



# ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา





ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา  
สมาคมสถิติเสรีภาพของประชาชน (สสส.)

## บทนำ

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบันมีอายุได้เกือบ 50 ปี ตลอดระยะเวลาเกือบ 50 ปีของ สสส. ได้สร้างผลงานด้านสิทธิมนุษยชนมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม โดยมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้รับการแก้ไขสำเร็จและยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ยังไม่ได้แก้ไขและยังบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการเข้าไปช่วยเหลือกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ หลากหลายกรณี

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) เป็นสถาบันทางความคิดด้านสิทธิมนุษยชนอันดับต้นๆ ของประเทศไทย ที่นำหลักคิดมาขับเคลื่อนงานด้านสิทธิมนุษยชนออกสู่สังคมอย่างต่อเนื่อง โดยที่ สสส. เป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนงานโดยสมาชิก เพราะ สสส. มีสมาชิกอยู่ทั่วทุกภูมิภาค ทั้งภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคใต้ และต่างประเทศ ดังนั้น การรับฟังและการนำเสนอประเด็นต่าง ๆ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อสังคมที่เป็นจริงอย่างตรงไปตรงมา รวมถึงหลักการใช้เหตุและผลในการนำเสนอประเด็นสาธารณะเพื่อให้เกิดแรงกระเพื่อมทางสังคมให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น และถูกต้องมากขึ้น อันจะเกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ และนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขของสังคมต่อไป

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) มีความเห็นร่วมกันว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้มีการบังคับใช้ทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) เห็นว่าการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนั้น มี 2 ประเด็นที่สำคัญ คือ

1) การปฏิรูประบบการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องคดีหรือชั้นเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมต้นน้ำ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหา และสังคม โดยการตรวจสอบถ่วงดุล และการกลั่นกรองการสอบสวนและสั่งคดี ตลอดจนการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานอย่างเป็นระบบ และตรงไปตรงมาและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อไม่ให้ผู้บริสุทธิ์ต้องตกเป็นเหยื่อถูกดำเนินคดี

2) การปฏิรูประบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนที่เป็นคู่ความ โดยเฉพาะคนยากจนและคนชายขอบ สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียม ตามหลัก Equality of Arms จะปลดภาระของประชาชนและภาระของหน่วยงานของรัฐที่ต้องสูญเสียทั้งเวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมากในชั้นก่อนการดำเนินคดีอาญา

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) และสมาชิกทั่วประเทศได้ร่วมกับเครือข่ายประชาชน เครือข่ายทนายความ เครือข่ายนักวิชาการ และเครือข่ายองค์กรสิทธิมนุษยชน จัดทำข้อเสนอปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน และกฎหมายว่าด้วยกองทุนยุติธรรม โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในทุกภูมิภาค โดยได้ร่วมจัดเวทีและพิจารณาข้อเสนอร่วมกัน จัดรวบรวมเป็นเอกสารฉบับนี้

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) หวังว่าข้อเสนอในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญานี้ จะเป็นกระจกที่สะท้อนปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนให้ บุคคล องค์กร หน่วยงาน และกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ตระหนักถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ชัดเจน เพื่อร่วมมือร่วมใจในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป

## สารบัญ

บทนำ.....	ข
สารบัญ .....	ง
ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย .....	1
ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดยสังเขป .....	3
ภาพรวมสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย.....	4
กรอบแนวคิดสำคัญในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา .....	6
ภาพรวมข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่สำคัญ .....	8
รายละเอียดข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 13 ประเด็น .....	10
ประเด็นที่ 1 การลดทอนความเป็นอาชญากรรม .....	10
ประเด็นที่ 2 มาตรการทางเลือกในการดำเนินคดีอาญา.....	12
ประเด็นที่ 3 การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน.....	15
ประเด็นที่ 4 งานตำรวจ .....	17
ประเด็นที่ 5 การดำเนินคดีขึ้นก่อนการพิจารณาคดีหรือขึ้นเจ้าพนักงาน .....	18
ประเด็นที่ 6 การปล่อยตัวระหว่างดำเนินคดี .....	25
ประเด็นที่ 7 การชันสูตรพลิกศพและไตสวนการตาย.....	26
ประเด็นที่ 8 การดำเนินการในชั้นพิจารณาคดีของศาล .....	29
ประเด็นที่ 9 อำนาจศาลทหารในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวมีพลเรือนเข้าไปเกี่ยวข้อง.....	32
ประเด็นที่ 10 โทษและการบังคับโทษทางอาญา .....	34
ประเด็นที่ 11 การฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ (SLAPPS CASE).....	35
ประเด็นที่ 12 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง.....	41
ประเด็นที่ 13 การดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวกับการละเมิดทางเพศ.....	44
ประเด็นที่ 14 การปรับปรุงระบบราชทัณฑ์.....	45
ภาคผนวก 1 การดำเนินการจัดทำข้อเสนอ.....	52
ภาคผนวก 2 สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) .....	57

## ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่กระบวนการก่อนการพิจารณาคดี คือการสอบสวนและสั่งฟ้องคดี การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลรวมทั้งการอุทธรณ์และฎีกา และหลังการพิจารณาคดีคือ การปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ดังนี้

1) **ขั้นก่อนการพิจารณาหรือการดำเนินการชั้นเจ้าพนักงาน** รับผิดชอบงานด้านการสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน โดยพนักงานสอบสวน โดยคดีอาญาทั่วไปนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวน สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เป็นผู้มีอำนาจสอบสวน สำหรับคดีพิเศษหรือคดีเฉพาะบางประเภท อาจมีพนักงานสอบสวนสังกัดหน่วยงานอื่นเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวน เช่น คดีพิเศษ โดยพนักงานสอบสวนสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม หรือคดีทุจริตประพฤติมิชอบ โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) หรือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ปปท.) ทั้งนี้ ในการสืบสวนสอบสวน อาจจะมีการใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล อาทิ การสอบปากคำ จับ ควบคุมตัว ชัง การค้น ยึด เป็นต้น การพิสูจน์หลักฐานและชั้นสูตรพลิกศพด้วย

เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวน ทำความเห็นส่งให้กับพนักงานอัยการพร้อมตัวผู้ต้องหา เพื่อพิจารณาสั่งคดี ซึ่งพนักงานอัยการหลังตรวจสำนวนแล้ว อาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วแต่กรณี ในคดีที่สอบสวนของพนักงานสอบสวนสังกัด สตช. มีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่ยากซับซ้อนขึ้นอีก กล่าวคือ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องโดยขัดแย้งกับความเห็นของพนักงานสอบสวน จะต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานระดับสูงของ สตช. พิจารณาทบทวน และในที่สุดอาจต้องชี้ขาดโดยอัยการสูงสุด

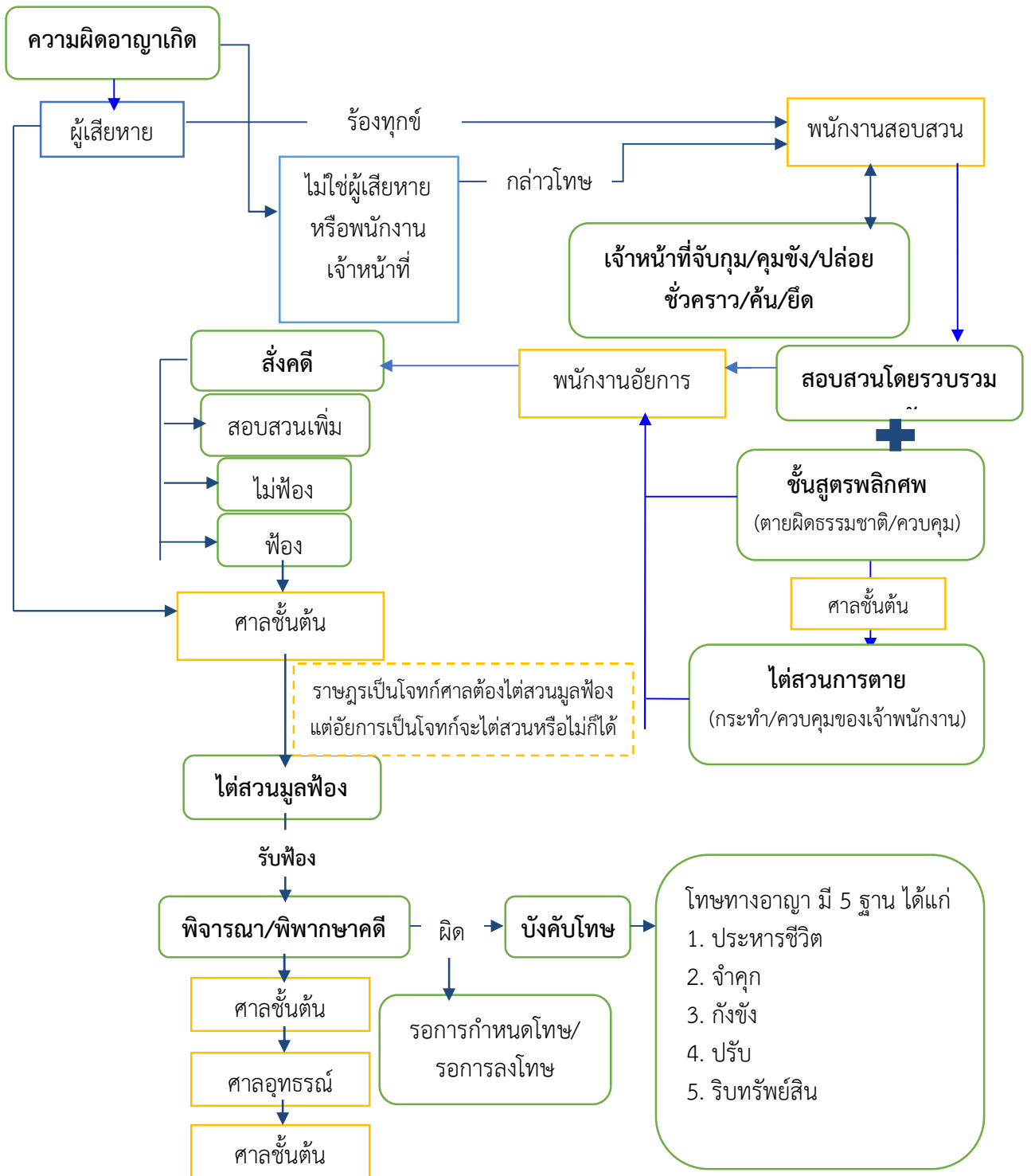
2) **ขั้นการพิจารณาพิพากษาหรือชั้นศาล** เมื่อพนักงานอัยการนำตัวผู้ต้องหาขึ้นฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ศาลชั้นต้น ซึ่งโดยปกติศาลจะประทับฟ้องโดยไม่มีกรไต่สวนก็ได้ หรือกรณียื่นฟ้องคดีโดยผู้เสียหายและศาลจะต้องไต่สวนว่าคดีมีมูลหรือไม่ หลังจากศาลประทับฟ้อง ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป โดยโดยโจทก์จะต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็น โดยปราศจากข้อสงสัยอันสมควรว่า จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง จึงสามารถมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยได้ แต่หากศาลเห็นว่า จำเลยน่าจะเป็นผู้กระทำผิด ศาลจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานฝ่ายจำเลยที่เสนอต่อศาลว่า สามารถหักล้างพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์ได้หรือไม่ ก่อนที่จะมีคำพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษจำเลย แล้วแต่กรณี หากคู่ความฝ่ายใดไม่พอใจในคำพิพากษาก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้ และหากไม่พอใจคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ในบางกรณีคู่ความก็สามารถฎีกาตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ชี้ขาดคดีได้

3) **ขั้นหลังการพิจารณาหรือบังคับโทษ** เมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและให้ลงโทษ ในคดีที่ถึงที่สุดแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องบังคับตามคำพิพากษาและบังคับโทษต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งโทษทางอาญาตามกฎหมายไทยจะมีอยู่ 5 ฐาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน หากเป็นโทษประหารชีวิตและจำคุก ผู้กระทำความผิดจะถูกส่งไปขังไว้ที่เรือนจำ หากเป็นโทษกักขัง ผู้กระทำความผิดจะถูกกักตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้ซึ่งไม่ใช่เรือนจำ เช่น สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน หากเป็นโทษปรับ ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา หากไม่ชำระ ต้องถูกยึดทรัพย์สินหรือ

อายุคดีสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นค่าปรับ หรือถูกกักขังแทนค่าปรับ หรือทำงานบริการสังคมหรืองานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

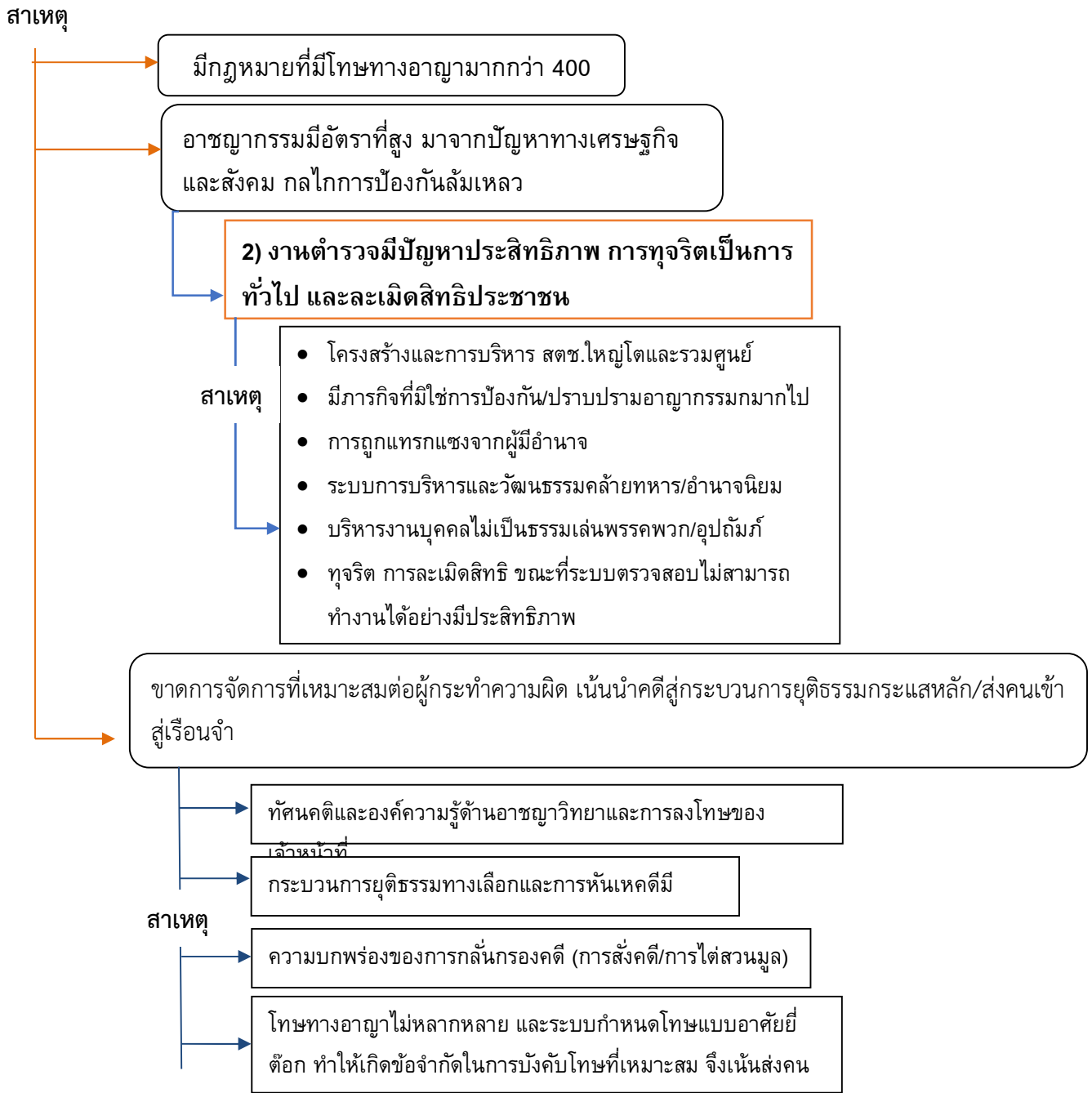
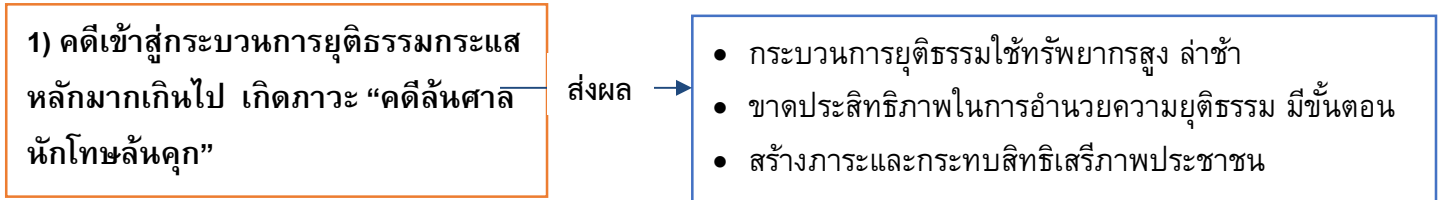
อนึ่ง ในชั้นสอบสวน เมื่อผู้ต้องหาได้รับทราบข้อหาจากพนักงานสอบสวน ผู้ต้องหาจะต้องตอกอยู่ภายใต้การควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ (ขัง) เช่นเดียวกับในชั้นพิจารณาคดี ทั้งนี้ผู้ต้องหาหรือจำเลย มีสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวหรือประกันตัว ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

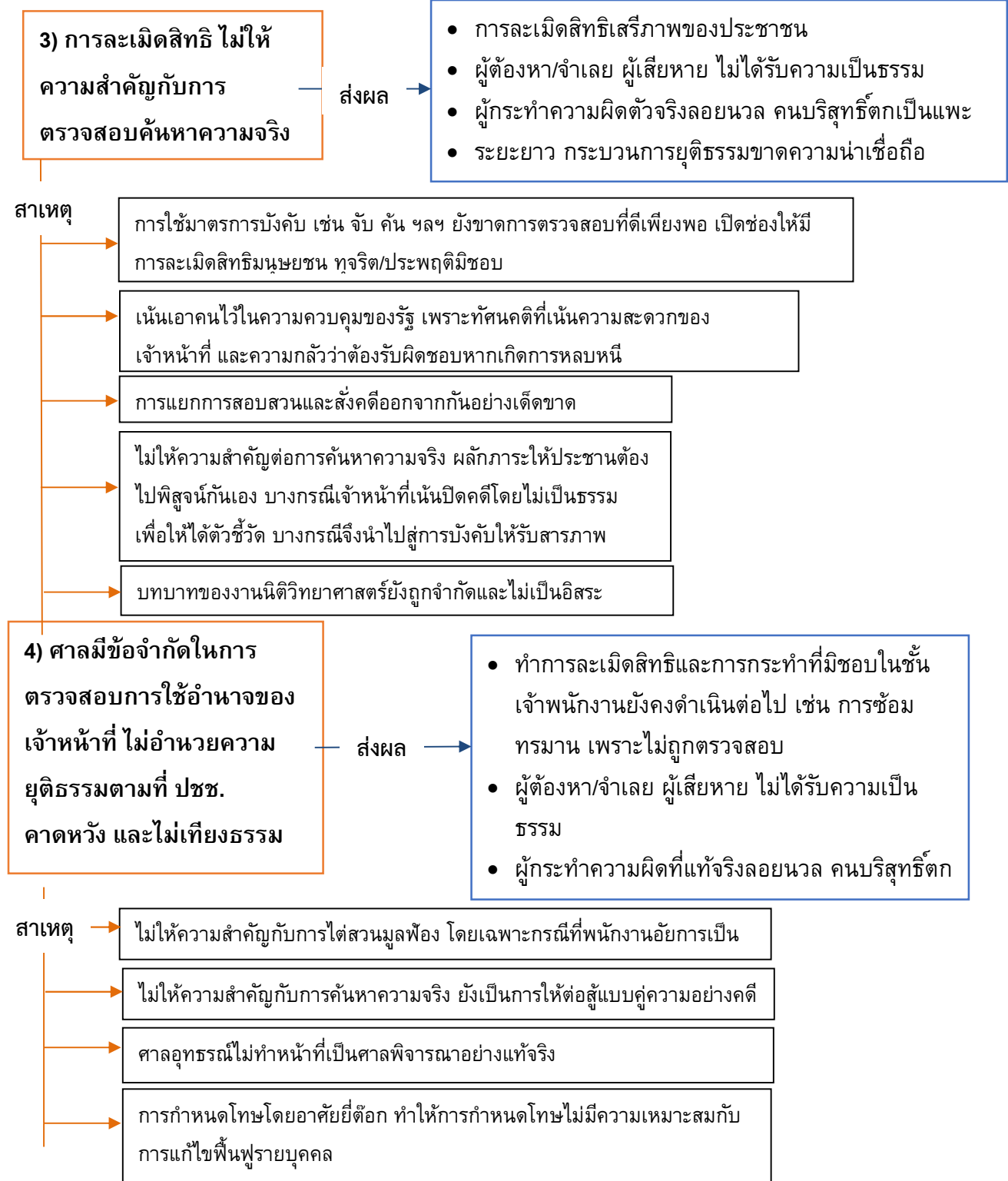
ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดยสังเขป





ภาพรวมสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย





## กรอบแนวคิดสำคัญในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

**หลักนิติธรรม (The Rule of Law)** ภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals) นิติธรรมเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ หากประเทศใดขาดนิติธรรมหรือนิติธรรมอ่อนแอ จะนำไปสู่ความไม่น่าเชื่อถือ ไม่ไว้วางใจ เกิดความเหลื่อมล้ำ นำไปสู่ความไม่สงบได้

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้คำจำกัดความของหลักนิติธรรมว่า คือ “หลักการปกครองที่บุคคลทุกคน สถาบันและหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็็นสาธารณะ เอกชน หรือรัฐเอง มีความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ประกาศใช้ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและศาลตัดสินคดีด้วยความเป็นอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จะต้องมีมาตรการเพื่อประกันการปฏิบัติตามหลักความสูงสุดของกฎหมาย หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย หลักความรับผิดชอบต่อกฎหมาย หลักความเป็นธรรมในการปรับใช้กฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย การหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจหรือการดำเนินการโดยอำเภอใจ และมีความโปร่งใส”<sup>1</sup>

ประเทศไทย ได้กล่าวถึง “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>2</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน โดยระบุไว้ในมาตรา 3 ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม”

สำหรับความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมนั้น ศ. คณิต ญ นคร อธิบายไว้ว่า การจะทำให้หลักนิติธรรมเข้มแข็งและลงหลักปักฐานในสังคม ต้องมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมอย่างจริงจัง เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเสมอภาคและเป็นธรรม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ต้องมีกระบวนการตรวจสอบที่ดี และกระบวนการตรวจสอบค้นหาความจริงต้องมีประสิทธิภาพ ระบบการทำงานของแต่ละหน่วยงานในการดำเนินคดีอาญาควรให้มีความรอบคอบถี่ถ้วนและควรมีการปฏิบัติงานร่วมกัน อีกทั้ง ศาลต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริง<sup>3</sup>

**หลักสิทธิมนุษยชน** เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคน เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีความมั่นคงในชีวิต สามารถพัฒนาตนเอง มีสิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค และได้รับความยุติธรรม

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิทางธรรมชาติ มีติดตัวมนุษย์ทุกคนตั้งแต่เกิด ไม่ว่าจะ มี เพศ เชื้อชาติ ภาษา สีผิว ศาสนา หรือลัทธิความเชื่อ ความคิดเห็นทางการเมือง ฐานะ สถานะทางสังคม โดยสหประชาชาติ ได้นำหลักสิทธิมนุษยชนมาตราไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (อ้างอิง)

<sup>1</sup> Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, (S/2004/616)

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3, 78 (6)

<sup>3</sup> คณิต ญ นคร, งานเสวนา “เหลียวหลัง แลหน้า การปฏิวัติกระบวนการยุติธรรม” ในโอกาสฉลองครบรอบ 80 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, และโปรดดูบทความ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญใหม่ [http://www.isranews.org/isranews-article/item/35204-policy\\_35204.html](http://www.isranews.org/isranews-article/item/35204-policy_35204.html)

ทั้งนี้ ทุกองค์ประกอบในสังคม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และปัจเจกบุคคลล้วนต้องมี ส่วนรับผิดชอบในการส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เน้นย้ำเป็นพิเศษถึงหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องผูกพันในการยอมรับ (Recognize) เคารพ (Respect) ปกป้องคุ้มครอง (Protect) และ ส่งเสริมเต็มเต็ม (Promote and Full-fill) สิทธิมนุษยชน และรัฐต้องประกันว่าจะมีการแก้ไข เยียวยาที่มีประสิทธิภาพเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น<sup>4</sup>

**หลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial)** เป็นหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ โดยเฉพาะกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)<sup>5</sup> ซึ่งระบุถึงหลักการสำคัญไว้หลายประการ อาทิ หลัก ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและศาล สิทธิที่จะเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีอำนาจและตั้งขึ้นตาม กฎหมาย สิทธิในการได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมควบคุมตัวโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะได้รับการแจ้งถึงเหตุผลของการจับกุมและการแจ้งข้อกล่าวหา สิทธิที่จะได้มีเวลาและการอำนวยความสะดวก อย่างเพียงพอในการเตรียมตัวเพื่อแก้ข้อกล่าวหา สิทธิที่จะปรากฏตัวต่อผู้พิพากษาโดยไม่ชักช้า การ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัว สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานและปฏิบัติหรือลงโทษด้วยความ โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวระหว่างดำเนินคดี สิทธิที่ จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเปิดเผย สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้รับสารภาพผิด เป็นต้น<sup>6</sup>

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพและ กำหนดหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่สุดฉบับหนึ่ง<sup>7</sup> ได้นำไปสู่ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีหลักประกันในการคุ้มครอง สิทธิผู้ต้องหา จำเลย ผู้เสียหายมากขึ้น และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่ บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมไว้บางส่วน อาทิ สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุม และคุมขังตามอำเภอใจ สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำการทรมาน<sup>8</sup> สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิที่ จะได้รับการปล่อยตัวระหว่างดำเนินคดี เป็นต้น<sup>9</sup> และในส่วนนโยบายแห่งรัฐ ก็ได้กำหนดให้รัฐพึงให้ความ ช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส<sup>10</sup> นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้มีการ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไว้หลายเรื่อง อาทิ การมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึง กระบวนการยุติธรรม การปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญา นิติวิทยาศาสตร์ และงานตำรวจให้เหมาะสม<sup>11</sup>

<sup>4</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2

<sup>5</sup> ไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540

<sup>6</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิพลเมือง ข้อ 7, 9 และ 14

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 236, 237, 238, 239, 241, 242, 244, 245, 246 236, 275

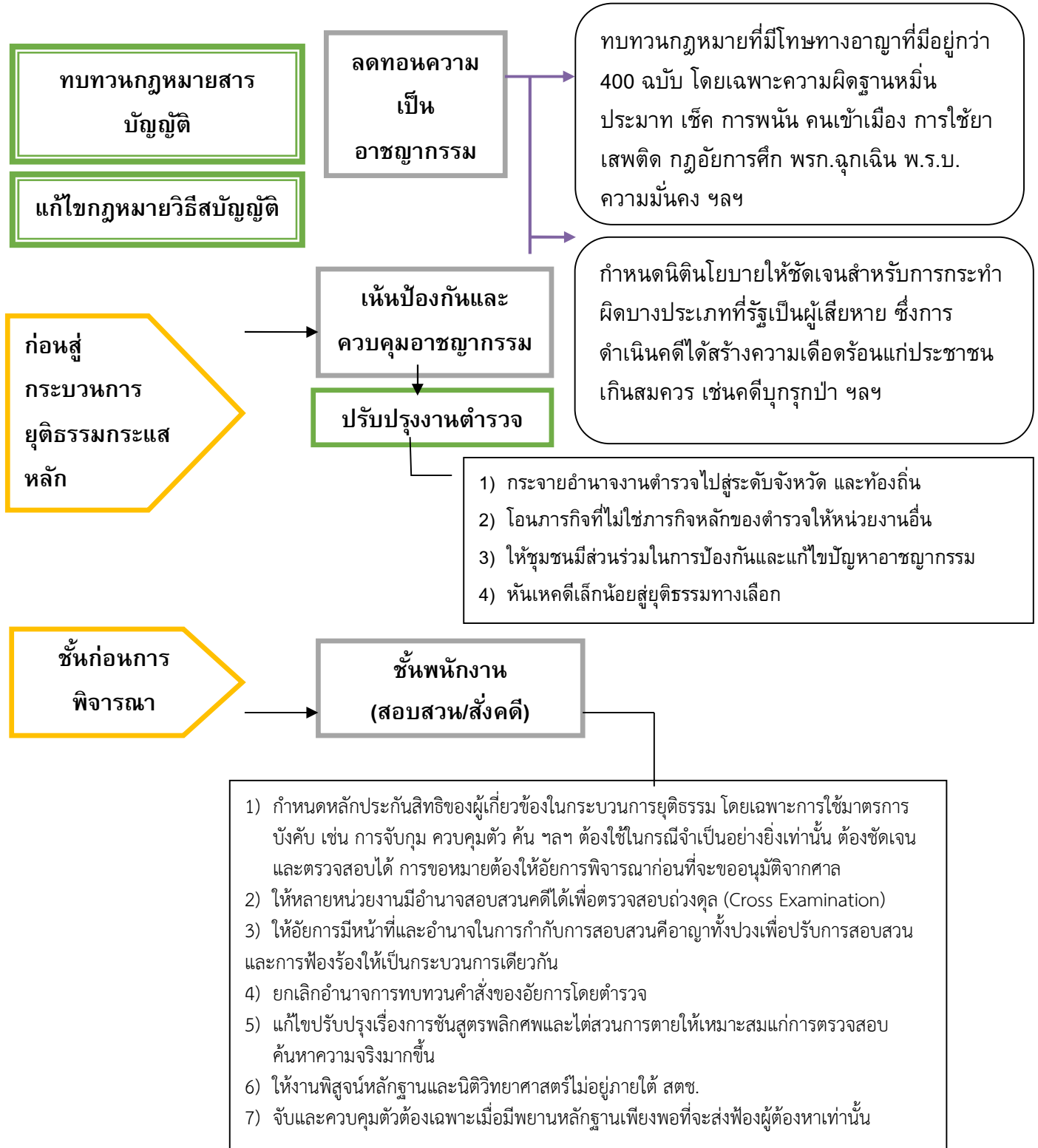
<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28

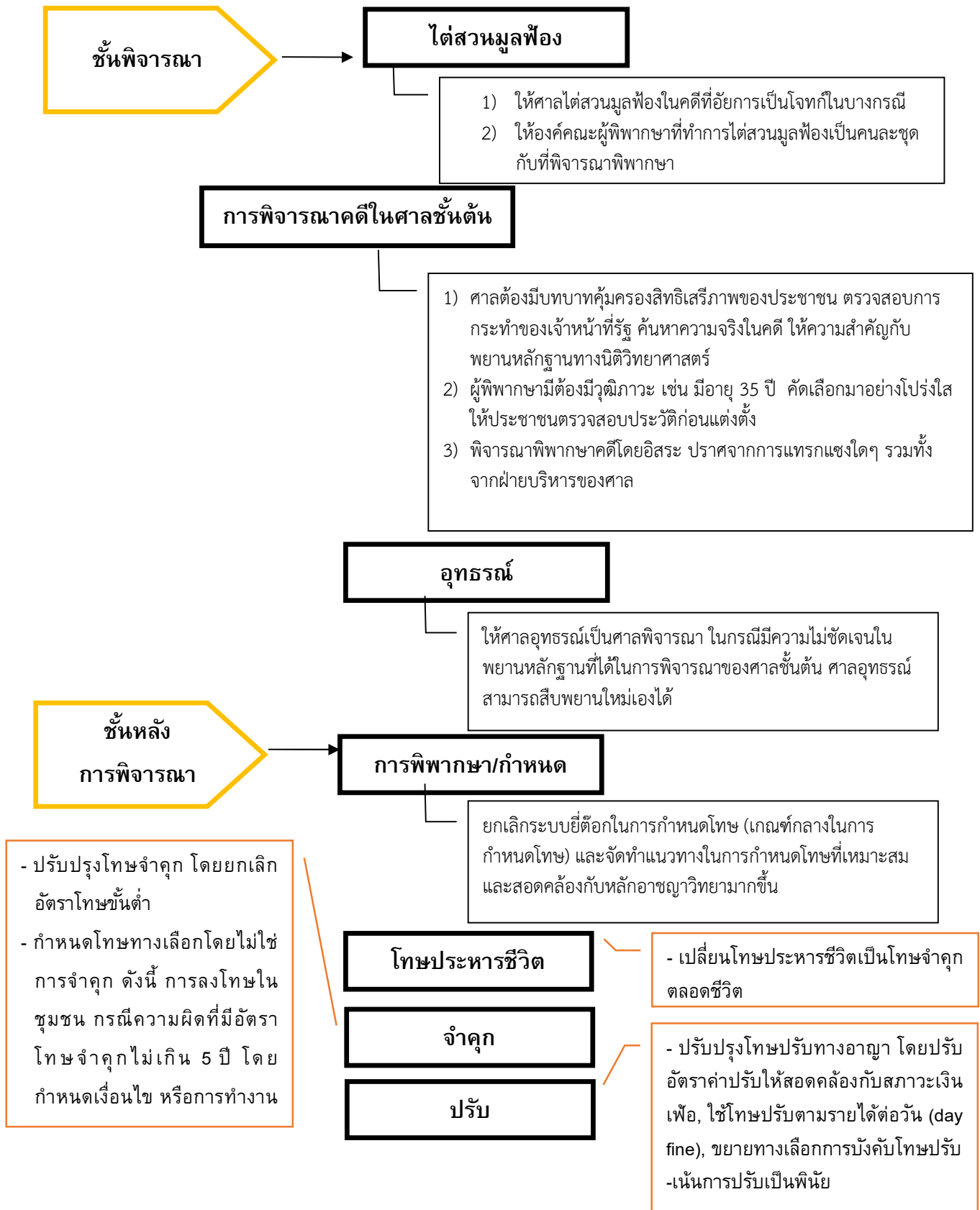
<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ง

ภาพรวมข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่สำคัญ





## รายละเอียดข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 14 ประเด็น

### ประเด็นที่ 1 การลดทอนความเป็นอาชญากรรม

#### ที่มาและความสำคัญ

ปัญหาคดีล้นศาล นักโทษล้นคุก เป็นปัญหาสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในแต่ละปีมีคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเป็นจำนวนมาก และจำนวนผู้ต้องขังในระบบราชทัณฑ์ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยปัจจุบัน (เมษายน 2566) มีผู้ต้องขังทั่วประเทศสูงถึง 235,151 ราย<sup>12</sup> ซึ่งเกินความจุของเรือนจำที่จะรองรับได้<sup>13</sup>

เมื่อมีคดีเข้าสู่ระบบเป็นจำนวนมาก ก็ยังสร้างภาระด้านต่าง ๆ ตามมา ทั้งภาระด้านงบประมาณของรัฐที่ต้องใช้ในการจัดการ งานวิจัยของ TDRI ที่เผยแพร่ออกมาในปี 2554 ระบุว่า หากใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอน ต้นทุนจะตกกับภาครัฐ 144,947 บาทต่อคดี ซึ่งสูงกว่าต้นทุนของคดีแพ่งที่ 6,576 บาทต่อคดี ถึงประมาณ 22 เท่า<sup>14</sup> นอกจากนี้ ยังมีต้นทุนที่ประชาชนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือจำเลย จะต้องแบกรับ ทั้งต้นทุนที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าจ้างทนายความ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ในกรณีเป็นผู้ต้องหา/จำเลยยังมีต้นทุนในการประกันตัว และความเสียหายหรือสูญเสียที่เกิดจากการขาดกำลัง

แรงงานหรือรายได้ด้วย ยังไม่รวมถึงผลกระทบทางสังคมและอื่นๆ ซึ่งเป็นภาระมากสำหรับคนยากจน เป็นต้น และยังมีต้นทุนที่ไม่ใช่ตัวเงินอีก โดยเฉพาะค่าเสียโอกาส หากใช้ระยะเวลายาวนานในการดำเนินคดี ยิ่งทำให้ต้องเสียโอกาสในการทำอย่างอื่นมากขึ้นเท่านั้น

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คดีล้นระบบ นักโทษล้นเรือนจำนั้น นอกจากจะเกี่ยวข้องกับปัญหาการกระทำ ความผิดที่ยังคงอยู่ในอัตราสูง รวมถึงการขาดทางเลือกที่เหมาะสมในการจัดการคดีแล้ว ยังเกิดจากการเน้นใช้โทษทางอาญาในการจัดการกับการกระทำที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานทางสังคม ส่งผลให้ปัจจุบันมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาจำนวนมากกว่า 400 ฉบับ แม้โทษทางอาญาจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยและจัดการกับอาชญากรรม แต่การใช้โทษทางอาญามากเกินความจำเป็น ก็อาจจะก่อผลกระทบในทางลบมากกว่าทางบวก ทั้งการก่อให้เกิดภาระแก่รัฐและสังคมดังที่กล่าวไว้แล้ว ยังกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินจำเป็น อีกทั้งยังเป็นช่องให้มีการใช้ทรัพยากรของรัฐเป็นเครื่องมือในการเล่นงานกัน รวมทั้งเป็นช่องทางในการใช้กฎหมายอาญาเพื่อข่มขู่และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ด้วย

<sup>12</sup> กรมราชทัณฑ์ สรุปข้อมูลผู้ต้องขัง ณ 2 เมษายน 66 [http://www.correct.go.th/rt103pdf/report\\_result.php?date=2023-04-02&report=](http://www.correct.go.th/rt103pdf/report_result.php?date=2023-04-02&report=)

<sup>13</sup> ประเทศไทยมีเรือนจำ/ทัณฑสถานทั่วประเทศทั้งสิ้น 143 แห่ง ความจุรวมทุกแห่ง สามารถจุผู้ต้องขังได้ประมาณ 109,087 ราย

<sup>14</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และคณะ, กฎหมายไทยกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาระบบยุติธรรมทางอาญา, สกว., 2554

## กรอบแนวคิดการปฏิรูป

แนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) เป็นการลดการใช้โทษทางอาญาสำหรับการกระทำบางอย่างที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้โทษทางอาญา เนื่องจากโทษทางอาญาควรสงวนไว้สำหรับความผิดร้ายแรงเท่านั้น เพราะความผิดทางอาญาไม่ใช่ยาวิเศษที่จะช่วยการป้องกันหรือยับยั้งการทำความผิดเสมอไป และอาจจะมีมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพกว่าและมีต้นทุนที่ต่ำกว่ามาใช้แทนที่ได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 ก็ได้รับรองแนวคิดดังกล่าว โดยบัญญัติ ‘ให้รัฐพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง’

ทั้งนี้ การพิจารณากำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญานั้น ควรพิจารณาจากความเสียหายหรือผลกระทบของการกระทำนั้น ๆ หรือระดับความเป็นอันตรายต่อสังคม ความชั่วร้ายหรือความก้าวร้าวของการกระทำ ทั้งนี้ ไม่ควรบัญญัติความผิดอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้แค้นทดแทนเพียงอย่างเดียว ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมาตรการอื่นที่ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานน้อยกว่า ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาในกรณีผลร้ายซึ่งเกิดจากการลงโทษมีมากกว่าผลร้ายที่เกิดจากความผิด และไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อการบังคับให้บุคคลกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น<sup>15</sup> เช่น ใช้กฎหมายอาญาเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง การแสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจหรือการเงิน เป็นต้น

## ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ควรยกเลิกโทษทางอาญาสำหรับความผิดบางประเภท โดยเฉพาะการกระทำที่เป็นความผิดเพียงเพราะเพราะมีกฎหมายห้ามไว้ (Mala prohibita) หรือมีลักษณะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมน้อย โดยให้ใช้มาตรการอื่นเพื่อจัดการกับความผิดดังกล่าวแทน ซึ่งพิจารณาแยกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. การทำความผิดที่ควรกำหนดให้เป็นเพียงความผิดทางแพ่งเท่านั้น ได้แก่ ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ซึ่งมักถูกนำมาใช้ฟ้องแกล้งกันมากในปัจจุบัน และความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค ตามพระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 เพราะมีลักษณะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน และไม่ใช่ว่าความผิดร้ายแรง การใช้มาตรการทางแพ่งเพื่อให้เกิดการรับผิดชอบและการเยียวยา ก็เพียงพอแล้ว

2. เปลี่ยนสภาพจากโทษทางอาญาเป็นมาตรการบังคับอย่างอื่น

2.1 ความผิดฐานเป็นผู้เสพยาเสพติด ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด ปัจจุบันประเทศไทยมีนักโทษคดียาเสพติดในเรือนจำถึง 79 % (ข้อมูล 1 กันยายน 2562) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้นักโทษล้นเรือนจำ แม้ประเทศไทยจะมีแนวคิดในการพยายามกำหนดให้ผู้เสพเป็นผู้ป่วย เพื่อพาไปบำบัดและไม่ดำเนินคดี แต่ก็ยังติดข้อกฎหมายหลายประการ จึงทำให้ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดยังเป็นความผิดทางอาญา หรือถือว่าผู้เสพยาเป็นอาชญากรอยู่

2.2 ความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ คุ่มครองสัตว์ป่า เนื่องจากความผิดเหล่านี้ จำนวนไม่น้อยถูกนำมาใช้กับประชาชนที่เป็นคนยากจนและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในป่ามาก่อนประกาศใช้กฎหมาย กลุ่มประชาชนเหล่านี้ถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายและนโยบายมากกว่าที่จะเป็นอาชญากร จึงควรมีการ

<sup>15</sup> สกล นิศารัตน์, กฎหมายอาญาและการลงโทษที่เหมาะสม : แนวคิดทางด้านปรัชญาและความยุติธรรมทางสังคม, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545 และ ประธาน วัฒนวานิชย์, การปฏิรูประบบการลงโทษ แนวคิดสหวิทยาการโดยเน้นทางด้านอาชญาวิทยา, บทบัญญัติ เล่ม 52 ตอน 4 ธันวาคม 2541



ลดทอนความเป็นอาชญากรรมสำหรับความผิดฐานยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน<sup>16</sup> ที่กระทำของกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยควรยกเลิกโทษจำคุกในความผิดฐานดังกล่าว และกำหนดมาตรการทางเลือกเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสมภายใต้หลักการสิทธิชุมชนที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และควรกำหนดกลไกการยุติข้อพิพาททางเลือกแทนการดำเนินคดีไว้ในกฎหมายด้วย เช่น กลไกคณะกรรมการร่วมที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน เป็นต้น

2.3 แก้ไขพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาฯ พ.ศ. 2558 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นในยุคสมัยที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัด และกฎหมายดังกล่าวถูกนำมาใช้กับควบคุมการประชุมสมัชชาฯ ของประชาชน มากกว่าที่จะอำนวยความสะดวก เป็นเหตุให้นับตั้งแต่กฎหมายดังกล่าวประกาศใช้ มีประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุม ถูกแจ้งข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วไม่น้อยกว่า 218 คน<sup>17</sup> ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า กฎหมายดังกล่าวมีปัญหาทั้งในทางเนื้อหาที่คลุมเครือและกำหนดโทษทางอาญา และปัญหาการบังคับใช้ โดยเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่มีแนวโน้มไปในทางจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จนทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้เสรีภาพการชุมนุมได้อย่างเต็มที่และตกอยู่ในความหวาดกลัว ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และจัดทำกฎหมายฉบับใหม่โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง และกฎหมายดังกล่าวไม่ควรใช้โทษทางอาญามาเป็นมาตรการบังคับ

2.4 ความผิดที่ใช้การกลั่นแกล้งทางการเมือง โดยกลุ่มอำนาจหรือบุคคลที่แบ่งฝ่ายทางการเมือง รัฐบาล ใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือในทางการเมืองกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามเช่น มาตรา 112, 116, ความผิดตาม พรก. ฉุกเฉินฯ หรือกฎอัยการศึก หรือใช้ดำเนิน “คดีปิดปาก” เพื่อยับยั้งการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ หรือการแสดงความคิดเห็น จึงควรทบทวนฐานความผิดดังกล่าวและกระบวนการกลั่นกรองในการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก จึงควรทบทวนเพื่อลดทอนความเป็นอาชญากรรมของข้อหาความผิดเหล่านั้น หรือมีมาตรการในการกลั่นกรองไม่ให้ใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งทางการเมืองหรือปิดปากประชาชน

## ประเด็นที่ 2 มาตรการทางเลือกในการดำเนินคดีอาญา

### ที่มาและความสำคัญ

การแก้ปัญหาคดีล้นศาลและนักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งจะมีผลเป็นการลดความเสียหายต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านสิทธิเสรีภาพ ความเสียหายหรือสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น นอกจากจะต้องทบทวนกฎหมายที่มีโทษทางอาญาดังที่กล่าวไปแล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไปคือการใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดี ซึ่งปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อนำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง และข้อพิพาททางอาญาบางประเภท โดยถือเป็นกฎหมายกลางที่หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน สามารถนำมาใช้ระงับข้อพิพาทได้ ซึ่งอาจช่วยลดคดีเข้าสู่

<sup>16</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มาตรา 14 , พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มาตรา 16 (1) (2) (4) และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มาตรา 38

<sup>17</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 อ้างอิงจากเอกสารประกอบ “เวทีเสวนาสหพันธ์ปัญหาการตีความบังคับใช้กฎหมายการประชุมสมัชชาฯ กับการจำกัดเสรีภาพของประชาชน” วันพุธที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2561 เวลา 08.30-12.45 น. โดยมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมและเครือข่าย

กระบวนการยุติธรรมได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ยังอิงอยู่กับระบบราชการ ขอบเขตความผิดที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ก็ยังไม่เปิดกว้างเท่าที่ควร<sup>18</sup>

นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีกระทรวงยุติธรรมได้พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติยุติธรรมชุมชน พ.ศ. .... (อยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการ โดยคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมชุมชนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับระบบราชการมากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการอย่างแท้จริง

### กรอบแนวคิดการปฏิรูป

ยุติธรรมทางเลือก เป็นมาตรการทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรม เป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยใช้รูปแบบวิธีการที่แตกต่างจากระบบยุติธรรมกระแสหลัก โดยจะเน้นการชดเชยเยียวยาและการสมานฉันท์ เพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งการเข้าถึงความยุติธรรมและความสงบสุขของสังคม แนวคิดยุติธรรมทางเลือก ปรากฏในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ อาทิ กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติการบริหารกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน (กฎปักกิ่ง) กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่การจำคุกหรือกักขัง (กฎโตเกียว) หลักการพื้นฐานว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา เป็นต้น

หากกล่าวเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น ในปี ค.ศ. 2002 สหประชาชาติได้ให้การรับรองเอกสารชื่อว่า “หลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา ปี ค.ศ. 2002<sup>19</sup>” ซึ่งทำให้เกิดการคิดทบทวนใหม่เกี่ยวกับอาชญากรรมและเหยื่ออาชญากรรม เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ถือว่า เหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรม และถือว่าอาชญากรรมนอกจากจะเป็นการละเมิดกฎหมายของรัฐแล้ว ยังเป็นเรื่องที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล จึงควรให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม (ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด ชุมชน) ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ได้รับการเยียวยาทั้งทางร่างกาย ทรัพย์สิน จิตใจและความสัมพันธ์ เพื่อให้กลับคืนมาสู่สภาพเดิม และทำให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบโดยตรงต่อการกระทำของตนเอง<sup>20</sup>

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. สนับสนุนการนำแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการปรองดองทางสังคม ผ่านการฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยา และส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกในการกระทำของตนและแสดงความรับผิดชอบด้วยวิธีการที่เหมาะสม ตลอดจนทำให้ชุมชนสามารถเข้าใจถึงสาเหตุของอาชญากรรม เพื่อที่จะ

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 35

<sup>19</sup> มติที่ประชุมสหประชาชาติ ที่ 2000/14 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2000 เรื่อง “หลักการพื้นฐานว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา”

<sup>20</sup> จูซาร์ตัน เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก : แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556 หน้า 197

ป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ อย่างไรก็ตามก็ดี การตรากฎหมายใดเกี่ยวกับการใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1.1 ควรใช้เฉพาะกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิด และได้รับความยินยอมโดยอิสระและสมัครใจจากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด และสามารถยกเลิกความยินยอมดังกล่าวในเวลาใดก็ได้

1.2 ควรนำเรื่องอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และความปลอดภัยของคู่กรณี มาพิจารณาประกอบการจัดให้คดีนั้นเข้าสู่การดำเนินการตามวิธีการเชิงสมานฉันท์

1.3 ควรพยายามสนับสนุนให้ผู้กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและต่อชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และสนับสนุนให้ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดสามารถที่จะกลับไปใช้ชีวิตในชุมชนได้อย่างปกติสุข

1.4 ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี อาทิ สิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาทางกฎหมายหรือการมีทนายความ การช่วยเหลือด้านล่าม การได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของสิทธิต่าง ๆ ลักษณะของวิธีการเชิงสมานฉันท์ และผลที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของตน เป็นต้น

1.5 กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ควรถูกนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมอาญา ในฐานะกระบวนการสำคัญในการเยียวยาและฟื้นคืนความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชน ดังนั้น จึงควรเปิดช่องให้ใช้ได้ในทุกคดี แต่อาจกำหนดผลของกระบวนการแตกต่างไปตามลักษณะและความร้ายแรงของความผิด อาทิ กรณีความผิดร้ายแรง ผลของกระบวนการอาจใช้ประกอบการพิจารณาเป็นเหตุบรรเทาโทษ หากเป็นกรณีความผิดเล็กน้อย ผลของกระบวนการ ควรเป็นผลให้คดีระงับไป เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้น เป็นต้น

1.6 ผู้ช่วยเหลือในกระบวนการเชิงสมานฉันท์ พึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม โดยเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคู่กรณี พึงมีความเข้าใจเป็นอย่างดีในวัฒนธรรมท้องถิ่นและชุมชน โดยควรได้รับการฝึกอบรมก่อนที่จะเข้าทำหน้าที่

2. สนับสนุนการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ แต่ควรเป็นการดำเนินการโดยชุมชนและสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะหัวใจสำคัญของยุติธรรมชุมชน คือ การดึงศักยภาพของประชาชนและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะร่วมคิด ร่วมแก้ไขปัญหาชุมชนของตนจากความเชื่อมั่น การให้อภัย และการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การดำเนินการควรเน้นให้ความสำคัญกับความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ไม่เน้นการต่อสู้เพื่อแพ้ชนะ แต่จะเน้นการหาทางออกที่ทุกฝ่ายรับได้ เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเน้นที่ “การแก้ปัญหา” ทั้งนี้ กฎเกณฑ์การดำเนินการที่นำมาใช้ควรสอดคล้องกับวิถี วัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งกำหนดร่วมกันโดยประชาชน และเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดการละเมิดหลักการสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามแนวคิดยุติธรรมชุมชน ไม่ได้แยกส่วนจากระบบยุติธรรมของรัฐเสียทีเดียว เพราะปัญหาบางเรื่องมีความซับซ้อน ชุมชนอาจไม่เคยมีประสบการณ์ในการแก้ปัญหาหาก่อน หรือไม่มีทรัพยากรเพียงพอ หรือไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนที่ร่วมกันทำงานอย่างแท้จริง

### ประเด็นที่ 3 การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

#### ที่มาและความสำคัญ

แม้ปัจจุบันจะมีกฎหมายรับรองสิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายไว้พอสมควร โดยเฉพาะสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยที่จะมีทนายความ รวมถึงการมีพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 เพื่อสนับสนุนเงินในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน แต่การช่วยเหลือทางกฎหมายยังมีข้อจำกัดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้ จากการติดตามการดำเนินการของกองทุนยุติธรรมในบางกรณี พบข้อจำกัดที่สำคัญ ดังนี้<sup>21</sup>

1. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายยังไม่ครอบคลุมการช่วยเหลือทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และไม่ชัดเจนในขอบเขตการช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น การช่วยเหลือคนไทยในต่างแดน คนต่างด้าวที่ไร้ญาติ การให้ความช่วยเหลือในชั้นไกล่เกลี่ย ชั้นหลังการพิพากษาคดี การช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายและพยาน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือในคดีที่มีลักษณะพิเศษ ที่ต้องการที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง เช่น คดีเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ ความเสมอภาคระหว่างเพศ ความรุนแรงในครอบครัว สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

2. การให้การช่วยเหลือในการปล่อยตัวชั่วคราว พบว่า หลายกรณีประชาชนที่เข้าขอรับการช่วยเหลือถูกปฏิเสธ เพราะมีการนำเรื่องสาเหตุหรือพฤติการณ์น่าเชื่อว่ากระทำความผิด มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งที่โดยหลักการแล้วหากยังไม่มีความพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ การวินิจฉัยดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน และสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือในการปล่อยตัวชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้ง บางกรณียังพบว่ามีกรณีอนุมัติเงินช่วยเหลือการขอปล่อยชั่วคราวที่ล่าช้า

3. การขอรับความช่วยเหลือด้านทนายความ พบว่า กองทุนยุติธรรมจะถือหลักว่า จะไม่ให้การช่วยเหลือในคดีอาญา เนื่องจากเห็นว่า มีการช่วยเหลือด้านทนายความขอแรงในชั้นศาลอยู่แล้ว และการให้ความช่วยเหลือด้านทนายความนั้น ยึดเกณฑ์พื้นที่เป็นหลัก ทำให้บางกรณีทนายความที่ให้ความช่วยเหลือขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะในประเด็นที่ถูกมอบหมายให้ช่วยเหลือ และบางกรณีทนายความไม่ได้รับความไว้วางใจจากลูกความ ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่พื้นที่เป็นความขัดแย้งกับรัฐหรือกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ เพราะชาวบ้านเชื่อว่าทนายความในพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนยุติธรรมอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

4. การบริหารงานของกองทุนยังเป็นหน่วยงานย่อยในระบบราชการ จึงทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารกองทุน

#### กรอบแนวคิดการปฏิรูป

สิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมที่จะส่งเสริมให้

<sup>21</sup> โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยอุศิสิต. รายงานวิจัยโครงการติดตามและการประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ผ่านเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย. เอกสารประกอบการจัดประชุมเพื่อวิพากษ์ผลการศึกษาวิจัย วันที่ 7 สิงหาคม 2561 ณ โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์ กรุงเทพฯ. และความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจากเวทีรับฟังความคิดเห็น 12 เวที ในกรุงเทพฯและอนุภูมิภาค ซึ่งจัดโดยสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรม และได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม<sup>22</sup> โดยหลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา<sup>23</sup> ได้ระบุถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายครอบคลุมถึงการมีทนายความในคดี การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน การเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมาย และการช่วยเหลือทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาททางเลือก และความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ อีกทั้ง ประชาชนที่เกี่ยวข้อง ผู้ต้องหา จำเลย รวมทั้งผู้เสียหายและพยานในคดี ต้องสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ก่อน ระหว่างการพิจารณาและหลังการพิจารณา โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะบริหารจัดการหรือสนับสนุนให้การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายอย่างทั่วถึง เข้าถึงได้โดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ยั่งยืนและเชื่อถือได้ ผ่านการจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณที่เพียงพอ และส่งเสริมให้บุคลากรที่ให้การช่วยเหลือทางกฎหมายมีความรู้ความสามารถ และมีความรับผิดชอบ ทั้งนี้ โดยสนับสนุนหน่วยให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ทั้งทนายความ ผู้ช่วยทนายความ สถานศึกษา องค์กรเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นหน่วยในการให้บริการ

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

การปฏิรูปการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากมีความจำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทำให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ แนวทางการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายจึงควรเป็นระบบที่สร้างความสามารถในการด้านกฎหมายและการต่อสู้คดีให้แก่ประชาชน โดยเป็นระบบที่ให้บริการอย่างทั่วถึง สามารถเข้าถึงโดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องและยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการตรากฎหมายฉบับใหม่แทนพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ภายใต้หลักการสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายครอบคลุมมากขึ้น รวมถึงการให้คำปรึกษา การดำเนินคดี การจัดหาล่ามแปลภาษา และล่ามภาษามือ การปล่อยชั่วคราว การคุ้มครองพยาน การเผยแพร่ การจัดการกระบวนการเรียนรู้ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลความรู้ด้านกฎหมาย และครอบคลุมกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครอง การระงับข้อพิพาท การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการให้บริการทางกฎหมายอื่นใด

2. กำหนดให้การบริหารและการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมมีความเป็นอิสระ คล่องตัว และโปร่งใส กำกับดูแลโดยคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบหลายหลาย โดยมาจากทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านต่าง ๆ

3. กำหนดให้การบริหารงานของสำนักงาน ดำเนินการโดยผู้อำนวยการที่มีประสบการณ์ในการบริหารงาน และกำกับดูแลให้สำนักงานปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดให้มีการกระจายภารกิจและพัฒนามาตรฐานการช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยกำหนดให้องค์กรที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยมีผลงานการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นที่

<sup>22</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 14 (3D) และข้อคิดเห็นทั่วไปของ Human Right Committee ข้อ 32

<sup>23</sup> หลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nations Principles and Guidelines on the Access to the Legal Aid in Criminal Justice System) ได้รับการรับรองโดยมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ (General Assembly) ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ 67 เมื่อ 20 ธันวาคม 2555 (A/RES/67/187).

ประจำอย่างน้อย 5 ปี สามารถมาจดทะเบียนเป็น “หน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย” เพื่อยื่นขอทุนจากกองทุนไปดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ ซึ่งจะเป็นรูปแบบคล้ายกับเรื่องหลักประกันสุขภาพ หรือ สปสช. ด้วยเหตุนี้ สำนักงานช่วยเหลือทางกฎหมายจะเปลี่ยนบทบาทจากผู้ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยตรงมาเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) รวมถึงมีหน้าที่พัฒนามาตรฐานในการดำเนินงานของหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

5. กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่เป็นอิสระ เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ให้มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

## ประเด็นที่ 4 งานตำรวจ

### ที่มาและความสำคัญ

องค์กรตำรวจเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันปราบปรามอาชญากรรม รวมถึงทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ที่ผ่านมามีองค์กรตำรวจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนอย่างมากในเรื่องการใช้อำนาจที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ รวมทั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นในองค์กรตำรวจ ทั้งนี้ ที่ผ่านมามี ได้มีการศึกษาและมีข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปตำรวจจำนวนมาก ซึ่งงานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นปัญหาพร้อมที่ส่งผลต่องานตำรวจไทย โดยสรุปดังนี้

1. การมีโครงสร้างองค์กรที่ใหญ่โต และการบริหารงานที่รวมศูนย์ ส่งผลต่อภาระด้านงบประมาณ อัตรากำลัง การบริหารจัดการองค์กร และการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนในพื้นที่
2. การมีภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ตำรวจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะไปใส่ใจกับการปฏิบัติภารกิจหลัก โดยเฉพาะการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
3. การแทรกแซงการบริหารงานของตำรวจโดยผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ทำให้ตำรวจที่ต้องการเป็นใหญ่วิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจ ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันตามมา
4. การใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ การประพฤติมิชอบ รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน ยังเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในวงการตำรวจ

### กรอบแนวคิดการปฏิรูป

ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย<sup>24</sup> และ The European Code of Police Ethics<sup>25</sup> ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานตำรวจที่เป็นสากล ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับจริยธรรมและงานตำรวจ โดยระบุให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจะต้องกระทำโดยเคารพและมุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนพิทักษ์รักษาสิทธิมนุษยชนของทุกคน และการบริหารงานตำรวจสมัยใหม่ในสังคมประชาธิปไตยต้องยึดหลักนิติธรรม มุ่งเน้นการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ มีระบบการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ที่ยึดหลักความรับผิดชอบ มีการบริหารงานที่โปร่งใส มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การให้

<sup>24</sup> ประมวลฉบับนี้รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 34/169 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1979

<sup>25</sup> รับรองโดย the Committee of Ministers เมื่อวันที่ 19 September 2001 at the 765th meeting of the Ministers' Deputies

ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม การยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง การมีวัฒนธรรมแบบเจ้าหน้าที่พลเรือน และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค เป็นธรรมและเคารพสิทธิมนุษยชน

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. กระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่ระดับจังหวัด ให้มีหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยและด้านกระบวนการยุติธรรมในระดับจังหวัด ดังนี้

(1) กองบัญชาการตำรวจนครบาล ให้โอนไปสังกัดกรุงเทพมหานคร และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีสภา กทม. กำหนดนโยบายการดำเนินงาน

(2) ตำรวจภูธรจังหวัด ให้โอนไปอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการตำรวจระดับจังหวัดที่มีองค์ประกอบมาจากผู้แทน 3 ส่วน คือ ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยให้เชื่อมโยงการทำงานกับคณะกรรมการตำรวจส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล ติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

(3) ตำรวจส่วนกลาง สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อดูแลกำกับงานภาพรวม หรือดำเนินการในส่วนที่ตำรวจพื้นที่ทำไม่ได้ ซึ่งตำรวจส่วนนี้อาจจะมาจากกองบังคับการสอบสวนกลางเดิม

2. โอนภารกิจงานสอบสวนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ไปยังหน่วยงานของรัฐที่มีการกำกับดูแลตามกฎหมายนั้น ๆ และหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาและการสอบสวนไม่ควรรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกระจายอำนาจและกระจายเจ้าหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรเน้นการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดที่เป็นความผิดโดยตัวของมันเอง (mala in se) และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ส่วนการกระทำผิดตามกฎหมายเฉพาะที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว หรือความผิดที่กฎหมายห้าม (mala prohibita) เช่น ความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ ภาษี การพนัน ฯลฯ ควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายเหล่านั้นหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบ

3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในงานตำรวจทุกระดับอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing) เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของชุมชนร่วมกัน

## ประเด็นที่ 5 การดำเนินคดีขึ้นก่อนการพิพากษาคดีหรือขึ้นเจ้าพนักงาน

### ที่มาและความสำคัญ

เป้าหมายสูงสุดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ “การนำผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมารับผิดชอบในสิ่งที่กระทำ และปกป้องผู้บริสุทธิ์ไม่ให้เกิดความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม” ในแง่นี้ กระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีประสิทธิภาพในการที่จะดำเนินคดีเฉพาะกับคนที่กระทำความผิดจริง ๆ และกั้นกรองเอาคนบริสุทธิ์ออกจากกระบวนการยุติธรรมให้เร็วที่สุด เพราะการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ก่อให้เกิดภาระและความเดือดร้อน

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล สามารถสรุปปัญหาสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ดังนี้<sup>26</sup>

1. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ค่อนข้างดี แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ ตั้งแต่การแจ้งสิทธิการจับกุม การควบคุมตัว การค้น ที่ยังมีช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดมนุษยชนของประชาชนหรือเป็นช่องทางให้เกิดการเอาเปรียบประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้ เช่น การยึดเหยียดความผิด การบังคับขู่เข็ญหรือข่มให้รับสารภาพ เป็นต้น

2. ปัญหาการค้นหาความจริง แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะกำหนดชัดเจนว่าให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา<sup>27</sup> แต่ในทางปฏิบัติ การสอบสวนยังมุ่งรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำคัญ และมุ่งแสวงหาพยานหลักฐานจากตัวผู้ต้องหาเป็นหลัก จึงมีลักษณะเป็นการค้นหาความจริง มากกว่าจะเป็นการค้นหาความจริงซึ่งบ่อยครั้งการค้นหาความจริงมักมีการกระทำที่มิชอบ เช่น การข่มขู่ การข่มขู่ทรมาน เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยแยกการสอบสวนและฟ้องร้องคดีออกจากกันเด็ดขาด โดยให้พนักงานสอบสวนรับผิดชอบการสอบสวน พนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้องส่งผลให้พนักงานอัยการมีหน้าที่เพียงรับสำนวนการสอบสวนที่เสร็จแล้วไปพิจารณาว่าจะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีหรือไม่เท่านั้น การแยกกันทำงานเช่นนี้ถือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากพนักงานอัยการซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ได้ลงไปเกี่ยวข้องและรับรู้ถึงการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ต้น จะรับรู้ต่อเมื่อมีการส่งสำนวนจากพนักงานสอบสวนมายังพนักงานอัยการแล้ว ซึ่งอาจทำให้พนักงานอัยการไม่มีเวลาเพียงพอที่จะกลับกรองคดีเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และวางแผนแนวทางการต่อสู้คดีในชั้นศาล ทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินคดีตามมา

### กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

หัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การตรวจสอบค้นหาความจริงในเนื้อหา (Examiner Principle) เพื่อให้เกิดการนำผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ และเกิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อหลักการดังกล่าว กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (Rights to Fair trial) ซึ่งจะช่วยป้องกันการบิดเบือนข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะเป็นการทำให้เกิดการรับสารภาพโดยไม่สมัครใจ โดยวิธีการข่มขู่ บังคับ หลอกลวง หรือแม้แต่การข่มขู่ทรมาน หรือการสร้างพยานหลักฐานเท็จจริงเพื่อเอาผิดกับผู้บริสุทธิ์หรือเพื่อช่วยผู้กระทำความผิดตัวจริงให้ลอยนวลพ้นผิด

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ไม่ละเลยการตรวจสอบถ่วงดุล องค์กรในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ และพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่

<sup>26</sup> ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจากเวทีรับฟังความคิดเห็น 12 เวที ในกรุงเทพฯและอนุภูมิภาค ซึ่งจัดโดยสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131



รับผิดชอบกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นและมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ต้องร่วมมือกันในการตรวจสอบ ค้นหาความจริงทางเนื้อหา มากกว่าการต่อสู้มุ่งเอาความผิดกับประชาชน เพราะรัฐไม่ใช่คู่ตรงข้ามกับประชาชน โดยเฉพาะพนักงานอัยการ มีหน้าที่สำคัญในการบริหารงานยุติธรรม พนักงานอัยการจะต้องมีบทบาทอย่างแข็งขัน ในการดำเนินคดีทางอาญา การกำกับดูแลความถูกต้องตามกฎหมายของการสอบสวนคดี ในฐานะตัวแทนของ สาธารณะ<sup>28</sup>

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบค้นหาความจริง จึงควรแก้ไขปรับปรุง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภายใต้หลักการสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1. หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ ซึ่งจะรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้อง ทั้งในเรื่องการสอบสวนและฟ้องร้องคดี โดยให้ถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้<sup>29</sup>

2. หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องที่กล่าวหา และศาลจะวางเฉยไม่ได้<sup>30</sup>

3. หลักฟังความทุกฝ่าย เป็นหลักการที่คำนึงถึงความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งทำให้ฝ่ายจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นประธานในคดี มีสิทธิต่าง ๆ ในอันที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่<sup>31</sup>

4. หลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair trial) ซึ่งถูกระบุไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้แก่ สิทธิในการได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมควบคุมตัวโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะได้รับการแจ้งถึงเหตุผลของการจับกุมและการแจ้งข้อกล่าวหาโดย พลัน สิทธิแจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติหรือผู้ที่ตนไว้วางใจทราบถึงการจับกุมและสถานที่ควบคุมตัวโดย พลัน สิทธิที่จะปรากฏตัวต่อผู้พิพากษาโดยไม่ชักช้า และได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการ ควบคุมตัว สิทธิที่จะถูกควบคุมตัวในสถานที่ควบคุมที่รับรองอย่างเป็นทางการ สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานและปฏิบัติ หรือลงโทษด้วยความโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัว ระหว่างดำเนินคดี สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เปิดเผยความเป็นปรปักษ์ต่อตนเอง หรือให้รับสารภาพผิด เป็นต้น<sup>32</sup>

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ควรมีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การทำให้สูญเสียชีวิตอิสรภาพทุกประเภท ต้องมีการแจ้งสิทธิ โดยต้องมีการบันทึกภาพเคลื่อนไหวและ เสียงในขณะแจ้งไว้ด้วย เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและตรวจสอบการใช้อำนาจของ

<sup>28</sup> Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990

<sup>29</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2555, หน้า 66, 67

<sup>30</sup> คณิต ฒ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 67 – 69

<sup>31</sup> คณิต ฒ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 69 – 70

<sup>32</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 7, 9, 14

เจ้าหน้าที่ที่รัดกุมยิ่งขึ้น เพราะที่ผ่านพบกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นในชั้นจับกุม/ควบคุมตัว ดังเช่น กรณีนายบิลลี แกนนากะเหียงบ้านบางกลอย ที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุม ต่อมาได้สูญหายไป หรือกรณีเยาวชนรายหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ถูกจับกุมในช่วงสงครามยาเสพติดปี 2546 เจ้าหน้าที่ให้บุคคลที่ไม่ใช่ญาติของผู้ถูกควบคุมตัวมาประกันตัวออกไป ต่อมาพบเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนงำ เป็นต้น ซึ่งทั้งสองกรณียังไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้ต้องบันทึกข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมตัวและปล่อยตัวไว้อย่างละเอียด เพื่ออย่างน้อยหากมีการกระทำที่มิชอบเกิดขึ้นกับผู้ถูกควบคุมตัว การหาตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ จะสามารถทำได้ง่ายขึ้น และอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและระมัดระวังมากขึ้นด้วย

2. ควรกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ควบคุมตัว มีหน้าที่แจ้งให้ญาติหรือบุคคลที่ผู้ถูกควบคุมตัวไว้วางใจและพนักงานอัยการทราบถึงการควบคุมตัวและสถานที่ควบคุมตัวในโอกาสแรก เพื่อให้พนักงานอัยการซึ่งจะมีบทบาทในการกำกับดูแลการสอบสวน ได้รับทราบถึงการดำเนินคดีตั้งแต่แรก และพิจารณาเข้ามาดำเนินการวางแผนทางการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน รวมถึงได้เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในชั้นจับกุมด้วย

3. ควรแก้ไขประเด็นการออกหมายอาญา โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ลั่นกรองคำร้องขอออกหมายอาญาต่อศาล

4. การออกหมายจับ จะกระทำได้อต่อเมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควร และต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการออกหมายหรือความจำเป็นในการเอาบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐ กล่าวคือ การควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีต้องถือเป็นข้อยกเว้น โดยหลักจะต้องไม่ควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ เว้นแต่จะมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวเพื่อป้องกันการมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดี ในชั้นตอนอื่นของกระบวนการพิจารณาและเพื่อการบังคับตามคำพิพากษา ด้วยหลักการดังกล่าว จึงควรมีโดยพิจารณาการออกหมายจับจากเหตุหลัก 3 ประการ คือ การจะหลบหนี การจะไปยุ่งเหยิงพยานหลักฐาน และการจะไปก่อเหตุร้ายประการอื่น ทั้งนี้ ไม่ควรนำเกณฑ์อัตราโทษมากำหนดเป็นเงื่อนไขในการออกหมายจับ เนื่องจากอัตราโทษต่ำหรือสูงนั้นยังเป็นเพียงการตั้งข้อกล่าวหา และไม่ได้เกี่ยวกับการที่บุคคลจะหลบหนี การจะยุ่งเหยิงพยานหลักฐาน หรือการจะก่อเหตุร้ายประการอื่นเสมอไป

5. ควรเพิ่มหลักประการการคุ้มครองสิทธิในชั้นการจับกุม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้พนักงานผู้จับกุม ทำหน้าที่แจ้งข้อเท็จจริง และเหตุแห่งการจับแก่ผู้ถูกจับ<sup>33</sup> และให้พนักงานผู้จับกุมรีบรายงานบันทึกการจับกุมให้พนักงานอัยการทราบ เพื่อเข้ามาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการจับกุม รวมถึงพิจารณาถึงกรณีความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจรัฐควบคุมตัวบุคคลไว้ด้วย

6. ควรกำหนดนิยาม “ควบคุม” ใหม่ เพื่อให้ครอบคลุมการลิดรอนเสรีภาพในร่างกายทุกกรณี ไม่ว่าจะเรียกว่าอย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้กำลังบังคับทางกายภาพและบุคคลที่ถูกกระทำไม่มีอิสระที่จะตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำอะไรได้ด้วยตนเองแล้ว ย่อมถือว่าเป็นเข้าข่ายควบคุมตัวทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของ

<sup>33</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ข้อ 9 กำหนดให้ในขณะจับกุม บุคคลใดที่ถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุม และจะต้องได้รับแจ้งข้อหาที่ถูกจับกุมโดยพลัน

เจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวประชาชนโดยหลีกเลี่ยงนิยามของกฎหมาย เช่น การที่เจ้าหน้าที่มาพบบุคคลไป โดยอ้างว่าเป็นการเชิญตัว ไม่ใช่การจับกุม เป็นต้น ทำให้บุคคลที่ถูกเชิญตัวไปไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และเสี่ยงต่อการถูกระงับโดยมิชอบต่าง ๆ ซึ่งการกระทำเหล่านี้ปรากฏอยู่บ่อยครั้ง และพบว่าศาลก็มีคำวินิจฉัยไม่เป็นคุณกับผู้ถูกควบคุมตัวนัก<sup>34</sup>

7. ควรกำหนดให้นำตัวผู้ถูกจับไปปรากฏต่อศาลภายในเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับ เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลของการจับกุม

8. ควรกำหนดเงื่อนไขการฝากขังใหม่ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการสากลเกี่ยวกับการควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดี โดยให้ยกเลิกการขังด้วยเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือการฟ้องคดี เพราะการสอบสวนคดีอาญาไม่จำเป็นต้องมีตัวผู้ต้องหาไว้ในควบคุม และหากจะมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้ ควรถือหลักความจำเป็นในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ โดยให้พิจารณาจากเหตุหลัก 3 ประการ ได้แก่ การจะหลบหนี การจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือการจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น และควรแก้ไขระยะเวลาการขังใหม่โดยกำหนดให้ศาลสั่งขังได้ครั้งละไม่เกิน 12 วัน ซึ่งระยะเวลา 12 วันนี้นำมาจากหลักการเดิม เพียงแต่หลักการใหม่จะไม่กำหนดระยะเวลาขังตามอัตราโทษ และการจะขยายระยะเวลาขังต่อไป ศาลต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการขังเป็นรายครั้งไป ส่วนในกรณีความผิดซึ่งหน้า จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้ไม่เกิน 10 วัน หากมีเหตุจำเป็นขยายได้ภายใต้หลักการเดียวกัน เนื่องจากคดีลักษณะมักจะมีหลักฐานชัดเจนอยู่แล้ว เพราะพบเห็นขณะกระทำความผิดจึงสามารถฟ้องได้เลย ไม่จำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้เป็นเวลานาน

9. ควรเพิ่มเติมหลักประกันการคุ้มครองสิทธิกรณีการค้นบุคคลในที่สาธารณะ และการตรวจค้นยานพาหนะให้ชัดเจนขึ้น เพื่อป้องกันการกระทำโดยมิชอบหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ เช่น การยึดสิ่งผิดกฎหมายให้ประชาชนที่ถูกตรวจค้น เป็นต้น โดยกำหนดให้ก่อนลงมือค้น ให้เจ้าพนักงานผู้ค้นแจ้งเหตุในการค้นให้ผู้ถูกตรวจค้นทราบ และแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อนตรวจค้น และเท่าที่สามารถจะทำได้ให้ค้นต่อหน้าบุคคลในครอบครัวของผู้นั้น หรือถ้าหากบุคคลเช่นกล่าวนั้นไม่ได้ ก็ให้ค้นต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งเจ้าพนักงานได้ขอร้องมาเป็นพยาน ทั้งนี้ ให้ทำการบันทึกภาพเคลื่อนไหวและเสียงในระหว่างตรวจค้นไว้เป็นพยานหลักฐาน และบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อที่ทำให้สามารถค้นได้เป็นหนังสือไว้แก่ผู้ถูกตรวจค้น

10. ควรกำหนดให้การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ต้องเป็นการค้นหาความจริงในทางเนื้อหา โดยเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงในสองส่วน คือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ถูกกล่าวหา และข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำ ซึ่งข้อเท็จจริงประการหลังนี้ มีประโยชน์ในการพิจารณาประกอบการลงโทษหรือการแก้ไขฟื้นฟูที่เหมาะสม

<sup>34</sup> ตัวอย่าง คดี 4 แรงงานชาวเมียนมาร์ คดีหมายเลขดำที่ 7/2559 และคดีหมายเลขคำที่ 115/2559

<http://naksit.net/%e0%b8%90%e0%b8%b2%e0%b8%99%e0%b8%82%e0%b9%89%e0%b8%ad%e0%b8%a1%e0%b8%b9%e0%b8%a5%e0%b8%84%e0%b8%94%e0%b8%b5/%e0%b8%84%e0%b8%94%e0%b8%b5%e0%b8%a3%e0%b8%b0%e0%b8%99%e0%b8%ad%e0%b8%87/>

11. ควรกำหนดให้พนักงานอัยการ และพนักงานเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจสอบสวน โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น ป่าไม้ ศุลกากร อุตสาหกรรม ควบคุมอาคาร มีอำนาจรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษและสอบสวนดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายที่ตนรักษาการ และความผิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหากตรวจพบในคราวเดียวกัน แนวทางนี้สนับสนุนการกระจายอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน เป็นการช่วยลดภาระงานของพนักงานสอบสวนตำรวจ และส่งเสริมการพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นมา เพราะเจ้าหน้าที่ที่รักษาการตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น ย่อมมีความรู้ความชำนาญในกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนยิ่งกว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนในทางคดีให้รวดเร็วขึ้น อีกทั้งยังช่วยขจัดปัญหาการคอร์รัปชัน ป้องกันการบิดเบือนและทำลายพยานหลักฐาน เพราะจะเกิดการตรวจสอบระหว่างหน่วยงานกันเอง อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ จะไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่งยังคงมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงอยู่เช่นเดิม เพียงแต่เป็นการเพิ่มทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนให้มากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานสังกัดหน่วยงานใด การสอบสวนนั้นจะถูกกำกับดูแลโดยพนักงานอัยการ

12. ควรกำหนดให้การสอบสวนที่มีความบกพร่องด้วยเหตุแห่งการบริการจัดการทางคดี ซึ่งเป็นเพียงเรื่องทางเทคนิค มิใช่สาระสำคัญของการตรวจสอบค้นหาความจริง เช่น การสอบสวนกระทำโดยพนักงานสอบสวนที่ไม่มีอำนาจ การสอบสวนที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เป็นต้น หากดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้ว และการสอบสวนนั้นมีประโยชน์ต่อการพิสูจน์ความจริง ไม่ควรเป็นเหตุให้การสอบสวนเสียไปทั้งหมด และไม่กระทบต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ

13. ควรปรับโครงสร้างการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีให้เป็นกระบวนการเดียวกัน โดยให้พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการสอบสวน สามารถเข้าตรวจสอบและดูแลการสอบสวนคดีต่าง ๆ ได้ทุกขั้นตอน และเริ่มสอบสวนคดีได้หรือลงไปร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนได้ โดยในคดีสำคัญควรให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน อาทิ คดีร้ายแรง (เช่น มีอัตราโทษสูงถึงประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต) คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล คดีที่คดีซับซ้อน หรือคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คดีอยู่ในความสนใจของประชาชน คดีที่มีผู้ร้องขอความเป็นธรรม (เช่น กรณีหน่วยงานอื่นปฏิเสธไม่ดำเนินคดีหรือดำเนินคดีโดยไม่ให้ความเป็นธรรม ไม่รวบรวมพยานหลักฐานบางประการ) หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนตั้งใจสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งอัยการล่าช้า เป็นต้น

นอกจากนี้ มีความจำเป็นเป็นต้องแก้ไขเรื่องการชี้ขาดอำนาจสอบสวน โดยควรกำหนดเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการให้พนักงานอัยการกำกับดูแลการสอบสวน

14. ควรกำหนดให้ผู้ต้องหา และผู้เสียหายมีสิทธิในการเข้าถึงพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน โดยเฉพาะพยานเอกสาร พยานวัตถุ และพยานหลักฐานทางด้านนิติวิทยาศาสตร์ได้ทันที ส่วนพยานบุคคล ให้สามารถเข้าถึงได้ภายใต้ข้อจำกัดด้านความปลอดภัยและการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องตรวจสอบและค้นหาความจริง พยานหลักฐานใดที่ไม่อาจทำให้เกิดการจูงใจหรือบิดเบือนเพื่อความจริงเปลี่ยนแปลงไปได้ ก็ควรต้องเปิดเผยให้ทุกฝ่ายได้เข้าถึงและได้รับพยานหลักฐานเหล่านั้นไปได้ทันที เพื่อประโยชน์

ในการเข้าถึงความยุติธรรม การต่อสู้ปกป้องสิทธิของตน และจะช่วยประกันความโปร่งใสของกระบวนการสอบสวนและป้องกันการบิดเบือนพยานหลักฐานได้ด้วย

15. การสอบสวนต้องให้ความสำคัญกับบทบาทเจ้าหน้าที่ด้านนิติวิทยาศาสตร์ และนิติเวชศาสตร์ โดยควรกำหนดให้เจ้าพนักงานเหล่านั้น มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้มีความเป็นอิสระตามหลักวิชาชีพในการเก็บ รวบรวมและตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน และมีอำนาจและความรับผิดชอบในด้านการตรวจพิสูจน์หลักฐานได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งคาดว่าจะช่วยประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ในระดับหนึ่ง

16. ควรกำหนดให้การแจ้งข้อกล่าวหา เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการ และกระทำได้ต่อเมื่อมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง พฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหา พยานหลักฐานแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการแจ้งข้อหาเกินกว่าความผิดที่กระทำ การตั้งข้อกล่าวหาที่ฟุ่มเฟือยหรือร้ายแรงเกินจริง หรือแจ้งข้อหาที่ไม่มีมูล ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหา

17. ควรกำหนดให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ห้ามพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนนำผู้ถูกจับกุมหรือผู้ต้องหาไปแถลงข่าว หรือกระทำการใดในลักษณะเป็นการประจาน

18. ควรยกเลิกระบบการทำความเห็นแย้งระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการสอบสวนที่กำหนดให้การสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นกระบวนการเดียวกัน และสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจการสอบสวนให้กับหลายหน่วยงานที่ไม่จำกัดอยู่เฉพาะตำรวจกับฝ่ายปกครอง ซึ่งการปรับระบบการสอบสวนดังกล่าว จะทำให้พนักงานอัยการมีหน้าที่กำกับดูแลการสอบสวนทั้งหมดของพนักงานสอบสวนทุกหน่วยงาน การทำงานจะเน้นความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน ไม่ได้แยกพนักงานสอบสวนซึ่งทำหน้าที่สอบสวน ออกจากพนักงานอัยการซึ่งทำหน้าที่สั่งคดีและดำเนินคดีในชั้นศาลโดยเด็ดขาดอีกต่อไป ดังนั้น การทำความเห็นแย้งไปมาระหว่างหน่วยงานจึงไม่มีความจำเป็น และยังเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในการดำเนินการโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการยกเลิกระบบการทำความเห็นแย้งระหว่างหน่วยงาน ซึ่งถือเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการแล้ว อาจจะทำให้เกิดความกังวลว่าเป็นการลดทอนกลไกการตรวจสอบระหว่างหน่วยงานลง ซึ่งจะเปิดช่องให้มีการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยมิชอบได้ ด้วยเหตุนี้ จึงควรเพิ่มหลักประกันความโปร่งใสในการสั่งไม่ฟ้องคดีมากขึ้น โดยกำหนดให้กรณีมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการมีหน้าที่ส่งพยานหลักฐานทั้งหมด พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยไม่ชักช้าและไม่เกินกำหนดอายุความฟ้องร้อง และจะต้องมีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำผิดนั้นต่อไปจนกว่าจะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

## ประเด็นที่ 6 การปล่อยตัวระหว่างดำเนินคดี

### ที่มาและความสำคัญ

ปัจจุบัน (27 กันยายน พ.ศ. 2562) มีผู้ต้องขังทั่วประเทศรวมทั้งสิ้นสูงถึง 365,303 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ต้องขังระหว่างดำเนินคดีจำนวน 60,863 ราย หากเทียบเป็นอัตราส่วนผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีกับนักโทษเด็ดขาดจะเท่ากับ 1 : 5 โดยประมาณ เหตุที่จำนวนผู้ต้องขังระหว่างพิจารณามีจำนวนสูง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่เน้นการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ไม่ได้พิจารณาอย่างถ่องแท้ถึงความจำเป็นในการควบคุมตัว ซึ่งการควบคุมตัวบุคคลไว้โดยไม่จำเป็นนั้น ย่อมกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์และสิทธิที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ของผู้ต้องหาหรือจำเลย<sup>35</sup>

เมื่อพิจารณาจากหลักสิทธิมนุษยชนที่ถือว่าทุกคนเกิดมามีอิสระเสรีและหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว การควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีถือเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ โดยหลักจะต้องไม่ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจรัฐ เว้นแต่จะมีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัว เพื่อประกันการจะมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดี ในขั้นตอนอื่นของกระบวนการพิจารณา และเพื่อการบังคับตามคำพิพากษา<sup>36</sup> แต่ ป.วิอาญา ยังคงใช้คำว่า “ปล่อยชั่วคราว” ซึ่งน่าจะสท่อนให้เห็นแนวคิดและหลักการที่ขัดแย้งต่อหลักการดังกล่าวข้างต้น ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์ในการพิจารณา จึงต้องพิจารณาเฉพาะเหตุหลัก 3 ประการเท่านั้นคือ การจะหลบหนี การไปยุ่งเหยิงพยานหลักฐาน หรือการก่อเหตุร้ายประการอื่นของผู้ต้องหาหรือจำเลย แต่บ่อยครั้งในความเป็นจริง การให้เหตุผลในการไม่อนุญาตปล่อยชั่วคราวที่ปรากฏในคำสั่งศาล มักอ้างเหตุผลเรื่องคดีมีอัตราโทษสูงหรือเป็นคดีร้ายแรงเกรงจำเลยจะหลบหนี ซึ่งเป็นเพียงข้อสันนิษฐานของพนักงานสอบสวนหรืออัยการเท่านั้น โดยที่ศาลไม่พิจารณาว่าปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำความหรือส่อว่าจะกระทำการเช่นนั้นหรือไม่ ทั้งที่เหตุดังกล่าวไม่ใช่เหตุจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวไว้เสมอไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวนอกจาก เป็นปัญหาความทับซ้อนระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและตัวบทกฎหมาย โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา 29 วรรคสามที่กำหนดว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้หลบหนี” ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108<sup>37</sup> และ 108/1<sup>38</sup> เห็นว่ามีการระบุเหตุในการพิจารณาปล่อยชั่วคราวไว้หลายเหตุ และไม่มีข้อความชัดเจนว่าเหตุประการใดจะต้องพิจารณาเป็นหลักและเหตุใดให้พิจารณาเป็นลำดับรอง จึงนำพิจารณาว่า เงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน ป.วิอาญาทั้งสองมาตรานั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งบทบัญญัติของทั้งสอง

<sup>35</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14

<sup>36</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 9

<sup>37</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108 ในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ต้องพิจารณาข้อเหล่านี้ประกอบ (1) ความหนักเบาแห่งข้อหา (2) พยานหลักฐานที่ปรากฏแล้วมีเพียงใด (3) พฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีเป็นอย่างไร (4) เชื่อถือผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันได้เพียงใด (5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะหลบหนีหรือไม่ (6) ภัยอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราวมีเพียงใดหรือไม่ (7) ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องขังตามหมายศาล ถ้ามีค่าค้ำค้ำของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โจทก์ หรือผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี ศาลพึงรับประกอบการวินิจฉัยได้

<sup>38</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1 การสั่งไม่ปล่อยชั่วคราว จะกระทำต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน (3) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น (4) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ (5) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

มาตรการยังอาจทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้และการตีความได้ ยิ่งไปกว่านั้น มีบางคดี ศาลสั่งขังผู้ต้องหา ระหว่างการสอบสวนและขังจำเลยระหว่างการพิจารณาคดี โดยที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมิได้ร้องขอให้ศาลขังแต่อย่างใด ซึ่งอาจมีคำถามว่าเป็นการละเมิดหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยศาลหรือไม่

อนึ่ง การกำหนดเงื่อนไขศาลในการ “ปล่อยชั่วคราว”

### กรอบแนวคิดการปฏิรูป

หลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Fair Trial) ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ข้อ 9 ที่ระบุว่า การควบคุมตัวระหว่างดำเนินคดีถือเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักจะต้องไม่ควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย เว้นแต่จะมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัว เพราะในคดีอาญาบุคคลทุกคนต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นได้กระทำความผิด ดังนั้น ความจำเป็นที่รัฐจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดีอาญานั้น ต้องเป็นไปเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อให้เกิดความแน่นอนว่าจะมีตัวผู้นั้นสำหรับการดำเนินคดีและบังคับโทษ

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ควรปรับปรุงและแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108 และยกเลิก 108/1 โดยกำหนดไว้ให้พิจารณาเฉพาะเหตุหลัก 3 ประการ ดังนี้

1. ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี
2. ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
3. ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น

## ประเด็นที่ 7 การชันสูตรพลิกศพและไตสวนการตาย

### ที่มาและความสำคัญ

การชันสูตรพลิกศพและไตสวนการตาย เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบค้นหาความจริง แต่ที่ผ่านมา ยังไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร และไม่สามารถนำมาใช้ในการคลี่คลายคดีได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีความไม่มั่นใจในความเป็นอิสระของเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานนิติวิทยาศาสตร์ที่สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมักถูกมองว่าอาจถูกแทรกแซงการทำงานได้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ด้านนิติวิทยาศาสตร์ยังมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยของพนักงานสอบสวนเท่านั้น ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการนำเสนอพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์เข้าสู่สำนวนการสอบสวน ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนเป็นหลัก จึงอาจทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานขาดประสิทธิภาพและเกิดการบิดเบือนได้

ในส่วนของกรไตสวนการตายนั้น กฎหมายกำหนดให้นำมาใช้ในกรณีการเสียชีวิตที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือในระหว่างการควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยหวังว่ากลไกนี้จะช่วยให้เกิดการ

ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐและประกันความโปร่งใสในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการตายได้ แต่ที่ผ่านมา การไต่สวนการตาย ยังไม่สามารถช่วยให้เกิดการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการตายได้อย่างแท้จริง ไม่ได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดการนำตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เสียชีวิตเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมได้ ตัวอย่างที่สำคัญ เช่น กรณีการสลายการชุมนุมในเหตุการณ์ตากใบปี พ.ศ. 2547 การสลายการชุมนุมของกลุ่ม นปช. ปี 2553 รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ทหารทำการวิสามัญนายชัยภูมิ ป่าแส เมื่อปี 2560 เองก็ตาม กรณีเหล่านี้ยังไม่มีกรณีใดเลยที่สามารถนำเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ ในส่วนกรณีนายชัยภูมิ ป่าแส เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับปัญหาในชั้นการไต่สวนการตาย กล่าวคือ พนักงานอัยการไม่ได้นำพยานหลักฐานที่เห็นเหตุการณ์ และภาพจากกล้องวงจรปิดในที่เกิดเหตุเข้ามาเพื่อประกอบการไต่สวน เมื่อคดีเข้าสู่ศาลจึงกลายเป็นภาระของญาติผู้ตายที่ต้องไปตามหาพยานปากสำคัญ มาเบิกความยืนยันข้อเท็จจริง ระหว่างการพิจารณาไต่สวน ทนายความฝ่ายญาติผู้ตายยื่นคำร้องให้ศาลออกหมายเรียกภาพเหตุการณ์จากกล้องวงจรปิดที่บ้านที่ภาพไว้ได้ แต่ศาลมีคำสั่งยกคำร้อง เพราะเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนเพียงพอที่จะทำคำสั่งแล้ว จะเห็นว่า บทบาทของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่ค้นหาความจริงได้ละเลยการค้นหาความจริง ทำให้ยากที่จะดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้ตายได้

### กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

หัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การตรวจสอบค้นหาความจริงในเนื้อหา (Examiner Principle) เพื่อให้เกิดการนำผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ และการดำเนินการต้องสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (Rights to Fair trial) ซึ่งจะช่วยป้องกันการบิดเบือนข้อเท็จจริง และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน องค์กรในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ต้องร่วมมือกันในการตรวจสอบค้นหาความจริง

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ควรส่งเสริมและสนับสนุนงานนิติเวชศาสตร์และนิติวิทยาศาสตร์ให้มีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริงมากขึ้น โดย

1. ควรกำหนดให้สำนักงานพิสูจน์หลักฐานและสถาบันนิติเวชมีความเป็นอิสระ เพื่อลดการแทรกแซง และเกิดการพัฒนาในด้านความเป็นมืออาชีพและถูกต้องตามหลักวิชา อย่างไรก็ตาม ยังไม่ควรควบรวมเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม เนื่องจากการมีสองหน่วยงานจะมีประโยชน์ในการตรวจสอบถ่วงดุล ประชาชนจะได้มีทางเลือก และเกิดการแข่งขันเพื่อพัฒนางาน ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีสภาวิชาชีพนิติวิทยาศาสตร์เพื่อควบคุมและดูแลเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน รวมถึงควบคุมการออกใบอนุญาต การรับเรื่องร้องเรียน และการควบคุมมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

2. ควรปรับปรุงและพัฒนาการชันสูตรพลิกศพ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการ ในประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้



2.1 ควรกำหนดให้ญาติผู้ตายมีสิทธิในกระบวนการชันสูตรพลิกศพและไตสวนการตาย อาทิ การได้รับแจ้งให้ทราบก่อนมีการชันสูตรพลิกศพ การมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การชันสูตรพลิกศพ การร้องขอให้มีการชุดศพขึ้นตรวจ การได้รับทราบผลการชันสูตรพลิกศพโดยไม่ชักช้า การสามารถเข้าถึงสำนวนการชันสูตรพลิกศพได้ การนำเสนอพยานหลักฐานในชั้นการไตสวนการตาย การร้องขอให้มีการชันสูตรพลิกศพหรือไตสวนการตาย เป็นต้น เพื่อให้กระบวนการชันสูตรพลิกศพและไตสวนการตายมีความโปร่งใส และได้รับความเชื่อมั่นมากขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการของสิทธิที่จะได้รับรู้ความจริงอันเป็นหลักการสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน

2.2 กำหนดให้เจ้าพนักงานชันสูตรพลิกศพที่ได้มอบหมายจากแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ ซึ่งมีคุณสมบัติและผ่านการอบรมทางด้านชันสูตรพลิกศพหรือการตรวจศพ สามารถเข้าชันสูตรพลิกศพแทนแพทย์นิติเวชได้ เพื่อความคล่องตัวและลดภาระของแพทย์นิติเวชที่มีอยู่จำนวนน้อย รวมถึงกำหนดบทบาทของเจ้าพนักงานพิสูจน์หลักฐานในการเข้าตรวจสถานที่พบศพและที่เกิดเหตุให้ชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชันสูตรพลิกศพเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการชันสูตรพลิกศพ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระตามหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งจะช่วยให้การเก็บรวบรวมพยานหลักฐานสอดคล้องกับหลักการรักษาห่วงโซ่พยานหลักฐาน (chain of custody) และได้มาตรฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ มีความน่าเชื่อถือ สามารถรับฟังเป็นพยานหลักฐานในศาลและอำนวยความสะดวกได้ดียิ่งขึ้น

2.3 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการทำสำนวนชันสูตรพลิกศพให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมของการตายที่ปรากฏ กล่าวคือ การตายที่ปรากฏแน่ชัดว่าไม่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนชันสูตรพลิกศพ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรต่อไปด้วย ส่วนการตายที่อาจเกี่ยวข้องกับคดีอาญา ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนชันสูตรพลิกศพเช่นเดิม และการตายที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนชันสูตรพลิกศพโดยตรง จากเดิมที่พนักงานอัยการมีบทบาทจำกัดแค่เพียงการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนจัดทำสำนวนชันสูตรพลิกศพ ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจในการกำกับดูแลการทำสำนวนการชันสูตรพลิกศพทุกประเภทตามที่กล่าวมา ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการให้พนักงานอัยการกำกับดูแลการสอบสวน

2.4 กำหนดกรณีการไตสวนการตายมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยให้ไตสวนเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นต้องไตสวน เพื่อใช้กระบวนการไตสวนในศาลตรวจสอบถ่วงดุลอย่างแท้จริงเท่านั้น การตายที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ที่ปรากฏเหตุและพฤติการณ์การตายที่ชัดแจ้งแล้ว และไม่มีการโต้แย้งเหตุและพฤติการณ์แห่งการตาย ไม่จำเป็นต้องไตสวนการตายอีก แต่ขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้ญาติของผู้ตายยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อทำการไตสวนการตายได้

2.5 กำหนดให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นนิติบุคคล หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ตาย ให้มีสิทธิแต่งตั้งทนายความดำเนินการในชั้นไตสวนการแทนผู้ตายหรือญาติผู้ตายได้ เนื่องจากการตายบางกรณีมีความยุ่งยากและซับซ้อนในการตรวจสอบและค้นหาความจริง โดยเฉพาะการตายที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เพราะมีเรื่องอำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ลำพังเพียงญาติผู้ตายคงยากลำบากที่จะดำเนินการโดยลำพัง และอาจเสี่ยงต่อการถูกชักจูงให้ยุติการเคลื่อนไหวเพื่อการพิสูจน์ความจริงได้ง่าย จึงจำเป็นต้องกำหนดให้องค์กรหรือบุคคลอื่นที่

ต้องการดำเนินการช่วยเหลือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมของผู้ตาย สามารถเข้ามาดำเนินการได้ โดยมีสถานะทางกฎหมายรองรับ อีกทั้ง กำหนดเพิ่มเติมให้ญาติของผู้ตาย มีส่วนร่วมมากขึ้นในชั้นการไต่สวนการตาย โดยกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้ศาลเรียกพยานที่น่าสืบมาแล้วมาสืบเพิ่มเติมหรือเรียกพยานหลักฐานอื่นมาสืบได้ รวมถึงขอให้ศาลเรียกผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการไต่สวนและทำคำสั่งได้ด้วย

2.6 กำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งให้มีการชุดศพขึ้นตรวจ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและค้นหาความจริง และเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้ตายและญาติผู้ตาย

2.7 กำหนดให้ในกรณีการตายที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงาน ให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการทำสำนวนสอบสวน จากเดิมที่ผู้รับผิดชอบทำสำนวนสอบสวนเป็นพนักงานสอบสวนโดยคำแนะนำของพนักงานอัยการ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและมีโอกาสถูกแทรกแซงสูง การให้พนักงานอัยการซึ่งมีความเป็นอิสระมากกว่ามารับผิดชอบอาจช่วยป้องกันการแทรกแซงได้ระดับหนึ่ง อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูประบบการสอบสวนที่กำหนดให้พนักงานอัยการสอบสวนเองในคดีสำคัญ ๆ ด้วย

2.8 กำหนดกรอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการชันสูตรพลิกศพเพิ่มเติม หรือมีคำสั่งหรือดำเนินการทางปกครอง เช่น ตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง การมีคำแนะนำ การชดเชยค่าเสียหาย หรือการสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเพื่อการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการตายเหล่านั้นในอนาคต โดยเฉพาะการตายที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุ อุบัติภัย หรือโรคต่าง ๆ เป็นต้น

## ประเด็นที่ 8 การดำเนินการในชั้นพิจารณาคดีของศาล

### ที่มาและความสำคัญ

จากการรวบรวมข้อมูล พบประเด็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไข 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

1) ประเด็นการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรชั้นสอบสวนโดยศาล และเป็นมาตรการกลั่นกรองผู้บริสุทธิ์ให้หลุดพ้นจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเร็ว แต่ที่ผ่านมากระบวนการดังกล่าวยังไม่สามารถถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะทำการไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้<sup>39</sup> ในทางปฏิบัติ จึงมักไม่มีการไต่สวนมูลฟ้องในกรณีนี้ ด้วยเหตุผลว่า ได้มีการสอบสวนมาแล้ว การไต่สวนถือเป็นการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง มีหลายคดีที่แสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานในชั้นสอบสวนยังมีปัญหาอยู่ โดยเฉพาะการซ้อมทรมานเพื่อให้รับสารภาพ เป็นต้น ความเชื่อที่ว่าเมื่อมีการสอบสวนมาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องอีกนั้น จึงเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดและไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการกลั่นกรองคดี ซึ่งในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ นักกฎหมายคนสำคัญของไทย ได้เคยให้ความเห็นว่า การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้กรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลจะไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ ทำให้การสอบสวนเข้ามาแทนการไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งที่

<sup>39</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2)

แท้จริงแล้วการสอบสวนกับการไต่สวนมูลฟ้องเป็นคนละเรื่องกัน และมีสภาพต่างกันในสาระสำคัญที่แทนกันไม่ได้ กล่าวคือ การสอบสวนทำโดยพนักงานฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ตุลาการ จึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็นกลาง แม้จะให้ใครเข้ามาเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนก็ไม่มีลักษณะเป็นกลางอย่างศาล ข้อสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การสอบสวนทำโดยไม่เปิดเผย ต่างกับการไต่สวนมูลฟ้องของศาลซึ่งต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่ความและประชาชน คู่ความมีทนายความว่าต่างให้<sup>40</sup>

2) ประเด็นการพิจารณาคดี พบปัญหาและข้อจำกัดบางประการในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการไม่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่และค้นหาความจริงอย่างเต็มที่ ส่งผลให้จำเลยหรือผู้เสียหายที่ไม่มีศักยภาพทัดเทียมอีกฝ่ายหนึ่ง อาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น ในคดีแรงงานที่ฝ่ายลูกจ้างไม่มีศักยภาพในการดำเนินคดีที่ทัดเทียมกับฝ่ายนายจ้าง หรือคดีป่าไม้ที่ดินที่ฝ่ายจำเลยเป็นคนขายขอบหรือคนยากจน ไม่มีศักยภาพทัดเทียมกับฝ่ายโจทก์ กรณีเช่นนี้ หากไม่มีกระบวนการพิจารณาที่ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบและค้นหาความจริงแล้ว จำเลยที่เสียเปรียบเหล่านี้ อาจถูกพิพากษาว่ากระทำผิดและรับโทษอาญาโดยไม่สมควร

3) ประเด็นการอุทธรณ์ ในทางปฏิบัติการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงของศาลอุทธรณ์ ยังคงเป็นการพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนที่คู่ความนำสืบในศาลชั้นต้น โดยศาลอุทธรณ์จะไม่ออกนั่งพิจารณาอีก จึงเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ศาลไม่ได้สัมผัสหรือสังเกตต่อบกิริยาของพยานบุคคล ซึ่งโดยหลักการแล้วในการพิจารณาข้อเท็จจริงนั้น ศาลที่พิจารณาต้องมีลักษณะเป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ซึ่งต้องนั่งพิจารณาและสืบพยานเอง เพื่อจะได้สัมผัสกับตัวพยานหลักฐานโดยตรง อันจะนำไปสู่การวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องแม่นยำ แต่ศาลอุทธรณ์ไทยยังไม่ได้ทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ดังกล่าว แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะเปิดช่องให้สามารถทำได้ก็ตาม

### กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กำหนดหลักประกันการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม อาทิ หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและศาล<sup>41</sup> สิทธิที่จะเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระเป็นกลาง และมีอำนาจและตั้งขึ้นตามกฎหมาย<sup>42</sup> โดยหลักความเป็นกลาง (Impartiality)<sup>43</sup> เรียกร้องให้ผู้พิพากษาดัดสันคตินบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและสอดคล้องกับกฎหมาย โดยปราศจากข้อจำกัด อิทธิพล การชักจูง แรงกดดัน การข่มขู่ การแทรกแซงไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจากเหตุใด ๆ รวมทั้งการนำрсนิยมทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนา ความนิยมชมชอบส่วนตัวเข้ามาเป็นปัจจัยประกอบการตัดสิน ย่อมไม่สามารถกระทำได้ และผู้พิพากษาจะต้องไม่มีความคิดล่วงหน้าใด ๆ (Non prejudice) เกี่ยวกับประเด็นที่กำลังพิจารณา<sup>44</sup> และเพื่อประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางดังกล่าว ในการพิพากษาคดี ผู้พิพากษาจะต้องให้เหตุผลในการตัดสินคดีเสมอ อีกทั้งในการพิจารณาและพิพากษาคดีต้องเปิดโอกาสให้สาธารณะชนเข้าตรวจสอบด้วย<sup>45</sup> นอกจากนี้ กติกาฯ ยังได้

<sup>40</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม, รวมผลงานทางวิชาการของศาสตราจารย์ จิตติ ดิงคัทย์ เล่ม 1 , พิมพ์ครั้งที่ 1, 2562 หน้า 455

<sup>41</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2 (1)

<sup>42</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ข้อ 14 (1)

<sup>43</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 และอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป ข้อ 6 (1)

<sup>44</sup> Communication 387/1989, Avro O. Karthhunen v. Finland, อ้างถึงใน International commission of jurists

<sup>45</sup> อภิสิทธิ์ พรหมวาสค์, ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, น. 13 – 16

รับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์<sup>46</sup> และได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นผู้บริสุทธิ์ตลอดระยะเวลา จนกว่าคดีจะถึงที่สุดโดยศาลพิพากษาว่าบุคคลนั้นมีความผิด ซึ่งหลักการนี้กำหนดให้ภาระพิสูจน์จนสิ้นสงสัย ตกเป็นของฝ่ายโจทก์ และประกันว่าจำเลยจะได้รับประโยชน์จากความสงสัย<sup>47</sup>

อนึ่ง หลักวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี<sup>48</sup> ได้กำหนดให้วิธีพิจารณาความอาญาที่ดีต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ ซึ่งหลักการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในชั้นศาล ได้แก่

1. หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่อง ในการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่กระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องที่กำลังหา และศาลจะวางเฉยไม่ได้ และในการตรวจสอบค้นหาความจริงของศาลนั้น จะไม่ผูกมัดกับรูปแบบหรือคำร้องของผู้ใดเช่นเดียวกัน<sup>49</sup>

2. หลักฟังความทุกฝ่าย เป็นหลักการที่คำนึงถึงความเสมอภาคของบุคคล ทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลย ซึ่งทำให้ฝ่ายจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นประธานในคดี มีสิทธิต่าง ๆ ในอันที่จะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่<sup>50</sup>

3. หลักวาจา ในการดำเนินการในศาลนั้น ต้องมีการสอบวาจากันในทุก ๆ เรื่อง หลักการนี้ใช้เฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เป็นข้อสนับสนุนในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับผู้กระทำผิด เกี่ยวกับความผิด และเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางอาญาเท่านั้น<sup>51</sup>

4. หลักพยานโดยตรง การสืบพยานต้องกระทำโดยตรง และศาลต้องวินิจฉัยคดีตามเหตุผลที่ได้มาจากการสืบพยาน จะรับฟังคำให้การพยานที่จดไว้ในชั้นสอบสวนหรือไต่สวนมูลฟ้องว่าเป็นคำให้การของพยานผู้นั้นแทนการมาเบิกความย่อมไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลได้เห็นตัวและสังเกตอาการปฏิกิริยาของพยานเพื่อประกอบการชั่งน้ำหนักพยาน ซึ่งเป็นไปตามหลักจิตวิทยาทำให้การพยานบุคคล<sup>52</sup>

5. หลักความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน เรียกร้องให้ศาลทำหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานด้วยตัวเอง และมีอิสระเต็มที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์ผูกมัด<sup>53</sup>

## ความเห็นและข้อเสนอแนะ

### 1. ปรับปรุงการไต่สวนมูลฟ้อง

1.1 เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ที่ศาลมักจะไม่ทำการไต่สวนมูลฟ้อง จึงควรกำหนดให้ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในบางกรณี โดยเฉพาะในกรณีที่จำเลยโต้แย้งการยื่นฟ้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การไต่สวนโดยศาลเป็นการตรวจสอบ

<sup>46</sup> คติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ข้อ 14 (2)

<sup>47</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 13, ย่อหน้า 7

<sup>48</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ :วิญญูชน, 2555 หน้า 46- 47

<sup>49</sup> คณิต ฒ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 67 – 69

<sup>50</sup> คณิต ฒ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 69 – 70

<sup>51</sup> คณิต ฒ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 71 – 72

<sup>52</sup> คณิต ฒ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 72 – 73 และ 255 – 256

<sup>53</sup> คณิต ฒ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 77

การทำงานในชั้นสอบสวน ซึ่งบ่อยครั้งมีข้อผิดพลาดและบกพร่องเกิดขึ้น และเป็นการช่วยถ่วงดุลคดีไม่ให้โรง  
รศาลโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

1.2 กำหนดห้ามองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำการไต่สวนมูลฟ้องเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีที่  
ตนได้ไต่สวนมูลฟ้อง เพราะหากไม่เขียนไว้ให้ชัดเจน อาจจะทำให้ผู้พิพากษาที่ไต่สวนมูลฟ้องในคดีนั้นมาทำหน้าที่ผู้  
พิพากษาในชั้นพิจารณาคดีนั้นอีก ซึ่งจะเป็นการขัดกับหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาในประเด็นที่ห้ามผู้  
พิพากษามีคำพิพากษาล่วงหน้า (Non prejudgment) เกี่ยวกับประเด็นที่กำลังพิจารณา เพราะผู้พิพากษารายเดิม  
ที่ทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องได้รู้ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนมูลฟ้องมาแล้ว จึงอาจมีผลให้เกิดการตัดสินล่วงหน้าใน  
ความผิดนั้นก่อนการพิจารณาคดีได้

## 2. ปรับปรุงการพิจารณาคดี

2.1 ศาลต้องมีบทบาทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ  
ค้นหาความจริงในเนื้อหา รับฟังพยานหลักฐานจากทั้งสองฝ่าย แต่สามารถที่จะไต่สวนพยานหลักฐาน  
นอกเหนือจากที่โจทก์และจำเลยนำเสนอได้ หากเป็นไปได้เพื่อการค้นหาความจริงในเนื้อหา

2.2 ในคดีที่ดินป่าไม้ ต้องมีการพิจารณาพยานหลักฐานซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ไม่เพียงแต่  
เฉพาะข้อมูลที่มาจากหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้น

2.3 ให้ศาลอุทธรณ์ เป็นศาลพิจารณา ในกรณีมีความไม่ชัดเจนในพยานหลักฐานที่ได้ในการพิจารณา  
ของศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์สามารถสืบพยานใหม่เองได้

2.4 ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาให้เข้มข้นมากขึ้นและต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัคร  
สอบอย่างละเอียด เพื่อให้ได้ผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ และวุฒิภาวะมากเพียงพอที่จะทำหน้าที่พิจารณาและ  
ตัดสินคดีได้ เพราะเป็นเรื่องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในปัจจุบันนักกฎหมายไทยไม่ได้ขาดแคลน  
เหมือนเช่นอดีต จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาในการเก็บประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพมากขึ้น เช่น ต้อง  
ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในด้านต่าง ๆ มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น นอกจากนี้ ในการคัดเลือกผู้เข้าดำรง  
ตำแหน่งต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ให้ประชาชนตรวจสอบได้ และการแต่งตั้งผู้พิพากษาระดับสูงควรผ่านการ  
รับรองจากรัฐสภา เพื่อให้ผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการมีความยึดโยงกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

## ประเด็นที่ 9 อำนาจศาลทหารในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง

### ที่มาและความสำคัญ

ประเด็นศาลทหาร มีปัญหาทั้งการใช้ศาลทหารมาทำหน้าที่พิจารณาคดีพลเรือน โดยเฉพาะในช่วงหลังการ  
รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และการให้ศาลทหารมีอำนาจ  
ในการพิจารณาคดีอาชญากรรมร้ายแรง คดีที่มีผู้เสียหายเป็นพลเรือน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาคดีที่  
เป็นธรรม (The Right to a Fair Trial) เนื่องจากศาลทหารขาดความเป็นอิสระและความเหมาะสมที่จะนำมาใช้  
พิจารณาคดีเหล่านี้ เพราะศาลทหารยังอยู่ภายใต้โครงสร้างฝ่ายบริหาร กระบวนพิจารณาพิพากษาในศาลทหารมี

ลักษณะรวบรัด เป็นเหตุให้คู่ความในคดีไม่สามารถนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอหากเทียบกับกระบวนการในศาลยุติธรรมปกติ

### กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะสิทธิที่จะเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีอำนาจและตั้งขึ้นตามกฎหมาย<sup>54</sup> โดยสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางนั้น เป็นสิทธิอันสมบูรณ์ที่ไม่อาจมีข้อยกเว้นใด ๆ ได้<sup>55</sup>

หลักการสากลว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมในศาลทหาร หรือที่เรียกว่า “Decaux Principal” ได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารกระบวนการยุติธรรมของศาลทหารที่สำคัญไว้<sup>56</sup> อาทิ ระบบศาลทหารต้องเคารพกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ การประกาศใช้กฎอัยการศึก ไม่เป็นเหตุให้ยกเว้นการประกันสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ศาลทหารไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาพลเรือนในทุกสถานการณ์ ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาการกระทำความผิดที่มีลักษณะทางทหารอย่างเคร่งครัด ซึ่งกระทำโดยบุคลากรทางทหาร ศาลทหารไม่มีอำนาจพิจารณาการกระทำความผิดที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ได้แก่ วิสามัญฆาตกรรม การบังคับให้บุคคลสูญหาย และการทรมานทารุณกรรม เป็นต้น และระบบศาลทหาร ต้องไม่ขัดขวางผู้เสียหายได้กล่าวโทษ หรือฟ้องร้องดำเนินคดีทหาร หรือเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หน้าที่ในการเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชา ไม่อาจยกเว้นความรับผิดชอบทางอาญาของทหารได้ เป็นต้น

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ต้องมีการทบทวนกฎหมายว่าด้วยศาลทหาร ซึ่งหมายรวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของกองทัพที่ต้องรักษาระเบียบวินัยและอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา จึงเสนอให้ศาลทหารควรมีเขตอำนาจ ดังต่อไปนี้

2.1 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะทางทหารอย่างเคร่งครัด ที่กระทำโดยบุคลากรทางทหาร ได้แก่ คดีเกี่ยวกับวินัยของทหารหรืออาญาศึก การกระทำความผิดที่มีลักษณะทางทหารอย่างชัดเจน เช่น การหนีทัพ การไม่ยอมอยู่ใต้บังคับบัญชา การปฏิเสธไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา การละทิ้งตำแหน่ง เป็นต้น ส่วนการกระทำความผิดของทหารที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ที่ไม่ใช่ทางทหารโดยแท้ และส่งผลกระทบต่อภายนอกไปสู่นอกวงงานของทหาร เช่น มีบุคคลภายนอกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิด การกระทำความผิดเหล่านี้ ควรต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลพลเรือนและระบบกฎหมายตามปกติ

<sup>54</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ข้อ 14 (1)

<sup>55</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 32 ย่อหน้า 18 และ 19 , CCPR/C/GC/32

<sup>56</sup> Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) International Standard Principles Governing the Administration of Justice Through Military Tribunals Retrieved August 10,2017 from: [http://www.dcaf-tunisie.org/adminDcaf/upload/ejournal/documenten\\_57.pdf](http://www.dcaf-tunisie.org/adminDcaf/upload/ejournal/documenten_57.pdf)

2.2 ศาลทหารไม่มีอำนาจพิจารณาการกระทำความผิดที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ได้แก่ วิสามัญฆาตกรรม การบังคับให้บุคคลสูญหาย และการทรมานทารุณกรรม

2.3 ศาลทหารไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาพลเรือนในทุกสถานการณ์

## ประเด็นที่ 10 โทษและการบังคับโทษทางอาญา

### ที่มาและความสำคัญ

ปัญหาเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดและการบังคับโทษทางอาญา ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดในเรื่องโทษทางอาญาที่ถูกกำหนดไว้เพียง 5 ฐานความผิด ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ทำให้เกิดข้อจำกัดในการเลือกใช้โทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด และโทษบางฐานก็ล้าสมัยในโลกปัจจุบันและไม่สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน

เมื่อทางเลือกในการบังคับโทษมีน้อย ระบบที่เป็นอยู่จึงผลักดันคดีเข้าสู่ชั้นตอนของศาล และผลักดันผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำ อีกทั้ง การกำหนดโทษมักไม่ได้คำนึงถึงภูมิหลังของผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของผู้กระทำความผิด และระบบราชทัณฑ์เอง เมื่อมีนักโทษในเรือนจำเป็นจำนวนมาก ก็เกิดข้อจำกัดในการดูแลและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามมา

โทษปรับทางอาญาปัจจุบัน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับฐานะของบุคคล คนจนที่ถูกปรับ จึงมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียอิสรภาพ โดยถูกกักขังแทนค่าปรับ หากไม่มีเงินชำระค่าปรับ ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมตามมา

### กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

การลงโทษในสมัยใหม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับเข้าสู่สังคมได้ (rehabilitation) มากกว่าการลงโทษโดยหลักแก้แค้นทดแทน (retribution) แม้ทฤษฎีเรื่องการแก้แค้นทดแทนยังมีความจำเป็นอยู่บ้าง แต่การลงโทษที่มุ่งการแก้แค้นทดแทนมากเกินไปจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เพราะเป็นการมุ่งถึงอดีตมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงอนาคต สังคมอาจจะได้รับความสะใจ แต่ปัญหาของสังคมยังมิได้รับการเยียวยาอย่างตรงจุด

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. ควรพิจารณาเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต เนื่องจากเป็นโทษที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีงานศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่าโทษประหารชีวิตไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะทำให้การก่ออาชญากรรมจะลดลงกลับกันในหลายประเทศในมีการยุติการใช้โทษประหารชีวิต แนวโน้มอาชญากรรมกลับลดลง<sup>57</sup> อีกทั้ง การใช้โทษประหารชีวิตในประเทศที่กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อบกพร่องในการค้นหาความจริง ความเสี่ยงที่ผู้บริสุทธิ์จะถูก

<sup>57</sup> แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, รายงานเรื่อง โทษประหารชีวิต ไม่ทำให้สังคมปลอดภัยขึ้น อาชญากรรม ความปลอดภัย สาธารณะ และโทษประหาร, [https://www.amnesty.or.th/files/6715/5444/2425/2014\\_notmakingthfinal.pdf](https://www.amnesty.or.th/files/6715/5444/2425/2014_notmakingthfinal.pdf)

ประหารชีวิตเกิดขึ้นได้เสมอ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน (ปี 2560) มีข้อมูลชี้ว่าการใช้โทษประหารชีวิตในหลายประเทศทั่วโลกมีจำนวนลดลง และกว่า 142 ประเทศ หรือ 3 ใน 4 ของประเทศทั่วโลก ได้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิตทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ<sup>58</sup>

2. ควรยกเลิกอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำ เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิดและบุคคลที่กระทำความผิด

3. ควรปรับปรุงโทษปรับทางอาญา โดยกำหนดให้ใช้โทษปรับตามรายได้ต่อวัน ขยายทางเลือกการบังคับโทษปรับให้มากขึ้น เช่น สามารถผ่อนจ่ายได้ เป็นต้น เพื่อลดภาระของผู้ที่มีฐานะยากจน อีกทั้ง ควรพิจารณายกเลิกการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งบิดเบือนวัตถุประสงค์การลงโทษ เพราะเป็นการเปลี่ยนจากโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินไปเป็นโทษที่บังคับเอากับเสรีภาพในร่างกาย และยิ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้วย

4. ควรกำหนดโทษทางเลือกโดยไม่ใช้การจำคุก เช่น การลงโทษในชุมชน กรณีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี โดยกำหนดเงื่อนไข หรือการทำงานบริการสังคม เป็นต้น

5. ควรยกเลิกระบบยึดถือในการกำหนดโทษ (เกณฑ์กลางในการกำหนดโทษ) และจัดทำหลักเกณฑ์การกำหนดโทษและพัฒนาศาสตร์ของการลงโทษเพื่อให้ผู้พิพากษานำไปปรับใช้แทนการยึดถือ โดยอาจทำเป็นระเบียบหรือข้อบังคับของศาลเกี่ยวกับการกำหนดโทษ หรือแนวทางที่ชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นระเบียบ หรือแนวทางให้ศาลในการกำหนดอัตราที่จะลงในแต่ละคดี เช่นเดียวกับ Sentencing Guideline และในคำพิพากษาของศาลต้องให้เหตุผลด้วยว่าโทษที่ลงและจำนวนโทษที่ลงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษอย่างไร และมีผลต่อผู้กระทำความผิดและสังคมอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดโทษมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดด้านอาชญาวิทยาและการลงโทษ

## ประเด็นที่ 11 การฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ (SLAPPs Case)

### ที่มาและความสำคัญ

ประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการเข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะ มักจะถูกคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ อยู่เสมอ รวมถึงการคุกคามด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในลักษณะการฟ้องคดีต่อบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะ หรือที่เรียกว่า “การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ” (Strategic Lawsuit Against Public Participation หรือ SLAPPs) ซึ่งในรายงานนี้ขอเรียกว่า “การฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ” เนื่องจากเป็นข้อความที่ไม่ยาวจนเกินไป และยังคงสื่อความหมายได้ตรงประเด็นสอดคล้องกับความหมายของ SLAPPs

บริษัทเอกชนและรัฐใช้การฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ เพื่อหยุด ลงโทษ หรือการต่อต้านบรรดานักเคลื่อนไหว แกนนำหรือสมาชิกชุมชน หรือประชาชน ที่ออกมาใช้เสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การร้องเรียน การชุมนุมหรือการมีส่วนร่วมสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ที่กระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของบริษัทเอกชน การดำเนินนโยบายการพัฒนาของรัฐบาล หรือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

<sup>58</sup> แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, รายงานสถานการณ์โทษประหารชีวิต และการประหารชีวิต ในปี 2560, [https://www.amnesty.or.th/files/9515/5443/7678/2560-DP\\_Report\\_Thai.pdf](https://www.amnesty.or.th/files/9515/5443/7678/2560-DP_Report_Thai.pdf)



หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ได้มุ่งเอาชนะ แต่มุ่งลดทอนทรัพยากร และข่มขู่ให้ผู้ถูกฟ้องยอมยุติบทบาทหรือยุติการเข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ กว่าจำเลยจะสามารถต่อสู้คดีจนศาลยกฟ้อง ก็ต้องเสียค่าใช้จ่าย เหยียดความกดดันทางอารมณ์และอื่น ๆ จนทำให้หลายคนอาจยอมหยุดการมีส่วนร่วมสาธารณะไป ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของหลักการว่าคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ ต้องมีช่องทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อพิจารณาให้คดียุติไปโดยเร็วตั้งแต่ต้น

จากการศึกษาของสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน<sup>59</sup> พบว่า การฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะในประเทศไทยนั้น มีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยพบว่ามีคดีอาญามากกว่าคดีแพ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายไทยที่สามารถนำมาใช้ฟ้องคดีได้ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และสำหรับผู้ฟ้องคดีแล้ว การดำเนินคดีอาญามีต้นทุนน้อยกว่าการดำเนินคดีแพ่ง เพราะใช้กลไกของรัฐในการทำงานเป็นหลัก ทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล ต่างจากคดีแพ่งที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการเองแทบทั้งสิ้น และในคดีอาญา ผู้ถูกฟ้องต้องแบกรับภาระและความกดดันต่าง ๆ มากกว่าคดีแพ่ง เช่น ภาระที่ต้องเดินทางมาติดต่อพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการบ่อยครั้ง ทำให้ต้องขาดงาน ขาดรายได้ รวมถึงการต้องเตรียมหาเงินมาประกันตัวด้วย อีกทั้งคดีอาญาเป็นคดีที่มีโทษที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยตกอยู่ในความกดดันด้วยความกลัวว่าจะติดคุก กลัวที่จะมีประวัติอาชญากรรม จึงทำให้การดำเนินคดีอาญามีผลในการสร้างความกลัว หรือบีบบังคับผู้ถูกฟ้อง และช่วยทำให้ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจต่อรองเหนือผู้ถูกฟ้องในกรณีที่ต้องการกดดันให้มีการเจรจาเพื่อสร้างข้อตกลงบางประการ

คดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะในประเทศไทย ไม่ได้มีเฉพาะคดีหมิ่นประมาท ยังมีการใช้ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112, 116, 215, 216) กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ มาใช้ดำเนินคดีกับประชาชนด้วย

สำหรับความผิดเกี่ยวกับหมิ่นประมาทนั้น พบว่า มีทั้งกรณีที่เกิดจากบริษัท เนเชอรัล ฟรุต จำกัด ร้องทุกข์กรณีอันดี ฮอลล์ ให้สัมภาษณ์อัลจาซีรา<sup>60</sup> กรณีบริษัท ฟุงคำ จำกัด ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลหนองสาหร่ายฟ้องพันธุฎกกล่าวหาโพสต์หนังสือร้องเรียนของกลุ่มคนรักบ้านเกิดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ลงในเพจเฟซบุ๊กชื่อ ‘เหมืองแร่เหมืองเลย’ กรณีนี้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง สุดท้ายบริษัทก็ต้องฟ้องคดีเอง<sup>61</sup> เป็นต้น และกรณีที่รัฐและรัฐวิสาหกิจนำมาใช้ดำเนินคดี อาทิ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคสี่ส่วนหน้า (กอ.รมน. 4 สน.) ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับนักสิทธิมนุษยชนกรณีเผยแพร่รายงานการซ้อมทรมานในชายแดนใต้ หรือกรณีสำนักงานศาลยุติธรรมร้องทุกข์ต่อประชาชนที่เคลื่อนไหวคัดค้านการสร้างบ้านพักตุลาการบนดอยสุเทพ หรือกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับนักเคลื่อนไหวและนักวิชาการที่คัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นต้น

แม้รัฐจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และมาตรา 165/2 ด้วยหวังว่าจะเป็นกลไกหนึ่งในการจัดการกับคดีที่มีการฟ้องโดยไม่สุจริต ซึ่งอาจรวมถึงคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะด้วยก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวยังมีข้อจำกัดด้านขอบเขตในการบังคับใช้ กล่าวคือ มาตรา 161/1 ไม่ใช่

<sup>59</sup> รายงานข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี โดยสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, 2562 <http://naksit.net/wp-content/uploads/2019/06/20190811-pdf.pdf>

<sup>60</sup> ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/623> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

<sup>61</sup> ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/694> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

กับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ทั้งที่ในข้อเท็จจริง คดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะจำนวนมากถูกฟ้องโดยพนักงานอัยการ อีกทั้งบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ชัดเจน จึงไม่อาจประกันได้ว่าจะสามารถรักษาความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิทางการเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะของคู่กรณีที่ถูกฟ้อง กับสิทธิในชื่อเสียงและการเข้าถึงศาลของคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีได้ ส่วนมาตรการไต่สวนมูลฟ้องซึ่งมีอยู่เดิมนั้น ก็ยังมีข้อจำกัดในกรณีที่เป็นกรณีสืบเนื่องจากการฟ้องโดยพนักงานอัยการ เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งที่ผ่านมายังไม่พบข้อมูลว่าศาลมีการไต่สวนมูลฟ้องกรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์

นอกจากนี้กฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการเยียวยาและลงโทษคู่กรณีที่ฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ ทำให้ผู้ถูกฟ้องต้องมาฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายเองในภายหลัง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนที่ถูกฟ้องคดี อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการลงโทษจากการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตและไม่มีต้นทุนใดที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีเลย ก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีในลักษณะเดียวกันนี้เพื่อคุกคามประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมสาธารณะอยู่เรื่อยไป

### กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

การฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ หรือ SLAPPs เป็นการคุกคามต่อสิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบและการสมาคม อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ถูกรับรองภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)<sup>62</sup> ข้อ 19, 21 และ 22 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34, 44 และ 42 รวมถึงสิทธิในการร้องเรียนและสิทธิชุมชนที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 และ 43 ด้วย

นอกจากนี้ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคลและองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล ได้รับรองว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิโดยลำพังหรือโดยร่วมมือกับผู้อื่นในการเข้าถึงอย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐบาลของตน และการดำเนินงานสาธารณะ รวมถึงสิทธิในการยื่นข้อวิจารณ์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานสาธารณะ รวมทั้งการชี้ให้เห็นถึงเรื่องใดก็ตามของการดำเนินการที่อาจขัดขวางหรือหยุดยั้งการส่งเสริมคุ้มครอง และการบรรลุถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และบุคคลทุกคนมีสิทธิโดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่นที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมโดยสันติเพื่อต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และรัฐต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันให้มีการคุ้มครองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก่บุคคลทุกคน จากความรุนแรง การข่มขู่ การตอบโต้ การเลือกปฏิบัติที่เป็นการปฏิบัติโดยพหุนัยหรือนินัย การกีดกันหรือการปฏิบัติโดยพลการอื่นใด ที่เป็นผลจากการที่บุคคลนั้นได้ใช้สิทธิอย่างชอบธรรม<sup>63</sup>

<sup>62</sup> ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับกับไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540

<sup>63</sup> Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms Article 8, 12 Adopted by General Assembly resolution 53/144 of 9 December 1998

สำหรับฝ่ายผู้ฟ้อง จะได้รับการคุ้มครองบนพื้นฐานของสิทธิการเข้าถึงสิทธิในการร้องทุกข์ร้องเรียนและสิทธิในการเข้าถึงศาล<sup>64</sup> และสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือสิทธิในทรัพย์สิน<sup>65</sup> ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาดรา กกฎหมาย จึงต้องรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

จากการศึกษากลไกทางกฎหมายในการจัดการกับคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะของต่างประเทศ โดยเฉพาะในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา<sup>66</sup> ประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย รวมถึงฟิลิปปินส์ มีเนื้อหาของ กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ คล้ายกัน ดังนี้<sup>67</sup>

1) กำหนดขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปก็จะให้การคุ้มครองกิจกรรมการมีส่วนร่วม สาธารณะ แต่อาจจะมียกเว้นในขอบเขตที่กว้างหรือแคบแตกต่างกันไป

2) กำหนดให้จำเลยมีช่องทางเฉพาะในการยื่นคำร้องเพื่อให้ยกฟ้องตั้งแต่เริ่มต้นในกระบวนการดำเนินคดี กฎหมายแทบทุกแห่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่เข้าข่ายเป็นคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ หรือ SLAPPs สามารถ ยื่นคำร้องขอยุติการดำเนินคดีโดยรวดเร็วได้ (อาจจะเรียกว่า Motion to strike/a special motion to strike/motion to dismiss/a special motion to dismiss) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมาย Anti SLAPPs

3) กำหนดให้ต้องมีการไต่สวนคำร้องอย่างเร่งด่วนควบคู่ไปกับการพักหรือจำกัดการพิจารณาจนกระทั่ง การไต่สวนเสร็จสิ้น โดยทั่วไปคำร้องขอให้ยุติคดีควรถูกดำเนินการไต่สวนอย่างเร่งด่วนเท่าที่เป็นไป บางแห่งจะ กำหนดกรอบเวลาในการไต่สวนคำร้องไว้ชัดเจน เช่น ภายใน 30 วัน 60 วัน 90 วัน หรือไม่เกิน 180 วันนับแต่ยื่น คำร้อง

4) กำหนดภาระการพิสูจน์และหลักเกณฑ์การพิสูจน์ของฝ่ายจำเลยผู้ยื่นคำร้องขอให้ยุติคดี และฝ่ายโจทก์ ผู้ฟ้องคดีหลัก โดยกฎหมายจะกำหนดให้คู่กรณีที่ยื่นคำร้อง (จำเลยคดีหลัก) มีภาระการพิสูจน์ก่อนด้วย พยานหลักฐานที่มีน้ำหนักยิ่งกว่าว่าคดีที่ถูกฟ้องเกี่ยวข้องกับกรณีมีส่วนร่วมสาธารณะ หรือการใช้สิทธิตาม รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ ถ้าคู่กรณีที่ยื่นคำร้องพิสูจน์ได้ ภาระการพิสูจน์จะย้ายไปยังคู่กรณีอีก ฝ่ายหนึ่ง (โจทก์คดีหลัก) ซึ่งต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี โดยนำเสนอพยานหลักฐานอันมี สาระสำคัญเพื่อสนับสนุนว่าคดีมีมูล และการกระทำของคู่กรณีที่ยื่นคำร้องเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นจริงต่อผู้ โจทก์

5) กำหนดบทลงโทษสำหรับคู่กรณี ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมถึง บางรัฐกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ตามภาระของตนได้

6) เรื่องอื่น ๆ เช่น การกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือหน่วยงานรัฐเข้าแทรกแซงช่วยเหลือคดีแก่ผู้ถูกฟ้อง กำหนดให้มีการรายงานผลคดี (Reporting) ต่อหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่ในการทำสัญญากับโจทก์ผู้ ฟ้องคดี หรือรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร หากเป็นคดีที่ฟ้องโดย หน่วยงานของรัฐ

<sup>64</sup> ข้อบทที่ 2 (3) และ 14 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

<sup>65</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 และได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อบทที่ 17 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

<sup>66</sup> มี 32 มลรัฐที่มีกฎหมาย Anti SLAPPs <https://anti-slapp.org/your-states-free-speech-protection/>

<sup>67</sup> โปรดดูรายละเอียดในรายงานข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี โดยสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, 2562 <http://naksit.net/wp-content/uploads/2019/06/20190811-pdf.pdf>

## ความเห็นข้อเสนอแนะ

1. รัฐหรือหน่วยงานรัฐ รวมถึงรัฐวิสาหกิจ ควรยุติการดำเนินคดีกับประชาชนที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อการมีส่วนร่วมสาธารณะ โดยเฉพาะในความผิดข้อหาหมิ่นประมาท เพราะหน่วยงานรัฐเป็นบุคคลสมมติ ไม่อาจมีสิทธิในชื่อเสียงที่จะเสื่อมเสียได้ อีกทั้ง เพื่อการตรวจสอบและประกันความโปร่งใส หน่วยงานรัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์องค์กรได้ เมื่อเกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน หน่วยงานรัฐควรใช้วิธีการโต้ตอบโดยการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงแทนการฟ้องร้องดำเนินคดีกับประชาชน

2. การดำเนินคดี โดยเฉพาะในคดีอาญา บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่รับผิดชอบแต่ละขั้นตอน ควรพิจารณาดำเนินการกลับกรองให้คดียุติไปโดยเร็ว และกระบวนการยุติธรรมไม่ควรซ้ำเติมหรือเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็นให้แก่ผู้ถูกฟ้อง อาทิ การปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดหลักประกันในอัตราที่สูงเกินควร เป็นต้น ในแต่ละชั้นควรมีบทบาท ดังนี้

2.1 พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ควรร่วมกันตรวจสอบค้นหาความจริงและนำหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาพิจารณาประกอบกับกฎหมายและระเบียบภายในขององค์กร เพื่อกลับกรองและทำให้ยุติไปโดยเร็วตั้งแต่ชั้นต้น โดยเฉพาะพนักงานอัยการ ควรพิจารณานำพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 มาพิจารณาปรับใช้กับคดี SLAPPs

2.2 ในคดีอาญา ศาลควรใช้กลไกการไต่สวนมูลฟ้องในการใช้กลับกรองคดี SLAPPs ทั้งคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์และพนักงานอัยการเป็นโจทก์ โดยเฉพาะหากมีการร้องขอจากผู้ต้องหาว่าคดีนั้นเข้าข่ายเป็นคดี SLAPPs เพราะแม้คดีจะถูกกลับกรองมาจากพนักงานอัยการแล้ว แต่กระบวนการยุติธรรมย่อมมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้ จึงสมควรที่ได้รับการไต่สวนจากศาลอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้คดี SLAPPs สามารถยุติไปโดยเร็ว

3. ควรมีกองทุนสนับสนุนที่เพียงพอให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยกองทุนยุติธรรมควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับคดี SLAPPs เพราะคดีนี้ไม่เหมือนกับคดีทั่วไปและถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยกองทุนยุติธรรมควรกำหนดให้สามารถเลือกทนายที่มีความเข้าใจเรื่องนี้เข้ามาช่วยเหลือคดีได้ เพราะหากทนายความไม่เข้าใจและใช้วิธีการสู้คดีแบบคดีทั่วไป อาจเกิดผลกระทบทางลบแก่ผู้ถูกฟ้องได้

## 4. ข้อเสนอในการตรากฎหมาย

4.1 การแก้ไขกฎหมายหรือลดทอนความเป็นอาชญากรรมในความผิดบางเรื่อง ได้แก่ ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ความผิดตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงการทบทวนความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116, 215, 216 เป็นต้น

4.2 การตรากฎหมายต่อต้านการฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ เนื่องจากกฎหมายและกลไกที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการป้องกัน SLAPPs และไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดี SLAPPs ที่ ดังนั้น เพื่อให้มีหลักประกันเชิงกลไกเชิงกฎหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับการฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ จึงควรมีการตรากฎหมายขึ้นมา โดยนำหลักการของกฎหมาย Anti – SLAPPs ดังที่กล่าวไปแล้วมา

บัญญัติในกฎหมาย ทั้งนี้ เห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แทนที่จะเป็นการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาใหม่ เนื่องจากการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะทำให้ง่ายต่อการเข้าถึงและมีโอกาสสูงที่จะถูกนำมาจัดการเรียนการสอน เพราะถือเป็นกฎหมายหลัก ซึ่งจะช่วยให้แนวคิดเรื่องนี้แพร่กระจายและรับรู้ในหมู่นักกฎหมาย

ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยกำหนดนิยามทางกฎหมายของคำว่า คดียุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuits Against Public Participation หรือ SLAPP) หรือ “คดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ” ให้ครอบคลุมการคุกคามดำเนินคดีจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเด็นสาธารณะ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อสนับสนุนการเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเด็นสาธารณะทั้งหมด

2) การอนุญาตให้จำเลยมีช่องทางเฉพาะในการยื่นคำร้องเพื่อให้ยกฟ้องตั้งแต่เริ่มต้นในกระบวนการดำเนินคดี โดยในคดีอาญา กำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทที่ชัดเจนในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องได้ โดยเมื่อพนักงานอัยการได้รับคำร้องขอความเป็นธรรมจากผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณาโดยทันทีว่าคตินั้นเป็น “คดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ” หรือไม่ หากพบว่าเป็น “คดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ” ก็ให้สั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งในปัจจุบันแม้จะมีช่องทางการยื่นขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการทั้งกรณีทั่วไปและกรณีการขอให้สั่งไม่ฟ้องคดีเพราะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะฯ ตามอำนาจที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 อยู่แล้ว แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในกรณี “คดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ” จึงเห็นควรมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ด้วย ส่วนในชั้นศาล ก่อนการไต่สวนมูลฟ้อง จะเปิดช่องให้จำเลยทั้งในคดีอาญาเป็นโจทก์และพนักงานอัยการเป็นโจทก์ สามารถยื่นคำร้องขอให้ยกฟ้องเพราะเหตุว่าการฟ้องคตินั้นเข้าข่ายเป็นคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะได้

ส่วนในคดีแพ่ง จะกำหนดกลไกในชั้นศาล โดยเปิดช่องให้จำเลยมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีได้ในทำนองเดียวกันกับคดีอาญา

3) การไต่สวนคำร้อง ในคดีอาญา กำหนดให้มีการไต่สวนอย่างเร่งด่วน โดยใช้กระบวนการเช่นเดียวกับการไต่สวนมูลฟ้อง ส่วนคดีแพ่งก็กำหนดในทำนองเดียวกัน โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีมีโนสาเร่มาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการ

4) กำหนดภาระการพิสูจน์และหลักเกณฑ์การพิสูจน์ของฝ่ายจำเลยผู้ยื่นคำร้องขอให้ยุติคดี และฝ่ายโจทก์ผู้ฟ้องคดีหลักทั้งในคดีอาญาและแพ่ง โดยกำหนดให้จำเลยผู้ยื่นคำร้องมีภาระการพิสูจน์ด้วยการแสดงพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักยิ่งกว่าคดีอันเป็นที่มาของการยื่นคำร้องนี้เป็นคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ ถ้าจำเลยพิสูจน์ได้ ให้ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับฝ่ายโจทก์ โดยให้ฝ่ายโจทก์พิสูจน์ให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี โดยนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนว่าคดีมีมูล และการกระทำของจำเลยเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์จริง

5) กำหนดบทลงโทษสำหรับคู่กรณี ทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง ควรกำหนดให้โจทก์ชดใช้ค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายต่าง ๆ ให้แก่จำเลย เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องตามคำร้องของจำเลยโดยเห็นว่าคดีที่โจทก์ฟ้องเป็นคดี

ปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ศาลจะสั่งให้โจทก์ชดใช้แก่จำเลย ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ค่าทนายความ และการบรรเทาทุกข์อื่น ๆ อย่างเหมาะสมตามพฤติการณ์แห่งคดี ทั้งนี้ ในคดีแพ่ง มีการกำหนดให้ในกรณีที่ศาลยกคำร้องของจำเลย โดยเหตุว่าเป็นคำร้องที่มีวัตถุประสงค์ไม่เหมาะสมหรือมีลักษณะประวิงคดี ศาลจะสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในส่วนคำร้องนั้นก็ได้ แต่ในคดีอาญา จะไม่มีการกำหนดให้จำเลยชดใช้ในลักษณะเดียวกับคดีแพ่ง เนื่องจากในคดีอาญา การไต่สวนคำร้องขอให้ยกฟ้องคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะคือการดำเนินการในลักษณะเดียวกับการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งเป็นกลไกปกติที่ศาลต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว จึงไม่มีประเด็นการยื่นคำร้องในลักษณะประวิงคดี

6) การรายงาน กำหนดให้ทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องตามคำร้องขอให้ยุติคดีด้วยเหตุว่าเป็นคดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ ถ้าคดีนั้นโจทก์เป็นผู้ทำสัญญากับรัฐบาล ให้ศาลส่งคำพิพากษาไปยังหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต หรือทำสัญญากับโจทก์ และคณะรัฐมนตรี แต่ถ้าคดีนั้นโจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐ ให้ศาลส่งคำพิพากษาไปยังคณะรัฐมนตรี วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามความเหมาะสมต่อไป

## ประเด็นที่ 12 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

### ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 โดยปัจจุบันกฎหมายทั้งสามฉบับถูกประกาศใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลัก ส่วนพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 อาจถูกประกาศใช้ตามพื้นที่ชายแดนต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ ที่ผ่านมากฎหมายทั้งสามฉบับ ยังถูกนำมาใช้ในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่ และเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายทหารในการก่อการรัฐประหารด้วย

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง โดยเฉพาะทหารอย่างมาก และขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายที่ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยรัฐสภาหรือศาล การใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม ควบคุมตัวบุคคล ก็ขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอ ซึ่งส่งผลให้มีการกระทำที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกควบคุมตัว ดังเช่นมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการซ้อมทรมานปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้<sup>68</sup> แม้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะออกมาปฏิเสธว่าไม่มีการกระทำความผิดก็ตาม อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่ได้มีการพิสูจน์แล้วว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง เช่น กรณีนายอิสมาแอ เต๊ะ ซึ่งได้มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเรียกค่าเสียหาย จนศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กองทัพชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการถูกทำร้ายร่างกายในขณะที่ถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่

<sup>68</sup> สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย 2561 โดยกลุ่มด้วยใจ  
<https://ilaw.or.th/sites/default/files/2018%20Duijai%20report.pdf>

ทหาร<sup>69</sup> ส่วนอีกหลายกรณี ยังไม่ได้รับการพิสูจน์ว่ามีการซ้อมทรมานจริงหรือไม่ เนื่องจากข้อจำกัดในการสอบสวนและการเข้าถึงพยานหลักฐานที่จะมาพิสูจน์ความจริง เพราะการซ้อมทรมานมักเกิดในสถานที่ปิดลับ เช่น ในค่ายทหาร หรือในสถานที่ไม่เปิดเผยอื่น ๆ ยกตัวอย่างกรณีการเสียชีวิตของนายอัปดุลเลาะ อีซอโมซอ ที่เสียชีวิตหลังจากถูกควบคุมตัวภายใต้กฎหมายพิเศษ ในค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี เมื่อ 20 กรกฎาคม 2562 โดยมีอาการสมองไม่ตอบสนอง<sup>70</sup> ซึ่งกรณีนี้แม้ญาติสงสัยว่ามีการกระทำที่มีชอบเกิดขึ้น แต่การเข้าถึงพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ว่าเกิดอะไรขึ้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ง่ายนัก

## กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) ได้กำหนดให้รัฐภาคีอาจดเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ตามกติการะหว่างประเทศฯ ได้ เพื่อให้รัฐไทยไม่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบางประการ แต่จะต้องเป็นภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งมีลักษณะคุกคามความอยู่รอดของชาติ ซึ่งลักษณะภาวะฉุกเฉินดังกล่าวต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้<sup>71</sup>

- 1) เป็นสถานการณ์พิเศษ ที่รัฐนั้นตกอยู่ในภาวะคับขันเร่งด่วนในสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน
- 2) เป็นภัยที่มีอยู่จริง หรือใกล้จะถึงซึ่งคาดหมายได้ว่าภัยนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทุกเวลา โดยมีใช้การคาดการณ์อย่างเลื่อนลอยแต่ต้องมีมูลเหตุที่เพียงพอ หนักแน่นและน่าเชื่อถือ
- 3) เป็นภัยที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม
- 4) เป็นภัยร้ายแรงถึงขั้นส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของชาติ
- 5) รัฐไม่มีหนทางอื่นใดอีกที่จะรับมือกับภัยดังกล่าวได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการเล็งพันธกรณีเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

ทั้งนี้ แม้ในสถานการณ์ที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉินที่เป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของชาติ การใช้กฎหมายพิเศษและมาตรการพิเศษที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการย่อมต้องได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนและมีกรอบการใช้อำนาจที่แคบ และยิ่งต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดที่สุดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยตุลาการที่เป็นอิสระ<sup>72</sup>

นอกจากนี้ การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย เป็นการปกครองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แม้จะยอมรับให้ฝ่าย

<sup>69</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.55-56/2555 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.1309-1310/2559ระหว่าง นายอิสมาแอ เตะที่1 กับนายอามีซี มานากที่2 ผู้ฟ้องคดี กับ กองทัพบกที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

<sup>70</sup> ประชาไท <https://prachatai.com/journal/2019/08/84037>

<sup>71</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 4 (1) ประกอบกับ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights และความเห็นทั่วไป (General Comment) ที่ 5 ที่ 29 และที่ 32

<sup>72</sup> ญาดาท ทัตถธรรมบุญ. การงดเว้นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการในภาวะฉุกเฉินตามกฎหมายระหว่างประเทศ และทางปฏิบัติของรัฐ: ศึกษากรณีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยตุลาการที่เป็นอิสระและสิทธิในหลักประกันเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคล. วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555. หน้า 62-65.

บริหารมีอำนาจรัฐในการงดเว้นสิทธิของประชาชนในภาวะฉุกเฉินได้ แต่การประกาศภาวะฉุกเฉินโดยฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ โดยรัฐสภาต้องสามารถตรวจสอบการประกาศภาวะฉุกเฉินได้ในภายหลัง หากจะยังคงสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นต่อไป และการใช้อำนาจฉุกเฉินโดยฝ่ายบริหาร ยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายตุลาการ<sup>73</sup> โดยเฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ควรมีการทบทวนบรรดากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้งระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับการหลักการประชาธิปไตย หลักนิติธรรม ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อย่างน้อยควรมีการทบทวนในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเงื่อนไขการประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยให้ประกาศได้เฉพาะเป็นภัยที่มีอยู่จริง และมีความร้ายแรงที่คุกคามความอยู่รอดของชาติ เฉพาะในภาวะสงคราม หรือจากการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น กฎอัยการศึกที่ประกาศใช้แล้ว ให้สิ้นผลไปเมื่อพ้น 30 วัน นับแต่วันประกาศ หากจะมีการขยายระยะเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้กระทำได้โดยการเห็นชอบจากรัฐสภา

2. ให้ยกเลิกการไม่ต้องรับผิดโดยสิ้นเชิงของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎอัยการศึก โดยกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างระมัดระวังมากขึ้น

3. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยเสนอให้มีระยะเวลาเพียง 1 เดือน และหากจะมีการขยายเวลาการประกาศใช้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

4. แก้ไขพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ในประเด็นการควบคุมตัว โดยกำหนดให้มีการนำผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏตัวต่อหน้าศาล การอนุญาตให้ผู้ถูกควบคุมตัวติดต่อกับญาติ ทนายความและแพทย์ที่เป็นอิสระทันทีหลังสูญเสียเสรีภาพ การยกเลิกความคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดีใด ๆ แก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน การจำกัดอำนาจศาลทหาร รวมทั้งการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย

5. กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้

<sup>73</sup> ญาดดา หัตถธรรมบุญ. อ้างแล้ว. หน้า 62-65.



## ประเด็นที่ 13 การดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวกับการละเมิดทางเพศ

### ที่มาและความสำคัญ

ล่าสุดได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ฉบับที่ 27 ในความผิดเกี่ยวกับเพศหลายประเด็น ได้แก่ การกำหนดนิยามการข่มขืนกระทำชำเรา การยกเว้นโทษในกรณีการกระทำชำเราโดยสมัครใจระหว่างเด็กด้วยกัน การเปลี่ยนความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราให้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน การขยายบทเพิ่มโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศให้ไปถึงผู้ปกครองตามความเป็นจริง และการขยายการกระทำความผิดของผู้เอาเปรียบโสเภณี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบว่า ยังมีการกำหนดให้ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งเป็นการกระทำระหว่างคู่สมรส ถ้ามีได้เกิดต่อหน้าธารกำนัล หรือไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกระงับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย เป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งเห็นว่าเป็นการแก้ไขกฎหมายภายใต้แนวคิดที่เน้นรักษาสถาบันครอบครัวเป็นหลักมากกว่าที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

นอกจากนี้ รัฐได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 แทนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระงับด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วยังเห็นว่ากฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้ ยังไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมได้ และเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ยังมีปัญหา เพราะยังเป็นการแก้ไขกฎหมายภายใต้แนวคิดที่เน้นรักษาสถาบันครอบครัวเป็นหลักมากกว่าที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว อยู่ภายใต้มายาคติว่าครอบครัวที่ดีต้องมีพ่อแม่ลูก โดยให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ย ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกระงับกลับไปอยู่กับความรุนแรงต่อไปและอาจนำไปสู่การกระทำด้วยความรุนแรงซ้ำอีก

ยิ่งกว่าปัญหาเชิงกฎหมาย คือ เรื่องทัศนคติและค่านิยมของคนในสังคมและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เช่น เมื่อผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศไปแจ้งความหรือพาตัวเองเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เหมือนกับการพาตัวเองไปให้ถูกละเมิดทางเพศซ้ำ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีความละเอียดอ่อน และกระทำการละเมิดซ้ำโดยไม่รู้ตัว

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขกฎหมายอาญา กำหนดให้การข่มขืนกระทำชำเราทุกประเภท ไม่ควรเป็นความผิดยอมความได้ แม้จะเป็นการกระทำระหว่างคู่สมรสก็ตาม
2. ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 และให้จัดทำกฎหมายใหม่โดยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ
3. การพิสูจน์ความผิดในคดีความรุนแรงทางเพศทุกคดี ต้องไม่ปล่อยให้เป็นการของผู้เสียหายในการรวบรวมพยานหลักฐานและอธิบายเหตุการณ์ เพื่อไม่ให้ผู้เสียหายถูกละเมิดซ้ำในกระบวนการยุติธรรม
4. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในคดีละเมิดทางเพศต้องผ่านการอบรม และได้รับการรับรองแล้ว
5. การสร้างความเข้มแข็งภายในร่างกาย และจิตใจให้กับผู้เสียหาย คนในครอบครัว และพยานยังเป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นอย่างมาก

6. ในการพิสูจน์เรื่องความเสียหายกรณีการละเมิดทางเพศ จะต้องพิสูจน์ด้วยว่ามีความเสียหายทางด้านจิตใจ ภัยรตติยชื่อเสียงด้วย ฉะนั้น ต้องทำงานร่วมกับแบบสหวิชาชีพ เพื่อที่จะพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเหล่านั้นได้อย่างสมบูรณ์

7. คดีความรุนแรงในครอบครัว บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีมักจะมีความคิดว่าครอบครัวที่ดีต้องมีพ่อแม่ลูก เพราะฉะนั้นเมื่อเจอผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะไกล่เกลี่ยและให้กลับไปอยู่กับความรุนแรงต่อไปเพื่อที่จะรักษาสถาบันในครอบครัวไว้ บุคลากรที่จะให้ความช่วยเหลือจึงต้องเคารพการตัดสินใจของผู้เสียหายเป็นหลัก อย่าตัดสินใจแทนผู้เสียหาย

## ประเด็นที่ 14 การปรับปรุงระบบราชทัณฑ์

### ที่มาและความสำคัญ

สภาพในเรือนจำยังคงต่ำกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศของไทยมีมาช้านาน ผู้ต้องขังต้องเผชิญกับปัญหาอย่างต่อเนื่องในหลายด้าน รวมทั้งสภาพที่อยู่อาศัยแออัดและขาดความเหมาะสม; การปฏิบัติและการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี; การขาดสุขอนามัย; คุณภาพที่เลวร้ายของอาหารและน้ำดื่ม; การไม่สามารถเข้าถึงการดูแลสุขภาพได้อย่างเหมาะสม; การทำงานที่ถูกแสวงหาประโยชน์; โอกาสที่จำกัดในการติดต่อกับโลกภายนอก; การขาดกิจกรรมสันทนาการและฟื้นฟู และระบบการร้องเรียนที่ไม่เป็นผล และการจำกัดการพบหน้าความอยู่เป็นส่วนตัวของผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดี รวมถึงการปฏิบัติที่ไม่มีการคัดแยกจากผู้ต้องขังเด็ดขาด อาจส่งผลต่อความเสี่ยงต่อการกระทำอันเป็นการทรมาน และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีระเบียบปฏิบัติที่ขัดกับการสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เพื่อขัดขวางไม่ให้หน่วยงานสิทธิมนุษยชนที่เป็นอิสระเข้าถึงเรือนจำ เพื่อตรวจตราสภาพความเป็นอยู่ การดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานตามหลักการสากล

### ข้อเสนอแนะ<sup>74</sup>

#### 1. ข้อเสนอแนะทั่วไป

- 1.1 ประกันว่าสภาพในเรือนจำสอดคล้องตามพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เป็นรัฐภาคี รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR); กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR); อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT); อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW); อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC); อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน
- 1.2 ปฏิบัติตามหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UNGPs) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ต้องขังจากการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลมาจากหน่วยงานธุรกิจ

<sup>74</sup> รายงานสถานการณ์เรือนจำประเทศไทย ปี 2565 FIDH, UCL มีนาคม 2566

- 1.3 ปรับปรุงสภาพในทัณฑสถานให้สอดคล้องตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดเนลสัน แมนเดลา) และข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพ)
- 1.4 ประกันว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำทุกแห่งได้รับการอบรมอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อกำหนดแมนเดลาและข้อกำหนดกรุงเทพ
- 1.5 อนุญาตให้หน่วยงานตรวจสอบอิสระเข้าเยี่ยม รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้มีการเข้าถึงเรือนจำทุกแห่งอย่างไม่มีการปิดกั้น สอดคล้องกับพันธกิจที่ประเทศไทยได้ให้ไว้ระหว่างกระบวนการทบทวนสิทธิมนุษยชนตามวาระรอบสอง (UPR)
- 1.6 อนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง สามารถเข้าเยี่ยมสถานคุมขัง สัมภาษณ์ผู้ต้องขัง และประเมินสภาพภายในโดยไม่มีอุปสรรคที่ไม่เหมาะสม
- 1.7 ดำเนินการสอบสวนอย่างถี่ถ้วน ไม่ลำเอียง เป็นอิสระต่อกรณีการเสียชีวิตทุกกรณีในทัณฑสถาน และให้เปิดเผยข้อมูลการสอบสวนต่อสาธารณะ
- 1.8 เผยแพร่ข้อมูลทางสถิติการเสียชีวิตในทัณฑสถานในรอบด้านอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งสาเหตุและข้อมูลว่าได้มีการสอบสวนในแต่ละกรณีหรือไม่
- 1.9 เผยแพร่ข้อมูลทางสถิติการเสียชีวิตในทัณฑสถานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งสาเหตุและข้อมูลว่าได้มีการสอบสวนในแต่ละกรณีหรือไม่
- 1.10 เผยแพร่ตัวเลขของผู้ต้องขังต่างชาติที่ถูกควบคุมตัวในทัณฑสถานในรอบด้านอย่างสม่ำเสมอ โดยจำแนกข้อมูลตามเพศ อายุ สัญชาติ และประเภทความผิด
- 1.11 ดำเนินการลดการเอาผิดทางอาญากับอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรงต่อไป รวมทั้งความผิดด้านยาเสพติดบางประเภท
- 1.12 ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไปเพื่อประกันว่า ในการกำหนดโทษ บทลงโทษต้องได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น รวมทั้งในคดียาเสพติดบางประเภท
- 1.13 ให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับของกติกา ICCPR (OP-ICCPR)
- 1.14 ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อยกเลิกโทษประหารสำหรับความผิดอาญาทั้งปวง รวมทั้งโดย
- 1.15 จัดทำความตกลงชั่วคราวอย่างเป็นทางการเพื่อห้ามการประหารชีวิต
- 1.16 ลดจำนวนความผิดทางอาญาลงอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งความผิดที่ต้องโทษประหารชีวิต
- 1.17 ยกเลิกข้อกำหนดให้ใช้โทษประหารสำหรับคดียาเสพติดทั้งปวง
- 1.18 ให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฉบับที่ 2 ของกติกา ICCPR (OP2-ICCPR)
- 1.19 ดำเนินการให้มีการเข้าเยี่ยมประเทศโดยกลไกพิเศษแห่งสหประชาชาติของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี คณะทำงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการควบคุมตัวโดยพลการ (WGAD); ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิด้านอาหาร ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในน้ำดื่มที่ปลอดภัยและสุขาภิบาล; ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิด้านสุขภาพกายและจิต ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม; คณะทำงานว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงและเด็กผู้หญิง คณะผู้ชำนาญการ

อิสระว่าด้วยรสนิยมทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ คณะผู้ชำนาญการอิสระว่าด้วยการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนทั้งปวงของผู้สูงวัย และผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของชนพิการ

## 2. ข้อเสนอแนะที่เฉพาะเจาะจง

### 2.1 สภาพที่แออัด

- 2.1.1 เพิ่มความพยายามในการแก้ไขและรับมือกับปัญหาสภาพที่แออัดในทัณฑสถาน ด้วยการค้นหามาตรการเพื่อลดประชากรผู้ต้องขังอย่างยั่งยืนและเป็นผล
- 2.1.2 เพิ่มการใช้ทางเลือกอื่นนอกจากการคุมขังและการควบคุมตัว โดยการพัฒนามาตรการแทนการควบคุมตัวในระบบกฎหมาย สอดคล้องตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่มีใช้การคุมขัง (ข้อกำหนดโตเกียว) โดยมาตรการเหล่านั้นอาจรวมถึง
- 2.1.3 กำหนดให้ใช้ค่าปรับสำหรับผู้กระทำผิดครั้งแรก เมื่อกฎหมายอนุญาตให้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับ และ/หรือโทษจำคุกได้
- 2.1.4 กำหนดให้จ่ายค่าปรับหรือให้ทำงานบริการชุมชนสำหรับความผิดเล็กน้อย
- 2.1.5 หลีกเลี่ยงการควบคุมตัวระหว่างคดีหรือการฝากขัง สำหรับความผิดในบางประเภท
- 2.1.6 ใช้การกักตัวที่บ้าน รวมทั้งกำไลเอ็มเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการหลบหนี
- 2.1.7 ใช้มาตรการปล่อยตัวก่อนกำหนด รวมทั้งการพักโทษและการปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไข
- 2.1.8 ทางเลือกภายหลังการกำหนดโทษเพื่อสนับสนุนการกลับตัวผู้ต้องขังเข้ากับสังคม
- 2.1.9 การส่งกลับผู้ต้องขังต่างชาติไปประเทศของตนเอง
- 2.1.10 รื้อฟื้นการพักการลงโทษในกรณีพิเศษ และการพักการลงโทษกรณีพิเศษสำหรับนักโทษเด็ดขาดที่มีโทษจำคุกระยะสั้น
- 2.1.11 ปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อมุ่งให้เกิดการบำบัดฟื้นฟูและการลดความแออัดของเรือนจำ ผ่านมาตรการเข้ารับบำบัดโดยสมัครใจ สำหรับบุคคลที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวในคดีอาชญากรรมบางประเภท
- 2.1.12 ประกันว่า ถ้ามีการใช้การควบคุมตัวระหว่างคดีหรือการฝากขัง ให้เกิดขึ้นในระยะเวลาสั้นสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และการกำหนดหลักประกันต้องมีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด
- 2.1.13 ประกันว่า ผู้ต้องขังสูงวัยจะมีโอกาสเป็นพิเศษในการเข้าถึงมาตรการทางเลือกที่ไม่ใช่การควบคุมตัว

### 2.2 พื้นที่การพักอาศัย

- 2.2.1 ประกันว่าผู้ต้องขังได้รับเครื่องนอนที่สะอาดและเพียงพอ เหมาะสมกับสภาพอากาศ
- 2.2.2 ประกันว่าจะไม่เปิดไฟส่องสว่างตลอด 24 ชั่วโมงในเรือนนอน และไม่เปิดสว่างมากเกินไปจนรบกวนการนอนของผู้ต้องขัง

### 2.3 การลงโทษและการปฏิบัติที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี

- 2.3.1 ประกันว่า ผู้ต้องขังทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรีและมีมนุษยธรรม และไม่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติไม่ว่าในรูปแบบใด

- 2.3.2 ประกันไม่ให้มีการลงโทษทางวินัยหรือการลงโทษอย่างอื่น เนื่องจากการละเมิดกฎของเรือนจำและพฤติกรรมอื่นใด ในลักษณะที่เป็นการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี
- 2.3.3 งดเว้นจากการใช้กำลังกับผู้ต้องขัง ยกเว้นกรณีที่สามารถทำได้ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ได้แก่ เพื่อการป้องกันตัวโดยชอบ เพื่อป้องกันความพยายามหลบหนี และเมื่อมีการขัดขืนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายโดยใช้กำลังหรือไม่ก็ดี
- 2.3.4 งดเว้นจากการลงโทษหมู่ เช่น การแยกขังต่อผู้ต้องขัง
- 2.3.5 งดเว้นจากการใช้อุปกรณ์พันธนาการ เว้นแต่กรณีที่สามารถทำได้ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ
- 2.3.6 งดเว้นจากการขังเดี่ยวผู้ต้องขัง เว้นแต่เป็นมาตรการในขั้นสุดท้าย และให้มีการใช้เป็นระยะเวลาสั้นสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และให้มีการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ
- 2.3.7 ให้ดำเนินการสอบสวนอย่างถี่ถ้วน ไม่ลำเอียง เป็นอิสระต่อข้อกล่าวหาใด ๆ ว่ามีการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย โดยประกันว่าผู้กระทำผิดจะถูกลงโทษตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดที่มีอยู่ และผู้เสียหายได้รับการเยียวยาและการชดเชยอย่างเหมาะสม

#### 2.4 การเคารพต่อความเชื่อและการปฏิบัติด้านศาสนา

ประกันว่าผู้ต้องขังสามารถปฏิบัติตามหลักความเชื่อทางศาสนาของตนเองได้ รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องอาหาร เสื้อผ้า และอนามัย

#### 2.5 น้ำและสุขอนามัย

- 2.5.1 ประกันให้มีน้ำอย่างเพียงพอสำหรับสุขอนามัยส่วนบุคคล และให้มีปริมาณน้ำเพียงพอต่อการอาบน้ำ และการใช้ในห้องส้วมตลอดทั้งวัน โดยเฉพาะในช่วงที่มีความต้องการสูง
- 2.5.2 ประกันว่า ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงห้องส้วมโดยไม่มีข้อจำกัดได้ตลอดเวลา และมีความเป็นส่วนตัวสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้
- 2.5.3 เพิ่มการเข้าถึงการอาบน้ำ และจัดสรรเวลาอย่างเพียงพอให้ผู้ต้องขังแต่ละคนสามารถอาบน้ำได้
- 2.5.4 ประกันว่า ผู้ต้องขังมีหน้าที่ทำความสะอาด และได้รับแจกอุปกรณ์และสิ่งของที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอและเหมาะสม

#### 2.6 อาหารและน้ำดื่ม

- 2.6.1 ปรับปรุงคุณภาพโดยรวม และคุณค่าทางโภชนาการสำหรับอาหารของผู้ต้องขัง
- 2.6.2 ประกันว่า อาหารสำหรับผู้ต้องขังทุกคน จะสอดคล้องตามความต้องการด้านการแพทย์ ศาสนา และวัฒนธรรมของพวกเขา
- 2.6.3 ประกันว่า ผู้ต้องขังได้รับแจกอุปกรณ์การกินอาหารที่สะอาด คล้ายกับที่พวกเขาได้ใช้ภายนอกเรือนจำ
- 2.6.4 ประกันให้มีน้ำดื่มที่สะอาดจากก๊อกน้ำ หรือจากถังเก็บน้ำอย่างต่อเนื่อง 24 ชั่วโมงต่อวัน

#### 2.7 ระบบบริการดูแลสุขภาพ

- 2.7.1 ให้ตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับความช่วยเหลือจากแพทย์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขผู้มีอำนาจ ในแง่การตรวจสอบและแก้ปัญหาซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ต้องขัง รวมทั้งปริมาณ คุณภาพ

การจัดเตรียม และบริการด้านอาหาร สุขอนามัยและความสะอาดของอาคารสถานที่ และของผู้ต้องขัง รวมทั้งสุขาภิบาล อუნทุมิ แสงสว่าง การระบายอากาศ และการจัดเตรียมเครื่องนอนในอาคารเหล่านี้

2.7.2 ประกันว่า ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ได้ทันทีในกรณีฉุกเฉิน และผู้ต้องขังที่จำเป็นต้องได้รับการรักษาเฉพาะทาง จะถูกส่งตัวไปยังสถานพยาบาลพิเศษหรือโรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ

2.7.3 ประกันว่า มีการแก้ไขและตอบสนองต่อความต้องการด้านสุขภาพของกลุ่มพิเศษ รวมทั้งผู้หญิง ผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ ผู้ต้องขังสูงวัย และผู้ต้องขังพิการ

2.7.4 ประกันว่า ผู้ต้องขังหญิงได้รับแจกเครื่องใช้ที่จำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการพิเศษด้านสุขอนามัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีผ้าอนามัยที่เพียงพอ และควรให้บริการโดยไม่คิดมูลค่า

## 2.8 แรงงานและการศึกษาในเรือนจำ

2.8.1 ประกันว่า สภาพการทำงานของผู้ต้องขังมีเป้าประสงค์และมีลักษณะสร้างสรรค์ โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ผู้ต้องขังมีทักษะ ประสบการณ์ และความเคารพในตนเองที่จำเป็นเพื่อความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับสังคม เมื่อได้รับการปล่อยตัว

2.8.2 ประกันว่า สภาพการทำงานและชั่วโมงการทำงานของผู้ต้องขัง คล้ายคลึงให้มากที่สุดกับลักษณะงานแบบเดียวกันภายนอกเรือนจำ และไม่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานแบบแสวงหาประโยชน์หรือทำให้เกิดความเจ็บปวดทรมาน

2.8.3 ประกันว่า ค่าจ้างสำหรับแรงงานในเรือนจำสอดคล้องตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

2.8.4 ยุติแผนการใด ๆ ในการให้ผู้ต้องขังทำงานในเขตอุตสาหกรรม หรือแผนการอื่นใดเพื่อใช้ผู้ต้องขังเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จนกว่าจะมีมาตรการป้องกันอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานต่อผู้ต้องขัง

2.8.5 บังคับใช้ตามกฎหมายกระทรวงปี 2563 ซึ่งกำหนดให้ผู้ต้องขังต้องได้รับ 70% ของผลกำไรจากงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำ

2.8.6 ตรวจสอบเรือนจำอย่างสม่ำเสมอ สอบสวนข้อกล่าวหาใด ๆ ว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับแรงงานในเรือนจำ ให้รายงานผลการสอบสวนต่อสาธารณะ และชดเชยอย่างเหมาะสมให้กับเหยื่อของการปฏิบัติมิชอบ

2.8.7 ประกันว่า ผู้ต้องขังสามารถเข้าถึงโครงการด้านการศึกษาและการฝึกวิชาชีพ สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง โดยคำนึงถึงภูมิหลังด้านสังคมและการเมืองของพวกเขา

## 2.9 การเข้าถึงโลกภายนอกและโอกาสของสันติภาพ

2.9.1 ประกันว่า ผู้ต้องขังสามารถสื่อสารอย่างเป็นผลกับครอบครัว เพื่อนฝูง และทนายความ โดยให้มีการเข้าเยี่ยม การเขียนจดหมายตอบโต้ และการสื่อสารทางไกลในระยะเวลาที่เหมาะสม

2.9.2 ประกันไม่ให้มีการแทรกแซงอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยผลการต่อความเป็นส่วนตัวของผู้ต้องขัง ทั้งในระหว่างการเข้าเยี่ยมโดยตรงและการเข้าเยี่ยมทางไกลจากครอบครัวของตนเอง

2.9.3 ประกันให้มีความเป็นส่วนตัวและความลับของการสื่อสารทั้งปวงระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความ

- 2.9.4 ประกันว่า ผู้ต้องขังเข้าถึงหนังสือพิมพ์ นิตยสาร หนังสือ และสื่อด้านวัฒนธรรม สันทนาการ หรือ การศึกษาอื่นใดอย่างสม่ำเสมอ
- 2.9.5 ประกันไม่ให้มีการจำกัดประเภทของหนังสือและสิ่งพิมพ์อื่นใดที่ผู้ต้องขังต้องการอ่านได้ และ/หรือ ต้องการการศึกษา
- 2.9.6 ประกันให้มีการจัดกิจกรรมสันทนาการและวัฒนธรรมอย่างเหมาะสมสำหรับผู้ต้องขัง
- 2.10 ผู้ต้องขังหญิงและผู้ต้องขังที่มีความหลากหลายทางเพศ
  - 2.10.1 ประกันว่า ผู้ต้องขังหญิงจะยังคงได้รับผลิตภัณฑ์ที่จำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการด้านอนามัยเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะการจัดให้มีผ้าอนามัยในปริมาณที่เพียงพอ และไม่คิดค่าใช้จ่าย
  - 2.10.2 ประกันว่า ผู้ต้องขังที่มีความหลากหลายทางเพศได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพต่อรสนิยมทางเพศ หรืออัตลักษณ์ทางเพศของตน และได้รับการคุ้มครองจากการปฏิบัติมิชอบหรือการคุกคามใด ๆ
- 2.11 กลไกการร้องเรียนในเรือนจำ
  - 2.11.1 ประกันว่า ในตอนแรกเข้า ผู้ต้องขังจะได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของตนเอง กฎของเรือนจำ และ ระบบการร้องเรียน
  - 2.11.2 ประกันว่า ระบบร้องเรียนของเรือนจำประกอบด้วยกลไกทั้งภายในและภายนอก
  - 2.11.3 ประกันว่า ผู้ต้องขังสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนโดยไม่แจ้งชื่อ และให้มีการตรวจสอบข้อร้องเรียนทุกฉบับ มีการสอบสวนอย่างถี่ถ้วน และมีการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม
  - 2.11.4 ประกันว่า ผู้ต้องขังจะไม่ตกเป็นเป้าของการตอบโต้จากเจ้าหน้าที่เรือนจำหรือเพื่อนผู้ต้องขัง อันเป็นผลมาจากการยื่นข้อร้องเรียนของตน
  - 2.11.5 ตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลสถิติอย่างสม่ำเสมอและอย่างรอบด้าน เกี่ยวกับจำนวนข้อร้องเรียนที่มีการยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ การสอบสวนที่เกิดขึ้น และการลงโทษทางวินัยหรือมาตรการอย่างอื่นที่นำมาใช้กับผู้กระทำความผิด
- 3 **ข้อเสนอแนะสำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)**
  - 3.1 ร้องขอและดำเนินการเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอในเรือนจำทุกแห่ง ภายใต้อำนาจของกระทรวงยุติธรรม เพื่อประเมินสภาพภายใน
  - 3.2 เผยแพร่ข้อค้นพบจากการเข้าเยี่ยมเรือนจำ และให้ข้อมูลต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับประเด็นที่มีการพูดคุยระหว่างการเข้าเยี่ยมเหล่านั้น
  - 3.3 ประกันว่า จะมีการสอบสวนและแก้ปัญหาตามข้อร้องเรียนทั้งปวงเกี่ยวกับระบบทัณฑสถานโดยพลัน และให้มีการเยียวยาอย่างเหมาะสม
  - 3.4 ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการอบรมเจ้าหน้าที่เรือนจำเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสภาพในเรือนจำ
- 4 **ข้อเสนอแนะสำหรับประชาคมระหว่างประเทศ**
  - 4.1 กระตุ้นรัฐบาลไทยให้เพิ่มการดำเนินงานเพื่อจัดการและแก้ปัญหาสภาพที่แออัดในทัณฑสถาน โดยมุ่งแสวงหามาตรการลดประชากรผู้ต้องขังที่ยั่งยืนและเป็นผล

- 4.2 ภาครัฐบาลไทยให้ปรับปรุงสภาพในทัณฑสถาน อย่างสอดคล้องตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของพื้นที่ต่อผู้ต้องขังแต่ละคน การปรับปรุงด้านสุขาภิบาล และการจัดให้มีการดูแลสุขภาพอย่างเหมาะสม
- 4.3 ภาครัฐบาลไทยให้ปฏิบัติตามพันธกิจที่ให้ไว้ระหว่างกระบวนการทบทวนสิทธิมนุษยชนตามวาระรอบสอง รวมทั้งอนุญาตให้กสม.และผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าถึงเรือนจำทุกแห่งโดยไม่มีการปิดกั้น
- 4.4 ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคที่จำเป็นเพื่อประกันให้ สภาพในเรือนจำในประเทศไทย สอดคล้องตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานระหว่างประเทศของประเทศ

\*\*\*\*\*



## ภาคผนวก

### ภาคผนวก 1 การดำเนินงานในการจัดทำข้อเสนอ

สสส. ร่วมกับ เครือข่ายกลุ่มต่างๆ ขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

1. **มีคณะกรรมการระดับชาติ** จำนวน 14 คนประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรสิทธิมนุษยชน ทนายความ/นักกฎหมายสิทธิมนุษยชน และนักวิชาการ ทำหน้าที่เป็นแกนนำในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาร่วมกับภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ

2. **มีคณะกรรมการระดับอนุภูมิภาค** จำนวน 9 อนุภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้แทนขององค์กรสิทธิมนุษยชน นักกฎหมาย/ทนายความสิทธิมนุษยชน และนักวิชาการ ได้แก่ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคเหนือตอนบน ภาคเหนือตอนล่าง ภาคอีสานตอนล่าง ภาคอีสานตอนบน ภาคใต้ตอนบน ภาคใต้ตอนล่างฝั่งอันดามัน และภาคใต้ตอนล่างฝั่งอ่าวไทย

3. **การจัดทำเว็บไซต์ (<http://www.ucl.or.th/>) และสื่อออนไลน์ในการรณรงค์เผยแพร่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา** จำนวน 8 ประเด็น ได้แก่ 1) เหตุผลการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 2) หลักคิดและเหตุผลการลดการกำหนดโทษทางอาญา (Decriminalization) 3) บทบาทอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 4) คดีอาญาที่เกี่ยวกับการละเมิดทางเพศและความรุนแรงในครอบครัว 5) คดีอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ 6) คดีอาญาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในชีวิตร่างกาย (การไต่สวนการตาย) 7) คดีอาญาที่เกี่ยวกับการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (การฟ้องปิดปาก) 8) การเข้าถึงการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

4. **มีการจัดเวทีเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยพลังประชาชน** จำนวน 11 เวที ได้แก่

**ครั้งที่ 1** ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระดับชาติและระดับอนุภูมิภาค เมื่อวันที่ 19 – วันอาทิตย์ที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2562 ณ ศรีเปี่ยมสุขรีสอร์ท อำเภอเมือง จ.ปทุมธานี มีผู้เข้าร่วมจำนวน 41 คน

**ครั้งที่ 2** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคกลาง เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2562 ณ อาคารพาลาสโซคอนเฟอเรนซา (Palazzo Conferanza) กรุงเทพฯ มีผู้เข้าร่วมจำนวน 35 คน

**ครั้งที่ 3** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคอีสานใต้ เมื่อวันที่เสาร์ที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ณ มูลนิธิพัฒนาอีสาน อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ ผู้เข้าร่วม 47 คน

**ครั้งที่ 4** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคใต้ตอนบน เมื่อวันที่เสาร์ที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ณ มูลนิธิอันดามัน อำเภอเมือง จังหวัดตรัง ผู้เข้าร่วม 51 คน

**ครั้งที่ 5** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคอีสานเหนือ เมื่อวันที่อังคารที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2562 ณ ห้อง D201 วิทยาลัยการเมืองปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้เข้าร่วม 94 คน

**ครั้งที่ 6** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคเหนือตอนบน เมื่อวันที่เสาร์ที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมเดอะปาร์คเชียงใหม่ ถ.ช้างคลาน ต.ช้างคลาน อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ผู้เข้าร่วม 34 คน

**ครั้งที่ 7** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคเหนือตอนล่าง เมื่อวันที่เสาร์ที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมรัตนปาร์ค ชั้น 6 ถ.มิตรภาพ อ.เมือง จ.พิษณุโลก ผู้เข้าร่วม 38 คน

**ครั้งที่ 8** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมพลาซ่าเซนต์วีนเซนต์ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วม 30 คน

**ครั้งที่ 9** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคใต้ตอนบน เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 โรงแรมบูทิดา แอนด์ สปา จังหวัดภูเก็ต ผู้เข้าร่วม 46 คน

**ครั้งที่ 10** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคเหนือตอนบน เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมเดอะปาร์คเชียงใหม่ ถ.ช้างคลาน ต.ช้างคลาน อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ผู้เข้าร่วม 65 คน

**ครั้งที่ 11** การประชุมเวทีอนุภูมิภาคใต้ตอนล่าง เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ณ ห้องประชุมปิติ ทฤษฎีคุณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผู้เข้าร่วม 30 คน

## 5. การจัดเวทีจัดพิจารณาร่างรายงานความเห็นและข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

**ครั้งที่ 1** วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ณ ห้องประชุม IVY 3 โรงแรมทีเค พาเลส&คอนเวนชัน ถนนแจ้งวัฒนะ หลักสี่ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วมเวทีประกอบด้วย นักกฎหมาย นักวิชาการ ทนายความ ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน ผู้เชี่ยวชาญ 38 คน

**ครั้งที่ 2** การจัดประชุม คณะทำงานนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ระหว่างวันที่ 7-8 กันยายน 2562 ห้อง IVY 2 ชั้น 2 อาคาร TK 3 โรงแรมทีเค พาเลส&คอนเวนชัน ถนนแจ้งวัฒนะ ซอยแจ้งวัฒนะ 15 แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ มีคณะทำงานและผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วม 32 คน

## 6. การยื่นข้อเสนอและการผลักดันข้อเสนอให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีการพิจารณาข้อเสนอของภาคประชาชน

6.1 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2562 เจ้าหน้าที่ สสส. และเจ้าหน้าที่ สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน เข้าร่วมประชุมร่วมกับผู้แทน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เพื่อเตรียมข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในประเด็นการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ต่อประชาชน เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ การแก้ไข พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยผู้อำนวยการกองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ รับเอกสารร่างข้อเสนอทั้งสองเรื่อง เพื่อนำเสนออธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ต่อไป

6.2 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2562 สสส. ยื่นข้อเสนอกับพรรคการเมือง พรรคอนาคตใหม่ อ.ปิยะบุตร แสงกนกกุล รับข้อเสนอของ สสส. ไว้เพื่อนำเข้าที่ประชุมพรรคต่อไป

6.3 วันที่ 2 ธันวาคม 2562 เข้าพบเจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเตรียมนำเสนอข้อมูลกับอัยการสูงสุด ในประเด็นการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ต่อประชาชน เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมของสาธารณะ

6.4 วันที่ 11 ธันวาคม 2562 สสส. ได้ยื่นข้อเสนอต่อคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ชั้นสืบสวน สอบสวน และการแก้ไข พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ต่อคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน นำโดยประธาน สสส. และผู้แทนภาคประชาชน องค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย นายสมชาย หอมลออ ดร.น้ำแท้ มีบุญสร้าง และนางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ เข้าร่วมประชุมในนาม สสส. เพื่อเสนอข้อมูลและความเห็นต่อคณะกรรมการฯ

6.5 การจัดประชุมเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย (ฉบับประชาชน) และรณรงค์ต่อสาธารณะ ร่วมกับมูลนิธิผสานวัฒนธรรม

(1) วันที่ 29 มกราคม 2563 สสส. ร่วมกับมูลนิธิผสานวัฒนธรรม จัดเวทีภาคประชาชน ที่ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เวลา 10.00 – 13.00 น. มีการจัดงานเสวนาแลกเปลี่ยน รับฟังความคิดเห็นและแถลงข่าว ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ....

(2) วันที่ 30 มกราคม 2563 จัดเวที ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี มีนักศึกษาเข้าร่วมรับฟัง 180 คน และประชาชนทั่วไป วิทยากรเจ้าหน้าที่ สสส. และ CrCF 13 คน

## 7. รายชื่อคณะทำงานโครงการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รายชื่อกรรมการระดับชาติ

### 1. องค์กรสิทธิมนุษยชน

1.1 นางสาวนัยนา	สุภาพิ๊ง	มูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร
1.2 นางสาวพรเพ็ญ	คงขจรเกียรติ	มูลนิธิผสานวัฒนธรรม
1.3 นายสมชาย	หอมล่อ	มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
1.4 นางสุนทร	แข่งกิ่ง	สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)
1.5 นางสาวสุภาภรณ์	มาลัยลอย	มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

### 2. ทนายความ/นักกฎหมายสิทธิมนุษยชน

2.1 นายนิกร	วีสเพ็ญ	ทนายความ
2.2 นางณัฐาศิริ	เบิร์กแมน	ทนายความ
2.3 นายนิวัติ	แก้วล้วน	ทนายความ
2.4 นายรัชฎา	มนูรัชฎา	ทนายความ
2.5 นางสาว ส.รัตนมณี	พลกล้า	ทนายความ มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน

### 3. นักวิชาการ

3.1 ศ.ดร. บรรเจิด	สิงคะเนติ	อดีตคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
3.2 ดร. ธานี	วรภัทร์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
3.3 ดร. น้ำแท้	มีบุญสร้าง	สำนักงานอัยการสูงสุด
3.4 นายประภาพ	เสียมหาญ	มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
3.5 นายกวิน	ชุตินา	สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)
3.6 รศ.ดร. จตุรงค์	บุญรัตน์สุนทร	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
3.7 นายไพโรจน์	พลเพชร	มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม/ ที่ปรึกษา สสส.
3.8 นายบุญแทน	ตันสุเทพวีรวงศ์	เครือข่ายปฏิรูปตำรวจ
3.9 นางสมศรี	หาญอนันตสุข	เครือข่ายปฏิรูปตำรวจ

## รายชื่อกรรมการระดับอนุภูมิภาค

## 2.ภาคตะวันออกเฉียง (ภาค 2)

- |                           |                                            |
|---------------------------|--------------------------------------------|
| 1.1 นายณัฐวัฒน์ กฤตยานวัช | คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา |
| 1.2 นายไพรัช สุภักค์คะ    | ทนายความ/ teepirat@gmail.com               |
| 1.5 นายมานพ สนิท          | นักพัฒนา/ เครือข่ายภาคตะวันออกเฉียง        |

## 2. ภาคอีสานใต้ (ภาค 3)

- |                             |                                      |
|-----------------------------|--------------------------------------|
| 2.1 ดร. ดำเกิง โภทอง        | มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์            |
| 2.2 นายขรรค์เพชร ชายทวีป    | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| 2.3 นายเถกิง ลัทธินรงค์     | ทนายความ                             |
| 2.4 นายทองดี ทองผาย         | ทนายความ จังหวัดศรีสะเกษ             |
| 2.5 ดร.นิรันดร์ กุลทนานันท์ | นักพัฒนา/ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ |

## 3. ภาคอีสานเหนือ (ภาค 4)

- |                                    |                                    |
|------------------------------------|------------------------------------|
| 3.1 อาจารย์นิสิต(พาริตา) ศักยพันธ์ | มหาวิทยาลัยขอนแก่น                 |
| 3.2 นายวชิรวัฒน์ อาริยะสิริโชติ    | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| 3.3 นายวิบูลย์ บุญภัทรรักษา        | ทนายความ                           |
| 3.4 นางสาวสุดารัตน์ เพ็งคำ         | อาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี   |

## 4.ภาคเหนือตอนบน (ภาค 5)

- |                              |                                           |
|------------------------------|-------------------------------------------|
| 4.1 นางสาวนิตยา หว่างไพบูลย์ | ทนายความ                                  |
| 4.2 นายนิพนธ์ เทียนนิหาร     | ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมศาสนาและวัฒนธรรมชุมชน |
| 4.3 นายไพสิฐ พาณิชย์กุล      | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่                      |
| 4.4 นายวิฑิต หว่างไพบูลย์    | ผู้ช่วยทนายความและผู้ประสานงาน            |
| 4.5 นายสุมิตรชัย หัตถสาร     | สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน                |

## 5.ภาคเหนือตอนล่าง (ภาค 6)

- |                         |                                                                                                    |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5.1 ดร.กานติศ ศิริสานต์ | ภาควิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม พิษณุโลก |
| 5.2 นายชวลิต นักระนาด   | ทนายความ, นักกฎหมาย,อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพิษณุโลก                                     |
| 5.3 นายประพจน์ ศรีเทศ   | นักวิชาการอิสระ                                                                                    |
| 5.4 นายพิชัย นवलนภาศรี  | ทนายความและภาคประชาสังคม                                                                           |
| 5.5 นายสาคร สงมา        | นักพัฒนา มูลนิธิคนเพียงไพร่/ NGOs                                                                  |

## 6.ภาคตะวันตก (ภาค 7)

- |                                 |          |
|---------------------------------|----------|
| 6.1 นางสาวจันทร์จิรา จันท์แผ้ว  | ทนายความ |
| 6.2 นายสมนึก ตุ่มสุภาพ          | ทนายความ |
| 6.3 ร.ต.ต.สุรศิษฐ์ เหลืองอรัญญา | ทนายความ |

**7.ภาคใต้ตอนบน (ภาค 8)**

7.1 นายกฤษดา	สัญญาดี	
7.2 นางสาวคุณัญญา	สองสมุทร	นักพัฒนา
7.3 นางสาวณัฐชัตยากร	กัญธรรณา	ทนายความ
7.4 นางสาวทิพวรรณ	ถิ่นมะลวน	ทนายความ
7.5 นางสุพรรณษา	มะเหรัมย์	ทนายความ

**8.ภาคใต้ตอนล่าง (ภาค 9)**

8.1 นายกฤษดา	ขุนณรงค์	ทนายความ
8.2 นายพูลไท	ลวากร	นักสิทธิมนุษยชน
8.3 นายภาคภูมิ	วิธานตริวัฒน์	ทนายความ/มูลนิธิอันดามัน
8.4 นายสันติชัย	ชายเกตุ	ทนายความ
8.5 นายธีรวัฒน์	ขวัญใจ	อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จ.สงขลา

## ภาคผนวก 2 สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)

### ประวัติความเป็นมา

ด้วยความปรารถนาที่จะเห็นการพัฒนาของสังคมไทยได้ก้าวรุดหน้าไปอย่างมีเสรีภาพ เสมอภาคและ ภราดรภาพในหมู่คนไทยด้วยกัน การสร้างสรรค์และส่งเสริมให้แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้ซึมซับเข้าไปในวิถีชีวิต ของประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะบทเรียนในอดีตได้สอนให้เราตระหนักว่า “มีแต่การที่มนุษย์เคารพ ในคุณค่าและศักดิ์ศรีของเพื่อนมนุษย์ และให้เกียรติซึ่งกันและกันเท่านั้น จึงจะนำมาซึ่งสันติสุขในสังคม

เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2516 นักศึกษา นักวิชาการ ทนายความ และประชาชนจากสาขาอาชีพ ต่าง ๆ ที่ตระหนักในคุณค่าแห่งสิทธิและเสรีภาพ ได้ร่วมกันก่อตั้ง สสส. ขึ้นในนาม “สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน” ทั้งนี้เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนผู้ถูกละเมิดขั้น พื้นฐาน และเพื่อเผยแพร่แนวคิด ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป

สสส. ได้ดำเนินกิจกรรมในการพิทักษ์ และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนตลอดมา เช่น การ บริการอรรถคดี เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย รมรงค์ให้มีกรายกเลิกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม สนับสนุนการ รวมกลุ่มของประชาชนเพื่อพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ฯลฯ

วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2526 สสส. ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสมาคม จึงเปลี่ยนชื่อจากสหภาพเพื่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน มาเป็น “สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)”

### วัตถุประสงค์

๑. ศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย
๒. ให้บริการโดยทั่วไปเพื่อจัดการสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๓. ร่วมมือและประสานงานกับองค์กรหรือสมาคมอื่น ที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกัน
๔. ส่งเสริมให้ประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ได้ตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้เพื่อ กระจายความคิดและการปฏิบัติออกไปถึงระดับท้องถิ่น
๕. วางมาตรการและการดำเนินการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ
๖. ค้ำครองสิทธิผู้บริโภค อนุรักษ์และพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมสิทธิของประชาชนในด้าน นิเวศวิทยา

## หลักการในการดำเนินงาน

๑. สมาชิกภาพเป็นการเข้าร่วมกันโดยความสมัครใจในฐานะเอกชนไทย
๒. เป็นองค์การเอกชน ดำเนินงานของตนโดยอิสระ
๓. ไม่มีฐานะเป็นตัวแทนหรือปากเสียงหรือผลประโยชน์ของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ หากปฏิบัติหน้าที่เพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยทั่วไป
๔. เป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ไม่เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงหาอำนาจ หรือสนับสนุนกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ

## กิจกรรม – งานของ สสส.

งานรณรงค์ ดำเนินการรณรงค์ปัญหาสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เช่น การยกเลิกโทษประหารชีวิตประเทศไทย การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

งานศึกษาวิจัย สสส. จัดให้มีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านต่าง ๆ และการแสดงทัศนะต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แล้วนำออกเผยแพร่ ในรูปแบบแถลงการณ์ จดหมายเปิดผนึก รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนประจำปี

งานเอกสารสิ่งพิมพ์ สสส. ได้จัดทำหนังสือรายงานการศึกษาโทษประหารชีวิต รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน หนังสือเล่ม เพื่อเผยแพร่ความรู้ข้อมูลข่าวสารตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ที่ สสส. จัดขึ้น

งานเสริมความรู้ทางกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ อนุสัญญา และกติการะหว่างประเทศว่าสิทธิมนุษยชนและกฎหมายให้แก่ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร และประชาชนทั่วไป เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานและสามารถนำหลักปฏิบัติและข้อกฎหมายไปใช้พิทักษ์สิทธิของตนได้อย่างเหมาะสม

งานบริการช่วยเหลือทางกฎหมาย มีทนายความอาสาสมัครเพื่อคอยให้คำปรึกษาแก่ประชาชนและช่วยดำเนินคดีให้กับผู้ด้อยโอกาสที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรวม

งานส่งเสริมการรวมกลุ่ม สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของเกษตรกร กรรมกร ทนายความ นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป เพื่อเข้ามาร่วมกิจกรรมในการพิทักษ์ปกป้องสิทธิมนุษยชน นักต่อสู้ของชุมชน

งานประสานงาน มีการประสานงานกับบุคคลสถาบันการศึกษา องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและต่างประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อร่วมกันส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

งานสมาชิกสัมพันธ์ เป็นกิจกรรมด้านการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในปัญหาและแนวคิดสิทธิมนุษยชนให้กับสมาชิกของ สสส. เพื่อให้สมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของ สสส. มากขึ้น

**คณะกรรมการชุดปัจจุบัน (2565-2566)**

- |                                       |                             |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| 1) นายศราวุฒิ ประทุมราช               | ประธานกรรมการ               |
| 2) นางสาวลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ | รองประธานคนที่ 1            |
| 3) นายชรรค์เพชร ชายทวีป               | รองประธานคนที่ 2            |
| 4) นางสาวอรยา ไกรนิรากุล              | กรรมการฝ่ายการเงิน          |
| 5) นางสาวคอรียะเยะ มานูแซ             | กรรมการฝ่ายกฎหมาย           |
| 6) นายบัณฑิต หอมเกษ                   | กรรมการฝ่ายทะเบียนและสมาชิก |
| 7) นายพงษ์ศักดิ์ จันทร์อ่อน           | กรรมการ                     |
| 8) นายณัฐวัฒน์ กฤตยานวัช              | กรรมการ                     |
| 9) นายวรภัทร วีรพัฒนคุปต์             | กรรมการ                     |
| 10) นายประพจน์ ศรีเทศ                 | กรรมการ                     |
| 11) นางสาวสุเพ็ญศรี พึ่งโคกสูง        | กรรมการ                     |

**สำนักงานติดต่อ**

**สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) Union for Civil Liberty (UCL.)**

109 ซ.สิทธิชน ถ.สุทธิสารวินิจฉัย แขวงสามเสนนอก

เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทรศัพท์ 0-2275-4231-2 โทรสาร 0-2275-4230

Email: uclthailand@gmail.com



