

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
คณะกรรมการด้านการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล
การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ.

ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายมอบหมายให้คณะกรรมการด้านการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย พิจารณาเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. (สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นผู้เสนอ) เพื่อส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา นั้น

คณะกรรมการด้านการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. แล้วมีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังนี้

๑. ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการ ฯ พิจารณาความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๗๗ และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ตามรูปแบบที่ครบถ้วนถูกต้อง แต่ในรายละเอียดยังมีข้อสังเกตบางประการซึ่งเห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้มีข้อมูลประกอบการพิจารณามากยิ่งขึ้น ดังนี้

๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ ควรอธิบายถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่การค้นหาวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะทำให้เห็นเป้าหมายของภารกิจที่ชัดเจน โดยเฉพาะสถิติเกี่ยวกับการจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีย้อนหลัง และในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายควรมีการกำหนดตัวชี้วัดในเชิงปริมาณคาดการณ์ได้ว่าจะมีการจับกุมจำนวนผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีได้เพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายตามรอบระยะเวลาที่กำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจต้องมีการกำหนดมาตรการการดำเนินการที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจได้ ซึ่งตามที่ระบุมาในเอกสารการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติเป็นเพียงการสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงไม่ทำให้เห็นมาตรการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

๑.๒ ผลกระทบและความคุ้มค่า ควรมีการอธิบายหรือการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวในเชิงเศรษฐศาสตร์เนื่องจากการดำเนินการตามภารกิจต้องอาศัยงบประมาณในการดำเนินการ อีกทั้งควรมีการให้รายละเอียดถึงแสดงถึงความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะ

เรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจศาลในการติดตามจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งของศาล

๑.๓ ความพร้อมของรัฐ ควรมีการจัดทำแผนงานโครงการและแผนอัตรากำลังที่ชัดเจนเพื่อแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดในการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐและความพร้อมของผู้ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจศาลซึ่งจะมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๕ รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณในการบูรณาการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจศาล ได้แก่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือการดำเนินการตามมาตรา ๘ กรณีสั่งให้ข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานศาล ตามมาตรา ๙ และกรณีที่ขอให้บุคคลใดช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจศาล ตามมาตรา ๑๐

๒. ความสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ

ร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ.เป็นกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในประเด็นการปฏิรูปที่ ๔ : การปรับกระบวนการ tố tụngในการบริหารงานยุติธรรมเพื่อสร้างความปลอดภัยและความเป็นธรรมในสังคม โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเจ้าพนักงานบังคับทางอาญา (Court Marshal) เพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น โทษปรับ โทษริบทรัพย์สิน การติดตามจับกุมผู้หลบหนีในชั้นพิจารณา และการบังคับตามสัญญาประกัน รวมถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว

๓. ความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติ

คณะอนุกรรมการ ฯ มีความเห็นและข้อสังเกตอื่นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. ดังนี้

๓.๑ มาตรา ๕ กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลในจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในศาลทุกศาล แต่เมื่อพิจารณาข้อมูลพบว่า ในการวิเคราะห์ความพร้อมของรัฐกำหนดอัตรากำลังคนที่คาดว่าจะใช้ในระยะเริ่มต้นเพียง ๓๐๙ อัตรา ซึ่งไม่มีรายละเอียดหรือข้อมูลชัดเจนว่าอัตรากำลังดังกล่าวเพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจหรือไม่ และไม่มีการกำหนดแผนอัตรากำลังเพื่อประมาณการการใช้กำลังคนขั้นสูงสุด (Maximum) ว่าแท้จริงแล้ว ภารกิจด้านการบังคับคดีอาญาควรมีอัตรากำลังเจ้าพนักงานตำรวจศาลทั้งหมดเท่าใดหากต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเต็มรูปแบบ

๓.๒ ตามมาตรา ๕ (๑) ที่กำหนดให้มีอำนาจติดตามสืบสวนจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับ การปล่อยชั่วคราวโดยศาลแล้วหลบหนี หรือผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งของศาล และศาลได้ออกหมายจับแล้ว เห็นว่ากระบวนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีความยุ่งยากซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญในงานด้านการสืบสวนสอบสวนและการติดตามจับกุมดำเนินคดี ซึ่งงานลักษณะนี้จำเป็นต้องมีเครือข่ายหรือแหล่งข้อมูลเชิงลึกซึ่งมีหน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความชำนาญอยู่แล้ว หากสำนักงานศาลยุติธรรมจะเป็นผู้รับผิดชอบงานดังกล่าวอาจต้องกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้จะทำให้ภารกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการตรากฎหมายฉบับนี้อย่างไร

๓.๓ มาตรา ๘ ที่กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมสามารถขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ฯ นี้โดยอาจได้รับค่าตอบแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) กำหนด รวมตลอดถึง มาตรา ๙ ที่สามารถสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน ราชการ หรือลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานศาล และ มาตรา ๑๐ ที่สามารถขอให้บุคคลใดช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจศาล เห็นว่า การที่สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ได้มีการวางแผนอัตราค่าจ้างบุคลากรที่จะเข้ามาทำหน้าที่เจ้าพนักงานตำรวจศาลที่ชัดเจนเป็นเหตุให้ต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่น กรณีเช่นนี้อาจทำให้เกิดผลกระทบแก่งานหรือเป็นภาระแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นหรือบุคลากรภายในของสำนักงานศาลยุติธรรมเอง รวมถึงบุคคลอื่นใดที่ถูกขอให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานแต่ละแห่งต่างกำหนดอัตราค่าจ้างเพื่อรองรับภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของตนเองไว้เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนเพิ่มเติม ย่อมเป็นภาระด้านงบประมาณที่รัฐต้องจ่ายเพิ่มเติมให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากรัฐอยู่แล้ว ดังนั้นการใช้งบประมาณดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงแผนงานที่รัฐจะมีความพร้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ

๓.๔ มาตรา ๑๓ กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว ย่อมรวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน ซึ่งกรณีความรับผิดชอบนี้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว จึงมีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องบัญญัติสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลไว้ในพระราชบัญญัติ ฯ นี้

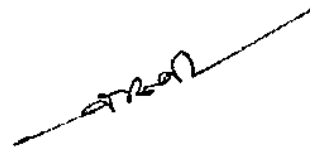
๓.๕ มาตรา ๑๒ กรณีสำนักงานศาลยุติธรรมได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการอาชญากรรม ฯ และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ ฯ เช่นเดียวกับราชการทหารและตำรวจ เห็นว่า ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายฉบับอื่นต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นและแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่แล้วให้สอดคล้องกัน โดยเฉพาะกรณีการยกเว้นการอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ ฯ ไม่ปรากฏว่าสำนักงานศาลยุติธรรมมีภารกิจด้านความมั่นคง และแม้แต่หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจด้านความมั่นคง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน อีกทั้งหากได้รับการยกเว้น สำนักงานศาลยุติธรรมต้องมีการวางระบบงานในส่วนต่าง ๆ ได้แก่ การควบคุม การเก็บรักษา การตรวจสอบ เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้มีการโจรกรรมอันนำไปสู่การกระทำความผิดอื่นๆ ซึ่งจะมีรายละเอียดและความยุ่งยากในการดำเนินงานอีกจำนวนมาก

๓.๖ มาตรา ๑๓ ที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับบุคคลตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และ มาตรา ๑๐ ควรมีการพิจารณาการกำหนดบทลงโทษทางอาญาให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รัฐพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๓.๗ มาตรา ๑๔ ที่กำหนดให้ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจศาลผู้ใดใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบต้องระวางโทษหนักขึ้นนั้น อาจยังไม่ชัดเจนว่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานดังกล่าวหมายถึงบุคคลตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ หรือเฉพาะบุคคลตามมาตราใดมาตราหนึ่ง จึงควรกำหนดให้ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการตีความกฎหมายภายหลังเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดโทษทางอาญาอันเป็นบทหนัก

๓.๘ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. นั้น คณะอนุกรรมการ ฯ เห็นว่า การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในการจัดตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางอาญา (Court Marshal) หรือเจ้าพนักงานตำรวจศาลตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว มีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามแผนตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ ถึงปี ๒๕๖๔ จึงยังไม่ใช่เรื่องด่วนที่ต้องพิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่สามารถพิจารณาศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว อย่างรอบด้านและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

คณะอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย จึงขอเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะมาเพื่อโปรดพิจารณา



(นายสุเทพ พงศ์ ไจน์คำ)

ประธานอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ
และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย
สิงหาคม ๒๕๖๑