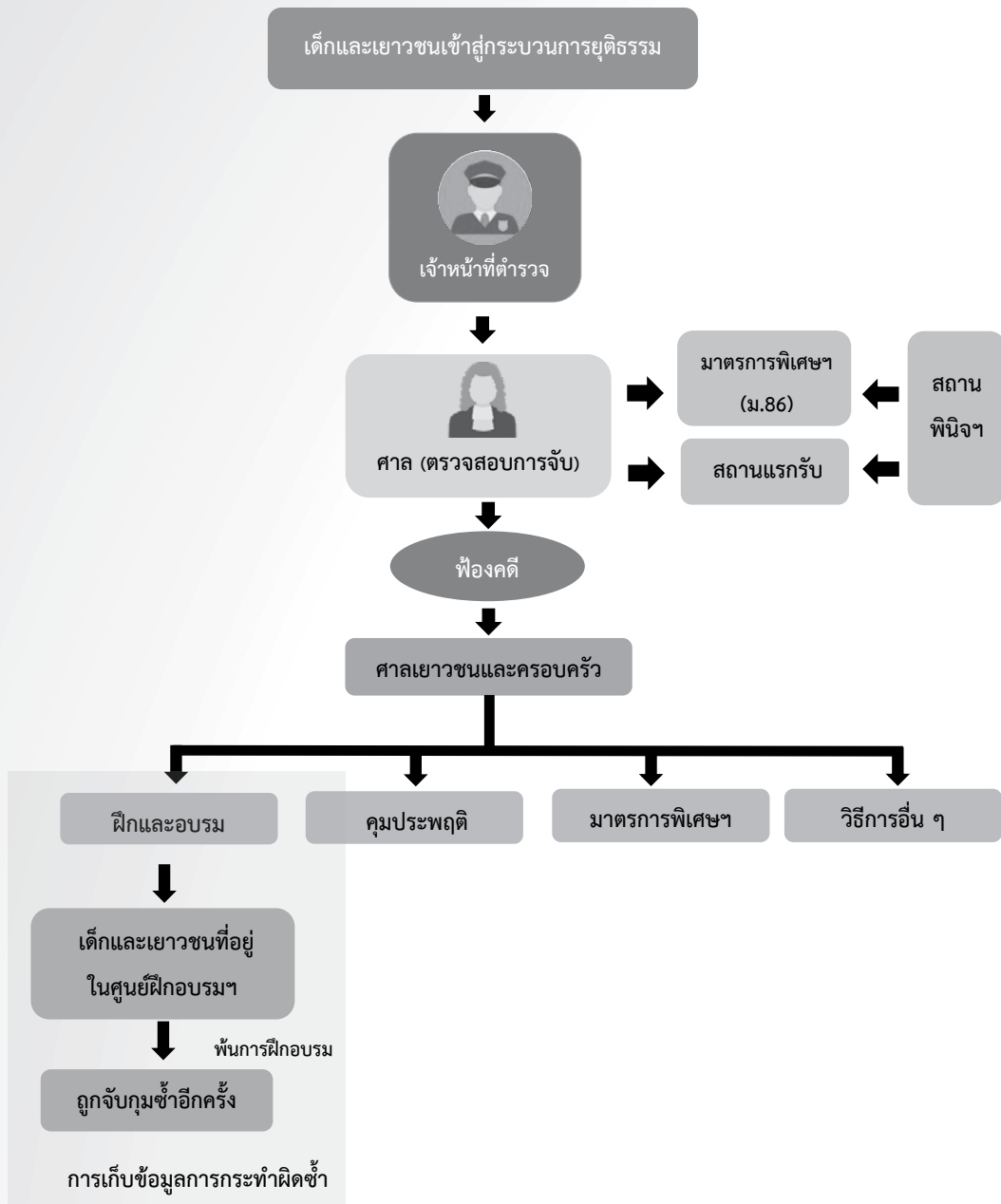


1.2.3 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน นิยามการกระทำผิดซ้ำหมายถึง เด็กและเยาวชนที่ถูกปล่อยตัวจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน และถูกจับกุมภายในรอบระยะเวลา 1 ปี 2 ปี และ 3 ปี โดยเมื่อพิจารณาจากนิยามการกระทำผิดซ้ำที่กำหนดไว้ในต่างประเทศจะเห็นได้ว่ากรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกำหนดนิยามตามแนวคิด re-arrest

ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น ในการนับสถิติตัวเลขกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด จึงขออธิบายเพิ่มเติมสำหรับวิธีการนับสถิติการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน โดยเด็กและเยาวชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและถูกศาลลงโทษให้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เมื่อได้รับการปล่อยตัวออกจาก

ศูนย์ฝึกฯ แล้วกลับมาถูกจับซ้ำ ภายในระยะเวลา 3 ปี (ไม่ว่าเด็กและเยาวชนนั้นจะมีอายุเกิน 18 ปี แล้วหรือไม่ก็ตาม) จะถูกนับเป็นข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำ สำหรับเด็กและเยาวชนที่ได้รับการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น การใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา การใช้มาตรการคุมประพฤติ หรือวิธีปฏิบัติอื่น ๆ แทนการบำบัดฟื้นฟูในศูนย์ฝึกฯ หากได้รับการปล่อยตัวหรือพ้นเงื่อนไขตามมาตรการดังกล่าว แล้วกลับมาถูกจับกุมซ้ำจะไม่นำมานับรวมเป็นตัวเลขการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด รายละเอียดปรากฏตามแผนรูปภาพที่ 4 (พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553, 2559; สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2561ก)

รูปภาพที่ 4 กรณีการปล่อยตัวบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และการนับการกระทำผิดซ้ำ



ตารางที่ 1 สรุปนิยามการนับการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม

หน่วยงาน	คำนิยาม	การรายงานข้อมูล กระทำผิดซ้ำ	หลัก recidivism measures
กรมราชทัณฑ์	นักโทษเด็ดขาดที่ถูกปล่อยตัวออกจากเรือนจำไปแล้ว ทั้งกรณีพ้นโทษแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไขในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ แล้วหวนกลับมากระทำผิดซ้ำโดยถูกส่งตัวเข้าสู่เรือนจำอีกครั้ง ทั้งในกรณีผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี และนักโทษเด็ดขาด ภายในระยะเวลาช่วงหนึ่ง ที่กำหนดไว้หลังการปล่อยตัวดังกล่าว	จำนวนคน/ ร้อยละ	re-imprisonment และ re-arrest
กรมคุมประพฤติ	ผู้พ้นคุมประพฤติด้วยดี แล้วกลับมากระทำผิดและกลับเข้าสู่ระบบของกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือกรมคุมประพฤติอีกครั้งหนึ่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด	จำนวน ร้อยละ	re-conviction
กรมพินิจและคุ้มครอง เด็กและเยาวชน	เด็กและเยาวชนที่ถูกปล่อยตัวจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็ก และเยาวชนและถูกจับกุมภายในรอบระยะเวลา 1 ปี 2 ปี และ 3 ปี	จำนวนคน/ คดี	re-arrest

จากรายละเอียดนิยามการกระทำผิดซ้ำ และการนับการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม สามารถสรุปคำนิยามได้ตามตารางที่ 1

จากข้อมูลการนิยามและนับการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัยข้างต้น มีข้อสังเกตในการเก็บสถิติข้อมูลที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การนับการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ ในปัจจุบัน เป็นการนับจำนวนนักโทษเด็ดขาดที่ถูกปล่อยตัวออกจากเรือนจำไปแล้วทั้งกรณีพ้นโทษแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไขในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ แล้วหวนกลับเข้าสู่ระบบเรือนจำอีกครั้ง ซึ่งเมื่อกลับเข้าสู่ระบบเรือนจำเป็นครั้งที่สองขึ้นไปจะนับจำนวนผู้ต้องขังเข้าสู่ระบบทั้งกรณีที่เป็นนักโทษเด็ดขาด รวมทั้งผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีเป็นผู้การกระทำผิดซ้ำด้วย ซึ่งกรณีนี้อาจเป็นการนับการกระทำผิดซ้ำตามหลักเกณฑ์การถูกจับซ้ำ หรือ re-arrest ควบคู่ไปกับแนวคิดนับการกระทำ

ผิดซ้ำแบบการถูกลงโทษจำคุกซ้ำ หรือ reimprisonment

2. การนับการกระทำผิดซ้ำของกรมคุมประพฤติในปัจจุบัน เป็นการนับผู้กระทำผิดซ้ำเฉพาะผู้ที่พ้น คุมประพฤติด้วยดีแล้วกลับมากระทำผิดและกลับเข้าสู่ระบบของกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือกรมคุมประพฤติอีกครั้งหนึ่ง ตามแนวคิดการถูกพิพากษาตัดสินว่ามีความผิดซ้ำ หรือ reconviction ซึ่งจะไม่นับรวมกรณีผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไขหรือกลับมากระทำผิดใหม่ ในระหว่างที่ถูกคุมประพฤติ ซึ่งกรณีหลังนี้หากผู้ถูกคุมประพฤติกระทำผิดเงื่อนไขและถูกจับ หรือศาลพิพากษาตัดสินว่ามีความผิดอีกครั้ง จะสามารถนับอัตราการกระทำผิดซ้ำได้ตามแนวคิดการถูกจับซ้ำ (re-arrest) หรือตามหลัก การนับกรณีถูกพิพากษาตัดสินว่ามีความผิดซ้ำ (reconviction) ได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งปัจจุบันของไทย ยังไม่มีการนับการกระทำผิดซ้ำในกรณีนี้

ตารางที่ 2 สถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2561
(ข้อมูล ณ วันที่ 12 เมษายน 2563)

ปล่อยตัว ในช่วงปีงบประมาณ (starting point)	จำนวน ผู้ต้องขัง ที่ได้รับ การปล่อยตัว (คน)	มีเลขบัตร ประชาชน (คน)	จำนวน ผู้ต้องขัง ที่กลับมา กระทำผิดซ้ำ ภายใน 1 ปี	ร้อยละ	จำนวน ผู้ต้องขัง ที่กลับมา กระทำผิดซ้ำ ภายใน 2 ปี	ร้อยละ	จำนวน ผู้ต้องขัง ที่กลับมา กระทำผิดซ้ำ ภายใน 3 ปี	ร้อยละ
2558	142,131	101,392	14,826	14.62	26,183	25.82	35,476	34.99
2559	147,014	123,196	17,892	14.52	32,257	26.18	43,597	35.39
2560	135,743	117,387	17,514	14.92	31,185	26.57	39,857*	33.95*
2561	110,031	97,670	15,273	15.64	25,140*	25.74*		

หมายเหตุ: * ข้อมูลการกระทำผิดสามารถคำนวณได้เฉพาะผู้ต้องขังรายที่มีบัตรประชาชน

ที่มา: กรมราชทัณฑ์, 2563

จากสถิติข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์พบว่า ในปีพ.ศ. 2558 ผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำแล้วภายในหนึ่งปี กลับมากระทำผิดซ้ำร้อยละ 14.62 และภายใน 2 ปี มีจำนวนผู้กลับมากระทำผิดซ้ำร้อยละ 25.82 และภายใน 3 ปี มีจำนวนผู้ที่กลับมากระทำผิดซ้ำร้อยละ 34.99 ทั้งนี้ การนับ

สถิติข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์เป็นการนับโดยการทบจำนวนการกลับมากระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิด

2.2 ข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมคุมประพฤติระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ปรากฏตามตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 สถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมคุมประพฤติระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2561

ปีงบประมาณ	ผู้พ้นการคุมประพฤติกระทำผิดซ้ำ (ร้อยละ)
2558	26.27
2559	22.78
2560	23.89
2561	22.12

ที่มา: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2561

จากสถิติข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกรมคุมประพฤติ ในปี พ.ศ. 2558 พบว่า มีผู้พ้นการคุมประพฤติด้วยดี กลับมากระทำผิดซ้ำ ร้อยละ 26.23 ปี พ.ศ. 2559 ร้อยละ 22.78 ปี 2560 ร้อยละ 23.89 และปี พ.ศ. 2561 ร้อยละ 22.12 โดยการวิเคราะห์หัตถเลขการกระทำผิดซ้ำในระบบของกรมคุมประพฤติจะแสดงเป็นร้อยละ

การกระทำผิดซ้ำ และเป็นข้อมูลที่แยกนับเป็นปีต่อปี ไม่เป็นตัวเลขสะสม

2.3 ข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ปรากฏตามตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 สถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2561 (ข้อมูล ณ วันที่ 20 ก.พ. 2562)

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561
ภายใน 1 ปี	22.73	22.14	23.37	24.32
ภายใน 2 ปี	35.69	34.34	28.22	
ภายใน 3 ปี	45.24	37.25		

ที่มา: กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2562

จากสถิติข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในปี พ.ศ. 2558 พบว่า เด็กและเยาวชนกระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวจากศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ภายในหนึ่งปี กลับมากระทำผิดซ้ำ ร้อยละ 22.73 และภายใน 2 ปี มีจำนวนผู้กลับมาก่อการกระทำผิดซ้ำ ร้อยละ 35.69 และภายใน 3 ปี มีจำนวนผู้ที่กลับมาก่อการกระทำผิดซ้ำ ร้อยละ 45.24 ทั้งนี้ การนับสถิติข้อมูลการกระทำผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นการนับโดยการทบจำนวนการกลับมากระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน

■ บทสรุป

ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถิติข้อมูลและตัวเลขการกระทำผิดซ้ำของกระทรวงยุติธรรม มีการเก็บข้อมูลค่อนข้างเป็นระบบตามภารกิจของหน่วยงาน แต่ทั้งนี้จะปรากฏความแตกต่างกันอยู่บ้างสำหรับจำนวนข้อมูลผู้กลับมาก่อการกระทำผิดซ้ำ โดยเมื่อพิจารณาสถิติผู้กลับมาก่อการกระทำผิดซ้ำภายใน 1 ปี ในปี พ.ศ. 2561 เทียบกันระหว่างหน่วยงานพบว่า สถิติการกลับมากระทำผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีจำนวนสูงเป็นลำดับแรก คิดเป็นร้อยละ 24.32 กรมคุมประพฤติ

ตามมาเป็นลำดับสอง คิดเป็นร้อยละ 22.21 และกรมราชทัณฑ์ เป็นลำดับสุดท้าย คิดเป็นร้อยละ 15.64 ทั้งนี้ หากพิจารณาจากสถิติข้อมูลดังกล่าว ยังไม่อาจสรุปได้ในทันทีว่า เด็กและเยาวชนในการควบคุมของกรมพินิจฯ มีแนวโน้มกลับมากระทำผิดซ้ำสูงที่สุด หรือมาตรการบำบัดฟื้นฟูภายใต้ภารกิจของหน่วยงานยังขาดประสิทธิภาพในการบำบัดฟื้นฟูและแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิด เนื่องจากข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำของแต่ละหน่วยนั้นมีการกำหนดค่านิยามการกระทำผิดซ้ำ และการนับเพื่อเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำแตกต่างกันไปตามบทบาทและภารกิจรวมถึงนโยบายการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานดังปรากฏตามแนวคิดพื้นฐานและหลักในการนับและเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งประเด็นนี้ยังถือเป็นช่องว่างและอาจส่งผลให้การวิเคราะห์ตัวเลขการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัย กระทรวงยุติธรรม จำเป็นจะต้องพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลและนำไปกำหนดนโยบายด้านการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของกระทรวงยุติธรรมให้ถูกต้องและเหมาะสมตามเจตนารมณ์ต่อไป โดยข้อจำกัดในเรื่องนี้ กระทรวงยุติธรรมได้ตระหนักถึงปัญหา

ดังกล่าว เห็นได้จากความพยายามในการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาข้อมูลด้านการกระทำผิดซ้ำอย่างต่อเนื่อง ทั้งการพัฒนาการดำเนินงานของศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (Data Exchange Center: DXC) ที่นำมาใช้เป็นกลไกในการเชื่อมโยงข้อมูลด้านการกระทำผิดซ้ำของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน และมีเป้าประสงค์ในการแสดงข้อมูลสถิติขั้นตอน (flow) การกระทำผิดซ้ำให้ครอบคลุม เพื่อให้เห็นตัวเลขในภาพรวมได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ได้จัดทำชุดโครงการวิจัยเพื่อการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำโดยมีการรอบการวิจัยที่มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการป้องกันการกระทำผิดซ้ำทั้งระบบ ซึ่งรวมถึงในเรื่องระบบจำแนกผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาเครื่องมือการจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็นมาตรฐานกลาง และการพัฒนาฐานข้อมูลผู้กระทำผิดให้กับหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัยของกระทรวงยุติธรรม ให้สามารถพัฒนาและบูรณาการข้อมูลผู้กระทำผิดและผู้กระทำผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลสำเร็จจากโครงการวิจัยฉบับนี้ จะช่วยอุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้สามารถบูรณาการข้อมูลการกระทำผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาจากข้อมูลการกระทำผิดซ้ำที่ปรากฏในปัจจุบันของแต่ละหน่วยงานจะพบว่า สถิติการกระทำผิดซ้ำดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการประเมินผลการดำเนินงานและพัฒนาแนวทางในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานได้เป็นสำคัญ โดยผู้กำหนด

นโยบายจำเป็นจะต้องพิจารณาข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ นิยามการกระทำผิดซ้ำที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงานและวิเคราะห์ตามพื้นฐานและที่มาของข้อมูลให้ชัดเจน เพื่อจะสามารถวางแผนและกำหนดแนวทางการพัฒนานโยบายในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อสังเกตที่พบในการจัดเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำยังคงมีประเด็นสำคัญที่สามารถนำมาพัฒนาข้อมูลเพื่อพัฒนานโยบายป้องกันการกระทำผิดซ้ำต่อไป ดังนี้

1. การจัดเก็บข้อมูลการกระทำผิดซ้ำเป็นลักษณะของการจัดเก็บแบบสะสมข้อมูล อาทิ การกระทำผิดซ้ำภายใน 1 ปี 2 ปี และ 3 ปี ซึ่งยังเป็นการจัดเก็บข้อมูลในลักษณะสะสมรายปีอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและทำให้ไม่เห็นตัวเลขที่แท้จริงได้เท่าใดนัก จึงควรที่จะจำแนกให้เห็นชัดเจนเป็นรายปีว่า ในหนึ่งปีมีผู้กลับมามีการกระทำผิดซ้ำเป็นจำนวนเท่าใด ภายในสองปีมีผู้กลับมามีการกระทำผิดซ้ำเท่าใด ซึ่งหากแยกจำนวนตัวเลขสะสมออกแล้วจะพบว่า สถิติการกลับมามีการกระทำผิดซ้ำภายใน 1 ปี มีจำนวนสูงที่สุด ซึ่งส่งผลให้การพัฒนานโยบายในเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูและการติดตามสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยตัวไปแล้วภายใน 1 ปี จะต้องมีความเข้มข้นเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

2. การกำหนดนิยามและการนับข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ ควรมีมาตรฐานกลางที่สอดคล้องกัน เพื่อการวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อมูลในภาพรวมของกระทรวงยุติธรรมได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานด้านการพัฒนานิสัยมีการพัฒนาระบบการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลการกระทำผิดซ้ำตามนโยบาย

และภารกิจของหน่วยด้วยอยู่แล้ว ซึ่งสามารถสะท้อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของรายหน่วยงานได้ อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นต้องมีการพิจารณาตัวเลขภาพรวมของการพัฒนาผู้กระทำผิดภายใต้ระบบพัฒนาพฤตินิสัยกระทรวงยุติธรรม การเปรียบเทียบและแสดงข้อมูลค่อนข้างมีข้อจำกัดและต้องมีการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมพอสมควร ฉะนั้น การกำหนดนิยามและการนับการกระทำผิดซ้ำที่เป็นมาตรฐานกลางให้กับแต่ละหน่วยงานด้านการพัฒนาพฤตินิสัยจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ควรจะต้องพิจารณาต่อไป โดยอย่างน้อยข้อมูลการกระทำผิดซ้ำควรกำหนดให้ชัดเจนในแต่ละมิติที่แสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลที่กระทำผิดและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เป็นผู้ที่กระทำผิดซ้ำที่ถูกลงโทษในขั้นตอนใดระหว่าง การถูกจับกุมซ้ำ (re-arrest) การถูกพิพากษาตัดสินว่ามีความผิดซ้ำ (re-conviction) หรือการถูกลงโทษจำคุกซ้ำ (re-imprisonment/re-commitment) เพื่อให้สามารถรายงานข้อมูลตัวเลขที่มีการกระทำผิดซ้ำได้ชัดเจน ถูกต้องและครบถ้วนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจตัวเลขการกระทำผิดซ้ำ และการวางแผนทางการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการบำบัดฟื้นฟูและนโยบายในการและป้องกันการกระทำผิดซ้ำของกระทรวงยุติธรรมได้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

■ บรรณานุกรม

- กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. (2562). *ข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กรมราชทัณฑ์. (2563). *ฐานข้อมูลผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ (Recidivism Statistics Database)*. ค้นเมื่อ 12 เมษายน 2563, จาก <http://www.correct.go.th/recstats/>
- พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553. (2559). *ราชกิจจานุเบกษา*, 133(109ก), 24.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2561ก). รายงานการประชุมคณะทำงานพัฒนาข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ ครั้งที่ 1/2561. ใน *การประชุมคณะทำงานพัฒนาข้อมูลการกระทำผิดซ้ำ ครั้งที่ 2/2561*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2561ข). รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม ประจำปี 2560 และ 2561. ค้นเมื่อ 12 เมษายน 2563, จาก <http://www.oja.go.th/TH/whitepaper2018/>
- หนังสือต่างประเทศ**
- Butorac, K., Gracin, D., & Stanic, N. (2017). The challenges in reducing criminal recidivism. *Public Security and Public Order*, 2017(18), 115-131.

รายละเอียดในการส่งบทความวิจัย / บทความวิชาการ เพื่อตีพิมพ์ลงวารสารกระบวนการยุติธรรม

วารสารกระบวนการยุติธรรม จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม จัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรมหรือเสนอแนะหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม ดังนั้น สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีภารกิจหนึ่งคือการเผยแพร่ความรู้ทางด้านวิชาการในกระบวนการยุติธรรม จึงได้จัดทำวารสารกระบวนการยุติธรรมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนองค์ความรู้ทางด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นิสิต นักศึกษา รวมถึงประชาชน ผู้สนใจทั่วไปทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ รวมทั้งเป็นเวทีหรือสื่อกลางสำหรับ แนะนำและนำเสนอผลงานค้นคว้าวิจัยใหม่ ๆ หรือความเห็นทางวิชาการ องค์ความรู้ใหม่ ด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านบทความทางวิชาการ ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป พร้อมกระตุ้นให้เกิดการวิจัยการพัฒน่องค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงทฤษฎี และเชิงปฏิบัติที่จะสามารถนำไปอ้างอิง ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

หลักเกณฑ์สำหรับผู้สนใจส่งบทความลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม

1. เป็นบทความวิจัย หรือบทความวิชาการทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. เป็นบทความที่ไม่เคยได้รับการตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น ไม่ใช่บทความแปล หรือบทความซ้ำ ไม่ได้ละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น และไม่เคยลงตีพิมพ์ในวารสารใดมาก่อนหากเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ผู้เขียนบทความจะเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว
3. วารสารกระบวนการยุติธรรมกำหนดให้มีรูปแบบการพิจารณาบทความแบบ double-blinded ซึ่งผู้พิจารณา ไม่ทราบชื่อผู้แต่ง และผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review)

4. เนื้อหาด้นฉบับเป็นผลงานที่สรุปแล้วมีความยาว 10 - 20 หน้า (A4) อักษรภาษาไทย พิมพ์ด้วย TH Sarabun PSK ขนาด 16 อักษรภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย Times New Roman ขนาด 12 ในส่วนของการอ้างอิงใช้รูปแบบ APA (American Psychological Association) โดยผู้เขียนจะต้องจัดรูปแบบบทความให้ถูกต้องตามที่วารสารกระบวนการยุติธรรมกำหนด ก่อนการส่งต้นฉบับ

5. การส่งต้นฉบับ ผู้เขียนต้องลงทะเบียนในระบบออนไลน์โดยผ่านเว็บไซต์ www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS พร้อมแนบเอกสาร ดังนี้

5.1 บทความวิจัย หรือบทความวิชาการ โดยใช้โปรแกรม Microsoft Word เท่านั้น

5.2 แบบฟอร์มเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม

6. บทความที่ถูกต้องตามรูปแบบที่วารสารกำหนด จะส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา บทความประเมินคุณภาพทางวิชาการของบทความ อย่างน้อย 2 ท่าน โดยพิจารณาบทความแบบ Double-blind peer review และจะติดต่อผู้เขียนในกรณีมีข้อแก้ไขจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ทางผู้เขียนนำไปดำเนินการแก้ไข เมื่อผู้เขียนแก้ไขบทความตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ให้จัดส่งบทความทางระบบออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS ของวารสารกระบวนการยุติธรรมอีกครั้ง

7. เมื่อบทความได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารกระบวนการยุติธรรม จะนำส่งวารสารฯ ให้กับผู้เขียน จำนวน 2 เล่ม

8. สำหรับผู้ที่สนใจส่งบทความ สามารถส่งบทความผ่านเว็บไซต์ www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS

การเสนอต้นฉบับบทความวิชาการ

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2. ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ชื่อ นามสกุล สังกัด/หน่วยงาน ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยใช้เครื่องหมาย *, ** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ชื่อสถานที่ทำงานหน่วยงาน หรือสถาบันของผู้เขียนที่เป็นปัจจุบัน

3. บทคัดย่อ (Abstract) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขปประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ความสำคัญของบทความ และบทสรุป

4. คำสำคัญ ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

5. บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น

6. แกนหลักของเรื่อง อธิบายโดยผสมผสานกับข้อวิจารณ์ซึ่งประกอบด้วยประเด็นย่อยหรือหัวข้อย่อย และข้อเสนอแนะที่ก่อให้เกิดแนวคิดใหม่

7. สรุป (Conclusion)

8. การอ้างอิงในเนื้อหาและบรรณานุกรม (References) ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association)

การเสนอต้นฉบับบทความวิจัย

1. ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2. ผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ชื่อ นามสกุล สังกัด/หน่วยงาน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยใช้เครื่องหมาย *, ** ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (footnote) ระบุตำแหน่งทางวิชาการ ชื่อสถานที่ทำงานหน่วยงาน หรือสถาบันของผู้เขียนที่เป็นปัจจุบัน

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

4. คำสำคัญ ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

5. บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนั้น

6. วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียงลำดับขั้นตอน

7. ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งเนื้อหาส่วนนี้ควรมีสัดส่วนร้อยละ 50 ของบทความ

8. สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลการศึกษา อภิปรายวิเคราะห์ ตามลำดับการเสนอว่าเหมือนหรือแตกต่างจากการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือการนำผลประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอสัดส่วนร้อยละ 50 ของบทความ

9. การอ้างอิงในเนื้อหาและบรรณานุกรม (References) ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association)

การเขียนอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association)

➤ รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อหา

1. การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้เขียนคนเดียว

1.1 ที่ผู้แต่งเป็นคนไทยระบุเฉพาะชื่อต้น และชื่อสกุล ไม่ใส่คำนำหน้า เช่น

ไพศาล เรืองจินดา (2554) พบว่า

(ไพศาล เรืองจินดา, 2554)

1.2 เอกสารที่ผู้แต่งเป็นชาวต่างประเทศ ระบุเฉพาะชื่อสกุล เช่น

Walker (2007) พบว่า

(Walker, 2007)

2. การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้เขียน 2 คน ให้ระบุชื่อผู้แต่งทั้งสองคนทุกครั้ง เอกสารภาษาไทยเชื่อมด้วยคำว่า “และ” เอกสารภาษาต่างประเทศเชื่อมด้วย “and” เมื่ออยู่ในเนื้อหา หรือ “&” เมื่ออยู่ในวงเล็บ เช่น

ธารีทอง นาทอง และอรพิน ช่อทิพย์ (2547) กล่าวว่า

(ปัทมา เตือนดวง และจรรยา ปราโมทย์, 2553)

Zervas and Byers (2013) พบว่า

(Codagnone & Martens, 2016)

3. การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้เขียน 3-5 คน

ในการอ้างอิงครั้งแรก ระบุชื่อผู้แต่งทุกคน เอกสารภาษาไทยเชื่อมด้วยคำว่า “และ” ก่อนคนสุดท้าย เอกสารภาษาต่างประเทศเชื่อมด้วย “and” เมื่ออยู่ในเนื้อหา หรือ “&” เมื่ออยู่ในวงเล็บ โดยมีเครื่องหมายจุลภาคคั่น เช่น

ลือชา คงไทย, สมศักดิ์ อาริกุล, และโสธร มาไกล (2553)

(อรพิน ช่อทิพย์, ปัทมา เตือนดวง, และจรรยา ปราโมทย์, 2557)

Zervas, Proserpio, and Byers (2018)

(Codagnone, Gran, & Martens, 2016)

การอ้างอิงครั้งต่อไป ระบุเฉพาะชื่อผู้แต่งคนแรก เอกสารภาษาไทยตามด้วย “และคนอื่น ๆ” เอกสารภาษาต่างประเทศตามด้วย “et al.” เช่น

ลือชา คงไทย และคนอื่น ๆ (2553)

(อรพิน ช่อทิพย์ และคนอื่น ๆ, 2557)

Zervas et al. (2018)

(Codagnone et al., 2016)

4. การอ้างอิงที่มีผู้เขียน 6 คน หรือมากกว่า 6 คนขึ้นไป ในการอ้างอิงครั้งแรกหรือครั้งต่อไป ให้ทำตามข้อ 3 เหมือนกัน

5. การอ้างอิงเอกสารโดยการคัดลอกข้อความมา โดยไม่ได้นำมาเรียบเรียงใหม่ ให้พิมพ์ชื่อผู้เขียนตามด้วยปีพิมพ์ และหน้าที่คัดลอกมา กรณีข้อความที่คัดลอกมาน้อยกว่า 40 คำ ให้ใส่ข้อความนั้นภายในเครื่องหมายัญประกาศ (“...”) เช่น

บุษย์ คงไทย (2550) กล่าวว่า “ผลของการใช้ยาแก้ปวด ทำให้อาการปวดหายไปภายใน 1 นาที”

นักวิจัยกล่าวว่า “ผลของการใช้ยาแก้ปวด ทำให้อาการปวดหายไป 1 นาที” (บุษย์ คงไทย, 2550)

6. การอ้างอิงผู้แต่งที่เป็นหน่วยงานหรือนิติบุคคล

6.1 เรียงลำดับหน่วยงานใหญ่และหน่วยงานย่อยตามลำดับ ค้นด้วยเครื่องหมายจุลภาค

6.2 การอ้างอิงครั้งแรกระบุชื่อเต็มพร้อมชื่อย่อในวงเล็บ การอ้างอิงครั้งต่อไปใช้ชื่อย่อตามที่ระบุในการอ้างอิงครั้งแรก

กระทรวงยุติธรรม, กรมสอบสวนคดีพิเศษ (2562)

National Institute of Mental Health [NIMH] (2020)

➤ การอ้างอิงท้ายเล่ม หรือ บรรณานุกรม (Bibliography)

1. บทความในวารสาร (Journal Article)

1.1 บทความวารสาร

ชื่อวารสาร และปีที่ ใช้ตัวเอียง

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

1.2 บทความวารสารที่เผยแพร่บนอินเทอร์เน็ต ใช้คำว่า “ค้นเมื่อ” ตามด้วยวัน เดือน ปีที่สืบค้น, “จาก” ตามด้วยลิงค์ สำหรับเอกสารภาษาไทย หรือ “Retrieved” ตามด้วยเดือนที่สืบค้น วันที่สืบค้น, ปีที่สืบค้น, “from” ตามด้วยลิงค์ สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษ

ชื่อวารสาร และปีที่ ใช้ตัวเอียง และหลัง <http://> ไม่ใส่เครื่องหมายมหัพภาค (.)

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร./ ปีที่ (ฉบับที่)./ หน้าแรก-หน้าสุดท้าย./ ค้นเมื่อ
วัน เดือน ปีที่สืบค้น, จาก <http://>

2. บทความในนิตยสาร หรือ หนังสือพิมพ์ (Magazine / Newspaper)

ชื่อนิตยสาร หรือ หนังสือพิมพ์ และ ปีที่ ใช้ตัวเอียง

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

3. หนังสือ (Book)

ชื่อหนังสือ ใช้ตัวเอียง

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

4. บทหนึ่งในหนังสือ (Chapter in book) เป็นการอ้างอิงจากเนื้อหาที่มีผู้เขียนเฉพาะบทนั้น ๆ และมีชื่อบรรณาธิการที่หน้าปกของหนังสือ

ชื่อหนังสือ ใช้ตัวเอียง

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

5. หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-Book) จากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ชื่อหนังสือ ใช้ตัวเอียง

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

6. พระราชบัญญัติ

ราชกิจจานุเบกษา และเล่มที่ใช้ตัวเอียง

พระราชบัญญัติ พ.ศ.ปี./ (ปีพิมพ์)./ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่(ตอนที่), หน้า.

7. รายงานการประชุม / การสัมมนา / อภิปราย

ชื่อการประชุม ใช้ตัวเอียง

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

8. วิทยานิพนธ์ (Theses & Dissertations)

ชื่อวิทยานิพนธ์ ใช้ตัวเอียง

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

9. เอกสารจากเว็บไซต์ (Web site) ใช้คำว่า “ค้นเมื่อ” ตามด้วยวัน เดือน ปีที่สืบค้น, “จาก” ตามด้วยลิงค์ สำหรับเอกสารภาษาไทย หรือ “Retrieved” ตามด้วยเดือนที่สืบค้น วันที่สืบค้น, ปีที่สืบค้น, “from” ตามด้วยลิงค์สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษ

ชื่อเรื่อง ใช้ตัวเอียง และหลัง <http://> ไม่ใส่เครื่องหมายมหัพภาค(.)

ชื่อผู้เขียน./ (ปีพิมพ์)./ชื่อเรื่อง./วัน เดือน ปีที่สืบค้น, จาก <http://>

ขั้นตอนการส่งบทความ (Submission)

ขั้นตอนที่ 1 : การเข้าสู่ระบบวารสาร

1. เข้าสู่หน้าเว็บไซต์วารสารกระบวนการยุติธรรม URL : <https://www.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/>
2. สมัครสมาชิก (Register) กรณีที่ยังไม่เคยเป็นสมาชิกของวารสารกระบวนการยุติธรรม ให้คลิกที่ปุ่ม **“ลงทะเบียน”** และสร้างข้อมูลส่วนตัว เช่น ชื่อผู้ใช้, Email, รหัสผ่าน รายละเอียดต่าง ๆ ที่แสดงในระบบ และยืนยันตัวตนผ่าน Link ที่ระบบส่งไปยัง Email ของท่าน
3. กรณีที่เป็นสมาชิกของวารสารกระบวนการยุติธรรมอยู่แล้ว ให้พิมพ์ ชื่อผู้ใช้ และรหัสผ่าน จากนั้นคลิกที่ปุ่ม **เข้าสู่ระบบ**



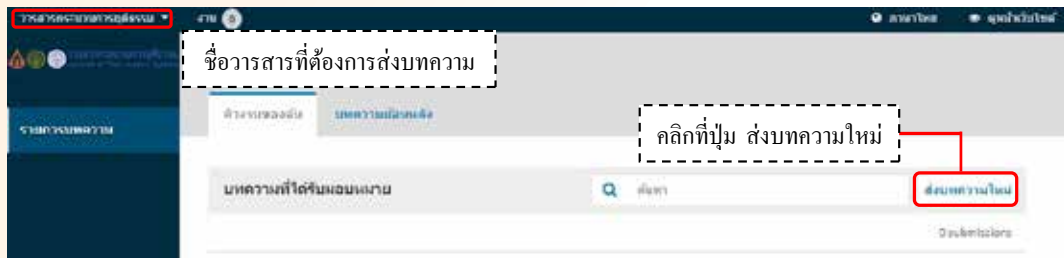
ขั้นตอนที่ 2 : เข้าหน้า Dashboard

เมื่อเข้าสู่ระบบแล้วชื่อผู้ใช้จะแสดงที่มุมบนด้านขวาของเว็บไซต์ผู้ส่งบทความ คลิกที่ชื่อผู้ใช้ และคลิก แดชบอร์ด



ขั้นตอนที่ 3 : เข้าสู่กระบวนการส่งบทความ (Submission)

ระบบจะนำเข้าสู่หน้าของผู้เขียนบทความ/ผู้แต่ง (Author) คลิกที่ปุ่ม ส่งบทความใหม่



จากนั้นดำเนินการตามกระบวนการส่งบทความ 5 ขั้นตอน ดังนี้

Step 1 : เริ่มต้น

- 1.1 ภาษาของบทความที่จะส่งตีพิมพ์ เช่น ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ เป็นต้น
- 1.2 ประเภทของบทความ เช่น บทความวิจัย (Research Articles) บทความวิชาการ (Academic Articles) เป็นต้น
- 1.3 ผู้เขียนบทความ/ผู้แต่ง (Author) จะต้องอ่านข้อกำหนดในการส่งบทความ และคลิกยอมรับทุกข้อกำหนด เพื่อยืนยันว่าท่านทำตามเงื่อนไขที่วารสารกระบวนการยุติธรรมกำหนด
- 1.4 หากผู้แต่ง (Author) ต้องการส่งข้อความถึงบรรณาธิการ (Editor) ให้กรอกข้อความในกล่องข้อความ ถึงบรรณาธิการ โดยข้อความที่ส่งถึงบรรณาธิการจะไม่ถูกเผยแพร่ และใช้ในวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการตีพิมพ์บทความในวารสารกระบวนการยุติธรรม
- 1.5 คลิกที่ปุ่ม บันทึกและดำเนินการต่อ เพื่อไปยังกระบวนการถัดไป

ส่งบทความ

1. เริ่มการส่ง

2. ส่งใบสมัครไฟล์ประกอบบทความ

3. ลงข้อมูลรายละเอียดบทความ (Metadata)

4. ยืนยันการส่ง

5. ขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนการแจ้งลิขสิทธิ์

ต้นฉบับที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสาร เป็นลิขสิทธิ์ของวารสารกระบวนการยุติธรรม บทความที่ตีพิมพ์ปรากฏในเนื้อหาของบทความในวารสารกระบวนการยุติธรรม ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

☒ ข้าพเจ้าขอรับที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของค่าแถมลิขสิทธิ์

ภาษาบทความ

ภาษาไทย *

เลือกภาษาหลักของบทความที่งานต้องการตีพิมพ์ในวารสาร *

1.1 ภาษาของบทความ

ประเภทบทความ *

บทความวิจัย *

บทความต้องอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งของวารสาร *

1.2 ประเภทของบทความ

ข้อกำหนดในการส่ง

ท่านต้องอ่านทำความเข้าใจ และรับทราบรายการข้อกำหนดด้านล่างทั้งหมดแล้ว ก่อนที่จะดำเนินการส่งบทความ

- ☒ 1. ผู้เขียนบทความจะต้องรับรองว่าบทความที่ส่งมาีวารสารกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่นบทความแปลหรือบทความซ้ำ ไม่ได้ละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้อื่น และไม่แดงละเมิดลิขสิทธิ์ในวารสารใดมาก่อน หากเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ผู้เขียนบทความจะรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว
- ☒ 2. ผู้เขียนบทความได้ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ลงวารสารกระบวนการยุติธรรมของสำนักงานกิจการยุติธรรมเพียงแห่งเดียวเท่านั้น
- ☒ 3. ผู้เขียนบทความจะส่งบทความตามรูปแบบที่วารสารกระบวนการยุติธรรมกำหนด
- ☒ 4. ผู้เขียนบทความจะตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารอ้างอิง ทั้งรูปแบบและเนื้อหาของอ้างอิง และไม่นำเอกสารวิชาการที่ไม่ได้อ่านมาอ้างอิง หรือใส่ไว้โดยรวนๆ
- ☒ 5. ผู้เขียนบทความจะปฏิบัติตามผลการพิจารณาของกองบรรณาธิการแล้วเสร็จแล้วและจะส่งบทความในเวลาที่กำหนด หากไม่รับแก้ไขหรือส่งคืนจะถือว่ากองบรรณาธิการดำเนินการอย่างเห็นทาง

1.3 คลิกเลือกทุกช่อง เพื่อยืนยันว่าบทความของผู้แต่ง (Author) เป็นไปตามเงื่อนไขที่วารสารกำหนด

ข้อความถึงบรรณาธิการ

1.4 ข้อความถึงบรรณาธิการ (Editor)

* ถ้าไม่ต้องการส่งข้อความถึงบรรณาธิการ (Editor) ให้เว้นว่างไว้

Powered by TinyMCE

คำชี้แจงสิทธิ์ส่วนบุคคล

The names and email addresses entered in this journal site will be used exclusively for the stated purposes of this journal and will not be made available for any other purpose or to any other party.

☒ ฉันจักและฉันจักเผยแพร่

1.5 คลิกที่ปุ่ม บันทึกและดำเนินการต่อ

* หมายถึงข้อมูลที่ใช้เป็นตัวอย่าง

Step 2 : อัปโหลดไฟล์บทความ

2.1 เลือกประเภทของไฟล์ โดยบทความฉบับเต็ม (Full Text) ให้เลือก “ไฟล์บทความ”

อัปโหลดไฟล์บทความ

1. อัปโหลดไฟล์
2. รายละเอียด
3. ยืนยัน

ไฟล์ของบทความ *

ไฟล์บทความ

เลือกข้อมูลเนื้อหาบทความ

ไฟล์บทความ

เครื่องมือการวิจัย

วัสดุการวิจัย

ผลการวิจัย

ใบบันทึกผล

ข้อมูลการวิเคราะห์

ชุดข้อมูลการวิจัย

ข้อความต้นฉบับ

อื่นๆ

2.1 เลือกไฟล์บทความ

ไปต่อ

ยกเลิก

2.2 อัปโหลดบทความฉบับเต็ม (Full Text) โดยคลิกที่ปุ่ม Upload File

อัปโหลดไฟล์บทความ

1. อัปโหลดไฟล์
2. รายละเอียด
3. ยืนยัน

ไฟล์ของบทความ *

ไฟล์บทความ

ลากและวางไฟล์ที่นี่เพื่อเริ่มต้นการอัปโหลด

2.2 คลิกที่ปุ่มอัปโหลดไฟล์

อัปโหลดไฟล์

[ระมัดระวังเรื่อง Blind Review](#)

ไปต่อ

ยกเลิก

2.3 คลิกที่ปุ่ม ไปต่อ

* หากต้องการเปลี่ยนไฟล์ที่จะแนบให้คลิกที่ปุ่ม เปลี่ยนไฟล์

อัปโหลดไฟล์บทความ

1. อัปโหลดไฟล์ 2. รายละเอียด 3. ยืนยัน

ไฟล์ของบทความ *

ไฟล์บทความ

✓ author_admin, ผู้แต่ง, บทความ (ตัวอย่าง).docx

เปลี่ยนไฟล์

ระมัดระวังเรื่อง Blind Review

2.3 คลิกที่ปุ่ม ไปต่อ

ไปต่อ ยกเลิก

คลิกกรณีต้องการเปลี่ยนไฟล์

2.4 คลิกที่ปุ่ม ไปต่อ

* หากต้องการแก้ไขชื่อไฟล์ในระบบ ให้คลิกที่ แก้ไข

อัปโหลดไฟล์บทความ

1. อัปโหลดไฟล์ 2. รายละเอียด 3. ยืนยัน

author_admin, ผู้แต่ง, บทความ (ตัวอย่าง).docx

แก้ไข

กรณีต้องการแก้ไขชื่อไฟล์

docx 11KB

2.4 คลิกที่ปุ่ม ไปต่อ

ไปต่อ ยกเลิก

2.5 คลิกที่ปุ่ม เสร็จ

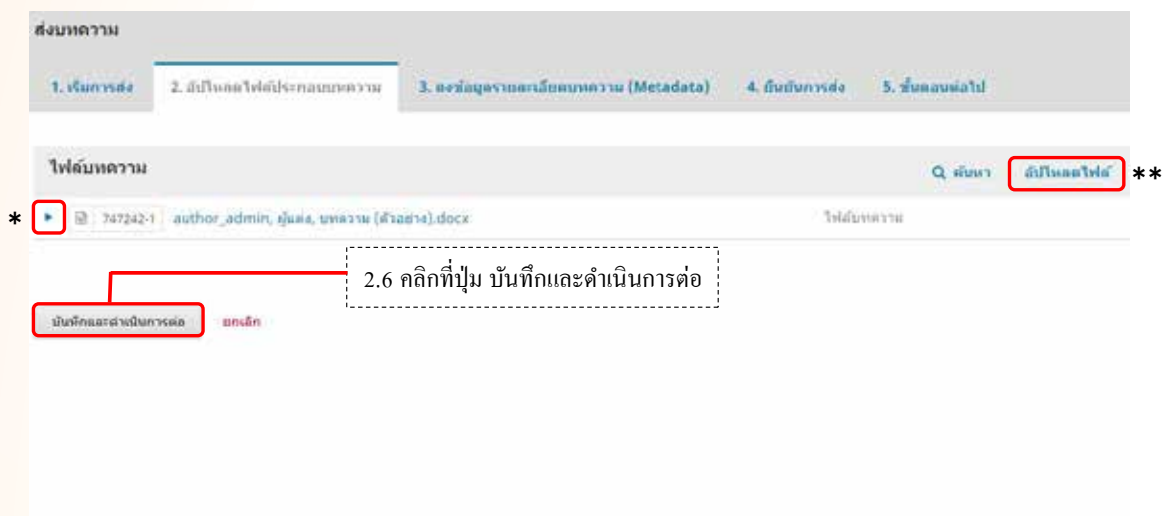
* หากต้องการอัปโหลดไฟล์แนบอื่น ๆ ให้คลิกที่ปุ่ม อัปโหลดไฟล์เพิ่มเติม โดยเลือกประเภทของไฟล์เป็น อื่น ๆ



2.6 คลิก บันทึกและดำเนินการต่อ

* กรณีต้องการแก้ไขไฟล์ ให้คลิกที่สัญลักษณ์ ► และกดที่ลิงก์ ลบ เพื่อลบไฟล์ จากนั้นคลิก อัปโหลดไฟล์เพื่อแนบไฟล์ใหม่ โดยทำตามขั้นตอนที่ 2.1 - 2.5

** หากต้องการอัปโหลดไฟล์อื่น ๆ เพิ่มเติม ให้คลิกที่ อัปโหลดไฟล์ โดยเลือกประเภทของไฟล์เป็น อื่น ๆ



3.3 ข้อมูลผู้แต่ง

3.3.1 ค่าเริ่มต้น (default) ของระบบ ผู้แต่ง คือ ผู้ใช้ ที่เข้าสู่ระบบเพื่อส่งบทความ หากต้องการเพิ่มเติมข้อมูล หรือแก้ไขคลิกที่สัญลักษณ์ ▶ จากนั้นคลิกที่ แก้ไข

3.3.2 ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 1 คน ให้คลิกที่ เพิ่มผู้เกี่ยวข้องกับบทความ

3.4 ประเภทของบทความ เช่น บทความวิจัย (Research Articles) บทความวิชาการ (Academic Articles) เป็นต้น

3.5 คำสำคัญ โดยการใส่ทีละคำ แล้วกด Enter เพื่อใส่คำถัดไป (แสดงสัญลักษณ์ลูกโลก 🌐 เนื่องจากวารสารตั้งค่าให้ใส่ข้อมูล 2 ภาษา)

3.6 หน่วยงานที่สนับสนุน/ให้ทุน กรณีไม่มีหน่วยงานสนับสนุน/ให้ทุน ให้เว้นว่างไว้ (แสดงสัญลักษณ์ลูกโลก 🌐 เนื่องจากวารสารตั้งค่าให้ใส่ข้อมูล 2 ภาษา)

3.7 เอกสารอ้างอิง (References) ใส่ข้อมูลเอกสารอ้างอิงของบทความ

3.8 คลิกปุ่ม บันทึกและดำเนินการต่อ

บันทึกและดำเนินการต่อ

3.8 คลิกปุ่ม บันทึกและดำเนินการต่อ

Step 4 : ยืนยันการส่ง

4.1 หลังจากตรวจสอบความถูกต้องของรายละเอียดบทความทั้งหมดเรียบร้อยแล้วให้คลิกที่ปุ่ม ยืนยันการส่งบทความ

ส่งบทความ

1. เริ่มการส่ง 2. อัปโหลดไฟล์ต้นฉบับบทความ 3. ตรวจสอบรายละเอียดบทความ (Metadata) 4. ยืนยันการส่ง 5. ส่งและต่อไป

บทความของท่านได้รับการอัปโหลดและพร้อมที่จะจัดส่งแล้ว ท่านสามารถย้อนกลับไปยังตรวจสอบและปรับแต่งข้อมูลใดๆ ที่ท่านได้กรอกก่อนดำเนินการต่อไป หลังจากตรวจสอบแล้ว กรุณาคลิกปุ่ม "ยืนยันการส่งบทความ"

ยืนยันการส่งบทความ ยกเลิก

4.1 คลิกปุ่ม ยืนยันการส่งบทความ

4.2 คลิกที่ปุ่ม ตกลง เพื่อเสร็จสิ้นกระบวนการส่งบทความ (Submission)

* หากคลิกที่ปุ่ม ตกลง แล้ว จะไม่สามารถย้อนกลับไปแก้ไขข้อมูลได้

ยืนยัน

คุณแน่ใจหรือไม่ว่าต้องการส่งบทความนี้ไปยังวารสาร?

ตกลง ยกเลิก

4.2 คลิกที่ปุ่ม ตกลง

เราจะปลอม...เรายอมได้ไง!!

ปลอมบัตรอิเล็กทรอนิกส์รับโทษหนัก!

• ประเภทบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่มักถูกปลอม (บัตรอิเล็กทรอนิกส์ไม่จำเป็นต้องเป็นบัตรเท่านั้น) •

เอกสารที่มีการบันทึก
ข้อมูลหรือรหัสไว้



เช่น บัตรเครดิต บัตรสมาชิก
คีย์การ์ด บัตรเติมเงิน

ข้อมูล รหัส
หมายเลขชุด ตัวเลข



เช่น หมายเลขบัญชี รหัส ATM
หมายเลขโทรศัพท์
Username และ Password

วัตถุที่มีการบันทึก
ข้อมูลหรือรหัสไว้



เช่น ซิมการ์ด โมโครซอฟท์
เหรียญโดยสารรถไฟฟ้า
Barcode

สิ่งอื่นที่ระบุความสัมพันธ์
ระหว่างบุคคลกับ
ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์



เช่น ลายนิ้วมือ ลายมือ-เท้า
เสียง ภาพจอประสาทตา

ปลอม หรือ ทำเครื่องมือ
สำหรับปลอม

จำคุก 1 - 5 ปี
ปรับ 20,000 - 100,000 บาท

นำเข้า หรือ ส่งออก
บัตรอิเล็กทรอนิกส์ปลอม หรือ
เครื่องมือปลอมหรือแปลง

จำคุก 3 - 10 ปี
ปรับ 60,000 - 200,000 บาท

มี หรือ มีไว้เพื่อใช้
บัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่รู้ว่าปลอม

จำคุก 1 - 7 ปี หรือ
ปรับ 20,000 - 140,000 บาท
หรือ ทั้งจำทั้งปรับ



ขาย หรือ มีไว้ขาย
บัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ปลอมขึ้น

จำคุก 1 - 10 ปี หรือ
ปรับ 20,000 - 200,000 บาท
หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

มีบัตรของผู้อื่นไว้เพื่อใช้

น่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น
จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือ
ปรับไม่เกิน 60,000 บาท
หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

ใช้บัตรของผู้อื่น

น่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น
จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือ
ปรับไม่เกิน 100,000 บาท
หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

รับโทษหนักขึ้น

ทำผิดฐานปลอมบัตรอิเล็กทรอนิกส์และรู้ว่าเป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้เพื่อ
จ่ายค่าสินค้า/บริการ - จ่ายหนี้แทนเงินสด - ถอนเงิน



สำนักงานกิจการยุติธรรม



@WEAREOJA



ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 269/1-7,1(14)

ตำราตั้งชื่อมงคล



Designed by Addmetita * ขอสงวนสิทธิ์ในคิดแปลงข้อมูลทีปรากฏในเอกสารนี้ * ข้อมูลเมื่อ 14/04/2020

พยานการเปลี่ยนนามสกุลในอนาคต



แจ้งเกิดสำคัญ...

ภายใน 15 วันต้องทำอะไร?

*Design by Admnettle *ขอสงวนสิทธิ์ห้ามคิดแปลงข้อมูลปรากฏในเอกสารนี้ *ข้อมูลเมื่อ 25/03/2020

เกิดนอก... สถานพยาบาล

คลอดบุตรในบ้าน หรือ บนรถยนต์

พ่อ/แม่
แจ้งเกิดภายใน 15 วัน

ที่...สำนักงานเขต/อำเภอในพื้นที่
ถ้ามีเหตุจำเป็นแจ้งเกิดไม่ได้
แจ้งเกิดภายหลังได้ไม่เกิน 30 วัน

หลักฐานที่ต้องเตรียม



บัตรประชาชน
ผู้แจ้งเกิด
หรือพ่อแม่



ทะเบียนบ้าน
ที่จะเพิ่มชื่อเด็ก
(สำเนา)



ใบแจ้งเกิด ก.ร.1
ตอนหน้า (ถ้ามี)
(ผู้ใหญ่บ้าน
/กำนันออกให้)



พยาน
บุคคล

เกิดใน... สถานพยาบาล

คลอดบุตรในสถานพยาบาล

พ่อ/แม่
ตั้งชื่อลูกให้พร้อม

โรงพยาบาลจะออกหนังสือรับรอง
การเกิด (ก.ร.1/1)
นำไปขอสูติบัตรได้ที่สำนักงานเขต
/อำเภอในพื้นที่ภายใน 15 วัน

หลักฐานที่ต้องเตรียม



บัตรประชาชน
ผู้แจ้งเกิด
หรือพ่อแม่



ทะเบียนบ้าน
ที่จะเพิ่มชื่อเด็ก
(สำเนา)



หนังสือรับรอง
การเกิด
(สถานพยาบาล
ออกให้)

เกิดต่าง... ประเทศ

คลอดบุตรในต่างประเทศ

พ่อ/แม่
แจ้งขอสูติบัตรไทย

ได้ที่สถานเอกอัครราชทูต
หรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น
ภายใน 15 วัน

หลักฐานที่ต้องเตรียม



บัตรประชาชน
ผู้แจ้งเกิด
หรือพ่อแม่



หนังสือ
รับรอง
การเกิด



ทะเบียนบ้าน
(สำเนา)



ทะเบียนสมรส
(สำเนา)



รูปถ่ายเด็ก



Passport

เมื่อพบทารก
ถูกทอดทิ้ง

พบเด็กทารกหรือเด็กเล็กไม่เกิน 7 ปี ถูกทอดทิ้ง รับแจ้งและนำไปส่ง
พนักงานฝ่ายปกครอง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ) หรือตำรวจ
เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เพื่อรับตัวเด็กและดำเนินการแจ้งเกิดตามกฎหมาย

ไม่แจ้งเกิด มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท



บัตรประจำตัวประชาชน

เรื่องน่าสนของคนทุกวัย

*Design by Addnaitita *สงวนลิขสิทธิ์ห้ามเผยแพร่ข้อมูลนี้ไปปรากฏในเอกสารอื่น *ข้อมูลเมื่อ 27/04/2020

ใครบ้าง...ต้องมีบัตรประชาชน

- ✓ คนที่มีสัญชาติไทย ✓ คนที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ✓ คนที่มีอายุ 7 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี

บัตรประชาชนใบแรก



อายุ 7 ปีบริบูรณ์

หลักฐาน

1. สูติบัตร/หลักฐานที่ราชการออกให้แสดงว่ามีชื่อในทะเบียนบ้าน



2. สำเนาทะเบียนบ้านที่มีชื่อเด็ก



3. สำเนาบัตรประชาชนของพ่อแม่ผู้ปกครอง



บัตรประชาชนใบใหม่



ทำบัตรใหม่กรณีใดบ้าง?



หมดอายุ



หาย/ถูกทำลาย



เปลี่ยน
ชื่อ-นามสกุล



ชำระ
ข้อความสำคัญ

หลักฐาน

1. บัตรประชาชนเดิม (ถ้ามี)
2. เอกสารที่มีรูปถ่ายที่ราชการออกให้ถ้าไม่มีให้เจ้าบ้าน/ญาติสันทันรับรอง

บัตรประชาชนใบสุดท้าย



อายุ 70 ปีบริบูรณ์

หลักฐาน

1. สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน



2. บัตรประชาชนเดิม (ถ้ามี)



3. เอกสารที่มีรูปถ่ายที่ราชการออกให้ ถ้าไม่มีให้เจ้าบ้าน/ญาติสันทันรับรอง



"ถ้าอายุเกิน 70 ปี ให้ใช้บัตรประชาชนใบสุดท้ายหรือทำบัตรใหม่ตลอดชีพ"

บัตรประจำตัวประชาชน ทุกใบ ต้องทำบัตรภายใน 60 วัน ทุกกรณี

ใช้บัตรประชาชนผิดๆมีสิทธิติดคุก



คนไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป
ไม่ทำบัตรประชาชน

ปรับไม่เกิน 100 บาท



คนไทยอายุ 15 ปีขึ้นไป
ไม่พกบัตรประชาชน

ปรับไม่เกิน 200 บาท



ปลอมบัตรประชาชน
หรือ ใช้บัตร
ประชาชนปลอม

จำคุก 1 - 10 ปี
หรือ ปรับ 20,000 - 200,000 บาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ



ให้คนอื่นนำ
บัตรประชาชน
ไปทำผิดกฎหมาย

จำคุก 3 เดือน - 3 ปี
และปรับ 5,000 - 60,000 บาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ



สมุดภาพอินโฟกราฟิกกฎหมาย


ANS
FREE
COPY



ທຸກມາຍາກໍ່ໄປ



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/

