



## คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

### รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้

ครั้งที่ ๗/๒๕๖๑

วันจันทร์ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๕.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ๒ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๘

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ

### ผู้มาประชุม

- |    |  |                  |
|----|--|------------------|
| ๑. | ปลัดกระทรวงยุติธรรม<br>ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ                                       | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด<br>ร.ต.ท.อุทัย อาทิวา<br>อัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย                     | อนุกรรมการ       |
| ๓. | ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม<br>นายศุภกิจ แย้มประชา<br>รองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม                | อนุกรรมการ       |
| ๔. | ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<br>พ.ต.อ. คมกฤษ ไวสีบข้าว<br>รองผู้บังคับการกองคดีอาญา                 | อนุกรรมการ       |
| ๕. | ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง<br>นางสมฤดี ธีญญสิริ<br>รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง                      | อนุกรรมการ       |
| ๖. | ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<br>ร้อยตำรวจเอกไพรัตน์ เทศพานิช<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมาย | อนุกรรมการ       |
| ๗. | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>นางสาวนริศรา แดงไผ่<br>ผู้อำนวยการกองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม    | อนุกรรมการ       |
| ๘. | ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี<br>นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ<br>ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี           | อนุกรรมการ       |

๙. ผู้แทนสำนักงานประมาณ  
นางสาวณัฐฐณี เกิดสุคนธ์  
นิติกรชำนาญการพิเศษ อนุกรรมการ
๑๐. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อนุกรรมการ  
นายธรรมบุญ เรื่องติษฐ์  
รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๑๑. ผู้แทนสภาพนายความ อนุกรรมการ  
ว่าที่พันตรี สมบัติ วงศ์กำแหง  
อุปนายกฝ่ายบริหาร
๑๒. ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ของภาครัฐซึ่งเป็นกรรมการใน อนุกรรมการ  
คณะกรรมการฯ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธีศักดิ์  
คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๑๓. ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ของภาคเอกชนซึ่งเป็นกรรมการ อนุกรรมการ  
ในคณะกรรมการฯ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสถียรภาพ นาทหลวง  
รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
๑๔. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานอนุกรรมการให้ความเห็นชอบ อนุกรรมการ  
ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ✓ ๑๕. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม อนุกรรมการ  
นายวัลลภ นาคบัว
๑๖. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย อนุกรรมการและเลขานุการ  
นางอุษา จันทลอย บุญเปี่ยม  
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและกระบวนการยุติธรรม
๑๗. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
นายวัฒนากร สันนัย  
นิติกรชำนาญการพิเศษ
๑๘. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
นางสาวเปรมมิศา หนูเรืองงาม  
นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ
- ผู้ไม่มาประชุม**
๑. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานอนุกรรมการให้ความเห็นชอบ ติตราชการ  
ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นางสาวสิริมาพร เพชรประไพ สำนักงานศาลปกครอง  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
๒. นายสรรพัชญ รัชตะววรรณ สำนักงานอัยการสูงสุด  
อัยการผู้ช่วย
๓. นางสาวกัลยา ถ้ำทอง สำนักงานกิจการยุติธรรม
๔. นางสาวฐิตานันท์ ศรีภัทรานุสรณ์ สำนักงานกิจการยุติธรรม
๕. นางสาววรรณนที บรรณมาศ สำนักงานกิจการยุติธรรม

เริ่มประชุม เวลา ๑๕.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบ  
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๖๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำรายงานการประชุมและแจ้งเวียนให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ โดยเบื้องต้นมีอนุกรรมการขอแก้ไขรายงานการประชุม จำนวน ๑ ท่าน ได้แก่

ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ได้ขอแก้ไขข้อความ ดังนี้

๑. หน้า ๔ ประเด็นอภิปราย ข้อ ๑ บรรทัดที่ ๙ และ ๑๐ “...เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากเห็นว่ายังไม่เหมาะสมอาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวได้...”

๒. หน้า ๑๐ ประเด็นอภิปราย ข้อ ๑ บรรทัดที่ ๗ ถึง ๑๐ “...ภาคประชาชน จึงเห็นว่า เครื่องมือที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือการกำหนด Quick win ควรที่จะต้องตอบสนองความเชื่อมั่นของประชาชน เพื่อให้คะแนนเพิ่มขึ้นตามเกณฑ์และสอดคล้องกับดัชนีชี้วัดที่ตั้งไว้”

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๖๑

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อทราบ  
ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อพิจารณา

๔.๑ สถานการณ์ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม

ตามที่ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ถึงผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงสภาพปัญหาความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม จากคดีที่น่าสนใจที่ปรากฏจากสื่อมวลชนตั้งแต่ในชั้นสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาล รวมถึงในชั้นการบังคับโทษ ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ได้ดำเนินการในปัจจุบัน และนำเสนอสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วย

ค่านิยม / องค์ประกอบเกี่ยวกับความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรม ข้อเสนอแนวทางให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งแนวทางในการประเมินตามกรอบตัวชี้วัดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และที่ประชุมได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ พร้อมทั้งสอบทานปัจจัยที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหา (Factor) สาเหตุ (Cause) ของปัญหาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมเพิ่มเติม เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหา (Solution) ที่ถูกต้องเหมาะสม โดยมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการยุติธรรม

(๒) เสนอแนวทางหรือกลไกการแก้ไขปัญหาความเชื่อมั่นกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็ว (Quick Response) รวมถึงการสร้างการรับรู้ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ (Action plan) ที่ชัดเจนให้สอดคล้องกับประเด็นที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในสถานการณ์เร่งด่วนและลดทัศนคติเชิงลบที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

(๓) พัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้วัดความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยคำนึงถึงวิธีการเก็บข้อมูล (Methodology) กลุ่มเป้าหมายที่จะจัดเก็บ (Target) ความถี่ในการจัดเก็บ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและเที่ยงตรง โดยให้เปรียบเทียบกับการวัดความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมในต่างประเทศ

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการทบทวนมติที่ประชุมพร้อมทั้งศึกษางานวิจัยและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม สามารถสรุปสภาพปัญหา (Factor) และสาเหตุของปัญหา (Cause) ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) จำนวน ๙ ประเด็น แนวทางการแก้ไขปัญหามีจำนวน ๔ ด้าน พร้อมแผนปฏิบัติการระยะสั้น/ต่อเนื่อง (Quick Response) และระยะยาว (๑ - ๓ ปี) รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือวัดความเชื่อมั่นประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

#### ประเด็นอภิปราย

##### ๑. สภาพปัญหา (Factors) และสาเหตุของปัญหา (Causes)

(๑) เรื่องการตั้งข้อหาหรือกำหนดฐานความผิดไม่ถูกต้องครบถ้วน ควรตัดสาเหตุเรื่องการเรียกผลประโยชน์ออก เพราะกำหนดอยู่ในหัวข้อสภาพปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ โดยมีขอบอยู่แล้ว ประเด็นเรื่องการตั้งข้อหาหรือกำหนดฐานความผิดไม่ถูกต้องครบถ้วน จะเน้นเรื่ององค์ความรู้ ซึ่งยังไม่ปรากฏแนวทางหรือโครงการในการแก้ไขปัญหาคือจะพัฒนาองค์ความรู้ของพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะพนักงานสอบสวนมีอยู่ในสถานีตำรวจทั่วประเทศ จะทำอย่างไรให้มีมาตรฐาน โดยเฉพาะทักษะในเรื่องการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด และจำเป็นที่จะต้องได้รับการฝึกฝนและการฝึกอบรมในเรื่องนี้ และเห็นควรให้นำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในเรื่องของการฝึกอบรม และการเพิ่มทักษะแก่พนักงานสอบสวน เช่น การมีระบบ E-Learning หรือ Self-Learning เพราะจะส่งผลต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน และการตัดสินลงโทษผิดคน ซึ่งเป็นปลายทางได้

(๒) เรื่องการตัดสินลงโทษผิดคน นอกเหนือจากคดีของเซอร์แอน ดันแคน ที่มีความชัดเจนแล้วยังมีคดีอื่นๆ เช่น คดีนายทรงกลด ทรัพย์มี ถูกลงโทษโดยไม่ได้กระทำความผิด เนื่องจากผู้เสียหายในคดีนี้ยอมรับว่าชู้คนร้ายผิดตัว ซึ่งมีชื่อว่าทรงกลดเหมือนกัน แต่คนละนามสกุล นอกจากนี้ยังมีคดีแพะจีซิงทรัพย์ แม้จะมีการอ้างที่อยู่ชัดเจน แต่สุดท้ายถูกฟ้องต่อศาล ซึ่งเป็นการตัดสินลงโทษผิดคนเช่นกัน กรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณาว่า พยานหลักฐานที่เข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดจากตัวผู้เสียหายเอง หรือเกิดจากตำรวจดำเนินการขาดความรอบคอบ และหากพิจารณาในทางสถิติพบว่าคดีอาญา

ในแต่ละปี มีประมาณ ๘ แสนกว่าคดี และเข้ามาสู่ชั้นอัยการและชั้นศาลประมาณ ๖ แสนกว่าคดี ความน่าจะเป็นในการตัดสินลงโทษผิดคนน่าจะมีประมาณ ๕๐ กว่าคดี ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะกำหนดหัวข้อนี้ขึ้นมาเพื่อแสดงถึงปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ เนื่องจากเห็นว่าเรื่องนี้ยังมีน้ำหนักไม่เพียงพอ และเป็นเรื่องกระบวนการยุติธรรมปลายน้ำ หากสามารถแก้ไขปัญหาที่ต้นทางของกระบวนการยุติธรรมได้ก็จะไม่มีปัญหานี้เกิดขึ้น และเมื่อไปพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหา ไม่พบว่ามีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหารื่องนี้อย่างไร หากยังคงหัวข้อนี้ไว้เห็นควรมีข้อเสนอหรือแผนปฏิบัติการที่เป็นการตอบโจทยปัญหาในเรื่องนี้อย่างชัดเจนด้วย

(๓) เรื่องการดำเนินการสอบสวน/ฟ้องร้องล่าช้า พบว่าจากการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการส่วนมากจะไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการล่าช้า โดยจะถูกจำกัดกรอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗ ซึ่งเมื่อมีเวลาจำกัดทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่ควร ซึ่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๓ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมถึงการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนและในแผนปฏิบัติการที่จะให้มีการกำหนดระยะเวลาการสอบสวนฟ้องร้องให้ชัดเจน เห็นว่า ในปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้น ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาโดยกำหนดให้ในกรณีความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปีหรือปรับเกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้ส่งสำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันครบกำหนดซึ่งผู้ต้องหาครั้งสุดท้าย และในกรณีความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ให้ส่งสำนวนไม่น้อยกว่าสิบวันก่อนวันครบกำหนดซึ่งผู้ต้องหาครั้งสุดท้าย การมีกฎหมายบัญญัติเร่งรัดชัดเจนเช่นนี้ จะทำให้ไม่มีประเด็นปัญหาเรื่องการฟ้องร้องล่าช้าอีกต่อไป นอกจากนี้ ปัญหาการดำเนินการสอบสวน ฟ้องร้องล่าช้า ปัจจุบัน ป.ป.ช. ได้กำหนดระยะเวลาการไต่สวนคดีไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยระยะเวลาสิ้นสุด คือ ไม่เกิน ๓ ปี และในแต่ละขั้นตอนก็จะมีกำหนดระยะเวลาไว้ในทุกขั้นตอน หากมีความจำเป็นก็ต้องขอขยายระยะเวลาพร้อมแจ้งเหตุผล ซึ่งแนวทางตามหลักกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นหลักการในการแก้ไขปัญหาคดีการดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องล่าช้าได้

(๔) เรื่องการตั้งข้อหาหรือกำหนดฐานความผิดไม่ถูกต้องครบถ้วน ในบางครั้งผู้เสียหายมาร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนด้วยตนเองโดยกำหนดมาชัดเจนว่าผู้ต้องหากระทำความผิดอย่างไร พนักงานสอบสวนจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อหาได้ นอกจากเข้าไปร่วมสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน หากพบว่าไม่เข้ากรณีตามที่กล่าวหา มา จะมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้นสาเหตุของปัญหานี้จึงไม่ใช่เรื่องของการเรียกผลประโยชน์ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และอิทธิพลแทรกแซงแต่อย่างใด และสภาพปัญหาเรื่องการติดตามตัวผู้ทำผิดมาลงโทษไม่ควรเอาสาเหตุเรื่องอิทธิพลแทรกแซงขึ้นมาเป็นลำดับแรก เพราะทุกเรื่องก็มีเรื่องอิทธิพลแทรกแซงอยู่แล้ว แต่อาจนำสาเหตุนี้ไปไว้ลำดับหลังสุด

(๕) เรื่องการรวบรวมพยานหลักฐาน/การดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องล่าช้า เห็นว่าแม้ในบางคดีจะเป็นคดีที่ไม่มี ความยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีรถชน แต่ไม่มีพยานในที่เกิดเหตุหรือไม่มีกล้องวงจรปิด จะเป็นปัญหาว่าจะเชื่อฝ่ายไหน เห็นได้ว่าเทคโนโลยีต่างๆ ใช้ไม่ได้กับสถานการณ์บางอย่าง นอกจากนี้ ในคดียกยก ซึ่งมีการยกยกมาเป็นระยะเวลานาน ๒ - ๓ ปี ถึงมีการตรวจสอบพบการกระทำ ความผิดโดยพนักงานสอบสวนต้องไปรวบรวมพยานหลักฐานย้อนหลังเป็นจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าคดีเหล่านี้ ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานมีความยากลำบาก และต้องใช้ระยะเวลาในการสอบสวน

(๖) ควรพิจารณาให้ได้ความชัดเจนว่าปัญหาที่กำหนดเป็นสถานการณ์ที่สะท้อนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมได้จริงหรือไม่ หรือมีความครบถ้วนหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี เห็นว่าสภาพปัญหาที่ตั้งไว้ ๙ ข้อดังกล่าว ล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงและกระทบต่อประชาชนที่ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นได้จริง และควรพิจารณาเพิ่มเติมประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำ เพราะเป็นประเด็นที่น่าจะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมด้วย นอกจากนี้ จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นสภาพปัญหาที่เป็นอัตรวิสัยหรือภาวะวิสัย และมีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอที่จะระบุเป็นปัญหาได้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการตัดสินลงโทษผิดคน สาเหตุอาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม แต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจเป็นสาเหตุมาจากตัวผู้เสียหายเองที่จำรูปพรรณสัณฐานคนร้ายผิดพลาด จึงควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ พอที่จะกำหนดเป็นหัวข้อหนึ่งของสถานการณ์ความเชื่อมั่น

(๗) การพิจารณามุมมองสถานการณ์ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม หากประชาชนหรือผู้เสียหายมองจะเป็นแบบหนึ่ง หากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมองจะเป็นอีกแบบหนึ่ง จึงเป็นปัญหาว่าสภาพปัญหาและสาเหตุที่กำหนดมาเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ และต้องพิจารณากระบวนการให้ชัดเจนว่าตำรวจและพนักงานอัยการอยู่ในกระบวนการเดียวกันหรือไม่ จึงจำเป็นต้องสร้างองค์ความรู้ และทำให้เกิดการบูรณาการอย่างจริงจัง นอกจากนี้ จากสภาพปัญหาสถานการณ์ความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรม เห็นว่าเป็นเรื่องที่เน้นตำรวจเป็นหลัก ซึ่งในความเป็นจริงกระบวนการยุติธรรมมีหลายหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายทางอาญา เช่น ป.ป.ช. ป.ป.ท. ป.ป.ง. ป.ป.ส. เป็นต้น จึงควรพิจารณาเพื่อนำมากำหนดสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาด้วยหรือไม่

(๘) สภาพปัญหาและสาเหตุสถานการณ์ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมที่รวบรวมมา อาจจะนำมาจัดกลุ่มเป็นปัญหาที่มาจากตัวบุคคล ซึ่งจะแก้ได้ยากเพราะเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล หรืออาจเกิดจากขั้นตอนกระบวนการทำงาน หรือตัวกฎหมายที่ต้องเสนอขอแก้ไข โดยเห็นว่า ถ้าสามารถนำมาจัดกลุ่มได้จะทำให้หาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ หากต้องไปทำวิจัยเรื่องสถานการณ์ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม ควรแบ่งการวิจัยออกเป็นหัวข้อย่อยๆ และหากบางเรื่องมีงานวิจัยอยู่แล้วก็นำมาพิจารณาประกอบการดำเนินการด้วย แต่สิ่งสำคัญคือ สภาพปัญหาจะต้องตอบคำถามด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ได้ มิฉะนั้นอาจเกิดข้อโต้แย้งกันโดยไม่มีข้อยุติ แต่อย่างไรก็ดี เห็นว่าสภาพปัญหา ๙ ประเด็นที่ฝ่ายเลขานุการฯ นำเสนอ ได้ทำการศึกษามาครอบคลุมพอสมควร โดยได้แสดงให้เห็นถึงนิยามความเชื่อมั่นที่ได้รวบรวมมาจากการศึกษางานวิจัยต่างๆ ว่าในมุมมองของภาคประชาชนที่มีต่อภาครัฐในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นอย่างไร โดยรวบรวมมาจากประเภทคดีที่ปรากฏอยู่ในการทำงานของคณะกรรมการอำนวยความยุติธรรมอำนวยความยุติธรรมและแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีสำคัญ (ศอตส.) และสื่อมวลชน ซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือเป็นคดีที่มีมูลค่าสูง พร้อมทั้งมีการสำรวจความคิดเห็นของภาคประชาชนจากโพลสำนักข่าว เว็บไซต์ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในเรื่องความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม ซึ่งพิจารณาแล้วพบว่าความเชื่อมั่นของภาคประชาชนเกิดขึ้นได้ใน ๒ มิติ คือ มิติของผู้มีประสบการณ์ทางตรง และมิติของผู้มีประสบการณ์ทางอ้อม แล้วนำมาสรุปรวบรวมเป็นสภาพปัญหาทั้ง ๙ ประเด็นข้างต้น

(๙) การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้รวบรวมพยานหลักฐานพอพ้องแล้วจึงเห็นสมควรสั่งฟ้อง ในการรวบรวมพยานหลักฐานว่าพอพ้องหรือไม่จึงอยู่ที่ดุลยพินิจพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแต่ละคน และเมื่อส่งสำนวนการสอบสวนไปให้แก่พนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการจะพิจารณาว่าพยานหลักฐานพอพ้องหรือไม่ ถ้ายังไม่พ้องพ้องก็จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นที่พนักงานอัยการสั่ง และในส่วนของพนักงานอัยการ

ก็มีอำนาจในการเรียกพยานมาซักถามได้ แต่ปัจจุบันพนักงานอัยการมักไม่เห็นพยาน ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา แต่อย่างใด ซึ่งอาจส่งผลให้พนักงานอัยการไม่เห็นข้อเท็จจริงครบถ้วน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญามีข้อบกพร่องอยู่ในตัว แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ได้พยายามเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโดยให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ซึ่งหากสามารถปฏิบัติได้จริงจะทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## ๒. แนวทางการแก้ไขปัญหาและแผนปฏิบัติการในระยะต่าง ๆ

(๑) การรวบรวมพยานหลักฐานในต่างประเทศจะมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยรวบรวมพยานหลักฐาน เนื่องจากหากสอบถามผู้เห็นเหตุการณ์ซึ่งเป็นพยานบุคคลจะทำให้เกิดความล่าช้า และอาจส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนฟ้องร้องที่จะต้องเร่งให้ทันภายในกำหนดเวลา ส่วนในเรื่องการตัดสินลงโทษผิดคน ในหลายประเทศมีการใช้การตรวจดีเอ็นเอเข้ามาช่วยในการตรวจสอบว่าเป็นบุคคลที่กระทำความผิดจริงหรือไม่ โดยจะมีการเก็บดีเอ็นเอหรือเก็บลายพิมพ์นิ้วมือเพื่อนำมาพิจารณาว่าบุคคลนั้นเคยกระทำความผิดมาก่อนหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารจัดการระบบนิติวิทยาศาสตร์ จึงควรเพิ่มหลักการดังกล่าวเป็นข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาลักษณะการรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ ในระยะสั้น/ ต่อเนื่อง ที่กำหนดให้มีโครงการยุติธรรมใส่ใจ (Justice Care) เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายเหยื่ออาชญากรรมแบบบูรณาการด้วยความรวดเร็ว กรณีนี้เห็นว่าควรเพิ่มกระบวนการต่อเนื่องจากโครงการยุติธรรมใส่ใจ เป็นโครงการระยะยาวให้มีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือเหยื่อในคดีอาญาในกระทรวงยุติธรรม และให้มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงร่วมมือกับองค์กรเอกชนและอาสาสมัคร

(๒) กรณีข้อเสนอแผนปฏิบัติการมาตรการขจัดวัฒนธรรมองค์กร ควรขยายความเพิ่มเติมให้ชัดเจน รวมไปถึงการให้มีการจัดตั้งโฆษกกระบวนการยุติธรรม ควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และความจำเป็นให้รอบคอบ ซึ่งหากเห็นว่าการจัดตั้งโฆษกกระบวนการยุติธรรมไม่มีความจำเป็นหรือไม่เป็นการส่งเสริมการแก้ปัญหาคความเชื่อมั่น ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ นอกจากนี้ ในแผนปฏิบัติการระยะยาว หากเป็นเรื่องกฎหมายที่มีการดำเนินการไปแล้วให้หมายเหตุการดำเนินการดังกล่าวไว้ด้วย

(๓) ปัจจุบันมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาคกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในบางกรณีปัญหาก็ยังคงมีอยู่ แสดงให้เห็นว่ากระบวนการแก้ปัญหาคไม่สามารถนำไปใช้ในเชิงปฏิบัติได้จริง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานตีความแตกต่างกัน ซึ่งยากแก่การหาข้อยุติในเชิงปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางแก้ปัญหาคอย่างรอบคอบ

(๔) ข้อเสนอในแผนปฏิบัติการระยะยาวที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพในการลงโทษและบังคับโทษ โดยกำหนดให้มีร่างพระราชบัญญัติมาตรการส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมของผู้พ้นโทษ พ.ศ. .... เพื่อให้มีระบบสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหลังปล่อยตัว รวมถึงการจัดให้มีมาตรการเพื่อลดผลกระทบจากการจับและการขัง โดยให้มีร่างพระราชบัญญัติสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. .... ควรตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด เพราะบางเรื่องอยู่ในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติอยู่แล้ว จึงควรประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนแม่บทก่อนที่จะดำเนินการร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นใหม่

(๕) แนวทางการแก้ไขปัญหาคในประเด็นการพัฒนากระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกหน่วยงาน อาจให้ ป.ป.ช. เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยได้ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการเรื่องการสร้างระเบียบการบริหารงานบุคคล เพื่อป้องกันการแทรกแซงหรือครอบงำการใช้ดุลยพินิจในการทำสำนวน

(๖) ข้อเสนอในแผนปฏิบัติการระยะยาวที่จะให้มีการรื้อฟื้นคดีตามพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๖ เห็นว่าควรกำหนดให้พนักงานอัยการรื้อฟื้น

คดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในคดีเดิม เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันเป็นการจำกัดสิทธิของพนักงานอัยการกรณีพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีไม่ให้มีการขอหรือฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ ดังนั้น ถ้าให้พนักงานอัยการสามารถร้องขอให้หรือฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการตัดสินลงโทษผิดคนได้

### ๓. เครื่องมือวัดความเชื่อมั่นประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๑) ในการพัฒนาเครื่องมือวัดความเชื่อมั่นประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กำหนดวิธีการจัดเก็บเฉพาะพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น เห็นว่าควรขยายขอบเขตไปเก็บข้อมูลต่างจังหวัดด้วย เพื่อให้สามารถแสดงข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนของประชากรทั้งประเทศได้ โดยอาจใช้เครือข่ายมหาวิทยาลัยในแต่ละจังหวัดหรือยุติธรรมจังหวัด เพื่อช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูล และให้สถาบันการศึกษาหรือภาคเอกชนดำเนินการและแปรผลให้

(๒) การพัฒนาเครื่องมือวัดความเชื่อมั่นประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเห็นว่าเป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ แต่จะต้องศึกษาวรรณกรรมต่างประเทศให้ชัดเจน รวมทั้งแนวทางการเก็บข้อมูลต้องดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัย หากมีแบบคำถามให้นำมาเสนอเข้าคณะอนุกรรมการฯ พิจารณา และเห็นควรต้องนำเครื่องมือวัดความเชื่อมั่นประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไปใช้ในการวัดให้มีความถี่พอสมควร เพื่อให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความเชื่อมั่น

มติที่ประชุม

เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาคความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

๑) แนวทางแก้ไขปัญหาคความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทั้ง ๔ ด้าน ได้แก่ การพัฒนากระบวนการสอบสวนให้มีมาตรฐานและกำหนดเวลาในการส่งสำนวนการสอบสวนฟ้องร้องที่ชัดเจน การเสริมสร้างการรับรู้กฎหมายและความเข้าใจต่อสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม การพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกหน่วยงานและทบทวนหรือปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการลงโทษและการบังคับโทษ พร้อมทั้งแผนปฏิบัติการระยะสั้น/ต่อเนื่อง และระยะยาว โดยเพิ่มเติมแนวทาง อาทิ การพัฒนาองค์ความรู้และทักษะให้พนักงานสอบสวน การใช้เทคโนโลยีในการติดตามผู้ต้องหาในกระบวนการสอบสวน การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือเหยื่อในคดีอาญา เป็นต้น

๒) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือวัดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้มีการสำรวจกลุ่มเป้าหมายทั้งผู้มีประสบการณ์โดยตรงและโดยอ้อม และให้ครอบคลุมภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ โดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินการวัดความเชื่อมั่นที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ทั้งนี้ ให้ประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาทั้งส่วนกลางและภูมิภาคหรือภาคเอกชนเพื่อดำเนินการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม

๓) มอบหมายฝ่ายเลขานุการฯ ทบทวนสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นพร้อมเสนอ กพยช. พิจารณาและมอบหมายหน่วยงานดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามข้อเสนอต่อไป

### ๔.๒ สถานการณ์ความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ทนายความ

คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและบังคับใช้ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ได้พิจารณาสถานการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของทนายความซึ่งสำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ได้รวบรวมเสนอผ่านสภาพปัญหาที่เกิดจากการลงพื้นที่ รวมทั้งศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสถิติต่าง ๆ โดยที่ประชุมได้มีมติมอบหมายฝ่ายเลขานุการฯ ประสานผู้แทนสภาพทนายความเพื่อประมวลข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ทนายความ โดยใช้กรอบแนวทางการดำเนินงานของสถานการณ์ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม เพื่อหาปัจจัยที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหา (Factor) สาเหตุ (Cause) และแนวทางในการแก้ไขปัญหาค (Solution) ที่เหมาะสม รวมทั้ง



แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว (Quick Response) เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในสถานการณ์เร่งด่วนและลดปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายความ

สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ได้ทบทวนและศึกษาข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ งานวิจัย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลนายความในปัจจุบัน ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยมรรยาทนายความฯ กระบวนพิจารณาตีมรรยาท บทกำหนดโทษ สภาพปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของนายความและการกำกับดูแลนายความ สภาพปัญหาของบุคคลที่มีใช้ทนายความแต่มีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของนายความ และได้มีข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายความ และข้อเสนอสำหรับบุคคลที่มีใช้ทนายความแต่มีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของนายความ

### ประเด็นอภิปราย

#### ๑. กรณีทนายความเป็นผู้ที่ประพฤติดนไม่เหมาะสมในการประกอบวิชาชีพ

ทนายความ

(๑) พระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ในปัจจุบันใช้ควบคุมวิชาชีพทนายความเท่านั้น หากมีใช้ทนายความพระราชบัญญัตินี้จะไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ โดยพระราชบัญญัติทนายความฯ กำหนดห้ามมิให้ผู้ที่ไม่จดทะเบียนและรับใบอนุญาตร่างคำฟ้อง คำขอ คำแถลง คำคู่ความ เพื่อนำเข้าไปสู่กระบวนการในชั้นศาล หากปฏิบัติหน้าที่ดังนี้จะเข้ากรณีที่สภาพทนายความจะเข้าไปกำกับดูแล โดยในส่วนของ การกำกับดูแลมรรยาทนายความจะมีข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยการพิจารณาตีมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดไว้ซึ่งกระบวนการพิจารณามรรยาทนายความจะเริ่มจากการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวน เมื่อสอบสวนเสร็จจะสรุปสำนวนการสอบสวนส่งให้ประธานกรรมการมรรยาทนายความ จากนั้นประธานกรรมการมรรยาทนายความสรุปสำนวนเสร็จให้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการบริหารสภาพทนายความ โดยเมื่อคณะกรรมการบริหารสภาพทนายความมีความเห็นอย่างไรจะสิ้นสุดในขั้นตอนของสภาพทนายความ และผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกลงโทษอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษต่อไปได้

(๒) เมื่อมีการผิดมรรยาทนายความ นอกจากผู้ได้รับความเสียหายหรือทนายความด้วยกันเอง พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวน สามารถร้องเรียนหรือกล่าวหาได้แล้ว มาตรา ๖๔ ยังกำหนดให้เมื่อความปรากฏแก่คณะกรรมการมรรยาทนายความด้วย คณะกรรมการมรรยาทนายความจึงเป็นคณะกรรมการแรกที่จะเข้ามากำกับดูแล และจะไปตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป โดยคณะกรรมการมรรยาทนายความ จะมีประธานกรรมการมรรยาทนายความ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของ มาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น ถ้ามีการกระทำความผิดของทนายความเกิดขึ้นในลักษณะของการผิดมรรยาทนายความ คณะกรรมการมรรยาทนายความ หรือประธานกรรมการมรรยาทนายความ จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ แต่เนื่องจากโครงสร้างของสภาพทนายความ คณะกรรมการมรรยาทนายความและคณะกรรมการบริหารสภาพทนายความต่างมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งคณะกรรมการบริหารสภาพทนายความไม่สามารถลงไปก้าวท้าวได้หากไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการในข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยการพิจารณาตีมรรยาทนายความ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาก่อน กรณีนี้เห็นได้ว่าหากให้ประธานกรรมการมรรยาทนายความให้ความรู้กับสังคมหรือทนายความว่าการที่ทนายความออกมาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในลักษณะที่เป็นการโอ้อวดหรือโฆษณาตนเอง การกระทำในลักษณะนี้เป็นการผิดมรรยาทนายความ และเข้าข่ายที่ประธานกรรมการมรรยาทนายความจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้แล้ว

ก็จะทำให้เกิดการรับรู้ของสังคมและนายความ ซึ่งในปัจจุบันไม่มีกรณีที่ประธานกรรมการมรรยาทนายความไปให้ความรู้ในเรื่องนี้ ทำให้ภาพที่ปรากฏออกมาดูเหมือนว่านายความไม่มีบุคคลใดมากำกับดูแล

(๓) กรณีโทษผิดมรรยาทตามพระราชบัญญัติทนายความฯ มาตรา ๕๒ กำหนดโทษสำหรับนายความที่ประพฤติผิดมรรยาทไว้ ๓ สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ห้ามเป็นนายความไม่เกิน ๓ ปี และลบชื่อออก โดยให้สามารถกลับมาเป็นนายความอีกได้เมื่อพ้น ๕ ปี ซึ่งการให้กลับมาเป็นนายความได้อีกไม่ใช่การกลับมาโดยอัตโนมัติ แต่จะต้องมีการยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ว่าจะรับเป็นนายความหรือไม่ ถ้าความประพฤติไม่ดี หรือเป็นการกระทำการเรื่องร้ายแรงที่ไม่สมควรให้กลับมาเป็นนายความอีก ก็จะไม่รับเป็นนายความ ซึ่งส่วนใหญ่คณะกรรมการมักจะไม่ให้กลับมาเป็นนายความอีก

(๔) กรณีลักษณะพฤติกรรมที่สะท้อนการใช้วิชาชีพทนายความโดยไม่สุจริต ได้แก่ พฤติกรรมมิได้เป็นการรอดอ้างการเป็นทนายความแต่อาศัยความเป็นทนายความหาประโยชน์ ซึ่งข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๑๘ กำหนดให้การประกอบอาชีพดำเนินธุรกิจ หรือประพฤติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี หรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความ ถือว่าเป็นการประพฤติผิดมรรยาททนายความและจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาพทนายความ ดังนั้น กรณีพฤติกรรมมิได้เป็นการรอดอ้างการเป็นทนายความแต่อาศัยความเป็นทนายความหาประโยชน์ก็สามารถเข้าข่ายการประพฤติผิดมรรยาททนายความที่อยู่ในกำกับดูแลของสภาพทนายความได้

(๕) กรณีสภาพปัญหาที่กล่าวว่าข้อบังคับมรรยาททนายความ มิได้มีการกำหนดบทนิยามความหมายของการกระทำหรือความประพฤตินั้นๆ ไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ในการทำความเข้าใจข้อบังคับดังกล่าวอาจมีความไม่ชัดเจนเกิดขึ้น เห็นได้ว่า ข้อบังคับมรรยาททนายความไม่ได้ต่างกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ทั่วไปที่กำหนดไว้เป็นหลักใหญ่เท่านั้น เพราะหากกำหนดรายละเอียดไว้มากเท่าไรก็จะยังมีกรอบที่มีข้อจำกัดมากขึ้นเช่นกัน โดยหากมีการกระทำความผิดที่มีการร้องเรียนมาถึงสภาพทนายความจะมีคำสั่งของสภานายกพิเศษ คำสั่งของกรรมการมรรยาททนายความ ซึ่งจะมีการรวบรวมไว้ทุกปีเช่นเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนั้น การพิจารณาการกระทำความผิดต่างๆ ก็สามารถพิจารณาจากความผิดบรรทัดฐานที่ได้รวบรวมไว้ได้

(๖) กรณีสภาพปัญหาที่กล่าวว่ามีการสอบสวนทางวินัยที่ล่าช้า ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เห็นด้วยว่ามีบางเรื่องที่เกิดจากการล่าช้า ซึ่งในปัจจุบันไม่ได้มีการบัญญัติแนวทางไว้ในกฎหมายว่าถ้าดำเนินการไม่ทันภายในกำหนดหรือไม่ครบหรือไม่ถูกต้องแล้วผลจะเป็นอย่างไรแต่อย่างไรก็ดี สภาพทนายความจะมีมาตรการเร่งรัดการดำเนินการอยู่ตลอดด้วยแล้ว

(๗) กรณีสภาพปัญหาที่กล่าวว่าทนายความยังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ แม้จะอยู่ระหว่างการสอบสวน ส่งผลให้ไม่มีวิธีการเพื่อความปลอดภัยให้กับลูกความหรือประชาชนทั่วไป เห็นว่า กรณีนี้นายความควรยังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป เนื่องจากในบางกรณีอาจมีการร้องขึ้นมาเพื่อกลั่นแกล้งกันเพื่อให้ทนายความไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่งผลให้คดีที่ทนายความรับผิดชอบอยู่อาจจะมีการแพ้ชนะคดีกันด้วยวิธีนี้ ดังนั้น การปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวจึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ นอกจากนี้ ยังเห็นว่าในระบบทุกระบบมีกระบวนการคุ้มครองชั่วคราว เฉพาะข้อบังคับมรรยาททนายความที่ไม่มีการคุ้มครองชั่วคราวจึงเห็นสมควรพิจารณาในเรื่องดังกล่าวด้วย

(๘) กรณีสภาพปัญหาที่กล่าวว่าโทษที่จะลงแก่นายไม่มีหลากหลาย เพื่อป้องปรามหรือยับยั้งมิให้นายความกระทำผิดในลักษณะที่รุนแรงต่อไป ในกรณีนี้มุมมองของทนายความมองว่าโทษที่มีการห้ามเป็นทนายความถือเป็นโทษหนักเทียบเท่าประหารชีวิต เพราะกว่าจะได้ใบอนุญาต

ทนายความมาใช้เรื่องง่าย และในส่วนของกระบวนการอบรมวิชาชีพทนายความก็ได้มีการเพิ่มข้อสอบเรื่องมรรยาททนายความไว้แล้ว

(๙) กรณีข้อเสนอให้มีการพัฒนาระบบให้ประชาชนสามารถตรวจสอบสถานการณ์ลงโทษทนายความ การร้องเรียนต่างๆ ต่อทนายความ โดยในเบื้องต้น ให้สามารถตรวจสอบได้จากเว็บไซต์ของสภาทนายความเพื่อป้องกันการตกเป็นเหยื่อของประชาชนและประชาชนสามารถประเมินหรือคัดกรองผู้มาทำหน้าที่ทนายความได้ในเบื้องต้นนั้น เรื่องนี้มีการพิจารณาในคณะกรรมการของสภาทนายความหลายครั้ง แต่มีประเด็นปัญหา คือ การไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการเปิดเผยชื่อทนายความที่ถูกลงโทษซึ่งยังคงเป็นประเด็นที่ยังถกเถียงกันอยู่ เพราะหากพิจารณาในแง่ของการคุ้มครองประชาชนก็ควรให้มีการเปิดเผย แต่มติของคณะกรรมการมรรยาททนายความยังคงไม่ให้เปิดเผยมาโดยตลอด จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป

## ๒. กรณีบุคคลที่มีใช้ทนายความ แต่ทำการแอบอ้างเป็นทนายความ

(๑) กรณีบุคคลที่มีใช้ทนายความที่มีลักษณะพฤติกรรมหรือการกระทำที่ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของทนายความและปรากฏเป็นภาพข่าวความเคลื่อนไหวทางสื่อต่างๆ เช่น การให้คำปรึกษาทางกฎหมายหรือการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในลักษณะที่คล้ายการทำหน้าที่ทนายความ ซึ่งพระราชบัญญัติทนายความฯ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหากับบุคคลเหล่านี้ได้เนื่องจากมิใช่ทนายความ พบว่าแม้ไม่สามารถใช้พระราชบัญญัติทนายความฯ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องได้ ก็สามารถไปใช้ช่องทางของประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องการฉ้อโกงประชาชนได้ และถ้าทนายความเองไปเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มีใช้ทนายความกระทำการดังกล่าวก็จะผิดมรรยาททนายความเช่นกัน

(๒) การที่ทนายความถูกพักใบอนุญาตและห้ามประกอบกิจการเป็นทนายความ ๒ ปี ตามมาตรา ๓๓ พระราชบัญญัติทนายความฯ กำหนดให้ผู้ซึ่งขาดจากการเป็นทนายความหรือต้องห้ามทำการเป็นทนายความว่าความในศาล หรือแต่งฟ้อง คำให้การ ฟ้องอุทธรณ์แก้อุทธรณ์ฟ้องฎีกาแก้ฎีกา คำร้อง หรือคำแถลงอันเกี่ยวแก่การพิจารณาคดีในศาลให้แก่บุคคลอื่น แต่ไม่ได้ห้ามให้คำปรึกษากฎหมายหรือแสดงตัวเป็นทนายความ กรณีนี้จึงถือว่าเป็นช่องว่างในพระราชบัญญัติทนายความฯ จึงเห็นควรให้การกำกับดูแลวิชาชีพทนายความหรือการให้คำปรึกษากฎหมายให้กับประชาชนต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติทนายความฯ และอาจให้สภาทนายความเป็นผู้เสียหายในการแจ้งความดำเนินคดีกรณีมีผู้แสดงตัวเป็นทนายความโดยมิได้เป็นทนายความ และให้มีโทษทางอาญากับบุคคลเหล่านี้ได้ด้วย

(๓) นิยามคำว่า “ทนายความ” ตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติทนายความฯ ไม่ได้คลุมถึงการให้คำปรึกษากฎหมาย จึงยังคงเป็นช่องว่างในกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อพิจารณาว่าผู้ที่มิได้เป็นทนายความแต่ไปแสดงตัวเป็นทนายความและทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่วิชาชีพทนายความ หรือทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในทนายความ จะมีบทลงโทษในกฎหมายอื่นๆ หรือไม่

(๔) พระราชบัญญัติทนายความฯ ใช้บังคับเฉพาะวิชาชีพทนายความ ซึ่งเป็นปัญหากรณีการให้คำปรึกษากฎหมายที่ไม่ได้หวังกันไว้เป็นวิชาชีพ ทำให้บุคคลอื่นที่ไม่เป็นทนายความดำเนินการได้ รวมทั้งมีการอ้างตนเป็นทนายความ ทั้งที่ไม่ได้เป็นทนายความ ทำให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าเป็นทนายความ แต่ถ้าเป็นทนายความอยู่แล้วไปให้คำปรึกษากฎหมาย หากไปให้คำแนะนำที่ผิดพลาดก็ต้องรับผิดชอบ ซึ่งถ้าหากสภาทนายความจะหวงกันเรื่องการให้คำปรึกษากฎหมาย ก็ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าพฤติกรรมใดจะถูกควบคุม และหากจะคลุมไปถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทนายความและไปให้คำปรึกษากฎหมายก็ต้องให้อำนาจสภาทนายความในการไปควบคุมดูแลด้วย

(๕) การอบรมหลักวิชาชีพนักกฎหมายต้องมีความเข้มข้น เพื่อให้บุคคลที่จบ  
ด้านนิติศาสตร์มีความรู้และมีสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ด้านกฎหมาย

มติที่ประชุม เห็นชอบแนวทางการแก้ไขความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายความ ดังนี้

๑) กรณีนายความ ผู้ที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมในการประกอบวิชาชีพ  
พระราชบัญญัติทนายความฯ และข้อบังคับฯ ที่เกี่ยวข้องมีความครอบคลุมในการแก้ไขปัญหาแล้ว  
อย่างไรก็ตาม กรณีการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ใช้การประกอบวิชาชีพโดยตรง กล่าวคือ การให้คำปรึกษาทาง  
กฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติทนายความฯ มิได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจการกำกับดูแลไว้ ก็เป็นกรณี  
ที่สภานายความอาจจำเป็นต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องอยู่ในการกำกับดูแลของสภานายความ  
มากน้อยเพียงใด

๒) กรณีบุคคลที่มีชื่อทนายความ แต่ทำการแอบอ้างเป็นทนายความ สภานายความ  
อาจจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะยับยั้งพฤติกรรมเช่นนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่สภานายความเอง  
นอกจากนั้น กรณีผู้ที่ประพฤติตนเช่นทนายความหรือทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าเป็นทนายความ โดยการให้  
คำปรึกษากฎหมาย เห็นควรที่สภานายความจะได้รับไปพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องขยายขอบเขต  
การกำกับดูแลการให้คำปรึกษากฎหมายให้ครอบคลุมบุคคลอื่นที่มีชื่อทนายความหรือไม่ โดยต้องคำนึงถึง  
ผู้ที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษากฎหมายในภาคส่วนอื่นอย่างรอบด้านด้วย

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่นๆ  
ไม่มี


เลิกประชุม เวลา ๑๘.๐๐ น.



(นางสาวเปรมมิตา หนูเรืองงาม)  
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
ผู้จัดรายงานการประชุม



(นายวัฒนกร สันนัย)  
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
ผู้จัดรายงานการประชุม



(นางอุษา จันพลอย บุญเปี่ยม)  
อนุกรรมการและเลขานุการ  
ผู้จัดรายงานการประชุม