



ความยุติธรรม ใต้ภูเขาน้ำแข็ง

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย
การสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย



ความยุติ-ธรรม ใต้ภูเขาหน้าแข็ง

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย
การสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย

ความยุติธรรมใต้ภูเขาหน้าแข็ง:

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย

ฉัตร คำแสง, ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์ และรัชพงษ์ แจ่มจิรไชยกุล

โดยความร่วมมือระหว่าง

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ)

กับศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะเพื่อการเปลี่ยนแปลง (101 Public Policy Think Tank: 101 PUB)

พิมพ์ครั้งแรก

มกราคม 2568

บรรณาธิการอำนวยการ

พิเศษ สอาดเย็น

ปกป้อง จันวิทย์

บรรณาธิการ

ปกป้อง จันวิทย์

ฉัตร คำแสง

บรรณาธิการเล่ม

กิตติพงศ์ สนิทสัมพันธ์

ออกแบบปก

สรัช สินธุประมา

ออกแบบรูปเล่ม

พัฒนพิศุทธิ์ ภาจจอหอ

ศิลปินกรม

วนา ภูษิตาภัย

ปัทมดา วาสนาสงษ์สกุล

ผู้ประสานงานโครงการ

จุฬาลักษณ์ ธรรมยุติ

สนับสนุนการดำเนินงาน

อุดรวรรณ วงศ์พิเชษฐ์

กันต์รวี กิตยารักษ์

สมคิด พุทธศรี

วิโรจน์ สุขพิศาล

วรตล เลิศรัตน์

จัดพิมพ์

บริษัท วันโอวัน พับลิโก จำกัด

83/2 ซอยอารีย์สัมพันธ์ 1 ถนนพหลโยธิน

แขวง/เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

เว็บไซต์: <https://101pub.org>

อีเมล: contact.101pub@gmail.com

พิมพ์ที่

บริษัท กรีน ไลฟ์ พรินติ้ง เฮ้าส์ จำกัด

68 ซอยเทียนทะเล 20 ถนนบางขุนเทียน-ชายทะเล

แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร 10150

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ฉัตร คำแสง.

ความยุติธรรมได้ภูเขาน้ำแข็ง.-- กรุงเทพฯ : วันโอวัน พับลิโก, 2568.

224 หน้า.

1. ความยุติธรรม. I. ศุภณัฐ ศติวุฒิวัฒน์, ผู้แต่งร่วม. II. รัชพงษ์ แจ่มจิรไชยกุล, ผู้แต่งร่วม.
III. วนา ภูษิตาศัย, ผู้วาดภาพประกอบ. IV. ปกิตตา วาสนาส่งชูสกุล, ผู้วาดภาพประกอบร่วม.
V. ชื่อเรื่อง.

340.11

ISBN 978-616-94733-0-5

สารบัญ

คำนิยม - พิเศษ สอาดเย็น	9
คำนำ - จิตร คำแสง	13
1 วงจรเสพติดโทษอาญาของสังคมไทย ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์	22
2 ‘คนล้นคุก’: ภาพสะท้อนความไม่ไว้วางใจภายในระบบยุติธรรม ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์	50
3 ความยุติธรรมตกไม่ทั่วฟ้า คนไม่เสมอกันต่อหน้ากฎหมาย รัชพงษ์ แจ่มจิรไชยกุล	86
4 ยุติ-ธรรมอำพราง: ความไม่เป็นธรรมที่ซ่อน ในกระบวนการยุติธรรมไทย ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์	118
5 โกงเอง จับเอง นักเลงพอ: การทุจริตในกระบวนการ ยุติธรรมไทย รัชพงษ์ แจ่มจิรไชยกุล	152
6 บทสังเคราะห์ - การ(ไม่)ปฏิรูประบบยุติธรรมแบบไทยๆ: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรม ในสังคมไทย จิตร คำแสง	180
รู้จัก สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย	221
รู้จัก 101 Public Policy Think Tank	223

คำนิยม

จากประสบการณ์และความพยายามที่จะยกระดับให้ระบบยุติธรรม มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ทำให้เราตระหนักว่าการสร้างสังคมที่เป็นธรรม และมีหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การปฏิรูปกฎหมาย บางส่วนในระบบ แต่หมายรวมถึงการวิเคราะห์และการจัดการกับ “ปัจจัยเชิงสถาบัน” ที่อยู่เบื้องหลังอย่างเป็นระบบ เช่น บรรทัดฐานทางสังคมและอำนาจเชิงวัฒนธรรม โดยความสำคัญของสถาบันถูกเน้นย้ำในผลงานวิชาการหลายชิ้นของสามนักเศรษฐศาสตร์ที่คว้ารางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ประจำปี 2024 ผลงานของพวกเขาชี้ให้เห็นความสำคัญของหลักนิติธรรมและสถาบันที่มีต่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ โดยคณะกรรมการผู้พิจารณารางวัลโนเบลอธิบายว่า “การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้จริง และสถาบันทางสังคมรูปแบบใหม่สามารถถือกำเนิดขึ้นมาแทนของเดิมได้ ... บางประเทศสามารถหลุดพ้นเป็นอิสระจากสถาบันดั้งเดิมที่สืบทอดต่อกันมา เพื่อที่จะเปิดทางให้ระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมเกิดขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ช่วยลดปัญหาความยากจนในระยะยาว”

แม้ที่ผ่านมาประเทศไทยมีความพยายามปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในด้านต่างๆ ที่ทั้งสังคมเห็นพ้องต้องกันว่ามีปัญหาและต้องได้รับการแก้ไข เช่น การลดการใช้โทษอาญา การลดโทษจำคุก การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ตลอดจนการลดการทุจริตในกระบวนการ แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการจัดอันดับดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ในปี 2024 โดย The World Justice Project (WJP) ที่ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 78 จาก

142 ประเทศ และเป็นอันดับที่ 10 จาก 15 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และแปซิฟิก โดยมีปัจจัยเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นตัวชี้วัดที่ประเทศไทยได้คะแนนน้อยกว่าค่าเฉลี่ยโลกและค่าเฉลี่ยในระดับภูมิภาคค่อนข้างมาก

การศึกษาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) แสดงให้เห็นว่าอาชญากรรมและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในปี 2022 สร้างความสูญเสียในหลายมิติ ทั้งต่อผู้เสียหาย รัฐ และต่อสังคมในภาพรวม คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจราว 9.78 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 5.6 ของ GDP

ความท้าทายของปัญหาที่มีความซับซ้อนข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนในวงกว้าง ทั้งในระดับบุคคลและระดับสังคม อีกทั้งสะท้อนว่าการขับเคลื่อนการปฏิรูปผ่านการแก้ปัญหาในกฎกติกาบางส่วนในระบบอาจไม่เพียงพออีกต่อไป เพราะปัจจัยเชิงสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกำลังทำงานอยู่เบื้องลึก ซึ่งส่งผลต่อตัวบทกฎหมายและการตีความนำไปใช้ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจถึงเหตุปัจจัยเชิงสถาบันที่อยู่เบื้องหลังและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบและรอบด้าน

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ) มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมหลักนิติธรรม เราเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนคือกุญแจสำคัญที่จะทำให้หลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานของการสร้างสังคมที่เป็นธรรม และนำไปสู่การพัฒนาที่มีความยั่งยืนอย่างแท้จริง และที่สำคัญยิ่งก็คือ เราเชื่อว่าภารกิจนี้เป็นของเราทุกคน ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่นักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยุติธรรม เราจึงมุ่งมั่นทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมประสานกลไกภาครัฐและภาคประชาชนให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) ในการขับเคลื่อนให้หลักนิติธรรมของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง

หนังสือ *ความยุติธรรมใต้ภูเขาหน้าแข็ง: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย* เล่มนี้ มาจากงานวิจัยภายใต้

โครงการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายสำหรับการปรับเงื่อนไขเชิงสถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (Systems Diagnostic Approach: The Road to Unlock Thai Justice Reform) ซึ่งมุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ การลดการใช้โทษอาญา การลดโทษจำคุก การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการลดการทุจริตในกระบวนการยุติธรรม โดยได้วิเคราะห์รายประเด็น และชี้ให้เห็นถึงเหตุปัจจัยเชิงสถาบันที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป ประกอบกับการคิดเชิงระบบ (systems thinking) เพื่อแสดงความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาต่างๆ กับปัจจัยเชิงสถาบัน พร้อมทั้งระบุขนาดปัญหาและต้นทุนต่อสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการวางแผนการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างรอบด้าน

TIJ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเนื้อหาในหนังสือ *ความยุติธรรมใต้ภูเขาน้ำแข็ง: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย* จะเป็นต้นทุนทางองค์ความรู้ที่สำคัญสำหรับการตั้งต้นคิดกันว่าจะต้องปรับสภาพแวดล้อมอย่างไรให้การปฏิรูปในอนาคตเกิดขึ้นได้จริงอย่างมีคุณภาพ ผ่านการวางแผนการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงร่วมกับทุกภาคส่วนในสังคม อันจะช่วยส่งเสริมให้หลักนิติธรรมของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง และยกระดับกระบวนการยุติธรรมที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และขอขอบคุณ 101 Public Policy Think Tank (101 PUB) ที่มีความเชื่อมั่นร่วมกันว่าเราต้องมุ่งมั่นที่จะสร้างองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมของเราในระยะยาว และเผยแพร่ความรู้ในเรื่องนี้ออกไปในวงกว้างให้มากยิ่งขึ้น

พิเศษ สอาดเย็น

ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

คำนำ

ทุกสังคมย่อมมองหา ‘ความยุติธรรม’ เพราะเป็นรากฐานให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันด้วยความสงบ ความยุติธรรมไม่ใช่เรื่องนามธรรมอย่างเรื่องความดี แต่เป็นสิ่งที่ป็นรูปธรรมอย่างเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนและโยงใยกันเป็นสังคม¹ ความยุติธรรมยังเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความไว้วางใจกันเป็นสังคม ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือและการสรรค์สร้างประโยชน์ร่วมกัน²

การจะอำนวยความสะดวกให้กับสังคม กฎหมายต้องถูกออกแบบและบังคับใช้ตามหลัก ‘การปกครองของกฎหมาย’ หรือที่สังคมรู้จักกันในนาม ‘นิติรัฐนิติธรรม’ (Rule of Law) นั่นก็คือกฎหมายต้องมี ‘หลัก’ ในการบังคับใช้ที่ชัดเจนและเสมอหน้าสำหรับทุกคนในสังคม ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นใคร รู้จักใคร หรือมีอำนาจมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ กฎหมายยังต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ป้องกันการใช้อำนาจรัฐอย่างล้นเกินตามอำเภอใจ ตลอดจนมีกระบวนการยุติธรรมที่รับผิดรับชอบ เปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน ซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด³

อย่างไรก็ตาม สังคมไทยมักพบกับการใช้กฎหมายตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ที่เรียกว่า ‘การปกครองด้วยกฎหมาย’ (Rule by Law) นั่นก็คือ กฎหมายกลายเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของผู้มีอำนาจ และ ‘ผลประโยชน์ของชาติ’ ก็เป็นแค่ข้ออ้างสำหรับการเอื้อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องและการกำจัดศัตรูทางการเมือง ระบบยุติธรรมที่ควรจะต้องยุติข้อพิพาทและลงโทษผู้กระทำผิดด้วยความเป็นธรรม จึงกลับกลายเป็นระบบ ‘ยุติ-ธรรม’ – คือยุติความเป็นธรรมเสียมากกว่า

การที่คนไทยเชื่อมั่นในกฎแห่งกรรมมากกว่ากระบวนการยุติธรรม⁴ จึงเป็นเรื่องที่น่าตกใจ แต่ไม่น่าประหลาดใจ

ประเทศไทยมีความพยายามปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในด้านต่าง ๆ มาตลอด โดยเฉพาะในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ตลอดระยะเวลาที่ล่วงเลยการปฏิรูป สังคมและฝ่ายวิชาการตกลึกและมีข้อเสนอร่วมกันในการแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย อย่างน้อย 5 ประเด็น คือ (1) การลดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา (2) การลดการใช้โทษจำคุก (3) การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ของประชาชน (4) การเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และ (5) การลดการคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม

ที่ผ่านมา การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมมักให้ความสำคัญกับ ‘ข้อกฎหมาย’ และปัญหาเชิงเทคนิค ความพยายามของนักปฏิรูปก็มักจบลงที่ การแก้กฎหมายเก่า ร่างกฎหมายใหม่ จัดระเบียบองค์กร หรือปรับระบบ การบริหารจัดการ ด้วยเชื่อว่าหากทำเรื่องเหล่านี้สำเร็จ ก็จะสามารถทำให้ ระบบยุติธรรมดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางเช่นนี้กลับไม่ได้ช่วยแก้ปัญหา อย่างที่คาดหวังไว้ ในบางกรณีทำให้สถานการณ์แยลงเสียด้วยซ้ำ

แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ผ่านมาอาจเปรียบได้กับการแก้ เฉพาะปัญหาบน ‘ยอดภูเขาน้ำแข็ง’ ใน 5 ประเด็นข้างต้น ซึ่งแม้จะมีความ สำคัญและจำเป็นต้องทำ แต่ก็ทำให้ไม่ได้มองปัญหาที่อยู่ลึกกลงไปในส่วน ที่อยู่ ‘ใต้ภูเขาน้ำแข็ง’ ซึ่งอาจใหญ่และแก้ไขได้ยากกว่า เพราะแม้กฎหมายและ กติกาของรัฐจะถูกเขียนไว้ดีและชัดเจนเพียงใด แต่การบังคับใช้ก็ไม่ได้ล่อยอยู่ นอกโลก-เหนือสังคม กฎหมายทุกฉบับถูกออกแบบและใช้โดยผู้คนในระบบ ซึ่งมีบรรทัดฐาน แนวปฏิบัติ คุณค่าทางสังคม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ตลอดจนปัจจัยทางวัฒนธรรมกำกับอยู่เบื้องหลัง

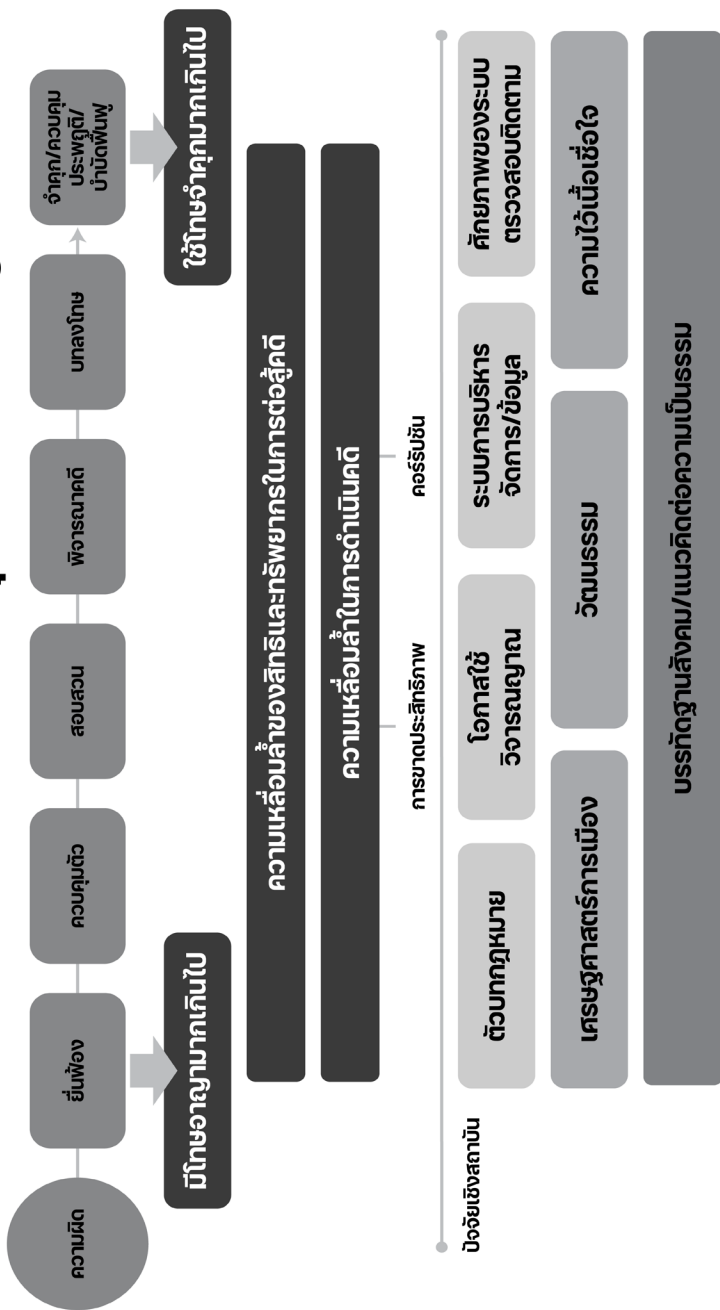
การแก้ปัญหาหาเสพติดเป็นตัวอย่างที่ดีของความตั้งใจดีที่นำไปสู่ ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ – สังคมออกกฎหมายโดยเชื่อว่าการมีกฎหมายที่ดี จะแก้ปัญหาหาเสพติดได้ชะงัด แต่การตีตราว่าการใช้หาเสพติดเป็นพฤติกรรม

เลวทรามก็นำไปสู่การกำหนดโทษอาญาที่มากเกินไปและนโยบายเร่งตัดตอนคดี ระบบอุปถัมภ์ในสังคมก็มีผลต่อความหย่อนยานในการบังคับใช้คดีกับผู้ที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกัน และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านก็นำไปสู่การจ่ายอมฤตลีตรอนสิทธิทั้งที่ไม่ได้กระทำผิด ผลกระทบของปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่อยู่ใต้ภูเขาน้ำแข็งซึ่งมองเห็นได้ยาก และข้อเสนออีกมักจะเอื้อไปไม่ถึง

เพื่อตอบทริเียนความพยายามปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในอดีต สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ) และ 101 Public Policy Think Tank (101 PUB) จึงร่วมกันทำงานวิจัยในช่วงปี 2566-2567 เพื่อศึกษาภูเขาน้ำแข็งของระบบ 'ยุติ-ธรรม' โดยทำความเข้าใจปัญหาบนยอดภูเขาน้ำแข็ง และขุดลึกลงไปใต้ภูเขาน้ำแข็ง อันหมายถึง 'ปัจจัยเชิงสถาบัน' ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจ การตัดสินใจ และปฏิสัมพันธ์ในระบบยุติธรรม โดยวิธีการค้นคว้าเชิงเอกสาร การสำรวจตัวบทกฎหมาย และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูป พร้อมทั้งหาความเชื่อมโยงของปัจจัยเชิงสถาบันและปัจจัยอื่นๆ นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังรวบรวมข้อมูลเพื่อระบุขนาดของปัญหาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม เพื่อให้ฉายภาพปัญหาได้ลึก รอบด้าน และเป็นระบบ

กรอบการวิเคราะห์ข้างต้นถูกผสมผสานเข้ากับกระบวนการยุติธรรมของไทยในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นการยื่นฟ้องคดี ขั้นระหว่างการสอบสวน และการพิจารณาคดี และขั้นหลังการพิพากษาคดี ซึ่งช่วยให้มองเห็นภาพรวมของปัญหาตลอดกระบวนการ อย่างการใช้โทษอย่างไม่ได้สัดส่วน ความเหลื่อมล้ำ ความไม่ชอบธรรมในการดำเนินคดี ตลอดจนปัญหาคอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และมองเห็นปัจจัยเชิงสถาบันที่ทำให้ปัญหาเกิดขึ้นและดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน ทั้งปัจจัยเชิงสถาบันในเบื้องต้น เช่น ตัวบทกฎหมาย ช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดให้ใช้วิจารณ์ญาณ ระบบการบริหารจัดการ ระบบตรวจสอบติดตาม ตลอดจน

กรอบการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญา



ปัจจัยเชิงสถาบันในเบื้องต้น เช่น เศรษฐศาสตร์การเมืองของผู้อำนวยความสะดวก ยุติธรรม วัฒนธรรม ความไว้วางใจ เชื่อใจ ตลอดจนบรรทัดฐานทางสังคมและแนวคิดต่อความเป็นธรรมแบบไทยๆ

หนังสือเล่มนี้เป็นการรวบรวมบทความวิจัยที่ย้อนดูความพยายามปฏิรูปบนภูเขาน้ำแข็งใน 5 ประเด็นข้างต้น โดยวินิจฉัยเจาะลึกหาปัจจัยเชิงสถาบันที่น่าจะเป็นรากของปัญหา ขัดขวางการปฏิรูป และจะต้องถูกเปลี่ยนแปลง ในฐานะเงื่อนไขจำเป็นของการปฏิรูปให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามหลักนิติรัฐนิติธรรม

บทที่ 1 “วงจรเสพติดโทษอาญาของสังคมไทย” สสำรวจสภาพปัญหาโทษอาญาเพื่อ หรือการใช้โทษอาญามากเกินไปและไม่ได้สัดส่วนกับความหนักเบาของความผิด จนทำให้เกิดผลร้ายกับผู้ทำผิดมากเกินไป แม้จะเป็นที่รับรู้กันมานาน แต่การปฏิรูปเพื่อลดโทษอาญาเพื่อยังไม่ค่อยมีความคืบหน้า กระทั่งดูจะย่ำแย่ลงไปกว่าเดิมในหลายมิติ สิ่งเหล่านี้เกิดจากการเสพติดโทษอาญาของสังคมไทย ซึ่งมีรากฐานมาจากประวัติศาสตร์ และถูกขับเคลื่อนต่อไปโดยการสมประโยชน์ของหลายฝ่ายในการใช้โทษอาญา

บทที่ 2 “คนล้มลุก: ภาพสะท้อนความไม่ไว้วางใจภายในระบบยุติธรรม” ตั้งต้นจากจำนวนผู้ต้องขังของไทยที่มากเป็นอันดับต้นๆ ของโลก และเกินความสามารถในการบริหารจัดการ จนส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบำบัดฟื้นฟู แม้การปฏิรูปที่ผ่านมามีความพยายามปรับให้ใช้โทษจำคุกเท่าที่จำเป็น ทั้งการชะลอฟ้องและการใช้โทษทางเลือก แต่ยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ โดยมักติดอยู่กับแนวปฏิบัติที่แข็งตัว กลัวว่าจะมีใคร ‘แตกแถว’ ในการดำเนินคดี

บทที่ 3 “ความยุติธรรมตกไม่ทั่วฟ้า คนไม่เสมอกันต่อหน้ากฎหมาย” สสำรวจแง่มุมความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมไทยที่ทั้งแพง-ยาก-มีอคติ ทำให้คนต่างสถานะเข้าถึงความเป็นธรรมได้ต่างกัน และวิเคราะห์ลึกกลงไปถึงถึงรากของปัญหาที่รัฐต้องเป็นผู้ปกครองเบ็ดเสร็จและมองคนไม่เท่ากัน แม้จะเป็นกระบวนการยุติธรรมที่สมควรเสมอหน้ากันก็ตาม

บทที่ 4 “ยุติ-ธรรมอำพราง: ความไม่เป็นธรรมที่ซ่อนในกระบวนการยุติธรรมไทย” ตั้งต้นจากกระบวนการยุติธรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและล่าช้า อีกทั้งยังมีช่องโหว่ให้เกิดความบกพร่องได้ตลอดเส้นทาง จนเกิดภาพ ‘ยุติ-ธรรม’ ที่ซ่อนอยู่ในกระบวนการยุติธรรมไทย แม้จะมีเสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปอยู่ตลอด แต่ที่ผ่านมาก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ และหลายครั้งยังเป็นการตอกย้ำให้ปัญหาหนักหน่วงขึ้นกว่าเดิม

บทที่ 5 “โกงเอง จับเอง นักเลงพอ: การทุจริตในกระบวนการยุติธรรมไทย” สรรวรููปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นตลอดเส้นทาง ศึกษาปัจจัยที่ค้ำจุนการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมไทยให้ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ตลอดจนทำความเข้าใจการแก้ปัญหาการทุจริตที่มักจะลงเอยด้วยการวางระบบปราบปรามกันเองในองค์กร ทำให้วัฒนธรรมแบบปิดในระบบราชการยิ่งแข็งแกร่งขึ้น

หนังสือเล่มนี้ปิดท้ายด้วยบทสังเคราะห์ “การ(ไม่)ปฏิรูประบบยุติธรรมแบบไทยๆ: เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย” เพื่อทำความเข้าใจ ‘ความเป็นไทย’ หรือปัจจัยภายใต้ภูเขาน้ำแข็งตามกรอบเศรษฐศาสตร์สถาบัน จากรบบแรงจูงใจที่ผู้ปฏิบัติงานต้องเอาตัวรอด ระบบอภิบาลแบบปิดที่ขาดจุดยึดโยงกับประชาชนและช่องทางการตรวจสอบจากภายนอก ตลอดจนจารีตและวัฒนธรรมเก่า โดยเฉพาะการให้ ‘รัฐเป็นใหญ่’ และการให้ ‘คนดีปกครองบ้านเมือง’ ซึ่งสอดคล้องกับ ‘การปกครองด้วยกฎหมาย’ (Rule by Law) ที่ให้อำนาจในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือได้อย่างเต็มที่ในมือของคนดี อันเป็นข้อขัดแย้งกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้เกิดหลักนิติรัฐนิติธรรม (Rule of Law) ในสังคม

ฉัตร คำแสง

ผู้อำนวยการ 101 Public Policy Think Tank (101 PUB)

อ้างอิง

- 1 พิมพ์ชนก พุกสุข. 6 มิถุนายน 2566. “ความยุติธรรมก็เป็นอีกชีวิตหนึ่งในสังคม” ความยุติธรรมในสายธารประวัติศาสตร์แห่งบาดแผล: ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. The101.world. <https://www.the101.world/history-and-justice/>
- 2 Aydin, Buket; Kerem Karabulut. Relationship between Justice and Economic Growth: The effects of Rule of Law and Democracy. Applied Economics, 1-11. 2024.
- 3 Maqueda, Manuel Ramos; Chen, Daniel L. The Role of Justice in Development: The Data Revolution. World Bank Group. Policy Research Working Paper 9720. 2021.
- 3 วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. จุลนิติปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2555).
- 4 ต่อศักดิ์ ยมนาค และคณะ. โครงการแนวทางการสร้างความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง. รายงานวิจัยสนับสนุนโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2565.



ความยุติ-ธรรม ใต้ภูเขาหน้าแข็ง

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย
การสร้างนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย

ฉัตร คำแสง
ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์
รัชพงษ์ แจ่มจรัสไชยกุล

1

วงจรเสฟตักโทษอาญาของสังคมไทย

ศุภณัฏฐ์ ศศิวิวัฒน์

หลายท่านคงเคยได้ยินการดำเนินคดีอาญาหลายคดีที่มีความผิดไม่ร้ายแรง ทั้งคดีเช็คเต็งเนื่องจากผู้ทำผิดประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินกะทันหัน คดีหมิ่นประมาทที่ผู้ทำผิดอาจทำไปด้วยโทสะชั่วคราว คดีบุกรุกป่าไม้ที่ชาวบ้านต้องโทษจำคุกเพียงเพราะยืนยันสิทธิว่าตนเองอยู่มาก่อนการประกาศพื้นที่ป่า รวมทั้งอาจเคยได้ยินกฎระเบียบบางข้อที่คนทั่วไปอาจทำผิดเพราะไม่คิดว่ามีกฎหมายแบบนี้ เช่น การแต่งกายชุดนักศึกษาโดยไม่มีสถานะนักศึกษา พวกเขาไม่ได้มีลักษณะเป็นอาชญากร แต่อาจต้องรับโทษจำคุกและมีประวัติอาชญากรติดตัว

ความผิดอาญาเหล่านี้เป็นตัวอย่างของการใช้โทษทางอาญามากและรุนแรงเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับความหนักเบาของความผิด หรือที่เรียกว่า ‘โทษอาญาเพื่อ’ ซึ่งเป็นปัญหาที่ตระหนักกันดีในหมู่ผู้ทำงานและผู้กำหนดนโยบายในระบบยุติธรรมอาญาไทย และที่ผ่านมามีการเสนอมาตรการต่างๆ ที่ช่วยลดการใช้โทษอาญาเพื่อ แต่ยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จ บางมาตรการมีการเสนอและถกเถียงกันมายาวนานกว่า 40 ปี แต่ยังไม่นำไปสู่การปฏิบัติจริง บางมาตรการเริ่มมีการใช้จริงแล้ว แต่ก็มีข้อจำกัดพอสมควร ทำให้ไม่สามารถลดปัญหาโทษอาญาเพื่อได้

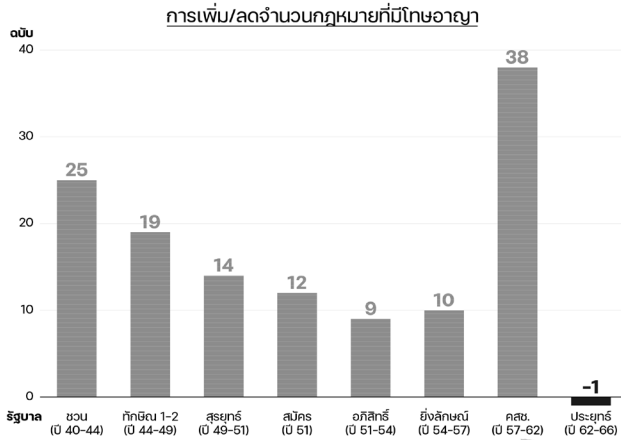
ปัญหาโทษอาญาเพื่อรุนแรงมากขึ้น สวนกระแสการปฏิรูปลดโทษอาญา

ปัญหาโทษอาญาเพื่อ หมายถึง การใช้โทษอาญามากเกินไป ไม่ได้ สัดส่วนกับความหนักเบาของความผิด ทำให้เกิดผลร้ายกับผู้ที่ทำผิดมากเกินไป ซึ่งเป็นปัญหาของระบบยุติธรรมไทยที่รับรู้กันมานาน

ในปี 2540 มีกฎหมายที่มีโทษอาญามังคับใช้อยู่ 302 ฉบับ และตั้งแต่ ปี 2540 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสการปฏิรูประบบยุติธรรมอาญาที่พยายาม จะลดปัญหาโทษอาญาเพื่อ แต่ในช่วงปี 2541-2565 กลับมีกฎหมายที่มีโทษ อาญาเพิ่มขึ้นอีก 126 ฉบับ รวมกับที่มีอยู่เดิมเป็น 428 ฉบับ โดยรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นช่วงที่มีกฎหมายอาญาเพิ่มขึ้นมาก ที่สุด คือ 49 ฉบับ¹ ซึ่งย้อนแย้งกับการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ที่มุ่งจำกัดการใช้โทษอาญาเฉพาะกับความผิด ร้ายแรง

ปัญหาโทษอาญาเพื่อมีความรุนแรงยิ่งกว่าการเพิ่มจำนวนกฎหมาย เพราะกฎหมายแต่ละฉบับมักกำหนดบทลงโทษทางอาญาหลายมาตรา อีกทั้งมีบางกรณีที่ปรับเพิ่มโทษให้รุนแรงกว่าเดิม เช่น พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เพิ่มโทษบุกรุกพื้นที่อุทยานเป็นจำคุก 4-20 ปี หรือปรับ 400,000 ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จากกฎหมายฉบับเดิม พ.ศ. 2504 ที่กำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ ซึ่งการดำเนินคดีตามกฎหมายนี้หลายกรณีเป็นการฟ้องร้องชาวบ้าน ที่พยายามยืนยันสิทธิในที่ดิน ซึ่งครอบครองอยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็น พื้นที่อุทยาน

โทษอาญาเพื่อรุนแรงขึ้น กฎหมายที่มีโทษอาญาเพิ่มขึ้น 126 ฉบับ จาก 302 ฉบับในปี 2540 เป็น 428 ฉบับ



ย้อนแย้งกับ รรณ. ปี 60 มาตรา 77
ที่มุ่งให้ลดโทษอาญาเพื่อ

ที่มา: คเนศ (2558) และข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวบรวมโดย 101 PUB

กำเนิดแค่นี้ก็เป็น ‘อาชญากร’ ในรัฐไทย?

ปัญหาโทษอาญาเพื่อส่วนหนึ่งมาจากการใช้โทษอาญากับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงต่อสังคม ลักษณะหนึ่งคือใช้กับความผิดที่เป็น การละเมิดกฎระเบียบรัฐที่ไม่ได้มีผลร้ายแรง เช่น การเก็บดอกเบี้ยยในอัตราสูง เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การทำภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาเข้าข่ายผิดศีลธรรม มีโทษจำคุก ไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และแม้แต่ การแต่งกายชุดนักศึกษาโดยไม่ได้มีสถานะนักศึกษาของหลายมหาวิทยาลัย ก็มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดเหล่านี้ไม่ได้บ่งบอกถึงความเป็นอาชญากรอันเป็นภัยต่อสังคม แต่ในรัฐไทย ผู้ทำผิดกลับต้องโทษเสมือนเป็นอาชญากร ทั้งถูกจำคุกและขึ้นทะเบียนประวัติอาชญากร ในขณะที่หลายประเทศเปลี่ยนไปใช้มาตรการอื่นแทนการใช้โทษอาญา เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส และอิตาลี ใช้โทษทางปกครองอย่างการสั่งปรับเงินและการสั่งถอดใบอนุญาตประกอบธุรกิจกับผู้ที่จะเกิดกฎระเบียบของรัฐ²

โทษอาญาเพื่ออีกลักษณะคือการใช้โทษอาญากับความผิดส่วนตัวระหว่างเอกชน ซึ่งไม่มีความเป็นอาชญากรรมแต่อย่างใด อย่างเช่นกรณีการจ่ายเช็คแดงที่ผู้ทำผิดบางรายผิดนัดชำระหนี้เพราะมีปัญหาด้านสภาพคล่อง

ทางการเงิน แต่ความผิดนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือกรณีการหมิ่นประมาททั่วไปที่ผู้ทำผิดอาจทำไปด้วย โทษชั่วคราว แต่อาจต้องโทษจำคุกสูงสุด 1 ปี ปรับสูงสุด 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามหลักแล้ว ความผิดเหล่านี้ควรเป็นคดีแพ่งที่มีจุดประสงค์ให้ผู้ทำผิดชำระเงินตามสัญญาหรือชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อกัน

คดีอาญาล้นศาลโดยไม่จำเป็น

โทษอาญาเพื่อเป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คดีอาญาล้นศาลโดยไม่จำเป็น ในช่วงปี 2561-2565 ศาลชั้นต้นมีคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาเฉลี่ยปีละ 585,000 คดี แต่ตัดสินเสร็จสิ้นเฉลี่ยปีละ 540,000 คดี ทำให้มีคดีค้างข้ามปีราว 45,000 คดีต่อปี³ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้พิพากษาที่มีอยู่ 3,300 คน เท่ากับว่าผู้พิพากษาดำเนินคดีอาญาเสร็จสิ้นเฉลี่ยคนละ 161 คดีต่อปี ใช้เวลาเฉลี่ยราว 1.5 วันต่อคดี⁴ (ยังไม่รวมภาระการพิจารณาคดีแพ่งอีกจำนวนมาก)

คดีอาญาในศาลชั้นต้นมากถึง 1 ใน 3 เป็นข้อหาเสพติดและครอบครองเพื่อเสพ⁵ ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีอาญา แต่อาจหันไปใช้มาตรการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพ ตามแนวคิด ‘ผู้เสพเป็นผู้ป่วย’ และมุ่งจัดการดำเนินคดีเฉพาะขบวนการค้ายา ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่ได้ผลดีกว่า

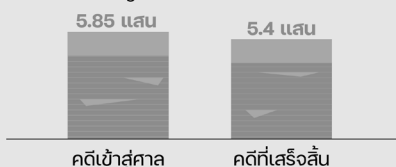
กรณีตัวอย่างที่สำคัญคือประเทศโปรตุเกส ซึ่งออกกฎหมายยกเลิกการใช้โทษอาญากับผู้เสพยาตั้งแต่ปี 2544 แล้วใช้การฟื้นฟูผู้เสพแทน ทำให้ลดคดีอาญาและนักโทษยาเสพติดลงได้ โดยมีอัตรานักโทษยาเสพติดลดลงจากร้อยละ 40 เหลือร้อยละ 16 ของนักโทษทั้งหมด ขณะเดียวกัน ข้อมูลการสำรวจของศูนย์ติดตามสถานการณ์ยาเสพติดแห่งสหภาพยุโรปชี้ว่าสามารถลดปัญหาผู้เสพยาเกินขนาดลงได้ รวมถึงมีอัตราการใช้อายาเสพติดต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในสหภาพยุโรป⁶

นอกจากนี้ยังมีข้อหาบางประเภทที่ตามหลักแล้วไม่ควรเป็นคดีอาญา เช่น ข้อหาการจ่ายเช็คเด็งที่มีอยู่ 8,961 ข้อหา ข้อหาหมิ่นประมาท 6,465 ข้อหา ซึ่งข้อหาทั้งสองประเภทเป็นการพิพาทส่วนตัว อันเป็นคดีทางแพ่ง⁷

คดีอาญาล้นศาลโดยไม่จำเป็น

ค้างปีละ 4.5 หมื่นคดีในศาลชั้นต้น

จำนวนคดีอาญาเฉลี่ยต่อปีในช่วงปี 2561-2565



ผู้พิพากษา 3.3 พันคน

ตัดสินคนละ 161 คดี/ปี
ใช้ 1.5 วัน/คดี
(ไม่รวมคดีแพ่ง)

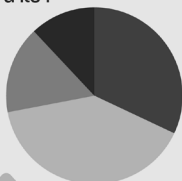
ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานศาลยุติธรรม จำนวนโดย 101 PUB

1 ใน 3 คดีอาญาในศาลเป็นข้อหาเสพติด

สัดส่วนคดีตามประเภทข้อหาในปี 2565 (%)

ผลิต/ขาย/นำเข้า
ยาเสพติด
12%

จราจร
16%



อื่นๆ
40%

บางข้อหาควรเป็นคดีแพ่ง เช่น
▶ เชื้อก่เล้ง 8,961 ข้อหา
▶ หมิ่นประมาท 6,465 ข้อหา

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานศาลยุติธรรม จำนวนโดย 101 PUB

ลดอาญาเพื่อลดปัญหาติดยา

โปรตุเกส

เลิกใช้โทษอาญากับผู้เสพ
ตั้งแต่ปี 2544 เน้นบำบัดฟื้นฟูแทน

มีอัตรานักโทษยาเสพติดลดลง
40% เป็น 16% ของนักโทษทั้งหมด

ลดปัญหาผู้เสพยา
เกินขนาด



ที่มา: Transform Drug Policy Foundation (2021)

โทษอาญาเพื่อ:

ทำร้ายคนโดยไม่จำเป็น-สิ้นเปลืองงบ-ไม่แก้ปัญหาคาทำผิด

ผลกระทบหลักของโทษอาญาเพื่อ คือการลดรอนสิทธิเสรีภาพของ คนโดยไม่จำเป็น บางคนต้องถูกจองจำจากการทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ซึ่ง อาจมาจากความพลาดพลั้ง หรือแม้แต่ความไม่รู้กฎหมายที่กำหนดโทษ ไว้หลากหลายเรื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ไม่ใช่เป็นเพราะมีสันดาน อาชญากร

การถูกดำเนินคดียังนำมาซึ่งความสูญเสียที่เป็นรูปธรรมต่อชีวิต อย่างเช่นการขาดรายได้จากการทำงานระหว่างถูกจองจำ การเสียโอกาส ด้านอาชีพการงานจากการมีประวัติอาชญากรติดตัว รวมทั้งความเป็นอยู่ของ ครอบครัวที่ต้องย่ำแย่ลงจากการที่สมาชิกขาดหายไป

สังคมโดยรวมเองก็มีภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้น เพราะโทษอาญาเพื่อ ทำให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐอย่างสิ้นเปลือง โดยหลักแล้ว รัฐจะให้ บริการดำเนินคดีอาญากับความผิดที่กระทบต่อสังคมโดยรวมโดยไม่เก็บค่า ใช้จ่ายจากผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้งบประมาณเฉลี่ยต่อคดี 120,000 บาทตลอด กระบวนการตั้งแต่การสอบสวนจนถึงการจำคุก แต่หลายคดีสามารถใช้ มาตรการอื่นแทนได้ เช่น การลงโทษทางปกครองแทนโทษอาญา สำหรับ การกระทำผิดต่อกฎระเบียบของรัฐที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งใช้งบประมาณเฉลี่ย 90,000 บาทต่อคดี⁸

นอกจากนี้ การใช้โทษอาญากับคดีที่เป็นเรื่องส่วนตัว ทำให้มี การใช้งบประมาณและบริการของรัฐสำหรับการจัดการคดีระหว่างเอกชนหรือ ประชาชนด้วยกันเอง ซึ่งโดยปกติแล้วควรเป็นการดำเนินคดีทางแพ่งที่จะใช้ ทรัพยากรส่วนตัวของผู้ฟ้องร้องเป็นหลัก และใช้งบประมาณภาครัฐเฉลี่ยราว 11,000 บาทต่อคดี โทษอาญาเพื่อในลักษณะนี้จึงก่อให้เกิดต้นทุนของภาครัฐ ต่อคดีเพิ่มขึ้นถึง 10 เท่า⁹

อย่างไรก็ตาม โทษอาญาก็ไม่สามารถลดการกระทำผิดลงได้ตามที่ คาดหวัง โดยจะเห็นได้ว่าร้อยละ 14.6 ของผู้ต้องโทษจำคุก กลับมากระทำผิด

ซ้ำภายใน 1 ปีหลังได้รับการปล่อยตัว เกือบร้อยละ 25 ทำผิดซ้ำภายใน 2 ปี และมีถึงร้อยละ 32 ทำผิดซ้ำภายใน 3 ปี¹⁰ ดังนั้น โทษทางอาญาจึงไม่ใช่มาตรการที่จะช่วยให้คนกลับตัวเลิการทำผิดได้เสมอไป ยิ่งไปกว่านั้น การจองจำคนในคุกมากเกินไปอาจกลายเป็นต้นเหตุให้คนทำผิดซ้ำมากขึ้น จากการได้รับอิทธิพลที่ไม่ดีในเรือนจำ



การปฏิรูปลดโทษอาญาที่เชื่องช้า

การปฏิรูประบบยุติธรรมที่ผ่านมายายามแก้ปัญหาโทษอาญาเพื่อ โดยเสนอให้ใช้มาตรการลงโทษอื่นทดแทน แต่ก็ไม่ค่อยมีความคืบหน้า มาตรการทางเลือกหนึ่งคือการให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจใช้โทษปรับทางปกครองสำหรับการฝ่าฝืนกฎระเบียบที่ไม่รุนแรง โทษปรับทางปกครองแตกต่างจากโทษปรับทางอาญาตรงที่ไม่มีการกักขังในกรณีผู้ทำผิดไม่มีเงินจ่ายค่าปรับ และไม่มีการบันทึกประวัติอาชญากร มาตรการนี้เริ่มใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่จนถึงปี 2563 มีกฎหมายเพียง 26 ฉบับที่มีโทษปรับทางปกครอง โดยส่วนใหญ่เป็นการลงโทษการฝ่าฝืนกฎระเบียบด้านธุรกิจและเศรษฐกิจ¹¹

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการใช้โทษปรับทางปกครองค่อนข้างน้อย คือ การขาดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาค่าปรับ ทำให้การบังคับใช้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานรัฐมากเกินไป โดยกฎหมายเฉพาะบางฉบับกำหนดเกณฑ์พิจารณาไว้เพียงแค่กรอบกว้างๆ เช่น ให้พิจารณาลักษณะพฤติกรรมและความเสียหายที่เกิดขึ้น และบางฉบับไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ไว้ แต่ให้จัดทำหลักเกณฑ์ในกฎหมายลำดับรอง ทำให้เกิดความกังวลว่าการกำหนดค่าปรับอาจไม่เป็นธรรม ไม่มีมาตรฐานที่คงเส้นคงวา รวมถึงอาจเกิดปัญหาการทุจริต กฎหมายบางฉบับยังให้หน่วยงานรัฐฟ้องบังคับการชำระค่าปรับกับศาลยุติธรรม ซึ่งไม่คุ้นเคยและไม่มีแนวทางการพิจารณาคดีทางปกครอง¹² ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้มีการใช้โทษปรับทางปกครองกับการละเมิดกฎระเบียบของรัฐไม่มากนัก

ข้อจำกัดข้างต้นนำมาสู่การจัดทำกฎหมายกลางสำหรับการใช้โทษปรับทางปกครองแทนโทษอาญา ซึ่งเป็นการกีดตามตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ที่กำหนดให้จำกัดการใช้โทษอาญาเฉพาะกับความผิดร้ายแรง ผลลัพธ์คือการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่กำหนดให้ใช้โทษปรับเป็นพินัยแทนโทษอาญาที่เป็นโทษปรับสถานเดียว

การปฏิรูปยังเชื่องช้า กว่าจะได้ใช้โทษอื่นแทนอาญากับความผิดไม่ร้ายแรง

**โทษปรับ
ทางปกครอง**

ให้หน่วยงานรัฐสั่งปรับ + ไม่มีการกักขังกรณีไม่เงินจ่าย
+ ไม่ขึ้นทะเบียนประวัติอาชญากร

2540

เริ่มใช้

2563

มี พ.ร.บ. แค่ 26 ฉบับที่ใช้ + วิธีบังคับใช้แตกต่างกัน

ปรับเป็นพินัย

คล้ายปรับทางปกครอง + ถ้าไม่มีจ่าย ศาลลดค่าปรับหรือให้บริการสังคมแทน

2560

2565

สรน. 60 ให้ใช้โทษอื่นแทนอาญา

ใช้แทนแค่โทษปรับสถานเดียว + ยกเว้นไม่ใช้กับกฎหมายบางฉบับ

ยังคงใช้โทษอาญากับความผิดส่วนตัว

**เลิกโทษอาญา
กรณีเล็กน้อย**

ไม่ให้เอกชนใช้ทรัพยากรรัฐไปใช้ทวงหนี้ส่วนตัว

2547

หายไปท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมือง

2566

กลับมาพิจารณาในปี 2565

ครม. เห็นชอบร่างกฎหมายยกเลิก

ยังเป็นแค่ร่างกฎหมาย

โทษปรับเป็นพินัยมีลักษณะคล้ายกับโทษปรับทางปกครอง คือไม่มีการลงบันทึกประวัติอาชญากรและไม่มีการจำคุกกักขังแทนค่าปรับ และในกรณีที่ผู้ทำผิดไม่มีเงินจ่ายค่าปรับเป็นพินัย ศาลอาจสั่งลดค่าปรับเพื่อให้สอดคล้องกับฐานะของผู้ทำผิด หรือให้ทำบริการสังคมแทนได้ ทั้งนี้ เหตุที่มีการใช้คำว่าโทษปรับเป็นพินัยแทนโทษปรับทางปกครอง เป็นเพราะกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดี ไม่ใช่ศาลปกครอง จึงปรับคำใหม่เพื่อป้องกันการสับสน¹³

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยยังไม่ก้าวหน้านัก เมื่อเทียบกับข้อเสนอเดิมที่ต้องการให้ใช้แทนโทษอาญาไม่ร้ายแรง ซึ่งรวมถึง

โทษจำคุกสถานเบา กล่าวคือ โทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน และโทษจำคุกที่เปรียบเทียบปรับได้ แต่สุดท้ายเหลือแค่ใช้แทนโทษปรับสถานเดียว ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนมาใช้โทษปรับเป็นพินัยจะมีผลบังคับกับกฎหมายที่มีโทษปรับสถานเดียวจำนวน 183 ฉบับ โดยยังมีข้อยกเว้นไม่บังคับใช้กับกฎหมายอีก 30 ฉบับ จนกว่าจะมีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้โทษปรับเป็นพินัย ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ¹⁴

นอกจากนี้ การยกเลิกโทษอาญาสำหรับคดีพิพาทระหว่างเอกชนก็แทบจะไม่มีควมคืบหน้า โดยในปี 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างกฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 ซึ่งมุ่งยกเลิกโทษอาญากับการจ่ายเช็คที่ไม่ได้มีเจตนาทุจริต ต่อมา มีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี 2547-2548 แต่หยุดชะงักไปหลังการรัฐประหารปี 2549 และหายไปท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมือง จนกระทั่งในปี 2565 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์มีมติเห็นชอบร่างกฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คอีกครั้ง และเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่สุดท้ายสภาก็หมดสมัยไปก่อนเท่ากับว่าการพิจารณายกเลิกการใช้โทษอาญากับคดีเช็คที่ใช้เวลาไปแล้วเกือบ 20 ปีก็ยังคงอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งมูลค่าการใช้เช็คลดลงเรื่อยๆ จากที่เคยมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 21 ของมูลค่าชำระเงินทั้งระบบเมื่อ 10 ปีก่อน เหลือเพียงร้อยละ 6.8 ในปี 2565¹⁵

ส่วนการยกเลิกการใช้โทษอาญากับคดีหมิ่นประมาทบุคคลทั่วไปก็ถูกเสนอมาอย่างยาวนาน เช่น งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ปี 2554 จนกระทั่งมีการเสนอร่างแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาในปี 2564 แต่สุดท้ายแล้วก็ยังไม่มี การแก้ไขแต่อย่างใด ซึ่งถือว่าค่อนข้างช้า เมื่อเทียบกับแนวโน้มของโลก โดยในช่วงปี 2535-2563 มี 30 ประเทศทั่วโลกที่ยกเลิกโทษอาญากับคดีหมิ่นประมาท และอีก 14 ประเทศที่ยกเลิกโทษจำคุกในคดีหมิ่นประมาท¹⁶

การลดโทษอาญาเพื่ออีกแนวทาง คือการสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้จัดการคดีได้โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่ศาล การชะลอฟ้องหรือการเบี่ยงเบนคดีเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้อำนาจัยการสั่งไม่ฟ้องได้ หากเห็นว่าผู้ต้องหามีความผิดจริง แต่ไม่ได้มีเจตนาชั่วร้าย โดยให้ใช้มาตรการคุมประพฤติ เช่น การให้ทำบริการสังคม แนวทางนี้จะช่วยให้ผู้ทำผิดมีโอกาสสำนึกและกลับตัว โดยไม่ต้องถูกจำคุกและมีประวัติอาชญากรติดตัว

หลายวิธีลดการดำเนินคดีก็ยังไม่ไบไหน

ชะลอฟ้อง

ให้อัยการสั่งไม่ฟ้องได้ + ใช้เงื่อนไขคุมประพฤติ หากเห็นว่าผู้ผิดไม่ได้ชั่วร้าย

2521

เสนอกฎหมายอีกหลายครั้ง
แต่ไม่สำเร็จ

2566

ครม. เห็นชอบร่างกฎหมายครั้งแรก

ยังเป็นแค่ร่างกฎหมาย

ไกล่เกลี่ย ก่อนฟ้อง

ให้คู่ขัดแย้งระงับข้อพิพาทก่อนฟ้อง

2550

2562

2565

ครม. เห็นชอบร่างกฎหมายครั้งแรก

ออก พ.ร.บ. ให้ไกล่เกลี่ยแค่บางมาตราในประมวลอาญา

ยังมีคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องจำกัด

จำนวนคดีที่เข้าสู่
การไกล่เกลี่ย
ตามหน่วยงาน
ในปี 2565 (คดี)

ศูนย์ไกล่เกลี่ย
ภาคประชาชนและรัฐ

382

สำนักงาน
ศาลยุติธรรม

264

สำนักงาน
อัยการ

รวมกันแค่
0.12%
ของคดี
ที่เข้าสู่ศาล

ที่มา: กรมคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพ,
สำนักงานศาลยุติธรรม,
สำนักงานอัยการสูงสุด

ทว่าการปฏิรูปตามแนวทางนี้ก็คืบหน้าเพียงเล็กน้อยในช่วงที่ผ่านมา กรมอัยการ (ณ ขณะนั้น) ได้ออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 แต่สุดท้ายก็ไม่มีผลบังคับใช้ โดยถูกแย้งว่าไม่มีกฎหมายรับรองและเป็น

การก้าวล่วงอำนาจของตุลาการ ในปีถัดมา มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมุ่งให้อำนาจอัยการชะลอฟ้อง แต่ก็มีการยุบสภานิติบัญญัติก่อนการพิจารณาจะเสร็จสิ้น¹⁷

หลังจากนั้นมีความพยายามออกกฎหมายการชะลอฟ้องอีกหลายครั้ง ได้แก่ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องในปี 2547 ต่อมาในปี 2553 และ 2559 ก็มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาเข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีมาตรการชะลอฟ้องเป็นองค์ประกอบสำคัญ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จด้วยหลากหลายเหตุผล รวมถึงข้อคัดค้านจากผู้พิพากษาบางกลุ่มที่เห็นว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจของศาล โดยในปี 2559 ประธานศาลฎีกาได้ยื่นหนังสือทักท้วงต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าร่างกฎหมายชะลอฟ้องมีหลักการไม่เหมาะสม¹⁸

ความพยายามครั้งล่าสุดคือในช่วงปี 2564-2565 คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้จัดทำร่างกฎหมายชะลอฟ้อง โดยพยายามแก้ไขข้อเหินแหย่ระหว่างอัยการและศาลยุติธรรม เช่น การให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการชะลอฟ้องของอัยการ แต่สภาผู้แทนราษฎรก็หมดสมัยไปก่อนจะได้พิจารณา เท่ากับว่าการถกเถียงเรื่องการชะลอฟ้องใช้เวลาไปแล้ว 45 ปี แต่ก็ยังไม่เกิดความเห็นพ้องต้องกัน

อีกมาตรการหนึ่งคือการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทระหว่างคู่ขัดแย้งก่อนฟ้องศาล ซึ่งตราเป็นพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 หลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างกฎหมายทั้งในปี 2550, 2553 และ 2559 แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกฎหมายฉบับปี 2562 เปิดช่องให้ภาคส่วนต่างๆ ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานรัฐอื่นตามที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด รวมทั้งภาคประชาชนที่สามารถรวมตัวกันจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน โดยขึ้นทะเบียนกับกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจนถึงปี 2565 มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วประเทศแล้ว 1,189 ศูนย์ แยกเป็นศูนย์ภาคประชาชน 1,107 แห่ง และศูนย์ภาครัฐ 82 แห่ง¹⁹

อย่างไรก็ตาม การไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามกฎหมายนี้ถูกจำกัดให้ทำได้เฉพาะกับฐานความผิดที่ยอมความได้ คือความผิดลหุโทษและความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีบางมาตราในประมวลกฎหมายอาญา²⁰ โดยไม่ครอบคลุมถึงการละเมิดกฎระเบียบที่ไม่ร้ายแรงและความผิดเบาอื่นๆ ที่มีรัฐเป็นผู้เสียหาย ข้อจำกัดเหล่านี้มีส่วนทำให้คดีอาญาเข้าสู่การไถ่เกลี่ยก่อนฟ้องน้อย ในปี 2565 ศูนย์ไถ่เกลี่ยภาคประชาชนและภาครัฐทำการไถ่เกลี่ยรวมกันเพียง 69 คดี²¹ สำนักงานศาลยุติธรรมไถ่เกลี่ยได้ 382 คดี²² การไถ่เกลี่ยก่อนฟ้องของสำนักงานอัยการที่เป็นไปตามระเบียบภายในก็มีเพียง 264 คดี²³ รวมทั้งหมดมีเพียง 715 คดี คิดเป็นร้อยละ 0.12 ของคดีที่เข้าสู่ศาล

การปฏิรูปไม่ไปไหน เพราะติดอยู่ในวงจรเสพติดโทษอาญา

ปัญหาโทษอาญาเพื่อที่มีมาต่อเนื่องยาวนานและรุนแรงขึ้น มีจุดตั้งต้นมาจากตั้งแต่ในอดีตที่มีโทษอาญาเป็นทางเลือกเดียวในการจัดการกับความผิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐ โทษอาญาจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามจำนวนกฎระเบียบของรัฐ

นอกจากนี้ในอดีตยังมีการนำโทษอาญาไปใช้แบบผิดฝาผิดตัวกับคดีแพ่ง อย่างเช่นการฟ้องร้องกรณีเช็คเด็งที่เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2497 ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นต้องการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับการใช้เช็คแทนเงินสด แต่ต่อมาเอกชนได้ใช้ข้อกฎหมายนี้เป็นเครื่องมือขู่ทวงหนี้ ซึ่งสามารถบีบให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เร็วกว่าการดำเนินคดีทางแพ่ง และยังเป็นวิธีที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าสำหรับเอกชน เพราะใช้งบของรัฐเป็นหลัก²⁴

ผลจากในอดีตข้างต้นทำให้โทษอาญากลายเป็นเครื่องมือหลักของทั้งรัฐและเอกชน จนมีการพัฒนาระบบบังคับใช้และสร้างความเชื่อมั่นให้กับการใช้โทษอาญามากกว่าทางเลือกอื่น เช่น มีข้อกังวลว่าการใช้โทษปรับทางปกครอง (ซึ่งเริ่มใช้หลังจากปี 2540) อาจนำไปสู่การบังคับใช้อย่างไม่คงเส้นคงวาและการทุจริตของหน่วยงานรัฐ เพราะยังไม่มีกรอบแนวทางกลาง

ที่ชัดเจนในการกำหนดโทษปรับ เปิดช่องให้หน่วยงานรัฐใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษปรับได้ค่อนข้างมาก ทั้งที่สามารถลงโทษวางระบบให้มีหลักเกณฑ์การบังคับใช้ที่ชัดเจนได้²⁵ หรือในกรณีที่ธุรกิจเอกชนบางกลุ่มไม่มั่นใจว่าการดำเนินคดีทางแพ่งอย่างเดียวจะสามารถติดตามบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้เช็กได้สำเร็จโดยไม่ล่าช้า²⁶ แม้ว่ารัฐจะสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการบังคับคดีแพ่งให้ดีขึ้นเหมือนกับคดีอาญาได้ หรือผู้พิพากษาบางท่านเห็นว่าการชะลอฟ้องเป็นการเปิดช่องให้ทุจริตได้ง่าย โดยผู้มีอำนาจอาจแทรกแซงการทำงานของอัยการ²⁷ ทั้งที่สามารถหาแนวทางตรวจสอบการใช้อำนาจชะลอฟ้องของอัยการได้



ปัจจัยเหล่านี้ลดทอนหรือกระทั่งขวางกั้นการปฏิรูปที่ผ่านมา หน่วยงานรัฐบาลบางแห่งเกรงว่าการยกเลิกโทษอาญาจะทำให้คนไม่เคารพกฎหมาย จึงไม่ยอมให้ใช้โทษปรับเป็นพินัยแทนโทษจำคุกสถานเบา หรือแม้แต่โทษปรับสถานเดียว ข้อกังวลของเอกชนบางกลุ่มส่งผลให้การพิจารณายกเลิกโทษอาญาในคดีเช็คเต็งทอดยาวออกไป เช่นเดียวกับแรงคัดค้านจากผู้พิพากษาที่ชะลอการออกกฎหมายชะลอฟ้องออกไปอย่างไม่มีกำหนด

เมื่อการปฏิรูปได้ผลลัพธ์ค่อนข้างจำกัด ทำให้ยังคงไม่ค่อยมีทางเลือกแทนโทษอาญา และโทษอาญาก็ยังคงเป็นมาตรการหลักต่อไป ซึ่งช่วยพัฒนาระบบบังคับใช้และเพิ่มความเชื่อมั่นในการใช้โทษอาญาต่อไป จนกลายเป็น ‘วงจรเสพติดโทษอาญา’

เงื่อนไขจำเป็นที่จะช่วยให้หลุดออกจากวงจรเสพติดโทษอาญาได้คือการยึด ‘หลักนิติรัฐนิติธรรม’ (rule of law) อย่างมั่นคงในการปฏิรูป ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การจำกัดการใช้อำนาจรัฐและการปกป้องสิทธิพื้นฐานของประชาชน โดยรัฐไม่สามารถใช้มาตรการลงโทษรุนแรงได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องยึด ‘หลักพอสมควรแก่เหตุ’ กล่าวคือ กำหนดโทษให้ได้สัดส่วนกับความผิดและไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนมากเกินไป²⁸ ซึ่งหากยึดหลักนิติรัฐนิติธรรม และหลักพอสมควรแก่เหตุอย่างมั่นคง ก็จะทำให้โทษอาญาไม่ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่จะมีการหยิบฉวยไปใช้อย่างไม่ระมัดระวัง พร้อมกับการลงทุนพัฒนามาตรการทางเลือกต่างๆ ให้เหมาะสมกับความหนักเบาของความผิดแต่ละระดับ แทนการใช้โทษอาญากับความผิดทุกประเภท

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน หลักนิติรัฐนิติธรรมของไทยยังค่อนข้างอ่อนแอ โดยตัวชี้วัดหนึ่งคือดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ของประเทศไทย ที่ในปี 2565 อยู่ในอันดับที่ 80 จากทั้งหมด 140 ประเทศ และคะแนนของดัชนีแทบจะไม่เพิ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี 2559 โดยอยู่ที่ร้อยละ 45-50 ของคะแนนทั้งหมด²⁹ การขาดหลักนิติรัฐนิติธรรมส่งผลให้การปฏิรูปที่ผ่านมาไม่มีหลักยึดที่มั่นคง เมื่อเผชิญกับแรงคัดค้าน การปฏิรูปก็หยุดชะงักและหายไป หรือเกิดผลที่ค่อนข้างจำกัดตามที่กล่าวมาข้างต้น

โทษอาญาเพื่อคือการสมประโยชน์ของหลายฝ่าย

ภายใต้ระบบกฎหมายที่มีหลักนิติรัฐนิติธรรมอ่อนแอ โทษอาญามีแนวโน้มจะเพื่อต่อไปและรุนแรงขึ้น เพราะรัฐและเอกชนบางกลุ่มเชื่อว่าสามารถใช้โทษอาญาเป็นเครื่องมือบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

รัฐบาลสามารถใช้โทษอาญาเพื่อเพิ่มความเด็ดขาดในการบริหารจัดการนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติและการขจัดคนชั่วออกจากสังคม กรณีศึกษาที่ชัดเจนกรณีหนึ่งคือนโยบายสงครามปราบปรามยาบ้าในช่วงปี 2545-2546 โดยในช่วงเวลานั้นยาบ้าและผู้เกี่ยวข้องกลายเป็นภัยทำลายชาติที่รัฐต้องจัดการอย่างเด็ดขาดโดยไม่เลือกหน้า³⁰ ดังที่ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นกล่าวไว้ว่า “...ถ้าจะมีผู้ค้าตายไปบ้างก็เป็นเรื่องปกติ บางที่ถูกยิงตายแล้วต้องถูกยึดทรัพย์ด้วย ผมคิดว่าเราต้องเหี้ยมพอกัน เรื่องยาเสพติดเป็นเรื่องสำคัญอันตรายต่อความมั่นคงของชาติที่เราต้องทำสงครามสู้รบให้แตกหัก และเป็นเรื่องจำเป็นที่มีการบาดเจ็บบ้าง ที่อยู่ของขบวนการค้ายาเสพติดจึงมีอยู่ 2 ที่คือถ้าไม่ไปคุก ก็ไปวัด”³¹

ในการทำสงครามปราบปรามยาบ้า รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายยาเสพติดให้โทษในปี 2545 ให้โทษหนักขึ้นสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาบ้า เช่น ผู้ครอบครองยาบ้า (สารแอมเฟตามีนบริสุทธิ์) เกิน 20 กรัม ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือต้องโทษประหารชีวิต จากเดิมที่มีโทษจำคุก 5 ปีถึงตลอดชีวิตซึ่งในความเป็นจริง ผู้ที่มียาบ้าเกินจำนวนดังกล่าวบางรายเป็นเพียงผู้ติดตามไม่ใช่ขบวนการค้ายา

ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ออกคำสั่งเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่รัฐลงพื้นที่ปราบปรามอย่างเด็ดขาดภายใน 3 เดือน และมีการให้รางวัลสำหรับการปราบปราม จนเกิดการร้องเรียนการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น ถูกยึดยาบ้าเพื่อดำเนินคดีและถูกข่มให้สารภาพ³² ตลอดจนการฆ่าตัดตอนจำนวนมาก คณะกรรมการอิสระ

ตรวจสอบ ศีกษา และวิเคราะห์การกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษและการนำนโยบายไปปฏิบัติจนเกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน (คตณ.) สรุปว่ามีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเสียชีวิต 1,300 รายจากการปราบปราม³³

แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีความรับผิดชอบในคดีฆาตกรรมหลายคดี เพราะการสอบสวนที่ผ่านมายังไม่ได้ข้อสรุปแน่ชัดว่าใครเป็นผู้ฆาตกรรม เป็นการฆ่ากันเองของขบวนการค้ายา หรือเป็นการกระทำเกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อระบบยุติธรรมและกลไกตรวจสอบว่าสมยอมให้รัฐลงโทษรุนแรงเพื่อรักษาความมั่นคง โดยไม่มีการจำกัดและตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตและละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา³⁴



อคติที่ว่ายาบ้าเป็นภัยต่อชาติยังคงดำรงอยู่ และมีผลขัดขวางการลดโทษอาญา โดยในปี 2565 เครือข่ายคนทำงานด้านยาเสพติดได้เสนอร่างกฎหมายบำบัดฟื้นฟู คุ่มครองดูแล และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ใช้ยาเสพติด ซึ่งมีสาระสำคัญให้ยกเลิกการใช้โทษอาญากับผู้เสพ แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธไม่นำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่สภา โดยยกเหตุผลว่าการยกเลิกโทษอาญาอาจกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และศีลธรรมอันดีของสังคม ซึ่งขัดกับมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560³⁵

อีกตัวอย่างหนึ่งคือการดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่า ซึ่งถือว่าเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยรัฐบาล คสช. ออกพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แทนฉบับเดิม เพิ่มโทษการบุกรุก และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตรวจค้นโดยไม่ต้องใช้หมายค้น พร้อมทั้งส่งเสริมปฏิบัติการทวงคืนผืนป่า ทำให้มีการดำเนินคดีอาญากับชาวบ้านที่ต่อต้าน หลายคนต้องโทษจำคุกเพียงเพราะคิดว่าตนเองมีสิทธิถูกต้องในพื้นที่ที่อาศัยทำกินมาเป็นเวลานาน³⁶

หน่วยงานรัฐยังสามารถใช้โทษอาญาบังคับให้คนเชื่อฟังคำสั่งของเจ้าหน้าที่และปฏิบัติตามกฎระเบียบ บนฐานความเชื่อที่ว่า โทษยิ่งหนัก คนยิ่งเคารพกฎหมาย (ซึ่งไม่จริงเสมอไป) และไม่ได้คำนึงถึงความหนักเบาของการกระทำผิดและผลกระทบต่อชีวิตของผู้รับโทษ

ภาคเอกชนเองก็ได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจและทรัพยากรของรัฐเพื่อจัดการกับข้อพิพาทส่วนตัวตามที่กล่าวมาข้างต้น หรือแม้แต่การแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ เช่น ผู้ให้กู้เงินบางรายใช้กฎหมายความผิดเกี่ยวกับเช็คเป็นเครื่องมือในการเรียกเก็บดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยบังคับให้ลูกหนี้เขียนจ่ายเช็คไว้ล่วงหน้าเป็นจำนวนเท่ากับเงินต้นและดอกเบี้ยทบ³⁷ หรือธุรกิจบางรายใช้กฎหมายหมิ่นประมาทฟ้องปิดปาก (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) เพื่อไม่ให้แสดงความคิดเห็นสาธารณะที่เกี่ยวกับด้านลบของธุรกิจ เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเอาเปรียบแรงงาน และการผลิตสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค

จารีตปกครองแบบไทยๆ

คือนวาทนามของการพัฒนานิติรัฐนิติธรรม

โทษอาญาเพื่อในไทยมีรากปัญหาจากการปกครองที่ไม่ได้ยึดหลักนิติรัฐนิติธรรม กล่าวคือ การปกครองของไทยที่เป็นแบบ ‘การปกครองด้วยกฎหมาย’ (rule by law) อันเป็นมรดกจากจารีต ‘ให้รัฐเป็นใหญ่’ และ ‘ให้คนตีปกครองบ้านเมือง’ ซึ่งสาระสำคัญอยู่ตรงกันข้ามกับหลักนิติรัฐนิติธรรมที่เน้นจำกัดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจและการปกป้องสิทธิพื้นฐานของคน

จารีต ‘ให้รัฐเป็นใหญ่’ หรือที่เรียกว่า ‘นิติรัฐอภิสิทธิ์’ เป็นหลักกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อปกป้อง ‘ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ’ โดยการออกกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรงเกินสัดส่วนความผิด การให้กลไกของรัฐใช้อำนาจได้เต็มที่ตลอดจนการยอมรับสภาวะยกเว้นการใช้ระบบกฎหมายปกติทั้งระบบอย่างการปกครองภายใต้คณะรัฐประหาร³⁸ ทั้งนี้ การรักษา ‘ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ’ ยังมีความหมายที่ล้นไหลและขยายขอบเขตได้ตามบริบท ตั้งแต่การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ การปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ การปราบยาเสพติด หรือแม้แต่การทวงคืนผืนป่า

จารีตปกครองดังกล่าวสร้างวัฒนธรรมล้นพ้นผิดให้รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบจากปฏิบัติการที่ทำไปเพื่อ ‘ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ’ โดยอาจมีการบิดเบือนการดำเนินคดีหรือการวางเฉยให้คดีหายไป เพื่อรักษาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐต่อไป ดังเช่นที่มีการตั้งข้อสงสัยถึงความล่าช้าในการสอบสวนการฆ่าตัดตอนในระหว่างการปราบปรามยาเสพติด³⁹

ส่วนจารีต ‘ให้คนตีปกครองบ้านเมือง’ หรือที่เรียกว่า ‘ราชนิติธรรม’ เป็นจารีตที่เชื่อว่าความยุติธรรมจะบังเกิดได้เมื่อคนดีมีศีลธรรมสูงส่งได้ปกครองบ้านเมือง เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจความยุติธรรมอย่างแท้จริง และเป็นผู้ที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

ตามจารีตนี้ ความยุติธรรมไม่ได้เท่ากับตัวบทกฎหมายเสมอไป บางครั้งกฎหมายก็มีบทบัญญัติที่ไม่ยุติธรรม การเข้าถึงความยุติธรรมจึงต้องกลับไปยึดโยงกับธรรมเนียมประเพณีของสังคม อันเป็นแหล่งที่มาของความยุติธรรม ได้แก่ หลักธรรมของศาสนาพุทธ และหลักการปกครองแผ่นดินโดยธรรมของสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีแต่ผู้มีคุณธรรมสูงส่งและสั่งสมบุญบารมีมามากที่สามารถเข้าใจได้อย่างถ่องแท้

จารีตนี้น่าจะเป็นฐานของความคิดที่มองว่าปัญหาความยุติธรรมของไทยอยู่ที่ผู้บังคับใช้ ซึ่งแก้ไขได้โดยให้คนดีเข้ามาปกครอง และให้อำนาจกับพวกเขาอย่างเต็มที่ ไม่จำเป็นต้องปรับปรุงกลไกตรวจสอบถ่วงดุลให้สามารถจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่ฉ้อฉล⁴⁰



ทั้งนี้ แม้ทั้งสองจารีตมีความแตกต่างกันบ้าง แต่ก็ทำงานเสริมกัน และให้ความชอบธรรมกับการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขต โดยเมื่อคนตีปกครอง บ้านเมือง ก็จะมีการออกและบังคับใช้กฎหมายด้วยความดี เพื่อรักษา ศีลธรรมอันดีของสังคมและความมั่นคงของชาติ ดังนั้นจึงต้องยิ่งให้อำนาจกับ ผู้ปกครองที่มีคุณธรรม ไม่ใช่จำกัดการใช้อำนาจ

จารีต ‘ให้รัฐเป็นใหญ่’ และ ‘ให้คนตีปกครองบ้านเมือง’ เป็นมรดก ที่สืบทอดมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ว่าในยุคล่าอาณานิคม ประเทศไทยถูกกดดันให้ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย แต่ไม่ได้มีการชำระ หลักการและเนื้อหาให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐนิติธรรม ส่วนใหญ่เพียงแค่ จัดทำกฎหมายให้เป็นระบบระเบียบ ปลดปล่อยจารีตปกครองดั้งเดิมยังคง ดำรงอยู่ และพัฒนาต่อยอดภายใต้ระบอบการเมืองอำนาจอานิยม โดยการ ปกครองของรัฐบาลเผด็จการอันยาวนานและการทำรัฐประหารฉีกรัฐธรรมนูญ หลายครั้ง ทำให้เกิดการยอมรับการใช้อำนาจเด็ดขาดของรัฐและการยกเว้น ระบบกฎหมายปกติจนเป็นปกติ คู่กันเคยกับการใช้อำนาจบาตรใหญ่ของรัฐ หล่อเลี้ยงจารีตให้รัฐเป็นใหญ่ฝังรากลึกในสังคมไทย ต่อมาเมื่อเกิดกระแส การฟื้นฟูสถาบันพระมหากษัตริย์ จารีตให้คนตีปกครองบ้านเมืองก็กลับมา เข้มแข็งอีกครั้ง ทำให้การแก้ไขปัญหามุ่งไปที่การหาคนดีมาแทนคนไม่ดี มากกว่าการปรับระบบกฎหมายที่เอื้อให้รัฐใช้อำนาจบังคับและลงโทษคน เกินขอบเขตที่เหมาะสม⁴¹

ปัจจัยสำคัญอีกประการที่หล่อเลี้ยงจารีตดั้งเดิม คือการเรียนการสอน นิติศาสตร์ที่ผลิตนักกฎหมายที่พร้อมทำงานไปตามระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ เป็นนักเทคนิคที่ท่องจำตัวบทกฎหมายและคำพิพากษา หรือที่เรียกว่า ‘ตุ๊กตาเคลื่อนที่’ โดยไม่มีสำนึกในการกิจการปกป้องสิทธิเสรีภาพของคน ไม่ตั้งคำถามถึงความบิดเบี้ยวออกจากหลักนิติรัฐนิติธรรม⁴²

การเรียนการสอนลักษณะนี้เริ่มต้นขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงระบบ กฎหมายในยุคอาณานิคม และหลังจากนั้นก็แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง⁴³ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของการเรียนไปเพื่อสอบเนติบัณฑิตและ

ผู้พิพากษา ซึ่งวัดความจำเป็นและการตีความกฎหมายตามตัวอักษรมากกว่า การโต้แย้งเชิงเหตุผล⁴⁴

ความพยายามลดโทษอาญาที่ผ่านมามีการนำเสนอมาตรการลงโทษ และกระบวนการยุติธรรมทางเลือกต่างๆ แต่สุดท้ายมาตรการเหล่านี้ก็ไม่สามารถทำงานได้ หรือทำงานได้จำกัด ตามจารีตการปกครองแบบไทยๆ ที่เอื้อให้รัฐเป็นใหญ่ สามารถใช้อำนาจลงโทษคนรุนแรงเกินกว่าเหตุได้ และเน้นให้คนดีปกครองบ้านเมือง มากกว่าสร้างกลไกจำกัดการใช้อำนาจรัฐ โจทย์การปฏิรูปเพื่อลดโทษอาญา ตลอดจนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยทั่วไป จึงไม่ใช่เพียงแค่การคิดหามาตรการทางเลือกเป็นส่วนๆ แต่ต้องไปให้ถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมการเมืองที่ยึดหลักนิติรัฐนิติธรรม ไม่ยอมให้รัฐใช้อำนาจบาตรใหญ่ และไม่ยอมให้มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

อ้างอิง

- 1 รวบรวมจากข้อมูลใน คณศ เต็งสุวรรณ. ปัญหาการจัดระบบกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558. และข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 2 ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์. เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2560. <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/outsite16/file/15-2-60-2.pdf> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2566)
- 3 คำนวนจากข้อมูลสถิติคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม ปี 2561-2565
- 4 คำนวนจากข้อมูลสถิติคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม โดยใช้จำนวนวันทำการ 242 วัน
- 5 คำนวนจากข้อมูลสถิติคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม ปี 2565
- 6 Transform Drug Policy Foundation. DRUG DECRIMINALISATION IN PORTUGAL: SETTING THE RECORD STRAIGHT. 2021. <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/Drug-decriminalisation-in-Portugal-setting-the-record-straight.pdf> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2566)
- 7 ข้อมูลสถิติคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม ปี 2565
- 8 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. เสนอต่อสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2562
- 9 เฟิ่งอ้าง.
- 10 ข้อมูลสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ของกรมราชทัณฑ์
- 11 ขำรังลักษณ์ ลาพิน. “ทำไมต้องปรับเปลี่ยน?” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13778> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2566) และรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้, <https://www.lawreform.go.th/index.php/post/686> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2566)

- 12 เพิ่งอ้าง.
- 13 เพิ่งอ้าง.
- 14 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 40
- 15 ข้อมูลสถิติการชำระเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย. <https://www.bot.or.th/th/statistics/payment.html> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2566)
- 16 Article19. ความจริงที่ต้องพูดถึง กรณีสนับสนุนการยกเลิกความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาในประเทศไทย. 2564. https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/03/Thailand_Truth_be_told_decriminalise_defamation_THAI.pdf (เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2566)
- 17 ญัตติฐานพร การโคกกรวด. การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีอาชญากรรม. วิทยาลัยนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2562
- 18 มติชนออนไลน์. 26 มีนาคม 2559. ตุลาการศาล ร่ง พ.ร.บ.ชะลอฟ้อง ประธานศาลฎีกา ยื่นหนังสือห่วงใย ถึง"พรเพชร". https://www.matichon.co.th/local/crime/news_84930 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2566)
- 19 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. รายงานประจำปี 2565
- 20 ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยความผิดที่มีอัตราโทษไม่เกิน 3 ปี ยังมีเงื่อนไขด้วยว่าผู้ต้องหาที่จะทำการไกล่เกลี่ยได้ จะต้องไม่เคยได้รับการไกล่เกลี่ยตามกฎหมายนี้มาก่อน ยกเว้นแต่เป็นความผิดโดยประมาท ความผิดลหุโทษซึ่งพ้นระยะเวลาเกิน 3 ปี แต่มีคำสั่งยุติคดีและผู้ต้องหาไม่อยู่ระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562
- 21 เพิ่งอ้าง.
- 22 สำนักงานศาลยุติธรรม. ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2565
- 23 ข้อมูลสถิติจากสำนักงานอัยการสูงสุด
- 24 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2554
- 25 ชำรงลักษณะ ลาพิน. "ทำไมต้องปรับเป็นพินัย?". สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูป, <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13778> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2566) และรายงานผลการดำเนินการของคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้, <https://www.lawreform.go.th/index.php/post/686> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2566)
- 26 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2554
- 27 คณะอนุกรรมการการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ. "รายงานศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการ

ชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ.” ดุลพาฬ. ปีที่ 52 เล่ม 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 3-89.

- 28 วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลนิติ. ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555)
- 29 จากข้อมูลสถิติดัชนีหลักนิติธรรมของ World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>
- 30 พวงทอง ภวัครพันธุ์. ปฏิบัติการสงครามของการรณรงค์ปัญหายาเสพติดในประเทศไทย. ใน ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, บรรณาธิการ. มติชน. 2553.
- 31 ประชาไท. 8 ธันวาคม 2549. กระทรวงยุติธรรมรวบรวมคำพูด “ทักษิณ” เป็นหลักฐานมัดปลุกฆ่าตัดตอน. <https://prachatai.com/journal/2006/12/10819> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2566)
- 32 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2547.
- 33 พวงทอง ภวัครพันธุ์. ปฏิบัติการสงครามของการรณรงค์ปัญหายาเสพติดในประเทศไทย. ใน ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, บรรณาธิการ. มติชน. 2553.
- 34 เฟิ่งอ้าง.
- 35 หนังสือแจ้งผลวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติบำบัดฟื้นฟู คุ่มครองดูแล และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ใช้ยาเสพติด พ.ศ. จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถึงเครือข่ายคนทำงานด้านยาเสพติด. <https://ilaw.or.th/sites/default/files/PL%20letter.pdf> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2566)
- 36 ประชาไท. 20 กุมภาพันธ์ 2562. ตุลาการธิปไตย #4 นโยบายทวงคืนผืนป่าของ คสช. ผ่านกฎหมายเดิมที่อำนาจนิยมซึ่งใช้ได้ดีในยุคเผด็จการ. <https://prachatai.com/journal/2018/02/75535> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2566) และ รัณพร บัวทอง. 21 กรกฎาคม 2562. ทวงคืนผืนป่า: เสี่ยงจากชาวบ้านขับหาย น้ำตกคนจนหลังถูกทวงคืนผืนป่า. บีบีซีไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-49027185> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2566)
- 37 The101.world. 31 มีนาคม 2566. กฎหมายไม่ใช่ความยุติธรรมเสมอไป: ชงทอง จันทรางศุ มองกระบวนการยุติธรรมในวันที่ต้องเรียกหาศรัทธา. <https://www.the101.world/tongthong-chandransu-interview/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2566)
- 38 ชงชัย วินิจจะกุล. นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย. ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 17. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2563. <https://www.econ.tu.ac.th/uploads/archive/file/20200826/ad-fopqrury469.pdf> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2566)
- 39 เฟิ่งอ้าง.
- 40 เฟิ่งอ้าง.
- 41 เฟิ่งอ้าง.

- 42 มุรินทร์ พงศป่าน. รื้อการเรียนการสอนนิติศาสตร์ไทย เปลี่ยน 'นักกฎหมายใบ้' ให้เป็น 'ผู้พิทักษ์สิทธิประชาชน'. The101.world. 2565. <https://www.the101.world/legal-education-reform> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2566)
- 43 ธงชัย วินิจจะกุล. เปลี่ยนให้ผ่านนิติธรรม เปลี่ยนให้ผ่านกระบวนการยุติธรรมไทย. ปาฐกถาพิเศษงานเสวนาวิชาการสถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด. 30 กันยายน 2565. <https://www.youtube.com/watch?v=GvGvCFseQ68> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2566) และ The101.world. 16 กุมภาพันธ์ 2565. 'เมื่อโลกปรับ นิติศาสตร์ไทยจึงต้องเปลี่ยน' มองหนทางปฏิรูประบบยุติธรรมไทย กับ สุรพล นิตไกรพจน์. <https://www.the101.world/suraphol-nitikraipot-interview> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2566)
- 44 สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ. ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษานิติศาสตร์แห่งชาติเบื้องต้น: ถอดรื้อการเรียนกฎหมายแบบ 'เนติบัณฑิตไทย'. The101.world. 2565. <https://www.the101.world/legal-education-reform-recommendation> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2566)

2

‘คนล้นคุก’

ภาพสะท้อนความไม่ใส่ใจภายในระบบยุติธรรม

ศุภณัฐ ฤกษ์ ศศิวิวัฒน์

เป็นที่รู้กันดีว่าเรือนจำไทยมีจำนวนผู้ต้องขังมากเป็นอันดับต้นๆ ของโลก และอยู่กันอย่างแออัดยัดเยียดในเรือนจำ รวากับว่าสังคมไทยเต็มไปด้วยอาชญากร

อันที่จริง ปัญหา ‘คนล้นคุก’ เป็นภาพสะท้อนถึงการใช้โทษอาญาและโทษจำคุกเกินความจำเป็น โดยมีการกระทำผิดจำนวนมากที่ไม่ร้ายแรง แต่กลับเข้าสู่กระบวนการทางอาญาและการตัดสินของศาล ซึ่งหลายคดีจบลงที่การตัดสินจำคุก ยิ่งไปกว่านั้น มีคนอีกจำนวนมากที่ถูกขังก่อนการตัดสินของศาล เสมือนได้รับการลงโทษจำคุกล่วงหน้า เพียงเพราะไม่มีเงินประกันตัว

ไทยไม่แพ้ชาติใดเรื่อง ‘ขังคน’

ปัญหา ‘คนล้นคุก’ เป็นอาการสำคัญของการใช้โทษจำคุกมากเกินไป ความจำเป็น โดยในปี 2566 ประเทศไทยมีผู้ต้องขังในเรือนจำมากถึง 260,000 คน มากเป็นอันดับที่ 8 ของโลก และหากคิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากร ไทยมีผู้ต้องขัง 377 คนต่อประชากร 100,000 คน มากเป็นอันดับที่ 15 ของโลก¹ ในขณะที่เรือนจำ 143 แห่งทั่วประเทศ มีพื้นที่สำหรับผู้ต้องขังได้เพียง 230,000 คน² เท่ากับว่าปัจจุบันมีผู้ต้องขังเกินความจุราว 30,000 คน

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้สะท้อนความแออัดได้น้อยกว่าความเป็นจริง เพราะเป็นการคำนวณตามมาตรฐานของกรมราชทัณฑ์ไทยที่กำหนดพื้นที่นอน 1.6 ตารางเมตรสำหรับผู้ต้องขัง 1 คน ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่กำหนด

ไว้ว่าควรมีพื้นที่นอนอย่างน้อย 3.4 ตารางเมตรต่อคน เพื่อให้มีอากาศหายใจ และแสงสว่างเพียงพอ³ เมื่อพิจารณาตามมาตรฐานสากล เรือนจำไทยควรมีความจุเพียง 110,000 คน หมายความว่ามีคนล้นคุกมากถึง 150,000 คน หากให้ผู้ต้องขังมีพื้นที่ตามมาตรฐานสากล



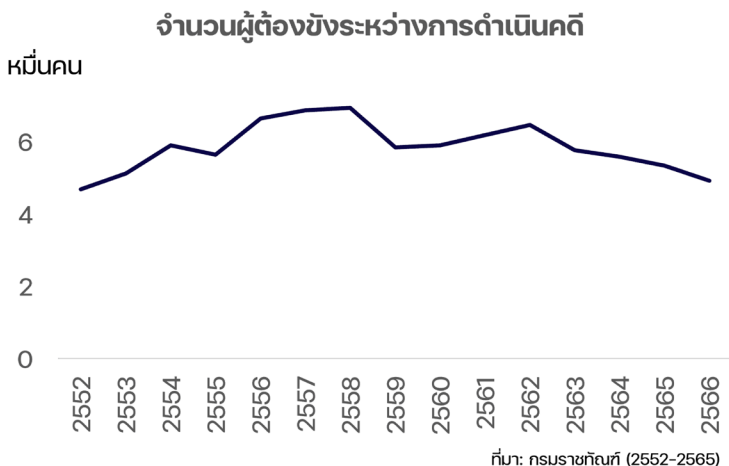
ใครบ้างคือผู้ต้องขังในเรือนจำ

ผู้ต้องขังในเรือนจำไม่ได้มีสถานะเป็นนักโทษทุกคน จะเห็นได้ว่าแม้ราวร้อยละ 80 ถูกตัดสินให้จำคุกหรือรอการประหารชีวิต แต่อีกเกือบร้อยละ 20 เป็นผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีและสู้คดี (ผู้ต้องขังระหว่างฯ) ซึ่งตามหลักสากลถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง) แต่ต้องถูกขังเพราะไม่ได้รับการประกันตัว ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 1.7 เป็นผู้ต้องกักขังและกักกัน⁴ โดยบางคนต้องถูกกักขังเพราะไม่มีเงินจ่ายโทษปรับ เช่น ในปี 2565 มีผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวหลังถูกกักขังแทนโทษปรับราว 15,000 คน⁵

ทั้งนี้ มีนักโทษบางกลุ่มที่น่าจะเข้าข่ายทำผิดด้วยความพลั้งพลาดหรือทำผิดไม่รุนแรง ไม่ถึงกับต้องใช้โทษจำคุกที่มีผลกระทบต่อชีวิตค่อนข้างมาก เช่น ร้อยละ 54.5 ทำผิดครั้งแรก ร้อยละ 52.3 ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ซึ่งอาจใช้การคุมประพฤติหรือการลงโทษด้วยวิธีอื่นอย่างการกักบริเวณในบ้านหรือการทำงานบริการสังคมทดแทนได้⁶ อีกทั้งยังมีนักโทษอีกราวร้อยละ 11.6 ที่ต้องโทษในคดีเสพยา⁷ ซึ่งควรได้รับการบำบัดในฐานะผู้ป่วยในสถานฟื้นฟูสมรรถภาพ

คนเข้าคุกใหม่แทบไม่ลด-ลดคนในคุก ต้องพึ่งอภัยโทษ

สถานการณ์คนล้นคุกในปัจจุบันแทบจะไม่แตกต่างจากเมื่อ 10 ปีก่อน จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ต้องขังอยู่ที่ 300,000 คนในปี 2556 และเพิ่มขึ้นเป็น 360,000 คนในปี 2563 ก่อนลดลงเหลือ 260,000 คนในปี 2565 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ลึกลงไป จะพบว่าในแต่ละปีมีจำนวนผู้เข้าเรือนจำรายใหม่ไม่ต่ำกว่า 200,000 คน กระทั่งหลังปี 2563 ที่มีการระบาดของโควิด-19 จำนวนดังกล่าวลดลงเหลือ 170,000-180,000 คน ในขณะที่นับตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา จำนวนผู้ออกจากเรือนจำอยู่ที่ราว 200,000 คนต่อปี โดยครึ่งหนึ่งได้รับการปล่อยตัวเพราะรับโทษครบกำหนด⁸ ที่เหลือส่วนใหญ่ได้รับการปล่อยตัวจากมาตรการพักโทษและลดโทษของกรมราชทัณฑ์และการพระราชทานอภัยโทษ

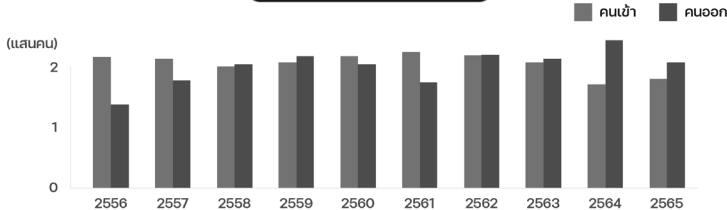


ในช่วงปี 2562-2565 การอภัยโทษกลายเป็นเครื่องมือหลักที่ปล่อยคนออกจากคุกได้มากถึง 200,000 คน หรือร้อยละ 23 ของทั้งหมด ซึ่งช่วยพยุงความแออัดในคุกไม่ให้หนักหนาสาหัสไปกว่าเดิม และดีขึ้นเล็กน้อยในช่วง 2 ปีหลัง หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า หากในช่วงปี 2562-2565 ไม่มีการอภัยโทษ อาจจะมีผู้ต้องขังมากถึง 460,000 คน

ตัวเลขข้างต้นแสดงให้เห็นว่าระบบยุติธรรมพึ่งพามาตรการปล่อยคนจากคุกโดยเฉพาะการพระราชทานอภัยโทษค่อนข้างมาก สำหรับการแก้ไขสถานการณ์คนล้นคุก ในขณะที่มาตรการลดการใช้โทษจำคุกกลับไม่มีความคืบหน้า

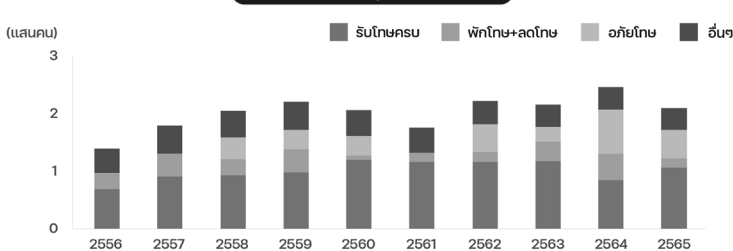
คนเข้าคุกใหม่ แทบไม่ลดลงตลอด 10 ปี

จำนวนคนเข้า-ออกจากคุกรายปี



ลดคนในคุก ต้องพึ่งการอภัยโทษ

จำนวนคนออกจากคุกตามวิธีการต่างๆ



ที่มา: กรมราชทัณฑ์ (2023)

มีการอภัยโทษรวมกัน 2 แสนคน

คิดเป็น 23% ของทั้งหมด

หลายมาตรการลดโทษจำคุกไม่คืบหน้า

ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะลดการใช้โทษจำคุกหลากหลายแนวทาง แต่ยังไม่มีความคืบหน้า แนวทางหนึ่งคือการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลโดยการชะลอฟ้อง ซึ่งเป็นมาตรการที่ให้อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ หากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้ทำความผิดร้ายแรงและไม่ได้ชั่วร้าย แต่ใช้วิธีการคุมประพฤติเพื่อให้ผู้ต้องหาผิดได้อ่านึกและกลับตัว โดยไม่จำเป็นต้องติดคุกหรือต้องโทษอาญา

มาตรการดังกล่าวมีการผลักดันมาตั้งแต่ปี 2521 แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการดำเนินงาน ส่วนหนึ่งเนื่องจากแรงคัดค้านของผู้พิพากษาบางกลุ่ม

ที่เห็นว่าการชะลอฟ้องเป็นการก้าวก่ายอำนาจของตุลาการ โดยให้พนักงานอัยการตัดสินใจแทนศาล รวมถึงมีความไม่ไว้วางใจว่าอาจเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ง่ายขึ้น โดยการแทรกแซงการทำงานของอัยการให้ส่งไม่ฟ้องคดี^{๑๐} ขณะเดียวกัน มาตรการอื่นที่มีการดำเนินงานแล้วอย่างการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ก็มีเงื่อนไขข้อจำกัดค่อนข้างมาก ทำให้ไม่สามารถลดปริมาณคดีในชั้นศาลได้มากนัก¹⁰

การลดโทษจำคุกอีกแนวทางหนึ่งคือการใช้มาตรการลงโทษอื่น เช่น โทษค่าปรับ แต่ก็มีการศึกษาหลายชิ้น¹¹ ที่วิเคราะห์ว่าโทษปรับในกฎหมายไทยต่ำเกินไป ไม่สามารถป้องปรามการกระทำผิดได้ ทำให้มีแนวโน้มใช้โทษจำคุกมากกว่า

ปัญหานี้เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงินตายตัว ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไป มูลค่าที่แท้จริงของค่าปรับจึงลดลงตามอัตราเงินเฟ้อ เช่น ฐานความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่ปี 2499 เมื่อถึงปี 2557 มีมูลค่าที่แท้จริงเหลือเพียงแค่ 200 บาท

ระบบค่าปรับคงที่ยังสร้างความเหลื่อมล้ำในด้านการลงโทษ โดยผู้มีรายได้น้อยอาจไม่สามารถจ่ายค่าปรับ ทำให้ต้องถูกกักขังแทน ในขณะที่ค่าปรับเดียวกันเป็นเงินเพียงเล็กน้อยสำหรับผู้มีรายได้สูง ทำให้ไม่มีผลป้องปราม

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาให้เพิ่มโทษปรับ 10 เท่าสำหรับ 31 มาตราในปี 2558 และอีกกว่า 200 มาตราในปี 2560 ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนรายครั้ง แต่ไม่มีการตอบสนองต่อข้อเสนอเชิงระบบที่ให้มีการปรับค่าปรับตามเงินเฟ้อโดยอัตโนมัติ หรือให้ใช้ระบบลงโทษปรับตามฐานะทางเศรษฐกิจ (day fines) โดยในระบบโทษปรับตามฐานะ ค่าปรับจะขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ทำผิด ยิ่งมีรายได้สูง ค่าปรับยิ่งสูง เพื่อให้มีผลป้องปรามใกล้เคียงกันระหว่างคนรวยและคนจน

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายชี้แจงเหตุผลที่ไม่ได้นำระบบโทษปรับมาใช้ว่าประเทศไทยขาดความพร้อม เพราะขาดระบบจัดเก็บข้อมูลรายได้ของประชาชน และจริง ๆ แล้วไม่มีความจำเป็นต้องนำระบบดังกล่าวมาใช้ เพราะในปัจจุบันศาลสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาฐานะของผู้ทำผิดประกอบการลงโทษได้อยู่แล้ว ซึ่งหน่วยงานหลายแห่ง ทั้งสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ก็มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกัน¹²

มาตรการอีกรูปแบบ คือการเพิ่มโทษระดับกลางสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น การควบคุมตัวในบ้านกึ่งวิธี การคุมประพฤติแบบค่ายฝึกอบรม การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ ซึ่งจะทำให้มีทางเลือกมากขึ้น จากปัจจุบันที่มีจำกัดแค่ 5 ประเภท (ปรับ ริบทรัพย์ กักขัง จำคุก และประหารชีวิต) ที่ผ่านมามีการเสนอเพิ่มมาตรการลงโทษเหล่านี้ในกฎหมายหลายต่อหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดคือการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเพิ่มโทษระดับกลาง (หรือมาตรการแทนการจำคุก) โดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ในช่วงปี 2563-2565 แต่สุดท้ายก็ยังไม่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

อุปสรรคหลักน่าจะเป็นความกังวลที่ว่า การเพิ่มโทษทางเลือกเหล่านี้ จะถูกมองว่าเป็นการช่วยเหลือนักการเมืองที่มีคดีอาญาให้ไม่ต้องถูกจำคุก รวมไปถึงมุมมองความเชื่อที่ว่าผู้ต้องโทษจำคุกสมควรรับโทษในเรือนจำ ดังจะเห็นได้จากในปี 2550 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอแก้ไขกฎหมายให้ใช้มาตรการจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำแทนโทษจำคุกในเรือนจำได้ แต่กรมการกีฬาท่านคัดค้าน ทำให้สุดท้ายมีการเพิ่มเงื่อนไขว่าจะพิจารณาใช้มาตรการนี้กับนักโทษที่ได้รับโทษจำคุกในเรือนจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3¹³

ในด้านการลดปริมาณผู้ต้องขังระหว่างฯ ที่ยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ มาตรการส่วนใหญ่ก่อนปี 2559 เป็นการช่วยเหลือเงินประกัน เพื่อมิให้ผู้ใดต้องถูกขังเพียงเพราะหาเงินประกันตัวไม่ได้ เช่น การจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ซึ่งเน้นช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย หรือการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ ‘ประกันภัย

อิสรภาพ' ที่ขายกรรมธรรม์ประกันภัยเพื่อเป็นหลักทรัพย์ยื่นขอประกันตัว ซึ่งไม่ได้ช่วยลดการใช้เงินประกันตัว

ความพยายามลดการใช้เงินประกันตัวเริ่มมีมากขึ้นตั้งแต่ปี 2559 โดยศาลยุติธรรมมีการนำระบบประเมินความเสี่ยงมาทดลองใช้ ซึ่งจะพิจารณาข้อมูลของผู้ต้องหาโดยดูจาก 14 ปัจจัย เช่น การมีงานทำ เคยถูกตำรวจตั้งข้อหามาก่อนหรือไม่ เคยหลบหนีระหว่างปล่อยชั่วคราวหรือไม่¹⁴ แล้วคำนวณความเสี่ยงที่จะหลบหนี-ยุ่งกับพยานหลักฐาน-ก่อความผิดอื่น หากมีความเสี่ยงต่ำ ศาลอาจปล่อยตัวโดยไม่เรียกหลักประกัน

หลายมาตรการ ลดโทษจำคุกไม่คืบหน้า

ลดปริมาณคดีเข้าศาล

ชะลอฟ้อง:

☐ ยังไม่มี

ให้อัยการสั่งไม่ฟ้อง+ใช้การคุมประพฤติ

ถูกมองว่าก้าวถ่างอำนาจศาล

ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง:

☒ มี แต่มีข้อจำกัด

ให้อยอมความกันก่อนฟ้อง

มีคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยน้อย

ใช้มาตรการอื่นแทน

ลงโทษปรับตามฐานผู้ทำผิด:

☐ ยังไม่มี

ยังรวบ ค่าปรับยังสูงเพื่อให้มีผลป้องปราม

ขาดระบบข้อมูลรายได้
ไม่จำเป็น ศาลปรับค่าปรับได้อยู่แล้ว

เพิ่มโทษอาญาระดับกลาง:

☐ ยังไม่มี

เช่น กักตัวที่บ้าน จำคุกนอกเรือนจำ

ถูกมองว่าช่วยนักการเมืองที่ทำผิด
เชื่อว่าจำคุก ต้องรับโทษในเรือนจำ

ลดการขังล่องหน้าก่อนการตัดสิน

ประเมินความเสี่ยงที่ปล่อย:

☒ มี แต่มีข้อจำกัด

หากเสี่ยงต่ำ

ปล่อยตัวโดยไม่เรียกเงินประกัน

ขาดระบบข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

มีผู้พิพากษาไม่มั่นใจในผลประเมิน

ที่มา: รวบรวมโดย 101 PUB

ต่อมา ประธานศาลฎีกาได้ออกข้อบังคับและคำแนะนำอีกหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญให้ศาลพิจารณาลดข้อควรระวังโดยให้ผลประเมินความเสี่ยงควบคู่กับข้อเท็จจริงอื่น และให้เลือกใช้มาตรการลดความเสี่ยงอื่นก่อนการเรียกหลักประกัน เช่น การให้สาบานว่าจะมาตามนัดในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 10 ปี การให้ทำสัญญาประกันโดยไม่ต้องวางหลักประกัน การวางเงื่อนไขที่อยู่และการจำกัดการเดินทาง การแต่งตั้งผู้กำกับดูแลที่ผู้ถูกปล่อยต้องไปรายงานตัว รวมทั้งการติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว และเมื่อเห็นว่ามาตรการเหล่านี้ไม่เพียงพอต่อการป้องกันความเสี่ยง ศาลจึงจะเรียกหลักประกันเป็นมาตรการสุดท้าย ในปี 2563 ประธานศาลฎีกาได้ประกาศบัญชีหลักประกันตามฐานความผิดฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดวงเงินประกันตัวลดลงจากเดิม และหากผู้ต้องหายอมใส่กำไล EM ศาลก็อาจลดเงินประกันได้อีก เช่น ไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินประกันตามบัญชีหลักประกัน ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 10 ปี¹⁵

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ระบบประเมินความเสี่ยงยังมีข้อจำกัดพอสมควร ทำให้ผู้พิพากษาไม่มั่นใจในผลการประเมิน โดยการรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลมักจะไม่ครบถ้วนและใช้เวลานาน ซึ่งเกิดจากการขาดแคลนบุคลากรของสำนักงานศาล ระบบฐานข้อมูลที่ไม่เชื่อมโยงกันระหว่างศาลทั่วประเทศกับหน่วยงานอื่นภายนอก รวมไปถึงการไม่สามารถหาบุคคลที่น่าเชื่อถือมารับรองความถูกต้องของข้อมูลที่ต้องหาให้ในบางกรณี ตลอดจนข้อกังวลของผู้พิพากษาบางท่านที่เห็นว่าแบบประเมินความเสี่ยงยังพิจารณาปัจจัยน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับต้นแบบการประเมินความเสี่ยงของศาลในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ที่ใช้ปัจจัยชี้วัดถึง 70 ข้อ และปัจจัยที่ใช้ส่วนใหญ่น่าจะบ่งชี้ได้เพียงแต่ความเสี่ยงในการหลบหนี แต่ไม่บ่งชี้ถึงความเสี่ยงในการยุ่งกับพยานหลักฐานและการทำผิดเพิ่มเติม

เมื่อไม่มีความเชื่อมั่นในผลการประเมิน ผู้พิพากษาก็มีแนวโน้มที่จะปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกัน เพื่อป้องกันการถูกดำเนินคดีว่าประมาทเลินเล่อในหน้าที่ หากผู้ต้องหาหลบหนีหรือยุ่งกับพยานหลักฐาน¹⁶

นอกจากนี้ ศาลยังมีข้อจำกัดในการใช้มาตรการลดความเสี่ยงในการหลบหนี เช่น บางแห่งไม่มีข้อมูลติดต่อกำหนดและผู้ใหญ่บ้านในบางพื้นที่ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการแต่งตั้งผู้กำกับดูแลได้¹⁷ ขณะเดียวกัน แม้บัญชีหลักประกันกลางกำหนดวงเงินประกันน้อยลงแล้ว แต่ก็ยังเป็นจำนวนเงินที่มากสำหรับผู้มีรายได้น้อย เช่น ความผิดฐานบุกรุกอุทยาน มีวงเงินประกันตัวไม่เกิน 100,000 บาท ยกเว้นว่าจะยอมใส่กำไล EM วงเงินประกันจะลดลงเหลือไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งก็ยังคงค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาจากข้อมูลที่ว่า ร้อยละ 70 ของผู้มีบัญชีเงินฝากธนาคาร มีเงินฝากไม่ถึง 20,000 บาท และครึ่งหนึ่งมีเงินฝากไม่ถึง 3,142 บาท¹⁸

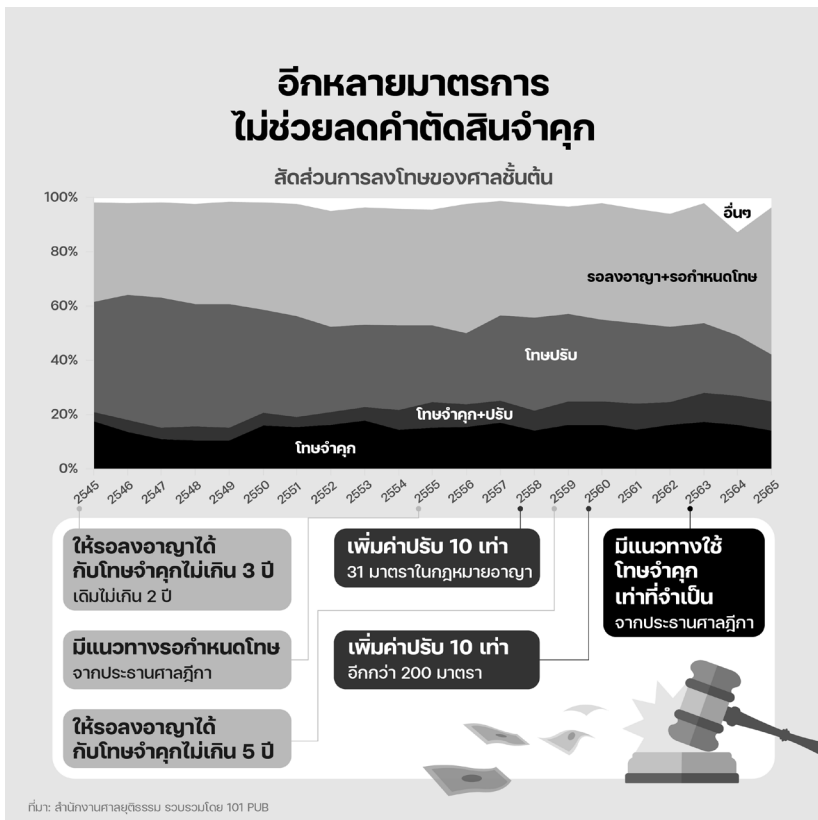
อีกหลายมาตรการไม่ช่วยลดค่าตัดสินจำคุก

มาตรการทดแทนโทษจำคุกที่ดำเนินการแล้วอย่างการปรับค่าปรับ ไม่ได้ช่วยลดการลงโทษจำคุก ในช่วงปี 2550-2565 ศาลชั้นต้นสั่งลงโทษจำคุก รวบรวมร้อยละ 14-17 ของคดีทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากก่อนปี 2550 ซึ่งสั่งจำคุก ร้อยละ 11 และหากคิดรวมกับการลงโทษทั้งจำทั้งปรับ จะพบว่าการใช้โทษจำคุก เพิ่มขึ้นอย่างมาก จากรวบรวมร้อยละ 15 ในปี 2547 เป็นร้อยละ 25 ในปี 2565 ขณะที่การลงโทษปรับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งหลังจากปี 2558 และ 2560 ที่มีการปรับเพิ่มค่าปรับ 10 เท่าในประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนการสั่งรอลงโทษและรอกำหนดโทษ (รอลงอาญา) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 34 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 40 ในปี 2550 ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการขยายให้สามารถสั่งรอลงอาญาฯ กับคดีที่ศาลลงโทษจำคุก ไม่เกิน 3 ปี จากเดิมไม่เกิน 2 ปี แต่หลังจากนั้น สัดส่วนการใช้มาตรการนี้ ก็ค่อนข้างคงที่อยู่ที่ราวร้อยละ 40-43 ยกเว้นในปี 2556 ที่มีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 48 ซึ่งเป็นปีต่อมาหลังจากที่ประธานศาลฎีกาแนะนำเงื่อนไขที่เหมาะสม สำหรับการสั่งรอกำหนดโทษและแนวทางการคุมประพฤติระหว่างรอ¹⁹ ต่อมาในปี 2559 มีความพยายามเพิ่มการรอลงอาญาฯ อีกครั้ง โดยขยายให้ รอลงอาญาฯ กับคดีที่ศาลลงโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และประธานศาลฎีกา

ได้ออกคำแนะนำให้สอดคล้องกับกฎหมายใหม่ พร้อมกับแนะนำให้พิจารณา
 รอลงอาญา และคุมประพฤติก่อนใช้โทษจำคุก²⁰ แต่ในรอบนี้กลับไม่ได้ทำให้
 สัดส่วนการรอลงอาญา เพิ่มขึ้น

จนกระทั่งปี 2565 สัดส่วนการรอลงอาญา พุ่งสูงขึ้นเป็นร้อยละ
 54 ซึ่งอาจเป็นผลมาจากคำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยแนวทาง
 การใช้โทษอาญาที่ออกมาในช่วงปลายปี 2563 ซึ่งมีสาระสำคัญให้ใช้
 โทษจำคุกเท่าที่จำเป็น พร้อมทั้งให้แนวทางการลงโทษปรับ การรอลงอาญา
 การคุมประพฤติ รวมทั้งการกักขังแทนการจำคุก²¹ อย่างไรก็ตาม คำแนะนำ
 นี้ไม่ได้ช่วยลดการลงโทษจำคุกแต่อย่างใด



ศาลมักตัดสินลงโทษจำคุกตาม ‘ยี่ต็อก’

การตัดสินโทษจำคุกของศาลที่ไม่ลดลงตามมาตรการทางเลือก น่าจะมีสาเหตุหลักมาจากแนวทางการพิพากษาโดยยี่ต็อก ‘ยี่ต็อก’ อย่างเคร่งครัดมากเกินไป ยี่ต็อกคือบัญชีมาตรฐานโทษที่เป็นแนวทางการกำหนดโทษสำหรับผู้พิพากษา ช่วยให้การตัดสินโทษในคดีคล้ายกันมีความสม่ำเสมอและเป็นเอกภาพ ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำในการตัดสินโทษภายในศาลแต่ละแห่ง แต่มีข้อวิจารณ์ว่าระบบยี่ต็อกในปัจจุบันทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านการตัดสินโทษระหว่างศาล เพราะเปิดให้ศาลแต่ละแห่งใช้ดุลพินิจจัดทำยี่ต็อกของตัวเอง แม้ว่าศาลบางแห่งมีการเปรียบเทียบยี่ตอกระหว่างกันและปรับปรุงให้คล้ายกันมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถกำจัดความแตกต่างให้หมดไปได้²²

ยี่ตอกเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นภายในศาล และเก็บลับไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถหาตัวอย่างจริงมาแสดงได้ มีเพียงตัวอย่างจำลองจากงานศึกษาของผู้พิพากษา²³ ที่เห็นในตัวอย่างนี้เป็นยี่ตอกในคดีลักทรัพย์ ซึ่งมาตรา 334 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ตามอัตราโทษ ณ ปี 2557) จะเห็นได้ว่ายี่ตอกกำหนดโทษตามประเภทและมูลค่าทรัพย์สินที่ลักขโมย โดยหากขโมยรถยนต์ มีโทษจำคุก 3 ปี ไม่รอลงอาญา ขโมยรถจักรยานยนต์ มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ไม่รอลงอาญา ขโมยทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากกว่า 5,000 บาท มีโทษจำคุก 6 เดือนถึง 1 ปี ไม่รอลงอาญา หรือขโมยทรัพย์สินที่มีมูลค่าน้อยกว่า 5,000 บาท มีโทษจำคุก 6 เดือน แต่ให้รอลงโทษ แล้วปรับ 6,000 บาท อีกตัวอย่างที่มีผู้พิพากษาหยิบยกขึ้นมาในงานเสวนาวิชาการ คือ ยี่ตอกคดีตัดไม้ที่กำหนดโทษจำคุกเพิ่มตามปริมาตรของไม้ที่ตัด²⁴

โครงสร้างยี่ตอกในหลายคดีมีลักษณะคล้ายกับกรณีตัวอย่างข้างต้น ที่ให้ตัดสินลงโทษจำคุกเป็นหลัก ยกเว้นว่ามีข้อมูลผู้ทำผิดหรือเหตุอื่นใดที่ควรปรานี ผู้พิพากษาอาจพิจารณาให้รอลงอาญาหรือตัดสินลงโทษเบากว่าในยี่ตอกได้ โดยปรึกษากับผู้พิพากษาหัวหน้าศาล²⁵ ในทางทฤษฎี ข้อยกเว้นนี้จะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำหนดโทษ สามารถปรับโทษให้เหมาะสม

กับผู้ทำผิดแต่ละคนได้ตามพฤติการณ์และปัจจัยแวดล้อม (individualized sentencing) ซึ่งถือว่าเป็นอุดมคติในการกำหนดโทษของผู้พิพากษา

แต่ในความเป็นจริง ผู้พิพากษามีแนวโน้มที่จะไม่ได้พิจารณาข้อมูลผู้ทำผิดรายบุคคล และสั่งลงโทษจำคุกตามยี่ตอกมากกว่า ด้วยเหตุผลสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

- 1) ตัวบทกฎหมายเปิดช่องให้ศาลตัดสินโทษในคดีส่วนใหญ่ได้โดยไม่ต้องสั่งสืบเสาะหาข้อมูลผู้ทำผิดและพยานหลักฐานเพื่อกำหนดโทษ หรือที่เรียกว่า 'ไต่สวนเพื่อกำหนดโทษ' (sentencing hearing) ในคดีส่วนใหญ่ที่จำเลยรับสารภาพ ผู้พิพากษสามารถกำหนดโทษได้โดยไม่ต้องสืบพยาน ในขณะที่คดีที่จำเลยสู้คดี ผู้พิพากษาจะไต่สวนพยานหลักฐาน เพื่อพิจารณาว่าจำเลยทำผิดจริงหรือไม่ แต่เมื่อมีการตัดสินความผิดแล้ว จะกำหนดโทษไปพร้อมกันโดยไม่ต้องมีการไต่สวนเพิ่มเติม ทำให้ขาดข้อมูลจำเป็นสำหรับการกำหนดโทษ และมักไม่มีการให้เหตุผลอธิบายการกำหนดโทษ²⁶

ทั้งนี้ แนวปฏิบัติข้างต้นแตกต่างจากวิธีการของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายทั้ง civil law และ common law โดยระบบ civil law ศาลจะให้คู่ความนำเสนอพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษในทุกคดี รวมถึงคดีที่จำเลยรับสารภาพ ส่วนระบบ common law แยกขั้นตอนการตัดสินความผิดและการกำหนดโทษออกจากกัน โดยเมื่อมีการตัดสินความผิดแล้ว ไม่ว่าจะโดยการสารภาพหรือการแพ้อดี ศาลจะกำหนดโทษโดยพิจารณาจากข้อมูลที่คู่ความนำเสนอและโต้แย้งกัน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับผู้ทำผิดจากรายงานก่อนกำหนดโทษ (pre-sentence report) ที่จัดทำโดยพนักงานคุมประพฤติ

- 2) ปัญหาคดีล้นศาลบีบให้ผู้พิพากษาต้องตัดสินคดีเร็ว โดยในแต่ละปีมีคดีเข้าสู่ศาลชั้นต้นเฉลี่ย 585,000 คดี²⁷ แต่มีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นเพียง 3,300 คน เฉลี่ยแล้วแต่ละคนต้องตัดสินแต่ละคดีให้จบไม่เกิน

วันครึ่ง (1.36 วันต่อคดี) จึงจะไม่มีคดีค้างข้ามปี ทำให้ต้องจ่ายอม
ตัดสินโทษตามยี่ตอก โดยเฉพาะในคดีที่จำเลยรับสารภาพในวันสอบ
คำให้การครั้งแรก (หรือที่เรียกว่า เวรชี้) ไม่ได้สั่งให้ทำการเสาะหา
ข้อมูลของผู้ทำผิด ซึ่งต้องใช้เวลอย่างน้อย 15 วันถึง 30 วัน²⁸ แม้
ผู้พิพากษาบางท่านมีความกังวลว่าการใช้โทษตามยี่ตอกนั้นไม่
สอดคล้องกับอุดมคติการตัดสินที่เหมาะสมกับผู้ทำผิดรายบุคคล²⁹

- 3) เหตุผลประการสุดท้ายคือบรรทัดฐานการกำหนดโทษตามยี่ตอก โดย
ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลมีความคาดหวังให้ผู้พิพากษารุ่นใหม่ตัดสิน
โทษไปตามยี่ตอก ขณะเดียวกัน ผู้พิพากษาส่วนใหญ่มักจะไม่สั่งให้
มีการเสาะหาข้อมูลของผู้ทำผิด ยกเว้นว่าผู้ทำผิดยื่นคำแถลง
ประกอบคำรับสารภาพที่จะขอให้รอลงอาญาหรือบรรเทาโทษ จึงจะ
สั่งให้สืบเสาะตรวจความถูกต้องของข้อมูลในคำแถลงของจำเลย ซึ่ง
การปฏิบัติงานตามบรรทัดฐานนี้จะเป็นไปอย่างราบรื่น

ถ้าหากไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐาน โดยเฉพาะกรณีการตัดสิน
โทษเบากว่ายี่ตอก อาจก่อให้เกิดการตั้งคำถามถึงความเป็นกลาง
และความซื่อสัตย์จากหัวหน้าและเพื่อนผู้พิพากษา หรือแม้แต่อาจ
ถูกสอบวินัย หากตัดสินโทษเบากว่ายี่ตอกโดยไม่ปรึกษาหัวหน้า
ศาล เมื่อเป็นเช่นนี้ การยึดบรรทัดฐานจึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการ
เลือกใช้มาตรการลงโทษตามความเหมาะสม ดังเช่นที่ผู้พิพากษา
บางท่านไม่ได้พิจารณามาตรการลงโทษอื่นแทนการจำคุกในคดี
ยาเสพติด เพราะไม่มีผู้พิพากษาท่านใดทำมาก่อน³⁰

ทั้งนี้ ต้องขอเน้นย้ำว่าการมียี่ตอกมิใช่ปัญหา หลายประเทศก็มี
การออกแนวทางการกำหนดโทษ (sentencing guidelines) เพื่อให้มีความ
สม่ำเสมอและมีเอกภาพในการตัดสินเช่นเดียวกัน แต่จุดที่เป็นปัญหาคือ
ระบบการใช้ยี่ตอกในปัจจุบันที่ยึดติดกับยี่ตอกมากเกินไป จนเสียสมดุลกับ
การกำหนดโทษตามความเหมาะสมรายบุคคล โดยระบบนี้ก่อตัวขึ้นจาก

ปัจจัยต่างๆ ที่แวดล้อมตัวผู้พิพากษา ทั้งภาระงานที่ล้นมือ ความคาดหวังของหัวหน้าและเพื่อนรอบข้าง รวมทั้งความกลัวที่จะถูกมองว่าไม่ซื่อตรง ทำให้การปฏิบัติตามยี่ตอกกลายเป็นกฎอย่างง่ายสำหรับการเป็นผู้พิพากษาที่ดี และเมื่อผนวกกับโครงสร้างของยี่ตอกในหลายคดีที่กำหนดให้ใช้โทษจำคุกเป็นค่าตั้งต้น (default option) ก็ทำให้การตัดสินจำคุกกลายเป็นค่าตั้งต้นไปด้วยในทางปฏิบัติ และที่สำคัญ การเก็บยี่ตอกแบบปิดลับ ทำให้ภาคส่วนอื่นไม่สามารถตรวจสอบความเหมาะสมของเนื้อหาที่ยี่ตอกได้แตกต่างจากในหลายประเทศที่ทั้งเปิดเผยและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแนวทางการกำหนดโทษ³¹

ศาลมักตัดสินโทษจำคุกตาม ‘ยี่ตอก’

ยี่ตอก

- เป็นบัญชีอัตราโทษ และการตัดสินโทษแก่ผู้พิพากษา
- ช่วยให้ตัดสินไปทางเดียวกันในคดีที่คล้ายกัน
- เก็บเป็นความลับภายในศาล

ยี่ตอกให้ใช้โทษจำคุกเป็นหลักในหลายคดี

ตัวอย่างจำลองยี่ตอกคดีลักทรัพย์
ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 6 พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ*

ประเภททรัพย์สิน

โทษในบัญชี

 รถยนต์	จำคุก 3 ปี ไม่รอลงอาญา
 รถจักรยานยนต์	จำคุก 2 ปี ไม่รอลงอาญา
 ทรัพย์สินอื่นราคาเกิน 5 พันบาท	จำคุก 6 เดือน-1 ปี ไม่รอลงอาญา
 ทรัพย์สินอื่นราคาไม่เกิน 5 พันบาท	จำคุก 6 เดือน รอลงอาญา+ปรับ 6 พันบาท

เว้นแต่มีข้อมูลผู้ทำผิดที่เห็นควรให้รอลงอาญา ให้ปรึกษาหัวหน้าศาล

*อัตราโทษตามกฎหมาย ณ ปี 2014 จาก สுகทิจ ฉบับประจำ (2022)

การตัดสินโทษมีแนวโน้มตามยี่ตอก

กฎหมาย

ไม่กำหนดให้ต้องหาข้อมูล
ผู้ทำผิดเพื่อกำหนดโทษ

คดีล้นมือ

ทำให้ต้องรับตัดสิน

หัวหน้าศาล

คาดหวังให้ตัดสิน
ตามยี่ตอก

ที่มา: สุกทิจ ฉบับประจำ (2022)

แนวปฏิบัติที่ดีคือส่วนหนึ่งของจารีต ‘ให้คนตีปกครอง’

ระบบการใช้ยี่ตอกในปัจจุบันกลายเป็นดุลยภาพที่ซับซ้อนเปลี่ยนแปลงได้ค่อนข้างยาก หมายความว่าแม้มีผู้พิพากษาบางคนพยายามปฏิบัติแตกต่างออกไป แต่ก็จะไม่ส่งผลให้คนส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงตาม และอาจมีแรงกดดันให้คนเหล่านั้นทำตามแนวปฏิบัติเดิมด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะระบบการใช้ยี่ตอกเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กรแบบปิดของศาล ซึ่งเป็นกติกาที่พร้อมลงโทษผู้ที่ปฏิบัติแตกต่าง และไม่เปิดให้บุคคลภายนอกเข้ามาเปลี่ยนแปลง

แกนสำคัญของวัฒนธรรมแบบปิดดังกล่าว คือแนวปฏิบัติที่เน้นการกำกับตนเองตามกรอบจริยธรรมและบรรทัดฐานขององค์กร มากกว่าการตรวจสอบจากภายนอก โดยผู้พิพากษาที่ดีไม่เพียงแต่มีหน้าที่ตัดสินคดีอย่างซื่อสัตย์และเป็นกลาง แต่ต้องแสดงออกให้เห็นเป็นที่ประจักษ์จนปราศจากข้อสงสัยด้วย ดังคำกล่าวของอดีตประธานฎีกาที่ว่า “ผู้พิพากษาไม่เพียงต้องซื่อสัตย์สุจริต แต่จะต้องทำตัวให้ไม่มีฉ้อฉลแห่งความไม่สุจริต คือไม่ให้มีเงาให้คนเขาสงสัยในความสุจริตด้วย”³²

เมื่อเป็นเช่นนี้ การยึดยี่ตอกเป็นสรณะย่อมเป็นแนวทางที่ปลอดภัยกว่าการตัดสินต่างจากยี่ตอก และหากจะตัดสินต่างจากยี่ตอก ก็ต้องรายงานและอธิบายเหตุผลกับหัวหน้าศาลหรือผู้บังคับบัญชาอื่นตามที่กำหนดไว้ในยี่ตอก มิเช่นนั้นก็จะถูกสอบสวนวินัย หรือแม้แต่ถูกกล่าวหาว่าทุจริต

อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษากลับไม่ค่อยให้เหตุผลคำอธิบายการกำหนดโทษในคำพิพากษา ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการแสดงความรับผิดชอบต่อคู่ความในคดีและสาธารณะ³³ และศาลเองก็เก็บยี่ตอกแบบปิดลับต่อสาธารณะ ทำให้ไม่มีใครนอกศาลสามารถตรวจสอบความเหมาะสมของการกำหนดโทษได้ โดยเหตุผลหลักที่มักถูกหยิบยกมารองรับการปิดเป็นความลับ คือการเปิดเผยจะเป็นการเปิดช่องให้นำไปใช้ในทางทุจริต และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ทำผิด³⁴

วัฒนธรรมองค์กรแบบปิดนี้ปรากฏอย่างเด่นชัดในการบริหารจัดการขององค์กรศาล ตั้งแต่การคัดเลือกผู้พิพากษาด้วยการสอบ ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเน้นวัดการท่องจำฎีกาเดิมมากเกินไป การเลื่อนตำแหน่งตามลำดับรุ่นและอันดับการสอบอย่างเคร่งครัด ซึ่งรับรองได้ว่าหากไม่แตกแถว ไม่มีจุดต่างพริ้ว ก็จะมีคามก้าวหน้าไปตามลำดับ ถึงขนาดที่รู้ได้ว่าใครจะเป็นประธานศาลฎีกาตั้งแต่วันประกาศผลสอบ³⁵ ตลอดจนการฝึกอบรมผู้พิพากษารุ่นใหม่ในห้องเวรชี้ ซึ่งเน้นการตัดสินใจตามยี่ตึกมากกว่าการปรับใช้อย่างยืดหยุ่น³⁶

องค์กรตุลาการได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการในปี 2529 ซึ่งยังใช้มาจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการเป็นผู้พิพากษาที่ดี โดยมีข้อกำหนดที่เน้นย้ำถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริตเที่ยงธรรม พร้อมกับการแสดงให้เห็นปรากฏเป็นที่ประจักษ์ รวมถึงการดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ เช่น การละวางอคติ การไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมเอง โดยปล่อยให้ป็นหน้าที่ของคู่ความ เนื้อหาของประมวลจริยธรรมนี้ยังครอบคลุมไปถึงการวางตนนอกการทำหน้าที่ตัดสินคดี เพื่อสร้างศรัทธาจากประชาชน เช่น การไม่แสดงความความคิดเห็นใดๆ ต่อสาธารณชนที่อาจกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา ซึ่งการละเมิดประมวลจริยธรรมนี้ถือว่าเป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543

เป็นที่เชื่อกันในหมู่ผู้พิพากษาด้วยว่าตนเองต้องครองตนในธรรมเป็นกลาง และเป็นอิสระปราศจากอคติ ให้สมกับสถานะผู้แทนองค์พระมหากษัตริย์หรือข้าในพระองค์ที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีความ ‘ในพระปรมาภิไธย’ หรือก็คือการใช้อำนาจตุลาการแทนพระองค์ ซึ่งนอกจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แล้ว ก็มีเพียงตุลาการที่ใช้คำว่าในพระปรมาภิไธยได้ แตกต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธย ประกอบกับการที่ต้องเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับตำแหน่ง แตกต่างจากข้าราชการอื่น จึงก่อให้เกิดสำนึกถึงความใกล้ชิดกับ

สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นเครื่องเตือนใจให้ระลึกเสมอว่าต้องไม่ทำสิ่งใด
ที่อาจกระทบต่อพระเกียรติ³⁷



การกำกับตนเองข้างต้นเป็นที่เชื่อกันว่าจะช่วยค้ำจุน ‘ความเป็นอิสระ’ ของฝ่ายตุลาการด้วย ไม่ว่าจะเป็นระบบความก้าวหน้าตามรุ่นและอันดับการสอบ อีกทั้งยังเป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและการครองตนในธรรมที่ช่วยให้พ้นจากอคติความลำเอียง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความศรัทธาต่อฝ่ายตุลาการ

ในทางกลับกัน ดูเหมือนว่าการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นไม่ได้ถูกมองว่าเป็นส่วนสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น มีข้อกังวลด้วยว่า

การมีส่วนร่วมอาจนำมาซึ่งการแทรกแซงทางการเมือง จนทำให้ศาลสูญเสียความเป็นอิสระ ฝ่ายตุลาการไทยแทบจะไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกประธานศาลฎีกาในฐานะประมุขฝ่ายตุลาการเป็นเรื่องภายในของฝ่ายตุลาการที่มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ แตกต่างจากในหลายประเทศที่ให้อำนาจรัฐสภาเป็นฝ่ายให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้ ก.ต. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคลากร รวมถึงการตรวจสอบวินัยผู้พิพากษา ก็ไม่มีตัวแทนที่เชื่อมโยงกับประชาชน โดยในปัจจุบัน ก.ต. มีกรรมการทั้งหมด 15 คน แบ่งเป็นประธานศาลฎีกา ตัวแทนผู้พิพากษาศาลฎีกา 6 คน ศาลอุทธรณ์ 4 คน และศาลชั้นต้น 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาล และมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกอีก 2 คน มาจากการเลือกของผู้พิพากษาทั่วประเทศ

แต่เดิม ก.ต. เคยมีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากกว่าในปัจจุบัน ในปี 2543 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน มีที่มาจากการคัดเลือกและเห็นชอบโดยวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในเวลานั้น แต่ต่อมาวุฒิสภาสูญเสียความเชื่อมโยงกับภาคประชาชน โดยมีที่มาจากการแต่งตั้ง และในปี 2561 สำนักงานตุลาการเสนอให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต. มาจากการเลือกของผู้พิพากษา โดยยกเหตุผลว่าเป็นไปตามหลักสากลที่ว่าผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระ

อันที่จริง การร่างรัฐธรรมนูญในปี 2557 มีความพยายามบัญญัติให้จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกของ ก.ต. มีไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ตามแนวคิด ‘พลเมืองเป็นใหญ่’ แต่มีการคัดค้านจากผู้พิพากษาอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะนายธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและกรรมการใน ก.ต. ชุดที่จัดทำประมวลจริยธรรมปี 2529 ได้ทำหนังสือคัดค้านถึง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. โดยมีสาระสำคัญว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะ “เป็นการเปิดช่องให้บุคคลภายนอกแทรกแซงการบริหารงานของศาล กระทบต่อหลักการ ‘ความเป็นอิสระของศาล’ ซึ่งเสมือนหนึ่งเป็นอำนาจ

อธิปไตยของศาล ถือเป็นเรื่องอันตรายอย่างร้ายแรงต่อระบบศาลยุติธรรมไทย ที่เพิ่มความเสี่ยงให้บุคคลซึ่งไม่มีวุฒิเกี่ยวกับกระบวนการศาลยุติธรรมเลย เข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของศาล มีบทบาทในการให้ทุนให้โทษ แก่ผู้พิพากษาทั้งหลาย”³⁸

อย่างไรก็ดี มีการตั้งข้อสังเกตว่าการปกป้อง ‘ความเป็นอิสระ’ ของ ตุลาการไทยจะไม่ครอบคลุมถึงการแทรกแซงจากบุคคลภายในองค์กร เดียวกัน ดังกรณีที่ผู้พิพากษาศอกร เพียรชนะ เขียนแถลงการณ์ว่าอธิบดี ผู้พิพากษามาก 9 ผู้บังคับบัญชาของตน มีคำสั่งให้แก้คำพิพากษาในคดีที่ตน รับผิดชอบ เป็นบันทึกกลับซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบชั้นตอน³⁹ หรือในเอกสาร อบรมหลักสูตรผู้พิพากษาขั้นต้นชั้นหนึ่ง⁴⁰ ผู้เขียนระบุถึงประสบการณ์การ ถูกก้าวล่วงความเป็นอิสระจากผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่พยายามชี้แจงให้ ตัดสินคดีตามที่ต้องการ แต่การตรวจสอบข้อเท็จจริงของคำกล่าวอ้างเหล่านี้ เป็นเรื่องภายในองค์กรศาล โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ต. ซึ่งในกรณี การแทรกแซงการตัดสินคดีของผู้พิพากษาศอกร ก.ต. เห็นว่าไม่มีมูล จึงไม่ ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

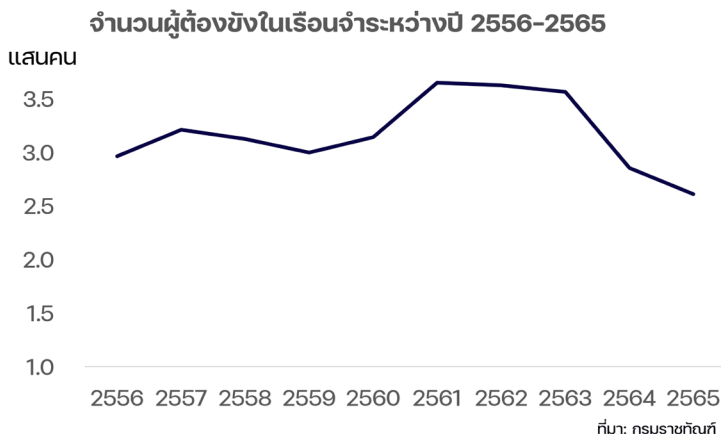
วัฒนธรรมแบบปิดขององค์กรศาลได้รับการหล่อหลอมจากจารีต ‘ให้คนดีปกครอง’ หรือที่เรียกว่า ‘ราชนิติธรรม’ ซึ่งดำรงอยู่ในการเมือง การปกครองมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้รับการต่อยอดมา จนถึงปัจจุบัน⁴¹ จารีตนี้เป็นหลักที่เชื่อว่าความยุติธรรมจะบังเกิดได้เมื่อคนดี มีศีลธรรมสูงส่งปกครองบ้านเมือง เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจความยุติธรรมได้อย่าง แท้จริง และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นธรรม ตามจารีตนี้ ความ ยุติธรรมไม่ได้เท่ากับตัวบทกฎหมายเสมอไป บางครั้งกฎหมายก็มีบทบัญญัติ ที่ไม่ยุติธรรม การเข้าถึงความยุติธรรมจึงต้องกลับไปยึดโยงกับธรรมเนียม ประเพณีของสังคมอันเป็นแหล่งที่มาของความยุติธรรม ได้แก่ หลักธรรมของ ศาสนาพุทธ และหลักการปกครองแผ่นดินโดยธรรมของสถาบันกษัตริย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีแต่ผู้มีคุณธรรมสูงส่งและสั่งสมบุญบารมีมากที่สามารถเข้าใจ ได้อย่างถ่องแท้ ในทางกลับกัน จารีตนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกลไกการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างฉ้อฉล แตกต่างจากหลักนิติรัฐนิติธรรมที่เน้นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนจากการละเมิดโดยรัฐ

ทั้งนี้ บางฝ่ายเชื่อว่าความใกล้ชิดระหว่างฝ่ายตุลาการและองค์พระมหากษัตริย์มีความต่อเนื่องสืบมาตั้งแต่ในอดีต และข้ามผ่านการปฏิวัติสยาม 2475 มาได้ โดยการยืนยันว่าฝ่ายตุลาการตัดสินคดีในพระปรมาภิไธยในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกจวบจนปัจจุบัน⁴² ในขณะที่บางฝ่ายเชื่อว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวก่อตัวขึ้นในบริบทการปกครองของรัฐบาลเผด็จการทหารที่มีคำสั่งเป็นกฎหมาย โดยฝ่ายตุลาการอาศัยความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเกราะคุ้มกันความเป็นอิสระ⁴³ และยึดหลักยุติธรรมตามพระบรมราโชวาทของรัชกาลที่ 9 เช่น “ความยุติธรรมมาก่อนกฎหมาย และอยู่เหนือกฎหมาย” ไม่ว่าความเชื่อของฝ่ายใดจะถูก เมื่อฝ่ายตุลาการเป็นข้าในพระองค์และมีหลักยุติธรรมที่อิงกับ ‘ราชนิติธรรม’ ศาลและผู้พิพากษาจะต้องกำกับตนเองตามคุณธรรมและนิติประเพณีที่สืบต่อกันมา และระวังไม่ให้ความเป็นอิสระถูกแทรกแซงจากภายนอก เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ราษฎร

อิสรภาพก่อนการตัดสินยังมีราคา

ปัญหาการจำคุกคนอีกประการ คือการขังผู้ต้องหาล่วงหน้าก่อนการตัดสินถูกผิด ในช่วงปี 2552-2558 จำนวนผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากราว 47,000 คน เป็น 69,000 คน หลังจากนั้นก็มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากมาตรการต่างๆ ของฝ่ายตุลาการและกระทรวงยุติธรรม เช่น การจัดตั้งกองทุนยุติธรรมและการจัดทำระบบประเมินความเสี่ยงที่กล่าวมาข้างต้น จนกระทั่งในปี 2566 ตัวเลขอยู่ที่ราว 49,000 คน ซึ่งยังเป็นตัวเลขที่สูงกว่าเมื่อ 14 ปีก่อน⁴⁴ และถือว่าเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงที่ยังไม่มีการตัดสินถึงที่สุดว่าพวกเขากระทำความผิด



สาเหตุหลักประการหนึ่งคือศาลยังทำตามแนวปฏิบัติเดิมที่เรียกเงินประกันตัว เพื่อให้ผู้ต้องหาไม่หลบหนีเมื่อปล่อยตัว ในช่วงเดือนมกราคม-พฤษภาคม 2564 ศาลชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตปล่อยตัวชั่วคราว โดยเรียกหลักประกันเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 64 ของคำร้องขอปล่อยตัวทั้งหมด ซึ่งเท่ากับว่าผู้บริสุทธิ์ส่วนใหญ่ยังต้องหาเงินประกันเพื่อมิให้ถูกขัง ร้อยละ 23 เป็นคำสั่งอนุญาตปล่อยตัวโดยไม่เรียกหลักประกัน และที่เหลืออีกร้อยละ 13 เป็นคำสั่งไม่อนุญาตปล่อยตัว⁴⁵

สำหรับการฝากขัง กฎหมายกำหนดให้ศาลอนุมัติออกหมายจับได้เมื่อมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี ทำลายหลักฐาน หรือก่อความผิดเพิ่ม หรือเมื่อมีหลักฐานที่เชื่อว่าผู้ต้องหาน่าจะทำความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงเกิน 3 ปี ซึ่งหมายความว่าเพียงแค่การตั้งข้อหาหรือการฟ้องคดีที่มีโทษจำคุกหนักกว่า 3 ปี ก็อาจเพียงพอให้ฝากขัง เจ้าหน้าที่สอบสวนหรืออัยการที่ยื่นคำร้องขอฝากขังไม่จำเป็นต้องแสดงหลักฐานและข้อมูลที่ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงที่จำเลยจะหลบหนีหรือทำลายหลักฐาน⁴⁷

เมื่อได้รับคำร้องขอฝากขัง ศาลจะสอบถามผู้ต้องหาว่ามีข้อคัดค้านต่อการฝากขังหรือไม่ ซึ่งหากมีการคัดค้าน ศาลสามารถเรียกพนักงานสอบสวน/อัยการมาชี้แจงเหตุผลและแสดงข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติมได้ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลไม่ค่อยได้เรียกไต่สวนเพิ่มเติม เพราะไม่ค่อยมีการคัดค้านจากผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งมักจะไม่มีสิทธิ โดยบางรายเข้าใจว่าต้องรออนุญาตปล่อยตัวชั่วคราวเท่านั้น บางรายเข้าใจว่าต้องหาเหตุโต้แย้งว่าการขังไม่จำเป็นสำหรับการสอบสวน ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ต้องหาโดยทั่วไปไม่มีข้อมูลและบางส่วนอาจคิดว่ามีโอกาสน้อยที่จะคัดค้านสำเร็จ เพราะแม้จะชี้ให้เห็นว่ามีโอกาสน้อยที่จะหลบหนี ทำลายหลักฐาน หรือก่อความผิดอื่นเพิ่ม แต่ศาลอาจอนุมัติหมายจับโดยอาศัยเหตุผลว่ามีข้อหาที่โทษจำคุกเกิน 3 ปี⁴⁸

หลังจากมีคำสั่งอนุมัติฝากขัง ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิขอปล่อยตัวชั่วคราว โดยต้องพยายามพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามีความเสี่ยงต่ำที่จะหลบหนี ทำลายหลักฐาน หรือก่อความผิดอื่นเพิ่ม แต่หลายรายไม่ได้ยื่นคำร้องเพราะไม่มีสิทธิ หลายคนคิดว่ามีเงินประกันตัวไม่เพียงพอ ในปี 2562 ศาลมีโครงการให้ผู้พิพากษาเข้าไปสัมภาษณ์ผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งพบว่าร้อยละ 80 ของผู้ต้องขังระหว่างฯ ไม่รู้ว่าสามารถยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่ต้องเสนอเงินเป็นหลักประกันได้⁴⁹ และบางรายไม่มีเงินจ้างทนาย ต้องเขียนคำร้องเองหรือให้ญาติช่วยเขียน ซึ่งไม่มีความรู้ด้านกฎหมายที่จะเขียนแสดงเหตุผลและหลักฐานชี้ชวนให้ศาลเชื่อว่าจะไม่หลบหนี⁵⁰

ในขณะที่ศาลสามารถพิจารณาตัดสินคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว โดยไม่จำเป็นต้องไต่สวนเพิ่มเติม ซึ่งหากศาลไม่ได้เรียกไต่สวนเพิ่ม ทำให้ขาดข้อมูลรอบด้านพอจะพิจารณาความเสี่ยงหลบหนี-ยุ่งกับหลักฐาน-ก่อความผิดอื่น โดยข้อมูลที่มีส่วนใหญ่มากจากคำร้องขอฝากขังของพนักงานสอบสวนและอัยการ (ได้แก่ข้อหาพฤติการณ์แห่งคดีและพฤติการณ์การจับกุม) และศาลอีกหลายแห่งยังขาดความพร้อมในการใช้ระบบประเมินความเสี่ยง ทำให้ผู้พิพากษาบางท่านไม่เชื่อมั่นในผลการประเมิน และตัดสินใจเรียกเงินประกันตัวตามเดิม⁵¹

แนวปฏิบัติขังไว้ก่อนและให้ภาระพิสูจน์เป็นของจำเลยของไทย แตกต่างจากหลายประเทศ ทั้งในระบบกฎหมายแบบ common law และ civil law ที่ศาลพิจารณาการฝากขัง-ปล่อยตัวชั่วคราวเป็นขั้นตอนเดียวกัน โดยเจ้าหน้าที่รัฐรับภาระนำเสนอหลักฐานและเหตุจำเป็นต้องขัง ไม่ใช่แค่ข้อหา และอัตราโทษ และศาลจะเปิดให้ผู้ต้องหาและทนายนำเสนอหลักฐานคัดค้านหักล้างไปพร้อมกัน⁵²

‘ขังไว้ก่อน’ คือจารีตยุติธรรมที่ตกค้าง

แนวปฏิบัติขังไว้ก่อนและให้ภาระพิสูจน์เป็นของจำเลยสะท้อนให้เห็นถึงจารีตปกครองอีกประการที่สืบทอดมาตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นคือ จารีต ‘รัฐเป็นใหญ่’ หรือ ‘นิติรัฐอภิสิทธิ์’⁵³ อันเป็นหลักกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อปกป้อง ‘ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ’

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐเชื่อว่าผู้ต้องหาทำผิดในข้อหาที่มีโทษจำคุกเกิน 3 ปี ก็สามารถจับขังไว้ก่อนได้โดยง่าย แล้วค่อยให้ผู้ต้องหาพิสูจน์ว่าจะไม่หลบหนี-ไม่ยุ่งกับหลักฐาน-ไม่ก่อความผิดเพิ่ม และหากเป็นคดีที่กระทบต่อ ‘ความมั่นคงของชาติ’ ในสายตาของรัฐ ดังเช่นกรณีคดีมาตรา 112 โอกาสได้รับการปล่อยตัวก็จะมีน้อยลง ดังที่มีการตั้งข้อสังเกตจากทั้งอดีตองประธาน

ศาลฎีกา นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาสังคม ว่าในคดี 112 ศาลไม่อนุญาตปล่อยตัวโดยอ้างว่าคดีมีอัตราโทษรุนแรง ทำให้กลัวหลบหนี หรือแม้แต่เคยอ้างเหตุที่ไม่มีในต้วบทกฎหมาย เช่น คดียังอยู่ระหว่างสืบพยานโจทก์ หรือเป็นความผิดที่สะท้อนจิตใจของประชาชน⁵⁴

‘ชิงไว้ก่อน’ คือจารีตยุติธรรมที่ตกค้าง



ให้รัฐเป็นใหญ่

ให้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งคน
ได้ง่าย โดยเฉพาะ
ข้อหาร้ายแรงเป็น
ภัยต่อความมั่นคง



สันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าผิด

ต้องชิงไว้ มีเช่นนั้น
จะหนี+ยุ่งกับหลักฐาน
+ก่อความผิดเพิ่ม

‘สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์’ เป็นแค่ตัวอักษรในรัฐธรรมนูญ

รสน. มีหลักสันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์

ฉบับแรกที่มีคือปี 2492
และอีกหลายฉบับรวมถึง
ปัจจุบันยืนยันหลักนี้

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังไม่ยึดหลักตาม รสน.

- กฎหมายออกปี พ.ศ. 2477 ก่อน รสน. 2492
- รัฐประหารฉีกรสน. บ่อย ไม่เอื้อให้แก้ไขกฎหมาย
- ศาลตีความกฎหมายตามแนวปฏิบัติเดิม



ที่มา: รวบรวมและสังเคราะห์โดย 101 PUB

แนวปฏิบัติข้างต้นมาพร้อมกับหลักยุติธรรมโบราณที่ ‘สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยมีความผิด’ (presumption of guilt) ซึ่งเมื่อเชื่อว่าผู้ต้องหา น่าจะทำความผิด รัฐก็ต้องขังผู้ต้องหาไว้ก่อน จนกว่าจำเลยจะพิสูจน์ให้เชื่อได้ว่า ไม่ผิดหรือไม่เสี่ยงที่จะหลบหนี ไปทำลายหลักฐาน หรืออาจไปทำความผิดซ้ำอีก เมื่อได้รับการปล่อยตัว ซึ่งเป็นจารีตที่ตรงกันข้ามกับหลักสันนิษฐานไว้ก่อน

ว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐนิติธรรม โดยเป็นหลักที่ป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจสั่งซึ่งคนได้ตามอำเภอใจ ลงโทษคนล่วงหน้าก่อนการตัดสินผิดถูก ตามหลักนี้เจ้าหน้าที่รัฐจะสั่งซึ่งได้ก็เมื่อพิสูจน์ด้วยข้อมูลและหลักฐานต่างๆ จนน่าเชื่อได้ว่าหากปล่อยตัวแล้วจะส่งผลกระทบต่ออันตรายต่อจำเลย สังคม และการค้นหาความจริง

‘สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์’ เป็นแค่ตัวอักษรในรัฐธรรมนูญ

อันที่จริง หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ได้รับการบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญไทยครั้งแรกฉบับปี 2492 ในมาตรา 30 และเป็นบทบัญญัติในอีกหลายฉบับ รวมถึงฉบับปัจจุบันปี 2560 ในมาตรา 29 แต่บทบัญญัตินี้กลับไม่เคยถูกนำมาเป็นหลักสำหรับการแก้ไขแนวปฏิบัติ ผากังวาลและปล่อยชั่วคราวใน ป.วิ.อาญาที่มีการประกาศใช้ในปี 2477 ก่อนรัฐธรรมนูญปี 2492 โดยสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญไทยมีอายุสั้นเกินกว่าจะเป็นหลักยึดในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยฉบับปี 2492 มีอายุเพียง 2 ปีก่อนมีการทำรัฐประหาร ต่อมามีการฟื้นฟูบทบัญญัตินี้อีกครั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 แต่อีก 3 ปีต่อมาก็มีรัฐประหารอีกครั้ง ซึ่งการทำรัฐประหารนี้ก็รัฐธรรมนูญอีกหลายครั้งและการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการอันยาวนานก็ย่อมไม่เอื้อให้เกิดการแก้ไขหลักยุติธรรมทางอาญาให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐนิติธรรม⁵⁵

ผลที่ตามมาคือการปกป้องสิทธิของผู้ต้องหาค่อนข้างอ่อนแอในสังคมไทย แม้แต่ในช่วงที่กำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คณะทำงานยกร่างได้เสนอกำหนดให้การออกหมายจับและหมายสั่งทำไต่เฉพาะเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจำเลยจะหลบหนี ยุ่งกับหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายอื่น ซึ่งหากมีการตราบทบัญญัติตามข้อเสนอนี้ ก็ต้องมีการแก้ไข ป.วิ.อาญาให้ศาลไม่สามารถสั่งซึ่งได้เพียงเพราะมีการแจ้งข้อหาที่มีโทษจำคุกเกิน 3 ปี แต่กรรมวิธีการยกร่างฯ

บางท่านเห็นว่าควรให้มีการออกหมายจับและขังได้ในคดีร้ายแรง แม้ไม่มีเหตุตามข้อเสนอของคณะกรรมาฯ ซึ่งน่าจะมีฐานมาจากการให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐในการควบคุมอาชญากรรมมากกว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา สุดท้ายจึงมีการประนีประนอม โดยกำหนดให้สามารถออกหมายขังได้ตามทั้งสองแนวทาง⁵⁶

ปัจจัยสำคัญอีกประการที่เกื้อหนุนการดำรงอยู่ของแนวปฏิบัติขังไว้ก่อนและให้ภาระพิสูจน์เป็นของจำเลย คือการตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรและแนวปฏิบัติเดิมของศาล โดยงานวิชาการชิ้นหนึ่งของผู้พิพากษา⁵⁷ ซึ่งให้เห็นว่าแม้มีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย ป.วิ.อาญา เพื่อแก้ปัญหาค้างขังไว้ก่อนอย่างยั่งยืน แต่จริงๆ แล้วศาลสามารถบรรเทาปัญหานี้ได้โดยการตีความกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐนิติธรรมและหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้พนักงานสอบสวนหรืออัยการมีภาระการพิสูจน์ความเสี่ยงในการปล่อยตัวผู้ต้องหาตั้งแต่ในขั้นตอนขอฝากขัง

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอนี้ไม่น่าจะได้รับการตอบสนองจากผู้พิพากษามากนัก เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงที่ผู้พิพากษาจะได้รับ โดยอาจถูกสอบวินัยว่าไม่ทำตามแนวปฏิบัติในกรณีที่จำเลยหลบหนี ในขณะที่ไม่มีความเสี่ยงใดๆ หากทำตามแนวปฏิบัติเดิมโดยการขังผู้ต้องหาไว้ก่อน การเรียกเงินประกันหรือการสั่งไม่ให้ปล่อยตัว แม้ในความเป็นจริงแล้วมีโอกาสน้อยมากที่ผู้ต้องหาจะหลบหนีก็ตาม⁵⁸

จะเห็นได้ว่าปัญหาค้นคนและการใช้โทษจำคุกมากเกินไป มีสาเหตุหลักมาจากแนวปฏิบัติดั้งเดิมที่ฝังลึกในระบบยุติธรรมไทย ทั้งการยึดยึดถืออย่างเคร่งครัด อันเป็นกฎอย่างง่ายในการเป็นผู้พิพากษาที่ดี การกำหนดให้ใช้โทษจำคุกเป็นค่าตั้งต้นในยึดถือ การวางหลักให้ขังผู้ต้องหาไว้ก่อนเป็นค่าตั้งต้น ตลอดจนการกำหนดให้ภาระพิสูจน์เป็นของจำเลย ซึ่งการปฏิรูปที่ผ่านมาไปไม่ถึงการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเหล่านี้ ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จ

เช่น การเพิ่มค่าปรับโดยไม่ได้ปรับยี่ตอก หรือการใช้ระบบประเมินความเสี่ยงโดยไม่โอนภาระการพิสูจน์ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ

การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเหล่านี้ต้องอาศัยแรงผลักดันที่มากกว่าเพียงแค่ความพยายามรายบุคคลหรือเป็นรายมาตรการ ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการขับเคลื่อนระบบยุติธรรมไทยออกจากสภาวะที่เป็นอยู่ เพราะกติกาค่าและความคาดหวังที่รายล้อมจะจู่โจมผู้ปฏิบัติงานรวมถึงผู้พิพากษาให้ยึดแนวทางเดิม การปฏิรูปจึงควรต้องมุ่งไปที่ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อกติกาค่าและความคาดหวังดังกล่าว โดยมีหลักนิติรัฐนิติธรรมเป็นเข็มทิศ เช่น การลดโทษอาญาเพื่อโดยมาตรการชะลอฟ้อง เพื่อลดปริมาณคดีอาญาที่เข้าสู่ศาล ซึ่งจะช่วยลดแรงบีบคั้นให้ผู้พิพากษาต้องตัดสินใจโดยเร็ว ขณะที่การปรับวัฒนธรรมองค์กรของศาลให้เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภายนอก น่าจะช่วยสะกิดเตือนให้เกิดการคิดทบทวนไตร่ตรองถึงการใช้อย่างถูกต้องให้สอดคล้องกับการกำหนดโทษรายบุคคลมากขึ้น

การปรับเหล่านี้จะช่วยคลี่คลายเงื่อนไขที่บีบรัดให้ผู้พิพากษาทำตามยี่ตอกอย่างเคร่งครัดออกไปสู่สภาวะอื่นที่เอื้อให้ตัดสินใจโทษรายบุคคลได้ หรือการปรับกติกาค่าและความคาดหวังให้เจ้าหน้าที่ต้องมีการนำเสนอข้อมูลพิสูจน์ต่อศาล พร้อมกับให้ผู้พิพากษาพิจารณาที่หลักฐาน ไม่ใช่เพียงแค่ความหนักเบาของข้อหา ก็น่าจะช่วยให้การปล่อยตัวกลายเป็นค่าตั้งต้น สอดคล้องกับหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งการปรับชุดกติกาค่าและความคาดหวังเหล่านี้น่าจะเป็นจุดคานงัดให้ระบบยุติธรรมหลุดออกจากจารีตยุติธรรมแบบเดิม และเป็นไปตามครรลองแห่งหลักนิติรัฐนิติธรรม

อ้างอิง

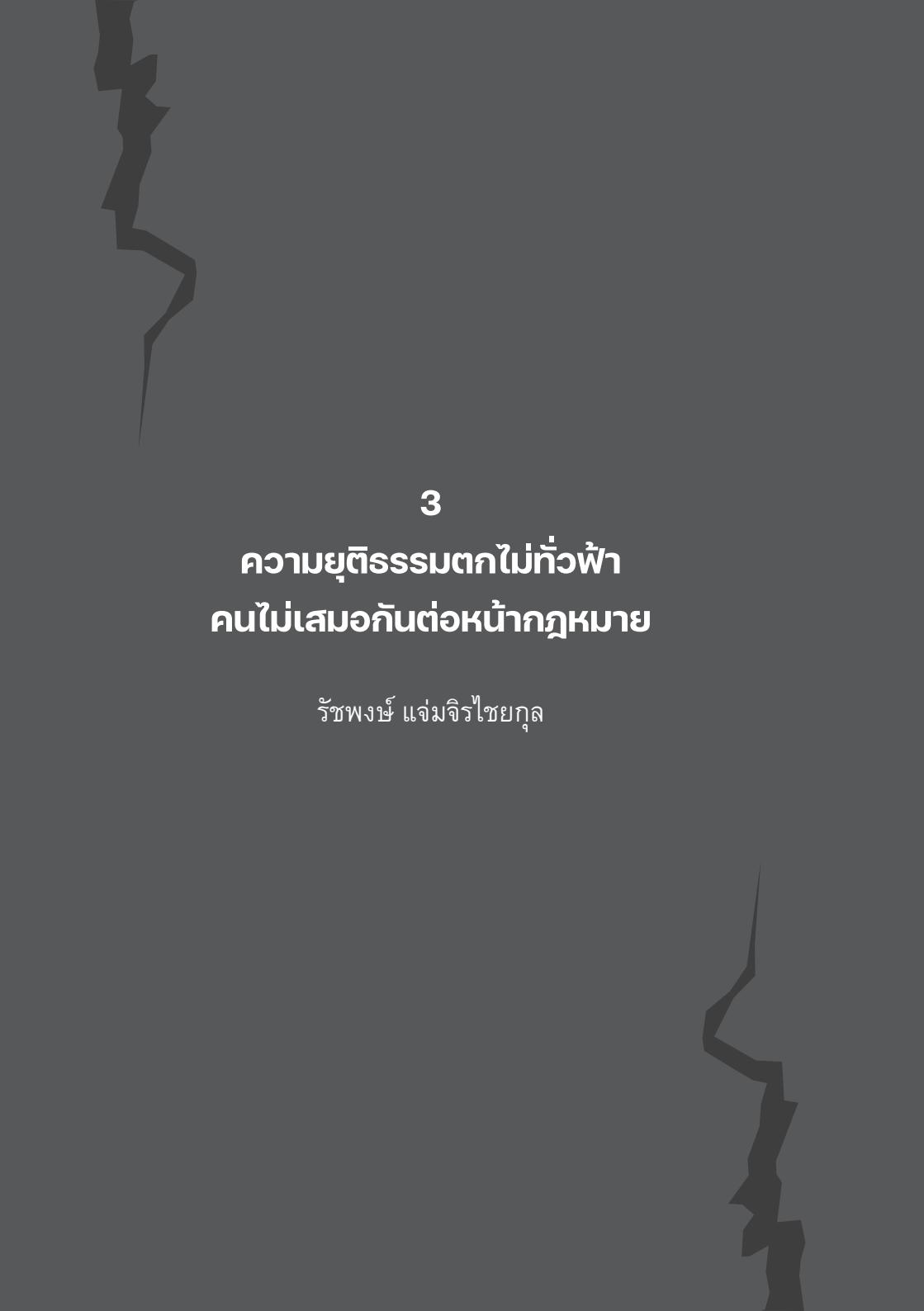
- 1 ข้อมูลจาก World Prison Brief 2023. <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2566)
- 2 International Federation for Human Rights และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. 2566. ประเทศไทย รายงานสภาพเรือนจำประจำปี 2566. https://www.fidh.org/IMG/pdf/thailand_annual_prison_report_2023_th.pdf (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2566)
- 3 เฟิ่งอ๋าง.
- 4 ข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2566. ทั้งนี้ ในปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์มีสถานกักขัง 5 แห่ง และสถานกักกัน 1 แห่ง
- 5 เฟิ่งอ๋าง.
- 6 เฟิ่งอ๋าง. ทั้งนี้ กฎหมายไทยเปิดให้ศาลสั่งรอลงโทษจำคุกได้ในคดีที่เห็นว่าผู้ต้องหาผิดไม่ได้ มีนินัยเลวร้ายและทำความผิดไม่รุนแรง ซึ่งในปัจจุบันมีการกำหนดให้ความผิดไม่รุนแรง เท่ากับความผิดที่ศาลตัดสินลงโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ในขณะที่บางประเทศอย่างฝรั่งเศส กำหนดความผิดไม่รุนแรงเท่ากับความผิดที่ศาลตัดสินลงโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี, ดูเพิ่มเติมใน ศิรดา เต็งประทีป. มาตรการแทนการลงโทษจำคุก: ศึกษากรณีคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2561.
- 7 เฟิ่งอ๋าง.
- 8 เฟิ่งอ๋าง.
- 9 คณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ. รายงานศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ. ดุลพาฬ. ปีที่ 52 เล่ม 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 3-89.
- 10 ดูเพิ่มเติมในบทที่ 1. วงจรเสฟติดโทษอาญาของสังคมไทย

- 11 อิศร์กุล อุณหเกตุ. ปรับ-ค่า-ปรับ. The101.world. 2561. <https://www.the101.world/economics-of-fine> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2554.
- 12 หนังสือจากสำนักงานกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. และของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา วันที่ 28 ธันวาคม 2565.
- 13 จากการสัมภาษณ์ ดร.นันทิ จิตสว่าง อดีตอธิบดีกรมราชทัณฑ์ วันที่ 11 ตุลาคม 2566.
- 14 ข้อมูลปัจจัยทั้ง 14 ปัจจัย ได้แก่ สัญชาติ การมีงานทำ ที่อยู่อาศัย ครอบครัวและการอุปการะเลี้ยงดู พฤติการณ์คดี รับสารภาพหรือปฏิเสธ มีผู้ร่วมทำผิดหรือไม่ มีผู้เสียหายหรือไม่ มีผู้คัดค้านการปล่อยชั่วคราวหรือไม่ มีคดีอาญาอื่นอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลหรือไม่ เคยถูกตำรวจตั้งข้อหามาก่อนหรือไม่ เคยถูกจำคุกมาก่อนหรือไม่ เคยทำผิดระหว่างปล่อยหรือไม่ และเคยหลบหนีระหว่างปล่อยชั่วคราวหรือไม่
- 15 คำแนะนำประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับมาตรฐานกลางสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2563.
- 16 สุภาพ เมฆะวนิชย์กุล. ปัญหาการปล่อยชั่วคราวและการประเมินความเสี่ยงในการปล่อยชั่วคราว: กรณีศึกษาของศาลแขวงชลบุรี. เอกสารวิชาการหลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล รุ่นที่ 18. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. 2562. และ ชัชวาลย์ ธัชชัย. ปัญหาการปล่อยชั่วคราวโดยการประเมินความเสี่ยงศึกษา กรณีศาลจังหวัดราชบุรี. เอกสารวิชาการหลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล รุ่นที่ 19. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. 2563.
- 17 เพิ่งอ้าง.
- 18 อัจฉนา ลำชา และคณะ. ส่องพฤติกรรมการออมของคนไทย ผ่านข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารกว่า 80 ล้านบัญชีจาก DPA. สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. 2562. <https://www.pier.or.th/abridged/2019/23/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2566)
- 19 คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับวิธีการรอกการกำหนดโทษ พ.ศ. 2555
- 20 คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับวิธีการรอกการกำหนดโทษ การรอกการลงโทษ และการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติ พ.ศ. 2559.
- 21 คำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยแนวทางการใช้โทษอาญา พ.ศ. 2563
- 22 ศุภกิจ แยมประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย. บทบัณฑิตย. ปีที่ 78 ฉบับที่ 4: 2565.
- 23 เพิ่งอ้าง.

- 24 ตัวอย่างจากผู้พิพากษาเมธิน กลั่นนุรักษ์ ในงานเสวนาเรื่อง 'ห้องเวรชี้ : ลดปริมาณคดีหรือลดทอนสิทธิ?' วันที่ 20 พฤษภาคม 2565 จัดโดยนักศึกษปริญาโท รายวิชากฎหมายการบริหารงานยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. <https://www.youtube.com/watch?v=jrF7OipDUek> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566)
- 25 ศุภกิจ แยมประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย. บทบัณฑิตย. ปีที่ 78 ฉบับที่ 4: 2565.
- 26 ศุภกิจ แยมประชา. แนวทางการปฏิรูประบบการกำหนดโทษทางอาญา (sentencing reform) ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔. ดุลพาห. เล่มที่ 3 ปีที่ 65: 2561.
- 27 คำวนจากข้อมูลสถิติคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม ปี 2561-2565
- 28 Yampracha, S. (2016) Understanding Thai Sentencing Culture. Ph.D Thesis. University of Strathclyde, UK. และตัวอย่างจากผู้พิพากษาเมธิน กลั่นนุรักษ์ ในงานเสวนาเรื่อง 'ห้องเวรชี้ : ลดปริมาณคดีหรือลดทอนสิทธิ?' วันที่ 20 พฤษภาคม 2565 จัดโดยนักศึกษปริญาโท รายวิชากฎหมายการบริหารงานยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. <https://www.youtube.com/watch?v=jrF7OipDUek> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566)
- 29 ศุภกิจ แยมประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย. บทบัณฑิตย. ปีที่ 78 ฉบับที่ 4: 2565.
- 30 เฟิงอ้าง.
- 31 ปกป้อง ศรีสนิท. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบศาล: การจัดทำและการเปิดเผยยึดถือในคดีอาญา. The101.world. 2562. <https://www.the101.world/sentencing-guide-line-in-criminal-case> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2566)
- 32 ถ้อยคำจากหนังสือที่เขียนโดยโสภณ รัตนกร อดีตประธานศาลฎีกา (ดำรงตำแหน่ง 1 ตุลาคม 2533 - 30 กันยายน 2534) ดู โสภณ รัตนกร, "หลักวิชาชีพนักกฎหมาย: ตุลาการ" ใน แสง บุญเฉลิมวิภาส (บรรณาธิการ), รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2548) หน้า 159.
- 33 ศุภกิจ แยมประชา. แนวทางการปฏิรูประบบการกำหนดโทษทางอาญา (sentencing reform) ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔. ดุลพาห. เล่มที่ 3 ปีที่ 65: 2561.
- 34 ศุภกิจ แยมประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย. บทบัณฑิตย. ปีที่ 78 ฉบับที่ 4: 2565. และสุรพันธุ์ บุญช่วย. ปัญหาการใช้บัญชีมาตรฐานกำหนดโทษทางอาญา. เอกสารวิชาการหลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ. 2547.

- 35 สมชาย ปรีชาศิลปกุล. ผมจะเป็นประธานศาลฎีกา. The101.world. 2018. <https://www.the101.world/i-will-be-the-president-of-the-supreme-court/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2566) และ Duncan McCargo. Fighting for Virtue: Justice and Politics in Thailand. Ithaca: Cornell University Press. 2020.
- 36 Yampracha, S. (2016) Understanding Thai Sentencing Culture. Ph.D Thesis. University of Strathclyde, UK.
- 37 ภาณุฤทธิ์ นิลสนธิ. ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์. ดุลพาห. เล่มที่ 1 ปีที่ 58: 2554. และวิชา มหาคุณ. การปฏิรูปองค์กรตุลาการ ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย [กองบรรณาธิการ สัมภาษณ์]. จุลนิติ. ปีที่ 10 ฉบับที่ 2: 2556. ทั้งนี้ ไม่ใช่ผู้พิพากษาและนักนิติศาสตร์ทุกคนที่ดีความว่าการตัดสินในพระปรมาภิไธยถือเป็นการกระทำหน้าที่แทนพระองค์ โดยบางท่านมองว่าเป็นเพียง 'รูปแบบ' ที่เอื้ออำนวยความสะดวกตัวในการทำงานของศาล ที่ไม่สามารถรอให้มีการลงพระปรมาภิไธยในคำพิพากษาทุกคดีซึ่งมีอยู่จำนวนมากได้, ดูข้อถกเถียงในงานของ ภาณุฤทธิ์ นิลสนธิ
- 38 สำนักข่าวอิศรา. 27 มิถุนายน 2558. องคมนตรีทำจดหมายถึงนายกษ คำณรัง รธน. เปิดช่องแทรกศาล. https://www.isranews.org/content-page/item/39559-letter_39559.html (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566)
- 39 บีบีซีไทย. 5 ตุลาคม 2019. คณากร เพียรชนะ: 10 ข้อความในแถลงการณ์ 25 หน้า ที่สั่งสะท้อนระบบตุลาการไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-49943661> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2566)
- 40 เกษม ศุภสิทธิ์. ความอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี. หลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. 2547
- 41 ดูเพิ่มเติมในบทที่ 1 วงจรเสพติดโทษอาญาของสังคมไทย
- 42 ภาณุฤทธิ์ นิลสนธิ. ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์. ดุลพาห. เล่มที่ 1 ปีที่ 58: 2554.
- 43 สมชาย ปรีชาศิลปกุล. ผมเป็นผู้พิพากษาของพระเจ้าอยู่หัว: อุดมการณ์และนักกฎหมายผู้ผ่านเหตุการณ์พฤษภา 35. The101.world. 18 พฤษภาคม 2021. <https://www.the101.world/judicial-ideology-and-black-may/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2566)
- 44 ข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ 1 มกราคม 2552-2566 เก็บรวบรวมโดย 101 PUB
- 45 สำนักประธานศาลฎีกา. ศาลยุติธรรม บนเส้นทางการสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิ. 2564.
- 46 มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ และธัญญา นุช ดันติกุล. ปลอยชั่วคราวหรือขังชั่วคราว?: ความย้อนแย้งของการฝากขังและปลอยชั่วคราวในกฎหมายไทย. ดุลพาห. เล่มที่ 3 ปีที่ 68: 2564.
- 47 เพิ่งอ้าง.
- 48 เพิ่งอ้าง.

- 49 ข้อมูลจากนางเมทินี ชโลธร ใน RoLD Virtual Forum : Living with COVID-19 ตอน วิถีใหม่ศาลยุติธรรมยุคโควิด-19. วันที่ 16 พฤษภาคม 2563. <https://www.youtube.com/watch?v=ScFLay1xbo> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566)
- 50 มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ และธัญญานุช ดันติกุล. ปลอยชั่วคราวหรือขังชั่วคราว?: ความย้อนแย้งของการฝากขังและปลอยชั่วคราวในกฎหมายไทย. ดุลพาฬ. เล่มที่ 3 ปีที่ 68: 2564.
- 51 เพิ่งอ้าง.
- 52 เพิ่งอ้าง.
- 53 ดูเพิ่มเติมในบทที่ 1 วงจรเสพติดโทษอาญาของสังคมไทย
- 54 สถิติไพบีระ อติตรองประธานศาลฎีกา เป็นตัวแทนอ่านจดหมายเปิดผนึกถึงผู้พิพากษาและตุลาการในงานประชุมวิชาการเรื่อง “ศาลกับความยุติธรรมในสังคมไทย”. 17 มีนาคม 2556 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีคณะรณรงค์แก้ไขมาตรา 112 (ครก. 112) กลุ่ม 24 มิถุนาประชาธิปไตย คณะนักเขียนแสงสำนัก กวีราษฎร์ ปฏิญญาหน้าศาล และคณะนิติราษฎร์ ร่วมกันเขียนจดหมาย. ดูเนื้อหาจดหมายใน ประชาไท. อดีตผู้พิพากษาอ่านจบถึงผู้พิพากษา “ทางเดียวจะกลับมาเป็นหลัก ต้องปฏิรูปตัวเอง” <https://prachatai.com/journal/2013/03/45806> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566); iLaw. สิทธิประกันตัว: สิทธิที่มักถูกยกเว้นสำหรับผู้ต้องหาคดี 112. 2564. <https://ilaw.or.th/node/5819> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566) และปริญา เทวานฤมิตรกุล (ผู้ร่วมเสวนา). เสวนาออนไลน์ในหัวข้อ “คำสั่งไม่ให้ประกันตัว หลักกฎหมาย หรือการเมือง?”. 28 ตุลาคม 2564. <https://tlhr2014.com/archives/37668> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566)
- 55 ปริญา เทวานฤมิตรกุล.คุยกับ ‘ปริญา เทวานฤมิตรกุล’ ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรม ในวันที่กฎหมายอาญาขัดกับรัฐธรรมนูญ? [ธีรณัย จารุวัสด์ ผู้สัมภาษณ์]. ประชาไท. 12 ตุลาคม 2564. <https://prachatai.com/journal/2022/10/100929> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566)
- 56 มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ และธัญญานุช ดันติกุล. ปลอยชั่วคราวหรือขังชั่วคราว?: ความย้อนแย้งของการฝากขังและปลอยชั่วคราวในกฎหมายไทย. ดุลพาฬ. เล่มที่ 3 ปีที่ 68: 2564.
- 57 เพิ่งอ้าง.
- 58 สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. ผมจะเป็นประธานศาลฎีกา. The101.world. 2018. <https://www.the101.world/i-will-be-the-president-of-the-supreme-court/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2566) และ Duncan McCargo. Fighting for Virtue: Justice and Politics in Thailand. Ithaca: Cornell University Press. 2020.



3

ความยุติธรรมตกไม่ทั่วฟ้า คนไม่เสมอกันต่อหน้ากฎหมาย

รัชพงษ์ แจ่มจิรไชยกุล

เมื่อใดก็ตามที่ผู้มีฐานะร่ำรวยหรือผู้มีอำนาจถูกกล่าวหาว่าทำความผิด สังคมไทยก็เหมือนจะรับทศรูปตั้งแต่ก่อนคดีจะเริ่ม พวกเขาเหล่านั้นมักได้รับการปรณนิบัติอย่างดีจากกระบวนการยุติธรรม ไม่มีทางได้นอนในเรือนจำ เพราะมีเงินจ่ายค่าประกันตัว หรือไม่มีทางเสียเปรียบในทางกฎหมาย เพราะมีทนายความที่เก่งกาจพร้อมต่อสู้คดี สภาพเช่นนี้ตรงข้ามกับประชาชนทั่วไปที่ต้องขวนขวายหาความเป็นธรรมเอาเองในกระบวนการยุติธรรมที่มีราคาแพงและซับซ้อน วลีอมตะอย่าง “คุกมีไว้ขังคนจน” จึงยังคงเป็นความจริงในสังคมไทย

‘ความเหลื่อมล้ำ’ ในกระบวนการยุติธรรมไทยไม่ใช่เรื่องใหม่ มีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีต และยังคงมีให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง ในปัจจุบัน จนกลายเป็นภาพจำและเป็นสิ่งที่คนคาดการณ์เป็นปกติไปแล้ว

ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมมาจากหลายปัจจัยที่มีผลต่อดี นอกเหนือจากข้อเท็จจริงในคดี เช่น การมีความรู้ความเข้าใจกฎหมาย การมีทนายความที่มีความสามารถในการเป็นตัวแทนในการต่อสู้คดี การมีทรัพยากรและเงินสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดี รวมทั้งอคติบางประการที่แฝงอยู่ในกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดนี้ทำให้คนบางกลุ่มที่เพียบพร้อมไปด้วยทรัพย์สินและสถานะทางสังคมกลายเป็นอภิสิทธิ์ชนที่เข้าถึงความเป็นธรรมได้มากกว่าคนอื่น

ความยุติธรรมราคาแพง คนมากกว่าครึ่งเอื้อมไม่ถึง

ลักษณะสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยคือ ‘มีราคาแพง’ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ กลายเป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ต้นทุนที่ประชาชนต้องแบกรับเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีทั้งค่าใช้จ่ายทางตรง เช่น ค่าประกันตัว ค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความ ค่าธรรมเนียมหรือ ค่าใช้จ่ายเพื่อแสวงหาหลักฐาน ไปจนถึงค่าเดินทางที่เกิดขึ้นตลอดกระบวนการ อีกทั้งยังมีค่าใช้จ่ายทางอ้อม เช่น ค่าเสียโอกาสในการทำงานเพื่อหารายได้ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อความสามารถในการต่อสู้คดี หากคนที่มีรายได้น้อยไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการเหล่านี้ได้ ก็ย่อมเสียเปรียบคนที่มียรายได้มาก จนเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม

ตัวอย่างเช่น คดีลักทรัพย์ตามมาตรา 334 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นหนึ่งในประเภทคดีที่มีจำนวนมากที่สุด¹ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีต้นทุนทางตรงและทางอ้อมที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ขั้นสอบสวน จนถึงชั้นพิจารณาตัดสินแล้วราว 120,330 บาท² โดยมีค่าใช้จ่ายสำคัญคือ ค่าประกันตัว (30,000 บาท หรือร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด) และ ค่าจ้างทนายความ (26,632 บาท หรือร้อยละ 22) ซึ่งถือว่าสูงมาก เมื่อเทียบกับรายได้ของประชากรไทยที่ครึ่งหนึ่งของประเทศมีรายได้ไม่เกิน 4,100 บาทต่อเดือน เท่ากับว่าต้องทำงานเก็บออมเงินอย่างน้อย 2 ปี 5 เดือน จึงจะมีเงินสู้คดี แต่สำหรับผู้ที่รวยที่สุดร้อยละ 10 ของประเทศ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยที่ 105,000 บาทต่อเดือน รายได้เพียงเดือนเดียวก็เกือบจะครอบคลุมต้นทุนทั้งหมดสำหรับการสู้คดี³

มากไปกว่านั้น แนวปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมไทยที่เน้นจับและ ผากขังไว้ก่อน ยังทำให้เกิดค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น ตั้งแต่ตำรวจที่มักตั้งข้อหา และจับผู้ต้องหาก่อนที่จะมีพยานหลักฐานที่พอเชื่อได้ว่าทำผิดจริง ต่อมาเมื่อ มีการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ก็มักนำตัวผู้ต้องหาไปขอฝากขังกับศาล

เช่นเดียวกับอัยการที่ขอฝากขังต่อในระหว่างตรวจสำนวน เพื่อพิจารณาว่าจะ
 สั่งฟ้องคดีหรือไม่ ศาลเองก็มีแนวโน้มอนุมัติหมายขังตามคำขอ โดยเฉพาะ
 ข้อหาที่มีโทษจำคุกขั้นสูงเกิน 3 ปี ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ใช้เป็นเหตุผลใน
 การออกหมายขังได้⁴ และในการพิจารณาปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ศาลมักให้
 ผู้ต้องหาประกันการพิสูจน์ว่าตนเองจะไม่หลบหนี⁵ แต่ก็ยังมักเรียกเงิน
 ประกันตัว ด้วยความเชื่อว่าจะทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่หลบหนี



เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ต้องหาก็ต้องแบกรับภาระหาเงินประกันตัวและค่าใช้จ่ายอื่นตลอดกระบวนการ และหากไม่สามารถหาหลักทรัพย์มาวางเป็นหลักประกันได้ ก็จำต้องถูกคุมขัง ทั้งที่อาจไม่ได้มีหลักฐานพอเชื่อได้ว่าทำผิดแต่แรก หรือไม่มีหลักฐานที่ชี้ว่ามีโอกาสหลบหนีสูง ทำให้ต้องสูญเสียรายได้จากเวลาที่เสียไปกับการคุมขัง

ความยุติธรรมยุ่งยาก คนไม่รู้มักเสียเปรียบ

กระบวนการยุติธรรมไทยยัง ‘ซับซ้อนและยุ่งยาก’ อีกด้วย หากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความรู้หรือไม่รู้ช่องทางทางกฎหมาย ก็จะทำให้เสียสิทธิหลายประการ ในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งผู้ต้องหาว่ามีหลักฐานในการเอาผิดใดบ้าง และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาคัดค้านได้ แต่ในหลายกรณี พนักงานสอบสวนเลือกจะไม่แจ้งหลักฐานเอาผิดผู้ต้องหา⁶ หากผู้ต้องหาไม่รู้ว่ามีสิทธิหรือต้องคัดค้านหลักฐานใด ก็จะพลาดโอกาสทำให้ข้อคัดค้านของตนเองปรากฏในสำนวน ทำให้ต่อสู้คดีได้ยากขึ้นเมื่อถึงชั้นพิจารณาคดี

ในขั้นตอนการฝากขังผู้ต้องหาหรือจำเลย ประชาชนบางส่วนก็ไม่มีสิทธิในการร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่ต้องใช้หลักประกัน⁷ ทำให้ต้องถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี หรือต้องไปขวนขวายหาหลักประกันมาวางไว้กับศาลโดยไม่จำเป็น

เมื่อกระบวนการเดินทางมาสู่ชั้นพิจารณาคดี จำเลยก็อาจเลือกให้การรับสารภาพ เพื่อให้กระบวนการจบลงอย่างรวดเร็ว และหวังว่าศาลจะบรรเทาโทษให้ แต่หลายครั้งเป็นการยอมรับสารภาพในโทษฐานที่รุนแรงเกินกว่าความผิดของตัวเอง และหากไม่รู้วิธียกเหตุขอลดหย่อนโทษที่ทำให้ศาลเห็นใจได้ ก็จะได้รับโทษหนักเกินไป ในขณะที่จำเลยที่มีความรู้หรือมีทนายความช่วยแนะนำจะสามารถยกเหตุให้ศาลเห็นใจได้มากกว่า เช่น ต้องลักขโมยเพราะตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัสจากการไม่มีรายได้

หรือทำร้ายร่างกายเพราะเกิดโทสะจากการถูกยั่วยุ^๘ ทำให้มีโอกาสดำเนินการลดโทษมากกว่า

ความยุติธรรมยุ่งยาก คนไม่รู้มักเสียเปรียบ



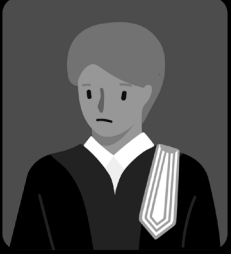
ไม่รู้แนวทางคัดค้านข้อหา
อาจแพ้คดีได้ง่าย



ไม่รู้วิธีขอปล่อยตัว
โดยไม่มีหลักประกัน
ติดคุกฟรี



ไม่รู้เหตุผลลดโทษ
ต้องโทษหนัก





กฎหมายมีช่องโหว่ให้ไม่มียกย

- ▶ ไม่ยืนยันสิทธิก็ไม่ได้กษณย
- ▶ เจ้หน้ก้บงคนไม่แ่งลลล



กษณยขดประลลลลล

- ▶ ค่ำตอบแถนต่ำ ไม่มีแรงจูงใจ
- ▶ ได้คนประสบการณน้อย



ระบบกษณยอสรงไม่ต

- ▶ ไม่ต่อเนื่องจากชั้นสอบสวนถึงพจรณคดี
- ▶ ไม่ได้จัดสรตามความเชยวชยณคต

การเข้าถึงทนายช่วยเหลือคุณภาพดยยังไมก่วถึง

เนื่องจากคนทั่วไปไม่มีความรู้ทางกฎหมายเพียงพอจะสู้คดี การมีทนายความอยู่เคียงข้างตลอดกระบวนการจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยต่อสู้คดีได้อย่างสุดความสามารถ เพราะทนายความเป็นทั้งผู้ช่วยและตัวแทนในการให้คำแนะนำทางกฎหมาย ว่าความให้ในชั้นพิจารณาคดีไปจนถึงการคุ้มครองสิทธิไม่ให้ถูกเอาเปรียบ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีทนายความที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางกฎหมายสองประเภท ประเภทแรกคือ ‘ทนายความอาสา’ หมายถึงทนายความที่ให้คำแนะนำทางกฎหมายและช่วยเหลือผู้ต้องหา ซึ่งรวมถึงการร่วมเข้าฟังการสอบสวนกับตำรวจ อีกประเภทคือ ‘ทนายความขอแรง’ เป็นทนายความที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจำเลยว่าความในชั้นพิจารณาคดีในศาล แม้ว่ากฎหมายไทยตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญลงมาจะมีการประกันสิทธิในการเข้าถึงทนายความทั้งสองประเภท แต่ในทางปฏิบัติก็ยังพบปัญหาหลักสามประการ

ปัญหาประการแรกคือกระบวนการยุติธรรมยังมีช่องโหว่ที่ทำให้ประชาชนฐานะยากจนอาจเข้าไม่ถึงสิทธิในการมีทนายความในทางกฎหมาย มาตรา 134/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ต้องมีการจัดหาทนายความให้ผู้ต้องหาก่อนเริ่มการสอบสวนทุกกรณี ในคดีที่มีโทษประหารชีวิตหรือผู้ต้องหาอายุไม่เกิน 18 ปี ส่วนในคดีที่มีโทษจำคุก พนักงานสอบสวนต้องแจ้งสิทธิการมีทนายความต่อผู้ต้องหาก่อนเริ่มสอบสวน ซึ่งหากผู้ต้องหาไม่มีทนายความแต่ประสงค์จะมี พนักงานสอบสวนต้องจัดหาให้

ในทางปฏิบัติ ผู้ต้องหบางคนอาจไม่ได้แสดงความประสงค์จะมีทนายความ เพราะไม่รู้ว่าจะช่วยให้ตนไม่เสียเปรียบทางคดีได้อย่างไร หรือเพราะพนักงานสอบสวนบางคนหวานล้อมผู้ต้องหา จนสุดท้ายยอมให้สอบสวนโดยไม่มีทนายความอยู่ด้วย

ในบางกรณี แม้ผู้ต้องหาจะแสดงความประสงค์ต้องการทนายความ แต่ก็อาจไม่มีทนายความร่วมนั่งฟังการสอบสวนอยู่ดี เพราะพนักงานสอบสวนไม่สามารถจัดหาทนายความได้ทันที และต้องนัดวันสอบสวนใหม่ ซึ่งหากผู้มีฐานะยากจนไม่ต้องการเสียเวลาและค่าเดินทางอีก ก็ต้องยอมให้สอบสวนโดยลำพัง นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนยังสามารถทำการสอบสวนโดยไม่มีทนายความได้ ด้วยการอ้างเหตุ ‘กรณีจำเป็นเร่งด่วน’ ตามมาตรา 134/1 วรรคสี่⁹

เมื่อผู้ต้องหาลายเป็นจำเลยในชั้นศาล ก็อาจยังไม่มีทนายความ เช่นกัน โดยใน ‘ห้องเวรชี้’ หรือห้องพิจารณาคดีสำหรับผู้ที่มาขึ้นศาล ในวันแรก ผู้พิพากษาจะต้องอธิบายคำฟ้อง พร้อมถามจำเลยว่าต้องการ ทนายความหรือไม่ และจะรับสารภาพหรือปฏิเสธข้อกล่าวหา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีปริมาณคดีล้นมือ ศาลมักจะนำตัวจำเลยจำนวนมากเข้าไปอยู่ในห้องเวรชี้พร้อมกัน และรวบรัดการถามความประสงค์ที่จะมีทนายความ โดยไม่ได้อธิบายสิทธิของจำเลยอย่างครบถ้วน หรือไม่ได้อธิบายผลของการไม่มีทนายความ¹⁰ ทำให้จำเลยหลายคนรับสารภาพโดยไม่มีโอกาสได้ ปรีक्षणายความ ดังเช่นการสำรวจผู้ต้องหาหญิงในเรือนจำในปี 2561 ที่ พบว่ากว่าร้อยละ 40 ไม่มีทนายความในชั้นศาล¹¹

ห้องเวรชี้ยังมีการปิดกั้นมิให้บุคคลภายนอก รวมถึงทนายความ เข้าร่วมฟังการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งขัดกับหลักการการพิจารณาคดีโดย เปิดเผยอันเป็นหลักสากล¹² ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ต้องหาบางคนว่าจ้างทนายความ ทนายความก็ไม่สามารถอยู่เคียงข้างและช่วยเหลือผู้ต้องหาในห้องเวรชี้ได้

ปัญหาประการต่อมาคือระบบการจัดสรรทนายความอาสาและ ทนายความขอแรงยังขาดประสิทธิภาพ เริ่มจากสิทธิในการเข้าถึงทนายความ ขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากทนายความทั้งสองประเภทใช้ช่องทางการจัดสรร ต่างกัน ทนายความอาสาในชั้นสอบสวนของผู้ต้องหาจึงกลายเป็นคนละ คนกับทนายความขอแรงเมื่อถึงชั้นพิจารณาคดี ผลที่ตามมาของการขาด ความต่อเนื่องคือการทำงานของทนายความในการคุ้มครองสิทธิของจำเลย หรือผู้ต้องหาอาจจะขาดตกบกพร่อง เช่น ทนายความอาสาในชั้นสอบสวน อาจจะให้คำแนะนำที่ไม่ตรงกับทนายความขอแรงในชั้นพิจารณาคดี หรือ ทนายความขอแรงไม่ทราบข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในชั้น ตอนการถามค้านในชั้นพิจารณาคดี¹³ ความช่วยเหลือที่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ที่มีฐานะยากจนได้รับ จึงเทียบไม่ได้กับการจ้างทนายความที่ทำงานให้กับ ลูกความตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ

ปัญหาการขาดความต่อเนื่องมาจากลักษณะของระบบความช่วยเหลือด้านทนายความในกระบวนการยุติธรรมไทยที่แยกกันทำและกระจัดกระจาย ผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดหาทนายความอาสา คือกองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ในขณะที่ทนายความขอแรงนั้นจัดหาโดยศาล อีกทั้งยังมีอีกอย่างน้อยสามหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหาทนายความเพื่อช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจน ได้แก่ สภาทนายความ สำนักงานอัยการสูงสุด และกองทุนยุติธรรม¹⁴

แม้ดูเหมือนจะมีองค์กรให้ความช่วยเหลือหลายองค์กร แต่ทนายความช่วยเหลือเหล่านี้ขาดช่องทางรวมศูนย์ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการบุคลากรให้มีความต่อเนื่อง อีกทั้งยังทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่รู้ช่องทางต่างๆ พลาดโอกาสในการขอรับความช่วยเหลือ

มากไปกว่านั้น ระบบการจัดสรรทนายความช่วยเหลือยังไม่มีมาตรฐานในการมอบหมายคดีให้กับทนายความ ส่งผลให้ทนายความไม่ได้รับคดีตามความสามารถหรือความถนัด เช่น เมื่อศาลจะเรียกทนายความขอแรงให้กับจำเลย ก็มักจะเรียกตามลำดับในบัญชีที่มีทนายความมาลงชื่อไว้¹⁵ แต่ไม่ได้นำความรู้ของทนายความแต่ละคนมาพิจารณาประกอบกับความยากง่ายของคดีความ จึงมีโอกาสดูที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้ทนายความที่ไม่ตรงกับเนื้อหาหรือความยากง่ายของคดี

ปัญหาประการสุดท้ายคือทนายความอาสาหรือทนายความขอแรงขาดแรงจูงใจ แต่เดิม ทนายความที่ให้ความช่วยเหลือผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้รับค่าตอบแทน โดยถือเป็นการทำงานช่วยเหลือสังคม ต่อมามีการให้ค่าตอบแทนกับผู้ที่สมัครเป็นทนายความอาสาหรือทนายความขอแรง โดยเรียกว่า ‘เงินรางวัล’ แต่ก็เป็นจำนวนเงินไม่มาก อัตราเงินรางวัลของทนายความอาสาในปัจจุบันอยู่ที่วันละ 1,000 บาท และถ้าต้องการเบิกค่าใช้จ่ายสำหรับเดินทางไปสอบสวนในเขตอำเภออื่นก็ขึ้นอยู่กับอายุของใบอนุญาตทนายความ¹⁶ สำหรับทนายความขอแรง อัตราเงินรางวัลมีตั้งแต่

4,000 บาท ไปจนถึง 50,000 บาท ขึ้นอยู่กับอัตราโทษของคดีความและความยากง่ายของคดี โดยศาลเป็นผู้พิจารณา¹⁷

คำตอบแทนจำนวนนี้ถือว่าต่ำมาก เมื่อเทียบกับรายได้ของทนายความที่ทำงานรับจ้างเอง อีกทั้งการเบิกจ่ายยังเป็นเรื่องยุ่งยาก โดยหากทนายความต้องการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมและมีค่าใช้จ่าย ก็ต้องสำรองจ่ายก่อนจะไปเบิกกับหน่วยงานรัฐ ทำให้ทนายความจำนวนหนึ่งเลือกที่จะไม่สู้คดีให้สุดความสามารถ¹⁸ ท้ายที่สุด ศาลมีการใช้ดุลพินิจไม่สม่ำเสมอในการพิจารณาอัตราเงินรางวัลให้กับทนายความ ผู้พิพากษาบางส่วนยังมีความคิดว่าการทำงานเป็นทนายความขอแรงคือจิตอาสา และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการให้เงินรางวัลที่เป็นธรรมกับทนายความ¹⁹

ด้วยคำตอบแทนที่ต่ำ ผู้ที่สมัครหรือลงทะเบียนจึงมักเป็นทนายความที่เพิ่งจะได้รับใบอนุญาตว่าความ มีประสบการณ์น้อย มาทำงานเพื่อเก็บประสบการณ์ ในขณะที่อัยการฝ่ายตรงข้ามต้องผ่านการสอบเนติบัณฑิต และการสอบแข่งขันเข้าเป็นอัยการ รวมถึงการฝึกอบรมภายในองค์กร ทำให้มีช่องว่างทางด้านความสามารถ ผลสำรวจความคิดเห็นจากผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์การทำงาน 32-40 ปี ส่วนใหญ่เห็นว่าทนายความขอแรงมีประสิทธิภาพต่ำกว่าทนายความที่คู่ความจ้างเอง อีกทั้งทนายความขอแรงบางส่วนกลับพยายามโน้มน้าวให้จำเลยรับสารภาพ เพื่อที่ตนจะได้รับเงินรางวัลจากศาล และมีโอกาสไปรับคดีใหม่²⁰

ความยุติธรรมมีอคติ คนมีตำแหน่งได้อภิสิทธิ์

ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมไทยยังมีมิติด้านสถานะทางสังคมด้วย ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นใคร ประกอบอาชีพอะไร ยังคงมีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม หากเป็นผู้มีสถานะทางสังคมสูง เป็นที่ยอมรับหรือมีอำนาจทางการเมือง ก็จะได้รับสิทธิบางประการเหนือประชาชนทั่วไป ความเหลื่อมล้ำนี้ปรากฏในต้วบทกฎหมายบางฉบับหรือแนวทางปฏิบัติบางประการที่ปฏิบัติต่อคนไม่เท่ากัน

ในบรรดาตัวชี้วัดของดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) โดย World Justice Project ที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมอาญาของไทย หัวข้อการไม่เลือกปฏิบัติ (Impartiality) ไทยได้รับคะแนนแค่ 0.32 (จากคะแนนเต็ม 1) น้อยที่สุดเป็นอันดับ 2 เป็นรองแค่ประสิทธิภาพของระบบราชทัณฑ์ หากพิจารณาเป็นอันดับคะแนนของระบบยุติธรรมอาญาที่ไม่เลือกปฏิบัติไทยอยู่อันดับที่ 115 จาก 142 ประเทศทั่วโลก อยู่ในระดับใกล้เคียงกับรัสเซีย และแย่กว่าหลายประเทศในแอฟริกา²¹

การเลือกปฏิบัติในระบบยุติธรรมไทยเริ่มต้นตั้งแต่การออกหมายจับ²² ซึ่งในปัจจุบันขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่าบุคคลจะหลบหนีหรือไม่ แต่ปรากฏว่าศาลมีแนวพิจารณาในทางที่ว่าผู้มีสถานะทางสังคมสูงจะไม่หลบหนี ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงานประสานศาลฎีกาเคยมีความเห็นต่อการออกหมายจับในคดีที่มีพยานหลักฐานอันพอจะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรง โดยให้แนวทางไว้ว่า หาก “ผู้ต้องหาไม่มีทางที่จะหลบหนีอย่างแน่นอน เช่น ผู้ต้องหาเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นต้น”²³ ก็ไม่จำเป็นต้องออกหมายจับ แนวทางนี้เท่ากับเป็นการให้อภิสิทธิ์กับข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมือง ในทางตรงกันข้าม วรรคสองของมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากลับระบุว่า ถ้าหากบุคคลที่มีการขอออกหมายจับไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจะหลบหนีทันที

ตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำในการออกหมายจับ คือการเพิกถอนหมายจับของนายอุปกิจ ปาจริยางกูร สมาชิกวุฒิสภา (สว.) นายอุปกิจถูกกล่าวหาว่ามีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายฟอกเงินและค้ายาเสพติดจากประเทศเมียนมา²⁴ ต่อมาตำรวจได้ขอศาลอาญาออกหมายจับนายอุปกิจ โดยผู้พิพากษาเวรได้อนุมัติการออกหมายจับในช่วงเช้า อย่างไรก็ตาม จากคำบอกเล่าของตำรวจ ในช่วงบ่ายของวันเดียวกันนั้นเอง ตำรวจผู้เป็นเจ้าของคดีก็ถูกเรียกกลับไปศาลอาญา ถูกต่อว่าโดยผู้บริหารศาล และกดดันให้ถอนหมายจับ โดยอ้างว่าตำรวจใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการออกหมายจับ และมีระเบียบศาลที่ระบุให้เมื่อใดก็ตามที่จะออกหมายจับบุคคลสำคัญ ต้องปรึกษา

ผู้บริหารศาลก่อน²⁵ ท้ายที่สุด อธิบดีศาลอาญาก็ตัดสินใจให้ถอนหมายจับนาย
อุปกิจ หลังจากเหตุการณ์นี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องในคดีก็ถูกย้าย ทำให้
ไม่สามารถทำงานต่อในคดีของนายอุปกิจได้อีก²⁶



ขั้นตอนขอปล่อยตัวชั่วคราวก็ให้อภิสิทธิ์กับผู้ที่มีสถานะทางสังคม
หรืออยู่ใกล้กับอำนาจรัฐเช่นกัน โดยผู้ที่มีญาติพี่น้องหรือคนรู้จักที่ประกอบ
อาชีพเป็นข้าราชการ นักการเมือง หรือประกอบอาชีพที่มีความมั่นคง สามารถ
ร้องขอให้คนรู้จักของตนใช้ตำแหน่งในหน้าที่การงานแทนหลักทรัพย์ประกัน
ตัวได้²⁷ ในขณะที่ประชาชนที่มีฐานะยากจนต้องควานหาเงินสดหรือหลักทรัพย์

เช่น การยืมเงินจากญาติพี่น้อง ไปจนถึงการเสียดอกเบี้ยจากการเช่าหลักทรัพย์ เพื่อใช้ประกันตัวเอง

ท้ายที่สุด ในชั้นพิพากษาคัดสินคดี สถานะทางสังคมก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรเทาโทษ โดยตั้งแต่มีการใช้กฎหมายลักษณะอาญาในปี 2451 เป็นต้นมา “คุณความดีมาแต่ก่อน” ก็เป็นหนึ่งในเหตุที่ศาลใช้พิจารณาเพื่อบรรเทาโทษ ซึ่งศาลลดโทษได้สูงสุดไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษทั้งหมด การใช้ดุลพินิจว่าใครเป็นผู้มีคุณความดีมาแต่ก่อนมักจะแนบติดอยู่กับผู้ที่ทำงานในระบบราชการ การเมือง ผู้มีอำนาจหรือมีความร่ำรวยในสังคม ผู้มีคุณความดีมาแต่ก่อนยังรวมถึงผู้ที่เคยบริจาคเงินเพื่อการกุศล บริจาคเลือด เคยช่วยเหลือผู้ประสบภัย ไปจนถึงข้าราชการที่รับราชการมาเป็นเวลานานและได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์²⁸ การประเมินเช่นนี้เป็นเรื่องยากที่บุคคลฐานะยากจนจะกลายเป็นผู้มีคุณความดีมาแต่ก่อนในสายตาของกระบวนการยุติธรรม เพราะการบริจาคเงินจำนวนมากจนกลายเป็นคุณความดี เป็นไปไม่ได้สำหรับผู้ที่แม้แต่เงินประกันตัวหรือเงินจางหนายความก็หาไม่ได้

แม้กระทั่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 หรือกฎหมายหมิ่นประมาทกษัตริย์ที่ใช้ดำเนินคดีกับประชาชน²⁹ ก็เคยมีจำเลยได้รับการลดโทษจากเหตุเคยมีคุณความดีมาแล้ว ย้อนกลับไปเมื่อปี 2529 นายวีระ มุสิกพงศ์ ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ เคยถูกดำเนินคดีจากกรณีการปราศรัยว่าหากตนเลือกตั้งได้ จะไปเกิดในพระบรมมหาราชวัง คดีนี้ดำเนินไปจนถึงชั้นฎีกา โดยศาลฎีกาแก้โทษจำคุกจากชั้นอุทธรณ์ที่พิพากษาลงโทษจำคุก 6 ปี ลดลง 1 ใน 3 เหลือ 4 ปี โดยให้เหตุผลของการบรรเทาโทษว่าจำเลยเคยทำความดีให้แก่ประเทศชาติ เคยเป็น สส. และรัฐมนตรีหลายสมัย ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นมหาปรมาภรณ์ช้างเผือก อีกทั้งยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการจัดหาทุนสร้างสวนหลวง ร.9 และจัดหาทุนโดยเสด็จพระราชกุศลตามพระราชอัธยาศัย จึงนับว่าเป็นผู้มีคุณความดีมาแต่ก่อน และหลังจากเกิดเหตุก็ได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษ³⁰ นายวีระเข้าไปอยู่ในเรือนจำได้เพียงประมาณ 1 เดือน ก็ได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ลดความเหลื่อมล้ำไม่คืบหน้า แก้ไม่ถึงโครงสร้าง

ประเด็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจ และมีความพยายามในการออกนโยบายเพื่อแก้ไข แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นโยบายประเภทหนึ่งมุ่งเป้าไปที่การช่วยลดต้นทุนในการต่อสู้คดี เพื่อให้ผู้มีฐานะยากจนเข้าถึงการขอปล่อยตัวชั่วคราวได้

มาตรการแรกคือการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวหรือกำไล EM แทนการเรียกหลักประกัน ซึ่งนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2561 อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาว่าไม่ได้ช่วยให้ผู้ยากจนบางส่วนได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจริง เพราะศาลยังมองกำไล EM ในฐานะ ‘ส่วนลด’ ของหลักประกัน โดยลดให้เหลือร้อยละ 20 ของมูลค่าหลักประกันที่เรียก³¹ ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลยยังต้องหาเงินหรือหลักทรัพย์สินมาวางเป็นหลักประกันอยู่ดี

กำไล EM ยังมีปัญหาในเชิงหลักการของการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า จำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ผลที่ตามมาของการมีอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์พันรอบข้อเท้าคือการสร้างตราบาปทางสังคม ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องแบกรับในชีวิตประจำวัน ทั้งที่จำเลยยังเป็นผู้บริสุทธิ์ ตราบเท่าที่กระบวนการยังไม่จบ

การใช้กำไล EM ยังนำไปสู่ข้อถกเถียงว่าเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ยังไม่มีความผิดในทางกฎหมายด้วย³² ซึ่งจะยิ่งเป็นปัญหามากขึ้นเมื่อพิจารณาว่าผู้ที่ต้องจำยอมติดกำไล EM และยอมถูกติดตามทางสังคมส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายได้น้อย ในขณะที่ผู้มีฐานะร่ำรวยสามารถวางหลักประกันในราคาเต็มได้

มาตรการต่อมาเพื่อช่วยลดต้นทุน คือการใช้ระบบประเมินความเสี่ยงในการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราว แต่มาตรการนี้ก็ยังไม่ประสบปัญหาการขาดแคลนข้อมูลและตัวชี้วัดที่ครอบคลุมมากพอสำหรับการประเมินความเสี่ยงที่น่าเชื่อถือ ทำให้ศาลยังมีแนวโน้มจะเรียกหลักประกัน นอกจากนี้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังมีทัศนคติว่าต้องหาหลักประกันมาวางไว้กับศาลก่อนเสมอ บางรายเลือกที่จะไม่ยื่นขอปล่อยตัวชั่วคราวโดยการประเมิน

ความเสี่ยง ด้วยความเชื่อว่าการมีหลักประกันจะช่วยโน้มน้าวผู้พิพากษาให้ มีคำสั่งปล่อยตัวชั่วคราวได้ง่ายกว่า³³

นโยบายอีกประเภทหนึ่งคือการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี โดยมีการจัดตั้ง ‘กองทุนยุติธรรม’ ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แต่ที่ผ่านมาก็ยังประสบปัญหาการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ครอบคลุม โดยการตีความระเบียบข้อบังคับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีบางประเภทเข้าไม่ถึง โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความสงบเรียบร้อย ซึ่งเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือในคดีที่มีโทษสูงหรือเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของรัฐ จากการสำรวจคำร้องขอความช่วยเหลือที่ไม่ได้รับการ อนุมัติ 119 คำขอ พบว่า 86 คำขอ (ร้อยละ 72.3) ถูกปฏิเสธเพราะเหตุผลดังกล่าว นอกจากนี้ กองทุนยุติธรรมยังมีหลักเกณฑ์เรื่องการไม่ช่วยเหลือผู้ต้องหาหรือ จำเลยที่มีความเสี่ยงสูงสำหรับการหลบหนี แต่กลับขาดการประเมินความเสี่ยง ที่น่าเชื่อถือ ทำให้ช่วยเหลือผู้ต้องหาได้ไม่มากเท่าที่ควร³⁴

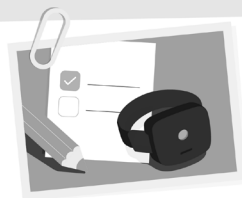
นอกจากนี้ ยังมีนโยบายปรับปรุงการเข้าถึงทนายความช่วยเหลือ โดยที่ผ่านมานั้นไปที่การเพิ่มค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจดึงดูดทนายความ ให้เข้ามาให้การช่วยเหลือมากขึ้น เช่น ในปี 2562 มีการเปลี่ยนระบบ ค่าตอบแทนของทนายความอาสาในชั้นสอบสวนเป็น 1,000 บาทต่อวัน จากเดิมที่เป็นรายครั้ง³⁵ และปรับค่าตอบแทนของทนายความอาสาที่ให้ คำปรึกษากฎหมายจาก 600 บาท เป็น 1,000 บาทต่อวัน³⁶ ทั้งนี้ ยังมีการตั้ง เป้าหมายให้มีทนายความอาสาประจำทุกสถานีตำรวจทั่วประเทศ แต่ยังไม่ ประสบความสำเร็จ โดยในปี 2565 มีทนายความประจำสถานีตำรวจเพียง 203 สถานี จาก 1,432 สถานีทั่วประเทศ หรือเพียงร้อยละ 13³⁷

ในขณะที่ข้อเสนอเรื่องการปรับปรุงเชิงระบบก็ยังไม่มีการผลักดัน อย่างจริงจัง ในปี 2559 สมาชิกบางส่วนของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เสนอให้โอนภารกิจการจัดหาทนายความช่วยเหลือในคดีอาญาทุกชั้นไปให้

สภาพนายความเป็นผู้ดูแล เพื่อบูรณาการระบบการช่วยเหลือด้านกฎหมาย ที่ค่อนข้างกระจัดกระจาย³⁸ แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ

อีกข้อเสนอหนึ่งคือการจัดตั้งองค์กรทนายสาธารณะ (Public Defender) เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือจำเลยรายได้น้อยตลอดกระบวนการ ตั้งแต่ชั้นสอบสวนไปจนถึงชั้นพิจารณาคดี โดยเป็นองค์กรของรัฐ และจะว่าจ้างทนายความเป็นพนักงานประจำและมีการพัฒนาความเชี่ยวชาญของทนายความ การจัดตั้งองค์กรนี้มีศักยภาพที่จะให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายได้ดีกว่าระบบทนายความอาสาและทนายความขอแรงในปัจจุบัน โดยจะแก้ปัญหาค่าตอบแทนต่ำ ไม่มีการจัดสรรตามความเชี่ยวชาญ และขาดการประสานการทำงานที่ต่อเนื่องกันระหว่างชั้นสอบสวนและชั้นพิจารณาคดี

ลดความเหลื่อมล้ำไม่คืบหน้า แก้ไม่ถึงโครงสร้าง



มาตรการลดต้นทุนในการสู้คดี

ประเมินความเสี่ยงหลบหนี

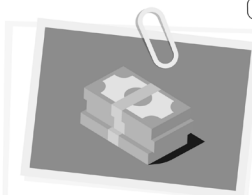
หากเสี่ยงต่ำ ปลอ่ยตัวโดยไม่ใช้ประกัน

☒ มีแล้ว แต่ศาลมีข้อมูลไม่ครบ+เรียกเงินประกัน

ใช้กำไร EM ลดโอกาสหลบหนี

หากยอมใส่ EM ลดเงินประกันตัว

☒ มีแล้ว แต่ยังไม่เรียกเงินประกันมาก



มาตรการช่วยค่าใช้จ่าย

ตั้งกองทุนยุติธรรม

ออกค่าใช้จ่ายให้คนรายได้น้อย

☒ มีแล้ว แต่หลักเกณฑ์ไม่ชัดเจนและครอบคลุม



มาตรการรับประกันสิทธิเข้าถึงทนายคุณภาพ

ตั้งองค์กรทนายสาธารณะ

จ้างทนายเก่งเป็นพนักงาน ช่วยเหลือคดีคนรายได้น้อยทุกคน

☒ ไม่มีการผลักดันจริงจัง

มีหน่วยงานรัฐค่าน อ่างกับข้อบกพร่องระบบทนายอาสา/ขอแรง

ข้อเสนอนี้นำเสนอต่อสังคมมาตั้งแต่ปี 2547³⁹ แต่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายนโยบาย จนกระทั่งในปี 2565 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสำนักงานทนายรัฐ พ.ศ. โดยนายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ สส. พรรคไทยศรีวิไลย์ แม้ว่าร่างกฎหมายจะขาดรายละเอียดหลายประการ แต่ก็มีหลักการในการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลทนายความที่รัฐจัดหาในคดีอาญา อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกคัดค้านจากหน่วยงานรัฐ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเห็นร่วมกันว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรที่ซ้ำซ้อนกับกลไกความช่วยเหลืออื่นที่มีอยู่แล้ว และเห็นว่าการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับทนายความเป็นเรื่องที่สำคัญกว่า⁴⁰

แนวปฏิบัติยุติธรรมไทยเป็นแบบกล่าวหา แต่ไม่ให้สิทธิคนผู้คดีกับรัฐอย่างเท่าเทียม

ในทางปฏิบัติ กระบวนการยุติธรรมอาญาไทยมีลักษณะโน้มเอียงไปทางระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มากกว่าระบบไต่สวน (Inquisitorial System) หมายความว่าในการพิจารณาคดีอาญา อัยการในฐานะตัวแทนของรัฐจะทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องเอาผิดจำเลย ในขณะที่จำเลยมีภาระในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง โดยอาจมีทนายความให้ความช่วยเหลือ ส่วนบทบาทของศาลคือการวางตัวเป็นกลาง โดยเข้าไปก้าวก่ายการนำสืบพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์และจำเลยให้น้อยที่สุด และตัดสินคดีตามพยานหลักฐานเท่าที่ทั้งสองฝ่ายนำเสนอ แตกต่างจากในระบบไต่สวนที่ศาลจะมีบทบาทเชิงรุกในการเรียกสืบพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง⁴¹

ในระบบกล่าวหาที่ศาลวางตัวเป็นกลาง ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายมีความสามารถในการต่อสู้คดีเท่าเทียมกัน โดยสามารถแสวงหาพยานหลักฐานมาหักล้างหลักฐานของอีกฝ่าย อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะให้การรับรองสิทธิในการสู้คดีอย่างเท่าเทียม แต่แนวทางปฏิบัติและทัศนคติขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นจริง เป็นไปในทางที่ให้ฝ่ายรัฐหรืออัยการมีความได้เปรียบเหนือฝ่ายจำเลยค่อนข้างมาก

พนักงานสอบสวนและอัยการที่เป็นโจทก์มีแนวปฏิบัติที่ ‘มุ่งพิสูจน์ความผิด’ ของผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ก่อน ซึ่งไม่เหมือนกับการ ‘แสวงหาความจริง’ ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรม ตามกฎหมายแล้ว มาตรา 131 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาระบุว่า ในการแสวงหาหลักฐานของพนักงานสอบสวน ต้องมีเป้าหมายไม่เพียงเพื่อพิสูจน์ความผิด แต่ยังต้องหาหลักฐานที่แสดงความบริสุทธิ์เพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ต้องหาด้วย กฎหมายมาตราเดียวกันยังให้อำนาจและดุลพินิจกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมหลักฐานไว้อย่างกว้างขวาง และในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ การเข้าถึงหลักฐานก็ย่อมทำได้ง่ายกว่าประชาชนธรรมดา แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนมีแนวโน้มที่จะหาพยานหลักฐานที่เป็นโทษกับผู้ต้องหา ในขณะที่หลักฐานที่เป็นคุณหรือแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาอาจจะไม่ปรากฏในสำนวน⁴²

ความได้เปรียบของฝ่ายโจทก์ที่เป็นรัฐเหนือจำเลยยังพบได้ในกระบวนการเปิดเผยพยานหลักฐานก่อนการพิจารณาคดี ฝ่ายโจทก์และจำเลยจะต้องยื่นบัญชีพยานหลักฐานที่จะใช้ และอาจมีการนัดตรวจพยานหลักฐานซึ่งเป็นการเปิดเผยให้อีกฝ่ายรู้ว่าฝ่ายตนประสงค์จะใช้หลักฐานใด เพื่อให้การต่อสู้และการหักล้างข้อกล่าวหาเป็นไปอย่างเป็นธรรม ไม่มีการจู่โจมทางพยานหลักฐานหรือการนำเสนอหลักฐานที่อีกฝ่ายไม่รู้มาก่อนในการสืบพยาน⁴³

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนเหล่านี้ อัยการมีดุลพินิจในการเลือกพยานหลักฐาน โดยอาจเลือกเปิดเผยหลักฐานบางชิ้นที่เป็นโทษกับจำเลย และไม่เปิดเผยชิ้นที่เป็นคุณกับจำเลย ไม่ต่างจากที่พนักงานสอบสวนแสวงหาแต่พยานหลักฐานที่เป็นโทษกับผู้ต้องหา นอกจากนี้ อัยการยังมีเทคนิคในการสร้างความสับสนให้ฝ่ายจำเลยตรวจสอบความถูกต้องของพยานหลักฐานได้ยากลำบาก เช่น ใช้คำว่า “สรรพเอกสารในสำนวนสอบสวนทั้งหมด” โดยไม่ระบุว่าเป็นพยานหลักฐานชิ้นใด⁴⁴

แนวปฏิบัติเช่นนี้สร้างภาระให้กับฝ่ายจำเลยในการต่อสู้คดีมากขึ้น เมื่อตำรวจและอัยการนำเสนอแต่หลักฐานที่เป็นโทษกับจำเลย ฝ่ายจำเลยจึงต้องขวนขวายหาหลักฐานอื่นที่จะเป็นคุณหรือพิสูจน์ความบริสุทธิ์ด้วยตนเอง เช่น การขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานหลักฐานจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องยากลำบาก เพราะจำเลยอาจไม่รู้ตั้งแต่แรกว่ามีหลักฐานขึ้นใดที่เป็นคุณต่อตนและอยู่ในการครอบครองของหน่วยงานใด และยังต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เช่น ค่าธรรมเนียมในการขอหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์



ทั้งนี้ หากฝ่ายจำเลยไม่สามารถหาหลักฐานที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ได้ ก็จำต้องต่อสู้คดีโดยพยายามหักล้างความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน

ของฝ่ายโจทก์หรืออัยการ ซึ่งต้องอาศัยทนายที่มีประสบการณ์ แต่จำเลยที่มีรายได้น้อยมักต้องใช้บริการทนายความขอแรงที่มีประสบการณ์น้อย ทำให้เสียเปรียบค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มจำเลยฐานะดีที่ว่าจ้างทนายความที่มีความสามารถได้

ในกระบวนการยุติธรรมอาญาที่เข้าข้างรัฐเช่นนี้ การวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดของศาลซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรักษาความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีของทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลย กลับเป็นการส่งเสริมสถานะตั้งต้น เมื่อฝ่ายโจทก์ได้เปรียบเหนือจำเลย การวางตัวเป็นกลางก็เสมือนกับการให้ประโยชน์กับฝ่ายโจทก์ไปโดยปริยาย อันที่จริง กฎหมายไทยให้อำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมดังเช่นในระบบไต่สวน แต่ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ก็ไม่เลือกที่จะใช้อำนาจนี้ เนื่องจากกลัวข้อครหาเรื่องความไม่เป็นกลาง⁴⁵ อีกทั้งผู้พิพากษายังมีทัศนคติที่มองว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายจำเลยที่จะต้องหาพยานหลักฐานมาแก้ต่างในชั้นพิจารณาคดี ไม่ใช่หน้าที่ของศาลที่ต้องให้ความช่วยเหลือ⁴⁶ จึงพยายามไม่เล่นบทบาทเชิงรุกในการให้ความเป็นธรรม

ความเหลื่อมล้ำยิ่งรุนแรง เมื่อรัฐสั่งเป็น ‘คดีนโยบาย’

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมจะยิ่งร้ายแรงขึ้นในกรณีที่เป็น ‘คดีนโยบาย’ กล่าวคือ รัฐเน้นใช้กระบวนการยุติธรรมและกฎหมายที่มีโทษทางอาญาสูงเป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางนโยบาย ผ่านการเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการยุติธรรมให้ทำงานในแบบที่รัฐต้องการ⁴⁷

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นตามมาคือประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนหรือมีสถานะทางสังคมไม่สูงนัก ตัวอย่างหนึ่งที่เด่นชัดคือกรณีนโยบาย ‘ทวงคืนผืนป่า’ ที่รัฐบาล คสช. ผลักดันโดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่า ทำให้มีการสั่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้ายึดคืนพื้นที่ รื้อสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัย และกวาดจับประชาชน แม้รัฐบาลอ้างมาโดยตลอดว่าเป็นการดำเนินนโยบายเพื่อนำพื้นที่ป่าคืนจากนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล และกำชับให้คำนึง

ถึงผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อย แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือมีการดำเนินคดีประชาชนกว่า 46,000 คดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของตมอย่างยาวนาน ก่อนที่เจ้าหน้าที่และรัฐจะขีดเส้นนิยามว่าเป็นป่า⁴⁸

นโยบายทวงคืนผืนป่ายังนำไปสู่การใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่มีโทษสูงและครอบคลุมฐานความผิดจำนวนมาก ทำให้ผู้ต้องหาต้องแบกรับภาระต้นทุนในการต่อสู้คดีค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น ฐานความผิดครอบครองที่ดิน ผ่าถางป่า ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 19 (1) ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 400,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท ซึ่งมาตรฐานกลางของศาลสำหรับการเรียกหลักประกันระบุไว้ที่ไม่เกิน 100,000 บาท

อีกทั้งจำเลยมักจะถูกกล่าวหาว่ามีความผิดพร้อมกันหลายมาตราเป็น ‘ชุด’ ทำให้โทษโดยรวมสูงขึ้น กรณีที่เป็นที่รู้จักคือกรณีอุทยานแห่งชาติไทรทอง ซึ่งมีการดำเนินคดีกับประชาชนชุมชนชัยภูมิในจังหวัดชัยภูมิ โดยเจ้าหน้าที่รัฐเลือกใช้กฎหมายสามฉบับในการฟ้องร้องประชาชน คือพระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ⁴⁹ ในปี 2562 ศาลอุทธรณ์ตัดสินลงโทษจำคุกประชาชนชุมชนชัยภูมิทั้งหมด 19 คดี โทษจำคุกสูงสุด 4 ปี และปรับสูงสุดถึง 1,500,000 บาท⁵⁰

ท้ายที่สุด สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนยังมีแนวโน้มไม่ได้รับการคุ้มครองในคดีนโยบาย นโยบายทวงคืนผืนป่าเริ่มต้นด้วยการออกคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และ 66/2557 ซึ่งเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายความมั่นคงทั้งกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องจักรยึดคืนพื้นที่ป่า ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อมาคือการใช้กำลังเจ้าหน้าที่รัฐเข้าปิดล้อมหมู่บ้าน รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของประชาชน บังคับให้ทำลายพืชผลของตน ก่อนจะจบที่การดำเนินคดี โดยที่ประชาชนไม่รู้สิทธิของตน หรือตกอยู่ภายใต้สภาวะกดดันจากเจ้าหน้าที่ จนต้องลงนามในเอกสารยินยอมออกจากพื้นที่

เมื่อฝ่ายความมั่นคงเดินนำหน้า กระบวนการยุติธรรมก็มีแนวโน้มโอนเอียงตาม มากกว่าจะยืนหยัดในหลักการให้สิทธิผู้ต้องหาอย่างเท่าเทียม ในบางคดี ศาลแนะนำให้จำเลยรับสารภาพ แล้วจะรอลงอาญาตามแนวนโยบายของศาล หรือกล่าวอีกนัยได้ว่าถ้าผู้ต้องหาดีก็อาจจะต้องโทษจำคุก⁵¹

ความเหลื่อมล้ำยิ่งรุนแรง เมื่อรัฐสั่งเป็น ‘คดีนโยบาย’

คดีนโยบาย:
รัฐใช้กลไกยุติธรรม
เพื่อผลักดันนโยบาย
จนเกิดเป็นคดี

ใช้โทษอาญารุนแรง
ทำค่าปรับและ
ประกันตัวแพง



เร่งจับ-ดำเนินคดี
ยากที่จะมี
การคุ้มครองสิทธิ



อาจมุ่งจัดการ
กลุ่มที่ไม่มีทางสู่
เป็นการเลือกปฏิบัติ





ถ่ายภาพ: ILAW

ตัวอย่าง:
นโยบายกวาดล้างคินผิ่นป่าของ คสช.
เพิ่มพื้นที่ป่าด้วยคดีอาญา

- ▶ ดำเนินคดีกับชาวบ้าน 4.6 หมื่นคดี ไร้เงานายทุน
- ▶ ตั้งข้อหารุนแรงหลายข้อหาพร้อมกัน
- ▶ สั่งทหาร กอ.รมน. บุกไล่ที่ บังคับให้ เข้าย้ายออกจากพื้นที่
- ▶ แปะป้ายเป็น ‘ความมั่นคง’ ทำให้ หน่วยงานรัฐไม่กล้าช่วยเหลือในหลายคดี

องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมก็ลังเลที่จะเข้ามาช่วยเหลือ เช่น คดีหนึ่งในจังหวัดลำปาง จำเลยต้องใช้เงินของตน 48,000 บาท เพื่อเช่าหลักทรัพย์ประกันตัว เนื่องจากกองทุนยุติธรรมอ้างว่า “คดีทางคินผิ่นป่าเป็นคดีนโยบาย เป็นเรื่องความมั่นคง” จึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้⁵² ในสถานการณ์เช่นนี้ จำเลยจึงประสบความยากลำบากในการต่อสู้คดี

ตั้งแต่การประกันตัว การหาทนายความ ไปจนถึงการหาล่ามเพื่อช่วยแปลภาษาของชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเลือกรับสารภาพ โดยหวังการลดโทษในคดีที่ตนต่อสู้ได้ยาก มีโทษจำคุกและโทษปรับสูง⁵³

รากของความยุติธรรมที่เหลื่อมล้ำคือจารีตให้รัฐเป็นใหญ่

ปัญหาของความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมไทยมีรากอยู่ในระดับจารีต จุดตั้งต้นอยู่ที่การให้ความสำคัญกับผลประโยชน์หรือความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า ‘จารีตให้รัฐเป็นใหญ่’⁵⁴ ดังนั้น การละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลที่อาศัยอยู่ในสังคมการเมืองเดียวกันจึงเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ตราบเท่าที่เป็นไปเพื่อบรรลุจุดประสงค์ที่ถูกนิยามว่าเป็นความมั่นคงหรือผลประโยชน์ของรัฐ

มุมมองที่ให้รัฐเป็นใหญ่นำมาสู่ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม เริ่มต้นจากแนวปฏิบัติที่ทำให้การต่อสู้คดีไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐเลือกใช้กฎหมายและองค์การพหุของกระบวนการยุติธรรมเป็นกลไกดำเนินนโยบายตามที่รัฐต้องการ ฝ่ายตำรวจและอัยการจึงพร้อมที่จะเอาผิดผู้ที่ตกเป็นจำเลยมากกว่าให้ความเป็นธรรม ซึ่งในหลายกรณีนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชน เช่น การประกาศสงครามยาเสพติด นโยบายทวงคืนผืนป่า ไปจนถึงปฏิบัติการทางทหารในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย ‘คดีนโยบาย’ หรือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเหล่านี้มักมีเป้าหมายอยู่ที่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ ซึ่งต้องแบกรับภาระในการต่อสู้คดีอย่างยากลำบาก ไม่ว่าจะเป็นค่าประกันตัวที่แพงขึ้นจากโทษของกฎหมายที่สูง ไปจนถึงแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้ความสำคัญกับการบรรลุผลทางนโยบายมากกว่าการคุ้มครองสิทธิ

คดีนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายเพียงชั่วคราว อาจนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่ยิ่งทำให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำแย่ลงในระยะยาวด้วย นโยบายทวงคืนผืนป่าเริ่มต้นจากการออกคำสั่ง คสช. ให้นักขบวนการความมั่นคงเข้าร่วมปฏิบัติการยึดคืนพื้นที่ป่า แต่ในเวลาต่อมา

แนวนโยบายนี้ก็นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง โดยมีเนื้อหาหลักประการแรกคือการเพิ่มโทษ ซึ่งทำให้กระบวนการยุติธรรมมีราคาแพงมากขึ้น ความผิดฐานครอบครองที่ดิน ผั่วถางป่า ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งออกในรัฐบาล คสช. ระบุโทษจำคุกไว้สูงสุด 20 ปี และปรับสูงสุด 2,000,000 บาท เป็นการเพิ่มโทษจากกฎหมายฉบับปี 2504 ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 5 ปี และปรับ 20,000 บาท หรือเท่ากับเพิ่มโทษปรับสูงสุด 100 เท่า

เนื้อหาของการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ประการที่สอง คือการเปลี่ยนสถานะของคำสั่ง คสช. 66/2557 ที่ริเริ่มการทวงคืนผืนป่า จากเดิมที่เป็นเพียงแนวปฏิบัติทางนโยบาย ให้กลายเป็นหลักเกณฑ์พิสูจน์ที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฉบับที่แก้ไขในปี 2562 ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาประชาชนตกหล่น เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่บังคับให้เซ็นในพื้นที่ไปแล้ว ตามนโยบายของ คสช.⁵⁵

ในทางกลับกัน สำหรับผู้ที่รำรวยหรือใกล้ชิดกับอำนาจรัฐ นอกจากจะไม่ตกเป็นเป้าหมายของคตินโยบายและไม่มีปัญหากับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมแล้ว กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อยกเว้นให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย ตั้งแต่การมีแนวโน้มให้ความไว้วางใจกับคนมีตำแหน่งในราชการหรือการเมืองว่าจะไม่หลบหนี ในขณะที่ผู้ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งจะถูกสันนิษฐานว่าจะหลบหนีทันที ไปจนถึงการลดหย่อนโทษให้กับบุคคลที่เคยทำประโยชน์ ซึ่งก็มักจะจำกัดอยู่ในวงการราชการและการเมือง

มากไปกว่านั้น เมื่อรัฐเป็นใหญ่ ความช่วยเหลือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ หรือทำให้ทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมจึงกลายเป็นเรื่องรอง นโยบายแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมามาจะเรียกได้ว่าเป็นเพียงการ ‘ปะผุ’ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ได้แก้ไขปัญหในระดับโครงสร้าง เช่น การเพิ่มเงินค่าตอบแทนให้กับทนายความอาสาและทนายความขอแรง เพื่อจะจูงใจให้ทนายความทำงานอย่างเต็มที่มากขึ้น แต่ยังไม่มีการปรับกลไกต่างๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของทนายความช่วยเหลือ เช่น

การมอบหมายคดีที่ตรงกับความสามารถเชี่ยวชาญของทนายความ หรือการประสาน การช่วยเหลือในชั้นสอบสวนและชั้นพิจารณาคดีเข้าด้วยกัน จากที่ในปัจจุบัน ขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งมาตรการช่วยเหลือยังอาจจะมีข้อบกพร่อง หรือทำให้ หน่วยงานรัฐลังเลที่จะยื่นมือเข้าช่วยเหลือ ถ้าเป็นกรณีที่รัฐเห็นว่าเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงหรือผลประโยชน์ของรัฐ คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ ของกองทุนยุติธรรมเคยแสดงความกังวลว่าหากมีการอนุมัติให้การช่วยเหลือ กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากเกินไป จะทำให้สถิติการละเมิดสิทธิ มนุษยชนในไทยสูงขึ้น⁵⁶



นอกจากนี้ ยังไม่มีการปรับแนวปฏิบัติและทัศนคติของอัยการและตำรวจที่ตั้งตัวอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับจำเลย แทนที่จะมุ่งหาข้อเท็จจริงและความเป็นธรรม เช่นเดียวกับผู้พิพากษาหลายท่านที่ยังมีทัศนคติว่า “จำเลยต้องช่วยตัวเอง” ในการนำเสนอข้อมูลแก่ศาลเพื่อต่อสู้คดี⁵⁷ ทั้งที่ยังไม่มีการสนับสนุนที่ดีพอสำหรับการช่วยเหลือจำเลยที่มีรายได้น้อยให้สู้คดีได้อย่างทัดเทียมกับฝ่ายอัยการ

การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องย้อนกลับไปที่รากของปัญหา คือจารีต แนวปฏิบัติ และแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งยังให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของรัฐเหนือสิทธิและความเป็นธรรม จริยอยู่ที่ความยากจนส่งผลโดยตรงต่อการเข้าถึงความเป็นธรรม แต่การสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจก็อาจจะไม่ได้แก้ไขปัญหาด้านต่อของจารีตรัฐเป็นใหญ่ที่พร้อมจะละเลยสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของคนยากคนจนในนามของความมั่นคง ในขณะที่ผู้ที่ร่ำรวยหรือมีอำนาจกลับได้รับการปฏิบัติที่ดีหรือมีข้อยกเว้นให้

ดังนั้น ฐานคิดในกระบวนการยุติธรรมไทยและในองคาพยพของประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง โดยต้องเริ่มจากการทำให้ความเป็นธรรมและสิทธิของประชาชนอยู่เหนือสิ่งทีรัฐมองว่าเป็นผลประโยชน์หรือความมั่นคงของรัฐ

อ้างอิง

- 1 สำนักงานศาลยุติธรรม. รายงานสถิติคดีประจำปี พ.ศ. 2565. 2565. <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/300811> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2566) ในปี 2565 มีคดีลักทรัพย์ที่ขึ้นศาลชั้นต้นมากถึง 25,559 คดี
- 2 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2562. คำนวณต้นทุนบวกกับค่าประกันตัวตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดวงเงินประกันโดยถือเกณฑ์ไม่เกิน 10,000 บาทต่อระวางโทษจำคุก 1 ปี มาตรา 344 ของประมวลกฎหมายอาญา วงโทษจำคุกไว้ 3 ปี ทำให้เงินประกันเป็น 30,000 บาท
- 3 World Inequality Database. Income Inequality. 2022. Thailand. <https://wid.world/country/thailand/>
- 4 ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2 ‘คนล้นคุก’: ภาพสะท้อนความไม่ไว้วางใจภายในระบบยุติธรรม
- 5 มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ และธัญญานุช ดันติกุล. ปล่อยชั่วคราวหรือขังชั่วคราว? : ความย้อนแย้งของการฝากขังและปล่อยชั่วคราวในกฎหมายไทย. ดุลพาห. 68(3). 36-86. 2564. <https://dunlaphaha.coj.go.th/articles/12>
- 6 วิรุฒม์ ศิริสวัสดิบุตร. 25 กันยายน 2566. ‘การปกปิด’ ไม่เปิดเผยพยานหลักฐาน’ เป็น ‘การสอบสวนที่ผิดกฎหมาย’ อัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดี. ไทยโพสต์. <https://www.ijrforum.org/content/5813/>
- 7 ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2 ‘คนล้นคุก’: ภาพสะท้อนความไม่ไว้วางใจภายในระบบยุติธรรม
- 8 โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 3 ตุลาคม 2557. ห้องเวรชี้ : อุตสาหกรรมการยุติธรรม. <https://ilaw.or.th/node/3271>

- 9 ฌ็อง-ฌัก จอมมณี. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาหนายความให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา. 2558. <http://law.master.kbu.ac.th/StudentTheses/2558/2558-008.pdf>
- 10 โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 3 ตุลาคม 2557. ห้องเวรชี้ : อุตสาหกรรมยุติธรรม. <https://ilaw.or.th/node/3271>
- 11 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. ผู้หญิงในโลกกำแพง: รายงานสำรวจผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2561. (กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย). 2563. <https://knowledge.tijthailand.org/uploads/publication/file/20210512/th-af-glptwxy457.pdf>
- 12 ปกป้อง ศรีสนิท. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอาญาโดยเปิดเผย. 24 พฤษภาคม 2565. The101.world. https://www.the101.world/the-right-to-a-public-hearing/#_ftn10
- 13 สันติพงษ์ กุมารสิงห์. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหนายความสาธารณะเพื่อการคุ้มครองสิทธิ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญา (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม). 2563. <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/7380?locale=th>
- 14 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจ้างที่ปรึกษาดำเนินงานและพัฒนางานกองทุนยุติธรรม. 2564. https://jfo.moj.go.th/files/files_download/20210307912237680.pdf
- 15 สถาบันวิจัยและพัฒนาที่พัฒนศักดิ์. รายงานวิจัยการประเมินผลและการพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลหนายขอแรง การจัดหาหนายความเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม. 2562.
- 16 สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม. การปฏิรูปหนายความอาสา หนายความขอแรง และที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชน. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559. <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/479913>
- 17 ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายหนายความที่ศาลตั้งให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173
- 18 สถาบันวิจัยและพัฒนาที่พัฒนศักดิ์. รายงานวิจัยการประเมินผลและการพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลหนายขอแรง การจัดหาหนายความเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม. 2562.
- 19 เพิ่งอ้าง.
- 20 เพิ่งอ้าง.

- 21 World Justice Project. WJP Rule of Law Index, Criminal Justice, Thailand. 2023. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Thailand/Criminal%20Justice/>
- 22 แต่เดิม อำนาจในการออกหมายจับอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง แต่ก็เจอกับคำพิพากษาวินิจฉัยว่ากลไกเช่นนี้ไม่คุ้มครองสิทธิของประชาชน ทำให้เมื่อมีการปฏิรูปผ่านรัฐธรรมนูญ 2540 ระบบยุติธรรมไทยก็ถ่ายโอนอำนาจในการออกหมายจับไปอยู่กับศาล ซึ่งต้องทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการออกหมายจับ โดยเหตุแห่งการออกหมายจับตามมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามี 2 กรณีคือ เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลนั้นน่าจะกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกสูงสุดเกิน 3 ปี หรือเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- 23 กมลวรรณ ชื่นชูใจ. การเมืองใน(กฎ)หมายจับ: การบังคับใช้กับคนชายขอบ. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 6(12). 2013. <http://202.28.49.72/LAW-journal/catagorie/6-12/6-12-4.pdf>
- 24 บีบีซีไทย. 16 กุมภาพันธ์ 2566. ส.ว. ทรงเอ : รังสิมันต์ แฉขบวนการฟอกเงินยาเสพติด ส.ว. “อ. อ่าง” เจ้าของที่ดินตึกพรรค รทสช. <https://www.bbc.com/thai/articles/cedjjw3g9vko>
- 25 หลังจากประเด็นการถอนหมายจับกลายเป็นข่าว กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก็ตั้งคณะกรรมการสอบสวนอรรถการ พูเจริญ รองอธิบดีศาลอาญา ว่ากระทำความผิดวินัยหรือไม่ โดยอรรถการเขียนจดหมายเปิดผนึกยืนยันว่า “การออกหมายจับดังกล่าวยังเป็นการมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2565 ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือหมายอาญา พ.ศ. 2548 คำแนะนำอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน พ.ศ. 2565 ระเบียบศาลอาญาว่าด้วยแนวทางการบริหารจัดการคดีของศาลอาญา ลงวันที่ 1 เมษายน 2565 และคำสั่งศาลอาญาที่ 110/2565 เรื่อง มอบหมายหน้าที่รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา และผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีพิเศษในศาลอาญา ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2565” ดูเพิ่มที่ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาแจงรายละเอียดถึงอธิบดีฯ เหตุเพิกถอนหมายจับ ส.ว.ทรงเอ ซึ่งการออกหมายจับไม่เป็นไปตามระเบียบศาลตำรวจ. (14 มีนาคม 2566). The Standard. <https://thestandard.co/atthakarn-explained-senate-arrest-warrant/>
- 26 เนตรทิพย์. งามไล่กระบวนการยุติธรรม! * แฉเบื้องหลังอธิบดีศาลสั่งถอนหมายจับ “สว. ทรงเอ” * หักจับผู้พิพากษา-ชุดจับกุมทั้งที่หอบหลักฐานมัดแน่น. 11 มีนาคม 2566. <http://www.natethip.com/news.php?id=6492>

- 27 ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 การใช้บุคคลเป็นหลักประกันทำได้โดยการหาผู้ที่มีความสัมพันธ์กับจำเลย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือด นายจ้าง หรือความสัมพันธ์ที่ศาลเห็นว่าน่าเชื่อถือ และผู้นั้นมีตำแหน่งหน้าที่การงานหรือรายได้แน่นอน โดยการตีความว่าบุคคลใดเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่การงานมั่นคงหรือน่าเชื่อถือ ก็มักจะเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพราชการ สมาชิกรัฐสภา พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือทนายความ ซึ่งสามารถทำสัญญาประกันได้ไม่เกิน 10 เท่าของเงินเดือนหรือรายได้เฉลี่ยต่อเดือน
- 28 เพิ่งอ้าง.
- 29 ประชาชนส่วนหนึ่งที่ถูกดำเนินคดีมาตรา 112 มีอาการป่วยทางจิต แต่ศาลก็มักจะไม่นำมาเป็นเหตุให้จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบหรือลดโทษให้ตามมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อ่านเรื่องจำเลย 112 ที่มีอาการป่วยทางจิต ผู้ป่วยทางจิตกับคดีหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์. โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). <https://freedom.ilaw.or.th/node/815>
- 30 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2354/2531
- 31 สำนักงานศาลยุติธรรม. คู่มือการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2558 การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของบุคคลในการปล่อยชั่วคราว (Electronic Monitoring). <https://bksmc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/6164/iid/97964>
- 32 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย. 6 มกราคม 2566. Electronic Monitoring: คุณข้อเท็จจริงของผู้ถูกสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์. <https://www.amnesty.or.th/latest/blog/1070/>
- 33 ชัชวาล รัชชัย. ปัญหาการปล่อยชั่วคราวโดยการประเมินความเสี่ยง ศึกษากรณีศาลจังหวัดราชบุรี. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. 2563. https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=14701&table=files_biblio
- 34 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. https://drive.google.com/drive/folders/1iZQzy6PkjiibOPsLwo_SFCLKI5gLOe5
- 35 ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่รัฐจัดหาให้ผู้ต้องหาในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.
- 36 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยค่าตอบแทนและค่าพาหนะสำหรับทนายความอาสาและทนายความอาสาอาวุโสในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2562.

- 37 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปผลการดำเนินงานของแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม. 2566. http://nsr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/04/CRBook65_04_for_Web_28-04-66-1.pdf
- 38 สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม. (2559). การปฏิรูปทนายความอาสา ทนายความขอแรง และที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชน (ฉบับปรับปรุง). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_law/download/article/article_20160627125804.pdf
- 39 ณรงค์ ใจหาญ. โครงการศึกษาและพัฒนาระบบทนายความสาธารณะ (Public Defender). กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. 2547. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:303725
- 40 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติสำนักงานทนายรัฐ พ.ศ. นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะเป็นผู้เสนอ. 2565. https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20221209155521_2_261.pdf
- 41 กุลพล พลวัน. การพิจารณาอัตราแบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. 5(13). 34-50. 2546. <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/multim/jindex/5-13/Image/5-13-34.pdf>
- 42 หิรัญญา ปะดุกา และ ปันณธร หอมบุญมา. การตรวจพยานหลักฐานในคดีอาญาก่อนสืบพยานของประเทศไทย. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 9(2). 2565. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/rdi-arua/article/view/257332>
- 43 มาตรา 173/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระบุให้มีการตรวจพยานหลักฐานเฉพาะในกรณีที่คู่ความร้องขอและศาลต้องเห็นสมควร ทำให้ดุลพินิจทั้งหมดยังอยู่ที่ผู้พิพากษา
- 44 หิรัญญา ปะดุกา และ ปันณธร หอมบุญมา. การตรวจพยานหลักฐานในคดีอาญาก่อนสืบพยานของประเทศไทย.
- 45 มาตรา 235 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจไต่สวนกับผู้พิพากษาในการถามโจทก์ จำเลย หรือพยาน แต่ในทางปฏิบัติ ศาลมักจะไม่เลือกใช้ เพราะกลัวข้อครหาเรื่องความไม่เป็นกลาง
- 46 ศุภกิจ แยมประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย. นิตยสารพบกันดี. 78(4). 2565. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/botbundit/article/view/262002>

- 47 พชร คำชำนาญ. 7 ธันวาคม 2562. เหยื่อ 'ทวงคืนผืนป่า' สะท้อนชีวิต รัฐใช้ กม. 2
มาตรฐาน นักวิชาการแฉตั้งกองทุนเยียวยาเหยื่อ. ประชาไท. [https://prachatai.com/
journal/2019/12/85459](https://prachatai.com/journal/2019/12/85459)
- 48 "8 ปี ทวงคืนผืนป่า กว่า 46,000 คดีชาวบ้านในเขตป่า" ภาคิ #saveบางกลอยเผย. (14
มิถุนายน 2565). กรีนนิวส์. <https://greennews.agency/?p=29161>
- 49 โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 9 สิงหาคม 2564. เปิดกฎหมาย
อุทยานและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับใหม่ ภาคตอนโยบาย "ทวงคืนผืนป่า" ของคสช. [https://
ilaw.or.th/node/5937](https://ilaw.or.th/node/5937)
- 50 ธนยพร บัวทอง. 21 กรกฎาคม 2562. ทวงคืนผืนป่า: เสี่ยงจากชาวบ้านขับห้วย น้ำตา
คนจนหลังถูกทวงคืนผืนป่า. บีบีซีไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-49027185>
- 51 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 27 พฤษภาคม 2559. จำเลยตกค้างคดีบุกรุกป่าสง
วนฯ บ้านจัดระเบียบ สกลนคร ยืนยันสู้คดีหลังศาลแนะให้รับสารภาพ. [https://tlhr2014.
com/archives/2078](https://tlhr2014.com/archives/2078)
- 52 มีการกดดันอย่างหนักให้กองทุนยุติธรรมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในคดีที่เกี่ยวข้อง
กับนโยบายทวงคืนผืนป่า และประสบความสำเร็จบางส่วน ดูเพิ่มที่ ศูนย์พิทักษ์และ
ฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น. 17 กันยายน 2563. คดีทวงคืนผืนป่า 'แสงเดือน' จากชั้นต้น
ยกฟ้อง สู่อุทธรณ์ลงโทษ กับคำถามต่อกระบวนการยุติธรรม. [https://prachatai.com/
journal/2020/09/89547](https://prachatai.com/journal/2020/09/89547)
- 53 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 2558. รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน หนึ่งปีหลัง
การรัฐประหาร 2557: กระบวนการยุติธรรมลายพราง ภายใต้ คสช.. [https://tlhr2014.com/
archives/63627](https://tlhr2014.com/archives/63627)
- 54 ดูเพิ่มเติมในบทที่ 1 วงจรเสพติดโทษอาญาของสังคมไทย
- 55 เปิดกฎหมายอุทยานและคุ้มครองสัตว์ป่าฉบับใหม่ ภาคตอนโยบาย "ทวงคืนผืนป่า" ของ
คสช. โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw).
- 56 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจ้างที่ปรึกษาดำเนิน
งานและพัฒนาางกองทุนยุติธรรม.
- 57 ศุภกิจ แย้มประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษา
ไทย. 2565.

4

ยุติ-ธรรมอำพราง

ความไม่เป็นธรรมที่ซ่อนในกระบวนการยุติธรรมไทย

ศุภณัฐ ฤกษ์ ศศิวิวัฒน์

‘ยุติ-ธรรม’ เป็นคำที่สื่อถึงสภาพปัญหาในกระบวนการยุติธรรม อาญาไทยที่ผู้คนรับรู้กันเป็นวงกว้าง นั่นคือเป็นกระบวนการที่ไม่ได้คืนความเป็นธรรมให้กับผู้เสียหาย เต็มไปด้วยการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและล่าช้า

ซ้ำร้ายไปกว่านั้น มีหลายกรณีที่ ‘ผู้อำนวยความยุติธรรม’ ทำลายความเป็นธรรมเสียเอง เช่น คดีฆาตกรรมเชอร์รี่ แอน ดันแคน ที่มีการจับแพะและสังหารในศาลชั้นต้น คดีผู้กำกับโจ้ที่คลุมถุงดำและซ้อมผู้ต้องหาจนเสียชีวิต คดีบอส อยู่วิทยา ขั้บรถชนตำรวจเสียชีวิต ซึ่งอาจมีเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากช่วยเหลือจนมีคำสั่งไม่ฟ้อง หรือคดีล่าสุตอย่างคดีฆาตกรรมป่าบัวผันซึ่งก็มีการจับแพะ คดีฉาวเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความไม่เป็นธรรมทั้งหมดที่หลบซ่อนอยู่ภายใต้ชื่อความยุติธรรมไทย แต่ก็สิ้นกลิ่นความเชื่อมั่นของสังคมไทยว่ากระบวนการยุติธรรมไม่อาจเป็นที่พึ่งสุดท้ายได้

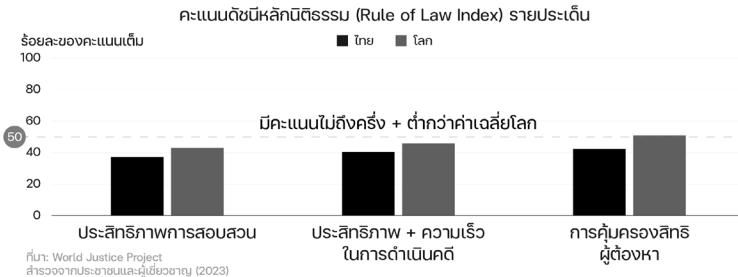
กระบวนการยุติธรรมอาญาไทยไม่เป็นที่เชื่อใจของสังคม

กระบวนการยุติธรรมอาญาไทยไม่ค่อยเป็นที่ไว้วางใจของสังคม ถูกมองว่าด้อยประสิทธิภาพ ล่าช้า และมีการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ที่จัดทำขึ้นจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ประเทศไทยมีผลคะแนนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเต็ม ทั้งในด้านประสิทธิภาพการสอบสวน (ร้อยละ 37) ความรวดเร็วในการดำเนินคดี

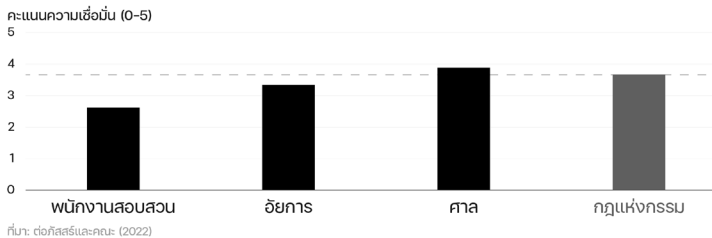
และการพิจารณาตัดสินคดี (ร้อยละ 41) ไปจนถึงการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องหาหรือจำเลย (ร้อยละ 42) ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก (ที่มีคะแนนร้อยละ 43, 46, 51 ตามลำดับ)¹

กระบวนการยุติธรรมไทย ไม่เป็นที่เชื่อถือของสังคม

กระบวนการยุติธรรมไทยถูกมองว่า ไม่มีประสิทธิภาพ ลำช้า และไม่ปกป้องสิทธิ



ได้คะแนนความเชื่อมั่นต่ำกว่า-ใกล้เคียงกับกฎแห่งกรรม



ความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมไทยตกต่ำถึงขั้นที่ผู้คนเชื่อมั่นในกฎแห่งกรรมมากกว่า โดยมีการสำรวจพบว่าคนเชื่อมั่นในการทำงานของฝ่ายสอบสวนและอัยการต่ำกว่ากฎแห่งกรรม มีเพียงศาลที่ได้รับความเชื่อมั่นมากกว่ากฎแห่งกรรม แต่ก็เพียงเล็กน้อย² ผู้เสียหายจำนวนมากอาจจะเลือกไม่แจ้งความดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด เพราะคิดว่าคงไม่ได้รับความเป็นธรรม ยอมปล่อยไป และรอให้กฎแห่งกรรมทำงาน หรือในอีก

ด้านหนึ่งก็อาจเป็นไปได้ว่าผู้ต้องหาจำนวนมากก็ไมรูสึกว่าได้รับความเป็น
ธรรม แต่ไม่คิดสู้คดี ทำใจยอมรับโทษ โดยรอให้กฎหมายแห่งกรรมคืนความเป็น
ธรรมในอนาคต³

ความบิดเบี้ยวในหลายคดีบั่นทอนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ไทย

ความไม่ไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยเป็นผลมา
จากความบิดเบี้ยวที่ปรากฏเด่นชัดในหลายคดี

ความบิดเบี้ยวรูปแบบแรก คือการตัดแต่งพยานหลักฐาน แทนที่
จะทำให้ความจริงปรากฏ เช่น ในคดีบ่อนพระราม 3 ที่มีเหตุยิงกันจนมี
ผู้เสียชีวิต มีการปล่อยให้รือตอนและทำลายกล้องวงจรปิดก่อนหน่วยพิสูจน์
หลักฐานจะเข้าถึงที่เกิดเหตุ⁴ หรือในคดีบอส อัยวิทยา ที่ถูกตั้งข้อหาขับรถ
โดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย มีความพยายามสร้างหลักฐาน
ใหม่ให้ความเร็วของรถผู้ต้องหาไม่เกิน 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แทนหลักฐาน
เดิมที่ 177 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งจะช่วยให้ผู้ต้องหาพ้นผิดข้อหาดังกล่าว
อีกทั้งยังมีความผิดปกติที่ไม่มีการตั้งข้อหาเสฟโคเคน ทั้งที่มีหลักฐานทาง
นิติวิทยาศาสตร์⁵

ความบิดเบี้ยวอีกแบบ คือความล่าช้าในการดำเนินคดี เช่น คดี
บอสยัดเยื่อนานกว่า 12 ปี จนข้อหาเกือบทั้งหมดขาดอายุความ เหลือเพียง
ข้อหาขับรถโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย และปัจจุบันก็ยัง
ไม่สามารถจับกุมตัวผู้ต้องหาได้ หรือในบางคดีมีการตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่
ตั้งใจไม่จับตัวผู้ต้องหาเพื่อถ่วงเวลาให้คดีหมดอายุความ ในทางตรงข้าม
บางคดีมีความพยายามรวบรัดตัดสินคดี โดยมีการกล่อมหรือข่มขู่ให้
ผู้ต้องหายอมรับสารภาพ⁶

การข่มขู่ทำร้ายผู้ต้องหาที่สะท้อนให้เห็นด้วยวาระบบยุติธรรมไม่ได้
ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหาเท่าที่ควร
ในช่วงปี 2550-2564 มีการซ้อมทรมานผู้ต้องหาอย่างน้อย 614 กรณี⁷

ความบิดเบี้ยวในหลายคดี บั่นทอนความเชื่อมั่น

ทำความเข้าใจปรากฏ ตัดแต่งหลักฐาน



เช่น ทำลายกล้องวงจรปิด
ในคดีบ่อนพระราม 3



เช่น แต่งความเร็วรถเพื่อไม่ให้
ผิดข้อหาประมาทจนผู้อื่นตาย
ในคดีบอส อยู่วิทยา

ทำงานอย่างรวดเร็ว ล่าช้าหรือรวบรัด



เช่น ปลอมตัวผู้ต้องหา
ให้หลบหนี



ให้ผู้ต้องหาลงภาพ
ทั้งที่อาจไม่ผิด

คุ้มครอง ละเมิดสิทธิคน



มีอย่างน้อย 614 กรณี
ในช่วงปี 2550-2564
ที่มา: 101 PUB (2565)



มี 2.8 พันคนถูกขังก่อนศาลตัดสิน
ว่าไม่ผิด ในปี 2563-2565
ที่มา: กรมราชทัณฑ์ (2566)

นอกจากนี้ ยังมีการขังผู้ต้องหาระหว่างการดำเนินคดี ซึ่งเสมือนเป็นการลงโทษล่วงหน้าก่อนการพิพากษา ทั้งที่ควรต้องถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่าผิดจริง โดยในปี 2566 มีจำนวนผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีมากถึง 49,000 คน⁸ ซึ่งสุดท้ายมีหลายคนที่ไม่พบการกระทำผิด ในช่วงปี 2563-2565 มีผู้ต้องขังราว 2,800 คนที่ได้รับการปล่อยตัว หลังศาลตัดสินว่าไม่ได้กระทำความผิด⁹

ความยุติธรรมไทยบกพร่องตลอดเส้นทาง

1) การสอบสวนแทรกแซงง่าย-ตรวจสอบยาก

ความยุติธรรมไทยมีความบกพร่องตั้งแต่ต้นธารของกระบวนการ นั่นคือเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นสอบสวนที่เปิดช่องให้มีการบิดเบือนพยานหลักฐานโดยทั่วไป ฝ่ายพนักงานสอบสวนทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเป็นหลักเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีหน่วยงานภายนอกกำกับตรวจสอบการทำงานตั้งแต่แรก ทำให้เสี่ยงต่อการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ¹⁰

ในขณะที่ฝ่ายอัยการแทบไม่มีบทบาทใดๆ จนกระทั่งได้รับสำนวนคดีจากฝ่ายสอบสวน ทำให้ตรวจสอบได้ยากกว่าพยานหลักฐานในสำนวนถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่ และแม้ว่าอัยการสามารถสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้เฉพาะพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนไม่สามารถสั่งให้หาพยานหลักฐานสำคัญอื่นที่ไม่ปรากฏในสำนวนได้

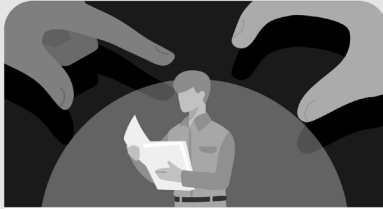
ข้อจำกัดอีกประการในการตรวจสอบสำนวนคือเวลาที่จำกัด เพราะอัยการได้รับสำนวนในช่วงวันใกล้ครบกำหนดฝากขังครั้งสุดท้าย (ซึ่งมีระยะฝากขังสูงสุดไม่เกิน 84 วัน)¹¹ จากการสำรวจข้อมูลของศาลอาญารัชดาภิเษกในปี 2560¹² พบว่าฝ่ายสอบสวนใช้เวลาทำสำนวนคดีก่อนส่งให้อัยการเฉลี่ย 61.8 วัน ซึ่งใกล้ครบกำหนดฝากขังครั้งสุดท้าย ส่งผลให้อัยการรีบสั่งฟ้องก่อนครบกำหนดฝากขัง โดยใช้เวลาเฉลี่ย 11.7 วันในการพิจารณาและสั่งฟ้อง เพราะไม่ต้องการปล่อยตัวผู้ต้องหา

ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายสอบสวนทำสำนวนได้ช้าก็น่าจะเป็นเพราะแนวปฏิบัติ ‘จับมาก่อน สอบสวนทีหลัง’ ซึ่งมีข้อวิจารณ์ว่าตำรวจมักจับกุมตัวผู้ต้องหาโดยยังไม่มีหลักฐานที่พอเชื่อได้ว่าทำผิด ทำให้ต้องใช้เวลานานในการสืบหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายหลัง¹³

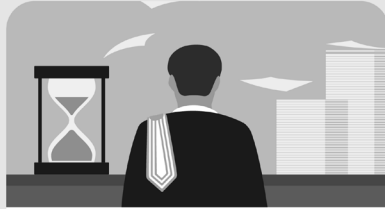
เห็นได้ว่าแนวปฏิบัติของไทยมีลักษณะแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องคดีขาดออกจากกัน งานสอบสวนเป็นหน้าที่ของตำรวจ งานฟ้องคดีเป็นของอัยการ แตกต่างจากหลายประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นต้นแบบของกระบวนการยุติธรรมที่ดี ซึ่งยึดหลักว่าการสอบสวน-การฟ้องคดีเป็น

กระบวนการเดียวกัน โดยอัยการจะมีบทบาทกำกับตรวจสอบการสอบสวน ตั้งแต่เริ่มไปจนถึงการสั่งฟ้องคดี พร้อมกับการเปิดให้หลายหน่วยงานเข้ามา รับรู้การเก็บหลักฐานแต่แรก ทำให้ช่วยป้องกันหรือลดโอกาสในการบิดเบือน

การสอบสวนแทรกแซงง่าย-ตรวจสอบยาก



ฝ่ายสอบสวนมักทำงานสำหรับ
+ ถูกกดดันจากผู้มีอำนาจได้
เปิดช่องให้บิดเบือนหลักฐานได้ง่าย



อัยการไม่ได้กำกับดูแลตั้งแต่เริ่มสอบสวน
+ ได้สำนวนคดีช้า มีเวลาจำกัด
ตรวจสอบความถูกต้องได้ยาก

การสั่งคดีอาจไม่อยู่บนความหนักแน่นของหลักฐาน

อัตราการใช้ฟ้องคดี (% ของสำนวนคดี)

อัตราการใช้คดี (% ของที่สั่งฟ้อง)

อัยการไทยเน้น
ฟ้องไปก่อน
แต่ขณะไม่มาก

97.2%

31.6%

67%

ไทย

ญี่ปุ่น

อังกฤษ
+ เวลส์

72%

96.5%

82.5%

ไทย

ญี่ปุ่น

อังกฤษ
+ เวลส์

ที่มา: สำนักงานกิจการยุติธรรม (2565),
The Crown Prosecutor Service (2022),
Supreme Court of Japan (2023)

อาจแพ้เพราะฟ้องผู้บริสุทธิ์หรือทำสำนวนอ่อน

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องแจ้งเหตุอาชญากรรมทันทีต่อสำนักงานอัยการในพื้นที่ ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานพิสูจน์หลักฐาน (ที่มีอิสระในการเก็บหลักฐาน ต่างจากไทยที่เป็นไปตามดุลพินิจของพนักงานสอบสวน¹⁴) หรือในประเทศญี่ปุ่น อัยการมีบทบาทตั้งแต่การตั้งข้อหาและการออกหมายจับ โดยจะตรวจสอบพยานหลักฐานว่าควรตั้งข้อหาใด และเพียงพอที่จะออกหมายจับและสั่งฟ้องหรือไม่ ซึ่งเมื่อมีการจับกุม

ผู้ต้องหาแล้ว ต้องฟ้องภายใน 10 วัน แตกต่างจากไทยที่ให้ฝากขังในระหว่างการดำเนินคดีได้ถึง 84 วัน¹⁵

2) การสั่งคดีอาจไม่ได้อยู่บนความหนักแน่นของพยานหลักฐาน

การแบ่งแยกงานสอบสวนและงานฟ้องคดีขาดจากกันยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการฟ้องคดีอีกด้วย โดยเมื่ออัยการไทยไม่ได้ติดตามการสอบสวนมาตั้งแต่แรกและได้รับสำนวนคดีช้า ก็ไม่สามารถตรวจสอบสำนวนได้ถี่ถ้วน ทำให้มีแนวโน้มจะสั่งฟ้องคดีไปก่อน แล้วค่อยไปพิสูจน์ถูกผิดกันในชั้นศาล ไม่ได้อยู่บนการพิจารณาความหนักแน่นของหลักฐาน จนมีการเปรียบเปรยว่าอัยการไทยทำหน้าที่เป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์ที่ส่งสำนวนจากตำรวจให้กับศาล¹⁶

ในปี 2565 อัยการไทยมีอัตราการสั่งฟ้องคดีสูงถึงร้อยละ 97.2 ของสำนวนทั้งหมด แต่มีอัตราชนะคดีเพียงร้อยละ 72¹⁷ (อัตราชนะน่าจะต่ำกว่านี้หากนับเฉพาะคดีที่จำเลยไม่รับสารภาพและเลือกสู้คดี) ซึ่งถือว่าต่ำมาก เมื่อเทียบกับอัยการในประเทศญี่ปุ่นที่สามารถกำกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งแต่การตั้งข้อหาและการสอบสวน โดยอัยการญี่ปุ่นมีอัตราสั่งฟ้องเพียงร้อยละ 31.6 แต่กลับมีอัตราชนะถึงร้อยละ 96.6¹⁸ สะท้อนให้เห็นว่าก่อนจะสั่งฟ้อง มีการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานจนมั่นใจว่าผู้ต้องหาทำผิดจริง และสามารถเอาผิดได้

อัตราการแพ้คดีของอัยการไทยก็นับว่าสูง เมื่อเทียบกับประเทศในสหราชอาณาจักรที่เดิมอัยการแทบไม่ได้มีบทบาทในการสอบสวนคล้ายกับไทย โดยมีอัตราการฟ้องร้อยละ 67 และอัตราชนะคดีอยู่ที่ 82.5¹⁹ ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจและอัยการตระหนักถึงปัญหาการทำงานแยกส่วนกัน และพยายามประสานการทำงานในชั้นสอบสวนมากขึ้น²⁰ โดยในคดีทั่วไป ตำรวจสามารถขอปรึกษาหารือกับอัยการถึงพยานหลักฐานที่ต้องรวบรวม เพื่อให้สำนวนหนักแน่นพอที่จะสั่งฟ้อง และในคดีสำคัญ เช่น คดีที่มีการตาย เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องแจ้งเหตุและเข้าปรึกษาพนักงานอัยการทันที²¹

อัตราการแพ็คดีที่ค่อนข้างสูงของอัยการไทยก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับฝ่ายผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย เนื่องจากบางกรณีอาจเป็นการสั่งฟ้องคดีเอาผิดกับผู้บริสุทธิ์ ซึ่งหากมีการชั่งน้ำหนักหลักฐานให้รอบคอบมากขึ้น ผู้บริสุทธิ์ก็อาจไม่จำเป็นต้องเสียชื่อเสียง เวลา หรือเงินในการต่อสู้คดี และในกรณีที่ผิดจริงก็อาจถูกยกฟ้อง เพราะสำนวนคดีอ่อนและหลักฐานไม่หนักแน่นพอ เท่ากับเป็นการปล่อยตัวจำเลยที่ทำผิดให้ลอยนวล

อีกด้านหนึ่งของปัญหา คือการสั่งไม่ฟ้องทั้งที่มีหลักฐานแน่นหนาเพียงพอให้ฟ้องเอาผิดได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ตรวจสอบได้ยาก โดยปัจจุบันให้ฝ่ายตำรวจทำความเข้าใจแย้งได้ แต่หากฝ่ายอัยการยังยืนยันตามเดิม ก็จะทำให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสุดท้าย กลไกนี้ก็เป็นกระบวนการภายใน ทำให้ไม่สามารถรู้ได้แน่ชัดว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน แต่การที่ยังมีการออกคำสั่งไม่ฟ้องที่ไม่ชอบดังเช่นคดีบอส กระทิงแดง คดีเว็บพนันออนไลน์ มาวินเบต และคดีดังอื่นๆ²² ก็น่าจะทำให้สังคมตั้งข้อสงสัยถึงประสิทธิภาพของกลไกนี้พอสมควร ซึ่งการตรวจพบข้อผิดพลาดของคำสั่งไม่ฟ้องเหล่านี้ มีที่มาจากแรงกดดันของสังคมที่ตั้งคำถามกับสำนักงานอัยการสูงสุด จนทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ ในกฎหมายไทย การตรวจพบว่าคำสั่งไม่ฟ้องผิดพลาดไม่สามารถนำไปสู่การกลับคำสั่งเป็นฟ้องได้ การจะกลับคำสั่งเป็นฟ้องต้องมีพยานหลักฐานใหม่ หรือผู้เสียหายไปฟ้องคดีกับศาลเอง ซึ่งบางคนอาจมีกำลังทรัพย์ไม่พอ ทำให้เกิดปัญหาการคืนความเป็นธรรมให้กับผู้เสียหาย²³

3) การพิจารณาคดีบึงเจยต่อความไม่เป็นธรรม

ความยุติธรรมที่บกพร่องยังเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาคดีอาญาด้วย แม้ศาลไทยพยายามรักษาความ ‘เป็นกลาง’ อย่างเคร่งครัด แต่ดูเหมือนว่าความเป็นกลางจะกลับกลายเป็นความเพิกเฉยต่อความไม่เป็นธรรม เพราะฝ่ายอัยการที่เป็นโจทก์ในคดีอาญา มีความได้เปรียบเหนือกว่าผู้ต้องหาทั่วไปที่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

ลักษณะการพิจารณาคดีอาญาของไทยโน้มเอียงไปทางระบบกล่าวหา (Accusatorial System)²⁴ กล่าวคือ ศาลจะวางบทบาทเป็นกลางอย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาคดีตัดสินคดีไปตามพยานหลักฐานเท่าที่คู่ความนำเสนอ การนำเสนอพยานหลักฐานเป็นหน้าที่ของฝ่ายโจทก์ที่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยทำผิด และฝ่ายจำเลยที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่ผิด ศาลจะไม่พยายามเรียกสืบพยานหลักฐานเอง²⁵

อย่างไรก็ดี ความยุติธรรมในระบบกล่าวหาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายมีความสามารถในการต่อสู้คดีเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายอัยการและพนักงานสอบสวนมีความสามารถเหนือกว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยทั่วไปค่อนข้างมาก ทั้งในด้านความรู้ทางกฎหมาย ทักษะการและอำนาจในการเข้าถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ และในฐานะที่เป็นผู้ฟ้องคดี ก็ทำให้มีหน้าที่ที่มุ่งเอาผิดกับผู้ต้องหา มากกว่าจะช่วยค้นหาหรือเปิดเผยความจริง ซึ่งบางกรณีอาจเป็นคุณกับผู้ต้องหา²⁶

ขณะเดียวกัน กระบวนการยุติธรรมไทยไม่ได้สนับสนุนให้ผู้ต้องหาสามารถต่อสู้คดีได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะการเข้าถึงทนายความที่มีคุณภาพ แม้ว่ากฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลจัดหาทนายความให้กับผู้ต้องหาที่ประสงค์จะมีทนายความ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าจำเลยจำนวนมากไม่มีทนายความในระหว่างการพิจารณาคดี เช่น ในปี 2561 มีการสำรวจพบว่าร้อยละ 40.5 ของนักโทษหญิง ไม่มีทนายความให้คำปรึกษาในชั้นศาล²⁷ โดยสาเหตุหนึ่งที่จำเลยมักไม่มีทนายความน่าจะเป็นเพราะจำเลยหลายคนพร้อมจะให้การรับสารภาพ จึงยอมสละสิทธิการมีทนายความ²⁸

การสละสิทธิของจำเลยอาจเป็นไปโดยมิได้ตระหนักถึงผลกระทบของการไม่มีทนายความ โดยปกติแล้ว ศาลจะทำหน้าที่เพียงแต่ถามความประสงค์ที่จะให้รัฐจัดหาทนายความให้ แต่มิได้อธิบายว่าการมีทนายความจะช่วยเหลือจำเลยได้อย่างไรบ้าง แม้ในกรณีนี้จำเลยรับสารภาพก็ตาม ส่งผลให้จำเลยมีโอกาสยอมรับข้อกล่าวหาและโทษที่รุนแรงเกินกว่าความผิดที่กระทำ เพราะ

ไม่เข้าใจข้อกฎหมาย หรือไม่ได้ยื่นคำร้องแสดงเหตุบรรเทาโทษแก่ศาล²⁹

ในขณะที่การหวังให้ศาลช่วยอธิบายรายละเอียดข้อกล่าวหาหรือให้คำแนะนำเรื่องการยื่นขอบรรเทาโทษแก่จำเลยก็เป็นเรื่องยาก เพราะศาลต้องแสดงตัว ‘เป็นกลาง’ การช่วยอธิบายหรือให้คำแนะนำดังกล่าวอาจถูกมองว่าเป็นการเข้าข้างจำเลยได้³⁰



ปัญหาการไม่มีทนายความยังก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อความเป็นธรรมในการตัดสินของศาลตามมา ดังเช่นในคดีหนึ่งที่ในตอนแรกจำเลยให้การรับสารภาพความผิดฐานพรากผู้เยาว์ไปทำอนาจาร และไม่ขอทนายความในวันนัดสอบคำให้การและวันนัดสืบพยานโจทก์ หลังจากนั้น 2 เดือนได้

ปฏิเสธข้อหาดังกล่าว โดยอ้างว่าไม่เข้าใจข้อกฎหมาย แต่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นความพยายามประวิงเวลาคดีของจำเลย เพราะมีการอ่านและอธิบายคำฟ้องแก่จำเลยแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อวินิจฉัยก็เป็นที่ยังสงสัยของผู้พิพากษาบางท่านที่มองว่าการอธิบายคำฟ้องไม่น่าจะช่วยให้จำเลยเข้าใจข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้³¹

ยิ่งไปกว่านั้น การวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเกินไปของศาลยังมีข้อวิจารณ์ว่าเป็นการเพิกเฉยต่อการค้นหาความจริง³² โดยในบางคดีศาลตัดสินไปตามการยอมรับสารภาพของจำเลย ทั้งที่พบข้อมูลว่าจำเลยอาจไม่ได้กระทำความผิดจริง เช่น ในคดีป่าไม้คดีหนึ่ง จำเลยให้การรับสารภาพ หลังจากนั้น ศาลสั่งให้มีการสืบเสาะหาข้อมูลจำเลยเพื่อกำหนดโทษ ซึ่งพบว่าจำเลยรับจ้างมาสารภาพ แต่สุดท้าย ศาลไม่ได้กลับคำตัดสินหรือให้มีกระบวนการค้นหาความจริงเพิ่มเติม³³

คดีอาญามากเกิน บีบให้ยุติความเป็นธรรม

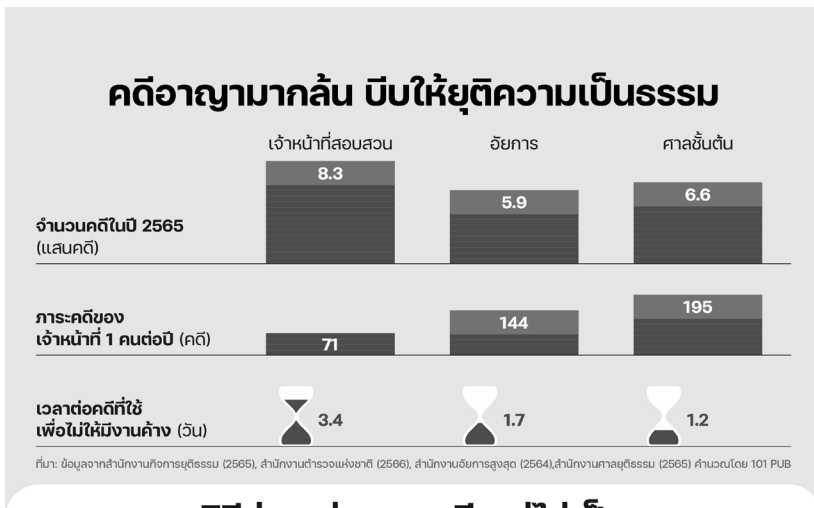
ระบบยุติธรรมไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีอาญาที่มากเกินไป จนมีการหันไปพึ่งวิธีการลดหรือเร่งคดีที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา โดยในปี 2565 มีจำนวนคดีรับแจ้งความมากถึง 830,000 คดี มีสำนวนคดี (ที่มีตัวผู้ต้องหา) 590,000 คดีเข้าสู่การพิจารณาของอัยการ และมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นถึง 660,000 คดี³⁴ ซึ่งถือว่าค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ ได้แก่ พนักงานสอบสวน 11,700 คน อัยการ 4,100 คน และผู้พิพากษาศาลชั้นต้น 3,400 คน³⁵

เมื่อนำตัวเลขข้างต้นมาคิดเป็นภาระงาน ก็จะพบว่าบุคลากรแต่ละฝ่ายมีภาระงานล้นมือ พนักงานสอบสวนแต่ละคนต้องทำคดี 71 คดีต่อปี เท่ากับโดยเฉลี่ยต้องทำสำนวนคดีให้เสร็จภายใน 3.4 วันต่อคดี³⁶ จึงจะไม่มีงานค้าง เช่นเดียวกับอัยการแต่ละคนที่ต้องพิจารณาสำนวนเพื่อสั่งฟ้องคดี 144 คดีต่อปี โดยเฉลี่ยต้องใช้เวลาไม่เกิน 1.7 วันต่อคดี ในขณะที่ผู้พิพากษา

ศาลชั้นต้นต้องพิจารณาตัดสินคดี 195 คดีต่อปี โดยเฉลี่ยต้องใช้เวลาไม่เกิน 1.2 วันต่อคดี มิเช่นนั้นจะมีการงานค้างในปีถัดไป

ทั้งนี้ ตัวเลขข้างต้นอาจจะมิได้สะท้อนสภาพปัญหาจริงในพื้นที่ที่ขาดแคลนบุคลากรอย่างมาก เช่น มีการรายงานไว้ในสถานีตำรวจบางแห่ง พนักงานสอบสวนบางคนมีการงานคดีถึง 200 คดีต่อปี³⁷ มากกว่าหลักเกณฑ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กำหนดไว้ว่าไม่ควรเกิน 70 คดีต่อปี

ภาระงานที่หนัก ผสมกับแรงกดดันจากฝ่ายต่างๆ ที่ต้องการให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็ว เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้เจ้าหน้าที่คำนึงถึงความเร็วมากกว่าความเป็นธรรม และเอื้อหรือส่งเสริมให้ใช้วิธีการลัดหรือเร่งคดีที่ไม่เป็นธรรม



หลายวิธีช่วยเร่ง+ลดคดี แต่ไม่เป็นธรรม



ชั้นตำรวจ

เป่าคดี ไม่รีบแจ้งความ
ทำสำนวนแบบไม่รัดกุม



ชั้นอัยการ

ส่งฟ้องไปก่อน
ตรวจสอบไม่ถี่ถ้วน



ชั้นศาล

รับตัดสินโทษโดยไม่สั่งหาข้อมูลจำเลย
ที่อาจเป็นเหตุให้ลดหย่อนโทษได้

ในชั้นการสอบสวน มีวิธีการที่เรียกว่า ‘เป่าคดี’ เพื่อลดจำนวนคดี โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจรับฟังข้อร้องทุกข์ แต่ลงบันทึกการแจ้งความในสมุดส่วนตัว ไม่ใช่ในระบบของสถานีตำรวจ หรือมีการเร่งทำสำนวนคดีโดยไม่รัดกุม ทำให้การรวบรวมหลักฐานไม่ครบถ้วนหรือผิดพลาด โดยไม่ได้แจ้งสิทธิการมีทนายความในชั้นสอบสวนแก่ผู้ต้องหา

ในขณะที่อัยการเองก็เร่งสั่งฟ้องไปก่อน ไม่ได้ตรวจสอบสำนวนอย่างรอบคอบ ไม่ได้สั่งสอบสวนเพิ่มในกรณีที่สำนวนอ่อนเกินไป หรือในกรณีที่ ไม่ได้แจ้งสิทธิการมีทนายความ จนส่งผลให้ศาลสั่งยกฟ้องในหลายคดี ดังเช่น ในปี 2559 ที่รองอัยการสูงสุดมีหนังสือกำชับให้พนักงานอัยการตรวจสอบสำนวนเรื่องการแจ้งสิทธิการมีทนายความแก่ผู้ต้องหาอย่างเคร่งครัดมากขึ้น หลังจากพบว่า มีหลายคดีที่ศาลยกฟ้องด้วยเหตุที่พนักงานสอบสวนไม่ได้ถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่³⁸

ในชั้นการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นก็มีข้อวิจารณ์ต่อแนวปฏิบัติ ใน ‘ห้องเวรชี้’ (ห้องพิจารณาในการสอบคำให้การครั้งแรก) ว่าเน้นไปที่การตัดสินคดีจำนวนมากให้เสร็จสิ้นในแต่ละวัน มากกว่าการรักษาสิทธิของจำเลย โดยมีการปิดกั้นมิให้บุคคลภายนอก ซึ่งรวมถึงญาติและทนายความ เข้าร่วมรับฟังและให้คำแนะนำกับจำเลย ทำให้จำเลยที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายอาจรับสารภาพในข้อกล่าวหาที่รุนแรงกว่าความผิด หรือไม่ได้ขอลดหย่อนโทษ³⁹ ในขณะที่ผู้พิพากษาหลายคนก็มักจะตัดสินโทษตามยี่ตอก (บัญชีมาตรฐานโทษที่เป็นแนวทางการกำหนดโทษสำหรับผู้พิพากษา) ไม่ได้สั่งให้ทำการเสาะหาข้อมูลของผู้ทำผิดเพื่อพิจารณากำหนดโทษอย่างเหมาะสมรายบุคคล ซึ่งต้องใช้เวลาอย่างน้อย 15 วันถึง 30 วัน ยกเว้นว่าจำเลยจะมีการขอลดหย่อนโทษ⁴⁰

ปฏิรูปไม่คืบหน้า ติดอยู่ในความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานยุติธรรม

ปัญหาความบิดเบี้ยวในคติความต่าง ๆ ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปเป็นระยะ แต่ข้อเสนอหลายประการไม่ค่อยคืบหน้า เพราะหน่วยงานยุติธรรมเห็นแย้งกัน และไม่เชื่อใจกันพอที่จะประสานความเห็นต่างกันได้

ในด้านการสอบสวน มีข้อเสนอให้ฝ่ายอัยการและฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทติดตามการสอบสวนคดีตั้งแต่ต้น อย่างน้อยในคดีสำคัญ จากปัจจุบันที่แทบไม่มีบทบาท ซึ่งคาดหวังว่าจะช่วยต้านทานการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจได้ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับมาตรการนี้มีตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบาย คณะกรรมการปฏิรูป องค์การภาคประชาชน รวมถึงฝ่ายอัยการ ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามข้อเสนอนี้ย้อนไปอย่างน้อยถึงปี 2531⁴¹ และล่าสุดคือการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายอย่างน้อยสองฉบับในช่วงปี 2562-2566 ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสอบสวนคดีและร่างกฎหมายแก้ไขประมวลวิธีพิจารณาความอาญา

ทว่าสุดท้ายก็ไม่มีกรออกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว เพราะมีแรงคัดค้านหลักจากฝ่ายตำรวจ โดยมองว่าการให้อัยการมา ‘คุม’ งานสอบสวนจะไม่ช่วยลดความบิดเบี้ยว เพราะอัยการก็ร่วมกับตำรวจบางนายบิดเบือนสำนวนและหลักฐานได้เช่นกัน⁴² และอัยการไทยก็ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญและทรัพยากรพอที่จะเข้ามาร่วมสอบสวน โดยปัจจุบันกฎหมายให้อัยการทำหน้าที่สอบสวนได้ในคดีความผิดซึ่งเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรและคดีเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี แต่ในทางปฏิบัติมักมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการอยู่ดี⁴³ ในขณะที่อัยการบางท่านเห็นว่าอุปสรรคของการปฏิรูปมาจากแรงคัดค้านของผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้ประโยชน์จากการควบคุมและการแทรกแซงงานสอบสวน⁴⁴

อีกข้อเสนอปฏิรูปการสอบสวนมาจากฝ่ายตำรวจเอง แต่ก็พบกับความขัดแย้งกันภายในและไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน โดยสมาคมพนักงานสอบสวนเสนอให้แยกการบริหารงานสอบสวนเป็นอิสระออกจากงานปราบปรามและงานส่วนอื่น ไม่ให้อยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาคนเดียวกันเหมือน

ในปัจจุบัน ขณะที่พนักงานสอบสวนอีกกลุ่มไม่เห็นด้วย และแยกตัวออกมาจัดตั้งเป็นสมาพันธ์พนักงานสอบสวนแห่งชาติ โดยเรียกร้องให้ตั้งหน่วยงานสอบสวนที่แยกเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁴⁵

ปรากฏว่าแนวทางของสมาคมพนักงานสอบสวนได้รับการตอบสนองมากกว่าจากคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน โดยกำหนดให้มีสายบังคับบัญชางานสอบสวน แยกเฉพาะออกมา คู่ขนานไปกับสายบังคับบัญชาเดิม ตั้งแต่สารวัตรสอบสวน ผู้กำกับ การสอบสวน ผู้บังคับการสอบสวน ไปจนถึงผู้บัญชาการสอบสวน แต่การผลักดันร่างกฎหมายนี้สุดท้ายก็ต้องหยุดชะงักลง เพราะสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำหนังสือคัดค้านหลายประเด็นต่อรัฐบาล ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการแบ่งแยกการบริหารงานสอบสวน โดยอ้างว่าจะก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงานในภาพรวมที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างฝ่ายสอบสวนกับฝ่ายงานอื่น⁴⁶

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดทำร่างกฎหมายตำรวจแห่งชาติอีกฉบับที่ไม่มีการแยกสายบังคับบัญชายื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และกลายมาเป็นร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่เข้าสู่รัฐสภาแทนร่างของนายมีชัย จนออกมาเป็นพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565

ข้อเสนอการปฏิรูปอีกด้านหนึ่งที่ติดกับความขัดแย้งมาอย่างยาวนานคือการชะลอฟ้อง ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาคดีอาญาล้นศาล โดยให้อำนาจอัยการสั่งไม่ฟ้องและสั่งคุมประพฤติแทนได้ ในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหา มีความผิดจริง แต่ไม่ได้มีเจตนาชั่วร้าย การถกเถียงเรื่องมาตรการชะลอฟ้องมีมาอย่างน้อยตั้งแต่ปี 2520 และมีความพยายามเสนอร่างกฎหมายหลายต่อหลายครั้งที่จะใช้กับคดีที่มีโทษไม่รุนแรง แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะมีแรงคัดค้านมาจากกลุ่มผู้พิพากษา รวมถึงฝ่ายบริหารของตุลาการ เช่น ในปี 2559 ประธานศาลฎีกาได้ยื่นหนังสือทักท้วงต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าร่างกฎหมายชะลอฟ้องมีหลักการไม่เหมาะสม โดยกลุ่มที่คัดค้านมองว่าการชะลอฟ้องมีลักษณะก้าวล่วงอำนาจของตุลาการ เสมือนเป็นการให้อำนาจพิจารณาตัดสินคดีแก่อัยการ และอาจเป็นการตัดทอนสิทธิ

ของจำเลยที่จะต่อสู้คดีอย่างถึงที่สุดในชั้นศาล อีกทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้เกิดการบิดเบือนความยุติธรรม โดยการแทรกแซงการทำงานของอัยการจากฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจ⁴⁷

ฝ่ายอัยการและผู้ที่มีสนับสนุนมาตรการชะลอฟ้องได้พยายามแก้ไขข้อขัดแย้งข้างต้น โดยเสนอให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการชะลอฟ้องของอัยการ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นเนื้อหาในร่างกฎหมายชะลอฟ้องที่จัดทำโดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ในช่วงปี 2564-2565 ที่เชิญตัวแทนจากทั้งฝ่ายอัยการและฝ่ายตุลาการเข้าร่วม⁴⁸ แต่สุดท้ายสภาผู้แทนราษฎรก็หมดสมัยไปก่อนจะได้พิจารณา และในปัจจุบันก็ยังไม่มีความคืบหน้าใดๆ

ปฏิรูปไม่คืบหน้า ติดในความขัดแย้ง ระหว่างหน่วยงานยุติธรรม

การปฏิรูปการสอบสวน

ให้อัยการเข้า 'กำกับ' ตั้งแต่เริ่มสอบสวน



อัยการเห็นด้วย

จะช่วยป้องกัน
การบิดเบือนหลักฐาน



ตำรวจแย้ง

เพราะอัยการ
ไม่เชี่ยวชาญพอ
ที่จะ 'คุม' การสอบสวน



แยกสายบังคับบัญชางานสอบสวนให้เป็น 'อิสระ' จากส่วนอื่น



พนักงานสอบสวนเห็นด้วย

จะช่วยลดการแทรกแซง
จากผู้มีอำนาจได้



ฝ่ายบริหารตำรวจแย้ง

กังวลว่าจะการบริหาร
องค์กรไม่เป็นเอกภาพ



การปฏิรูปด้านการสั่งฟ้องคดี

ให้อัยการชะลอไม่ฟ้องได้ในคดีที่ไม่ร้ายแรง



อัยการเห็นด้วย

จะช่วยลดจำนวน
คดีที่ไม่ร้ายแรงในศาล



ศาลแย้ง

เป็นการก้าวล่วงอำนาจ
ตุลาการ กังวลว่าจะเกิด
ทุรตรงได้ง่าย



ปฏิรูปยุติธรรมหวังให้เป็น ‘อิสระ’ แต่กลับ ‘เอกเทศ’ จากความรับผิดชอบต่อประชาชน

แนวทางการปฏิรูปที่ผ่านมายังพยายามเพิ่มความเป็น ‘อิสระ’ ให้กับองค์กรยุติธรรม โดยคาดหวังว่าจะช่วยให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมือง แต่ผลปรากฏว่าองค์กรเหล่านี้เป็นเอกเทศแยกขาดจากกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแยกขาดจากประชาชน ซึ่งยิ่งทำให้ยากที่จะตรวจสอบและรับประกันได้ว่าไม่มีการแทรกแซง

ปัญหานี้มีสาเหตุมาจากการปฏิรูปที่เน้นแยกองค์กรตำรวจ อัยการ และศาล ออกจากโครงสร้างการบริหารของฝ่ายการเมือง และดูจะหวังพึ่งกลไกกำกับและตรวจสอบกันเองภายใน มากกว่าการสร้าง ความรับผิดชอบต่อประชาชน และผ่านกลไกที่เปิดให้มีการตรวจสอบจากภายนอก

ตำรวจ

ในปี 2541 กรมตำรวจได้แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย โดยตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ไม่สังกัดกระทรวงใด อยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ต่อมาในปี 2547 มีการออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ซึ่งให้ตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแล สตช. และมีอำนาจเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

แม้จะพยายามทำให้มีความเป็นอิสระ โดยบริหารงานอยู่นอกกระทรวง แต่ก็ยังคงมีการวิจารณ์ว่าฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซง สตช. ได้ ผ่านการแต่งตั้ง ผบ.ตร. จึงทำให้มีความพยายามที่จะลดอำนาจการแต่งตั้งของฝ่ายการเมือง และเพิ่มอำนาจของฝ่ายข้าราชการตำรวจ โดยครั้งล่าสุดคือการออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ที่โอนอำนาจเห็นชอบการแต่งตั้ง ผบ.ตร. ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) แทน ก.ต.ช. โดยในกรรมการ ก.ตร. มีทั้งหมด 16 คน ซึ่งมีถึง 10 คนที่เป็นหรือเคย

เป็นตำรวจ มีนายกรัฐมนตรีคนเดียวที่มาจากฝ่ายการเมือง ที่เหลืออีก 5 คน เป็นข้าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เคยเป็นตำรวจ เมื่อเทียบกับ ก.ต.ช. ซึ่งมีกรรมการฝ่ายตำรวจเพียงคนเดียวจากทั้งหมด 11 คน ส่วนฝ่ายการเมือง มี 3 คน ที่เหลือเป็นข้าราชการ 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน จึงเท่ากับว่าเป็นการปรับให้คณะกรรมการเป็นคนในองค์กรมากขึ้น

ส่วนการตรวจสอบงานสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีข้อวิจารณ์ว่าไม่ค่อยเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีบทบาทมากนัก⁴⁹ และแม้ว่าตั้งแต่ปี 2541 มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ โดยมีกรรมการจากภาคประชาชนด้วย แต่ก็พบปัญหาว่าไม่ได้มีตัวแทนประชาชนที่ทำการตรวจสอบจริง เพราะกรรมการมาจากการคัดเลือกโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ⁵⁰ ส่วนคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนตำรวจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 ก็จะมีข้อจำกัดที่ตรวจสอบได้เฉพาะเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงปัญหาทั่วไป เช่น การไม่รับแจ้งความ⁵¹ แต่การบิดเบือนการสอบสวนมักเป็นกระบวนการภายในที่ไม่ค่อยเป็นที่รับรู้ของผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา

อัยการ

แต่เดิม กรมอัยการอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งการทำรัฐประหารในปี 2534 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แยกองค์กรออกมาเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการอิสระ ไม่สังกัดกระทรวง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองมาเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี ต่อมาหลังการทำรัฐประหารปี 2549 และ 2557 ก็มีการอ้างเหตุผลดังกล่าวในการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 ที่มีอิสระด้านการบริหารจัดการ งบประมาณ และบุคลากร โดยมีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) กำกับดูแลการบริหารบุคลากร ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งหรือการเพิกถอนอัยการสูงสุด

แต่หลักประกันด้านความเป็นอิสระข้างต้นไม่ได้มาพร้อมกับการยึดโยงกับประชาชน โดยจากกรรมการ ก.อ. ทั้งหมด 15 คน มีคนจากฝ่ายอัยการถึง 12 คน แบ่งเป็นผู้บริหารองค์กรอัยการ 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ดำรงตำแหน่งอัยการ 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิอดีตอัยการอีก 2 คน และส่วนที่เหลือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก 2 คน และประธานอีก 1 คนซึ่งเคยเป็นข้าราชการ โดยอาจเป็นอัยการหรือไม่ก็ได้ และในช่วงที่ผ่านมา วุฒิสภาซึ่งมีอำนาจเห็นชอบการแต่งตั้งหรือการเพิกถอนอัยการ ก็มีที่มาจากการแต่งตั้งที่ไม่ยึดโยงกับประชาชนเช่นกัน

ในขณะที่การตรวจสอบคำสั่งคดีในปัจจุบันมีระบบที่เปิดให้ฝ่ายตำรวจทำความเข้าใจในกรณีที่เห็นว่าควรสั่งฟ้อง แต่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคำสั่งสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของอัยการสูงสุด และการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีคำสั่งคดีที่ไม่ชอบหรือมีความผิดพลาดก็ยังคงมักทำโดยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีแต่อัยการด้วยกันเอง โดยฝ่ายอัยการอ้างว่าบุคคลภายนอกไม่มีความเข้าใจการทำงานของอัยการ⁵² นอกจากนี้กระบวนการต่างๆ ยังไม่มีกลไกความรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย เช่น ในกรณีมีคำสั่งไม่ฟ้อง อัยการไม่ต้องส่งพยานหลักฐานและอธิบายเหตุผลให้ผู้เสียหายเข้าใจ⁵³ หรือในกรณีคำสั่งไม่ฟ้องที่มีข้อผิดพลาด ก็ยังไม่มีข้อกฎหมายที่ให้เปลี่ยนเป็นคำสั่งฟ้องได้ ด้วยเหตุผลว่าพบข้อผิดพลาดในคำสั่งเดิม

ศาล

องค์กรตุลาการแยกตัวออกจากกระทรวงยุติธรรมตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหาร แต่ในปัจจุบัน ฝ่ายตุลาการไทยแทบจะไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

การแต่งตั้งประธานศาลฎีกาในฐานะประมุขฝ่ายตุลาการเป็นเรื่องภายในของฝ่ายตุลาการ เป็นการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 15 คน แบ่งเป็นประธาน

ศาลฎีกา ตัวแทนผู้พิพากษาศาลฎีกา 6 คน ศาลอุทธรณ์ 4 คน และศาลชั้นต้น 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาล และมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอีก 2 คน โดยมาจากการเลือกของผู้พิพากษาทั่วประเทศ และต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (ซึ่งไม่ได้มีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชน) ทั้งนี้ แต่เดิม ก.ต. เคยมีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากกว่าในปัจจุบัน โดยในปี 2543 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน มีที่มาจากการคัดเลือกและเห็นชอบโดยวุฒิสภา ซึ่งในเวลานั้นมาจากการเลือกตั้ง

องค์กรตุลาการยังเน้นใช้กลไกตรวจสอบภายในเช่นเดียวกับตำรวจและอัยการ โดยมี ก.ต. ทำหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมและวินัยของผู้พิพากษา และมีระบบที่ให้ผู้พิพากษาหัวหน้าตรวจร่างคำพิพากษาและให้คำแนะนำปรับปรุง ในทางตรงข้าม กลับไม่ค่อยมีกลไกสร้างความโปร่งใสหรือเอื้อให้เกิดการตรวจสอบความเหมาะสมของคำพิพากษาจากภายนอก เช่น ไม่เปิดเผยคำพิพากษาคดีเป็นการทั่วไป หรือเก็บยี่ตอก (บัญชีมาตรฐานโทษ) เป็นเอกสารลับภายในศาล⁵⁴

ปัจจัยสำคัญเบื้องหลังการเพิ่มความเป็นเอกเทศข้างต้นก็คือชุดวิธีคิดของบุคลากรภายในที่มองว่าการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากภายนอกไม่ได้เป็นส่วนสำคัญของเกราะป้องกันความเป็นอิสระ แต่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการทำงาน ดังจะเห็นได้จากการที่ตัวแทนขององค์กรเหล่านี้คัดค้านข้อเสนอให้เพิ่มสัดส่วนกรรมการ ‘คนนอก’ ในคณะกรรมการ ทั้งตำรวจ อัยการ และตุลาการ โดยอ้างเหตุผลที่คล้ายกันว่าบุคคลภายนอกไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงาน และอาจเป็นการเปิดช่องให้มีการแทรกแซงการทำงาน⁵⁵

อย่างไรก็ดี ความเป็นเอกเทศดูจะไม่สามารถรับประกันความเป็นอิสระได้ โดยเฉพาะเมื่อเป็นการแทรกแซงจาก ‘คนใน’ ซึ่งการตรวจสอบกันเองภายในอาจถูกมองได้ว่าเป็นการช่วยเหลือกัน ไม่เพียงพอที่จะสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสังคม ดังเช่นกรณีผู้พิพากษาคณากร เพียรชนะ ที่เขียนแถลงการณ์ว่าอธิบดีผู้พิพากษามาตร 9 ผู้บังคับบัญชาของตน มีคำสั่งให้แก้คำพิพากษาในคดีที่ตนรับผิดชอบ เป็นบันทึกลับซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบ

ขั้นตอน แต่สุดท้าย ก.ต. ให้ความเห็นว่าไม่มีมูล จึงไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง⁵⁶ หรือในคดีบอส อยู่วิทยา คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของอัยการมีความเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของรองอัยการสูงสุดเป็นไปตามกฎระเบียบภายในขององค์กรอัยการ⁵⁷ แต่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่นำโดยนายวิชา มหาคุณ กลับมีข้อสรุปว่าคำสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และน่าเชื่อว่ามีเจตนาช่วยเหลือผู้ต้องหาให้ไม่ได้รับโทษ⁵⁸ ซึ่งภายหลังนำไปสู่การสอบจริยธรรมและการลงโทษอัยการที่สังกัด พร้อมกับมีการปรับปรุงกฎระเบียบภายในอัยการ



ปัญหาฝังในวิถีปฏิบัติ ยากที่จะแก้ด้วยกฎหมาย

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบางประการเป็นผลมาจากวิถีปฏิบัติที่ก่อตัวขึ้นในบริบททางประวัติศาสตร์ ซึ่งถึงแม้ภายหลังจะมีความพยายามปรับแก้ด้วยบทกฎหมาย แต่วิถีปฏิบัติบางประการก็ยังคงดำรงอยู่

ตัวอย่างหนึ่งคือความโน้มเอียงไปทางระบบกล่าวหา ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบกล่าวหา โดยในระยะเริ่มแรกของการปฏิรูป รัชกาลที่ 5 ได้ส่งบุคลากรไปศึกษากฎหมายที่ประเทศอังกฤษ และนำเอาแนวคิดระบบกล่าวหามาใช้จัดทำกฎหมายอาญาของไทย แม้ต่อมา มีการจัดทำประมวลวิธีพิจารณาความอาญาให้มีลักษณะไต่สวนมากขึ้น แต่วิธีคิดและแนวปฏิบัติแบบกล่าวหา ก็ยังคงแฝงฝังอยู่ในกระบวนการยุติธรรมไทย⁵⁹

ในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนซึ่งมุ่งแสวงหาหลักฐานกล่าวโทษผู้ต้องหา อาจไม่ได้รวบรวมหลักฐานที่เป็นคุณต่อผู้ต้องหา ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ที่กำหนดว่า “ไม่จำเป็นจะต้องสอบสวนพยานของผู้ต้องหาเพราะพนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะพิจารณาคดีว่าพามีมูลดำเนินการฟ้องหรือไม่เป็นหลัก” และแม้ในปี 2538 มีการแก้ไขข้อบังคับให้มีสิทธิยื่นขอให้สอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีรายงานศึกษาที่กล่าวถึงปัญหาดังกล่าว⁶⁰

ขณะเดียวกัน อัยการบางส่วนก็ยังมุ่งเน้นที่จะเอาผิดจำเลยเป็นหลัก โดยเลือกไม่บรรยายข้อเท็จจริงหรือหลักฐานบางชิ้นที่เป็นคุณต่อจำเลย หรือในชั้นการตรวจสอบพยานหลักฐานก่อนสืบพยานในชั้นศาล ก็มีความพยายามปิดบังพยานหลักฐานมิให้ฝ่ายจำเลยได้รับรู้ถึงหลักฐานที่ใช้ในชั้นศาล⁶¹ เช่นใช้คำที่คลุมเครือว่า “บรรดาสรรพเอกสารในสำนวนการสอบสวนคดี”⁶² ทำให้ฝ่ายจำเลยไม่สามารถเตรียมสู้คดีได้อย่างเท่าเทียม ผิดกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในกฎหมาย

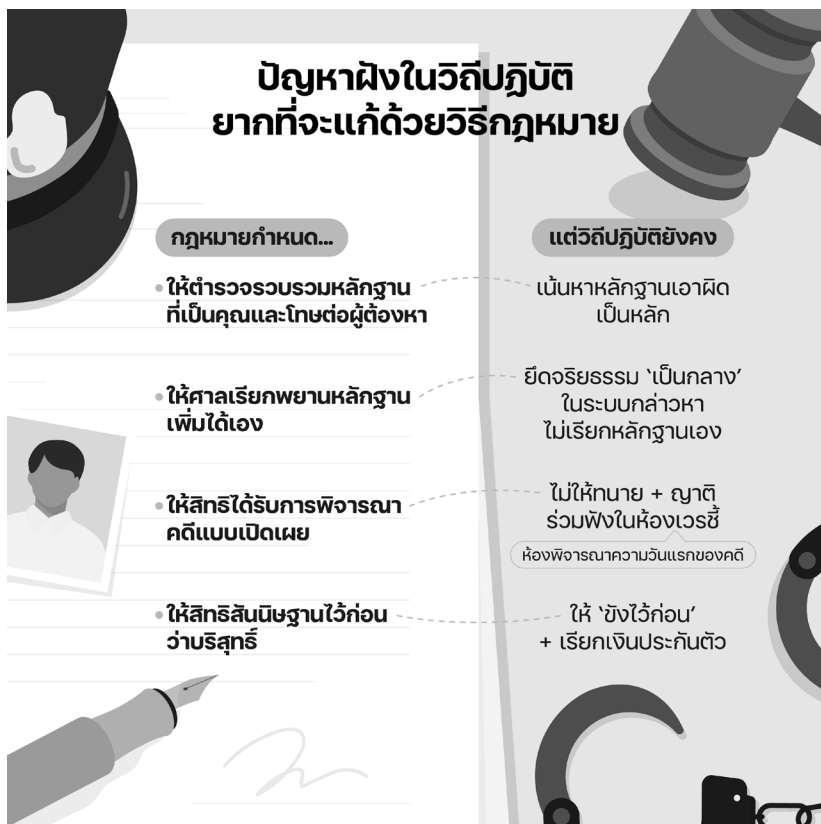
หรือในชั้นการพิจารณาคดี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ศาลเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เองดังเช่นในระบบไต่สวน แต่ก็พบว่า

ยังไม่ใช้วิถีปฏิบัติของศาลไทย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้พิพากษายึดถือจริยธรรมแบบระบบกล่าวหาที่ต้องแสดงตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ซึ่งการเรียกพยานหลักฐานเองอาจทำให้เกิดข้อครหาได้ว่าเป็นการช่วยเหลือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด⁶³

แน่นอนว่าปัญหาความยุติธรรมมิได้เกิดขึ้นเพียงเพราะวิถีปฏิบัติที่โน้มเอียงไปทางระบบการกล่าวหา แต่ยังเป็นผลมาจากการไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียม ต่างจากที่เขียนไว้ในกฎหมาย

ตัวอย่างหนึ่งคือสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ซึ่งมีการรับรองไว้ในกฎหมายตั้งแต่ปี 2477 แต่ในทางปฏิบัติ ห้องเวรชี้ในศาลบางแห่งเป็นเขตหวงห้ามที่ไม่เปิดให้แม้แต่ญาติและทนายความของจำเลยเข้าร่วมรับฟัง เว้นแต่ต้องขออนุญาตศาลเป็นรายๆ ไป ทำให้จำเลยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากทนายความอย่างเหมาะสม⁶⁴ ทั้งนี้ ดูเหมือนว่าทนายความบางท่านเองยังคงเข้าใจและยอมรับว่าการปิดกั้นของห้องเวรชี้เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นปกติ⁶⁵ หรืออัยการบางท่านตีความว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวของห้องเวรชี้ไม่ขัดกับกฎหมายที่กำหนดให้พิจารณาต่อหน้าจำเลยเท่านั้น⁶⁶

นอกจากนี้ สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ เป็นอีกสิทธิที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ รวมถึงฉบับปัจจุบัน แต่มีปัญหาค่อนข้างมากในทางปฏิบัติ โดยหลักการของสิทธินี้ไม่ควรมีการฝากขังผู้ต้องหาในระหว่างดำเนินคดี ยกเว้นว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหามีโอกาสจะหลบหนีสูง ทำลายหลักฐาน หรือไปก่อความผิดอื่นเพิ่ม แต่การดำเนินงานจริงดูจะมีลักษณะแบบ ‘ขังไว้ก่อน’ โดยเฉพาะในคดีที่มีอัตราโทษสูง และกลายเป็นว่าภาระพิสูจน์ในการขอลปล่อยตัวกลับตกเป็นของผู้ต้องหาที่จะต้องทำให้ศาลเชื่อได้ว่าจะไม่หลบหนีหรือไปทำลายหลักฐาน ซึ่งวิธีหลักก็ยังคงเป็นการยื่นเงินประกันตัวเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่หลบหนี⁶⁷



ยุทธธรรมที่บิดเบี้ยวคือเนื้อในของจารีต 'รัฐเป็นใหญ่'

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยหลายประการก่อตัวและดำรงอยู่ใต้ภายใต้จารีตการปกครองแบบ 'ให้รัฐเป็นใหญ่' หรือที่เรียกว่า 'นิติรัฐอภิสิทธิ์' ซึ่งมีแก่นหลักอยู่ที่การให้รัฐมีอภิสิทธิ์ใช้อำนาจและกฎหมายลงโทษรุนแรง รวมถึงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เพื่อปกป้อง 'ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ' ตรงข้ามกับหลักนิติรัฐนิติธรรมที่เน้นการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยอำเภอใจและการปกป้องสิทธิพื้นฐานของคน⁶⁸

ภายใต้จารีต 'รัฐเป็นใหญ่' กระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมแปลงสภาพกลายเป็นเครื่องมือของรัฐได้โดยง่าย โดยเมื่อการบรรลุ 'ผลประโยชน์

และความมั่นคงของรัฐ’ บดบังความสำคัญของการค้นหาความจริงและการให้สิทธิต่อผู้คดี รัฐก็พร้อมจะใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่รัฐปราบปราม เอาผิดและลงโทษรุนแรงเกินเหตุ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาต่างๆ อย่างการทำสงครามปราบยาเสพติดที่มีการฆ่าตัดตอนผู้ต้องหาจำนวนมาก⁶⁹ หรือการทวงคืนผืนป่าโดยการไล่ฟ้องชาวบ้าน⁷⁰



ศาลเองก็ดูจะพร้อมโอนอ่อนผ่อนตามสภาวะของผู้ถือครองอำนาจรัฐ ยอมรับอำนาจของคณะรัฐประหารที่ทำลายหลักนิติรัฐนิติธรรมทั้งหมด และตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เช่น ในคดีที่จำเลยถูกควบคุมตัวตามกฎหมายการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์

ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จำเลยให้การรับสารภาพ โดยพนักงานสอบสวนไม่มีการแจ้งสิทธิที่จะไม่พูด-ตอบคำถาม แต่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการสอบปากคำเป็นเพียงการสอบถามเบื้องต้นในชั้นสืบสวน เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งสิทธิใดๆ และยอมรับคำให้การดังกล่าวเป็นหลักฐาน แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่ศาลฎีกาจะไม่รับคำให้การในกรณีที่ไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าว⁷¹

อภิสิทธิ์สำคัญของรัฐอีกประการที่มากวนคู่กัน คือการให้อภิสิทธิ์พันธุ์ด้อยยวลงแก่บุคคลในตำแหน่งสูง เจ้าหน้าที่รัฐ และเครือข่าย โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐ เพื่อปกป้องความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐ⁷² โดยกระบวนการยุติธรรมดูเหมือนจะพร้อมวางเฉยให้คดีถูกหลงลืมไป ไม่สอบสวนหาผู้กระทำผิด ปลอ่ยให้หลักฐานต่างๆ หายไปทั้งในกรณีสังหารหมู่ประชาชนและนักศึกษา 6 ตุลาคม 2519 การฆ่าตัดตอนในระหว่างการปราบปรามยาเสพติด หรือการซ้อมทรมานจนถึงแก่ชีวิตในค่ายทหาร⁷³

จะเห็นได้ว่าความไม่เป็นธรรมที่ซุกซ่อนอยู่ในกระบวนการยุติธรรมก่อตัวและดำรงอยู่ได้ภายใต้ปัจจัยหลายประการที่พัวพันกัน ตั้งแต่ความขัดแย้งและความไม่เชื่อใจกันระหว่างองค์กรยุติธรรม ซึ่งทำให้การปฏิรูปหลายอย่างต้องหยุดนิ่ง วิธีคิดของคนในกระบวนการยุติธรรมที่ดูจะไม่ใส่ใจการตรวจสอบจากตัวแทนในสังคม ทำให้ขาดการตั้งคำถามถึงความไม่เป็นธรรมของวิธปฏิบัติที่ทำกันมา ตลอดจนจารีตการปกครองที่หน่วยงานต่างๆ พร้อมจะรับใช้อำนาจรัฐมากกว่าการปกป้องความเป็นธรรมให้กับคนทั่วไป

การจะฟื้นความยุติธรรมให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคม จึงไม่สามารถทำได้ด้วยการแก้ตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว หรือเพียงแค่เรียกร้องให้สังคมไว้วางใจหน่วยงานยุติธรรม แต่น่าจะต้องเริ่มจากการเปิดให้คนในสังคมตรวจสอบการทำงาน หรือเข้าไปตั้งคำถามและร่วมกำหนดกติกาภายในและระหว่างองค์กรต่างๆ ตลอดจนฟื้นการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับสังคม

อ้างอิง

- 1 ข้อมูลจาก World Justice Project. Rule of Index 2023. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>
- 2 ต่อภัสสร ยมนาค และคณะ. โครงการแนวทางการสร้างความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง. รายงานวิจัยสนับสนุนโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2565.
- 3 ธาณี ชัยวัฒน์. 26 มิถุนายน 2566. ในวันที่ชีวิตเลวร้าย ‘ความยุติธรรม’ ต้องเป็นสวัสดิการพื้นฐานให้ทุกคนเข้าถึงได้ [ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์ ผู้สัมภาษณ์]. The101.world. <https://www.the101.world/multiverse-of-justice-thanee/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2566)
- 4 กรุงเทพธุรกิจ. 10 สิงหาคม 2563. “กล่องเซิร์ฟเวอร์วงจรปิด ‘ป่วน4ศพ’ เปิดไม่ได้-ถูกทุบทำลาย.” <https://www.bangkokbiznews.com/news/892999> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2566)
- 5 คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน. บทสรุปรายงานผลการตรวจการสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย. 2563. <https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2020/09/วรุทธ-อยู่วิทยา.pdf>
- 6 สุพรรณิ อ่วมวงษ์. การเปลี่ยนผ่านสู่ชีวิตในเรือนจำของ “แพะ” ในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2561.
- 7 เจณิตตา จันทวงษา. 23 กุมภาพันธ์ 2565. จัปตา พ.ร.บ.ทรมานอุ้มหาย: จุดจบบอบลอยนวลพ้นผิด?. The101.world. <https://www.the101.world/torture-enforced-disappearance-bill/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2566)
- 8 ข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์ 2566.
- 9 เพิ่งอ้าง.
- 10 นำแท้ม ภูมณูสร้าง. การปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาตามมาตรฐานสากล. ในรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน ของคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. 2563.

- 11 ในระหว่างดำเนินคดี ตำรวจและอัยการสามารถขอฝากขังผู้ต้องหาได้แค่ฝากเดี่ยว 7 วัน ในคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ไม่เกิน 6 ฝาก (รวมไม่เกิน 48 วัน) ในคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และไม่เกิน 8 ฝาก (รวมไม่เกิน 84 วัน) ในคดีที่มีโทษจำคุกเกิน 10 ปีขึ้นไป ซึ่งหากครบกำหนดฝากขังครั้งสุดท้ายแล้วยังไม่มีการสั่งฟ้อง จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา
- 12 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านระยะเวลาเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. เสนอต่อสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2562.
- 13 น้ำแท้ มีบุญสร้าง. การปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาตามมาตรฐานสากล. ในรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. 2563.
- 14 น้ำแท้ มีบุญสร้าง. ความยุติธรรมล่าช้าราคาแพง เมื่อ “เจ้าหน้าที่บิดเบือนทำลายพยานหลักฐาน”. เอกสารเผยแพร่ข่าวสารและความรู้ด้านกระบวนการยุติธรรม สถาบันนิติวัชร์. 2566.
- 15 น้ำแท้ มีบุญสร้าง. การปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาตามมาตรฐานสากล. ในรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. 2563
- 16 ภูมินทร์ บุตรอินทร์. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย. กรุงเทพฯ: เป้นไท. 2556.
- 17 สำนักงานกิจการยุติธรรม. รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2565
- 18 ข้อมูลจาก Supreme Court of Japan. Outline of Criminal Justice in JAPAN. 2023.
- 19 ข้อมูลจาก The Crown Prosecution Service. 2022. <https://www.cps.gov.uk/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2566)
- 20 Hodgson, Jacqueline. The democratic accountability of prosecutors in England and Wales and France: independence, discretion and managerialism. In: Langer, Maximo and Sklansky, David Alan, (eds.) Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study. Cambridge University Press. 2016.
- 21 น้ำแท้ มีบุญสร้าง. การปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาตามมาตรฐานสากล. ในรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. 2563
- 22 สำนักงานข่าวอิศรา. 22 มกราคม 2567. ชัดๆ เปิดข้อเสนอสอบวินัยลงโทษ ‘6 ปักอัยการ-พวก’ สั่งไม่ฟ้องคดีรื้อป่า 6 พันไร่. <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/125663-invesreport.html> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2567)

- 23 ปกป้อง ศรีสนิท. 21 กันยายน 2563. ทางออกกรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการที่ผิดพลาด. The101.world. <https://www.the101.world/reconsidering-prosecution-decision/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2566)
- 24 กุลพล พลวัน. การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 5(13), 34-50. 2546.
- 25 ระบบกล่าวหาแตกต่างจากระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ที่ศาลจะทำงานเชิงรุกมากกว่า โดยหากมีข้อสงสัยในข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่คู่ความเสนอ ก็จะเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาไต่สวน
- 26 กุลพล พลวัน. "การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 5(13), 34-50. 2546.
- 27 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. ผู้หญิงในโลกก้าวแพง: รายงานสำรวจผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2561 (กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
- 28 ศุภกิจ แยมประชา. "บททวนหลักกฎหมายและแนวปฏิบัติของไทย กรณีจำเลยให้การรับสารภาพต่อศาล." ดุลพาห. ปีที่ 63 เล่มที่ 2: 2559.
- 29 เพิ่งอ้าง.
- 30 เพิ่งอ้าง.
- 31 เพิ่งอ้าง.
- 32 เพิ่งอ้าง.
- 33 ปกป้อง ศรีสนิท. 'ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย' [ยิ่งชีพ อัชฌานนท์ ผู้สัมภาษณ์]. The101.world. 16 ตุลาคม 2562. https://www.youtube.com/watch?v=6eNP-GrvCW4I&ab_channel=The101world (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2566)
- 34 สำนักงานกิจการยุติธรรม. รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2565
- 35 ข้อมูลจำนวนพนักงานสอบสวนในเดือนกุมภาพันธ์ 2566 จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลจำนวนอัยการจากรายงานประจำปี 2564 สำนักงานอัยการสูงสุด และจำนวนผู้พิพากษาจากรายงานประจำปีงบประมาณ 2565 ศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม
- 36 คำนวณโดยใช้จำนวนวันทำการ 242 วัน
- 37 ผู้จัดการออนไลน์. 27 กรกฎาคม 2560. "บช.น.ร้องพนักงานสอบสวนแบก 200 คดีต่อปี เกรงอัศวินบาตรกรรม." <https://mgronline.com/crime/detail/9600000076550> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2566)

- 38 สำนักข่าวอิสรา. 9 เมษายน 2559. “ศาลยกฟ้องคดีเพียบ! เหตุผู้ต้องหาไร้ทนาย-พจน. สอบสวน ตร.ไม่ถามก่อน,” https://www.isranews.org/content-page/item/46133-police_46133.html (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2566)
- 39 งานเสวนาเรื่อง ‘ห้องเวรชี้ : ลดปริมาณคดีหรือลดทอนสิทธิ?’ วันที่ 20 พฤษภาคม 2565 จัดโดยนักศึกษานิติปริญาโท รายวิชากฎหมายการบริหารงานยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. <https://www.youtube.com/watch?v=jrF7OipDUek> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566) และโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 3 ตุลาคม 2557. ห้องเวรชี้ : อุตสาหกรรมการยุติธรรม. <https://ilaw.or.th/node/3271> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566)
- 40 Yampracha, S. Understanding Thai Sentencing Culture Ph.D Thesis, University of Strathclyde, UK. 2016
- 41 กุลพล พลวัน. อัยการจะร่วมการสอบสวน คดีอาญาด้วยวิธีใด. มติชนออนไลน์. 1 ตุลาคม 2560. https://www.matichon.co.th/politics/news_716897 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2566)
- 42 มติชนออนไลน์. 17 ตุลาคม 2560. 5 ปมแย้งอัยการทรงสำนวนตำรวจ ‘รองผบก.กองคดีอาญา’ วิพากษ์ปฏิรูป. https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_698178 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2566)
- 43 จากการสัมภาษณ์ พันตำรวจเอก ดร.มานะ เผาะช่วย อดีตรองผู้บังคับการตำรวจนครบาล 8 วันที่ 6 ธันวาคม 2566 และมติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 20-26 ตุลาคม 2560. “โล่งใจ : มองต่างมุม “ตำรวจ-อัยการ” ให้“อัยการ” กรองก่อนแจ้งข้อหา ทำลายอิสระหรือรอบคอบ?!” https://www.matichonweekly.com/column/article_61427 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2566)
- 44 จากการสัมภาษณ์ ดร.น้ำแท้ มีบุญสร้าง วันที่ 28 กันยายน 2566
- 45 อารีย์ กิตติสุทธธรรม. การสอบสวนกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนและการสอบสวนความผิดที่เกิดจากการกระทำในคราวเดียวกัน. เอกสารวิชาการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 17 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2561
- 46 หนังสือเรื่องร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้าสู่คณะรัฐมนตรี วันที่ 21 สิงหาคม 2561 และ Thai PBS. 13 กันยายน 2563. “เปิด 14 ข้อสังเกต สดข.ค่าน พ.ร.บ.ตำรวจฯ,” <https://www.thaipbs.or.th/news/content/296389> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2566)

- 47 มติชนออนไลน์. 26 มีนาคม 2559. ตุลาการศาลัน ร่างพ.ร.บ.ชะลอฟ้อง ประธานศาลฎีกา ยื่นหนังสือห่วงใย ถึง“พรเพชร”. https://www.maticchon.co.th/local/crime/news_84930 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2566) และคณะกรรมการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ. รายงานศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ. วารสารตุลพาห. ปีที่ 52 เล่ม 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 3-89.
- 48 วิพล กิตติศาสตร์ชัย. จะฟ้องอยู่แล้ว ชะลอไว้ทำไม. ข่าวประชาสัมพันธ์. สถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด. <https://www3.ago.go.th/nitivajra/pre-trial-diversion/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2566)
- 49 พรณชญา ศิริวรรณบุศย์. แนวการปฏิรูประบบงานสอบสวนของตำรวจไทย. วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 46 (2):131-46. 2565
- 50 ยังมีข้อวิจารณ์ด้วยว่ามีการแต่งตั้งผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้ามาเป็น กต.ตร. ดูใน คม ชัด ลึก. 19 มีนาคม 2563. กต.ตร. “กระเป๋าสตางค์ตำรวจ”. <https://www.komchadluek.net/scoop/423109> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2566)
- 51 ไทยโพสต์. 8 ตุลาคม 2566. กรรมการรับเรื่องร้องเรียนตำรวจ กับดาบในมือ ตรวจสอบสี่ภาค. <https://www.thaipost.net/articles-news/462601/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2566)
- 52 โพสต์ทูเดย์. 2 มีนาคม 2566. อสส.แจงปมไม่ตั้งคนนอกร่วมตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง 6 คดีสำคัญ. <https://www.posttoday.com/politics/domestic/691310> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2566)
- 53 ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ และสุรวุฒิ รังไสย. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมเนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ. วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น. ปีที่ 2 ฉบับที่ 1: 2561.
54. ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2 ‘คนล้นคุก’: ภาพสะท้อนความไม่ไว้วางใจภายในระบบยุติธรรม
- 55 ตัวอย่างเช่น การออกมาคัดค้านการเพิ่มสัดส่วนกรรมการคนนอกในการร่างรัฐธรรมนูญปี 2558 ดูได้ใน โพสต์ทูเดย์. 23 มิถุนายน 2558. อัยการล่าชื่อค้านร่างรธน. <https://www.posttoday.com/politics/372135> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2566) และผู้จัดการออนไลน์. 12 กรกฎาคม 2558. ผู้พิพากษายื่นจม.เปิดผนึกวันนี้ ค้านคนนอกนั่งก.ต.การเมืองล้ง. <https://mgronline.com/daily/detail/9580000078833> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2566)
- 56 ผู้จัดการออนไลน์. 18 มีนาคม 2564. ก.ต.ยุติสอบวินัย ภายหลังผู้พิพากษา “คนฉกรร” ยิงตัวเองดับ. <https://mgronline.com/crime/detail/9630000027214> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2566)

- 57 ผู้จัดการออนไลน์. 4 สิงหาคม 2563. อัยการแถลงผลสอบ “เนตร นาคสุข” สั่งไม่ฟ้อง “บอส” ยึดตามระเบียบ แต่ให้ตั้งข้อหาเสพโคเคน-ขับรถเร็วเพิ่ม หลังพบหลักฐานใหม่. <https://mgronline.com/crime/detail/9630000079549> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2566)
- 58 คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน. บทสรุปรายงานผลการตรวจการสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย. 2563. <https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2020/09/รยุทธ์-อู่วิทยา.pdf>
- 59 กุลพล พลวัน. “การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 5(13), 34-50. 2546
- 60 เพ็งอึ้ง. และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.). ข้อเสนอการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. 2566
- 61 เสกสรรค์ ศิลปะวิสุทธิ. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจพยานหลักฐานในคดีอาญา. เอกสารวิชาการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล” รุ่นที่ 18 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2562
- 62 แม้ว่าศาลยุติธรรมพยายามแก้ปัญหาการใช้คำคลุมเครือว่า “บรรดาสรรพเอกสาร” ซึ่งทำให้ไม่รู้ว่ามีเอกสารใดบ้าง แต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 372/2553 ที่ยอมให้ใช้คำว่า “บรรดาสรรพเอกสารในสำนวนการสอบสวนคดี” และยอมให้ฝ่ายโจทก์นำเอกสารต่างๆ เข้าสืบได้ดูเพิ่มเติมได้ที่ <https://deka.in.th/view-497452.html>
- 63 ศุภกิจ แยมประชา. “การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย,” บทบันทึก. ปีที่ 78 ฉบับที่ 4: 2565.
- 64 ปกป้อง ศรีสนิท. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอาญาโดยเปิดเผย. The101.world. 2565. <https://www.the101.world/the-right-to-a-public-hearing/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2566)
- 65 จากการสัมภาษณ์ตัวแทนสหภาพความในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2566
- 66 ความเห็นของผู้ตรวจอัยการในเสนาธิการเรื่อง ‘ห้องเวรชี้ : ลดปริมาณคดีหรือลดทอนสิทธิ?’ 20 พฤษภาคม 2565 จัดโดยนักศึกษาปริญญาโท รายวิชากฎหมายการบริหารงานยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ดูได้จากสรุปสาระสำคัญงานเสนา <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-arraignment-room/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2566)
- 67 ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2 ‘คนล้นคุก’: ภาพสะท้อนความไม่ไว้วางใจภายในระบบยุติธรรม
- 68 ธงชัย วินิจจะกุล. นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย. ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 17. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2563. <https://www.econ.tu.ac.th/uploads/archive/file/20200826/adfopqruy469.pdf> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2566)

- 69 พวงทอง ภาวิครพันธุ์. ปฏิบัติการสงครามของการณรงค์ปัญหายาเสพติดในประเทศไทย. ใน ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. บรรณาธิการ. มติชน. 2553.
- 70 ประชาไท. 20 กุมภาพันธ์ 2562. “ตุลาการธิปไตย #4 นโยบายทางคืนผืนป่าของ คสช. ผ่านกฎหมายเดิมที่อำนาจนิยมซึ่งใช้ได้ดีในยุคเผด็จการ” (เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2566) และ ธารนพร บัวทอง. 21 กรกฎาคม 2562. ทวงคืนผืนป่า: เสี่ยงจากชาวบ้านขับหาย น้ำตาคนจนหลังถูกทวงคืนผืนป่า. บีบีซีไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-49027185> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2566)
- 71 ปกป้อง ศรีสนิท. สิทธิของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ: สิทธิที่จะไม่ให้การปรักปรำตนเองหรือไม่ถูกบังคับให้สารภาพ. The101.world. 2564. <https://www.the101.world/right-to-remain-silent> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2566)
- 72 ธงชัย วินิจจะกุล. นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชานิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย. ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 17. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2563. <https://www.econ.tu.ac.th/uploads/archive/file/20200826/ad-fopqruiy469.pdf> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2566)
- 73 สมชาย ปรีชาศิลปกุล. วิสามันตมรณะ: ปฏิบัติการของระบบกฎหมายและการต่อสู้ของผู้ตกเป็นเหยื่อ. ประชาไท. 10 ตุลาคม 2566. <https://prachatai.com/journal/2023/10/106303> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2566) และ บีบีซีไทย. 29 สิงหาคม 2561. เสียชีวิตในกองทัพบ : ประสพการณ์ติดตามคดีของเหล่าญาติ. <https://www.bbc.com/thai/thailand-45342916> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2566)

5

โกงเอง จีบเอง บักเลงพอ การทุจริตในกระบวนการยุติธรรมไทย

รัชพงษ์ แจ่มจิรไชยกุล

เมื่อพูดถึงปัญหาในกระบวนการยุติธรรมไทย การทุจริตคงเป็นสิ่งที่หลายๆ ที่หลายคนนึกถึง ซึ่งไม่ว่าตำรวจ อัยการ หรือศาล ต่างก็เคยตกเป็นประเด็นในหน้าข่าวทุกยุคทุกสมัยว่ามีการเรียกรับผลประโยชน์หรือใช้อำนาจอย่างไม่ตรงไปตรงมา

คดีหนึ่งที่อยู่ในความทรงจำของสังคม คือกรณีหายาทบริษัทเครื่องดื่มชูกำลัง ขับริชชนตำรวจเสียชีวิต ถึงแม้ผู้เสียชีวิตเป็นคนในกระบวนการยุติธรรม แต่การทำคดีก็ดูเหมือนมีการวางบทเป็นฉากๆ ให้ผู้ต้องหารอดพ้นคดี จนนำไปสู่การสอบสวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องครั้งใหญ่ ซึ่งมีทั้งตำรวจและอัยการถูกลงโทษ

เมื่อเกิดการทุจริต ผู้นำทางการเมืองและหน่วยงานราชการหลายคนต่างก็ป่าวประกาศว่าต้องปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม แต่จนแล้วจนรอดไม่ว่าจะมีอำนาจมากเท่าใด ผู้นำเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถฝ่าแรงต้านจากคนในองค์กรยุติธรรมที่ปฏิเสธการปฏิรูปตนเองได้

1 ใน 10 คดีที่เคยเข้ากระบวนการยุติธรรมเคยถูกเรียกสืบบน

ปัญหาการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมเป็นความเข้าใจร่วมของคนในสังคม งานวิจัยสำรวจสถานการณ์การทุจริตในสังคมไทยพบว่าในช่วงปี 2552-2557 มีผู้ให้ความเห็นว่าเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและความเป็นอิสระของระบบราชการน้อยลง อีกทั้งมีคนที่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรม

ให้ประโยชน์กับผู้มีส่วนได้และผู้มีฐานะร่ำรวยมากขึ้น ในปี 2557 ตำรวจเป็นองค์กรที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าไม่สุจริตมากที่สุดในการบรรเทาหน่วยงานราชการทั้งหมด¹

1 ใน 10 ครีวเรือนที่เข้ากระบวนการยุติธรรม เคยถูกเรียกสินบน



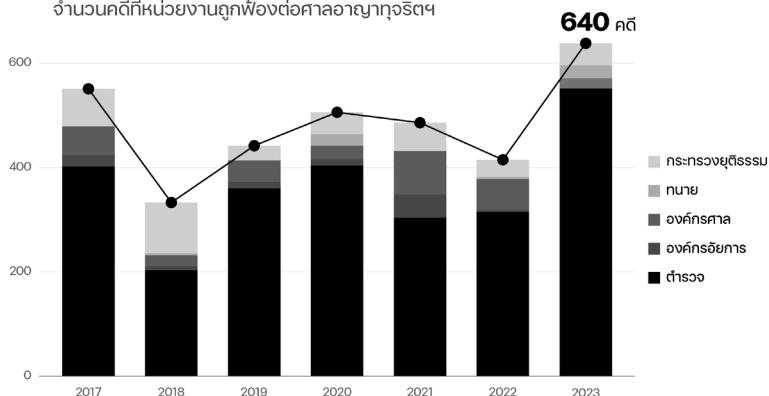
28,371 บาท
เฉลี่ยต่อครัวเรือน

3,665 ล้านบาท
รวมทั้งหมดต่อปี

ที่มา: ผาสูกและคณะ (2557)

พบคดีทุจริตทุกหน่วยงาน ไม่มีแนวโน้มลดลง

จำนวนคดีที่หน่วยงานถูกฟ้องต่อศาลอาญารัฐฯ



ที่มา: ศาลคดีอาญารัฐฯ

ผลสำรวจยังพบอีกว่าในปี 2557 ร้อยละ 10.8 หรือประมาณ 1 ใน 10 ของครัวเรือนที่เคยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีประสบการณ์ถูกเรียกสินบน มูลค่าของสินบนโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 28,371.15 บาท ทำให้ยอดรวมต้นทุนที่สังคมต้องจ่ายให้กับการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมอยู่ที่ประมาณ 3,665 ล้านบาทต่อปี ณ ขณะนั้น ในจำนวนนี้เป็นการเรียกสินบนโดยผู้พิพากษาและอัยการในจำนวนใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 20 ส่วนที่เหลือเป็นเจ้าหน้าที่ศาลและทนายความ²

นอกจากความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือนในอดีต จำนวนคดีที่มีการฟ้องร้องเกิดขึ้นจริงก็มีให้เห็นสำหรับทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรม และจำนวนคดีไม่ได้มีแนวโน้มลดลง³ ในปี 2560 ซึ่งเป็นปีก่อนตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง (ศาลอาญาทุจริตฯ) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ อัยการ องค์การศาล (ทั้งข้าราชการตุลาการและข้าราชการศาลยุติธรรม) ทนายความ รวมไปถึงกระทรวงยุติธรรม มีบุคลากรในสังกัดถูกฟ้องรวมกัน 551 คดี จำนวนคดีลดลงเล็กน้อยในปีต่อมา ก่อนที่จะกลับมาเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี 2566 ที่ 640 คดี

ตำรวจเป็นหน่วยงานที่ถูกฟ้องในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุด ในปี 2566 ตำรวจเพียงองค์กรเดียว ถูกฟ้องในคดีทุจริต 553 คดี อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าองค์กรอื่นจะมีคดีไม่มากหรือไม่มีคดีเลย ในปี 2564 มีคดีทุจริตซึ่งจำเลยสังกัดองค์กรศาลและอัยการรวมกันถึง 128 คดี

แบบทุจริตในกระบวนการยุติธรรม

การทุจริตในกระบวนการยุติธรรมเกิดจากบุคลากรใช้อำนาจและดุลพินิจของตนในทางมิชอบ เพื่อบิดกระบวนการหรือผลลัพธ์ให้เป็นไปในทางที่ให้ประโยชน์กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และศาล มีลักษณะการทุจริตแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่

ตำรวจ

ตำรวจเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม โดยมีพนักงานสอบสวนเป็นกลไกสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน และหากเห็นว่าควรนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ก็จะต้องจัดทำสำนวนพร้อมพยานหลักฐาน เพื่อส่งให้อัยการพิจารณาสั่งฟ้อง

กระบวนการยุติธรรมไทยแยกอำนาจการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยน่าจะมีที่มาจากผู้วางรากฐานระบบกฎหมายต้องการให้

อัยการเป็นกลางในการสั่งคดี⁴ ระบบดังกล่าวให้อำนาจกับตำรวจและพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างมาก โดยที่อัยการไม่มีส่วนร่วมในการสอบสวนโดยตรง ทำได้เพียงกลั่นกรองสำนวนที่พนักงานสอบสวนเป็นผู้ส่งมา

การผูกขาดงานสอบสวนของตำรวจและพนักงานสอบสวนกลายเป็นช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเพื่อแลกกับผลประโยชน์ การทุจริตรูปแบบหนึ่งคือการจ่ายสินบนให้ตำรวจเพื่อ ‘ล้มคดี’ อันหมายถึงการเรียกรับเงินเพื่อให้หยุดการดำเนินคดีตั้งแต่ชั้นตำรวจ โดยที่พนักงานสอบสวนตัดสินใจไม่ส่งฟ้องต่ออัยการ นอกจากนี้ ตำรวจยังสามารถ ‘ตัดแต่งหลักฐาน’ ให้สำนวนอ่อนลง พนักงานสอบสวนอาจจะเลือกใส่หรือไม่ใส่หลักฐาน หรือแก้ไขพยานหลักฐานบางประการเพื่อขึ้นาคดีไปในทิศทางที่ต้องการ กรณีที่พบได้บ่อยคือพนักงานสอบสวนแก้ไขลดจำนวนยาเสพติดในครอบครอง เพื่อให้จำเลยได้รับโทษตามกฎหมายน้อยลง⁵

ตัวอย่างของการใช้ดุลพินิจเพื่อสอบสวนในทางที่ผิดของตำรวจคือคดีประวัติศาสตร์ ‘เซอร์รี แอน ดันแคน’ ในคดีนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจถูกเร่งรัดจากผู้บังคับบัญชาให้หาผู้กระทำความผิดให้ได้โดยเร็ว⁶ ผลที่ตามมาคือพนักงานสอบสวนว่าจ้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อปรักปรำแพะจำนวน 5 คน ทำให้ผู้ต้องหาถูกฟ้องร้องในชั้นศาลและอยู่ในเรือนจำกว่า 10 ปี ก่อนที่ศาลฎีกาจะยกฟ้อง บางรายเสียชีวิตในเรือนจำหรือต้องสูญเสียครอบครัว หลังจากที่มีการรื้อฟื้นคดีจึงได้พบผู้กระทำความผิดตัวจริง ซึ่งหนึ่งในจำเลยเป็นผู้ที่สนิทสนมกับผู้บังคับบัญชาของตำรวจเจ้าของคดี⁷

อัยการ

แม้ว่าอัยการจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการสอบสวนมากนัก แต่อัยการก็มีอำนาจในการสั่งฟ้องคดีที่ตำรวจส่งมาให้ต่อศาล ซึ่งหากอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง คดีนั้นก็จะจบลงทันที ทำให้อัยการสามารถใช้อำนาจในมือเรียกรับผลประโยชน์แลกกับคำสั่งไม่ฟ้อง เช่น กรณีอัยการพิเศษแนะนำจำเลยในคดี

ที่ตนรับผิดชอบให้ถอนหนังสือขอความเป็นธรรม เพื่อให้มีอำนาจเต็มในการ
สั่งคดี หลังจากนั้นก็เรียกจำเลยไปจ่ายค่าอาหารให้ตนและลูกน้อง และมีการ
เรียกเงิน 300,000 บาท เพื่อให้อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี⁸

อัยการยังมีบทบาทในการ ‘วิ่งเต้น’ กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับ
การสั่งคดี เนื่องจากเมื่ออัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จะต้องมีหน่วยงานอื่นเข้ามา
ถ่วงดุลคำสั่งดังกล่าว จึงเกิดแนวทางที่อัยการเรียกรับสินบน โดยให้คำสัญญา
ว่าจะชักจูงให้หน่วยงานอื่นไม่เห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ เช่น กรณีหนึ่ง
ที่จังหวัดภูเก็ต อัยการเรียกรับเงิน 10 ล้านบาทจากบริษัทเอกชนที่ถูกกล่าวหา
ว่าบุกรุกป่า โดยเสนอว่าตนจะโน้มน้าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งไม่ฟ้อง
ตามความเห็นของอัยการ ซึ่งท้ายที่สุดถูกแย้งโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าควร
สั่งฟ้อง⁹

ศาล

เมื่อคดีเดินทางมาถึงในชั้นศาล ผู้พิพากษาบางคนก็อาจจะเรียกรับ
สินบนเพื่อแลกกับการให้ความช่วยเหลือทางคดี โดยใช้อำนาจในการยกฟ้อง
คดีหรือให้ประกันตัวจำเลยเป็นสิ่งแลกเปลี่ยน ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้พิพากษา
ศาลอุทธรณ์เรียกรับสินบนจากชาวใต้หัวนเป็นเงินกว่า 20 ล้านบาท โดยอ้าง
ว่าตนเองรู้จักกับผู้พิพากษาในจังหวัดสมุทรปราการ และสามารถวิ่งเต้นให้
ปล่อยตัวจำเลยชั่วคราวได้¹⁰ หรือในกรณีคดีขนาดใหญ่ที่มีผลทางการเมือง
หรือธุรกิจก็ปรากฏข่าวข้อครหาการรับสินบนของผู้พิพากษาอยู่เป็นระยะ
เช่น มีผู้พิพากษารับสินบนเพื่อให้ความช่วยเหลือบริษัทโตโยต้า ประเทศไทย
ในการหลีกเลี่ยงภาษีนำเข้ารถยนต์¹¹

หน่วยงานยุติธรรมเป็นเอกเทศ การถ่วงดุลจากภายนอก ไม่มีประสิทธิภาพ เสี่ยงถูกแทรกแซงจากภายใน

สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการจัดการกับการทุจริตในกระบวนการยุติธรรม คือการขาดการถ่วงดุลอำนาจและดุลพินิจระหว่างองค์กรยุติธรรม เนื่องจากลักษณะของหน่วยงานยุติธรรมมีความเป็นเอกเทศสูงและผูกขาดงานของตนเอง โดยมักจะไม่มี การตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรจากภายนอกอย่างเพียงพอ สภาพแวดล้อมเช่นนี้เอื้อให้เกิดการทุจริตหรือการแทรกแซงได้ง่ายจากคนในองค์กร โดยเฉพาะจากผู้บังคับบัญชาที่อาจเข้ามาท้าวทักความเป็นอิสระและการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวน



คดีกระกิงแดง: ตำรวจผูกขาดงานสอบสวน

ตัวอย่างสำคัญคือตำรวจและพนักงานสอบสวนมีดุลพินิจอย่างเต็มที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน และทำสำนวนโดยที่ไม่มีการควบคุมจากอัยการ

คดีบอส อยู่วิทยา เป็นคดีที่อยู่ในความทรงจำของคนในสังคมในฐานะตัวอย่างของกระบวนการยุติธรรมที่บิดเบี้ยว ขณะเดียวกัน คดีนี้ก็ยิ่งแสดงให้เห็นถึงช่องโหว่ในระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรยุติธรรมด้วยกันเองที่เน้นให้อำนาจและดุลพินิจกับแต่ละองค์กรมากเกินไป

วรยุทธ อยู่วิทยา หรือบอส เป็นหลานของเจ้าของธุรกิจใหญ่ ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ขับรถชนตำรวจนายหนึ่งเสียชีวิต ในขั้นตอนการจับกุม ความผิดปกติประการแรกเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ สน.ทองหล่อสร้างพยานหลักฐานเท็จ โดยนำตัวผู้ดูแลรถของบอสมามอบตัวว่าเป็นผู้ขับรถ อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีพยานพบเห็นว่าไม่ใช่ความจริง สุดท้ายจึงต้องมีการเจรจาให้บอสยอมมอบตัวและสารภาพว่าเป็นผู้ขับรถ¹²

ความผิดปกติประการที่สองคือเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้ตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ทันทีหลังจากเกิดเหตุอย่างที่ควรจะเป็น และปล่อยบอสที่เป็นผู้ต้องหากลับบ้านไปก่อน ต้องรอจนในวันต่อมาที่มีการเจรจาให้ยอมมอบตัวแล้วจึงจะตรวจ ทำให้บอสอ้างได้ว่าตนดื่มแอลกอฮอล์หลังจากเกิดเหตุด้วยความเครียด ความผิดปกตินี้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต่อมาบอสไม่ถูกฟ้องในข้อหาเมาแล้วขับ¹³

ในขั้นตอนการสอบสวนก็พบความผิดปกติในการทำงานของตำรวจอีกเช่นกัน เริ่มจากพนักงานสอบสวนตั้งข้อหากับตำรวจผู้ตายว่ากระทำโดยประมาท โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่าการทำให้ผู้ตายเป็นผู้ต้องหาร่วม เป็นความพยายามในการบิดรูปคดีให้บอสได้ประโยชน์ หลังจากนั้นก็มี การเปลี่ยนความเร็วของรถจากเดิมที่มีการคำนวณว่าอยู่ที่ 177 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เป็นไม่ถึง 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง¹⁴

สิ่งที่เอื้อให้เกิดความไม่ชอบมาพากลเหล่านี้คือการผูกขาดงานสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ชุดจับกุม พนักงานสอบสวน และ

พนักงานพิสูจน์หลักฐาน ต่างก็เป็นองค์กรที่สังกัดตำรวจเหมือนกัน ทำให้เกิดการแทรกแซงหรือการร่วมมือกันได้ง่ายจากระบบบังคับบัญชาภายใน ซึ่งในกรณีของบอส สิ่งผิดปกตินี้ในขั้นตอนการจับกุม ทั้งการนำผู้ต้องหาเข้ามา มอบตัวและการไม่ตรวจแอลกอฮอล์ทันที ก็มาจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ ตำรวจทั้งสิ้น หรือในกรณีการเปลี่ยนความเร็วรถ ก็พบว่ามี การสั่งฟ้องตำรวจ หลายนายในภายหลัง ตั้งแต่อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บังคับการกอง พิสูจน์หลักฐาน และพนักงานสืบสวนสอบสวน สน.ทองหล่อ ว่ามีส่วนร่วม ในการดัดแปลงหลักฐานเพื่อช่วยเหลือบอส¹⁵

งานสอบสวนในไทยยังปราศจากการถ่วงดุลจากหน่วยงานอื่นที่เป็น อิสระจากองค์กรตำรวจ องค์กรหนึ่งที่มีบทบาทน้อยกว่าที่ควรจะเป็น คือ อัยการ ซึ่งอัยการบางคนเรียกสำนวนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่งมาว่าเหมือน ‘นิยาย สอบสวน’ เนื่องจากอัยการไม่สามารถทราบได้ว่าพยานหลักฐานที่ตำรวจเสนอ มานั้นถูกต้องหรือไม่ และจะรู้ข้อเท็จจริงของคดีเท่าที่ตำรวจเขียนมาในสำนวน และหากต้องการสอบสวนเพิ่ม ก็ต้องสั่งผ่านพนักงานสอบสวนเท่านั้น¹⁶ ทำให้ มักเกิดข้อขัดแย้งระหว่างพนักงานสอบสวนที่ไม่ต้องการให้อัยการเข้ามา ก้าวก้าวยางงานสอบสวน และอัยการที่เห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่มากพอ หรือ สงสัยว่าพนักงานสอบสวนไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งสองด้าน¹⁷

ในต่างประเทศ ระบบงานสอบสวนไม่ได้แยกงานสอบสวนและงาน ฟ้องร้องคดีออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้ อัยการมีบทบาทร่วมสอบสวนกับตำรวจ ในประเทศฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ตำรวจ จะต้องแจ้งอัยการ ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานพิสูจน์หลักฐานซึ่งเป็นอิสระ จากตำรวจทันทีเมื่อเกิดอาชญากรรม¹⁸ หรือในประเทศเยอรมนีที่ให้อัยการ เป็นหัวหน้าการสอบสวน และมีอำนาจในการสั่งตำรวจได้ ตำรวจเยอรมัน เป็นเพียง ‘องค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนของอัยการ’¹⁹ การมีหลายหน่วยงาน ที่เป็นอิสระต่อกันและรับรู้การสอบสวนร่วมกัน จะสร้างการถ่วงดุลที่ทำให้ การบิดเบือนหลักฐานทำได้ยากขึ้น การที่ตำรวจนำตัวผู้ต้องหาเท็จไปมอบตัว เหมือนในคดีบอสก็จะได้ลำบากยิ่งขึ้น เพราะต้องมีอัยการหรือองค์กรอื่น รับทราบด้วย

นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายกรณีที่ทำให้หน่วยงานฝ่ายปกครองอื่นๆ มีอำนาจสอบสวนด้วย ขึ้นอยู่กับประเภทของคดี แทนที่จะให้ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนผูกขาดอยู่ฝ่ายเดียว เช่น กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายป่าไม้โดยตรง สามารถรวบรวมพยานหลักฐานและทำสำนวนในคดีความผิดเกี่ยวกับป่าไม้เพื่อส่งให้อัยการมีคำสั่งคดีได้เอง²⁰ อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจของตำรวจอีกวิธีหนึ่ง

คดีกระกิงแดง: ถ่วงดุลคำสั่งฟ้องไม่มีประสิทธิภาพ

คดีบอส อยู่วิทยา ยังพบปัญหาในขั้นตอนการสั่งคดีของอัยการ จุดเด่นชัดที่สุดคือทนายความร้องขอความเป็นธรรมกับอัยการถึง 14 ครั้ง ขอเลื่อนคดี รวมถึงยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการสิทธิในสถานะติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อประวิงเวลาออกไป โดยในช่วงเวลาดังกล่าว บอสก็หลบหนีออกนอกประเทศ จนถึงตอนนี้ก็ไม่สามารถตามตัวกลับมาได้ และหลายข้อหาต้องหมดอายุความไปก่อนที่จะถูกฟ้องร้อง เช่น ข้อหาไม่หยุดให้ความช่วยเหลือตามสมควร ซึ่งมีอายุความ 5 ปี คดีนี้กลายเป็นที่สนใจสูงสุดเมื่อรองอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง หลังจากทนายความยื่นขอความเป็นธรรมครั้งที่ 14 โดยตำรวจก็มีความเห็นไม่แย้งคำสั่งของอัยการอีกด้วย

ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในกรณีบอส คือการใช้ช่องทางขอความเป็นธรรมในการประวิงคดี เนื่องจากการสอบสวนและงานฟ้องคดีแยกขาดจากกัน กลไกการขอความเป็นธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามเปิดช่องให้ผู้ต้องหาที่เห็นว่าตำรวจทำการสอบสวนหรือรวบรวมพยานหลักฐานไม่เป็นธรรม สามารถทำหนังสือขอความเป็นธรรมยื่นกับอัยการเพื่อขอให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องหาสามารถใช้วิธียื่นหนังสือขอความเป็นธรรมซ้ำๆ โดยขอให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อถ่วงเวลาการมีคำสั่งคดีของอัยการออกไป

ในปี 2563 มีการแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการขอความเป็นธรรมของอัยการเพื่ออุดช่องว่างในคดีบอส โดยให้ผู้ร้องขอความเป็นธรรมต้องมาปรากฏตัวด้วยตนเองกับอัยการ และหากมีการร้องขอความเป็นธรรมด้วยประเด็น

เดิม ก็สามารถยุติเรื่องได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าระเบียบ
ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของระยะเวลาการขอความเป็นธรรมที่อาจจะ
ส่งผลต่ออายุความ²¹

อีกหนึ่งปัญหาในการสั่งคดีที่ปรากฏในคดีบอส คือการขาด
ประสิทธิภาพในการถ่วงดุลการสั่งฟ้องคดี แม้ว่าการสั่งฟ้องคดีจะมีการถ่วง
ดุลมากกว่างานสอบสวน แต่ก็ยังจำกัดอยู่แค่ในองค์กรสังกัดระบบราชการ
ในปัจจุบัน หากอัยการมีความเห็นแย้งพนักงานสอบสวนว่าไม่ควรสั่งฟ้อง
สำนวนนั้นจะถูกส่งให้ผู้บัญชาการตำรวจเป็นผู้ทำความเห็น ในกรณีที่ตำรวจ
ยังคงยืนยันว่าต้องสั่งฟ้อง อธิบดีกรมอัยการจะพิจารณาชี้ขาด



กระบวนการดังกล่าวเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี 2557 ก่อนหน้านั้น หากพนักงานสอบสวนและอัยการเห็นต่างกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ทำความเห็น ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นแย้งกับอัยการว่าไม่ควรสั่งฟ้อง อัยการสูงสุดจะเป็นผู้ชี้ขาด การแก้ไขกฎหมายของ คสช. ทำให้เกิดความเห็นที่แตกต่างกัน ฝ่ายตำรวจเห็นด้วยกับการให้ผู้บังคับการตำรวจเป็นผู้ทำความเห็นในกรณีที่อัยการเห็นแย้งกับพนักงานสอบสวน โดยให้เหตุผลว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และมีการงานอื่นๆ มากมายอยู่แล้ว ทำให้กระบวนการล่าช้า แต่ฝ่ายอัยการไม่เห็นด้วย โดยชี้ว่าการตัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรที่สาม จะทำลายการถ่วงดุลอำนาจการสั่งฟ้องคดี และทำให้ตำรวจมีอำนาจควบคุมอัยการ²²

ไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อถกเถียงหลักในสังคมไทยก็ยังอยู่เพียงแค่การให้หน่วยงานราชการเป็นผู้ถ่วงดุลคำสั่งฟ้อง ซึ่งคดีของบอสก็แสดงให้เห็นแล้วว่าอาจจะไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อฝ่ายตำรวจก็ไม่ได้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ

ในต่างประเทศ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากประชาชนทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการในทางอ้อม โดยคณะกรรมการจะทำความเห็นส่งถึงผู้ควบคุมดูแลอัยการเพื่อให้พิจารณาใหม่ หากเห็นแย้งกับคำสั่งของอัยการ²³

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการขาดการถ่วงดุลอำนาจชี้ขาดของอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก กรณีไม่สั่งฟ้อง 6 คดีใหญ่ ซึ่งรวมถึงคดีบ่อนพนันออนไลน์มาวินเบต คดีบุกรุกป่ากว่า 6,000 ไร่ หรือคดียาเสพติดเมทแอมเฟตามีน 400,000 เม็ด โดยมีข้อครหาว่าอัยการสูงสุดและอัยการระดับสูงหลายคนมีส่วนเกี่ยวข้อง จนต้องตั้งกรรมการสอบสวนและรื้อคดีขึ้นมาใหม่²⁴ การขาดการตรวจสอบคำสั่งฟ้องของอัยการสูงสุดทำให้มีการเสนอร่างระเบียบเพื่อใช้ลงโทษอัยการสูงสุดสำหรับการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ²⁵ แต่ก็ยังไม่มี การเสนอกลไกถ่วงดุลจากภายนอก

คำพิพากษาฎีกาแรกแซง

ในกรณีของศาลนั้นมีข้อเสียขี้งว่าเป็นองค์กรปิด การทำคำพิพากษาต่าง ๆ ใช้ระบบการตรวจสอบจากภายในเท่านั้น หลายครั้งจึงขาดความโปร่งใส และมีความเสี่ยงต่อการถูกแทรกแซง

การทุจริตรูปแบบหนึ่งที่พบได้ทั่วไปเช่นเดียวกับองค์กรยุติธรรมอื่นคือการที่ผู้พิพากษาเรียกรับสินบน โดยสัญญาว่าจะ ‘วิ่งเต้น’ ให้ เช่น กรณีผู้พิพากษาเรียกรับเงิน 175 ล้านบาทจากแกนนำคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) เพื่อให้อยากฟ้อง โดยผู้พิพากษาที่เรียกรับสินบนเร่งรัดให้จ่ายสินบนก่อนที่จะ ‘ท่าน’ จะหมดวาระ²⁶

อีกรูปแบบหนึ่งคือการจ่ายสำนวนโดยเจาะจงไปที่ผู้พิพากษาหรือองค์คณะผู้พิพากษา ซึ่งช่วยให้คาดการณ์ผลลัพธ์ในคำพิพากษาได้ เป็นที่รู้จักกันภายในว่าผู้พิพากษาหรือองค์คณะใดมีแนวโน้มจะยกฟ้องหรือลงโทษเมื่อต้องพิจารณาคดีบางประเภท ดังนั้น หากรู้องค์คณะผู้รับผิดชอบสำนวนก็อาจคาดเดาผลคำตัดสินได้ตามรูปคดีที่คล้ายกันในอดีต²⁷ ทั้งนี้ ปัญหาการ ‘ล็อกตัว’ ผู้รับผิดชอบสำนวนไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ผู้พิพากษา แต่ยังพบในอัยการด้วย

การเจาะจงผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบสำนวนเกิดขึ้นเพราะระเบียบการจ่ายสำนวนนั้นให้ดุลพินิจกับผู้พิพากษาระดับหัวหน้า และไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน พระธรรมนูญศาลยุติธรรมและระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายสำนวนคดี พ.ศ. 2544 ระบุให้การจ่ายสำนวนเป็นหน้าที่ของประธานศาลในระดับต่างๆ อธิบดี หัวหน้าศาล หรือหัวหน้าแผนกคดีแล้วแต่กรณี โดยให้ยึดหลักเกณฑ์อาวุโส ความเชี่ยวชาญ หรือความเหมาะสมแล้วแต่ประเภทของสำนวน ในกรณีของอัยการก็ไม่ต่างกันนัก ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 กำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้จ่ายสำนวนการสอบสวน โดยไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวน

นอกจากนี้ การแทรกแซงคำพิพากษาสมาารถทำได้โดยตรงผ่าน การตรวจร่างคำพิพากษา ศาลยุติธรรมมีระเบียบรายงานคดีสำคัญที่กำหนด ให้คดีบางประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับความมั่นคง คดีอาชญากรรมร้ายแรง คดีที่ เกี่ยวข้องกับผู้มีชื่อเสียง หรือคดีที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ต้องส่งสำนวนและ ร่างคำพิพากษาให้หัวหน้าผู้พิพากษา (อธิบดีผู้พิพากษามาตรหรือประธาน ศาลฎีกาแล้วแต่กรณี) เป็นผู้ตรวจก่อน แม้ว่าการตรวจร่างคำพิพากษาจะมี เป้าหมายเพื่อรักษาแนวคำตัดสินและดุลพินิจให้มีบรรทัดฐานเดียวกัน ไม่สามารถเปลี่ยนผลของคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติ การตรวจนี้ก็กลายเป็น ช่องทางให้ผู้พิพากษาระดับสูงเข้ามาท้วงท้วงคำตัดสิน สร้างแรงกดดันให้กับ เจ้าของสำนวนผ่านอำนาจสั่งย้ายผู้พิพากษาชั่วคราว หากไม่ทำตามการแก้ไข ของหัวหน้าผู้พิพากษา²⁸

กรณีที่ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก คือการจับชีวิตตนเอง ของคนกร เพียรชนะ ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนที่อัยการยื่นฟ้องขามุสลิม ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในความผิดต่อชีวิต อังยี่ ช่งโจร คนกรเขียน แกลงการณ์ว่าตนถูกอธิบดีผู้พิพากษามาตร 9 ตรวจร่างคำพิพากษา และสั่งให้ เปลี่ยนคำตัดสินจากยกฟ้องเป็นประหารชีวิตจำเลย 3 คน และอีก 2 คน ให้จำคุก ทำให้ตนรู้สึกว่าเป็นเป็นธรรมและกดดัน²⁹

ทั้งนี้ ปฏิบัติการของศาลหลังจากเกิดเหตุการณ์ที่คนกรจับชีวิต ตนเอง คือการเสนอให้ตรวจสอบสภาพจิตของผู้พิพากษาทุก 5 ปี และตั้ง อนุกรรมการเพื่อศึกษาและพัฒนาระเบียบการตรวจร่างคำพิพากษา ซึ่งยัง ไม่มีความคืบหน้า

ต่างประเทศมีการวางระบบถ่วงดุลคำพิพากษาโดยให้ประชาชน มีส่วนร่วม ผ่านระบบลูกขุนหรือผู้พิพากษาสมทบ ในระยะหลัง แม้กระทั่ง ประเทศที่ใช้ระบบ civil law ก็เริ่มใช้ลูกขุนในคดีสำคัญเพื่อสร้างความโปร่งใส เช่น เกาหลีใต้ทดลองใช้ลูกขุนครั้งแรกในปี 2551 ก่อนจะใช้อย่างเป็นทางการ ในปี 2559³⁰ แต่ประเทศไทยยังไม่มี การนำระบบลูกขุนมาใช้ ส่วนระบบ ผู้พิพากษาสมทบ ประเทศอื่นอย่างฝรั่งเศสใช้ในคดีอาญาร้ายแรงที่มีโทษ

จำคุก 10 ปีขึ้นไป³¹ หรือในญี่ปุ่นที่ใช้องค์คณะผู้พิพากษาสามัญชน (saiban-in) ซึ่งมีประชาชนทั่วไปนั่งพิจารณาคดีพร้อมกับผู้พิพากษาอาชีพ³² แต่ในประเทศไทยมีเฉพาะคดีในศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ เช่น ศาลแรงงาน และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ



**ใ้การถ่วงดุล
จากประชาชน**



ระบบลูกขุน

✗ ไม่มี



ผู้พิพากษาสมทบ

— เฉพาะในคดีบางประเภท
เช่น ในศาลเด็ก ศาลแรงงาน

ระบบปราบทุจริตเน้นจับกันเองในองค์กร

เมื่อเกิดข้อกล่าวหาว่าบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมอาจเกี่ยวข้อกับการทุจริต จะต้องมียุทธศาสตร์การตรวจสอบและลงโทษที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม ระบบปราบทุจริตในไทยยังมีแนวโน้มเชื่อใจคนในและไม่ไว้วางใจคนนอก ทำให้ส่วนใหญ่เป็นบุคลากรในองค์กรกันเองที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อปราบปรามการทุจริต สภาผู้พิพากษาได้นำไปสู่ปัญหาการขาดความโปร่งใส และอาจมีความเห็นใจกันเอง จนไม่สามารถสอบสวนการทุจริตและลงโทษได้อย่างตรงไปตรงมา

ผู้พิพากษาและอัยการมีระบบในการสอบสวนการทุจริตโดยพึ่งพาคนในเหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการทุจริต ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้รับผิดชอบในหน่วยงานศาลหรืออัยการนั้นจะต้องดำเนินการสอบสวนเอง หรือตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน โดยคณะกรรมการนี้ประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อย 3 คน ซึ่งเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการทั้งหมด หากพบว่ามีความผิดทางวินัยจริง ในกรณีของอัยการก็ต้องให้คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นผู้พิจารณาลงโทษ ส่วนในกรณีของศาล ก็จะมีการตั้งอนุกรรมการสอบสวนประจำชั้นศาลขึ้นมากลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง ก่อนจะให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นผู้พิจารณาลงโทษ

นอกจากในชั้นสอบสวนจะดำเนินการด้วยคนในทั้งหมดแล้ว ส่วนประกอบของ ก.อ. หรือ ก.ต. ก็เต็มไปด้วยอัยการหรือผู้พิพากษาไม่ต่างกัน ทั้งสองคณะกรรมการนี้มีสมาชิกทั้งหมด 15 คน ในส่วนของ ก.อ. มีกรรมการที่เป็นอัยการหรือมาจากการเลือกของอัยการ 12 คน ในขณะที่อีก 3 คนมาจากการคัดเลือกของวุฒิสภา (2 คน) และคณะรัฐมนตรี (1 คน) โดยจะเคยหรือไม่เคยเป็นอัยการก็ได้ สำหรับ ก.ต. กรรมการ 13 คนมาจากผู้พิพากษา และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแค่ 2 คนที่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พิพากษา โดยมาจากการเลือกของผู้พิพากษาทุกศาล

การจับทุจริตในองค์กรสร้างปัญหาเรื่องความโปร่งใส รวมถึงข้อครหาว่าคนในองค์กรอาจมีความเห็นใจผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นคนในองค์กรเดียวกัน

สิ่งนี้สะท้อนออกมาในคำตัดสินที่ได้รับการจับตาจากสังคม เช่น กรณีการไม่ตั้งกรรมการสอบสวนการแทรกแซงคำพิพากษาที่นำไปสู่การจบชีวิตตนเองของผู้พิพากษาคณากร เพียรชนะ³³ กรณี ก.ต. มีมติเฉียดฉิว 8 ต่อ 7 เสียง ไม่สั่งพักราชการรองอธิบดีศาลอาญาที่ถูกกล่าวหาว่ากดดันให้ผู้พิพากษาเวรและตำรวจถอนหมายจับ สว.³⁴ หรือกรณีที่ ก.อ. ลงมติไม่ตั้งกรรมการสอบสวนเนตร นาคสุข จากการสั่งไม่ฟ้องบอส³⁵ แต่ต้องพบกับคำวิพากษ์วิจารณ์ตามมา จนต้องสอบสวนใหม่และลงโทษทางวินัยในท้ายที่สุด

ขณะที่คณะกรรมการสอบสวนของอัยการและศาลเป็นคนในทั้งหมดระเบียบของตำรวจกำหนดให้อย่างน้อยก็หนึ่งจากกรรมการชั้นต่ำ 3 คนต้องเป็นตำรวจ ส่วนที่เหลืออาจจะไม่เป็นตำรวจก็ได้ อย่างไรก็ตามก็ดี กรรมการทุกคนยังต้องมีตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ หากกรรมการสอบสวนเห็นว่ามีความผิด ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ก็จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาลงโทษโดยที่สมาชิกเป็นตำรวจทั้งหมดอีกเช่นกัน

ทั้งนี้ ระบบการปราบปรามทุจริตภายในองค์กรตำรวจดูเหมือนจะมีการเปิดกว้างให้มีการตรวจสอบจากคนนอกอยู่บ้าง พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2565 จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตำรวจ (ก.ร.ตร.) โดยมีเป้าหมายให้เป็นองค์กรรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่ตำรวจประพฤติมิชอบ ก.ร.ตร. มีสัดส่วนกรรมการที่ไม่ได้มาจากการคัดเลือกกันเองของตำรวจจำนวน 6 คน จากกรรมการทั้งหมด 10 คน เช่น มาจากการคัดเลือกของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อัยการ หรือศาล อย่างไรก็ตามก็ดี คำวินิจฉัยของ ก.ร.ตร. ไม่ได้มีสภาพบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษ อีกทั้งแม้จะมีความพยายามในการเล่นบทบาทเชิงรุกด้วยการสืบสวนกรณีใหญ่อยู่บ้าง แต่การทำงานส่วนใหญ่ของ ก.ร.ตร. ที่ผ่านมายังจำกัดอยู่เพียงแค่เรื่องที่ประชาชนร้องเรียน ซึ่งมักเป็นการผิดวินัยหรือการทุจริตขนาดเล็ก³⁶

ระบบปราบทุจริต เน้นจับกันเองในองค์กร

เมื่อเกิดข้อร้องเรียน



ตำรวจ

ตรวจสอบ
ภายใน

กรรมการสอบสวน



กรรมการ
พิจารณาของไทย

ตำรวจทั้งหมด

ตำรวจทั้งหมด

ประชาชน
ร้องเรียน

คณะกรรมการพิจารณาเรื่อง
ร้องเรียนตำรวจ (ก.ร.ต.ร.) สอบสวน



ผู้บังคับบัญชา
พิจารณาของไทย

ตัวแทนศาล อัยการ ตำรวจ นาย

จับทุจริตได้เท่าที่
มีคนร้องเรียน



อัยการ

กรรมการสอบสวน



กรรมการอัยการ (ก.อ.)
พิจารณาของไทย

อัยการทั้งหมด

อัยการเกือบทั้งหมด



ศาล

กรรมการสอบสวน



กรรมการตุลาการ (ก.ต.)
พิจารณาของไทย

ผู้พิพากษาทั้งหมด

ผู้พิพากษาเกือบทั้งหมด

ปฏิรูปติดหล่มความขัดแย้ง ไร้การยึดโยงประชาชน

ปัญหาการขาดระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพอันนำไปสู่การทุจริตไม่ใช่เรื่องใหม่ และมีการต่อสู้เพื่อปฏิรูปแก้ไขมาอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตาม หลายข้อเสนอยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรยุติธรรมด้วยกันเองที่ไม่อยากให้องค์กรอื่นมาก้าวก่ายอำนาจและดุลพินิจของตนเอง ซ้ำร้าย ความเปลี่ยนแปลงหลายครั้งในนามของความเป็นอิสระกลับยิ่งทำให้องค์กรไม่ยึดโยงกับประชาชน

ข้อเสนอการปฏิรูประบบสอบสวนมีสองแนวทางใหญ่ แนวทางแรกคือการเพิ่มบทบาทของอัยการในการสอบสวน แต่ตำรวจมักจะอ้างว่าอัยการ

ไม่มีความเชี่ยวชาญในงานสอบสวน และจะทำให้ภัยการเข้ามาครอบงำการทำงานของตำรวจ ซึ่งอาจนำไปสู่การร่วมมือกันทุจริต³⁷ ดังที่ตำรวจผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า “รบกับโจรก็เหนื่อยพอแล้ว ยังจะให้มาทะเลาะกับอัยการอีก”³⁸

แนวทางต่อมาคือการทำให้นิเทศการสอบสวนเป็นอิสระจากระบบบังคับบัญชาภายในของตำรวจที่มักเข้ามาแทรกแซงพยานหลักฐานและสำนวน โดยมีทั้งข้อเสนอให้แยกงานสอบสวนออกจากหน่วยงานอื่น แต่ยังคงอยู่ในองค์กรตำรวจ ไปจนถึงการปรับให้งานสอบสวนเป็นอิสระจากองค์กรตำรวจ แต่ก็ยังไม่มีการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรม ข้ออ้างยอดนิยมคือการแยกงานสอบสวนออกมาจะทำให้องค์กรตำรวจขาดเอกภาพ ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เคยมีข้อเสนอให้แยกงานสอบสวนไปอยู่กับกระทรวงยุติธรรม แต่ก็เจอแรงต้านจากตำรวจ ทำให้ต้องประนีประนอมกัน จนเกิดเป็นกรมสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ)³⁹ เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับบรรทัดดี อูรรัตนโณ ที่เสนอให้งานสอบสวนต้องเป็นอิสระ รวมถึงข้อเสนอของคณะกรรมการที่มีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ที่ให้แยกสายบังคับบัญชางานสอบสวน ซึ่งสุดท้ายก็ล้มเหลวทั้งหมด⁴⁰

ในส่วนของอัยการ ความเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาของอัยการในฐานะองค์กรยิ่งทำให้ขาดการยึดโยงกับองค์กรหรืออำนาจอื่น โดยเฉพาะอำนาจการเมืองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้ง แต่เดิม อัยการมีฐานะเป็นกรมอัยการสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีแนวคิดคืออัยการเป็นหนึ่งในหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายผ่านการฟ้องร้อง จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ในฐานะแขนขาหนึ่งของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม หลังการทำรัฐประหารในปี 2534 มีความพยายามผลักดันจากภายในอัยการเองที่ต้องการให้อัยการมีฐานะทัดเทียมองค์กรตุลาการ⁴¹ ทำให้คณะรัฐประหารออกประกาศให้อัยการเป็นหน่วยงานอิสระ และก่อตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว โดยอ้างความเป็นอิสระในการทำงาน และป้องกันการแทรกแซงจากอำนาจการเมือง

ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 และ 2560 ซึ่งเป็นผลจากการทำ รัฐประหารอีกเช่นกัน อัยการก็กลายเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ มีอิสระจากฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง แม้ว่าการ แต่งตั้งอัยการสูงสุดยังต้องได้รับมติเห็นชอบจากวุฒิสภา แต่ผู้เสนอชื่อก็ยัง เป็น ก.อ. ที่กรรมการส่วนใหญ่มีแต่อัยการด้วยกันเอง

ปฏิรูปติดหล่มความขัดแย้ง ไร้การยึดโยง



ปฏิรูปตำรวจ → ตำรวจค้ำประกันงานสอบสวน

อัยการกำกับงานสอบสวน → ✗ ตำรวจค้ำประกัน
อัยการไม่เกี่ยวข้องงานสอบสวน

แยกงานสอบสวนเป็นอิสระ → ✗ ฝ่ายบริหารตำรวจค้ำประกัน
องค์กรไม่มีเอกภาพ



ปฏิรูปอัยการ → อัยการยังเป็นอิสระ ยังไร้การยึดโยง

● 2534 ย้ายอัยการจากกรมทนาย ไปอยู่ในนายกกฯ
เพราะกลัวอำนาจการเมือง

● 2550 อัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ
ไม่อยู่ในการควบคุมของฝ่ายบริหาร



ปฏิรูปศาล → ผู้พิพากษาคำนคนอกนั่งกรรมการตุลาการ



กมร. ยกสร้างรัฐธรรมนูญ
ชุดบรรษัทภิบาล
ก.ต. ต้องมีคนนอก 1 ใน 3



ผู้พิพากษารายชื่อค้ำ
อ้างถูกแทรกแซงความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระนี้ทำให้อัยการกลายเป็นองค์กรปิด มีวัฒนธรรมแบบ ‘พี่น้อง’⁴² เมื่อเกิดเหตุทุจริตหรือมีข้อกล่าวหาว่าประพฤติตนไม่เหมาะสม ก็กลายเป็นเรื่องที่คนในจะพิจารณากันเอง หลายครั้งจึงต้องใช้กระแสดัน

จากภายนอกเพื่อให้คนในจัดการกับปัญหา เช่น เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์คำสั่ง ไม่สอบสวนรองอัยการสูงสุดที่ไม่ฟ้องคดีบอส จนมีการลงโทษทางวินัยในที่สุด

สถานการณ์ของศาลก็ไม่ต่างกันนัก ตุลาการไทยให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของตนเองอย่างมาก จนทำให้ขาดการยึดโยงและความรับผิดชอบ เคยมีข้อเสนอในร่างรัฐธรรมนูญฉบับบรรทัดดี อูวรรณโณ ให้ ก.ต. ต้องมีสัดส่วนคนนอกอย่างน้อย 1 ใน 3 ของกรรมการที่เป็นผู้พิพากษา และให้ผู้ถูก ก.ต. ตัดสินลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ แต่ก็มีผู้พิพากษาล่ารายชื่อกันคัดค้าน โดยอ้างว่าจะกระทบต่อความเป็นอิสระของศาล และเป็นการลดทอนอำนาจของ ก.ต. ในการกำกับวินัยของผู้พิพากษาด้วยกันเอง⁴³

วัฒนธรรมในระบบราชการคือเสาหลักค้ำจุนการทุจริต

ปัญหาการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมไทยมีวัฒนธรรมที่ฝังตัวในระบบราชการเป็นสิ่งค้ำจุน ในภาพใหญ่ ‘จารีตรัฐเป็นใหญ่’ เน้นการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าการปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล รัฐจึงจำเป็นต้องปกครองได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ผ่านการเพิ่มอำนาจให้กับระบบราชการ ซึ่งในอีกทางหนึ่งก็ลดการยึดโยงกับประชาชน ปัญหานี้ยิ่งหนักหนาขึ้นในกระบวนการยุติธรรมที่แต่ละองค์กรมักอ้างถึง ‘ความเป็นอิสระ’ ในการใช้ดุลพินิจของตนเอง อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระนี่ยังหมายถึงการปราศจากการตรวจสอบอีกด้วย

ใช้ว่าระบบราชการภายใต้จารีตรัฐเป็นใหญ่จะไม่มีการตรวจสอบเลย แต่แทนที่จะตั้งอยู่บนหลักการของการตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรหรืออำนาจอื่น กลับให้ความสำคัญกับการให้อำนาจกับ ‘คนดี’ ที่เพียบพร้อมไปด้วยคุณธรรมในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริต โดยหวังว่าคนเหล่านั้นจะพิจารณาอย่างเป็นภาวีสัย ซึ่งหนึ่งในกลุ่มคนที่ได้รับความไว้วางใจก็คือผู้พิพากษา ในทางกลับกัน อำนาจการเมืองซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งและมีความยึดโยงโดยตรงกับประชาชน กลับกลายเป็นสิ่งที่น่าเกรงกลัวและต้องจำกัดอิทธิพล

หนึ่งในตัวอย่างคือกลไกถอดถอนผู้ทุจริตในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 ซึ่งเคยมีกลไกให้ประชาชน สส. หรือ สว. เข้าชื่อกันถอดถอน อัยการหรือผู้พิพากษาระดับสูงได้ หากมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต โดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะเป็น ผู้สอบสวน และให้ สว. ลงมติ 3 ใน 5 เพื่อถอดถอน อย่างไรก็ตาม กลไกนี้กลับ หายไปในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ที่ผู้ร่างขนานนามว่า ‘ปราบโกง’ โดยอ้าง ว่าเป็นเรื่องยากในการถอดถอน⁴⁴ แต่ให้ ป.ป.ช. เป็นผู้ริเริ่มสอบสวนได้เลย ก่อนจะส่งให้ศาลฎีกา โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองหรือศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาถอดถอน

หากมีการทุจริตเกิดขึ้น องค์การยุติธรรมก็มักจะมองว่าเป็นปัญหาของ ปัจเจกบุคคล จนหลีกเลี่ยงการแก้ไขปัญหาที่ระบบหรือวัฒนธรรมเพื่อลดทอน อำนาจของรัฐ วลีหนึ่งที่พบได้บ่อยจากผู้นำองค์กรตำรวจเมื่อเกิดเหตุทุจริตคือ การ ‘ตดนิ้วร้าย’ ไม่ว่าจะเป็นชาวว่าตำรวจยศพันเอกเรียกเก็บส่วย⁴⁵ หรือกรณี ผู้กำกับโจ้ใช้ถุงดำคลุมหัวผู้ต้องหาจนเสียชีวิตระหว่างรัดสินบน⁴⁶ ผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติทั้ง พล.ต.อ.สุวัฒน์ แจ้งยอดสุข และ พล.ต.อ.ต่อศักดิ์ สุขวิมล ก็กล่าวในทำนองเดียวกันว่าเป็นกรณีที่นิ้วใดร้ายก็จำเป็นต้องตัดทิ้ง

ในระดับที่เล็กลงมา วัฒนธรรมในระบบราชการไทยที่ค้ำจุนการทุจริต ยังมีอีกด้านหนึ่ง คือการให้ความสำคัญกับความจงรักภักดีกับองค์กรที่ตนเอง สังกัด แนวคิดดังกล่าวทำให้องค์กรในระบบราชการไทย โดยเฉพาะหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะค่อนข้างปิดกว่าหน่วยงานประเภทอื่นอยู่ แล้ว มีลักษณะเป็นกลุ่มก้อนที่สมาชิกต้องทำเพื่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน ซึ่งในบางครั้งอาจรวมถึงการไม่รายงานการทุจริตของเพื่อนร่วมงานที่ตนเอง พบเห็น จึงไม่น่าแปลกใจที่มีผู้นำในระบบราชการพูดถึงค่านิยม “ไม่ฆ่าน้อง ไม่ฟ้องนาย ไม่ขายเพื่อน”⁴⁷

ผลกระทบอีกประการของความจงรักภักดีต่อองค์กรที่มากเกินไป คือวัฒนธรรมการอุปถัมภ์ภายในหน่วยงาน วัฒนธรรมดังกล่าวนอกจากจะ ทำให้การตรวจสอบการทุจริตทำได้ยาก ยังทำให้การร่วมมือกันทุจริตทำได้

ง่ายอีกด้วย ตำรวจเป็นหน่วยงานที่เลื่องชื่อในด้านการอุปถัมภ์เพื่อความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน การ ‘ฝากตัว’ กับใครนั้นอาจสำคัญกว่าการทำงานของตนเองให้ดี ดังนั้น เมื่อมีการเปิดเผยการทุจริต จึงมักจะมีผู้โต้แย้งกับประชาชนคนสนิทเป็นหนึ่งในผู้สมรู้ร่วมคิดด้วย เช่น ในกรณีของการกล่าวหาว่า พล.ต.อ.ต่อศักดิ์ สุขวิมล ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รับส่วยจากธุรกิจ ผิดกฎหมาย ก็ปรากฏชื่อของตำรวจคนสนิทหลายคนร่วมกับสมาชิกครอบครัวที่ถูกกล่าวหาว่าร่วมขบวนการด้วย⁴⁸ ในฝั่งตุลาการ ผู้พิพากษาเองก็มีสายบังคับบัญชาที่สร้างเครือข่ายระหว่างผู้บริหารและลูกศาล ซึ่งอาจทำให้หัวหน้าศาลมีอิทธิพลเหนือผู้พิพากษาได้⁴⁹

**วัฒนธรรมในระบบราชการ
คือเสาหลักค้ำจุนการทุจริต**

จารีตรัฐเป็นใหญ่

เน้นเพิ่มอำนาจให้ระบบราชการ
ภายใต้ข้ออ้างความเป็นอิสระ

—

หาคนดีมาจับทุจริตมากกว่า
สร้างระบบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

—

ปฏิเสธอำนาจการเมืองที่ยึดโยงกับประชาชน

ให้ความจงรักภักดีกับองค์กร

เน้นผลประโยชน์ขององค์กร
“ไม่เข้าเมือง พ้องนาย ขายเพื่อน”

—

จะเจริญก้าวหน้าได้ต้อง
‘ฝากตัว’ กับผู้บังคับบัญชา

—

ไว้ใจคนในองค์กร คนนอกไม่ควรยุ่ง

ท้ายที่สุด ความจงรักภักดีต่อองค์กรยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป
อีกด้วย หน่วยงานราชการไทย โดยเฉพาะองค์กรในกระบวนการยุติธรรม
มีแนวโน้มที่จะไว้อ่อนใน ขณะที่ไม่ไวใจหรือไม่อยากถูกควบคุมจากคนนอก
โดยมักอ้างเรื่องความเป็นอิสระ ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการปฏิรูป
งานสืบสวนให้อัยการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือการเพิ่มสัดส่วนคนนอก
ใน ก.ต. ต้องพบกับเสียงคัดค้านจากคนในองค์กรยุติธรรม สถานการณ์
ดังกล่าวทำให้มาตรการการสอบสวนและลงโทษการทุจริต ไม่ว่าจะตำรวจ
อัยการ หรือศาล ยังจำกัดอยู่ที่การพิจารณากันเอง ส่วนการสร้างระบบการ
ตรวจสอบถ่วงดุลที่มีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนยังเป็นไปได้ยาก

การปราบปรามการทุจริตในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องให้
ความสำคัญกับแง่มุมของวัฒนธรรมมากขึ้น การทุจริตไม่ได้เกิดขึ้นเพราะ
ปัจเจกบุคคลเพียงปัจจัยเดียว แต่ยังมีจารีตและวัฒนธรรมเป็นรากฐานที่ค้ำจุน
อยู่ด้วย ดังนั้น หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องสร้างสมดุลระหว่าง
ความรับผิดชอบและความเป็นอิสระ ด้วยการสร้างกลไกตรวจสอบที่อยู่
บนฐานของการตรวจสอบถ่วงดุลจากหลากหลายช่องทาง แทนที่จะฝาก
ความหวังไว้กับคนดี รวมไปถึงการทลายวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่สนับสนุนการ
ทุจริตภายในองค์กร

อ้างอิง

- 1 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ยงยุทธ ไชยพงศ์ และธานี ชัยวัฒน์. คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสิทธิภาพของหัวหน้าครวเรือน. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. 2557. <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/562695>
- 2 เฟิงอ้าง.
- 3 รวบรวมจากผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2560-2566
- 4 จิราธร เจริญวุฒิ. วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2550. <https://libdoc.dpu.ac.th/thesis/118062.pdf>
- 5 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 9 สิงหาคม 2566. เกร็ดความรู้...สู่ทุจริต!! เรื่อง "กรณีศึกษาการทุจริต" ประจำวันที่ 3 5 7 กรกฎาคม 2566. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2021110415414676/20230809100042?>
- 6 เจริญ แก้วยอดกล้า. ผลกระทบจากการผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมกรณี "คดีเชอร์รี่แอน." สถาบันพระปกเกล้า. 2549. <https://kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&skin=s&mmd=1512&bid=8880>
- 7 มติชนสุดสัปดาห์. 22 พฤศจิกายน 2565. ย้อนคดีเชอร์รี่แอน "แพะในตำนาน" คดีประวัติศาสตร์ยืดเยื้อ ยาว 26 ล้านไต่ถาม "ตำรวจ" ยื้อจนสุดทาง. https://www.matichon-weekly.com/scoop/article_20990
- 8 สำนักข่าวอิศรา. 24 มกราคม 2566. เปิดพฤติการณ์ทุจริต 'อดีตอัยการ' เรียกจ่ายค่าอาหารเลี้ยงลูกน้อง-รีด 3 แสน แลกไม่ฟ้องคดี. <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/115474-inves09-286.html>
- 9 สำนักข่าวอิศรา. 27 มีนาคม 2567. ตัดสินแล้ว! คดีคิลิปลีเสี่ยงเรียกเงิน10 ล. 2 อดีตอัยการ ภูเก็ต โดนโทษคุก 12 ปี / 8 ปี. <https://www.isranews.org/article/isranews-news/121850-inves09-545-89.html>

- 10 ไทยรัฐออนไลน์. 1 กรกฎาคม 2566. คูก 5 ปี ธิบ 20 ล้านบาท ผู้พิพากษาอุทธรณ์ ติบ ทรัพย์ใต้หวั่น อ้างช่วยปล่อยตัว. <https://www.thairath.co.th/news/crime/2706053>
- 11 บีบีซีไทย. 10 เมษายน 2564. สิบบนโตโยต้า: เกิดอะไรขึ้นหลังโตโยต้า มอเตอร์ สอบสวน กรณีสาขาไทยจ่ายใต้โต๊ะผู้พิพากษา. <https://www.bbc.com/thai/thailand-56685842>
- 12 ฐานเศรษฐกิจ. 24 กรกฎาคม 2563. โทมัสไลน์คดี “บอส อยู่วิทยา” ทายาทกระทิงแดง ก่อน หลุดทุกข้อกล่าวหา. <https://www.thansettakij.com/general-news/443102>
- 13 บีบีซีไทย. 2 สิงหาคม 2565. บอส อยู่วิทยา : อัยการสูงสุดแจ้งทำไม่ขอหาเสฟโคเคนของ ทายาทกระทิงแดงจึงหมดอายุความ. <https://www.bbc.com/thai/thailand-62389023>
- 14 กรุงเทพฯธุรกิจ. 2 ธันวาคม 2565. มติ ก.อ.ให้ออกราชการ “ชัยณรงค์” อติด้วยการแนะ เปลี่ยนความเร็วรถ “คดีบอส”. https://www.bangkokbiznews.com/politics/1041097#-google_vignette
- 15 กรุงเทพฯธุรกิจ. 22 กุมภาพันธ์ 2567. ด่วน! อสส.มีมติสั่งฟ้องอาญา 8 ผู้ต้องหาคดีบอส ‘สมยศ-เนตร’ โดนด้วย. <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1115061>
- 16 สถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม. 20 กันยายน 2565. วงสัมมนา ยันป.วิ อาญา ไทยไม่มีปัญหา แต่อัยการสั่งฟ้องตาม ‘นิยายสอบสวน’ ของ ดร. ชำแหละการเก็บพยาน หลักฐานไว้การตรวจสอบ. <https://www.ijrforum.org/content/5786/>
- 17 วิชาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ. มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย.
- 18 น้ำแท้ มีบุญส้าง. ระบบการสอบสวนคดีอาญาตามมาตรฐานสากล. เครือข่ายประชาชน ปฏิรูปตำรวจ. <https://www.ijrforum.org/wp-content/uploads/2019/01/ระบบการสอบสวน คดีอาญาสากล.pdf>
- 19 สันติ ผิวกองคำ. ระบบสอบสวนคดีอาญาในบทบาทพนักงานสอบสวนที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2564.
- 20 น้ำแท้ มีบุญส้าง. ความยุติธรรมล่าช้า ราคาแพง เมื่อ “เจ้าหน้าที่ปิดเบือนทำลายพยาน หลักฐาน.” สถาบันนิติวัชร์. 2566. <https://drive.google.com/file/d/1kKGx5ec8bQiNuW-j0HT1gzrjUeizwbu-u/view>
- 21 พาชวิญ จิระนภารัตน์. ปัญหากระบวนการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องคดีอาญา ของไทย. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts File/6312019041/1662783044d1c7eb97116837268ca8460c958d15f8_abstract.pdf
- 22 การโอนอำนาจถ่วงดุลคำสั่งฟ้องคดีจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ตำรวจเป็นเรื่องที่ตำรวจผลักดันมานาน ในปี 2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติเคยมีการพิจารณาข้อเสนอนี้ แต่ก็ไม่ได้รับการรับรอง จนสำเร็จได้โดยคำสั่ง คสช. ในปี 2557 ดู โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอว์). 15 มิถุนายน 2558. คสช. แก่ป.วิอาญา ลดอำนาจผู้ว่าราชการ จังหวัด ในการสั่งฟ้องไม่ฟ้องคดี. <https://www.ilaw.or.th/articles/1531> และ พงศกร เคย

- สนิท. การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2560. <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/5484>
- 23 มรุสันต์ โสรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558. http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2015/TU_2015_5501031685_2699_3396.pdf
 - 24 สำนักข่าวอิสรา. 27 ธันวาคม 2566. ขยะ (ยังคงซุกอยู่) ได้พรมในสำนักงานอัยการสูงสุด?. <https://www.isranews.org/article/isranews-article/125054-ago.html>
 - 25 สำนักข่าวอิสรา. 21 มกราคม 2567. ร่างระเบียบบลโทวินัย 'อสส.' เสร็จแล้ว! ถ้า ก.อ.เห็นชอบอาจประเดิมใช้คดีรูกป่า 6 พันไร่. <https://www.isranews.org/article/isranews/125654-inveslowsd.html>
 - 26 ผู้จัดการออนไลน์. 26 มิถุนายน 2566. เปิดลี้ก สิบบนศาลอุทธรณ์ 175 ล้าน ล้มคดีกปปส. สงสัย แม่จำเลยคนดัง!?. <https://mgronline.com/news1/detail/9660000058097>
 - 27 Nitivajra Channel. 15 กันยายน 2565. “เปลี่ยนให้ผ่าน กระบวนการยุติธรรมไทย.” <https://www.youtube.com/watch?v=GvGvCFseQ68>
 - 28 โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอว์). 5 ตุลาคม 2562. “คดีสำคัญ” ผู้พิพากษาต้องส่งร่างให้อธิบดีภาคตรวจ และรายงานประธานศาลฎีกา. <https://www.ilaw.or.th/articles/3785>
 - 29 บีบีซีไทย. 5 ตุลาคม 2562. คณากร เพียรชนะ : 10 ข้อความในแถลงการณ์ 25 หน้า ที่สั่นสะเทือนระบบตุลาการไทย. <https://www.bbc.com/thai/thailand-49943661>
 - 30 พรเพชร ชลศักดิ์ตระกูล. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2561. <http://dspace.spu.ac.th/handle/123456789/6149>
 - 31 เพิ่งอ้าง.
 - 32 ผุสดี เจริญเกียรติ. การพิจารณาพิพากษาโดย Saiban-in. ดุลพาห. เล่ม 2 ปีที่ 59. 2559.
 - 33 ผู้จัดการออนไลน์. 18 มีนาคม 2563. ก.ต.ยุติสอบวินัย ภายหลังผู้พิพากษา “คณากร” ยิงตัวเองดับ. <https://mgronline.com/crime/detail/9630000027214>
 - 34 สำนักข่าวอิสรา. 16 มกราคม 2567. เนียดฉิว! ก.ต.ลงมติ 8:7 ไม่สั่งพักราชการ ‘รองอธิบดีศาลอาญา’ คดีเพิกถอนหมายจับ สว.อุปกิต. <https://www.isranews.org/article/isranews-news/125529-invesnewstooppoo.html>
 - 35 ไทยพีบีเอส. 18 สิงหาคม 2563. มติคณะกรรมการอัยการ ไม่ตั้งคกก.สอบวินัย “เนตร นาคสุข.” <https://www.thaipbs.or.th/news/content/295593>
 - 36 ไทยโพสต์. 8 ตุลาคม 2566. กรรมการรับเรื่องร้องเรียนตำรวจ กับดาบในมือ ตรวจสอบสีากี้. <https://www.thaipost.net/articles-news/462601/>

- 37 มติชนออนไลน์. 17 ตุลาคม 2560. 5 ปมแย้งัยการกรองสำนวนตำรวจ 'รองผบก.กองคดีอาญา' วิพากษ์ปฏิรูป. https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_698178
- 38 มติชนสุดสัปดาห์. 31 ตุลาคม 2560. มนัส สัตยารักษ์ : ปฏิรูปตามกระแส. https://www.matichonweekly.com/column/article_61713
- 39 ThaiPublica. 7 กันยายน 2564. "วิชา มหาคุณ" ผ่านร่างกฎหมายตำรวจ ดันสุดฤทธิ์ แยกฝ่ายสอบสวนเป็นอิสระ. <https://thaipublica.org/2021/09/vicha-mahakun-reforming-the-national-police-agency/>
- 40 ดูเพิ่มที่ ธรณญา ตัญญพัฒนกุล. 16 มีนาคม 2565. "ยิ่งการปฏิรูปตำรวจล่าช้า ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้ความอยุติธรรมเกิดขึ้น" มองก้าวต่อไปของการปฏิรูปตำรวจ กับ พ.ต.อ.วิรุฒม์ สิริสวัสดิบุตร. The101.world. <https://www.the101.world/virute-sirisawatbutr-interview/>
- 41 ผู้จัดการออนไลน์. 28 พฤษภาคม 2558. แนวทางการปฏิรูปสำนักงานอัยการสูงสุด. <https://mgronline.com/daily/detail/9570000059449>
- 42 มติชนออนไลน์. 18 ตุลาคม 2566. เปิดใจ 'เรวัตร จันทรประเสริฐ' ฟันภาพลักษณ์-सानสามัคคี 'อัยการ'. https://www.matichon.co.th/politics/special-interview/news_4236598
- 43 ผู้จัดการออนไลน์. 12 กรกฎาคม 2558. ผู้พิพากษายืนจน.เปิดผนึกวันนี้ คำนคนนอกนั่งก.ต.การเมืองล้ง. <https://mgronline.com/daily/detail/9580000078833>
- 44 ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf
- 45 มติชนออนไลน์. 23 กุมภาพันธ์ 2567. ตัดนิ้วร้าย! ผบ.ตร.แจ้งพ.ต.อ.กราบเท้าพ.ต.ท. หลังโดนร้องสั่งเก็บส่วย. https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_4439163
- 46 ไทยรัฐออนไลน์. 24 สิงหาคม 2564. นิ้วไหนไม่ตีต้องตัดทิ้ง ผบ.ตร.เชือด ผู้กำกับใจให้ออกจากราชการวันนี้. <https://www.thairath.co.th/news/crime/2176010>
- 47 "ไม่ขำนอง ไม่พองนาย ไม่ขายเพื่อน" เป็นวลีประจำตัวของพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่วิธีคิดแบบทหารดังกล่าวก็น่าสงสัยต่อถึงตำรวจผ่านระบบการศึกษาโรงเรียนนายร้อย ธรณญา ตัญญพัฒนกุล. "ยิ่งการปฏิรูปตำรวจล่าช้า ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้ความอยุติธรรมเกิดขึ้น" มองก้าวต่อไปของการปฏิรูปตำรวจ กับ พ.ต.อ.วิรุฒม์ สิริสวัสดิบุตร.
- 48 ไทยพีบีเอส. 26 มีนาคม 2567. "ทนายตั้ม" อ้างขบวนการส่วยตำรวจโยง "บักต่อ" – เปิด 18 ธุรกิจเก็บค่าตัว. <https://www.thaibps.or.th/news/content/338426>
- 49 ประเวศ ประภาณกุล. 13 ธันวาคม 2553. บทวิพากษ์ศาลยุติธรรม: ตอนที่ 5 ระบบศาลไม่มีใบสั่งจริงหรือ?. <https://prachatai.com/journal/2010/12/32278>

6

บทสังเคราะห์

การ(ไม่)ปฏิรูประบบยุติธรรมแบบไทยๆ:

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย
การสร้างหลักนิติรัฐนิติธรรมในสังคมไทย

ฉัตร คำแสง

กระบวนการยุติธรรมของไทยไม่ค่อยเป็นที่ไว้วางใจของสังคมนัก ความไม่ไว้วางใจนี้หนักหน่วงถึงขั้นที่ผู้คนเชื่อมั่นในกฎหมายมากกว่าองค์กรยุติธรรมอย่างตำรวจและอัยการ¹ ผู้เสียหายจำนวนมากจึงอาจเลือกเข้าวัดทำบุญหรือไป ‘มู’ แทนการแจ้งความดำเนินคดี เพราะคิดว่าคงไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบ และรอให้กฎหมายแห่งกรรมทำงานของมันไป

การมีโทษจำนวนมากจนคนอาจทำผิดกฎหมายได้ตลอดเวลา การดำเนินคดีรุนแรงกับประชาชนทั่วไป แต่กลับทำอะไรคนที่มีความรู้รายหรือมีอำนาจไม่ได้ ตลอดจนข่าวการทุจริตภายในกระบวนการยุติธรรมที่มีให้เห็นกันแบบรายวัน ยิ่งทำให้คนไม่อาจมั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรม ถ้าต้องเข้าสู่กระบวนการ

แม้ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีความพยายามปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในด้านต่างๆ ที่ทั้งสังคมและฝ่ายวิชาการเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็น และต้องได้รับการแก้ไข แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งเป็นเพราะปัจจัยเชิงสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกำลังทำงานอยู่เบื้องหลังตัวอักษรในกฎหมาย และ ‘แซ่แข็ง’ กระบวนการยุติธรรมของไทยไว้ไม่ให้เดินหน้าไปได้

กระบวนการยุติธรรมไทยมีปัญหาตลอดเส้นทาง

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีปัญหาตลอดเส้นทาง ตั้งแต่การยื่นฟ้องคดีจนถึงการจำคุก/บำบัดฟื้นฟู ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากกฎหมายไทยที่ใช้โทษทางอาญามากและรุนแรงเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับความหนักเบาของความผิด ซึ่งเรียกว่าปัญหา ‘โทษอาญาเพื่อ’ กฎหมายที่มีโทษอาญาของไทยยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากที่เคยมี 302 ฉบับในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 428 ฉบับในปี 2565² โทษอาญาเพื่อมีความรุนแรงยิ่งกว่าการเพิ่มจำนวนกฎหมาย เพราะแต่ละฉบับมักกำหนดบทลงโทษทางอาญาหลายมาตรา และมีบางกรณีที่ปรับเพิ่มโทษให้รุนแรงกว่าเดิมด้วย

ปัญหาโทษอาญาเพื่อด้านหนึ่งมาจากการใช้โทษอาญากับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงต่อสังคม เช่น การทำภาพยนตร์ที่เนื้อหาเข้าข่ายผิดศีลธรรม มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และการแต่งกายชุดนักศึกษาโดยไม่ได้อาศัยสถานะนักศึกษาของหลายมหาวิทยาลัยก็มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในอีกด้านหนึ่ง การใช้โทษอาญากับความผิดส่วนตัวระหว่างเอกชนเป็นการใช้โทษอาญาอย่างผิดฝาผิดตัว เช่น กรณีเช็คแดงที่การผิดนัดชำระหนี้ เป็นเพราะปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน แต่ความผิดนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และการหมิ่นประมาททั่วไปที่อาจทำเพราะโทสะชั่วคราว แต่อาจต้องโทษจำคุกสูงสุด 1 ปี ปรับสูงสุด 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แม้ที่ผ่านมาจะมีการเสนอให้ใช้มาตรการลงโทษอื่นทดแทนโทษอาญา แต่กลับไม่ค่อยมีความคืบหน้า มาตรการทางเลือกที่พอจะทำได้คือการให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจใช้โทษปรับทางปกครอง สำหรับการฝ่าฝืนกฎระเบียบที่ไม่รุนแรง ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่จนถึงปี 2563 มีกฎหมายเพียง 26 ฉบับที่มีโทษทางปกครอง โดยส่วนใหญ่เป็นการลงโทษการฝ่าฝืนกฎระเบียบด้านธุรกิจและเศรษฐกิจ³ นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้ใช้โทษปรับเป็นพินัยเพิ่มเติมในปี 2565 ซึ่งไม่ลงบันทึกประวัติอาชญากรรมและ

ไม่มีการจำคุกกักขังแทนค่าปรับ ความตั้งใจเดิมคือการใช้โทษปรับเป็นพินัยแทนโทษอาญาไม่ร้ายแรง ซึ่งรวมถึงโทษจำคุกสถานเบาด้วย (โทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน และโทษจำคุกที่เปรียบเทียบปรับได้) แต่สุดท้ายเหลือเพียงแค่แทนโทษปรับสถานเดียว โดยใช้กับกฎหมายที่มีโทษปรับสถานเดียวจำนวน 183 ฉบับเท่านั้น

กระบวนการยุติธรรม มีปัญหาลดลงเส้นทาง

 กฎหมาย	* โทษอาญาเพื่อ ความผิดเล็กน้อยก็กลายเป็นอาชญากรได้ * ขาดมาตรการลดโทษ และโทษทางเลือกที่ได้สัดส่วน
 ตำรวจ	* ชังไว้ก่อน เรียกค่าประกันตัว ยกเว้นคนมีตำแหน่ง+ความดีมาก่อน * ผูกขาดงานสืบสวนสอบสวน เปิดช่องให้บิดหลักฐาน
 อัยการ	* สามารถใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี แต่ตรวจสอบได้ยาก * มุ่งเอาชนะมากกว่าเปิดความจริง
 ศาล	* ทำตามแนวปฏิบัติ+นั่งเฉยเพื่อรักษา 'ความเป็นกลาง' * โทษจำคุกเพื่อ เกิดปัญหา 'คนล้นคุก'

เมื่อผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ก็จะต้องเจอกับแนวปฏิบัติ 'ชังไว้ก่อน' ในปี 2566 จำนวนผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีอยู่ทั้งหมด 49,000 คน ซึ่งเป็นตัวเลขที่มาก สำหรับกลุ่มที่ยังไม่มีการตัดสินถึงที่สุดว่าพวกเขากระทำความผิด⁴ โดยเฉพาะผู้ต้องหาที่ทำผิดในข้อหาที่มีโทษจำคุก

เกิน 3 ปี ก็สามารถจับขังไว้ก่อนได้โดยง่าย แล้วค่อยให้ผู้ต้องหาพิสูจน์ว่าจะไม่หลบหนี-ไม่ยุ่งกับหลักฐาน-ไม่ก่อความผิดเพิ่ม และหากเป็นคดีที่กระทบต่อ ‘ความมั่นคงของชาติ’ ในสายตาของรัฐ โอกาสได้รับการปล่อยตัวก็จะน้อยลง ทั้งที่หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ได้รับการบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญไทยครั้งแรกฉบับปี 2492 ในมาตรา 30 และเป็นบทบัญญัติในอีกหลายฉบับ รวมถึงฉบับปัจจุบันปี 2560 ในมาตรา 29 แต่บทบัญญัตินี้กลับไม่เคยถูกนำมาใช้เป็นหลัก

ทางเลือกที่เกิดขึ้นคือการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวหรือกำไล EM แทนการเรียกหลักประกัน ซึ่งเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2561 อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาว่าไม่ได้ช่วยให้ผู้ยากจนบางส่วนได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจริง เพราะศาลยังมองกำไล EM ในฐานะ ‘ส่วนลด’ ของหลักประกัน โดยสามารถลดให้เหลือร้อยละ 20 ของมูลค่าหลักประกันที่เรียก ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลยยังต้องหาเงินหรือหลักทรัพย์มาวางเป็นหลักประกันอยู่ดี⁵

ในระหว่างที่ถูกขังหรือกักตัวอยู่นั้น ตำรวจก็จะดำเนินการสอบสวนคดี แต่ฝ่ายพนักงานสอบสวนทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเป็นหลักเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีหน่วยงานภายนอกกำกับตรวจสอบการทำงานตั้งแต่แรก ทำให้เสี่ยงต่อการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ⁶ จนมีกรณีการตัดแต่งพยานหลักฐาน แทนที่จะทำให้ความจริงปรากฏ เช่น คดีบ่อนพระราม 3 ที่มีเหตุยิงกันจนมีผู้เสียชีวิต มีการปล่อยให้เรือถอนและทำลายกล้องวงจรปิด ก่อนหน่วยพิสูจน์หลักฐานจะเข้าถึงที่เกิดเหตุ⁷ และคดีบอส อยู่วิทยา ที่ถูกตั้งข้อหาขับรถโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย มีความพยายามสร้างหลักฐานใหม่ให้ความเร็วของรถผู้ต้องหาไม่เกิน 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แทนหลักฐานเดิมที่ 177 กิโลเมตรต่อชั่วโมง⁸

ระหว่างการสอบสวน คดียังอาจถูกดึงให้ช้าเพื่อให้ขาดอายุความ หรือในคดีของคนตัวเล็กตัวน้อยก็อาจเร่งรัดตัดสินคดีด้วยการบีบให้ยอมรับสารภาพ⁹ โดยที่ผ่านมาก็พบการข่มขู่ทำร้ายผู้ต้องหาอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี

2550-2564 มีการซ้อมทรมานผู้ต้องหาอย่างน้อย 614 กรณี¹⁰ โดยมีกรณีดัง
อย่างเช่น ‘ผู้กำกับโจ้งดำ’

ขณะที่ฝ่ายอัยการซึ่งมีอำนาจในการสั่งฟ้องคดีที่ตำรวจส่งมาให้ต่อ
ศาล แต่ไม่ได้มีบทบาทติดตามการสอบสวนมาแต่แรก ทำให้ตรวจสอบได้
ยากว่าพยานหลักฐานถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และยังมีเวลาตรวจสำนวน
จำกัด โดยฝ่ายสอบสวนใช้เวลาทำสำนวนคดีก่อนส่งให้อัยการเฉลี่ย 61.8 วัน
ซึ่งใกล้เคียงกำหนดฝากขังครั้งสุดท้าย เป็นผลให้อัยการรีบสั่งฟ้องก่อนครบ
กำหนดฝากขัง โดยใช้เวลาเฉลี่ย 11.7 วันในการพิจารณาและสั่งฟ้อง¹¹ ทำให้มี
แนวโน้มจะสั่งฟ้องคดีไปก่อน แล้วค่อยไปพิสูจน์ถูกผิดกันในชั้นศาล ไม่ได้อยู่
บนการพิจารณาความหนักแน่นของหลักฐาน ซึ่งกระทบกับทั้งประสิทธิภาพ
และความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมอย่างมาก โดยในปี 2565 อัยการ
ไทยมีอัตราการสั่งฟ้องคดีสูงถึงร้อยละ 97.2 ของสำนวนทั้งหมด แต่มีอัตรา
ชนะคดีเพียงร้อยละ 72¹² ซึ่งถือว่าต่ำมาก เมื่อเทียบกับอัยการในประเทศ
ญี่ปุ่นที่สามารถกำกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งแต่การตั้งข้อหา
และการสอบสวน โดยอัยการญี่ปุ่นมีอัตราสั่งฟ้องเพียงร้อยละ 31.6 แต่กลับ
มีอัตราชนะถึงร้อยละ 96.6¹³

ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดี ศาลพยายามรักษาความ ‘เป็นกลาง’
ท่ามกลางฝ่ายโจทก์ (เจ้าหน้าที่รัฐ) ที่มีความได้เปรียบผู้ต้องหา (ประชาชน)
อยู่ค่อนข้างมากในคดีทั่วไป จนเหมือนกลายเป็นการ ‘ปล่อยผ่าน’ ความ
ยุติธรรม มากกว่าจะอำนวยความสะดวก ลักษณะการพิจารณาคดีอาญาของ
ไทยโน้มเอียงไปทางระบบกล่าวหา (accusatorial system)¹⁴ กล่าวคือ ศาล
จะวางบทบาทเป็นกลางอย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาตัดสินคดีไปตามพยาน
หลักฐานเท่าที่คู่ความนำเสนอ การนำเสนอพยานหลักฐานเป็นหน้าที่ของฝ่าย
โจทก์ที่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยทำผิด และฝ่ายจำเลยที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่ผิด
ศาลจะไม่พยายามเรียกสืบพยานหลักฐานเอง

ความยุติธรรมในระบบกล่าวหาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายมีความสามารถในการต่อสู้คดีเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายอัยการและพนักงานสอบสวนมีความสามารถเหนือกว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยทั่วไปค่อนข้างมาก ทั้งในด้านความรู้ทางกฎหมาย ทรัพยากร และอำนาจในการเข้าถึงพยานหลักฐานต่างๆ และด้วยการเป็นผู้ฟ้องคดี ก็ทำให้มีท่าทีที่มุ่งเอาผิดกับผู้ต้องหา มากกว่าจะช่วยหาหรือเปิดเผยความจริง ซึ่งบางกรณีอาจเป็นคุณกับผู้ต้องหา

ขณะเดียวกัน กระบวนการยุติธรรมไทยไม่ได้สนับสนุนให้ผู้ต้องหาต่อสู้คดีได้มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการเข้าถึงทนายความที่มีคุณภาพ แม้ว่ากฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลจัดหาทนายความให้ผู้ต้องหาที่ประสงค์จะมีทนายความ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าจำเลยจำนวนมากไม่มีทนายความในระหว่างการพิจารณาคดี

สาเหตุหนึ่งที่จำเลยมักไม่มีทนายความเป็นเพราะจำเลยหลายคนพร้อมจะให้การรับสารภาพ จึงยอมสละสิทธิการมีทนายความ¹⁵ แต่การสละสิทธิของจำเลยอาจเป็นไปโดยมิได้ตระหนักถึงผลกระทบของการไม่มีทนายความ โดยปกติแล้ว ศาลจะทำหน้าที่เพียงแค่ถามความประสงค์ที่จะให้รัฐจัดหาทนายความให้ แต่มิได้อธิบายว่าการมีทนายความจะช่วยเหลือจำเลยได้อย่างไรบ้าง แม้ในกรณีที่จำเลยรับสารภาพก็ตาม เป็นผลให้จำเลยมีโอกาสมายอมรับข้อกล่าวหาและโทษที่รุนแรงเกินกว่าความผิดที่ทำไป ในขณะที่การหวังให้ศาลช่วยอธิบายรายละเอียดข้อกล่าวหาหรือให้คำแนะนำยื่นขอบรรเทาโทษแก่จำเลยก็เป็นเรื่องยาก เพราะศาลต้องแสดงตัว 'เป็นกลาง' การช่วยอธิบายหรือให้คำแนะนำดังกล่าวอาจถูกมองได้ว่าเป็นการเข้าข้างจำเลย

เมื่อถึงเวลาตัดสิน มีการสั่งรอลงโทษและรอกำหนดโทษ (รอลงอาญา) เพิ่มขึ้น ในปี 2565 สัดส่วนการรอลงอาญา พุ่งสูงขึ้นไปถึงร้อยละ 54 ซึ่งอาจเป็นผลมาจากคำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยแนวทางการใช้โทษอาญาที่ออกมาในปลายปี 2563 ซึ่งมีสาระสำคัญให้ใช้โทษจำคุกเท่าที่จำเป็น พร้อมทั้งให้แนวทางการลงโทษปรับ การรอลงอาญา การคุมประพฤติ

รวมทั้งการกักขังแทนการจำคุก¹⁶ อย่างไรก็ตาม คำแนะนำนี้ไม่ได้ช่วยลดการลงโทษจำคุกแต่ประการใด

การตัดสินโทษจำคุกของศาลที่ไม่ลดลงตามมาตรการทางเลือกน่าจะมีสาเหตุหลักมาจากแนวทางการพิพากษาโดยยึด ‘ยี่ตอก’ อย่างเคร่งครัดมากเกินไป ยี่ตอกคือบัญชีมาตรฐานโทษที่เป็นแนวทางการกำหนดโทษสำหรับผู้พิพากษา ช่วยให้การตัดสินโทษในคดีคล้ายกันมีความสม่ำเสมอและเป็นเอกภาพ ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำในการตัดสินโทษภายในศาลแต่ละแห่ง แต่มีข้อวิจารณ์ว่าระบบยี่ตอกในปัจจุบันเปิดให้มีความเหลื่อมล้ำด้านการตัดสินโทษระหว่างศาล เพราะเปิดให้ศาลแต่ละแห่งใช้ดุลพินิจจัดทำยี่ตอกของตัวเอง¹⁷ แม้จะสามารถรอลงอาญาหรือตัดสินลงโทษเบากว่าในยี่ตอกได้ เพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละคน โดยปรึกษาผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แต่ในความเป็นจริง ผู้พิพากษามีแนวโน้มที่จะไม่ได้พิจารณาข้อมูลผู้ทำผิดรายบุคคล และสั่งลงโทษจำคุกตามยี่ตอก

สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ปัญหา ‘คนล้นคุก’ ซึ่งประเทศไทยมีผู้ต้องขังในเรือนจำมากถึง 260,000 คน มากเป็นอันดับที่ 8 ของโลก และหากคิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากร ไทยมีผู้ต้องขัง 377 คนต่อประชากร 100,000 คน มากเป็นอันดับที่ 15 ของโลก¹⁸ และทำให้ปัจจุบันมีผู้ต้องขังเกินความจุรายละ 15 ตามมาตรฐานกรมราชทัณฑ์ไทย และเกินร้อยละ 136 ของความจุเมื่อคำนวณตามมาตรฐานสากล¹⁹

เมื่อมีการขังคนเกินกว่าขีดความสามารถในการดูแล ระบบการบำบัดฟื้นฟูก็ยากที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้โทษอาญาจึงไม่สามารถลดการกระทำผิดได้ตามที่คาดหวัง โดยร้อยละ 14.6 ของผู้ต้องโทษจำคุกกลับมกระทำความผิดซ้ำภายใน 1 ปีหลังได้รับการปล่อยตัว เกือบร้อยละ 25 ทำผิดซ้ำภายใน 2 ปี และมีถึงร้อยละ 32 ที่ทำผิดซ้ำภายใน 3 ปี²⁰

ปัญหาในกระบวนการทำประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้ยาก

ปัญหาคลาสสิกในแวดวงเศรษฐศาสตร์คือการแลกได้แลกเสียกันระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรม หากต้องการเพิ่มความเป็นธรรม จะต้องมีการถ่ายโอนทรัพยากรจากมือคนหนึ่งสู่อีกคนหนึ่ง ซึ่งมักจะมีการบิดเบือนแรงจูงใจ และทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพขึ้น แต่สำหรับกระบวนการยุติธรรม ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมเป็นเรื่องที่พัฒนา (หรือถดถอย) ควบคู่ไปด้วยกัน ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตลอดเส้นทางล้วนทำให้เห็นว่ายังดำเนินงานอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการใช้โทษและการฟ้องคดีแบบเน้นปริมาณ ซึ่งก็ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในตัวเอง ในทางตรงข้าม การลดการใช้โทษอาญา โดยมีโทษทางเลือกที่ได้สัดส่วนกับความผิดของแต่ละคน จะช่วยเพิ่มความเป็นธรรมให้กับประชาชน และยังลดภาระงานให้กับระบบ อีกทั้งทำให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คดีเยอะ ยุ่งยาก ยังฝากขังไว้อีก

คดีที่มีมากและรุนแรงกำลังทำให้ความยุติธรรมเหลื่อมล้ำ ยุ่งยาก และราคาแพง จนคนส่วนใหญ่ของสังคมเอือมไม่ถึง นอกจากการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของชนโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังมีปัญหาการเข้าถึงที่เป็นรูปธรรมในเชิงตัวเงิน เช่น คดีลักทรัพย์ตามมาตรา 334 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นหนึ่งในประเภทคดีที่มีจำนวนมากที่สุด ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีต้นทุนทางตรงและทางอ้อมที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นสอบสวนจนถึงชั้นพิจารณาคดีเฉลี่ย 120,330 บาท²¹ ซึ่งถือว่าสูงมาก เมื่อเทียบกับรายได้ของประชากรไทยที่ครึ่งหนึ่งของประเทศมีรายได้ไม่เกิน 4,100 บาทต่อเดือน เท่ากับว่าต้องทำงานเก็บบอมนเงินอย่างน้อย 2 ปี 5 เดือน จึงจะมีเงินสู้คดี แต่สำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยกว่า 10 ของประเทศ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ย 105,000 บาทต่อเดือน รายได้เพียงเดือนเดียวก็เกือบจะครอบคลุมต้นทุนที่ใช้สำหรับการสู้คดีทั้งหมด²²

นอกจากนี้ หากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่รู้ช่องทางทางกฎหมายก็จะเสียสิทธิในการสู้คดีหลายประการ ในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งผู้ต้องหาว่ามีหลักฐานในการเอาผิดใดบ้าง และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาคัดค้านได้ แต่ในหลายกรณี พนักงานสอบสวนเลือกที่จะไม่แจ้งหลักฐานเอาผิดผู้ต้องหา²³ หากผู้ต้องหาไม่รู้ว่าตนมีสิทธิหรือต้องคัดค้านหลักฐานใด ก็จะไม่พลาดโอกาสในการทำให้ข้อคัดค้านของตนปรากฏในสำนวน ทำให้ต่อสู้คดีได้ยากขึ้นเมื่อถึงชั้นพิจารณาคดี

ในขั้นตอนการฝากขัง ผู้ต้องหาหรือจำเลยบางส่วนก็ไม่มีสิทธิในการร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่ต้องใช้หลักประกันได้ ทำให้ต้องถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี หรือต้องไปขวนขวายหาหลักประกันมาวางไว้กับศาลโดยไม่จำเป็น

ขณะที่การเข้าถึงทนายความช่วยเหลือคุณภาพดีก็ยังไม่ทั่วถึง ในทางกฎหมาย มาตรา 134/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ต้องมีการจัดหาทนายความให้กับผู้ต้องหา ก่อนเริ่มการสอบสวน ทุกกรณีในคดีที่มีโทษประหารชีวิต หรือผู้ต้องหาอายุไม่เกิน 18 ปี ส่วนในคดีที่มีโทษจำคุก พนักงานสอบสวนต้องแจ้งสิทธิการมีทนายความต่อผู้ต้องหา ก่อนเริ่มสอบสวน ซึ่งหากผู้ต้องหาไม่มีทนายความและประสงค์จะมี พนักงานสอบสวนต้องจัดหาให้ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ต้องหาบางคนอาจไม่ได้แสดงความต้องการจะมีทนายความ เพราะไม่รู้ว่าจะช่วยให้ตนไม่เสียเปรียบทางคดีได้อย่างไร หรือเพราะพนักงานสอบสวนบางคนหวานล้อมผู้ต้องหา จนสุดท้ายยอมให้สอบสวนโดยไม่มีทนายความอยู่ด้วย²⁴

เมื่อผู้ต้องหากลายเป็นจำเลยในชั้นศาล ก็อาจจะยังไม่มีทนายความเช่นกัน ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีปริมาณคดีล้นมือ ศาลมักจะนำตัวจำเลยจำนวนมากเข้าไปอยู่ในห้องเวรซีพร้อมกัน และรวบรัดการถามความประสงค์ที่จะมีทนายความ โดยไม่ได้อธิบายสิทธิของจำเลยอย่างครบถ้วนหรืออธิบายผลของการไม่มีทนายความ²⁵ ทำให้จำเลยหลายคนรับสารภาพโดยไม่มีโอกาส

ได้ปรึกษาทนายความ ดังเช่นการสำรวจผู้ต้องหาหญิงในเรือนจำในปี 2561 ที่พบว่ากว่าร้อยละ 40 ไม่มีทนายความในชั้นศาล²⁶

นอกจากนี้ ระหว่างการสู้คดีก็ยังสามารถถูกขังก่อนจะถูกตัดสินถูกผิด เจ้าหน้าที่รัฐฝากขังผู้ต้องหาได้ง่ายในคดีที่มีอัตราโทษสูง เสมือนว่าการขังเป็นค่าหลักตั้งต้น (default option) และจะยอมให้มีการปล่อยตัวชั่วคราวหากจำเลยพิสูจน์ได้ว่าเมื่อปล่อยตัวแล้วจะไม่หลบหนี ไม่ทำลายหลักฐาน หรือไม่ก่อความผิดอื่นเพิ่ม แต่จำเลยมักมีข้อจำกัดที่จะแสดงข้อมูลต่างๆ ให้ศาลเห็น ทำให้สุดท้ายแล้ว ศาลต้องเรียกเงินประกันตัวเป็นส่วนใหญ่²⁷ ในปี 2562 ศาลมีโครงการให้ผู้พิพากษาเข้าไปสัมภาษณ์ผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งพบว่าร้อยละ 80 ของผู้ต้องขังระหว่างฯ ไม่รู้ว่าจะสามารถยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่ต้องเสนอเงินเป็นหลักประกันได้²⁸

ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมไทยยังมีมิติของสถานะทางสังคมด้วย ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นใคร ประกอบอาชีพอะไร ยังคงมีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม โดยหากเป็นผู้มีสถานะทางสังคมสูง เป็นที่ยอมรับ หรือมีอำนาจทางการเมือง ก็จะได้รับอภิสิทธิ์บางประการเหนือประชาชนทั่วไป เช่น แนวพิจารณาของศาลที่ว่าผู้มีสถานะทางสังคมสูง เช่น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นผู้ต้องหาที่ไม่มีทางเลือกหนีอย่างแน่นอน จึงไม่จำเป็นต้องออกหมายจับ²⁹

ภาระงานล้นมือ เลือกกำคดีใหญ่

ขณะเดียวกัน ระบบยุติธรรมไทยยังมีปัญหาการบริหารจัดการคดีที่มากเกินไป โดยในปี 2565 มีจำนวนคดีรับแจ้งความมากถึง 830,000 คดี มีสำนวนคดี (ที่มีตัวผู้ต้องหา) 590,000 คดีเข้าสู่การพิจารณาของอัยการ และมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นถึง 660,000 คดี³⁰ เมื่อคำนวณภาระงานจะพบว่าบุคลากรแต่ละฝ่ายมีภาระงานล้นมือ พนักงานสอบสวนแต่ละคนต้องทำคดี 71 คดีต่อปี เท่ากับโดยเฉลี่ยต้องทำสำนวนคดีให้เสร็จภายใน 3.4 วันต่อคดี เช่นเดียวกับอัยการแต่ละคนที่ต้องพิจารณาสำนวนเพื่อสั่งฟ้องคดี

144 คดีต่อปี โดยเฉลี่ยต้องใช้เวลาไม่เกิน 1.7 วันต่อคดี และผู้พิพากษาศาลชั้นต้นต้องพิจารณาตัดสินคดี 195 คดีต่อปี โดยเฉลี่ยต้องใช้เวลาไม่เกิน 1.2 วันต่อคดี มิเช่นนั้นจะมีความกระงานค้างในปีถัดไป³¹

ภาครัฐจึง ‘เลือก’ ดำเนินคดีบางคดี และละเลยคดีอื่นๆ โดยที่ผ่านมารัฐมักจะดำเนิน ‘คดีนโยบาย’ โดยใช้กระบวนการยุติธรรมและกฎหมายที่มีโทษทางอาญาสูงเป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางนโยบาย ผ่านการใช้อำนาจเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการยุติธรรมให้ทำงานแบบที่รัฐต้องการ³² แต่ประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนหรือมีสถานะทางสังคมไม่สูงนัก ดังเช่นการ ‘ทวงคืนผืนป่า’ ของรัฐบาล คสช.³³

ในทางตรงข้าม คดีจำนวนมากที่อยู่ในระบบสร้างแรงจูงใจที่ผลักให้เจ้าหน้าที่คำนึงถึงความเร็วมากกว่าความเป็นธรรม และเอื้อหรือส่งเสริมให้ใช้วิธีการลดหรือเร่งคดีที่ไม่เป็นธรรม เช่น ในชั้นการสอบสวน มีวิธีการที่เรียกว่า ‘เป่าคดี’ เพื่อลดจำนวนคดี โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจรับฟังข้อร้องทุกข์แต่ลงบันทึกการแจ้งความในสมุดส่วนตัว ไม่ใช่ในระบบของสถานีตำรวจ ในขณะที่อัยการเองก็เร่งส่งฟ้องไปก่อน ไม่ได้ตรวจสอบสำนวนอย่างรอบคอบ ไม่ได้สืบสวนเพิ่มในกรณีที่สำนวนอ่อนเกินไป หรือในกรณีที่ไม่ได้แจ้งสิทธิการมีทนายความ จนเป็นผลให้ศาลสั่งยกฟ้องในหลายคดี

ในชั้นการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นก็มีข้อวิจารณ์ต่อแนวปฏิบัติใน ‘ห้องเวรชี้’ ว่าเน้นไปที่การตัดสินคดีจำนวนมากให้เสร็จสิ้นในแต่ละวันมากกว่าการรักษาสิทธิของจำเลย อีกทั้งยังมีการปิดกั้นมิให้บุคคลภายนอก รวมถึงทนายความ เข้าร่วมฟังการพิจารณาคดีของศาล ขัดกับหลักการให้พิจารณาคดีโดยเปิดเผยอันเป็นหลักสากล³⁴

สำหรับศาลก็มีวิธีการเร่งรัดคดีผ่านการตัดสินตามยี่ต็อก โดยไม่ได้ปรับโทษให้เหมาะสมกับผู้ทำผิดแต่ละคนตามพฤติการณ์และปัจจัยแวดล้อม โดยมีสาเหตุจากการที่กฎหมายเปิดช่องให้ศาลตัดสินโทษในคดีส่วนใหญ่ได้โดยไม่ต้องสั่งให้เสาะหาข้อมูลของผู้ทำผิดและพยานหลักฐานเพื่อกำหนดโทษ การทำตามยี่ต็อกยังเป็นตัวเลือกหลักในการดำเนินงาน

เพราะการปฏิบัติงานตามจะเป็นไปอย่างราบรื่น โดยมักจะไม่สั่งให้เสาะหาข้อมูลของผู้ทำผิด ยกเว้นว่าผู้ทำผิดยื่นคำแถลงประกอบคำรับสารภาพที่จะขอให้รอลงอาญาหรือบรรเทาโทษ จึงจะสั่งให้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในคำแถลงของจำเลย และเมื่อประกอบกับคดีที่มีอยู่ล้นศาล จึงทำให้มีแรงจูงใจที่จะตัดสินคดีเร็วขึ้น

แต่ละองค์กรผูกขาดงานกับคนละส่วน

หน่วยงานยุติธรรมของไทยทำงานอย่างเป็นเอกเทศ ทำงานเป็นระบบปิด ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอก ภายใต้อิทธิพลเพื่อความเป็น 'อิสระ' จึงสามารถผูกขาดงานของตนเอง สภาพแวดล้อมเช่นนี้จึงเอื้อให้เกิดการทุจริตหรือการแทรกแซงได้ง่ายจากคนในองค์กร โดยเฉพาะจากผู้บังคับบัญชาที่อาจเข้ามาก้าวล่วงความเป็นอิสระและการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวน

ความยุติธรรมไทยมีความบกพร่องตั้งแต่ต้นธารของกระบวนการ นั่นคือขั้นสอบสวนที่เปิดช่องให้เกิดการบิดเบือนพยานหลักฐานได้ โดยทั่วไปฝ่ายพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเป็นหลัก เพียงฝ่ายเดียว ไม่มีหน่วยงานภายนอกกำกับตรวจสอบการทำงานตั้งแต่แรก

งานสอบสวนในไทยยังปราศจากการถ่วงดุลจากหน่วยงานอื่นที่เป็นอิสระจากองค์กรตำรวจ องค์กรหนึ่งที่มีบทบาทน้อยกว่าที่ควรจะเป็นคืออัยการ ซึ่งอัยการบางคนเรียกสำนวนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่งมาว่า 'นิยายสอบสวน' เนื่องจากอัยการไม่สามารถรู้ได้ว่าพยานหลักฐานที่ตำรวจเสนอมานั้นถูกต้องหรือไม่ และจะรู้ข้อเท็จจริงของคดีเท่าที่ตำรวจเขียนมาในสำนวน และหากต้องการสอบสวนเพิ่ม ก็ต้องสั่งผ่านพนักงานสอบสวนเท่านั้น³⁵

ในทำนองเดียวกัน การสั่งคดีของอัยการก็มีปัญหา แม้ว่าการสั่งฟ้องคดีจะมีการถ่วงดุลมากกว่างานสอบสวน แต่ก็ยังจำกัดอยู่แค่ในองค์กรสังกัดระบบราชการ ในปัจจุบัน หากอัยการมีความเห็นแย้งพนักงานสอบสวนว่าไม่ควรสั่งฟ้อง สำนวนนั้นจะถูกส่งให้ผู้บัญชาการตำรวจเป็นผู้ทำความเข้าใจ

ในกรณีที่ตำรวจยังคงยืนยันว่าต้องสั่งฟ้อง อธิบดีกรมอัยการจะพิจารณาชี้ขาด ซึ่งก็อาจใช้ดุลพินิจในการฟ้องประชาชน หรือไม่ฟ้องเพื่อให้จบคดี และเอื้อผลประโยชน์ให้กับบางคนได้

ในกรณีของศาลนั้นมีข้อเสียงว่าเป็นองค์กรปิด การทำคำพิพากษาต่างๆ ใช้ระบบการตรวจสอบจากภายในเท่านั้น หลายครั้งจึงขาดความโปร่งใส และมีความเสี่ยงต่อการถูกแทรกแซง รูปแบบการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่พบได้ทั่วไปเช่นเดียวกับองค์กรยุติธรรมอื่น คือการที่ผู้พิพากษาเรียกรับสินบน โดยสัญญาว่าจะ 'วิ่งเต้น' ให้ หรือการจ่ายสำนวนโดยเจาะจงไปที่ผู้พิพากษาหรือองค์กรคณะผู้พิพากษา ซึ่งช่วยให้คาดการณ์ผลลัพธ์ในคำพิพากษาได้³⁶

ปัญหาในกระบวนการ ทำประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้ยาก



คดีเยอะ ยุ่งยาก ยังฝากขังไว้นาน

ใช้ต้นทุนเวลา กรณียากร และความรู้ในการสู้คดีสูง
ความยุติธรรมเหลื่อมล้ำ-ราคาแพง



ภาระงานล้นมือ เลือกทำคดีใหญ่

กลุ่มกรณียากรทำ 'คดีนโยบาย'
แต่คดีทั่วไป เจ้าหน้าที่เน้นเร่งรัดตัดสิน



แต่ละองค์กรผูกขาดงานกันคนละส่วน

เปิดช่องเรียกรับผลประโยชน์ในแต่ละขั้นตอน
เสี่ยงถูกแทรกแซงจากภายใน ด้วยคนตำแหน่งใหญ่

ประชาชนซึ่งจะได้อะไรน้อยมากจากกระบวนการยุติธรรม ยังต้องจ่ายต้นทุนทางอ้อมให้กับกระบวนการยุติธรรมที่เน้นใช้โทษอาญา เพราะรัฐจะให้บริการดำเนินคดีอาญากับความผิดที่กระทบต่อสังคมโดยรวมโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้งบประมาณเฉลี่ยต่อคดี 120,000 บาทตลอดกระบวนการ ตั้งแต่การสอบสวนจนถึงการจำคุก แต่หลายคดีสามารถใช้มาตรการอื่นแทนได้ เช่น การลงโทษทางปกครองแทนโทษอาญา สำหรับการกระทำผิดต่อกฎระเบียบของรัฐที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งใช้งบประมาณเฉลี่ย 90,000 บาทต่อคดี และการใช้โทษทางแพ่งสำหรับการคดีเอกชน ซึ่งใช้งบประมาณเฉลี่ยเพียง 11,000 บาทต่อคดี³⁷

พยายามปฏิรูปหลายเรื่อง แต่ยังแก้ไม่ได้ ไปไม่ถึงราก

ความพยายามปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมมีอยู่ในสังคมไทยมาโดยตลอด โดยแบ่งได้เป็น 3 หมวดใหญ่ คือ 1) การพยายามลดการใช้โทษอาญารวมถึงโทษจำคุก เพื่อให้มีการใช้โทษอย่างมีสัดส่วนกับการกระทำผิดมากยิ่งขึ้น 2) การพยายามถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาระบบอภิปาลให้มีการตรวจสอบกัน และมีการดำเนินงานที่โปร่งใสยุติธรรมมากยิ่งขึ้น 3) การสร้างระบบช่วยเหลือ โดยมุ่งหวังจะลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายใต้สังคมที่เผชิญกับความเหลื่อมล้ำรุนแรง ทว่าทั้งสามด้านนี้ไม่ค่อยได้ผลลัพธ์ดังหวัง หรือบางครั้งก็ตรงข้ามกับที่ตั้งใจไว้

การพยายามลดการใช้โทษอาญา

การลดโทษอาญาที่พอทำได้ในอดีต คือการบังคับใช้โทษปรับทางปกครองในปี 2540 ซึ่งปรับลักษณะการลงโทษให้เบาลงกว่าการใช้โทษอาญาเล็กน้อย โดยไม่มีการกักขังกรณีไม่มีเงินจ่าย และจะไม่ติดทะเบียนประวัติอาชญากร และเมื่อปี 2565 ก็เริ่มใช้โทษปรับเป็นพินัยแทนโทษอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวได้ แต่ทั้งสองแนวทางนี้ยังคงจำกัดเฉพาะกฎหมายไม่กี่ฉบับ

การใช้โทษอาญากับความผิดส่วนตัวนั้นยังไม่ค่อยคืบหน้า ดังเช่นกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ซึ่งคณะรัฐมนตรีเคยมีมติเห็นชอบให้ยกเลิกตั้งแต่ปี 2547 แต่จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังเป็นเพียงร่างกฎหมาย

การลดโทษอาญาเพื่ออีกแนวทาง คือการสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้จัดการคดีได้โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่ศาล การชะลอฟ้องหรือการเบี่ยงเบนคดีเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้อำนาจอัยการสั่งไม่ฟ้องได้ หากเห็นว่าผู้ต้องหามีความผิดจริง แต่ไม่ได้มีเจตนาชั่วร้าย โดยให้ใช้มาตรการคุมประพฤติ ทว่าการปฏิรูปตามแนวทางนี้ก็คืบหน้าเพียงเล็กน้อยในช่วงที่ผ่านมา จากที่เคยออกกระเปียบในปี 2520 แต่สุดท้ายไม่มีผลบังคับใช้ โดยถูกแย้งว่าไม่มีกฎหมายรับรอง และเป็นการก้าวล่วงอำนาจของตุลาการ หลังจากนั้นมีความพยายามออกกฎหมายการชะลอฟ้องอีกหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่เป็นผล³⁸

อีกมาตรการหนึ่งคือการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทระหว่างคู่ขัดแย้งก่อนฟ้องศาล ซึ่งตราเป็นกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในปี 2562 จนถึงปี 2565 มีการตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วประเทศแล้ว 1,189 ศูนย์ แยกเป็นศูนย์ภาคประชาชน 1,107 แห่ง และศูนย์ภาครัฐ 82 แห่ง³⁹ แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามกฎหมายนี้ถูกจำกัดให้ทำได้เฉพาะกับฐานความผิดที่ยอมความได้ คือความผิดลหุโทษและความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี บางมาตราในประมวลกฎหมายอาญา ทำให้คดีอาญาเข้าสู่การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องน้อย ในปี 2565 มีการไกล่เกลี่ยคดีรวมทั้งสิ้นเพียง 715 คดี คิดเป็นร้อยละ 0.12 ของคดีที่เข้าสู่ศาล

การเพิ่มโทษทางเลือกทดแทนโทษจำคุกก็ยังคืบหน้าไม่มากนัก การใช้โทษค่าปรับแทนการจำคุกยังมีข้อครหาถึงผลการป้องปรามการกระทำผิดสาเหตุหนึ่งคือการที่กฎหมายกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงินตายตัว ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไป มูลค่าที่แท้จริงของค่าปรับจะลดลงตามอัตราเงินเฟ้อ เช่น ฐานความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่ปี 2499 พอถึงปี 2557 มูลค่าแท้จริงเหลือเพียงแค่ 200 บาท

รัฐบาลพยายามแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาให้เพิ่มโทษปรับ 10 เท่า สำหรับ 31 มาตราในปี 2558 และอีกกว่า 200 มาตราในปี 2560 ซึ่งเป็นการปรับแบบรายครั้ง แต่ไม่มีการตอบสนองต่อข้อเสนอเชิงระบบที่ให้มีกลไกปรับค่าปรับตามเงินเพื่อโดยอัตโนมัติ

ทั้งนี้ ระบบค่าปรับคงที่ยังสร้างความเหลื่อมล้ำในด้านการลงโทษ โดยผู้มีรายได้น้อยอาจไม่สามารถจ่ายค่าปรับ ทำให้ต้องถูกกักขัง ในขณะที่ค่าปรับเดียวกันเป็นเงินเพียงเล็กน้อยสำหรับผู้มีรายได้สูง ทำให้ไม่มีผลป้องปราม จึงมีข้อเสนอให้ใช้ระบบลงโทษปรับตามฐานะทางเศรษฐกิจ (day fines) โดยในระบบโทษปรับตามฐานะ ค่าปรับจะขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ทำผิด ยิ่งมีรายได้สูง ค่าปรับก็ยิ่งสูง เพื่อให้มีผลป้องปรามใกล้เคียงกันระหว่างคนรวยและคนจน แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ ด้วยเหตุว่าไทยขาดความพร้อม เพราะขาดระบบจัดเก็บข้อมูลรายได้ของประชาชน และจริง ๆ แล้วไม่มีความจำเป็นต้องนำระบบดังกล่าวมาใช้ เพราะในปัจจุบันศาลสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาฐานะของผู้ทำผิดประกอบการลงโทษได้อยู่แล้ว⁴⁰

มาตรการอีกรูปแบบคือการเพิ่มโทษระดับกลางสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น การควบคุมตัวในบ้านกึ่งวิถี การคุมประพฤติแบบค่ายฝึกอบรม การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ ซึ่งจะให้มีทางเลือกมากขึ้นจากปัจจุบันที่มีจำกัดแค่ 5 ประเภท (ปรับ ริบทรัพย์ กักขัง จำคุก และประหารชีวิต) แต่การเพิ่มโทษทางเลือกเหล่านี้จะถูกมองว่าเป็นการช่วยเหลือนักการเมืองที่มีคดีอาญาให้ไม่ต้องถูกจำคุก รวมไปถึงมุมมองความเชื่อที่ว่าผู้ต้องโทษจำคุกสมควรรับโทษในเรือนจำ⁴¹

การพยายามถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานยุติธรรม

ปัญหาความบิดเบี้ยวในคติความต่าง ๆ ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปเป็นระยะ แต่ข้อเสนอหลายประการไม่ค่อยคืบหน้า เพราะหน่วยงานยุติธรรมเห็นแย้งกันและไม่เชื่อใจกันพอที่จะประสานความเห็นต่างกันได้ กล่าวคือมีความไว้วางใจภายในองค์กร และไม่ไว้วางใจองค์กรอื่นอย่างมาก จนมักจะ

กลายเป็นการปฏิรูปให้เป็น 'เอกเทศ' แทนที่จะเป็นอิสระจากอำนาจแทรกแซง เพื่อรับผิดชอบต่อประชาชน ก็กลายเป็นอิสระหลุดลอยจากประชาชน เสียเอง

ในด้านการสอบสวน มีข้อเสนอให้ฝ่ายอัยการและฝ่ายปกครอง เข้ามามีบทบาทติดตามการสอบสวนคดีตั้งแต่ต้น อย่างน้อยในคดีสำคัญ จากปัจจุบันที่แทบไม่มีบทบาท ซึ่งคาดหวังว่าจะช่วยต้านทานการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจได้ แต่สุดท้ายก็ไม่มีผลออกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพราะมีแรงคัดค้านหลักจากฝ่ายตำรวจ โดยมองว่าการให้อัยการมา 'คุม' งานสอบสวนจะไม่ช่วยลดความบิดเบี้ยว เพราะอัยการก็ร่วมกับการสอบสวนบางส่วนบิดเบือนสำนวนและหลักฐานได้เช่นกัน⁴² และอัยการไทยก็ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญและทรัพยากรพอที่จะเข้ามาร่วมสอบสวน⁴³ ขณะที่อัยการบางคนเห็นว่าอุปสรรคในการปฏิรูปมาจากแรงคัดค้านของผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้ประโยชน์จากการควบคุมและการแทรกแซงงานสอบสวน⁴⁴

อีกข้อเสนอปฏิรูปการสอบสวนมาจากฝ่ายตำรวจเอง แต่ก็พบกับความขัดแย้งกันภายในและไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน โดยสมาคมพนักงานสอบสวนเสนอให้แยกการบริหารงานสอบสวนเป็นอิสระออกจากการปราบปรามและงานส่วนอื่น ไม่ให้อยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาคนเดียวกันเหมือนในปัจจุบัน ขณะที่พนักงานสอบสวนอีกกลุ่มไม่เห็นด้วย และแยกตัวออกมาตั้งเป็นสมาพันธ์พนักงานสอบสวนแห่งชาติ โดยเรียกร้องให้ตั้งหน่วยงานสอบสวนที่แยกเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁴⁵ แต่สุดท้ายก็ต้องหยุดชะงักลง เพราะสำนักงานตำรวจแห่งชาติคัดค้าน โดยอ้างว่าจะก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงานในภาพรวมที่ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างฝ่ายสอบสวนกับฝ่ายงานอื่น⁴⁶

เหตุที่มาตรการชะลอฟ้องที่มุ่งหวังลดการใช้โทษอาญาดำเนินต่อไปไม่ได้ก็เนื่องจากการที่มีพื้นที่อำนาจทับซ้อนระหว่างอัยการกับศาล โดยมองว่าการชะลอฟ้องมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของตุลาการ เสมือนเป็นการให้อำนาจพิจารณาตัดสินคดีถูกผิดแก่อัยการ และอาจเป็นการตัดทอน

สิทธิของจำเลยที่จะต่อสู้คดีอย่างถึงที่สุดในชั้นศาลด้วย อีกทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้มีการบิดเบือนความยุติธรรม โดยการแทรกแซงการทำงานของอัยการจากฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจ⁴⁷

ความเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาของอัยการในฐานะองค์กรยิ่งทำให้ไม่มีการยึดโยงกับองค์กรหรืออำนาจอื่น โดยเฉพาะอำนาจการเมืองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้ง แต่เดิม อัยการมีฐานะเป็นกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีแนวคิดคืออัยการเป็นหนึ่งในหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายผ่านการฟ้องร้อง จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในฐานะแขนขาหนึ่งของฝ่ายบริหาร ทว่าภายหลังการทำรัฐประหารปี 2534 มีความพยายามผลักดันจากภายในอัยการเองที่ต้องการให้อัยการมีฐานะทัดเทียมองค์กรตุลาการ⁴⁸ ทำให้คณะรัฐประหารออกประกาศให้อัยการเป็นหน่วยงานอิสระ และตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 และ 2560 ซึ่งเป็นผลจากการทำรัฐประหารอีกเช่นกัน อัยการก็กลายเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามลำดับ มีอิสระจากฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง แม้ว่าการแต่งตั้งอัยการสูงสุดยังต้องได้รับมติเห็นชอบจากวุฒิสภา แต่ผู้เสนอชื่อก็ยังเป็น ก.อ. ซึ่งกรรมการส่วนใหญ่มีแต่อัยการด้วยกันเอง

สถานการณ์ของศาลก็ไม่ต่างกันมากนัก ตุลาการไทยให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของตนเองอย่างมาก จนทำให้ขาดการยึดโยงและความรับผิดชอบ เคยมีข้อเสนอในร่างรัฐธรรมนูญฉบับบรรคัคดี อวรณโณ ให้ ก.ต. ต้องมีสัดส่วนคนนอกอย่างน้อย 1 ใน 3 ของกรรมการที่เป็นผู้พิพากษา และให้ผู้ถูก ก.ต. ตัดสินลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ แต่ก็มีผู้พิพากษาล่ารายชื่อกันคัดค้าน โดยอ้างว่าจะกระทบกับความเป็นอิสระของศาล และเป็นการลดทอนอำนาจของ ก.ต. ในการกำกับวินัยของผู้พิพากษาด้วยกันเอง⁴⁹

การสร้างระบบช่วยเหลือ ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม

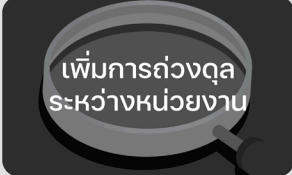
สำหรับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี มีการตั้ง ‘กองทุนยุติธรรม’ ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แต่ที่ผ่านมาก็มีปัญหาเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ครอบคลุม โดยการตีความระเบียบข้อบังคับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีบางประเภทเข้าไม่ถึงความช่วยเหลือ โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความสงบเรียบร้อย ซึ่งเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธที่จะช่วยเหลือในคดีที่มีโทษสูงหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ จากการสำรวจคำร้องขอความช่วยเหลือที่ไม่ได้รับการอนุมัติ 119 คำขอ พบว่า 86 คำขอ (ร้อยละ 72.3) ถูกปฏิเสธเพราะเหตุผลดังกล่าว นอกจากนี้ กองทุนยุติธรรมยังมีหลักเกณฑ์ที่จะไม่ช่วยเหลือผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีความเสี่ยงในการหลบหนีสูง แต่กลับขาดการประเมินความเสี่ยงที่น่าเชื่อถือ ทำให้ช่วยเหลือผู้ต้องหาได้ไม่มากเท่าที่ควร⁵⁰

สำหรับการเข้าถึงทนายความช่วยเหลือ มีการปรับเพิ่มค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจดึงดูดทนายความเข้ามาให้บริการมากขึ้น เช่น ในปี 2562 มีการเปลี่ยนระบบค่าตอบแทนของทนายความอาสาในชั้นสอบสวนเป็น 1,000 บาทต่อวัน จากเดิมที่ให้เป็นรายครั้ง⁵¹ และปรับค่าตอบแทนของทนายความอาสาที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายจาก 600 บาทเป็น 1,000 บาทต่อวัน⁵²

ทว่ายังไม่มีการปรับปรุงเชิงระบบอย่างจริงจัง เช่น ข้อเสนอถ่ายโอนภารกิจการจัดหาทนายความช่วยเหลือในคดีอาญาทุกชั้นไปให้สภาทนายความเป็นผู้ดูแล เพื่อบูรณาการระบบ แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ⁵³ หรือข้อเสนอจัดตั้งองค์กรทนายสาธารณะ (public defender) เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือจำเลยรายได้น้อยตลอดกระบวนการ ตั้งแต่ชั้นสอบสวนไปจนถึงชั้นพิจารณาคดี แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายนโยบาย รวมถึงยังถูกคัดค้านจากหน่วยงานรัฐอย่างสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเห็นร่วมกันว่าจะจะเป็น

การจัดตั้งองค์กรที่เข้าช้อนกับกลไกความช่วยเหลืออื่นที่มีอยู่แล้ว และเห็นว่าการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับนายความเป็นเรื่องที่สำคัญกว่า⁵⁴

มีความพยายามปฏิรูปหลายเรื่อง แต่ยังแก้ไขไม่ได้ ไปไม่ถึงราก

ความพยายาม	ความเป็นจริง
 ลดการใช้ โทษอาญา	▶ เริ่มใช้โทษปกครอง แต่จำนวนโทษอาญายังเพิ่มขึ้น ▶ ลดการดำเนินคดีทำได้เฉพาะรอลงอาญาและรอกำหนดโทษ ยังไม่มีโทษทางเลือกให้ได้สัดส่วน
 เพิ่มการถ่วงดุล ระหว่างหน่วยงาน	▶ ยังปฏิรูป ยังเป็น 'เอกเทศ' ทำกันเอง ตรวจสอบกันเอง
 ให้ความช่วยเหลือ ลดความเหลื่อมล้ำ	▶ วางระบบไว้ แต่ยังไม่ค่อยใช้จริง ▶ ระบบนายความช่วยเหลือยังแยกส่วน ไม่มีประสิทธิภาพ

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่าข้อเสนอที่พอจะขยับได้ เป็นข้อเสนอที่ปรับเล็กหรือทำเป็นครั้งไป โดยเฉพาะการปรับแก้เรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจที่แยกส่วนกัน แต่หากมีประเด็นการทับซ้อนของอำนาจระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้น ก็จะมีการปฏิรูปได้ยาก สิ่งที่ปรับแก้ได้จึงเป็นการเปลี่ยนในลักษณะวางทับไปบนฐานคิดเดิม (layering) แต่การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบที่เรียกหา จะต้องถูกรองรับด้วยการเปลี่ยนฐานคิด (logic shift) ซึ่งต้องปรับโดยเข้าใจทั้งแรงจูงใจ แนวปฏิบัติ โครงสร้างระบบอภิบาล ตลอดจนวิธีคิดในสังคม ในฐานะรากของปัญหาและข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลง

ระบบสร้างแรงจูงใจแรงงานให้จบ-ตอบโจทย์ผู้ใหญ่

จากภาพรวมของสถานการณ์ กล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยกำลังอยู่ภายใต้แรงจูงใจของผู้ดำเนินงานที่ต้องการเติบโตในหน้าที่การงานได้โดยปลอดภัย ซึ่งอาศัยสององค์ประกอบ คือการตอบโจทย์การทำงานให้จบตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ถูกร้องเรียนหรือมีข้อครหา และการตอบสนองคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สามารถให้คุณให้โทษกับผู้ปฏิบัติงานได้โดยตรง โดยคติที่ล้นระบบอยู่ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ทำให้เห็นแนวโน้มดังกล่าวได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากการเลือกดำเนินการบางอย่างและไม่ดำเนินการบางอย่าง

จากการปฏิบัติงานดังที่ได้อธิบายข้างต้น ทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่เน้นการดำเนินงานให้สะดวกที่สุด มากกว่าความเป็นธรรมหรือการทำความจริงให้ปรากฏ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ หรือศาล ล้วนมีแนวทางการลดเวลาทำคดีอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งแนวทางเหล่านั้นอาจจะตอบโจทย์ตัวชี้วัดด้านปริมาณการดำเนินงาน แต่ไม่อาจตอบโจทย์ความเป็นธรรมได้เลย ทั้งการไม่ลงบันทึกแจ้งความในระบบ การเร่งทำคดีจนไม่รัดกุม การสั่งฟ้องไปก่อน แม้ว่าจะไม่แน่ใจในหลักฐาน ตลอดจนการบีบให้สารภาพในห้องเวรชี้

ภายใต้ความเร่งรีบ ยิ่งทำให้ทางเลือกเดิมหรือแนวปฏิบัติที่ทุกคนทำมาก่อนเป็นทางเลือกต้นทุนต่ำ ปลอดภัย ถูกตั้งคำถามน้อย ไม่ต้องเสียเวลาชี้แจง จึงมักจะดำเนินงานไปตามระบบที่เคยเป็นมา โดยไม่ได้ย่นมองผลลัพธ์มากนัก เช่น การสั่งฟ้องไปก่อน แม้จะไม่แน่ใจในพยานหลักฐาน เพื่อช่วยลดโอกาสการถูกแย้งโดยตำรวจ หรือการให้อธิบดีกรมอัยการต้องเข้ามาพิจารณาชี้ขาด การพิจารณาคดีของศาลก็มักจะรักษา ‘ความเป็นกลาง’ ท่ามกลางการต่อสู้คดีที่ไม่เท่าเทียม ตลอดจนการตัดสินใจไปตาม ‘ยี่ตอก’ ก็เป็นการทำงานไปตามบรรทัดฐาน เพื่อลดโอกาสในการถูกสอบสวนวินัย

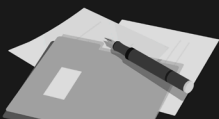
การจะดำเนินการเรื่องใดอย่างเอาจริงเอาจัง จึงต้องการ ‘แรงกระตุ้น’ ให้ออกจากการทำงานแบบปกติ สำหรับรัฐบาล แรงกระตุ้นนี้คือการจับตามองอย่างใกล้ชิดผ่านการใช้กระบวนการยุติธรรมตอบสนอง ‘คดีนโยบาย’ โดยมีประวัติสำคัญคือการทำสงครามยาเสพติดที่ดำเนินคดีรุนแรง กระทั่งฆ่า

ตัดตอนจนมีผู้เสียชีวิตมากถึง 1,300 ราย จากการปราบปรามโดยไม่มีผู้รับผิดชอบ และการทวงคืนผืนป่าที่ดำเนินคดีไปมากถึง 46,000 คดีในระยะเวลา 8 ปี และสำหรับแง่มุมที่ประชาชนเห็น ก็คือการทำงานที่กระบวนการยุติธรรมจะดำเนินงานอย่างขยันขันแข็งก็ต่อเมื่อคดีนั้นกลายเป็นข่าวดังและเป็นที่จับตาของสังคม

แรงจูงใจอีกอย่างคือการตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจเรียกรับระหว่างทาง โดยอาศัยการทำงานที่เป็นระบบปิด ผูกขาดงานเป็นส่วนๆ ทำให้ตรวจสอบได้ยาก โดยเป็นการแลกกับผลประโยชน์กับการตัดแต่งหลักฐาน การวิ่งเต้นล้มคดี การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ตลอดจนการตัดสินคดีหรือการล็อกตัวผู้ตัดสิน

ระบบสร้างแรงจูงใจ แรงงานให้จบ ตอบโจทย์ผู้ใหญ่

แรงจูงใจแบบเอาตัวรอด



เร่งรัดคดีให้จบ
มากกว่าทำความจริง
ให้ปรากฏ



ทำตามแบบปฏิบัติ
เน้นทางเลือกความเสี่ยงต่ำ



ตอบสนองต่อคำสั่งรัฐ
ผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก

ระบบอภิบาลแบบปิด



เป็นอิสระจากความรับผิดชอบ
ต่อประชาชน
ปล่อยผ่านความยุติธรรม



ไร้การตรวจสอบและ
มีส่วนร่วมจากภายนอก
ผู้บังคับบัญชาชี้ชะตาอาชีพ



ความก้าวหน้าตามอาวุโส
เพิ่มประโยชน์การเลือก
ทางปลอดภัย

แรงจูงใจเหล่านี้เป็นปัญหาตัวการ-ตัวแทน (principal-agent problem) ที่ตัวแทนมีข้อมูลเหนือกว่าตัวการ และสามารถดำเนินงานเพื่อตอบสนองแรงจูงใจของตน อย่างไรก็ตาม หากเรามองตัวการเป็นผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม ก็จะทำให้เห็นว่าพวกเขาตอบสนองต่อผู้บังคับบัญชาได้ค่อนข้างดี หมายความว่า การไหลเวียนของข้อมูลและการติดตามตรวจสอบการทำงานค่อนข้างเป็นเนื้อเดียวกันในแต่ละองค์กร แต่ปัญหาที่สำคัญกว่าคือการไม่มีช่องทางติดต่อระหว่างหน่วยงานยุติธรรมกับประชาชนที่ควรจะเป็นตัวการสูงสุดในเส้นทางคำสั่ง

สำหรับการออกแบบองค์กรอิสระโดยทั่วไป ข้อแลกเปลี่ยนที่แลกได้แลกเสียกันคือ ความเป็นอิสระ เพื่อรักษาหลักการทำงานกับความรับผิดชอบต่อประชาชน เช่น การแยกธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระ เป็นไปเพราะรัฐบาลมีแนวโน้มใช้นโยบายการเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่าที่ให้คำสัญญาไว้ ในระยะยาวจะทำให้เสียความเชื่อมั่นในค่าเงิน และเกิดปัญหาต่อเสถียรภาพทางการเงินได้ จึงต้องแยกออก เพื่อให้ดำเนินงานโดยยังรักษาหลักการใหญ่ไว้ได้ ซึ่งสามารถวางแผนการทำงานไว้บนหลักวิชาการและข้อมูลมาอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน กล่าวคือ การเป็นอิสระจากอำนาจ เพื่อให้ตอบสนองประชาชนได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมกลายเป็นการสร้างความเป็นอิสระจากความรับผิดชอบต่อประชาชนเสียมากกว่า ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น ‘ระบบอภิบาลแบบปิด’ ทั้งในระดับภาพรวมที่กระบวนการยุติธรรมถูกปฏิรูปในนามของความเป็นอิสระ จนไม่มีจุดติดต่อกับประชาชน และการปิดกั้นการตรวจสอบระหว่างกันขององค์กรยุติธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้สายบังคับบัญชามีความชัดเจน จนเป็นการทำงานตามระบบเพื่อตอบสนองคำสั่ง

ระบบการปราบปรามทุจริตเป็นตัวแสดงที่ชัดเจนมากของความเป็นอิสระจากความรับผิดชอบต่อประชาชน เนื่องจากการทุจริตเกิดจากคนในระบบใช้ดุลพินิจ และช่องว่างในการเรียกรับผลประโยชน์ แต่วลีเด่นที่ถูกใช้ในหลายเหตุการณ์คือการ ‘ตัดนิ้วร้าย’ ออกจากองค์กรด้วยคนในองค์กรกันเอง สำหรับหน่วยงาน

ศาลและอัยการ องค์ประกอบของกรรมการสอบสวนเป็นคนในองค์กรทั้งหมด และกรรมการพิจารณาลงโทษ (คณะกรรมการอัยการและคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตามลำดับ) เป็นคนในเกือบทั้งหมด โดยมีพื้นที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเพียง 2-3 คน จากทั้งหมด 15 คน

ระบบการตรวจสอบของตำรวจมีการเปิดให้องค์กรอื่นเข้าร่วมพิจารณามากกว่า องค์กรใดก็ได้ ในกรรมการสอบสวน ทุกคนยังต้องมีตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ แล้วถ้าหากพบความผิด ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ก็จะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาลงโทษ โดยที่สมาชิกเป็นตำรวจทั้งหมดอีกเช่นกัน

ทั้งนี้ ตำรวจมีการเปิดช่องทางให้ประชาชนร้องเรียนผ่านคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตำรวจ (ก.ร.ตร.) โดยมีสัดส่วนกรรมการที่ไม่ได้มาจากการคัดเลือกกันเองของตำรวจจำนวน 6 คน จากกรรมการทั้งหมด 10 คน อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของ ก.ร.ตร. ไม่ได้มีสภาพบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษ อีกทั้งแม้จะมีความพยายามเล่นบทบาทเชิงรุกด้วยการสืบสวนกรณีใหญ่ แต่การทำงานส่วนใหญ่ของ ก.ร.ตร. ที่ผ่านมาก็ยังจำกัดอยู่เพียงแค่เรื่องที่ประชาชนร้องเรียน ซึ่งมักเป็นการผิดวินัยหรือการทุจริตขนาดเล็ก⁵⁵

ระบบอภิบาลแบบปิดยังมีลักษณะเป็น 'ไซโล' แบบราชการ และพยายามรักษาพื้นที่ ไม่ก้าวก่ายหรือไม่ให้ใครก้าวก่าย ดังที่เห็นจากความล้มเหลวในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมข้างต้น ซึ่งยิ่งเป็นการเพิ่มอำนาจเบ็ดเสร็จของแต่ละหน่วยงาน ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมจึงสามารถใช้ดุลพินิจได้ง่ายยิ่งขึ้น

เมื่อแต่ละหน่วยงานทำงานเป็นแท่ง ทำงานกันเอง-ประเมินกันเอง การบังคับบัญชาแนวดิ่งจึงยังมีความสำคัญ และทำให้การโต้เถียงและการทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชายังได้ประโยชน์ จึงเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการสั่งแก้ไขสำนวนคดี และมีอิทธิพลในการดำเนินคดีขั้นตอนต่างๆ นอกจากนี้ ระบบความก้าวหน้าตามอาวุโสที่มุ่งเน้นจะทำให้ลดการใช้ดุลพินิจในการเลื่อนขั้นและป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

และการครองตนในธรรมที่ช่วยให้พ้นจากอคติความลำเอียง ก็มีข้อเสียที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานพยายามเลือกทางที่มีความเสี่ยงต่ำ ไม่ให้ชื่อเสียงเสียหาย เพื่อประคองตัวให้ไปสู่ตำแหน่งสูง มากกว่าการทำผลงานสร้างความยุติธรรมให้เป็นที่ประจักษ์

จารีต-วัฒนธรรมเก่า จุดรั้งการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาในกระบวนการยุติธรรม จากอาการปัญหา ความล้มเหลวในการปฏิรูป แรงจูงใจ และระบบบอภีบาล มีรากฐานปัญหามาจากแนวคิดความเชื่อ และวิถีปฏิบัติของรัฐและสังคมไทย เนื่องจากการปกครองของไทยเป็นแบบ ‘การปกครองด้วยกฎหมาย’ (rule by law) มาต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกชำระ แตกต่างจากประเทศอื่นที่มีการตั้งคำถามกับผู้ถืออำนาจรัฐ

จารีต ‘ให้รัฐเป็นใหญ่’ ‘ให้คนตีปกครองบ้านเมือง’ ตลอดจนความเชื่อทางศาสนาในการสั่งสมบุญบารมี และการเห็นคนไม่เท่ากันด้วยบุญกรรมเก่า เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงให้กระบวนการยุติธรรมของไทยยังคงดำรงอยู่ได้ด้วยวิธีคิด วิธีปฏิบัติแบบเดิมมาจนถึงปัจจุบัน

จารีต ‘ให้รัฐเป็นใหญ่’ หรือที่เรียกว่า ‘นิติรัฐอภิสิทธิ์’ เป็นหลักกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อปกป้อง ‘ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ’ โดยการออกกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรงเกินสัดส่วนความผิด การให้กลไกของรัฐใช้อำนาจได้เต็มที่ ตลอดจนการยอมรับสภาวะยกเว้นการใช้ระบบกฎหมายปกติทั้งระบบ อย่างเช่นการปกครองภายใต้คณะรัฐประหาร⁵⁶ ทั้งนี้ การรักษา ‘ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ’ ยังมีความหมายที่ลื่นไหลและขยายขอบเขตได้ตามบริบท ตั้งแต่การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ การปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ การปราบยาเสพติด หรือแม้แต่การทวงคืนผืนป่า

จารีตปกครองนี้ยังสร้างวัฒนธรรมลอยนวลพ้นผิดให้รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบจากปฏิบัติการที่ทำไปเพื่อ ‘ผลประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ’ โดยอาจมีการบิดเบือนการดำเนินคดีหรือการวางเฉยให้คดีหายไป

เพื่อรักษาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐต่อไป ดังเช่นที่มีการตั้งข้อสงสัยถึงความล่าช้าในการสอบสวนการฆ่าตัดตอนในระหว่างการปราบปรามยาเสพติด

จารีต ‘ให้คนตีปกครองบ้านเมือง’ หรือที่เรียกว่า ‘ราชนิติธรรม’ เป็นหลักที่เชื่อว่าความยุติธรรมจะบังเกิดได้เมื่อคนดีมีศีลธรรมสูงส่งได้ปกครองบ้านเมือง เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งบางครั้งกฎหมายก็มีบทบัญญัติที่ไม่ยุติธรรม การเข้าถึงความยุติธรรมจึงต้องกลับไปยึดโยงกับธรรมเนียมประเพณีเดิมของสังคม อันเป็นแหล่งที่มาของความยุติธรรม ได้แก่ หลักธรรมของศาสนาพุทธ และหลักการปกครองแผ่นดินโดยธรรมของสถาบันกษัตริย์

ผู้ที่เข้าถึงหลักของความยุติธรรมตามจารีตนี้ได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมสูงส่งและสั่งสมบุญบารมีมามาก ในอีกทางหนึ่ง จึงใช้อธิบายได้ว่าผู้ที่ถืออำนาจรัฐได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีบุญบารมีเดิมมามาก จึงมีวาสนาถึงพร้อมเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองในปัจจุบัน อีกนัยหนึ่งแปลว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่ถูกปกครองคือคนที่มีบุญบารมีน้อย และควรปฏิบัติตามที่ผู้มีอำนาจบอก จารีตนี้จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างฉฉฉฉ แตกต่างจากหลักนิติรัฐนิติธรรมที่เน้นการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของคนจากการละเมิดโดยรัฐ

จากแนวคิดดังกล่าว ความช่วยเหลือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำหรือการทำให้ทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมจึงกลายเป็นเรื่องรอง โดยมองว่าเป็นเรื่องบุญกรรมส่วนตัว และยังมีทัศนคติว่า “จำเลยต้องช่วยตัวเอง”⁵⁷

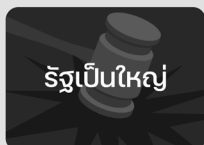
แนวคิดเหล่านี้เรียกได้ว่าเป็นขัดตรงข้ามกับหลักนิติรัฐนิติธรรม (rule of law) ซึ่งหมายถึงการวางกฎเกณฑ์ให้กฎหมาย มีที่มาจากความต้องการจำกัดอำนาจของผู้ที่ถืออำนาจรัฐ (ในอดีตคือกษัตริย์) ให้ไม่สามารถออกคำสั่งอย่างใดก็ได้ แต่กฎหมายจะกำหนดขอบเขตไว้ว่าจะใช้ได้มากเพียงใด ซึ่ง

มีรากมาจากการที่มองว่าผู้ถืออำนาจรัฐมีอำนาจมากเกินไป และสามารถใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ ซึ่งสร้างความไม่แน่นอนให้กับประชาชน ขุนนาง หรือธุรกิจ และจัดการวางระบบเพื่อให้ทุกคนได้รับความเป็นธรรมต่อหน้ากฎหมาย

นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญอีกประการที่หล่อเลี้ยงจารีตดั้งเดิม คือ การเรียนการสอนนิติศาสตร์ที่ผลิตนักกฎหมายที่พร้อมทำงานไปตามระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ เป็นนักเทคนิคที่ต้องจำตัวบทกฎหมายและคำพิพากษาได้เก่ง หรือที่เรียกว่า ‘ตุ๊กตาเคลื่อนที่’ โดยไม่มีสำนึกในการกิจการปกป้องสิทธิเสรีภาพของคน ไม่ตั้งคำถามถึงความบิดเบี้ยวออกจากหลักนิติรัฐนิติธรรม⁵⁸

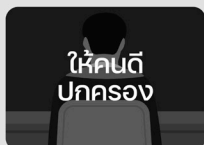
จารีตวัฒนธรรมแบบรัฐเป็นใหญ่ ให้คนตีปกครอง มองคนไม่เท่ากัน

เป็นตรรกะทางสังคมที่จุดรั้งการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม



รัฐเป็นใหญ่

- * กฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ
- * เน้นใช้โทษแรง และให้ทรัพยากรเมื่อต้องการใช้งาน
- * เรียนกฎหมายแบบท่องจำ เพื่อป้อนเข้าระบบ



ให้คนตี
ปกครอง

- * หาผู้ปกครองที่ ‘ทรงธรรม’ เข้ามาถืออำนาจเต็ม
- * ไม่ต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุล



มองคน
ไม่เท่ากัน

- * เชื่อในการสั่งสมบุญบารมี ผู้มีอำนาจคือผู้มีบุญมาก
- * ถึงที่สุดคือการมองว่าแต่ละคนไม่เท่ากัน

การเรียนการสอนลักษณะนี้เริ่มต้นขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงระบบกฎหมายในยุคอาณานิคม และหลังจากนั้นก็แทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง⁵⁹ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของการเรียนไปเพื่อสอบเนติบัณฑิตและผู้พิพากษา ซึ่งวัดความจำและการตีความกฎหมายตามตัวอักษรมากกว่าการโต้แย้งเชิงเหตุผล⁶⁰

ต้องปรับสมดุลอำนาจใหม่ ให้กฎหมายดูแลประชาชน

โจทย์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่เพียงแค่การคิดหามาตรการทางเลือกเป็นส่วนๆ แต่ต้องไปให้ถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมการเมืองที่ยึดหลักนิติรัฐนิติธรรม ไม่ยอมให้รัฐใช้อำนาจบาตรใหญ่ ไม่ยอมให้มีการละเมิดสิทธิพื้นฐาน โดยแนวทางการปฏิรูปจะต้องเน้นไปที่ระบบการทำงาน โดยเข้าใจว่าจะต้องจำกัดจารีตและระบบการทำงานแบบปิด และทำต่อเนื่องให้เกิดจารีตใหม่ในสังคม

สร้างกระบวนการยุติธรรมแบบเปิด ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

สิ่งสำคัญที่จะช่วยเป็นข้อต่อระหว่างรัฐกับประชาชนในปัญหาตัวการ-ตัวแทน คือการทำให้ระบบข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่สนใจสามารถติดตาม วิเคราะห์ และสื่อสารประเด็นกับสาธารณะได้อย่างชัดเจนและทันการณ์มากยิ่งขึ้น

กระบวนการยุติธรรมซึ่งปิดอยู่นี้ ควรจะต้องทำให้เป็นกระบวนการยุติธรรมแบบเปิด (open judicial system) เหมือนกับที่ทรงรณรงค์ให้ทำรัฐบาลแบบเปิด โดยเริ่มเปิดเผยแนวปฏิบัติภายในองค์กรต่างๆ ให้เป็นที่รับรู้ของสาธารณะ เพื่อที่จะวิพากษ์วิจารณ์กันได้ว่าแนวปฏิบัติที่ทำกันมานั้นเหมาะสมต่อสังคมแล้วหรือไม่ อย่างไร ดังเช่นยี่ตอกที่แต่ละศาลมีแนวทางตัดสินของตนเอง ควรเปิดให้เห็นโดยทั่วกันและเกิดการศึกษาเปรียบเทียบได้ ทั้งในมิติความรุนแรงของการใช้โทษแต่ละแห่ง และความเหลื่อมล้ำระหว่างศาล

นอกจากนี้ การเปิดคำพิพากษาตัวเต็มเมื่อสิ้นสุดคดี จะสร้าง
คุณูปการอย่างมากต่อการศึกษานโยบายการตัดสินและการดำเนินงาน
ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสามารถมองเห็นมิติความเหลื่อมล้ำระหว่างศาล
ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

สิ่งเหล่านี้ไม่ได้แปลว่าเมื่อมีความผิดพลาดหรือความไม่เข้ากันของ
ข้อมูลแล้วจะต้องอยู่อย่างนั้นตลอดไป เนื่องจากเมื่อแต่ละหน่วยงานรู้แล้ว
ว่าต้องเปิดเผยข้อมูล ก็จะต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้เป็นเนื้อเดียวกันมาก
ยิ่งขึ้น และช่วยทำให้ความเหลื่อมล้ำลดน้อยลงไป

การเปิดเผยแนวปฏิบัติและคำพิพากษาเมื่อคดีสิ้นสุด ไม่ได้เป็นการ
‘ตรวจสอบ-คานอำนาจ’ ระหว่างกระบวนการ ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งในการปฏิรูป
มาโดยตลอด แน่หนอนว่าถ้าหากสามารถเข้าไปถ่วงดุลได้ระหว่างกระบวนการ
ก็จะทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างกลไก
ความรับผิดชอบที่ดี แต่การเปิดเผยแนวปฏิบัติ ‘ก่อน’ กระบวนการและ
คำตัดสิน ‘หลัง’ กระบวนการ ก็สามารถสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อ
ประชาชนได้เช่นกัน

นอกจากนี้ หน่วยงานด้านความยุติธรรมควรมีคลังสมองกลางที่ทำ
หน้าที่รวบรวมข้อมูล ประมวล และเผยแพร่สถานการณ์ความยุติธรรมตลอด
กระบวนการ โดยเปิดเผยข้อมูลสถิติและข้อมูลเชิงลึกในด้านการทำงานอย่าง
ต่อเนื่องเป็นระบบ เพื่อให้เห็นว่าการทำงานของแต่ละหน่วยงานมีสถานะ
เป็นอย่างไร สิ่งที่ยพยายามปรับปรุงประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด และ
สามารถชี้เป้าได้เบื้องต้นว่าการทำงานที่ผ่านมาน่าจะมีข้อควรอยู่ที่ใด

สิ่งเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นการเพิ่มภาระงาน หากการทำงานของ
กระบวนการยุติธรรมสามารถย้ายมาทำงานบนฐานข้อมูล ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวก
ในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอน สามารถกรอกและ
ดึงข้อมูลจากภายในระบบเดียวกันเพื่อจัดการงานจากขั้นสอบสวน สั่งฟ้องคดี
พิจารณาคดี และการลงโทษได้ต่อเนื่อง ผู้วิเคราะห์ข้อมูลก็สามารถดึงสถิติของ
แต่ละขั้นตอนมาวิเคราะห์ได้โดยง่าย

การระบอบกิบาลให้เน้นผลงานเชิงประจักษ์

การใช้โทษอาญาเป็นหลักในปัจจุบัน มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการไม่ไว้วางใจโทษทางเลือกอื่น ดังที่มีความกังวลว่าการยกเลิกโทษอาญาจะทำให้คนไม่เคารพกฎหมาย จึงไม่ยอมให้ใช้โทษปรับเป็นพินัยแทนโทษจำคุกสถานเบา หรือแม้แต่โทษปรับสถานเดียว ข้อกังวลของเอกชนบางกลุ่มส่งผลให้การพิจารณายกเลิกโทษอาญาในคดีเช็คเด็งทอดยาวออกไป เช่นเดียวกับเสียงคัดค้านจากผู้พิพากษาที่ชะลอการออกกฎหมายชะลอฟ้องออกไปอย่างไม่มีกำหนด

ด้วยเหตุนี้จึงเน้นลงทุนในระบบบังคับใช้โทษอาญาอย่างต่อเนื่อง และไม่ค่อยได้พัฒนาระบบอื่นให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในระดับเดียวกัน แต่การจะทำให้เกิดโทษหลากหลายระดับที่เลือกตามความผิดให้ได้สัดส่วนจำเป็นจะต้องมั่นใจใน ‘กฎหมาย’ โดยรวม

เพื่อให้หลุดจากวังวนเสพติดโทษอาญา จึงจำเป็นต้องใช้นโยบายและความกล้าหาญในการลงทุนในโทษทางเลือกอย่างมีวิสัยทัศน์ โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ความน่าเชื่อถือในระยะยาวที่ไม่แพ้โทษอาญา หมายศาลในคดีแพ่งจะต้องมีสถานะแบบเดียวกันกับหมายศาลในคดีอาญา และการใช้โทษทางเลือกอย่างการคุมประพฤติและการจำคุกในสถานที่อื่น จะต้องได้รับความเชื่อถือแบบเดียวกันกับการจำคุกในเรือนจำ (ซึ่งก็ยังไม่ได้รับความไว้วางใจจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมคนได้)

นอกจากนี้ ในระบบกิบาลเองก็ต้องปรับวิธีการบริหารจัดการบุคลากร โดยเน้นการประเมินที่เชื่อมโยงกับผลงานเชิงประจักษ์ในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะการทำความจริงให้ปรากฏ ไม่ใช่เพียงการทำความดีให้จบโดยไม่ถูกร้องเรียน และได้เลื่อนขั้นไปตามอาวุโส แนวทางดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความกระตือรือร้นจนการทำงานค้นหาความจริงเป็นค่าตั้งต้น (default option) และหากกำหนดตัวชี้วัดโดยยึดโยงกับประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ก็จะทำให้แรงจูงใจตลอดสายงานยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น ไม่ใช่เพียงแค่ผู้บังคับบัญชาซึ่งจะช่วยคลายความสัมพันธ์แบบจงรักภักดีต่อนายและองค์กร รวมทั้งเป็นการลดช่องว่างในการทำตามคำสั่งที่มีขอบ

รื้อสร้างจารีตใหม่ ให้ประชาชนเป็นนายใหญ่ที่มีพลัง

แม้ว่าจารีตจะเป็นปัจจัยที่มีรากมาจากประวัติศาสตร์ แต่ก็ถูกหล่อเลี้ยงด้วยระบบที่เป็นมรดกจากจารีตให้สามารถดำเนินต่อไปได้ จารีตต่างๆปรับเปลี่ยนได้ ถ้าทำงานด้วยวิธีคิดใหม่และมาตรฐานใหม่อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานจนถล่มทับระบบเดิม

สิ่งสำคัญที่ช่วยให้จารีตดำรงอยู่ได้ คือ 'ความเชื่อ' ว่าระบบดังกล่าวเป็นแนวทางที่ดีที่สุด แต่หากการดำเนินงานตามระบบแรงจูงใจและระบบอภิบาลใหม่สามารถสร้างตัวอย่างและวางมาตรฐานให้ประชาชนเห็นทางเลือกใหม่ได้ ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นสู่การเปลี่ยนแปลงใหญ่ในลักษณะเปลี่ยนวิธีคิดของสังคม (logic shift) ซึ่งจะรองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่นิติรัฐนิติธรรมได้ในอนาคต

ตัวอย่างที่จะสามารถเขย่าความเชื่อเดิมและเปลี่ยนสังคมไปสู่ดุลยภาพใหม่ จะต้องเป็นตัวอย่างการสร้างมรดกวัฒนธรรมแบบที่สังคมไม่คาดคิดว่าจะทำได้ การดำเนินคดีใหญ่ เช่น การรื้อคดีเก่าแล้วจับคนผิดมาลงโทษ การลงโทษผู้ทำรัฐประหาร หรือการลงโทษผู้มีฐานะร่ำรวยหรือมีอำนาจอิทธิพลในระดับชาติ ผสมไปกับการดำเนินงานที่ประชาชนสัมผัสได้ทั่วไปว่าแนวทางกำลังเปลี่ยนแปลง ก็จะช่วยทำให้คนรู้สึกว่าการยกย่องวัฒนธรรมของไทยกำลังก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ที่ไม่ยอมให้รัฐใช้อำนาจบาตรใหญ่ ไม่ยอมให้มีการละเมิดสิทธิพื้นฐาน และพยายามสร้างสังคมที่เท่าเทียมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สุดท้าย การจะทำให้ระบบกฎหมายไม่ใช่การใช้กฎหมายเพื่อการปกครอง แต่เป็นการใช้กฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจรัฐ และอำนวยความสะดวกเท่าเทียมเป็นธรรมให้กับประชาชน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตัวเล่นในกระบวนการกฎหมาย ดังนั้น การเรียนการสอนและการสอบนิติศาสตร์จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยเลิกเน้นความสามารถในการท่องจำและการตีความกฎหมายตามตัวอักษรอย่างที่เป็นอยู่ แล้วมุ่งสู่การตั้งคำถามโต้แย้งในเชิงเหตุผล โดยเห็นว่านิติศาสตร์เป็นองค์ประกอบหนึ่งภายใต้บริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยรอบข้างเสมอ

แม้จะพยายามทำให้มีความเป็นอิสระก็ตาม ขณะเดียวกันก็ต้องพึงระลึกว่าการใช้กฎหมายก็ส่งผลกระทบต่อบริบทรอบข้างด้วยเช่นกัน ไม่ใช่เพียงการตัดสินเป็นคดีๆ ดังนั้นจึงต้องใช้กฎหมายเพื่อวางระบบกลไกให้เกิดสมดุลทางอำนาจใหม่ที่มองผลลัพธ์ต่อประชาชนเป็นสำคัญ

ต้องปรับสมดุลอำนาจใหม่ ให้กฎหมายดูแลประชาชน



สร้างกระบวนการยุติธรรมแบบเปิด ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

- * เปิดแนวปฏิบัติภายในและคำพิพากษาดูเพิ่มเติมเมื่อสิ้นสุดคดี อย่างน้อยให้ตรวจสอบย้อนหลังได้
- * เปิดข้อมูลสถานการณ์ยุติธรรมเชิงลึก เป็นระบบ ต่อเนื่อง ให้คนร่วมศึกษาว่าปัญหาอยู่ที่ตรงไหน



ทำระบบอภิบาลให้นับผลงานเชิงประจักษ์

- * เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้โทษอื่นให้น่าเชื่อถือไม่แพ้โทษอาญา
- * ระบบความก้าวหน้าที่ยึดโยงกับผลงาน ภายใต้หลักการตรวจสอบจากภายนอก-ประชาชนที่เข้มแข็ง



รื้อสร้างจารีตใหม่ ให้ประชาชนเป็นนายใหญ่ที่มีพลัง

- * ปรับระบบการเรียนการสอนนิติศาสตร์ เน้นตั้งคำถาม ไม่ใช่ทำตามระบบ
- * สร้างมาตรฐานด้วยตัวอย่าง รื้อคดี-ลงโทษผู้อำนาจที่เคยล่อนวล
- * เพื่อให้กลายเป็นวิธีคิด-วิธีปฏิบัติใหม่ของสังคม

อ้างอิง

- 1 ต่อภัสสร ยมภาค และคณะ. โครงการแนวทางการสร้างความยุติธรรมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง. รายงานวิจัยสนับสนุนโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2565.
- 2 รวบรวมจากข้อมูลในเคเนศ เต็งสุวรรณ์. ปัญหาการจัดระบบกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558. และข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 3 ชำรงลักษณ์ ลาพิน. ทำไมต้องปรับเป็นพินัย?. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13778> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2566)
- 4 ข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ 1 มกราคม 2552-2566 เก็บรวบรวมโดย 101 PUB
- 5 คู่มือการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2558 การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของบุคคลในการปล่อยชั่วคราว (electronic monitoring). สำนักงานศาลยุติธรรม. <https://bksmc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/6164/iid/97964>
- 6 น้ำแท้ มีบุญสร้าง. การปฏิรูประบบสอบสวนคดีอาญาตามมาตรฐานสากล. ในรายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. 2563.
- 7 กรุงเทพธุรกิจ. 10 สิงหาคม 2563. กล้องเชิร์ฟเวอร์วงจรปิด 'ปอนด์4ศพ' เปิดไม่ได้-ถูกทุบทำลาย. <https://www.bangkokbiznews.com/news/892999> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2566)
- 8 คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กรณีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน. บทสรุปรายงานผลการตรวจการสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย. 2563. <https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2020/09/วฤษฎธ-อยู่วิทยา.pdf>
- 9 สุพรรณิ อ่วมวงษ์. การเปลี่ยนผ่านสู่ชีวิตในเรือนจำของ “แพะ” ในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2561.

- 10 เจนิตตา จันทวงษา. จับตา พ.ร.บ.ทรมานอุ้มหาย: จุติจระบอบลอยนวลพ้นผิด?. The101. world. 23 กุมภาพันธ์ 2565. <https://www.the101.world/torture-enforced-disappearance-bill/> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2566)
- 11 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านระยะเวลาเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. เสนอต่อสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2562.
- 12 สำนักงานกิจการยุติธรรม. รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมประจำปี พ.ศ. 2565
- 13 ข้อมูลจาก Supreme Court of Japan. Outline of Criminal Justice in JAPAN (2023).
- 14 กุลพล พลวัน. การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 5(13), 34-50. 2546.
- 15 ศุภกิจ แยมประชา. ทบทวนหลักกฎหมายและแนวปฏิบัติของไทย กรณีจำเลยให้การรับสารภาพต่อศาล. ดุลพาห. ปีที่ 63 เล่มที่ 2: 2559.
- 16 คำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยแนวทางการใช้โทษอาญา พ.ศ. 2563
- 17 ศุภกิจ แยมประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย. บทบัณฑิตย. ปีที่ 78 ฉบับที่ 4: 2565.
- 18 ข้อมูลจาก World Prison Brief 2023. <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2566)
- 19 International Federation for Human Rights และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน. 2566. ประเทศไทย รายงานสภาพเรือนจำประจำปี 2566. https://www.fidh.org/IMG/pdf/thailand_annual_prison_report_2023_th.pdf (เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2566)
- 20 ข้อมูลสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ของกรมราชทัณฑ์
- 21 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2562. คำนวนจากต้นทุนบวกกับค่าประกันตัวตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดวงเงินประกันโดยถือเกณฑ์ไม่เกิน 10,000 บาทต่อระวางโทษจำคุก 1 ปี มาตรา 344 ของประมวลกฎหมายอาญา วางโทษจำคุกไว้ 3 ปี ทำให้เงินประกันเป็น 30,000 บาท
- 22 World Inequality Database. Income Inequality. Thailand. 2022. <https://wid.world/country/thailand/>
- 23 วิรุฒม์ ศิริสวัสดิบุตร. 25 กันยายน 2566. 'การปกปิด' 'ไม่เปิดเผยพยานหลักฐาน' เป็น 'การสอบสวนที่ผิดกฎหมาย' อัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดี. ไทยโพสต์. <https://www.ijrforum.org/content/5813/>

- 24 ณัฐรัตน์ จอมมณี. 2558. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาหนายความให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา. <http://law.master.kbu.ac.th/StudentTheses/2558/2558-008.pdf>
- 25 โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). ห้องเวรชี้ : อุตสาหกรรมยุติธรรม.
- 26 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. ผู้หญิงในโลกกำแพง: รายงานสำรวจผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2561. (กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย). 2563. <https://knowledge.tijthailand.org/uploads/publication/file/20210512/th-afglptwxy457.pdf>
- 27 มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ และธัญญา นุช ดันติกุล. ปลอยชั่วคราวหรือขังชั่วคราว?: ความย้อนแย้งของการฝากขังและปลอยชั่วคราวในกฎหมายไทย. ดุลพาห. เล่มที่ 3 ปีที่ 68: 2564.
- 28 ข้อมูลจากนางเมทินี ชโลธร ใน RoLD Virtual Forum : Living with COVID-19 ตอน วิถีใหม่ศาลยุติธรรมยุคโควิด-19. 16 พฤษภาคม 2563. <https://www.youtube.com/watch?v=ScIFLay1xb0> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566)
- 29 กมลวรรณ ชื่นชูใจ. การเมืองใน(กฏ)หมายจับ: การบังคับใช้กับคนชายขอบ. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. 6(12). 2013. <http://202.28.49.72/LAW-journal/catagorie/6-12/6-12-4.pdf>
- 30 สำนักงานกิจการยุติธรรม. รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมประจำปี พ.ศ. 2565
- 31 ข้อมูลจำนวนพนักงานสอบสวนในเดือนกุมภาพันธ์ 2566 จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลจำนวนอัยการจากรายงานประจำปี 2564 สำนักงานอัยการสูงสุด และจำนวนผู้พิพากษาจากรายงานประจำปีงบประมาณ 2565 ศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรมคำนวณโดยใช้จำนวนวันทำการ 242 วัน
- 32 พชร คำชำนาญ. 7 ธันวาคม 2562. เขยื้อ 'ทวงคืนผืนป่า' สะท้อนชีวิต รัฐใช้ กม. 2 มาตราฐาน นักวิชาการแฉตั้งกองทุนเยียวยาเหยื่อ. ประชาไท. <https://prachatai.com/journal/2019/12/85459>
- 33 กรีนนิวส์. 14 มิถุนายน 2565. "8 ปี ทวงคืนผืนป่า กว่า 46,000 คดีชาวบ้านในเขตป่า" ภาคี #saveบางกลอย เผย. <https://greennews.agency/?p=29161>
- 34 ปกป้อง ศรีสนิท. 24 พฤษภาคม 2565. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอาญาโดยเปิดเผย. The101.world. <https://www.the101.world/the-right-to-a-public-hearing>
- 35 สถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม. 20 กันยายน 2565. วงสัมมนา ยัน ป.วิ อาญาไทยไม่มีปัญหา แต่ต้องการสั่งฟ้องตาม 'นียาสอบสวน' ของ ดร. ขำแหงและการเก็บพยานหลักฐานไว้การตรวจสอบ. <https://www.ijrforum.org/content/5786/>
- 36 Nitivajra Channel. 15 กันยายน 2565. "เปลี่ยนให้ผ่าน กระบวนการยุติธรรมไทย." <https://www.youtube.com/watch?v=GvGvCFseQ68>

- 37 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. เสนอต่อสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน). 2562.
- 38 ญัตติพร การโคกกรวด. การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีอาญาเสพติด. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2562.
- 39 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. รายงานประจำปี 2565
- 40 หนังสือจากสำนักงานกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. และของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา วันที่ 28 ธันวาคม 2565
- 41 การสัมภาษณ์ ดร.นัทธี จิตสว่าง อดีตอธิบดีกรมราชทัณฑ์ วันที่ 11 ตุลาคม 2566
- 42 มติชนออนไลน์. 17 ตุลาคม 2560. 5 ปมแย้งอัยการกรองสำนวนตำรวจ 'รองผบก.กองคดีอาญา' วิกิพีเดีย. https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_698178 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2566)
- 43 การสัมภาษณ์ พันตำรวจเอก ดร.มานะ เผาะช่วย อดีตรองผู้บังคับการตำรวจนครบาล 8. วันที่ 6 ธันวาคม 2566 และมติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 20-26 ตุลาคม 2560. โล่เงิน : มองต่างมุม "ตำรวจ-อัยการ" ให้"อัยการ" กรองก่อนแจ้งข้อหา ทำลายอิสระหรือรอบคอบ?!. https://www.matichonweekly.com/column/article_61427 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2566)
- 44 จากการสัมภาษณ์ ดร.น้ำแท้ มีบุญสร้าง วันที่ 28 กันยายน 2566
- 45 อารีย์ กิตติสุทธธรรม. การสอบสวนกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนและการสอบสวนความผิดที่เกิดจากการกระทำในคราวเดียวกัน. เอกสารวิชาการอบรมหลักสูตร "ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล" รุ่นที่ 17 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2561
- 46 หนังสือเรื่องร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้าสู่คณะรัฐมนตรี วันที่ 21 สิงหาคม 2561 และ Thai PBS. 13 กันยายน 2563. เปิด 14 ข้อสังเกต สดช.ด้าน พ.ร.บ.ตำรวจฯ. <https://www.thaibps.or.th/news/content/296389> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2566)
- 47 มติชนออนไลน์. 26 มีนาคม 2559. ตุลาการค้าน ร่างพ.ร.บ.ชะลอฟ้อง ประธานศาลฎีกา ยื่นหนังสือห่วงใย ถึง"พรเพชร". https://www.matichon.co.th/local/crime/news_84930 (เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2566) และคณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ. รายงานศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้องและมาตรการต่อรองคำสารภาพ. วารสารตุลพาพ. ปีที่ 52 เล่ม 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 3-89.

- 48 ผู้จัดการออนไลน์. 28 พฤษภาคม 2558. แนวทางการปฏิรูปสำนักงานอัยการสูงสุด. <https://mgronline.com/daily/detail/9570000059449>
- 49 ผู้จัดการออนไลน์. 12 กรกฎาคม 2558. ผู้พิพากษายื่นจน.เปิดผนึกวันนี้ คำนวณนอกนี้ ก.ต. การเมืองลวง. <https://mgronline.com/daily/detail/9580000078833>
- 50 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการพัฒนาตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. https://drive.google.com/drive/folders/1iZQzy6PkjiibOPsLwo_SFLCKI5gLOe5
- 51 ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแทนความที่รัฐจัดหาให้ผู้ต้องหาในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.
- 52 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยคำตอบแทนและคำพาหนะสำหรับทนายความอาสาและทนายความอาสาอาวุโสในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2562.
- 53 สมาชิกเคลื่อนไหวการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม. (2559). การปฏิรูปทนายความอาสา ทนายความขอแรง และที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชน (ฉบับปรับปรุง). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_law/download/article/article_20160627125804.pdf
- 54 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2565. รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติสำนักงานทนายรัฐ พ.ศ. นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะเป็นผู้เสนอ. https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20221209155521_2_261.pdf
- 55 ไทยโพสต์. 8 ตุลาคม 2566. กรรมการรับเรื่องร้องเรียนตำรวจ กับดาบในมือ ตรวจสอบสีกากี. <https://www.thaipost.net/articles-news/462601/>
- 56 ธงชัย วินิจจะกุล. นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย. ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 17. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2563. <https://www.econ.tu.ac.th/uploads/archive/file/20200826/adfopqrury469.pdf> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2566)
- 57 ศุภกิจ แยมประชา. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการกำหนดโทษอาญาของผู้พิพากษาไทย. 2565.
- 58 มุนินทร์ พงศาปาน. รื้อการเรียนการสอนนิติศาสตร์ไทย เปลี่ยน ‘นักกฎหมายไป’ ให้เป็น ‘ผู้พิทักษ์สิทธิประชาชน’. The101.world. 2565. <https://www.the101.world/legal-education-reform> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2566)
- 59 ธงชัย วินิจจะกุล. เปลี่ยนให้ผ่านนิติธรรม เปลี่ยนให้ผ่านกระบวนการยุติธรรมไทย. ปาฐกถาพิเศษงานเสวนาวិชาการสถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด. 30 กันยายน

2565. <https://www.youtube.com/watch?v=GvGvCFseQ68> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2566) และ The101.world. 16 กุมภาพันธ์ 2565. 'เมื่อโลกปรับ นิติศาสตร์ไทยจึงต้องเปลี่ยน' มองหนทางปฏิรูประบบยุติธรรมไทย กับ สุรพล นิติไกรพจน์. <https://www.the101.world/suraphol-nitikraipot-interview> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2566)

- 60 สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ. ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษานิติศาสตร์แห่งชาติเบื้องต้น: ถอดรื้อการเรียนรู้กฎหมายแบบ 'เนติบัณฑิตไทย'. The101.world. 2565. <https://www.the101.world/legal-education-reform-recommendation> (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2566)

รู้จัก สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ) เป็นองค์การมหาชนที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2554 และได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) ให้เป็นสมาชิกของ “สถาบันเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติเพื่อการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network Institutes: PNIs)” ในปี พ.ศ. 2559

TIJ มีภารกิจสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้ด้านหลักนิติธรรม เพื่อรองรับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน สันติภาพ และความมั่นคง TIJ มุ่งมั่นในการพัฒนานวัตกรรมและการเผยแพร่องค์ความรู้สำหรับหน่วยงานเครือข่ายภายในประเทศ เพื่อยกระดับการดำเนินการด้านการป้องกันอาชญากรรมและระบบยุติธรรมทางอาญาภายใต้บริบทที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคม TIJ ยังมีการกิจในการอนุวัติมาตรฐานและบรรทัดฐานของสหประชาชาติด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาในกลุ่มผู้เปราะบาง โดยเฉพาะข้อกำหนดกรุงเทพ และการส่งเสริมสิทธิของผู้หญิงและเด็ก

รู้จัก 101 Public Policy Think Tank (101 PUB)

ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะเพื่อการเปลี่ยนแปลง (101 Public Policy Think Tank) หรือ “101 PUB” เป็นศูนย์วิจัยนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่ สร้างสรรค์และสื่อสารความรู้ด้านนโยบายสาธารณะที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มพลังให้ประชาชนสามารถตัดสินใจอย่างดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ในเรื่องสำคัญที่มีความหมายต่อชีวิตส่วนตัว ครอบครัว และสังคม

101 PUB ทำงานสร้างสรรค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ ทั้งวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารเรื่องนโยบายสาธารณะร่วมกับประชาชน ทำงานบนหลักวิชาการอย่างซื่อตรงและเป็นมืออาชีพ นำเสนอวิสัยทัศน์และข้อเสนอเชิงนโยบายที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ยึดมั่นในคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม เพื่อตอบโจทย์ผลประโยชน์ของสาธารณะที่มีความหมายต่อประชาชนทุกคนอย่างถ้วนหน้า

4 ประเด็นวิจัยเชิงนโยบายของ 101 PUB

1. การสร้างประชาธิปไตย ในเชิงสถาบันและวัฒนธรรม
2. การสร้างหลักนิติธรรม ผ่านการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมบนวิถีประชาธิปไตย
3. การพัฒนาที่นับรวมทุกคน ด้วยการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและความยั่งยืน
4. การพัฒนาเด็กและระบบนิเวศการเรียนรู้ เพื่อให้เด็กและเยาวชนเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพ ตามเส้นทางคุณภาพที่แต่ละคนได้เลือกเอง

สำหรับคนไทยจำนวนมาก ‘ระบบยุติธรรม’ ไม่ใช่ระบบที่สามารถยุติข้อพิพาท และลงโทษผู้กระทำผิดด้วยความเป็นธรรม แต่กลับเป็นระบบ ‘ยุติ-ธรรม’ ที่ยุติความเป็นธรรมลงเสียเอง

สังคมไทยตกผลิกร่วมกันวาระระบบยุติธรรมไทยมีปัญหาลึกซึ้งอยู่ 5 ด้าน ตั้งแต่โทษอาญาเพื่อ การใช้โทษจำคุกสิ้นเกิน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ความไร้ประสิทธิภาพ และคอร์รัปชัน ตลอดจนสองทศวรรษของการปฏิรูป เราเชื่อมั่นว่าการแก้ไขกฎหมายและการร่างกฎหมายใหม่จะนำมาซึ่งระบบที่ยุติธรรมกว่าเดิม

แต่ปัญหาเหล่านี้เป็นเพียง ‘ยอดภูเขาน้ำแข็ง’ เท่านั้น ข้อเสนอเชิงเทคนิคกฎหมาย แม้จำเป็น แต่ก็ไม่สามารถปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมได้จริง ในหลายครั้ง เมื่อข้อเสนอเหล่านี้พุ่งชนกับ ‘ใต้ภูเขาน้ำแข็ง’ ของกระบวนการยุติธรรมไทย ผลลัพธ์ที่ได้กลับแย่ง

ทำไมกฎหมายที่ดีจึงไม่เพียงพอต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม?
และทำไมผู้หวังดีต่อกระบวนการยุติธรรมจึงต่อต้านการเปลี่ยนแปลง?

ชวนผู้อ่านสำรวจ ‘ภูเขาน้ำแข็ง’ ของระบบ ‘ยุติ-ธรรม’ ผ่านแว่นตาเศรษฐศาสตร์สถาบัน ทำความเข้าใจปัจจัยที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างกฎหมายและระเบียบการบริหารงาน ภาครัฐ และปัจจัยที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างแนวปฏิบัติ บรรทัดฐานทางสังคม คุณค่าวัฒนธรรม และจารีต เพื่อเริ่มต้นหาคำตอบในการสร้างนิติรัฐนิติธรรมขึ้นในสังคมไทย

