



โดย นางสาวอวิการ์ตน์ นิยมไทย  
นิติกร สำนักกฎหมาย



# การปฏิรูป กระบวนการยุติธรรม

## ๑. บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้ เช่น (๓) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย และ (๔) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๑) ได้บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญ ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ได้ดำเนินการยกร่างเสร็จแล้วและอยู่ในขั้นตอนของการเตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงกรอบภารกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ อันเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมของรัฐในเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อ



โดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพและชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ โดยจะได้กล่าวถึงลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์ของสังคมไทย สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหา และทิศทางของการก่อตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**๒. กระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์ของสังคมไทย<sup>๑</sup>** ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมนั้นแรกเริ่มจะต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนก่อนว่ากระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์ของสังคมไทยนั้นเป็นอย่างไร จากนั้นจึงค่อยดำเนินการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์ของสังคมไทย โดยหลักการแล้ว ควรมีคุณสมบัติรวม ๙ ประการ ดังนี้

- (๑) มีประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคม
- (๒) เคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๓) อำนวยความยุติธรรมด้วยความเสมอภาค
- (๔) มีระบบการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้
- (๕) เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน
- (๖) มีบุคลากรที่มีทัศนคติในการอำนวยความยุติธรรม
- (๗) มีภาพลักษณ์ของการให้บริการและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๘) มีการพัฒนาองค์ความรู้และวิทยาการจัดการให้เท่าทันต่อการพัฒนาของสังคม
- (๙) มีบทบาทชัดเจนในการเสริมสร้างความเชื่อถือและศรัทธาในหลักนิติธรรม

**๓. สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย<sup>๒</sup>** สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยนั้นหากจะกล่าวถึงความเป็นจริงแล้วยังห่างไกลจากกระบวนการยุติธรรมอันพึงประสงค์ทั้ง ๙ ประการ ตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นทั้งนี้เนื่องจากมีสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) **ปัญหาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานยุติธรรม** เช่น ปัญหาการขาดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในภาพรวม เนื่องจากผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรมต่างคำนึงถึงองค์กรของตนมากกว่าระบบยุติธรรมในภาพรวม ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบขาดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาไปสู่อนาคต ปัญหาเกี่ยวกับการไม่สามารถกำหนดนโยบายทางอาญาและนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล เนื่องจากขาดศูนย์รวมที่สามารถกำหนดนโยบายผูกพันองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ทั้งหมด ปัญหาการขาดความร่วมมือกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างมุ่งเน้นผลสำเร็จเฉพาะหน่วยงานของตนโดยไม่มองถึงผลสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม ทั้งยังทำงานซ้ำซ้อนในเชิงสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจของแต่ละองค์กร ปัญหาการขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งส่งผลถึงความซ้ำซ้อนของงานและการใช้งบประมาณที่ไม่ได้ประโยชน์สูงสุด และปัญหา

<sup>๑</sup>กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สวก.), ๒๕๔๔), หน้า ๑๔-๒๕.

<sup>๒</sup>กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, **เพ็ญอ้าง** หน้า ๒๗-๔๕.





เกี่ยวกับหน่วยงานย่อยในกระบวนการยุติธรรม ด้วยเหตุที่กระบวนการยุติธรรมในระบบหลักมีปัญหาทำให้ระบบงานในหน่วยงานย่อยมีปัญหาตามไปด้วย

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญา เช่น ปัญหาการนำคดีอาญาเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินไปจนสมควร ด้วยประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมากแม้ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นเพียงการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด (mala prohibita) ไม่ใช่อาชญากรรมโดยแท้ (mala in se) และมีกระบวนการในลักษณะตั้งรับไม่มีบทบาทเชิงรุกในการรณรงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม ทำให้มีลักษณะเป็นการตั้งคดีเข้ามาสู่ระบบยุติธรรมที่เป็นทางการมากเกินไปจนสมควร ปัญหาการขาดการจัดการอย่างเหมาะสมกับการกระทำความผิดแต่ละระดับ ปัญหาการขาดระบบการตรวจสอบการตรวจค้นและจับกุมที่มีประสิทธิภาพและให้อำนาจในการควบคุมผู้ต้องสงสัยได้นานเกินสมควร

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเน้นความสะดวกในการควบคุมอาชญากรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถตรวจค้น จับกุม ได้โดยง่ายโดยกฎหมายมิได้กำหนดให้องค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมเข้ามาตรวจสอบ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบการออกหมายจับ หมายค้น อันเป็นการพัฒนาโครงสร้างให้สอดคล้องกับหลักสากล

ส่วนปัญหาระบบการสอบสวนและฟ้องร้องนั้นได้มีการแยกกันโดยเด็ดขาดจึงเป็นผลทำให้การดำเนินคดีขาดประสิทธิภาพ ด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยวางระบบแยกการสอบสวนกับการฟ้องร้องออกจากกันโดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสอบสวนอย่างอิสระและมีลักษณะผูกขาดการตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมค่อนข้างน้อย พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่สั่งคดีและต้องไปว่าความในศาลมิได้เข้าไปรู้เห็นขั้นตอนของการรวบรวมหลักฐานนับแต่เริ่มแรกพิจารณาเพียงแต่ตัวหนังสือเท่านั้น ทำให้ประสิทธิภาพในการกลั่นกรองคดีและการนำสืบพยานหลักฐานต่อศาลลดทอนลงกว่าที่ควรจะเป็น

ปัญหาระบบการสั่งคดีของอัยการที่ต้องมีการปรับปรุง เนื่องด้วยกฎหมายมิได้วางระบบฟื้นฟูผู้กระทำความผิดกรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเอาไว้ ทำให้ไม่มีมาตรการดูแลไม่ให้ผู้ต้องหากลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ส่งผลให้พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีเล็กน้อยอยู่เสมอ ประกอบกับระบบกฎหมายไทยให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาอย่างกว้างขวางซึ่งหากมีการนำสืบพยานหลักฐานบกพร่องจนศาลมีคำพิพากษายกฟ้องแล้วย่อมกระทบต่อสิทธิในการดำเนินคดีอาญาแผ่นดินของพนักงานอัยการ

ปัญหาเรื่องทัศนคติในการเอาตัวผู้ต้องหาและจำเลยไว้ในความควบคุมมากกว่าปล่อยชั่วคราว ซึ่งยังเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นหลักอยู่แม้จะไม่สอดคล้องต่อกฎหมาย ทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยที่ยากไร้ต้องเสียอิสรภาพ เสียชื่อเสียง เสียโอกาสในการประกอบอาชีพและโอกาสในการต่อสู้คดี

ปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เพียงพอ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของทนายขอแรง ทำให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพของทนายความ จำนวนของทนายความที่ไม่เพียงพอ และงบประมาณค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีและค่าตอบแทนของทนายความ และ



ปัญหาเรื่องการไม่ให้ความสำคัญกับศาลชั้นต้น ที่โครงสร้างทางกฎหมายและระบบการบริหารงานของศาลเน้นความสำคัญที่ศาลสูงและเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ฎีกาอย่างกว้างขวางโดยไม่ให้ความสำคัญกับศาลชั้นต้นเท่าที่ควร

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด เช่น ปัญหาการละเลยหรือมองข้ามความสำคัญของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ปัญหาระบบการกำหนดโทษโดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังของผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง และปัญหาระบบราชทัณฑ์ที่ไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง อันเป็นผลมาจากการใช้โทษจำคุกมากเกินไปจนสมควรทำให้มีผู้ต้องขังและนักโทษเกินกว่าจำนวนที่จะดูแลได้

(๔) ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติโดยไม่ชอบธรรมจากบุคคลในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน มักเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาการคุกคามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา โดยใช้วิธีการอันมิชอบเพื่อให้ได้คำให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนหรือสร้างอุปสรรคเกินสมควรในทางกีดขวางการปล่อยชั่วคราว หรือการประจานต่อสาธารณชน ปัญหาการละเลยไม่คุ้มครองสิทธิผู้เสียหายและพยานเท่าที่ควร ปัญหาการเลือกปฏิบัติ อาจโดยอคติหรือโดยเจตนาทุจริต ปัญหาการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เที่ยงธรรม ซึ่งเกิดจากการขาดมาตรฐานที่ชัดเจนในการใช้ดุลยพินิจและขาดระบบตรวจสอบที่เพียงพอ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง และปัญหาการทำงานที่ล่าช้า ที่มีทั้งการถ่วงเวลาและไม่เอาใจใส่

(๕) กระบวนการยุติธรรมขาดการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากประชาชน กระบวนการยุติธรรมของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นกระบวนการของรัฐที่มีมุมมองการใช้อำนาจมากกว่าการให้บริการด้านความยุติธรรม และเป็นกระบวนการที่มีลักษณะปิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนจะมีบทบาทน้อยมากในการเข้าร่วมกิจกรรมร่วมรับทราบปัญหาอุปสรรค ร่วมกำหนดนโยบาย การโยกย้าย ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ หรือแม้แต่เรื่องที่ต้องการขอความร่วมมือจากประชาชน เช่น การขอให้มาเป็นพยาน ก็จะทำในลักษณะใช้อำนาจบังคับด้วยหมายเรียก

(๖) กระบวนการยุติธรรมขาดองค์ความรู้และศักยภาพในการพัฒนา โดยบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่ยังวนเวียนปฏิบัติอยู่กับการปฏิบัติงานตามบรรทัดฐานและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่เดิม ในขณะที่สังคมมีความสลับซับซ้อนและพัฒนามากขึ้นทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมใหม่ ๆ ที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นได้ ทั้งองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยที่มีอยู่ก็ไม่ทันสมัยและไม่เพียงพอ

(๗) บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมขาดจิตสำนึกและขาดทัศนคติที่ดีในการให้บริการความยุติธรรมแก่ประชาชน กระบวนการยุติธรรมที่มีภาพลักษณ์ในเชิงอำนาจทำให้บุคลากรบางส่วนขาดจิตสำนึกและทัศนคติในเชิงการให้บริการความยุติธรรมกับประชาชน แต่มีทัศนคติเชิงอำนาจนิยมและยึดติดกับระบบเจ้าขุนมูลนาย ประกอบกับการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในกระบวนการยุติธรรมมิได้ให้ความสำคัญด้านคุณธรรมและจริยธรรมเท่ากับความสามารถด้านความรู้





๔. แนวทางการแก้ไขปัญหาคะบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย<sup>๓</sup> เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยสามารถพัฒนาไปสู่กระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์นั้น จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายที่สำคัญ ๆ ในลักษณะของการปฏิรูปจำนวน ๗ ประการด้วยกัน ซึ่ง ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย” ได้แก่

(๑) ปฏิรูปการบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กระบวนการยุติธรรมประกอบด้วยองค์กรหลายหน่วยงานที่ต้องทำงานร่วมกัน ซึ่งการทำงานร่วมกันเช่นนี้หากกระบวนการบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพย่อมส่งผลกระทบต่อทิศทางและเป้าหมายของการดำเนินการ จึงควรปรับปรุงระบบการบริการงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยมีมาตรการดังนี้ จัดให้มีคณะกรรมการนโยบายยุติธรรมแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดทำแผนนโยบายยุติธรรมแห่งชาติเพื่อให้แผนการทำงานและการปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมมีความเป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จัดโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมให้เป็นศูนย์กลางของการบริหารงานยุติธรรมโดยให้องค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามารวมอยู่ในสังกัด จัดให้มีระบบข้อมูลของกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการพัฒนาระบบการเก็บข้อมูลของทุกหน่วยงานและเชื่อมโยงเข้าเป็นระบบเดียวกัน ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยงานย่อยในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอให้กับงานด้านยุติธรรม

(๒) ปฏิรูปการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ระบบการดำเนินคดีที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมซึ่งระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยยังประสบปัญหาอยู่มากทั้งในแง่ของการค้นหาความจริง ความล่าช้า การละเมิดสิทธิของบุคคล จึงควรปรับปรุงระบบการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีมาตรการดังนี้ ส่งเสริมให้มีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรม ด้วยการลดการนำมาตรการทางอาญามาใช้กับเรื่องที่ไม่จำเป็นและหันมาใช้มาตรการอื่น ๆ ทดแทน อาทิ มาตรการทางปกครอง หรือพยายามยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติให้มากขึ้น ส่งเสริมให้นำมาตรการในการกลั่นกรองคดีก่อนเข้าสู่ระบบศาลมาใช้ให้มากขึ้น เพื่อมิให้ศาลต้องรับภาระจนเกินสมควร ปรับปรุงให้การสอบสวนคดีอาญามีหน่วยงานที่มีความเป็นกลางและอิสระตลอดจนมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เข้าไปช่วยกันดูแล ดังเช่น การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นในกระทรวงยุติธรรมพัฒนางานด้านนิติวิทยาศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ อิสระและมีความเป็นกลาง ปรับปรุงระบบสหวิชาชีพในการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับเด็กและสตรีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งเสริมความเข้มแข็งของศาลชั้นต้นและจำกัดคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงให้เหลือเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่ง จัดระบบ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาให้มีคุณภาพมากขึ้น เช่น การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอในการมอบหมายให้สหภาพทนายความดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีคุณภาพให้แก่

<sup>๓</sup>กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, เพิ่งอ้าง หน้า ๖๙ -๙๕.



ประชาชน หรือการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และจัดให้มีระบบการขอและการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องส่งผู้ร้ายข้ามแดน ให้ความร่วมมือทางอาญา หรือการแลกเปลี่ยนนักโทษ

**(๓) ปฏิรูปการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้มีความหลากหลายและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้มากขึ้น** ปริมาณผู้ถูกคุมขังในเรือนจำและเด็กและเยาวชนซึ่งถูกควบคุมอยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งมีจำนวนเกินกว่าที่จะรองรับได้ ส่งผลให้เกิดความแออัดยัดเยียดเป็นอุปสรรคต่อการอบรมแก้ไขผู้กระทำความผิดให้เป็นพลเมืองดีกลับสู่สังคม จึงสมควรมีมาตรการในการปรับปรุงระบบปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มีการพัฒนามาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอื่นที่เหมาะสมมาใช้แทนโทษจำคุก เนื่องจากโทษจำคุกอาจมีความเหมาะสมในการนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดที่เป็นอาชญากรโดยสันดานหรือเป็นมืออาชีพ หรือเป็นผู้ที่เป็นอันตรายต่อสังคม แต่ไม่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดโดยประมาทหรือโดยพลั้งพลาด หรือผู้ที่กระทำความผิดเล็กน้อย หรือความผิดที่ผู้กระทำความผิดเป็นเด็กหรือเยาวชน พัฒนาระบบการกำหนดโทษให้สามารถกำหนดโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดด้วยการพัฒนาระบบข้อมูลของผู้กระทำความผิดให้สมบูรณ์และส่งเสริมให้มีการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษโดยคำนึงถึงภูมิหลังของผู้กระทำความผิดมากขึ้น ลดปริมาณผู้ที่ถูกควบคุมในเรือนจำที่ไม่สมควรถูกควบคุมลงให้มากที่สุดเพื่อแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุก ปรับปรุงระบบการลดโทษของกรมราชทัณฑ์ให้นำข้อมูลส่วนบุคคลของนักโทษมาพิจารณาให้มากขึ้น เพราะปัญหาที่สำคัญของกรมราชทัณฑ์ คือ การขาดข้อมูลเกี่ยวกับภูมิหลังของผู้กระทำความผิดที่สมบูรณ์ทำให้เกิดปัญหาในการแยกนักโทษที่เป็นผู้กระทำความผิดโดยพลั้งพลาดกับอาชญากรที่เป็นผู้กระทำความผิดเป็นนิสัย ส่งผลให้ระบบการลดโทษของกรมราชทัณฑ์ขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมมาตรการในการช่วยผู้ต้องโทษให้กลับเข้าสู่สังคมให้มากขึ้น และพัฒนาให้มีระบบรองรับในการนำมาตรการการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้สถานควบคุมมาใช้ เช่น การเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม หรือการกลั่นกรองคดีก่อนถึงศาล

**(๔) ปฏิรูประบบการตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิ** ระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและระบบคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ดีจะเป็นหลักประกันให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินภารกิจได้อย่างเที่ยงธรรม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ใช้อำนาจโดยมิชอบแสวงหาผลประโยชน์หรือล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีมาตรการในการดำเนินการ ดังนี้ จัดระบบให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานซึ่งกันและกัน (check and balance) ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ริเริ่มกำหนดมาตรการให้ศาลเป็นผู้อนุมัติออกหมายจับ หมายค้น หรือการเพิ่มบทบาททนายความให้เข้าร่วมระหว่างการสอบสวนผู้ต้องหา สร้างระบบความรับผิดชอบที่เหมาะสม โดยให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจโดยไม่ถูกแทรกแซงจากผู้มีส่วนได้เสีย

แต่ความอิสระดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบที่เหมาะสมตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกลางของการทำงานมิให้เกิดการครอบงำจากภายในองค์กรหรือการแทรกแซงจากภายนอก สร้างความโปร่งใสในกระบวนการ





ทำงาน พัฒนากลไกตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทและศักยภาพในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมให้สื่อมวลชนและประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น จัดมาตรการและการดำเนินการในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญาอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและโอกาสในการฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมให้กลับตัวเป็นคนดีเข้าสู่สังคม จัดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและกองทุนที่เพียงพอในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากอาชญากรรมและผู้บริสุทธิ์ที่ได้รับผลร้ายจากกระบวนการยุติธรรม และจัดให้มีระบบการให้การคุ้มครองพยานที่เหมาะสม โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลหรือองค์กรอาชญากรรม

**(๕) ปฏิรูปทัศนคติ จิตสำนึก และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม** โดยมีมาตรการดังนี้

ปฏิรูประบบการศึกษาในนิติศาสตร์ ปรับปรุงมาตรฐานการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรมหรือตำแหน่งที่สนับสนุนงานของกระบวนการยุติธรรมในทางส่งเสริมความสำนึกในคุณค่าของตำแหน่งหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อสังคม จัดให้มีการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทุกหน่วยงานในเชิงจิตวิทยาเพื่อให้เกิดการหล่อหลอมทัศนคติ และในเชิงพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรในสาขาที่มีความจำเป็นนอกเหนือจากด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้เพียงพอ อาทิ งานด้านนิติวิทยาศาสตร์ งานด้านการตรวจสอบบัญชี รวมทั้งต้องปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมโดยคำนึงถึงความเหมาะสมให้สามารถดำรงตนในสังคมได้อย่างเพียงพอ

**(๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรม**  
กระบวนการยุติธรรมถูกมองว่าเป็นกระบวนการของรัฐโดยเฉพาะ มีการแบ่งแยกออกจากชุมชนและประชาสังคมอย่างชัดเจน เป็นเหตุให้กระบวนการยุติธรรมไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน จึงควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรม โดยมีมาตรการดังนี้ เปิดระบบยุติธรรมให้ชุมชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การป้องกันอาชญากรรม การระงับข้อพิพาทในเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ระบบยุติธรรม รับรู้รับทราบปัญหาและแนวทางในการดำเนินงาน รวมทั้งกำกับดูแลและตรวจสอบ ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันของชุมชนและประชาสังคมในการสร้างเครือข่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนหรือมูลนิธิร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อส่งเสริมกิจกรรมเหล่านี้ ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายให้มากขึ้นให้ความคุ้มครอง อำนวยความสะดวก ให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและยกย่องให้เกียรติพยานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งต้องรณรงค์ให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิตามกฎหมายและตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมในฐานะเป็นกลไกหลักในการผดุงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง



(๗) พัฒนามาตรการทางกฎหมายและเสริมสร้างองค์ความรู้เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรม การพัฒนามาตรการทางกฎหมายให้มีความทันสมัย เหมาะสมกับสภาพสังคมและลักษณะของอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมีมาตรการดังนี้ จัดให้มีมาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ ที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดลักษณะใหม่ ๆ หรือความผิดที่มีความซ้ำซ้อน ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นเครื่องมือ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน ส่งเสริมให้มีการศึกษาและ วิจัยเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและการบริหารยุติธรรมให้มากขึ้น รวมทั้งจัดตั้งสถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เป็นหน่วยงานกลาง มีความเป็นอิสระและเชื่อถือได้ และมีงบประมาณของตนเองที่เพียงพอ ดังเช่น การจัดตั้งสำนักงานกิจการยุติธรรมขึ้นใน กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

**๕. ทิศทางของการก่อตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม<sup>๔</sup>**  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๔) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ ตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๑) กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตาม มาตรา ๘๑ (๔) ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา(คณะรัฐมนตรีชุดที่มี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลัง จากการเลือกตั้งครั้งแรกได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีชุดที่มีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบตามกรอบภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอโดยมอบหมายให้ กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในส่วนของการจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กร เพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตาม มาตรา ๘๑ (๔) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบร่วม ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงาน ยุติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) เป็นประธานกรรมการ มีมติเห็นชอบให้ฝ่ายเลขาธิการดำเนินการยกร่างกฎหมายเฉพาะในส่วนของการจัดตั้งองค์กร เพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมได้รับการพิจารณา

<sup>๔</sup>สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. ข้อมูลทิศทางการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. อาคารรวมหน่วยราชการ ศูนย์ราชการ เฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ชั้น ๙ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร <http://www.oja.go.th>





ยกร่างขึ้นโดยเทียบเคียงจากบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศในการจัดตั้งองค์กรที่มีภารกิจในกระบวนการยุติธรรม (Australian Institute of Criminology) และบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง (พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕) รวมทั้งข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>๕</sup>

### หมวด ๑ คณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

๑.๑ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วยประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๘ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยกรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีคุณธรรม และมีความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่ประจักษ์ในด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมาย อาชีวศึกษา สังคมวิทยา วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

๑.๒ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่ง จำนวน ๑๖ คน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภามีมติคัดเลือก ประกอบด้วย

๑) ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นายกฤษฎาหมายความ คัดเลือกกันเอง ให้เหลือ ๔ คน

๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ อาชีวศึกษา สังคมวิทยา วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมสถาบันละ ๑ คน คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน

๓) ผู้แทนองค์กรเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเสนอหรือปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๘ คน

ทั้งนี้ กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

### ๑.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

๑) สสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมายนโยบายและจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ เพื่อพัฒนาระบบยุติธรรมของประเทศให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

<sup>๕</sup>ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. .... เสนอประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑.



๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

๓) ประสานงานกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และการวิจัยด้านกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

**๑.๔ ให้มีกองทุนเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม** เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการวิจัย พัฒนา และการดำเนินงานของคณะกรรมการ

### **หมวด ๒ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม**

๒.๑ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

๒.๒ ให้สำนักงานมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งประธานกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

### **๖.สรุป**

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมนั้น ส่งผลต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทยเป็นอย่างมาก ด้วยหากมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมขึ้นแล้ว ย่อมทำให้โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยทั้งระบบเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างปรับปรุงและพัฒนาเพียงองค์กรของตน จะเกิดการปรับปรุงและพัฒนาทั้งระบบ ทั้งยังเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งแน่นอนว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และต่อประเทศชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม จะได้รับการยกร่างขึ้นภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และผ่านกระบวนการตราพระราชบัญญัติโดยเร็ววัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในอนาคต 