



## คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

### รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้

ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑

วันพุธที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๙  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

### ผู้มาประชุม

- |    |   |                  |
|----|---|------------------|
| ๑. | ปลัดกระทรวงยุติธรรม<br>ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ                                    | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด<br>นายกฤษฎา บุญสมิต<br>อธิบดีอัยการสำนักงานวิชาการ                   | อนุกรรมการ       |
| ๓. | ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<br>พลตำรวจตรีชัยพร พานิชอัตรา<br>ผู้บังคับการกองคดีอาญา             | อนุกรรมการ       |
| ๔. | ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม<br>นายศุภกิจ แยมประชา<br>ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา  | อนุกรรมการ       |
| ๕. | ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง<br>นางสมฤดี ธัญญสิริ<br>รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง                   | อนุกรรมการ       |
| ๖. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>นางสาวนริศรา แดงไผ่<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม | อนุกรรมการ       |
| ๗. | ผู้แทนสำนักงานประมาณ<br>นายเอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบ             | อนุกรรมการ       |
| ๘. | ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<br>นายสรรเพชญ์ แสงเนตรสว่าง<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมาย  | อนุกรรมการ       |



ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นางสาวกัลยา ถ้ำทอง

นักวิชาการยุติธรรม

สำนักงานกิจการยุติธรรม

๒. นายสุฒากร ศิริพันธ์

นิติกร

สำนักงานกิจการยุติธรรม

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบ  
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันศุกร์ที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๑ ชั้น ๙ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ และฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำรายงานการประชุมและแจ้งเวียนให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยเบื้องต้นมีอนุกรรมการ ขอแก้ไขรายงานการประชุม จำนวน ๑ ท่าน ได้แก่

ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ได้ขอแก้ไข ดังนี้

(๑) หน้า ๕ - ๖

“ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง อภิปรายว่า การมอบหมายให้คณะอนุกรรมการพัฒนาความรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่บุคลากรในายนยุติธรรม พิจารณาในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายนั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ควรพิจารณาว่า อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการดังกล่าวครอบคลุมถึงการพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนและแรงจูงใจเพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และกลไกคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมาย ด้วยหรือไม่”

(๒) หน้า ๙

“ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง อภิปรายว่า ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น และระยะในการรับฟังความคิดเห็นจะต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน จึงมีประเด็นพิจารณาว่า กลไกดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงพอแล้วหรือไม่ และจะทำอย่างไรให้กลไกนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองได้เคยดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้ว ๒ ครั้ง แต่ผลการดำเนินการพบว่า มีประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่มากซึ่งปัญหาหนึ่งอาจจะเกิดจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ ส่วนในเรื่องการสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้น เห็นว่าเมื่อกฎหมายมีการบังคับใช้ประชาชนไม่ได้รับผลกระทบในทันที จึงอาจขาดความสนใจในกฎหมายดังกล่าว และในความเป็นจริงการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ทำให้ประชาชนได้รับรู้กฎหมาย จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือกำหนดกลไกเพื่อคุ้มครองประชาชนให้ได้รับรู้สิทธิและหน้าที่ของตนอย่างแท้จริง”

มติที่ประชุม

รับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ

มติคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๑ : แนวทางการดำเนินงานการพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ได้มีมติเห็นชอบกรอบแนวทางการดำเนินการ คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ใน ๔ ด้าน คือ ด้านที่ ๑ การพัฒนากฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ด้านที่ ๒ การพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย ด้านที่ ๓ การเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้และการสร้างวัฒนธรรมการยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ และด้านที่ ๔ การบูรณาการงบประมาณด้านการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการได้พิจารณาให้ความเห็นชอบองค์รวมในด้านที่ ๑ การพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศใน ๓ ประการ ได้แก่ หลักการของกฎหมายที่ดีตามแนวนโยบายแห่งรัฐ กลไกหรือเครื่องมือ และกลุ่มกฎหมายที่ต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ นั้น

สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้นำเสนอแนวทางการดำเนินงานในด้านที่ ๑ การพัฒนากฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศต่อ กพยช. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๑ โดยที่ประชุมมีมติรับทราบและมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการนำกรอบการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ทั้ง ๔ ด้าน เข้าสู่การพิจารณาของ กพยช. ในโอกาสต่อไป

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อพิจารณา

๔.๑ การพัฒนาระบบสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีค้ำมนุษย์ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบไต่สวนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ มีข้อสังเกตว่าระบบสอบสวนและการพิจารณาในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และคดีค้ำมนุษย์ยังมีความแตกต่างกัน อีกทั้งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ไม่ได้บัญญัติถึงระบบไต่สวนในชั้นสอบสวนแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จึงมอบหมายให้สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ กพยช. เป็นหน่วยงานกลางในการประสานจัดประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว

สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการ ดังนี้

๑. ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเข้าสัมภาษณ์และขอความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่า “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ ได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของ

ผู้ต้องหา ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการเช่นเดียวกับระบบไต่สวนแล้ว นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการสอบสวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและคดีค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเพิ่มมีผลบังคับใช้ จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการและปรับตัว โดยเฉพาะพนักงานสอบสวน อีกทั้งต้องมีการประเมินและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและคดีค้ำมนุษย์ให้รองรับกับวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวนต่อไป”

๒. การจ้างที่ปรึกษาจากสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ เป็นหัวหน้าคณะวิจัย ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนากระบวนการสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและคดีค้ำมนุษย์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบไต่สวนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๙” โดยรายงานการศึกษาวิจัยของคณะผู้วิจัยฯ มีข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

#### ๑) ข้อค้นพบ

ระบบการไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งดำเนินการทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานไต่สวน ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษกับผู้ถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานดังกล่าวรวมไว้ในสำนวนการไต่สวน ซึ่งศาลจะนำมาใช้เป็นหลักในการไต่สวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงสอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามระบบไต่สวนของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๙ ส่วนการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ ซึ่งใช้หลักการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ ซึ่งมีหลักการที่จะให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา อันเป็นหลักการที่พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียกับผู้ต้องหาเพื่อให้ศาลทำการไต่สวนต่อไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่ในทางปฏิบัติที่พนักงานสอบสวนยังคงดำเนินการตามแนวทางเดิมคือ สอบสวนเฉพาะหลักฐานที่จะทำให้องค์ผู้ต้องหาได้ เว้นแต่จะมีการอ้างพยานจากฝ่ายผู้ต้องหาในระหว่างสอบสวน ด้วยเหตุนี้ การสอบสวนในแนวทางที่เป็นอยู่ในคดีอาญาทั่วไป จึงน่าจะเป็นอุปสรรคในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ครบถ้วนเพื่อให้ศาลให้อำนาจพิจารณาในระบบไต่สวน

#### ๒) ข้อเสนอแนะ

๒.๑) แนวทางการพัฒนาระบบการสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์) ดังนี้

(๑) ให้มีการปรับปรุงและอบรมแนวทางการรวบรวมพยานหลักฐานให้เป็นไปตามหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ โดยรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา รวมถึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับความเสียหายของผู้เสียหายและความปลอดภัยของผู้เสียหายในระหว่างการพิจารณาด้วย

(๒) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้เป็นระบบเดียวกันทั้งระบบ รวมทั้งพัฒนาการได้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เสียหาย โดยแยกผู้เสียหายออกจากผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์อย่างถูกต้องและรวดเร็ว และตรวจสอบเรื่องอายุของผู้เสียหายเป็นสำคัญ

(๓) การให้ความคุ้มครองความปลอดภัยของพยาน และการสร้างความมั่นใจให้พยานให้ความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒) แนวทางการพัฒนาการสอบสวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน ๓ ประเด็น (สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท.) ดังนี้

(๑) การสร้างความรวดเร็วของการสอบสวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการกระจายอำนาจไต่สวนของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จังหวัด หรือภาค และกระจายอำนาจให้พนักงานไต่สวนหรือคณะอนุกรรมการให้มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลในบางคดีที่ไม่ซับซ้อน หรือมีมูลค่าความเสียหายน้อย แล้วให้คณะอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วแต่กรณีทราบ โดยในประเด็นดังกล่าวได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

(๑.๑) เพิ่มเติม “หมวด ๙/๓ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำภาค” โดยเพิ่มมาตรา ๑๐๓/๒๒ และมาตรา ๑๐๓/๒๓

(๑.๒) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕/๑ และมาตรา ๕๑

(๒) การสร้างลักษณะเชิงรุกให้กับการสอบสวนคดีทุจริต โดยการออกระเบียบภายใน รวมถึงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำหน้าที่อย่างพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอย่างแท้จริง โดยให้พนักงานไต่สวนนี้ทำหน้าที่ร่วมในการไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทุกคดี เพื่อสร้างความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการสอบสวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๓) การสร้างความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการกับการสอบสวนคดีทุจริต เพื่อให้การทำงานในชั้นไต่สวนคดีทุจริตและการส่งคดีทุจริตเกิดความร่วมมือกัน มีประสิทธิภาพ และเป็นไปในแนวทางเดียวกันตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งส่งฟ้องคดีต่อศาล

#### ประเด็นอภิปราย

๑. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ ที่แก้ไขปรับปรุงใหม่บัญญัติชัดเจนว่าให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา บทบัญญัติดังกล่าวได้นำหลักการของระบบไต่สวนมาใช้ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบกล่าวหาที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า พนักงานสอบสวนยังคงดำเนินการตามแนวทางเดิมที่เคยชินกล่าวคือ แสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้มีการสั่งฟ้อง ซึ่งหลักการตามระบบไต่สวนนั้นมีข้อเพียงแค่การสั่งฟ้อง แต่ต้องพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาจริง ๆ จะเห็นได้ว่าหลักการทางกฎหมายนั้นมีความชัดเจนอยู่แล้ว แต่ปัญหาอยู่ที่การปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงความคิดเพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าใจระบบการสอบสวนแบบไต่สวนเพื่อนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรม โดยการเปลี่ยนแปลงต้องเริ่มจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงลงมา เพราะหากเพียงเปลี่ยนแปลงความคิดและแนวปฏิบัติเฉพาะพนักงานสอบสวนอย่างเดียวอาจไม่เกิดผล เพราะหากพนักงานสอบสวนจะหาพยานหลักฐานมาหักล้างได้ แต่การจะสั่งไม่ฟ้องต้องผ่านผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปซึ่งอาจจะไม่อนุญาตสำนวนส่วนใหญ่ไปถึงพนักงานอัยการจึงเป็นการสั่งฟ้องแทบทั้งหมด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือแนวปฏิบัติตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงลงมา โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจมีความจำเป็นต้องศึกษาวิจัยเชิงกลยุทธ์ถึงแนวทางที่จะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลง รวมถึงมีการจัดทำคู่มือแนวทางเพื่อให้การปฏิบัติมีความเป็นรูปธรรม

๒. นอกจากการปรับทัศนคติและแนวปฏิบัติแล้ว อาจพิจารณานำระบบการไต่สวนแบบคู่มาใช้ โดยระบบนี้จะทำให้มีระบบแสวงหาพยานหลักฐานในลักษณะคู่ขนานเพิ่มขึ้น กล่าวคือ การแสวงหาพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนในปัจจุบันจะแสวงหาพยานหลักฐานเฉพาะการกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่คำนึงถึงว่าการแสวงหาพยานหลักฐานที่ได้รับมานั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะฉะนั้น

หากนำระบบการไต่สวนแบบคู่ โดยเพิ่มบริบทหรือขั้นตอนของการแสวงหาพยานหลักฐานนอกเหนือจากกระบวนการปกติจะทำให้กระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานเป็นไปตามระบบไต่สวนและมีความชอบด้วยกฎหมายมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การนำระบบการไต่สวนแบบคู่มาใช้ มีข้อพิจารณาในเรื่องของระยะเวลาในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ทั้งความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ต้องดำเนินการให้รวดเร็วขึ้นเพราะการดำเนินงานในขั้นตอนของการสอบสวนแต่ละขั้นตอนจะมีกำหนดระยะเวลาไว้

๓. กระบวนการทำงานแบบระบบไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความชัดเจนขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดย พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันแลปราบปรามทุจริตฯ กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนไปยังพนักงานอัยการและในการพิจารณาคดีของศาลซึ่งเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะใช้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวน เมื่อกฎหมายกำหนดให้กระบวนการต่างๆ เป็นระบบไต่สวน การดำเนินการกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงทั้งในชั้นของสำนักงาน ป.ป.ช. พนักงานอัยการและศาลต้องดำเนินการให้ครบถ้วน และศาลจะยกเหตุอันควรสงสัยขึ้นพิจารณาเพื่อยกฟ้องจำเลยไม่ได้ โดยมาตรา ๔๗ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันแลปราบปรามทุจริตฯ กำหนดชัดเจนว่าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง การกำหนดดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะรับทราบข้อกล่าวหาและให้โอกาสเข้าชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหาได้ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานทุกชนิดรวบรวมไว้ในสำนวนและสรุปสำนวนเสนอไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความผิด ใดๆก็ตาม เมื่อมีการเสนอสำนวนไปยังศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาซึ่งแตกต่างจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งใช้ระบบไต่สวน สำนักงาน ป.ป.ช. พยายามที่จะผลักดันให้ศาลยุติธรรมดังกล่าวดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยระบบไต่สวนด้วย โดยระบบไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช. ใช้กระบวนการ ๓ รูปแบบ ได้แก่ ๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเอง ๒) แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเป็นรูปแบบการไต่สวนเบื้องต้นโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ ๓) มอบให้เลขาธิการเป็นหัวหน้าพนักงานไต่สวน และพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวน

๔. แม้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ จะกำหนดให้การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบไต่สวน แต่จะมีสำนวนบางส่วนที่มาจากสำนักงาน ป.ป.ท. และบางส่วนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ส่งไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะประเมินผลเพื่อติดตามว่าสำนวนของสำนักงาน ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน มีพยานหลักฐานครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากดำเนินการไม่ถูกต้องสำนักงาน ป.ป.ช. จะเรียกสำนวนดังกล่าวมาดำเนินการเอง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ขึ้นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ว่าสำนวนจะมาจากหน่วยงานใดก็ตามต้องดำเนินการตามระบบไต่สวน

๕. ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค หรือจังหวัดนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัด และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้กำหนดกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จังหวัดไว้ด้วย โดยในระยะเริ่มต้นสามารถแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัดได้ทั้งหมด ๒๘ จังหวัด เมื่อปฏิบัติหน้าที่ไปได้ระยะหนึ่งพบว่าการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องชะลอการแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัดออกไป ดังนั้นกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัดปัจจุบันจึงมีเพียง ๒๘ จังหวัด และยังไม่มีการสรรหาเพิ่มเติม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปัจจุบัน และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันแลปราบปรามทุจริตฯ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับ

กรรมการ ป.ป.ช. ภาค หรือจังหวัดไว้ ข้อเสนอดังกล่าวจึงอาจจะเป็นไปได้ยาก สำหรับข้อเสนอในการกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. สามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนได้ ปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้พัฒนาเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินการสอบสวนตามระบบไต่สวน และมีการจัดส่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ดังกล่าวไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดหรือภาคตามพื้นที่ต่างๆ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. มั่นใจว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ทุกคนมีศักยภาพที่จะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระบบการไต่สวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ปัจจุบันมีการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังจังหวัดหรือภาคแล้ว เพียงแต่การชี้มูลความผิดยังต้องมีการส่งสำนวนการมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาชี้มูลความผิด โดยการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนมีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และรวดเร็ว ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยจึงเป็นสิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการอยู่แล้ว เพียงแต่มีรูปแบบแนวทางที่แตกต่างกันเท่านั้น

๖. มีข้อพิจารณาในกระบวนการสอบสวนและการพิจารณาคดีในปัจจุบัน กล่าวคือ เมื่อถึงขั้นพิจารณาของศาลจะมีการซักค้านพยานบุคคล พยานวัตถุ และพยานเอกสาร จึงได้ความจริงว่าข้อเท็จจริงไม่ตรงกับสำนวนการสอบสวน ไม่ว่าจะสำนวนนั้นจะเป็นสำนวนของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ท. เพราะกระบวนการที่ปฏิบัติไม่ว่าจะจะเป็นของพนักงานสอบสวนก็ดี เจ้าพนักงานของรัฐอื่นก็ดี ไม่ว่าจะ เป็นระบบไต่สวนหรือระบบกล่าวหา มิได้มีการซักค้านพยาน เพียงแต่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะอ้างพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างข้อกล่าวหาเท่านั้น ซึ่งไม่อาจทราบได้เลยว่าฝ่ายใดเป็นผู้ถูก ฝ่ายใดเป็นผู้ผิด ถ้าหากพยานหลักฐานไม่ได้ชัดเจนแบบผ่านการตรวจทางนิติวิทยาศาสตร์ เพราะพยานหลักฐานต่างๆ เป็นเพียงคำให้การของบุคคล เพราะฉะนั้นในหลายๆ เรื่องเมื่อถึงขั้นพิจารณาของศาลมีการซักค้านกัน และต่อสู้คดีจนถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษา ศาลอุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ศาลฎีกาพิจารณาให้ดำเนินกระบวนการอีกลักษณะหนึ่ง ในหลักฐานชุดเดียวกันก็มีปรากฏให้เห็นเป็นจำนวนมาก จึงต้องคำนึงว่าข้อมูลที่รวบรวมมาเป็นสำนวนการสอบสวนไม่ว่าจะได้รับมาจากทางใด เกิดอะไรขึ้น ทำไมสุดท้ายแล้วข้อเท็จจริงในสำนวนกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อศาลจึงไม่ตรงกัน

๗. ปริมาณคดีในปัจจุบันมีจำนวนมาก ในขณะที่บุคลากรมีจำกัด ส่งผลให้สำนวนที่ มาถึงพนักงานอัยการจะมีเวลาจำกัดมาก เนื่องจากพนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนมายังพนักงานอัยการล่าช้า ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการประสบปัญหาเช่นนี้มาตลอด เนื่องจากไม่มีการแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานให้เหมาะสมกับระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น ฝากขังสุดท้ายต้องส่งมาก่อนฝากสุดท้ายหนึ่งฝาก แม้จะมีการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ ปัญหาเช่นนี้สมควรจะ ได้มีการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันกำหนดไว้

๘. คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อค้นพบเบื้องต้นว่าในกรอบของกฎหมาย (Legal framework) เกี่ยวกับการสอบสวนนั้นไม่มีปัญหาเพราะกฎหมายได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ซึ่งสอดคล้องกับระบบไต่สวน ประเด็นปัญหาอยู่ที่การปฏิบัติ (Practice) หรือทัศนคติ (Mindset) ที่มีอยู่แต่เดิมซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนแล้ว ในหลายด้าน เช่น กระบวนการพิจารณาของศาลได้กำหนดให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยระบบไต่สวน อันเป็น การปรับทัศนคติที่ปลายทางของเรื่องซึ่งจะส่งผลมายังการดำเนินการสอบสวนที่ต้นทางด้วย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนเพื่อให้สอดคล้องกับระบบดังกล่าวจำเป็นต้องเปลี่ยนบรรทัดฐาน (Norm) ซึ่งแต่ละหน่วยงานปฏิบัติก็มีแนวทางปฏิบัติไม่เหมือนกัน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีกฎหมายที่ต้องยึดถือหลายฉบับและแตกต่างกัน ดังนั้น การที่จะเปลี่ยนบรรทัดฐาน (Norm) อาจจะเป็นไปได้ยากแม้ว่า Legal framework จะสามารถกระทำได้ โดยการปรับเปลี่ยนบรรทัดฐาน (Norm) ต้องมี



การปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานโดยเปลี่ยนตั้งแต่ระดับผู้บังคับบัญชาลงมา โดยอาจจะต้องศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจอยู่ภายใต้กรอบคณะกรรมการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการป้องกันแลปราบปรามทุจริตฯ เห็นว่าได้มีการแก้ไขกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว เช่น การมอบอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ดังนั้น ข้อเสนอในส่วนนี้อาจจะไม่มี ความจำเป็นต้องระบุไว้อีกเพราะบริบทได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว สำหรับข้อเสนอของคดีค้ำมนุษย์จะเป็นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวนซึ่งอาจจะทับซ้อนกับการปฏิรูปตำรวจจึงอาจนำข้อเสนอดังกล่าวเสนอคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจเพื่อพิจารณาต่อไป

**มติที่ประชุม** เห็นชอบกับข้อเสนอโครงการศึกษาวิจัยฯ เกี่ยวกับการไต่สวนในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ว่าไม่มีข้อบกพร่องในส่วนของการอบกฎหมาย (Legal Framework) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ (Practice) มีความจำเป็นต้องปรับทัศนคติและวิธีปฏิบัติของพนักงานสอบสวน โดยการจัดทำแนวทาง คู่มือ หรือระเบียบเพื่อให้พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการสอบสวนให้สอดคล้องกับระบบการไต่สวนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙

**๔.๒ กรอบแนวทางการดำเนินการ ด้านที่ ๓ การเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้าง การรับรู้และสร้างวัฒนธรรมยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ**  
ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มติ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ เห็นชอบแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐตามที่ กพยช. เสนอ โดยแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ มีรายละเอียด ดังนี้

(๑) กรอบของกฎหมายที่มีความสำคัญที่จะต้องเผยแพร่เพื่อสร้างการรับรู้ ประกอบไปด้วย กรอบที่ ๑ กฎหมายใหม่และแก้ไขเพิ่มเติม กรอบที่ ๒ กฎหมายที่ประชาชนควรรู้ กรอบที่ ๓ กฎหมายที่เด็กและเยาวชนควรรู้ และกรอบที่ ๔ กฎหมายที่สื่อมวลชนควรรู้

(๒) กลุ่มเป้าหมาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถกำหนดช่องทางและวิธีการเผยแพร่ที่เหมาะสม โดยมีการแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ (๑) กลุ่มผู้ใช้กฎหมาย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเผยแพร่กฎหมาย (๒) กลุ่มผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบด้วย ประชาชนที่มีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ประชาชนผู้ที่มีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลต่ำ เด็กและเยาวชน ครู และผู้ปกครอง และ นักสื่อสารมวลชน

(๓) สื่อหรือช่องทางและวิธีการในการดำเนินการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้าง การรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ผ่านสื่อหรือช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ สื่อกระแสหลัก สื่อออนไลน์ โครงการหรือกิจกรรม และโฆษกประจำกระทรวงหรือหน่วยงาน โดยใช้วิธีการในการสื่อสารส่งผ่านข้อมูลหรือสารสนเทศให้อีกฝ่ายหนึ่งรับรู้ความหมายของอีกฝ่ายหนึ่ง

(๔) หน่วยงานที่มีบทบาทในการเผยแพร่กฎหมาย  
มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายมีหน้าที่เผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐและ นอกจากเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของกฎหมายหรือเป็นผู้เสนอกฎหมาย ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ ในการเผยแพร่เพื่อสร้างการรับรู้กฎหมายได้ กล่าวโดยสรุปจะมีหน่วยงานที่ต้องทำการเผยแพร่กฎหมาย ประกอบไปด้วย ๕ หน่วยงาน (๑) หน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย (หน่วยงานเจ้าของเรื่อง) (๒) หน่วยงาน

/ที่เกี่ยวข้อง...

ที่เกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้กฎหมาย (๓) หน่วยงานผู้มีบทบาทร่วมในการเผยแพร่กฎหมาย (๔) หน่วยงานที่เป็นภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนการใช้กฎหมาย และ (๕) สื่อมวลชน

(๕) การติดตามและประเมินผล

การดำเนินการตามแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ จะต้องมีการติดตามความก้าวหน้าเพื่อกำกับดูแลการทำงานและให้หน่วยงานทราบถึงผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยแนวทางในการติดตามและประเมินผล หน่วยงานที่ดำเนินการจะต้องพิจารณากำหนดตัวชี้วัดที่สามารถแสดงได้ว่าการเผยแพร่กฎหมายประสบความสำเร็จหรือไม่ อาจจะเป็นการประเมินจากการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน การตระหนักรู้ ความรู้ความเข้าใจกฎหมาย โดยแนวทางการประเมินผล ประกอบด้วย

๑) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินการเผยแพร่กฎหมายฯ

๒) ติดตามผลการดำเนินงานตามแนวทางการเผยแพร่กฎหมาย อย่างต่อเนื่อง โดยต้องดำเนินการกิจกรรมให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่กฎหมายนั้นๆ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓) ตรวจสอบแนวทางการเผยแพร่กฎหมายฯ

๔) รวบรวมและสรุปผลการดำเนินการเผยแพร่กฎหมาย และรายงานผลการดำเนินการในภาพรวม รวมทั้งจัดส่งตัวอย่างผลผลิตในรูปแบบ Digital File เช่น โพสต์เตอร์ วิดีทัศน์ เป็นต้นมายังสำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะศูนย์ข้อมูลการเผยแพร่ด้านกฎหมาย ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นๆ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรียังได้มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการ ดังนี้

๑. หน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย เมื่อกฎหมายนั้นๆ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอกฎหมายดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ จัดทำแบบตรวจสอบการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ (Law Acknowledgement Monitoring Platform I : LAMP 1) ภายใน ๑๕ วัน

๑.๒ ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเผยแพร่กฎหมายภายใน ๖๐ วัน

๑.๓ รายงานผลการดำเนินการตามแบบรายงานการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ (Law Acknowledgement Monitoring Platform II : LAMP 2) ภายใน ๑๒๐ วัน

๒. สำนักงานกิจการยุติธรรม เป็นศูนย์ข้อมูลการเผยแพร่ด้านกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่กำกับ ติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๒.๑ จัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย (กฎหมายที่ประกาศใช้ใหม่ตามกรอบกฎหมาย ๔ กรอบ)

๒.๒ รวบรวมผลผลิตที่ได้จากการเผยแพร่กฎหมาย เช่น โพสต์เตอร์ แผ่นพับ แผ่นภาพ คู่มือการปฏิบัติงาน สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ วิดีทัศน์ หรือสื่อออนไลน์ต่างๆ ที่อยู่ในรูปแบบเอกสาร หรือ Digital File ที่สามารถเผยแพร่ผ่านทาง Website ได้ทันที หรือ URL ของผลผลิต เป็นต้น

๒.๓ กำกับ ติดตามประมวลผล ตามแบบรายงานที่หน่วยงานผู้เสนอกฎหมายจัดส่งมา

๒.๔ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานตามระยะเวลาที่กำหนด

สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์ข้อมูลการเผยแพร่ด้านกฎหมายได้ดำเนินการตามแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐในระยะแรกผ่านการขับเคลื่อนใน ๔ แนวทาง ดังนี้

๑. การขับเคลื่อนแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ: การขับเคลื่อนแนวทางการเผยแพร่กฎหมายในกรอบกฎหมายใหม่และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแนวทางเผยแพร่กฎหมายในกรอบกฎหมายใหม่และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ขับเคลื่อนผ่านแนวทางดังนี้

(๑) จัดทำแบบตรวจสอบการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ (Law Acknowledgement Platform I : LAMP 1)

(๒) จัดทำแบบรายงานการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ (Law Acknowledgement Monitoring Platform II : LAMP 2)

(๓) จัดทำคู่มือแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ

(๔) การเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานกิจการยุติธรรม

๒. การขับเคลื่อนแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ: การขับเคลื่อนแนวทางการเผยแพร่กฎหมายในกรอบกฎหมายที่ประชาชนควรรู้ โดยมีหัวข้อหลักในการเก็บข้อมูล ๒ หัวข้อ คือ กฎหมายที่ประชาชนอยากรู้ และวิธีการหรือช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างกันในพื้นที่ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) กฎหมายที่ประชาชนอยากรู้ พบว่าประชาชนอยากทราบข้อกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันและสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ สามารถแยกตามกรอบกฎหมายที่สามารถนำมาจัดทำชุดความรู้ทางด้านกฎหมาย

(๒) วิธีการหรือช่องทางที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างกันที่นิยม ได้แก่ หอกระจายข่าว/เสียงตามสาย Line กลุ่มผู้นำชุมชน รวมไปถึงการลงพื้นที่เผยแพร่กฎหมาย

(๓) การสำรวจกฎหมายที่ประชาชนควรรู้เพิ่มเติม ในระยะต่อไปฝ่ายเลขานุการฯ จะทำการสำรวจเพิ่มเติมในอีก ๒ ระดับ

๓. การพัฒนาศูนย์ข้อมูลการเผยแพร่ด้านกฎหมาย เพื่อรองรับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตามแนวทางในการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ของประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงติดตามและประเมินผลแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐใน ๒ แนวทาง

(๑) การพัฒนาระบบการเผยแพร่กฎหมายแบบออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ “รู้กฎหมาย” เพื่อให้การดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง แนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ตรงตามเจตนารมณ์ ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล

(๒) การพัฒนาระบบการเผยแพร่กฎหมายแบบออฟไลน์ โดยการจัดทำชุดความรู้ในการสร้างการรับรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในลักษณะ box set เพื่อเป็นเครื่องมือการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้ (๑) สื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ หนังสือ แผ่นพับ โปสเตอร์ infographic เนื้อหาตามกรอบกฎหมายที่กำหนด และช่องทางการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย (๒) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ การผลิตสื่อ Digital เสียงบรรยายกฎหมาย และการผลิตข้อมูลลงแผ่น CD

๔. การติดตามและประเมินผลแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ

(๑) ในระยะเริ่มแรก ฝ่ายเลขานุการฯ ได้กำกับติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ เรื่องแนวทางการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้

ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานของภาครัฐที่เป็นผู้เสนอกฎหมายซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้ กฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จำนวน ๒๑ ฉบับ หน่วยงานเสนอกฎหมายทั้งสิ้น ๒๓ หน่วยงาน โดยมีการรายงานผลตาม LAMP 1 จำนวน ๑๕ ฉบับ จาก ๑๐ หน่วยงาน และการรายงานผล LAMP 2 จำนวน ๑๑ ฉบับ จำนวน ๘ หน่วยงาน

(๒) ในระยะต่อไป ฝ่ายเลขานุการฯ จะได้ทำการพัฒนารูปแบบการติดตามและประเมินผลร่วมกับหน่วยงานเจ้าของกฎหมายโดยการกำหนดเป็นตัวชี้วัดและประเมินผลในลักษณะการสุ่ม (Random)

#### ประเด็นอภิปราย

๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ และเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านกฎหมายโดยกล่าวถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๙ ยังคงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางการเผยแพร่ตัวบทบัญญัติหรือกฎหมายทุกฉบับที่มีผลบังคับใช้แล้ว การเผยแพร่กฎหมายจึงควรดำเนินงานแบบมีความเชื่อมโยงกัน สำหรับสำนักงานกิจการยุติธรรมได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรับรู้ กล่าวคือ สำนักงานกิจการยุติธรรมจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางที่ติดตามให้หน่วยงานผู้เสนอกฎหมายจัดทำเครื่องมือการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ให้เหมาะสม เช่น หนังสือ แผ่นพับ โปสเตอร์ info graphic เป็นต้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของการเป็นศูนย์กลางข้อมูลจึงไม่มีความทับซ้อนกัน อย่างไรก็ตาม ศูนย์ข้อมูลกลางของสำนักงานกิจการยุติธรรมจะมีการนำเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขึ้นไว้ด้วยเพื่อให้ประชาชนหรือหน่วยงานที่ต้องการค้นหาตัวบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเต็มสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลได้

๒. เห็นควรให้มีการจัดทำแอปพลิเคชัน (Application) เพิ่มเติม เพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น

๓. เห็นควรให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการฯ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อให้ทราบว่าการจัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลหรือการสร้างการรับรู้ตามแนวทางที่เสนอมานั้นได้ประโยชน์ หรือผลการดำเนินการเป็นอย่างไร

**มติที่ประชุม** รับทราบผลการดำเนินงานการเผยแพร่กฎหมายเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างวัฒนธรรมยอมรับกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรี โดยในการดำเนินการควรพิจารณาให้เกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และควรมีการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การยอมรับและเคารพกฎหมายรวมทั้งให้มีการประเมินผลการดำเนินงานในส่วนของการเผยแพร่กรอบกฎหมายที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว

**๔.๓ กฎหมายรายประเด็น : ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลประวัติอาชญากรรม พ.ศ. ....**

ในปัจจุบันสังคมมีทัศนคติในทางลบต่อผู้ที่มีประวัติเคยกระทำความผิด ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย เด็กและเยาวชนที่เคยกระทำความผิดยังขาดโอกาสในการกลับคืนสู่สังคม ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งงานหรือสถานประกอบการที่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถของตนภายหลังการพ้นโทษหรือออกจากกระบวนการยุติธรรมได้มากเท่าที่ควร เป็นเหตุให้ผู้เคยต้องโทษหรือเคยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ และอาจกลับไปกระทำความผิดซ้ำจนกลายเป็นอาชญากรในที่สุด อีกทั้ง เป็นการลดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Human Capital) ในขณะเดียวกัน พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ในการกระบวนการยุติธรรม ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อุปกรณ์ประวัติ

อาชญากรรมในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะได้นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จึงต้องอาศัยงานการทะเบียนประวัติอาชญากรในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประวัติบุคคล ลายพิมพ์นิ้วมือ ตำหนิรูปพรรณของทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อบริหารจัดการกับข้อมูลประวัติอาชญากรรม ในกรณีนี้ สำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กพยช. ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บข้อมูล และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลประวัติอาชญากรรมทุกฝ่าย จึงเห็นควรให้เสนอเรื่องดังกล่าวมายัง คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ เพื่อพิจารณาให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากรรม และจะได้นำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป

สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการศึกษากฎหมายว่าด้วยประวัติอาชญากรรมของต่างประเทศประกอบด้วย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา และมลรัฐเท็กซัส ซึ่งแต่ละประเทศมีหลักการที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือการปกปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลประวัติอาชญากรรมของบุคคลใดจะไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ผู้กระทำความผิดที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น พฤติการณ์หรือความรุนแรงแห่งการกระทำความผิด ความประพฤติของผู้ยื่นคำร้อง เป็นต้น เพราะฉะนั้นศาลอาจจะอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้มีปกปิดหรือไม่เปิดเผยทะเบียนประวัติอาชญากรรมก็ได้ นอกจากนี้ หากบุคคลนั้นมีลักษณะตรงตามที่ข้อยกเว้นของการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมกำหนดไว้ บุคคลนั้นจะไม่มีทางได้รับประโยชน์จากกฎหมายซึ่งรูปแบบและวิธีการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมของแต่ละประเทศ จะแตกต่างกันออกไป โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๑. หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลประวัติอาชญากรรมที่อยู่ในความดูแลควบคุม หรือดูแลของตนโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้

๒. เมื่อเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เป็นเด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิดอาญาโดยที่ศาลไม่ได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกหรือมีการเปลี่ยนโทษเป็นวิธีการสำหรับเด็กหรือเยาวชน หรือเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษให้จำคุก เป็นการกระทำความผิดครั้งแรก และไม่มี การกระทำความผิดซ้ำในเวลาที่กำหนด หรือได้รับการฝึกอบรมครบตามระยะเวลาที่กำหนดและมีผลการประเมินเป็นที่พอใจตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่กำหนด หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลประวัติอาชญากรรมของเด็กหรือเยาวชน หรือผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแม้ว่าจะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลไม่ได้

๓. หน่วยงานของรัฐสามารถเปิดเผยข้อมูลประวัติอาชญากรรมได้หากเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานหรือขอใบอนุญาตตามบัญชีนี้ หรือเป็นการเปิดเผยเพื่อนำไปใช้งานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ใช่การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานที่ไม่ได้รับการยกเว้นไว้ตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้

๔. การห้ามเปิดเผยข้อมูลประวัติอาชญากรรมของผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ใช่บังคับกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกายโดยเจตนาเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ความผิดที่กระทำต่อเด็ก เว้นแต่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกนั้นมีผลการ

ประเมินเป็นที่พอใจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด และการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะไม่เป็นภัยอันตรายต่อสังคม

๕. เจ้าของข้อมูลประวัติอาชญากรรมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลของตน ขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลของตนให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ขอให้ระงับการใช้หรือเปิดเผยข้อมูลหากข้อมูลไม่ถูกต้อง ตลอดจนขอให้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติ และมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้

๖. การกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่เสียหาย ทำลาย แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งข้อมูลประวัติอาชญากรรมโดยมิชอบหรือการทุจริตหรือการจัดเตรียมข้อมูลโดยมิชอบ

อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีการเปรียบเทียบในส่วนของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากรรมของต่างประเทศที่มีการจัดการในประเด็นดังกล่าวอย่างไร ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการศึกษาของต่างประเทศประกอบด้วย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา และมลรัฐเท็กซัส ซึ่งแต่ละประเทศมีหลักการที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ การปกปิดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลประวัติอาชญากรรมของบุคคลใดจะไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ผู้กระทำผิดที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น พฤติการณ์หรือความรุนแรงแห่งการกระทำ ความผิดของผู้ยื่นคำร้อง เป็นต้น เพราะฉะนั้นศาลอาจจะอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้มีปกปิดหรือไม่เปิดเผยทะเบียนประวัติอาชญากรรมก็ได้ นอกจากนี้หากบุคคลนั้นมีลักษณะตรงตามที่ข้อยกเว้นของการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมกำหนดไว้ บุคคลนั้นจะไม่มีทางได้รับประโยชน์จากกฎหมายซึ่งรูปแบบและวิธีการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไป โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๑. การกำหนดบุคคลที่มีสิทธิขอให้มีการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม เนื่องจากการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมนั้น มิใช่บุคคลทุกคนที่มีทะเบียนประวัติอาชญากรรมหรือประวัติการทำความผิดติดตัวจะสามารถร้องขอให้มีการปกปิดประวัติอาชญากรรมได้ แต่กฎหมายจะกำหนดว่าบุคคลที่มีลักษณะเช่นใดบ้างที่จะได้รับการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมซึ่งหากพิจารณาจากกฎหมายของแต่ละประเทศแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์การปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมเอาไว้ โดยจะกำหนดคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไปทั้งในแง่ของการกระทำและความผิดที่เกิดขึ้น เช่น ประเทศนิวซีแลนด์กำหนดมิให้บุคคลที่ทำความผิดเกี่ยวกับเพศซึ่งได้กระทำต่อเยาวชนได้รับโอกาสในการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิร้องขอต้องผ่านกระบวนการคุมประพฤติมาก่อน ประเทศแคนาดากำหนดให้บุคคลที่จะได้รับโอกาสปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม ต้องได้รับการอภัยโทษมาก่อน เป็นต้น นอกจากนี้บุคคลผู้กระทำความผิดจะยื่นคำร้องได้ด้วยตัวเองได้แล้ว กฎหมายบางฉบับยังให้โอกาสบุคคลอื่นสามารถยื่นคำร้องแทนได้ ดังเช่นกฎหมายของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๒. การกำหนดรูปแบบและกระบวนการในขอให้มีการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม ซึ่งหากพิจารณากฎหมายของแต่ละประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายทุกฉบับจะมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ ให้โอกาสบุคคลที่ได้รับการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมอีกครั้งหนึ่ง แต่กฎหมายแต่ละฉบับมีรูปแบบและกระบวนการที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ กฎหมายที่ยกมาศึกษาส่วนใหญ่จะกำหนดให้บุคคลที่ต้องการได้รับการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมต้องยื่นคำร้อง ซึ่งหน่วยงานที่จะรับเรื่องไว้นั้นมีความแตกต่างกันไป แต่มีกฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้บุคคลต้องผ่านกระบวนการบางอย่างก่อนถึงจะได้รับการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม เช่น ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้บุคคลต้อง

ผ่านการคุมประพฤติก่อน ประเทศแคนาดากำหนดให้บุคคลต้องได้รับการอภัยโทษมาก่อน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมที่แปลกออกไป กล่าวคือ มลรัฐเดอลาแวร์ สหรัฐอเมริกา กำหนดให้มีการปกปิดประวัติอาชญากรรมทั้งแบบบังคับและเป็นดุลยพินิจด้วย

๓. การกำหนดช้อยกเว้นของการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม ซึ่งหากพิจารณากฎหมายของแต่ละประเทศแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายแต่ละฉบับได้มีการกำหนดช้อยกเว้นไม่ให้ปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม อันมีความแตกต่างกันออกไป แต่ความแตกต่างนั้นเป็นเพียงรายละเอียดของประเด็นสำคัญ กล่าวคือ กฎหมายของทุกประเทศที่นำมาศึกษานั้นได้กำหนดประเด็นสำคัญอันเป็นช้อยกเว้นไว้เช่นเดียวกัน เช่น ยกเว้นเพราะเกี่ยวกับอาชีพที่สำคัญ ยกเว้นเพราะเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง หรือเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

๔. การปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมในกรณีเยาวชน ซึ่งหากพิจารณากฎหมายของแต่ละประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมกรณีทั่วไปทั้งรูปแบบและกระบวนการ ส่วนที่มีความแตกต่างกันนั้นเป็นเพียงเรื่องรายละเอียด แต่ประเด็นที่มีความแตกต่างจากกรณีทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด คือ ผลของการปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรม กล่าวคือปกปิดข้อมูลประวัติอาชญากรรมในกรณีของเยาวชนกระทำความผิด รวมถึงถึงการทำลายทะเบียนประวัติอาชญากรรมด้วย ดังเช่นที่กฎหมายของมลรัฐเทกซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเอาไว้

ในเบื้องต้นฝ่ายเลขานุการฯ ขอเรียนว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการจัดพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อจะเก็บประวัติในเรื่องนี้อยู่แล้ว ปรากฏว่าในส่วนของการพิมพ์ลายนิ้วมือผู้ต้องหาในแต่ละปีนั้น ตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ จนถึงปัจจุบันนั้นพบว่ามีผู้ต้องหาพิมพ์ลายนิ้วมือโดยเฉลี่ยกว่าปีละ ๘๐๐,๐๐๐ คน และในช่วงหกเดือนแรกของปี ๒๕๖๐ พบว่ามีผู้ต้องหาพิมพ์ลายนิ้วมือกว่า ๓๘๖,๐๐๐ คน โดยพบว่าไม่มีการคัดแยกหรือทำลายข้อมูลดังกล่าวออกไป จึงมีข้อมูลอยู่ในทะเบียน ซึ่งระเบียบที่ใช้ในการดำเนินการในการเก็บประวัติอยู่เพียงฉบับเดียว ได้แก่ ระเบียบการตำรวจว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๓๒ การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับกระบวนการในการเก็บลายนิ้วมือ การร้องขอในการเข้าไปตรวจลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องหาที่ถูกเก็บไว้ จึงเรียนที่ประชุมมาเพื่อพิจารณาให้ข้อเสนอแนะและความเห็นเกี่ยวกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากรรม

#### ประเด็นอภิปราย

๑. ปัจจุบันมีนโยบายการคืนคนดีสู่สังคม แต่การที่จะดำเนินการตามโครงการคืนคนดีสู่สังคมได้มีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวเนื่องด้วยในส่วนของทะเบียนประวัติอาชญากรรม แม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะได้บัญญัติให้นำข้อมูลประวัติอาชญากรรมมาใช้ในการพิจารณาแต่ก็พบว่าในระบบราชการก็มีการใช้กันอยู่ เช่น กรณีของเด็กและเยาวชนที่ถูกปฏิเสธจากการทำงานหรือเข้ารับการทำงาน เนื่องจากปรากฏประวัติว่าเคยกระทำความผิด ซึ่งก็เป็นความจริงประการหนึ่ง ประกอบกับกรมพินิจคุ้มครองเด็กและเยาวชนก็ได้เสนอข้อร้องเรียนของเด็กและเยาวชนมายังคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) เพื่อพิจารณาให้เด็กและเยาวชนได้รับการคุ้มครองประวัติตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๓ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักการให้มีกลไกที่สร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลกับการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม ซึ่งหากกำหนดกลไกที่มีเงื่อนไขยุ่งยากจนเกินไปก็อาจจะทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ

๒. สถิติของผู้กระทำความผิดที่เข้ามาในเรือนจำรวมถึงสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดแล้วเข้ามาจะมีประมาณปีละ ๓๐,๐๐๐ คน และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และผู้กระทำความผิดที่เข้าเรือนจำซึ่งจะมีประวัติอาชญากรรม ซึ่งจะรวมถึงการคุมประพฤติราชทัณฑ์ด้วยโดยสถิติจากกรมราชทัณฑ์ พบว่ามีผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษจำคุกประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ คน

และมีผู้ต้องโทษที่ได้รับการปล่อยตัวประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ คนทำให้มีนักโทษสะสมประมาณปีละ ๑๐,๐๐๐ คน ซึ่งจะเป็นผู้ที่ต้องโทษครั้งแรกรวมอยู่ด้วย และจากสถิติการกระทำความผิดซ้ำพบว่าผู้กระทำผิดซ้ำในช่วง ๑ ปี ร้อยละ ๑๗ ช่วง ๒ ปี ร้อยละ ๒๔ และช่วง ๓ ปี ร้อยละ ๒๗ ทำให้ทราบว่าผู้ต้องโทษจำคุกที่เข้ามา ๑๖๐,๐๐๐ คน จะมีผู้กระทำความผิดซ้ำเพียง ร้อยละ ๑๗ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะทราบว่าจะมีจำนวนผู้มิหะเบียนประวัติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ต้องหาจะถูกกลับไปเมื่อผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ดังนั้น การที่จะทำให้โครงการคืนคนดีสู่สังคมเกิดผลสัมฤทธิ์ จะต้องกำหนดแนวทางการดำเนินการให้มีความชัดเจน

๓. จากการศึกษากฎหมายของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดจุดเน้นเรื่องการลบทะเบียนประวัติ กล่าวคือ ถ้าเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดก็จะทำการลบทะเบียนประวัติโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม ควรจะมีกลไกที่ทำหน้าที่กลั่นกรองก่อนมีขั้นตอนในการลบ แต่ตามหลักการที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอมานั้น เห็นว่าไม่น่ามีนัยสำคัญอยู่สองประการได้แก่ (๑) คำว่าปกปิด ซึ่งต่างประเทศใช้คำว่า Seal ก็คือการเข้าไปดูข้อมูลไม่ได้ แต่ยังมีข้อมูลอยู่ และ (๒) การลบ ใช้คำว่า Delete ซึ่งจะทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าควรจะปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลอย่างไร เช่น การที่กฎหมายบัญญัติว่าห้ามเข้าถึงข้อมูลหรือนำข้อมูลไปใช้เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของข้อมูล แต่หากเจ้าของข้อมูลจะไปสมัครงานก็ต้องมีการนำไปใช้ในการพิจารณา ซึ่งรวมการมีสิทธิอ้างว่าไม่เคยกระทำความผิดได้ โดยจะถือว่าไม่เป็นการให้การเท็จหรือแจ้งความเท็จ ในขั้นนี้จึงควรมีการพิจารณาในประการแรกว่า ควรจะมีกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ ประการที่สองคือกลไกจะเป็นอย่างไร เช่น การปกปิดโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาข้อมูลจะถูกลบไปเลย ซึ่งทำอยู่ในบางประเทศ หรือต้องมีกฎเกณฑ์ในการร้องขอเพื่อให้มีการลบหรือปกปิด การพิจารณาในเรื่องภาระงานที่ต้องเพิ่มขึ้น ข้อยกเว้นบางฐานความผิด จะต้องมีการติดตามเพราะความผิดบางประเภทพบว่ามีผู้กระทำความผิดซ้ำบ่อยครั้ง เช่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ โดยจะต้องมีข้อยกเว้นและมีระบบการดูแลตรวจสอบอย่างไร ข้อมูลในส่วนของ การข่าว ซึ่งไม่ได้นำข้อมูลมาใช้กับงานทั่วไป โดยประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาก็คือหลักเกณฑ์ในการที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ และจะต้องคำนึงถึงเรื่องภาระงานและงบประมาณด้วย โดยต้องไปศึกษาเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากรรมของต่างประเทศประกอบด้วย และพิจารณาว่าลักษณะใดที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย พร้อมทั้งพิจารณากฎหมายว่าด้วยทะเบียนประวัติอาชญากรในประเทศข้างเคียงด้วย

๔. จากการศึกษาทางด้านอาชญาวิทยา บริบทของนโยบายของประเทศ ตามแผนปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ชัดเจนว่าต้องมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากรรมหรือการลบข้อมูลทะเบียนประวัติ เพื่อเป็นการดำเนินการตามนโยบายการกลับคืนคนดีสู่สังคม จึงควรสนับสนุนกฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากรรม ส่วนในประเด็นเรื่องกลไกหรือกระบวนการนั้น ในส่วนของกฎหมายในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐอิลลินอย มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ หรือมลรัฐแมรี่แลนด์ พบว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาข้อมูลประวัติก็จะมีการปกปิดโดยอัตโนมัติ แต่กำหนดระยะเวลาอาจมีความแตกต่างกันไปตามอัตราโทษซึ่งเรียกว่า Buffer period แต่ในกรณีของเด็กและเยาวชน จะกำหนดให้ระยะเวลาลดลงมาครั้งหนึ่ง เช่น กฎหมายของสหราชอาณาจักร หรือว่าตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอมาก็คือ ต้องมีการร้องขอต่อศาลเมื่อครบกำหนดระยะเวลา หรือในบางประเทศก็ใช้ทั้งสองแบบผสมกัน เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน จะกำหนดระยะเวลาไว้ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถร้องขอต่อศาลได้ ซึ่งหากจะพิจารณาว่ากฎหมายของประเทศไทยควรมีหลักการใดเพิ่มเติม ก็ควรมีหลักเกณฑ์ตั้งแต่การจัดเก็บข้อมูล (Storage) เพราะ ประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากระเบียบของตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ซึ่งหากจะมีการบัญญัติกฎหมายก็ควรมีให้ครบทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การเก็บจนถึงการทำลาย โดยในหลายๆ ประเทศ



ก็ต้องเก็บไว้เพราะต้องใช้ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งอาจจะเก็บไว้จนถึงผู้กระทำความผิดเสียชีวิตหรือมีอายุ ๑๐๐ ปี แต่ก็ต้องมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิเพื่อให้ผู้เคยกระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้

๕. กฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากรรมมีข้อเด่นในประเด็นที่ว่าผู้เคยกระทำความผิดหรือมีประวัติอาชญากรรมแล้วจะมีกฎหมายให้ลบได้นั้น ถือเป็นโอกาส ซึ่งในบางประเทศก็กำหนดระยะเวลา ในบางประเทศก็กำหนดเงื่อนไข โดยระหว่างสองระบบที่กล่าวมานั้น ระบบไหนดีกว่ากันและมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนน้อยกว่าซึ่งเป็นเป็นที่ควรพิจารณาด้วย เช่น ในหลายประเทศได้กำหนดให้ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ และในบางประเทศกำหนดถึงขั้นห้ามออกนอกประเทศหรือห้ามออกวีซ่าให้ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ตลอดจนเรื่องงบประมาณหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดถึงหน่วยงานที่จะต้องรับคำร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลจะทำให้ภาระงานเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ในแง่ของหลักการนั้นเป็นเรื่องที่ดี อย่างไรก็ตามในเรื่องหลักเกณฑ์นั้นต้องไปศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

๖. ควรพิจารณาในเรื่องการกำหนดความผิดที่จัดเก็บประวัติอาชญากรรม เพราะบางความผิดเป็นเรื่องของการกระทำความผิดโดยตติณีสัย จึงต้องมีการติดตามและควบคุมให้รอบคอบ ส่วนในประเด็นการปกปิดข้อมูลจะเป็นแบบอัตโนมัติหรือแบบกำหนดเงื่อนไขนั้น ควรจะต้องทำการวิเคราะห์ในเชิงลึกว่าความผิดประเภทใดบ้างที่จะใช้เงื่อนไขอย่างไร เช่น ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงทางการเงิน ซึ่งในอนาคตมีมากขึ้น และผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้จะมีกระบวนการดำเนินการที่ซับซ้อน จึงต้องดำเนินการศึกษาอย่างรอบคอบ


๗. บทสันนิษฐานของกฎหมายฉบับนี้ คือกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ และได้ตัวผู้กระทำความผิดจริงมาลงโทษ แต่ปัญหาในปัจจุบันนั้นอาชญากรรมมีความซับซ้อน และบางเรื่องก็มีข้อผิดพลาดในทางกระบวนการหรือในทางปฏิบัติ บางกรณีผู้กระทำความผิดหลบหนี ดังนั้น ทะเบียนอาชญากรรมของผู้กระทำความผิดประเภทนี้ ควรจะต้องมีการตรวจสอบด้วยหรือไม่ เพราะจะเป็นเรื่องของการป้องกันหรือว่าจะนำไปสู่การป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรม จึงควรพิจารณาคู่กันไปด้วย


๘. ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บประวัติอาชญากรรม หากคดีสิ้นสุดแล้ว จะมีหมายเหตุไว้ว่าคดีได้สิ้นสุดแล้ว ในกรณีการจัดทำประวัติอาชญากรรม ควรได้มีการจำแนกกลุ่มตามความรุนแรง กำหนดประเภทบุคคลที่ต้องจัดเก็บข้อมูลประวัติอาชญากรรม หรือแยกเป็นคดีที่สำคัญ และควรมีการปกปิดโดยอัตโนมัติ เพราะจะเป็นการลดภาระงาน แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องมึหลักเกณฑ์ในการคัดกรองให้ดีที่สุด เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลกับความปลอดภัยของสาธารณะ

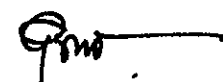
มติที่ประชุม เห็นชอบในหลักการที่จะให้มีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลประวัติอาชญากรรม และมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ รับข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการฯ ไปจัดทำหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายและนำเสนอคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาครั้งถัดไป

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่นๆ (ถ้ามี)

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๓๐ น.

  
(นางสาวเปรมมิศา หนูเรืองงาม)  
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
ผู้จดยางานการประชุม

  
(นายวัฒนการ สันนุ้ย)  
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
ผู้จดยางานการประชุม

  
(นางอูชา จันพลอย บุญเปี่ยม)  
อนุกรรมการและเลขานุการ  
ผู้จดยางานการประชุม