

## ความสอดคล้องของการบริหารงานยุติธรรมไทย กับแนวทางของสหประชาชาติ

สันทนี ดิษยบุตร<sup>1</sup>

### Abstract

Even though criminal Justice Administration seems to be a truly domestic issue concerning how each country manages its own criminal justice system in order to provide justice in the country effectively, it is undeniable that currently no country can stand alone from the world community. According to the survey, it is found that a number of countries have vastly adopted the measures developed by the United Nations as guidelines in promulgating their national legislations since they recognize the usefulness in developing their own justice system to be in line with international standards. Having similar rules would make the provision of international cooperation effective in preventing and suppressing crime. Therefore, it is worth to consider the harmonization between the criminal justice administration in Thailand and the UN standard.

### บทคัดย่อ

การบริหารงานยุติธรรมความจริงแล้วเป็นเรื่องภายในประเทศโดยแท้ที่แต่ละประเทศจะจัดการกับกลไกกระบวนการยุติธรรมของประเทศตนอย่างไรเพื่อให้สามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในปัจจุบันแต่ละประเทศไม่สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวในสังคมโลก จากการสำรวจพบว่าประเทศต่างๆ ได้ยอมรับเอาหลักเกณฑ์ที่สหประชาชาติกำหนดไปใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในของตนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของตนให้เป็นสากล และการที่มีหลักเกณฑ์กลางที่คล้ายคลึงกันก็ทำให้การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเหตุผลหลักที่เรา

<sup>1</sup>นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย, MLI University of Wisconsin-Madison, LL.M. University of Pennsylvania Law School. อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

ควรพิจารณาถึงความสอดคล้องของกระบวนการบริหารงานยุติธรรมภายในของประเทศไทยกับมาตรฐานของสหประชาชาติ

## บทนำ

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า UN เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ทรงอิทธิพลยิ่งเพราะมีประเทศสมาชิก 193 ประเทศซึ่งเรียกได้ว่าแทบจะทุกประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นสมาชิกของ UN วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเพื่อประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่างๆแก่ประเทศในประชาคมโลกอันจะนำไปสู่เป้าประสงค์สูงสุดคือความมีสันติภาพในโลก ด้วยความเป็นที่ประชุมของประเทศต่างๆทั่วโลก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าความเห็น มุมมองของสหประชาชาติที่สื่อผ่านทางข้อมติและเครื่องมือต่างๆของสหประชาชาติจึงเป็นเหมือนเสียงสะท้อนแนวทางอันเป็นที่ยอมรับของประเทศส่วนใหญ่ในโลกต่อการจัดการกับปัญหาต่างๆ เป็นการอนุมานว่าหลักเกณฑ์ กฎ มาตรฐานและแนวทางทั้งหลายที่สหประชาชาติที่สื่อออกมาได้ผ่านการกลั่นกรองจากประชาคมโลกมีการตกลงร่วมกันจนตกผลึกแล้วจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม เป็นสากลและควรที่ประเทศต่างๆจะให้ความร่วมมือปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งละเลยไม่ปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับแนวทางที่สหประชาชาติได้ตั้งขึ้นจะส่งผลกระทบต่ออะไรนั้น หากไม่ใช่เป็นกรณีประเทศดังกล่าวมีพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาหรือสนธิสัญญาที่แล้วกึ่งคงจะไม่ส่งผลกระทบต่ออะไรมากนักยิ่งในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งถือเป็นเรื่องกิจการภายในอันมีอาจก้าวล่วงได้อย่างแท้จริงด้วยแล้วคงจะไม่มืองค์กรใดสามารถบังคับให้ดำเนินการตามแบบของตนได้ แม้แต่กฎเกณฑ์ มาตรฐานของสหประชาชาติก็ไม่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันให้แต่ละประเทศต้องปฏิบัติตาม การศึกษามาตรฐานของสหประชาชาติจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่าจะสามารถนำมาตรฐานสากลที่ถือว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดีมาปรับใช้เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทยให้สามารถอำนวยความยุติธรรมให้ได้อย่างแท้จริงและเหมาะสมกับบริบทของสังคมปัจจุบัน

### 1. มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การบริหารงานยุติธรรม หมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการในการอำนวยความยุติธรรม การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับการตามกฎหมายและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน<sup>2</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมขอบเขตทั้งในด้านสาระของกฎหมายการบริหารจัดการองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การจัดการระบบที่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ในขณะเดียวกันก็

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549, มาตรา 3.

ต้องให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการเป็นเครื่องมือให้สังคมได้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุข

องค์การสหประชาชาติได้เริ่มบทบาทในภารกิจด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญามากกว่า 55 ปีแล้ว โดยได้สร้างมาตรฐานและแนวปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่เรื่องการปฏิบัติต่อนักโทษ การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน ยาเสพติด ตลอดไปถึงการปฏิบัติตนของผู้บังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งได้บัญญัติไว้ทั้งในรูปแบบของอนุสัญญา พิธีสาร สนธิสัญญาต้นแบบ ปฏิญญา หลักการพื้นฐาน กฎมาตรฐานขั้นต่ำ และแนวทางต่างๆ มากมาย โดยมาตรฐานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามี 23 ฉบับ โดยตราสารฉบับแรก ที่สร้างขึ้นผ่านทางกลไกของสหประชาชาติมีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2498 คือ กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955) ประเทศไทยเองก็ได้มีบทบาทสำคัญไม่น้อยในฐานะของสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่เข้าร่วมประชุมเจรจาให้ความเห็นในการร่างแบบมาตรฐานต่างๆ ซึ่งบทบาทของประเทศไทยเริ่มเด่นชัดขึ้นเมื่อประเทศไทยได้รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice ครั้งที่ 11 เมื่อปี 2548 และประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี มีผลสรุปของการประชุมที่เป็นรูปธรรมเรียกว่า ปฏิญญากรุงเทพ หรือ Bangkok Declaration หลังจากนั้นประเทศไทยได้เริ่มมีบทบาทอย่างต่อเนื่องในเวทีสหประชาชาติ ที่เป็นเช่นนี้สาเหตุหลักที่สำคัญยิ่งก็ด้วยพระบารมีและพระปรีชาสามารถของพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ที่เมื่อเข้ามาทรงงานในกระบวนการยุติธรรมในฐานะพนักงานอัยการแล้ว ทรงเห็นความสำคัญของการให้โอกาสแก่บุคคลที่ก้าวพลาดให้ได้มีโอกาสแก้ไขฟื้นฟูในระหว่างที่ติดอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมและสามารถกลับตนเริ่มต้นชีวิตใหม่เป็นคนดีของสังคมได้ในภายหลัง โดยเริ่มต้นจากทรงสนพระทัยในกลุ่มผู้ต้องขังหญิงตลอดจนเด็กติดผู้ต้องขัง กระทั่งกลายมาเป็นโครงการกำลังใจในพระดำริที่หลายท่านคงจะเคยได้ยินชื่อ นอกจากนี้ท่านยังได้ริเริ่มโครงการ ELFI (Enhancing Lives of Female Inmates) เพื่อยกร่างข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิง (UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders) หรือ ข้อกำหนดกรุงเทพ ฯ (Bangkok Rules) ซึ่งบัดนี้ ได้รับการรองจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ สมัยที่ 65 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2553 ซึ่งถือเป็นก้าวกระโดดอย่างชัดเจนของบทบาทประเทศไทยในเวทีสหประชาชาติ

**2. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทยและการปรับปรุงกฎหมายในรอบระยะเวลาที่ผ่านมามีความสอดคล้องกับมาตรฐานสหประชาชาติ**

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติมาโดยตลอด ย้อนหลังไปประมาณสิบกว่าปีที่แล้ว ประเทศไทยได้ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้ง

ยิ่งใหญ่ในระดับโครงสร้างอันเป็นผลมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกออกมาจากฝ่ายบริหาร เป็นสำนักงานศาลยุติธรรมต่างหากจากกระทรวงยุติธรรมตามหลักสากลซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานว่าด้วยความเป็นอิสระของศาล (Basic Principles on the Independence of the Judiciary) ซึ่งได้รับการรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ<sup>3</sup> และยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยมีแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งทั้งตัวรัฐธรรมนูญเอง และกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเป็นไปโดยโปร่งใสมากยิ่งขึ้นค้ำึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสามารถคุ้มครองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้ อันสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามมาตรฐานและแนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติ ยกตัวอย่างเช่น การออกหมายจับ จากเดิมที่ตำรวจสามารถออกหมายจับได้เองก็ปรับเปลี่ยนให้มีกระบวนการกลั่นกรองโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเสนอพยานหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดให้ศาลเป็นผู้ออกหมายจับ หรือในเรื่องของการวิสามัญฆาตกรรมหรือกรณีการตายเกิดขึ้นในระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานตามหน้าที่ ก็มีการแก้ไขกฎหมายให้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและพนักงานอัยการเข้าร่วมในการชันสูตรพลิกศพ ทำสำนวนชันสูตรพลิกศพและ ใตสวนการตายโดยศาล เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองบุคคลให้ปลอดภัยจากการวิสามัญฆาตกรรมและเอาผิดกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการวิสามัญฆาตกรรมโดยไม่ชอบธรรม อันสอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรมและการลงโทษประหารชีวิตที่ไร้เหตุผลและรวบรัด (ค.ศ. 1985) (Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions (1985))

ในส่วนของมาตรฐานและแนวทางใหม่ ๆ ของสหประชาชาติที่เพิ่งสร้างขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้ ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสโลกาภิวัตน์ได้มีอิทธิพลเหนือการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเทคโนโลยีการสื่อสารที่ไร้พรมแดน ประกอบกับการเดินทางจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งสามารถทำได้อย่างรวดเร็วซึ่งนอกจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมแล้ว ในขณะเดียวกันก็ทำให้เหล่าอาชญากรสามารถดำเนินธุรกรรมที่ผิดกฎหมายรวมถึงหลบหนีไปซ่อนตัวในต่างประเทศนอกเขตอำนาจกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่ตนกระทำความผิดไว้อย่างง่ายดายเช่นกัน ดังนั้น การดำเนินคดีโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายในประเทศแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จำเป็นต้องอาศัย

<sup>3</sup>ข้อ 1 “ความเป็นอิสระของศาลจะต้องได้รับการประกันโดยรัฐและจะต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศนั้น ๆ...”.

ความร่วมมือจากต่างประเทศไม่ว่าจะในขั้นตอนของการรวบรวมพยานหลักฐานหรือการเอาตัวผู้กระทำความผิดที่หลบหนีออกนอกประเทศมาดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกอบอาชญากรรมที่ทำโดยองค์กรที่มีเครือข่ายซับซ้อน มีการแบ่งหน้าที่กันทำอย่างเป็นระบบ เช่น แก๊งค้ายาเสพติดข้ามชาติ แก๊งลักพาเด็กข้ามชาติ การค้าอาวุธเถื่อน เป็นต้น ซึ่งปัญหาอาชญากรรมข้ามชาตินี้เป็นเรื่องยากที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถจัดการได้ด้วยตนเองตามลำพัง ซึ่งองค์การสหประชาชาติก็ได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าวและเกิดความตื่นตัวในการหาวิธีแก้ไขในประชาคมโลก มีการประชุมเจรจาหาทางแก้ไขจนกระทั่งได้บทสรุปออกมาเป็นอนุสัญญาที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดในช่วงเวลานี้คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UN Convention against Transnational Organized Crime) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อปี 2003 (พ.ศ. 2546) ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญานี้ตั้งแต่ปี 2000 (พ.ศ. 2543) แล้ว แต่ยังไม่ทำให้สัตยาบัน เพราะต้องทำการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวก่อน ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้ฐานะหน่วยงานหลักในการตรวจสอบพันธกรณีของอนุสัญญานับนี้ตามมติของคณะรัฐมนตรีได้ทำการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเสร็จเรียบร้อยแล้ว และผ่านการพิจารณาของกฤษฎีกาแล้ว อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายของรัฐบาลเพื่อปราบปรามกิจกรรมที่ผิดกฎหมายขององค์กรอาชญากรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม เช่น มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน มาตรการริบและยึดทรัพย์สินที่ได้จากการก่ออาชญากรรมซึ่งรวมถึงกรณีที่ทรัพย์สินถูกเปลี่ยนรูปหรือแปรสภาพ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการตัดวงจรทางการเงินซึ่งเป็นทั้งสิ่งจูงใจและสิ่งสนับสนุนในการประกอบอาชญากรรมทั้งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดและดอกผลที่งอกเงยมาจากทรัพย์สินดังกล่าว มาตรการคุ้มครองพยาน การสืบสวนสอบสวนร่วม เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ เป็นต้น

อนุสัญญาฉบับนี้ยังมีพิธีสารประกอบอีก 3 ฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามไปแล้ว 2 ฉบับ คือ พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) และพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) ซึ่งก็ต้องการแก้ไขกฎหมายภายในเช่นกัน โดยที่ได้ทำสำเร็จไปแล้วคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นอันเป็นความสำเร็จขั้นต้นที่น่ายินดียิ่งในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นวาระแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เพราะเสี่ยงสะท้อนจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นจากรายงานขององค์การสหประชาชาติหรือรายงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์อยู่ในระดับรุนแรง เพราะประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทางประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยเป็นกฎหมายที่ร่างขึ้นตามแนวของพิธีสารองค์การสหประชาชาติ

ที่กล่าวมาแล้วโดยมีหัวใจสำคัญว่าให้ปฏิบัติต่อผู้ถูกค้ำมนุษย์ในฐานะที่เป็นเหยื่อ มิใช่ผู้กระทำความผิดกฎหมาย จึงเป็นเครื่องแสดงได้อย่างดียิ่งว่าประเทศไทยไม่ได้นิ่งนอนใจต่อปัญหาดังกล่าว

ต่อไปจะกล่าวถึงในส่วนของการร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยถือว่ามีความโดดเด่นในการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศจะเห็นได้ว่ามีอาชญากรรมระหว่างประเทศที่สำคัญหลายคนถูกจับกุมได้ที่เมืองไทยและถูกส่งตัวกลับไปดำเนินคดีที่ต่างประเทศ ทำให้ได้รับคำขอบคุณจากต่างประเทศเป็นอย่างมากในหลายกรณี ซึ่งการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศนี้ มี 2 เรื่องที่เป็นหัวใจสำคัญคือ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ซึ่งการดำเนินการในทั้งสองเรื่องดังกล่าวต้องมีส่วนที่เกี่ยวพันกับต่างประเทศ ดังนั้น นอกจากจะอาศัยกฎหมายภายในแล้ว ยังต้องคำนึงถึงสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับประเทศอื่น หรืออนุสัญญาที่มีผลผูกพันกับประเทศไทยและประเทศอื่นซึ่งบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งในเรื่องของสนธิสัญญานี้ ปัจจุบันประเทศไทยได้มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศต่าง ๆ 10 ประเทศ และมีสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญากับประเทศอื่นอีก 14 ประเทศ โดยสนธิสัญญาแต่ละฉบับนอกจากจะเจาะจบพื้นฐานความต้องการของประเทศไทยและประเทศคู่สัญญาแล้ว ยังสอดคล้องกับสนธิสัญญาต้นแบบ (Model Treaty) ของสหประชาชาติซึ่งเป็นมาตรฐานที่สหประชาชาติได้วางไว้ในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการนำหลักการในสนธิสัญญาต้นแบบของสหประชาชาติดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการการพัฒนากฎหมายภายในของไทยในด้านนี้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ที่ได้ตราขึ้นเพื่อใช้ทดแทนพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับเดิมที่ใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2472 ได้นำหลักการหลายประการตามสนธิสัญญาต้นแบบมาบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแบบยกการให้คำรับรองในการเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น

ในส่วนของการร่วมมือระหว่างประเทศก็มีการพัฒนาเช่นกัน โดยขณะนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้ยกร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ฉบับใหม่เพื่อใช้แทน พระราชบัญญัติความร่วมมือฯ พ.ศ. 2535 โดย พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ได้บัญญัติหลักกฎหมายหลายประการที่สอดคล้องกับแนวทางความร่วมมือใหม่ๆ ที่สหประชาชาติได้สร้างมาตรฐานขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการติดตามทรัพย์สินคือ การยึดอายัด และริบทรัพย์สิน ซึ่งเดิมเราให้ความร่วมมือกับต่างชาติได้ในกรณีที่ร้องขอให้ประเทศไทยยึด อายัดหรือริบทรัพย์สินแต่ทรัพย์สินที่ริบนั้นต้องตกเป็นของแผ่นดินไทย แต่พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้เปิดช่องให้สามารถคืนทรัพย์สินที่ริบให้แก่ประเทศที่ร้องขอได้ จะคืนทั้งหมดหรือบางส่วนก็เป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายและที่สองประเทศจะตกลงกัน ซึ่งในกระบวนการแก้ไขกฎหมายได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าการแก้ไขดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบเพราะมองว่าส่วนใหญ่ประเทศไทยเป็นประเทศที่

อาชญากรนำทรัพย์สินมาชุกช่อนมาจากที่เคยให้ความร่วมมือกับต่างชาติบริบททรัพย์สินของอาชญากรข้ามชาติแล้วตกเป็นของแผ่นดินกลับต้องส่งคืนให้ประเทศอื่น แต่ความจริงแล้ว หลักการดังกล่าวได้พัฒนาจากเสียงสะท้อนของประชาคมโลกที่มีต่อรูปแบบของอาชญากรรมที่คุกคามสังคมในทศวรรษนี้คือ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และคอร์รัปชัน ว่าการคืนทรัพย์สินกลับไปยังแหล่งที่เกิดการกระทำความผิดอันเป็นต้นเหตุของการได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวและก่อความเสียหายขึ้นนั้นเป็นที่ยอมรับมากกว่าที่จะให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินที่อาชญากรนำทรัพย์สินเหล่านั้นมาชุกช่อน เพราะประเทศที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่อาจไม่ได้รับผลกระทบหรือได้รับผลกระทบน้อยมากจากการกระทำความผิด แม้ประเทศไทยเองก็เริ่มมีกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการที่อาชญากรนำทรัพย์สินไปชุกช่อนไว้ที่ต่างประเทศ เช่นคดีของนายราเกษ สักเสนา เป็นต้น โดยหลักการนี้นอกจากจะเป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2001 แล้วยังถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2005 ด้วย ส่งผลให้หามีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ฉบับใหม่สำเร็จแล้วจะทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่สมบูรณ์รองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาหลักทั้งสองดังกล่าวและสามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับได้ในที่สุด

### 3. สภาพปัญหาปัจจุบันของการบริหารงานยุติธรรมไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนากฎหมายต่างๆที่มีแนวโน้มสอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติมากขึ้นตามลำดับดังที่กล่าวมาแล้วแต่ปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมไทยที่ยังไม่สามารถบรรเทาได้คือ ปัญหาคดีล้นศาล และคนล้นคุก จากสถิติคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลมีแนวโน้มมากขึ้นทุกปี โดยในปี 2550 มีคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นทั้งสิ้น 562,545 คดี คดีแพ่ง 595,411 คดี สะท้อนให้เห็นสภาพของสังคมไทยว่านิยมยุติปัญหาโดยใช้กระบวนการทางศาลเป็นที่พึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีอาญานั้น เกิดภาวะคดีอาญาเพื่อ ทำให้รัฐมีภาระต้นทุนในการดำเนินคดีที่สูงมากคดีอาญาบางประเภท เช่น การหมิ่นประมาท ยักยอก ฉ้อโกง ที่กระทำระหว่างเอกชนโดยแท้ เมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษแล้ว รัฐต้องใช้งบประมาณและงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินคดีทั้งที่คดีเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะน้อยมาก แต่ประเทศไทยกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาจำนวนมากถึงประมาณ 350 ฉบับ<sup>4</sup> และดูเหมือนว่าระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมของไทยจะใช้กระบวนการอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาทซึ่งปัญหาที่ตามมาคือเรื่องคนล้นคุก

อย่างไรก็ดี ปัญหาคดีล้นศาลคนล้นคุกนี้ก็เป็นปัญหาที่หลายประเทศประสบ ทำให้มีการหารือกันในเวทีโลกเพื่อพยายามหามาตรการแก้ไข ซึ่งปัจจุบันเป็นที่เห็นพ้องกันว่าต้องมีการนำ

<sup>4</sup>งานวิจัย “กฎหมายไทยกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ:กรณีศึกษาระบบยุติธรรมทางอาญา” ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย พ.ศ. 2551

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรือการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในคดีส่วนแบ่ง ส่วนในคดีอาญาก็เริ่มนิยมที่จะใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) มาใช้เพื่อแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวคิดของอาชญาวิทยาแนวใหม่ที่เน้นเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดี กลับคืนสู่สังคมได้ (Rehabilitation) มากกว่าการลงโทษที่เป็นการแก้แค้นทดแทนก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหลักการเหล่านี้ประเทศไทยได้มีการนำมาใช้แล้ว โดยเริ่มจากคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเด็กหรือเยาวชน ที่อาจกล่าวได้ว่าแทบจะสมบูรณ์ในการนำเอามาตรฐานของสหประชาชาติมาปฏิบัติ โดยหลักการส่วนใหญ่ นำมาจากกฎหมายขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเด็กและเยาวชน หรือกฎปักกิ่ง (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice: the Beijing Rules) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ต่างก็บัญญัติตามแนวทางของมาตรฐานสากลดังกล่าว และยังได้มีการพัฒนาโดยการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้เสียหาย พยานหรือผู้ต้องหาทั้งในชั้นพนักงานสอบสวนและชั้นพิจารณาคดีในศาล เมื่อ พ.ศ. 2542 โดยให้กระบวนการดังกล่าวมีสหวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในการนี้พนักงานอัยการเองก็ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการร่วมสอบปากคำเด็กและเยาวชนด้วย ในส่วนของการลงโทษนั้น เป็นที่ปฏิบัติในประเทศไทยอย่างชัดเจนมานานแล้วว่าศาลจะใช้มาตรการคุมขังเป็นมาตรการสุดท้ายสำหรับเด็กหรือเยาวชนและมีการแยกเด็กที่กระทำความผิดออกจากผู้ใหญ่เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็ก ซึ่งก็เป็นไปตามกฎหมายขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองเยาวชนที่ถูกจำกัดเสรีภาพ (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty) นอกจากนี้ในเรื่องของการหันเหคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมที่กฎปักกิ่งได้ให้ความสำคัญโดยได้กำหนดไว้ในข้อ 11 เรื่องการเบี่ยงเบนคดีออกจากการใช้มาตรการทางอาญาว่า

“11.1 ในกรณีที่สมควร อาจมีการจัดการกับผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสมซึ่งไม่ต้องนำเอาเยาวชนนั้นไปดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบปกติ...

11.2 ตำรวจ อัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีเยาวชนอาจจัดการกับคดีเยาวชนโดยใช้ดุลยพินิจให้ไม่ต้องนำเอาเยาวชนที่กระทำความผิดนั้นไปดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ...”

ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่ผู้อำนวยการสถานพินิจได้พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในกฎหมายมาตราดังกล่าวแล้วเห็นว่า เด็กหรือเยาวชน

ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีใดคดีหนึ่งอาจกลับตัวเป็นคนดีได้แล้วแจ้งความเห็นดังกล่าวให้พนักงานอัยการทราบ ถ้าพนักงานอัยการเห็นด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้องและคำสั่งไม่ฟ้องนั้นให้เป็นที่สุด แต่อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าเสียดายว่ายังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายมาตรานี้มากนักต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 หมวด 7 ได้เพิ่มมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาเข้ามา เป็นการนำมาตรการทางเลือกอื่นมาใช้แทนการดำเนินคดีตามช่องทางปกติ เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็ก เพื่อให้เด็กกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนสำนึกในการกระทำก่อนฟ้องคดีเมื่อคำนึงถึง อายุ ประวัติความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ และเหตุแห่งการกระทำความผิดแล้ว หากผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตนเป็นคนดี ได้โดยไม่ต้องฟ้องให้จัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้เด็กหรือเยาวชนปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปรับเปลี่ยนความประพฤติของเด็กหรือเยาวชน บรรเทา ทดแทน หรือชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ชุมชนและ สังคม แล้วเสนอความเห็นประกอบแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ การจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายและเด็กหรือเยาวชนด้วยหากพนักงานอัยการเห็นว่า แผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือเยาวชนแล้วเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้พนักงานอัยการเห็นชอบกับแผนดังกล่าวและให้มีการดำเนินการตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูดังกล่าวได้ทันที พร้อมทั้งให้รายงานให้ศาลทราบในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงแก่ศาลว่ากระบวนการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ศาลพิจารณาสั่งตามที่เห็นสมควร

ในคดีที่เด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดโดยมีพฤติการณ์ที่เห็นว่าน่าจะไม่ควรฟ้องเด็กหรือเยาวชนมักจะถูกเสนอมาให้อัยการสูงสุดเห็นชอบกับสั่งไม่ฟ้อง โดยอาศัยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ประกอบพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสองว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เช่น การสั่งไม่ฟ้องเด็กหญิง อายุเพียง 12 ปี ซึ่งขับขี่รถจักรยานยนต์ไปโรงเรียนโดยพาน้องชายที่เป็นลูกพี่ลูกน้องอยู่โรงเรียนเดียวกันซ้อนสี่ไปส่งด้วย ระหว่างทางเกิดเฉี่ยวชนกับรถยนต์ทำให้น้องชายคนหนึ่งตายอีกสองคนรวมทั้งตัวเองได้รับบาดเจ็บ แล้วถูกฟ้องขอหาประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าครอบครัวน้องชายที่ตาย ก็ไม่เอาเรื่องเพราะเป็นญาติสนิทกันได้ความว่าเด็กหญิงผู้ต้องหาต้องขี่มอเตอร์ไซด์รับส่งน้อง ๆ ทุกวัน จนเกิดเหตุ ซึ่งแค่นี้ก็เด็กก็เศร้าเสียใจมากพออยู่แล้ว การฟ้องคดีเอาเด็กเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมไม่ส่งผลดีอะไรขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนนี้ยังไม่เหมาะสมเพียงพอสำหรับมาตรการเบี่ยงเบนคดีที่กำลังกล่าวถึง เพราะการสั่งไม่ฟ้องในกรณีนี้ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างสูง และต้องให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งทุกคดี

กรณีอาจมีประเด็นโต้แย้งว่า พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอได้หรือไม่นั้น ข้อโต้เถียงนี้มีมานานแล้ว โดยฝ่ายที่เห็นว่าพนักงานอัยการควรมีหน้าที่เพียงนำคดีขึ้นสู่ศาลเสนอพยานหลักฐานต่อศาล แต่ไม่ควรทำหน้าที่ตัดตอนวินิจฉัยคดีไปเสียเอง โดยการสั่งไม่ฟ้องอันเป็นการก้าวก่ายอำนาจตุลาการนั้นก็มียุทธศาสตร์มากซึ่งทำให้การพัฒนามาตรการทางเลือกอื่น ๆ แทนการฟ้องคดีเพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้เป็นอย่างดี และทำให้การกลั่นกรองคดีเพื่อขึ้นสู่ศาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ที่ความจริงแล้วการให้หน่วยงานต้นธารของกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรืออัยการสามารถยุติการดำเนินคดีได้ในเบื้องต้นเป็นหลักการที่มีอยู่ในกฎหมายไทยอยู่แล้ว เช่น ในเรื่องของการเปรียบเทียบปรับที่ทำให้คดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 การดำเนินคดีของพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่ได้บัญญัติในลักษณะที่ให้อัยการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้เพียงแต่มีกระบวนการตรวจสอบความเห็นสั่งไม่ฟ้องไว้ตามมาตรา 145 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 บัญญัติให้ “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม...” มาตรา 22 บัญญัติว่า “ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง” อนึ่ง หากพิจารณาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยตั้งแต่ครั้งใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความผิดมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 ซึ่งนำหลักของอังกฤษมาใช้และในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 หมวดที่ 9 ว่าด้วยอัยการ มาตรา 35 ข้อ 7 บัญญัติว่า “อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์ หรือจะไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นให้ศาลทราบ” ซึ่งต่อมาได้มีหนังสือกรมอัยการที่ 81540 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2470 ตอบอัยการมณฑลนครศรีธรรมราชว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องตามที่พนักงานอัยการจะเห็นสมควรไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้องเท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นด้วย”โดยอ้างถึงพระธรรมนูญศาลยุติธรรมข้อดังกล่าวและกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 53 ลงวันที่ 19 มิถุนายน ร.ศ. 125 ที่ให้อัยการมีอำนาจไม่ฟ้องรวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่น ๆ แต่อำนาจนี้ควรระมัดระวังใช้ด้วยความระมัดระวัง อย่าใช้ฟุ่มเฟือย<sup>5</sup>

ทั้งนี้ แนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของอัยการ (Guidelines on the Role of Prosecutors) ก็ได้กล่าวถึงทางเลือกที่อาจใช้แทนการฟ้องคดีไว้ในข้อ 18 ว่า “อัยการพึงพิจารณาอย่างเหมาะสมในการสั่งไม่ฟ้องคดี การยุติการดำเนินคดีทั้งโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือการใช้

<sup>5</sup>รายงานการวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร (ระยะที่ 2) หัวข้อ “มาตรการส่งเสริมให้บุคคลให้ความช่วยเหลือหรือให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย”, สถาบันกฎหมายอาญา, สำนักงานอัยการสูงสุด.

มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญาโดยเคารพอย่างจริงจังต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย ทั้งนี้โดยเป็นไปตามกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐพึงแสวงหาหนทางที่เป็นรูปธรรมในการใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีใช้แต่เพียงเพื่อลดปริมาณคดีที่จะสู่ศาลเท่านั้นหากแต่เพื่อลดผลกระทบด้านประวัตินิติอาชญากรรมติดตัวที่อาจจะเกิดแก่ผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนเพื่อลดผลกระทบในทางลบที่บุคคลอาจได้รับจากการถูกจำคุก” และได้มีการบัญญัติแนวทางในการใช้ดุลพินิจของอัยการไว้ในข้อ 17 ว่า “ในประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจจะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมถึงการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วย”

ปัจจุบัน กระแสสากลมีแนวโน้มที่ยอมรับการใช้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้อง ทั้ง ๆ ที่คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอเพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการชะลอการฟ้อง (Suspension of Prosecution) หรือการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ดังจะเห็นได้จากกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (กฎโตเกียว) (United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures: the Tokyo Rules) ข้อ 5 ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศนั้น ตำรวจ อัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาพึงมีอำนาจที่จะยุติการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาต่อไปเป็นการไม่จำเป็นเมื่อพิจารณาถึงการคุ้มครองสังคม การป้องกันอาชญากรรม การส่งเสริมการเคารพต่อกฎหมายบ้านเมืองและสิทธิของผู้เสียหาย ทั้งนี้การจะพิจารณาว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะยุติการดำเนินคดีหรือไม่นั้นควรมีการจัดทำหลักเกณฑ์และพัฒนาหลักเกณฑ์ภายใต้ระบบกฎหมายนั้น นอกจากนี้ในบรรดาคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ทั้งหลาย อัยการอาจกำหนดมาตรการไม่ควบคุมตัว ที่เหมาะสมเพื่อใช้แทนการดำเนินคดีนั้นได้ตามสมควรด้วย”

ในส่วนของกฎหมายไทยนั้นก็มีความพยายามในการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม โดยที่เป็นรูปธรรมแล้วคือ กรณีของคดียาเสพติด ที่พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งถูกตราขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าผู้เสพยาเสพติดเป็นผู้ป่วยมิใช่อาชญากรจึงต้องได้รับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยได้นำหลักการชะลอการฟ้อง (Suspension of Prosecution) มาใช้เพื่อหันเหผู้กระทำความผิดเหล่านี้จากการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ เมื่อผลการตรวจพิสูจน์พบว่าผู้ต้องหาเป็นผู้เสพยาหรือติดยาเสพติด พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดซึ่งหากภายหลังผู้ต้องหาได้รับการฟื้นฟูครบถ้วนแล้วก็จะถูกปล่อยตัวไปโดยไม่ถูกดำเนินคดีในความผิดฐานมีหรือเสพยาเสพติดตามที่ถูกกล่าวหาอีกต่อไป ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแล้วยังส่งผลทางบวกในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและบรรเทาปัญหาคนล้นคุกอีกด้วย

แนวคิดในการชะลอการฟ้องนี้จะเห็นได้ว่าเป็นประโยชน์และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล ดังนั้น เมื่อได้มีการนำร่องในคดีเรื่องยาเสพติดแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดยังได้ยกวางพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องซึ่งมีหลักการให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องสำหรับคดีบางประเภทได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายจะได้กำหนด เหตุผลเบื้องต้นของการชะลอการฟ้อง ก็เนื่องจากในคดีนั้นอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีหรือการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ทั้งผู้กระทำความผิดสามารถได้รับการแก้ไขฟื้นฟูนอกเรือนจำได้ อัยการจึงอาศัยอำนาจของตนในการถ่วงดุลคดีก่อนขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งในการสั่งคดีนั้นอัยการจะไม่สั่งไม่ฟ้องไปในทันทีแต่จะชะลอการฟ้องไว้ช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งในระยะเวลาดังกล่าว อัยการจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาไปปฏิบัติตาม หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไข เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ชะลอการฟ้องไว้ อัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง แต่หากผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไข อัยการก็จะสั่งฟ้อง อย่างไรก็ตามก็ตีความพยายามในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ของสำนักงานอัยการสูงสุดยังไม่ประสบความสำเร็จ

#### 4. บทสรุป

ดังที่กล่าวแล้วว่า สหประชาชาติได้บัญญัติมาตรฐานต่าง ๆ มาอย่างมากมายเพื่อเป็นแนวทางร่วมกันว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรเป็นอย่างไรควรพัฒนาไปในทิศทางใดอย่างไรก็ดี สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การนำมาตรฐานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งแม้มาตรฐานขององค์การสหประชาชาติจะไม่มีผลผูกพันให้ประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม แต่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมภายในประเทศโดยคำนึงถึงมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลกย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะช่วยยกระดับการบริหารงานยุติธรรมให้อยู่ในมาตรฐานสากล ยังส่งผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยอ้างอิงจากแนวทางปฏิบัติที่เห็นพ้องกันว่าดีและเหมาะสมเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างเป็นธรรมโดยแท้จริง

-----