กระบวนการยุติธรรมทางเลือก
ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

โดย

พลตำรวจตรี ชนสิษฎ์ วัฒนวรางกูร
รองผู้บัญชาการ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย พล.ต.ต.ชนสิษฎ์ วัฒนวรางกูร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖

การศึกษาวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบปัญหาทางกฎหมาย และเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยศึกษาเฉพาะคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการวิจัยเป็นเชิงคุณภาพ ใช้การศึกษาเอกสาร บทความวิชาการ รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทยและต่างประเทศ และทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

จากการศึกษาพบว่า การอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ปัจจุบันบังคับใช้ในพื้นที่ ๕ อำเภอ ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และอำเภอ แม่ลาน จังหวัดปัตตานี เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่หลงผิดกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพิจารณา หากเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ให้ส่งสำนวนคดีพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ส่งผู้ต้องหาไปอบรมแทนการฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควร และผู้ต้องหายินยอม ศาลจะสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นเข้ารับการอบรม เป็นเวลาไม่เกินหกเดือน เมื่อผ่านการอบรม และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป

ในเรื่องของปัญหาที่พบ ได้แก่ ปัญหาความไม่ครอบคลุมของพื้นที่บังคับใช้ ทำให้ผู้ต้องหาที่กระทำความผิดนอกเขตพื้นที่ไม่สามารถเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าสู่กระบวนการได้ ควรขยายพื้นที่ดำเนินการให้มีความครอบคลุม ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหา เนื่องจากต้องแยกสำนวนการสอบสวนดำเนินคดีอาญาปกติไปพร้อมกัน ควรนำมาตรการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการมาใช้เทียบเคียงพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งมีความยืดหยุ่นรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการได้ดีกว่า และปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหาย ควรต้องให้ผู้เสียหายยินยอมเพราะผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาและมีงบประมาณสนับสนุนในการเยียวยาผู้เสียหาย นอกจากนั้นเป็นปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งสามารถแก้ไขได้ในระดับเจ้าหน้าที่

คำนำ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษารูปแบบและสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีความมั่นคงของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากที่ผ่านมาแม้จะมีการนำกฎหมายพิเศษที่มีประสิทธิภาพมาบังคับใช้ แต่เหตุการณ์ความรุนแรงยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะดึงแนวร่วมที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ออกมาจากขบวนการดังกล่าว โดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยหวังว่าแนวร่วมดังกล่าวจะกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น ทำให้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนอ่อนแอลง ซึ่งเป็นแนวทางที่คล้ายกับนโยบาย ๖๖/๒๓ ที่เคยดำเนินการได้ผลมาแล้วในอดีต แต่ปรากฏว่ากระบวนการอบรมแทนการฟ้องนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีผู้ที่เข้าสู่กระบวนการจำนวนน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ดีแนวทางหนึ่ง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยปัญหาเรื่องนี้ โดยมุ่งหวังจะเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยนี้จะยังประโยชน์แก่ผู้อ่านและสามารถเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพัฒนาแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

พล.ต.ต.

(ชนสิษฎ์ วัฒนวรางกูร)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๖
ผู้วิจัย

สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		ก
คำนำ		ข
กิตติกรรมประกาศ		ค
สารบัญ		ง
สารบัญแผนภาพ		ฉ
คำอธิบายคำย่อ		ช
บทที่ ๑	บทนำ	๑
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
	ขอบเขตของการวิจัย	๔
	วิธีดำเนินการวิจัย	๔
	ข้อจำกัดของการวิจัย	๔
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
	คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒	ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก	๖
	กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	๖
	กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก	๙
	กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Criminal Justice)	๑๒
	ขั้นตอนการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการต่าง ๆ	๑๕
	รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก	๑๘
	รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศ	๒๐
	ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	๒๘

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ ๓	รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีความมั่นคง กรณีอบรมแทนการฟ้องในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	๔๗
	ความเป็นมาในอดีตและปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	๔๗
	สถานการณ์ความรุนแรงสามจังหวัดชายภาคใต้ในปัจจุบัน	๕๐
	แนวทางการแก้ไขปัญหาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากอดีตถึงปัจจุบัน	๕๓
	กระบวนการยุติธรรมทางเลือกตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรพ.ศ. ๒๕๕๑	๕๗
	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๖๔
	รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเทียบเคียงมาตรการอบรม แทนการฟ้องคดีอาญา	๗๑
บทที่ ๔	ข้อมูล และการวิเคราะห์	๗๔
	กระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีการอบรมแทนการฟ้อง	๗๔
	ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้อง	๗๙
บทที่ ๕	สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	๘๘
	สรุป	๘๘
	ข้อเสนอแนะ	๙๓
บรรณานุกรม		๑๐๓
ภาคผนวก		๑๐๘
	ผนวก ก แนวคำถามการสัมภาษณ์	๑๐๙
	ผนวก ข พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	๑๑๐
	ผนวก ค ประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร	๑๒๑

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
ผนวก ง	ประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	๑๒๕
ผนวก จ	คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ที่ ๑๓/๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑	๑๒๘
	ร่างกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑	๑๓๖
ประวัติย่อผู้วิจัย		๑๔๐

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

๕ – ๑ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติของกระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ๙๘

๕ – ๒ ขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพ
ผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ๙๙

คำอธิบายคำย่อ

ภาษาไทย

พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ	ย่อมาจาก	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑
กอ.รมน.	ย่อมาจาก	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑
พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ	ย่อมาจาก	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘
พ.ร.บ. กฎอัยการศึกฯ	ย่อมาจาก	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๔๕๗
พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ	ย่อมาจาก	พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕

บทที่ ๑
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แต่เดิม มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน เรียกดินแดนแห่งนี้ว่า “ปัตตานีดารุสลาม” (ดินแดนแห่งสันติ) มีเจ้าเมืองมาลายูมุสลิมปกครองรัฐปัตตานีต่อเนื่องกันเกือบ ๖๐๐ ปี จนกระทั่งได้เสียอธิปไตยแก่ราชอาณาจักรสยามในต้นศตวรรษที่ ๑๖ ต่อมารัฐปัตตานีถูกแบ่งออกเป็น ๓ จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตราบเท่าที่เราเห็นอยู่ทุกวันนี้ รัฐปัตตานีเคยเป็นรัฐมลายูอิสระมาก่อน ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีอัตลักษณ์เป็นของตนเอง มีธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และใช้วิถีชีวิตตามหลักศาสนาอิสลามอย่างเหนียวแน่น ถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นมาอย่างยาวนาน ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เปลี่ยนชื่อประเทศสยามเป็นประเทศไทย ซึ่งเป็นชื่อที่มีความหมายว่า การปรับเข้ากันของลักษณะสังคม หรือการดูดซึม หรือรัฐนิยม รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้ขนบธรรมเนียมปฏิบัติของไทย (Thai Custom Decree) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงคุณค่า และขนบธรรมเนียมของคนไทย ประชาชนเชื้อชาติมลายูอิสลามปัตตานี ถูกสั่งให้ยกเลิกการแต่งกายตามแบบชาวมลายูเดิม ห้ามพูด และใช้ภาษามลายูในการติดต่อกับทางราชการ และห้ามปฏิบัติศาสนกิจตามแนวทางอิสลามบางประการ นอกจากนี้ ยังมีนโยบายสร้างดุลประชากร ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอพยพประชาชนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้ามาอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ นิคมสร้างตนเอง (Self Settlement) สร้างความไม่พอใจต่อประชาชนชาวไทยมุสลิม และคิดว่ารัฐบาลใช้มาตรการขยายดินแดนให้ชาวพุทธมารุกรานชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา อีกทั้งชาวไทยพุทธไม่เข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีของมุสลิม ทำให้ชาวมุสลิมเกิดความรู้สึกขัดแย้งมากยิ่งขึ้น

ปี พ.ศ. ๒๔๕๐ นายหะยีสุหลง โต๊ะมีนา ประธานกรรมการอิสลามปัตตานีในขณะนั้น ได้รวมกลุ่มผู้นำศาสนาอิสลาม เพื่อเสนอข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๕๑ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สั่งให้จับตัวนายหะยีสุหลง โต๊ะมีนา กับพวก ดำเนินคดีฐานก่อกบฏ ส่งผลให้เกิดความไม่สงบขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๕๑ ที่เรียกว่า “จลาจล ๒๔๕๑” หรือ “กบฏดุซงญอ” ในจังหวัดนราธิวาส

เหตุการณ์ได้ขยายลุกลามไปยังพื้นที่จังหวัดยะลา และจังหวัดปัตตานี รัฐบาลใช้เวลาในการปราบปรามร่วมปี เหตุการณ์จึงได้สงบลง แม้ว่าปัจจุบันดินแดนแห่งนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย แต่วิถีชีวิตอิสลาม และความภาคภูมิใจของปัตตานีดารุสลามก็มิได้เสื่อมคลายลง การกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดได้สร้างความขัดแย้งมาโดยตลอด มีการต่อต้านอำนาจรัฐและต้องการแบ่งแยกดินแดนออกจากราชอาณาจักรไทย

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ถือว่ามีความสลับซับซ้อน ยากต่อการแก้ไข ซึ่งทุกรัฐบาลได้พยายามหาแนวทางแก้ไขมาโดยตลอด มีการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ออกและบังคับใช้กฎหมายสำหรับเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการทำงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ปัญหาต่าง ๆ ดูเหมือนว่ายังไม่ทุเลาเบาบางลง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การก่อความไม่สงบของขบวนการแบ่งแยกดินแดนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ถือเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ มีผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนและอธิปไตยของชาติโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้นำกฎหมายพิเศษที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ได้แก่ พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ตลอดจนพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ แต่การแก้ไขปัญหาก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก และไม่มีประสิทธิภาพตามที่คาดหวังไว้ กลุ่มผู้กระทำผิดบางส่วนเมื่อกระทำผิดแล้วหลบหนีเข้าไปพักพิงหลบซ่อนตัวอยู่ในประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย ยิ่งผู้กระทำผิดได้รับความกดดันมากขึ้นเท่าใด ก็มีการตอบโต้จากกลุ่มบุคคลเหล่านี้กลับมามากขึ้นเท่านั้น เครือข่ายของผู้กระทำผิดขยายตัวมากขึ้นทุกที และเมื่อมีผู้ที่เข้าไปอยู่กับขบวนการดังกล่าวแล้ว ไม่ว่าจะด้วยความตั้งใจ หรือถูกสถานการณ์บังคับ ก็ไม่สามารถกลับเข้ามาอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขได้ ประกอบกับการกระทำผิดดังกล่าวมีโทษขั้นรุนแรง และไม่มีโอกาสกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ ต้องถูกดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเด็ดขาด ยิ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เป็นการผลักดันบุคคลดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือกระทำไปเพราะหลงผิด กลายเป็นแนวร่วมและเครื่องมือของขบวนการมากขึ้น

รัฐบาลไทยเห็นจุดอ่อนดังกล่าว จึงมีนโยบายในการที่จะแยกปลาออกจากน้ำ โดยการใช้กุศโลบายดึงแนวร่วมที่หลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ที่ไม่ใช่ตัวการสำคัญ ออกมาจากขบวนการดังกล่าว โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก หันมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ ต้องเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และ

หวังว่าแนวร่วมดังกล่าวจะกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนอ่อนแอลง และหากรัฐบาลไทยใช้มาตรการทางกฎหมายในการเข้าควบคุมสถานการณ์ อาจจะทำให้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนถึงกาลล่มสลายได้ง่ายขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ยังได้นำเอาพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาบังคับใช้เพื่อบูรณาการหน่วยงานทุกกระทรวง ทบวง กรม ในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ด้วย

แต่อย่างไรก็ดี กระบวนการอบรมแทนการฟ้องในคดีความมั่นคง หรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่ว่า มีผู้ที่เข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ตามมาตรา ๒๑ จำนวนน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ดีแนวทางหนึ่ง นอกจากนี้ยังพบว่ากระบวนการนี้มีปัญหาในด้านความไม่ครอบคลุมของพื้นที่ที่ ความไม่ชัดเจนที่จะนำกระบวนการนี้มาใช้กับข้อหาความผิดที่มีผู้เสียหาย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาในปัญหาวิจัยนี้เพื่อนำข้อค้นพบในการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เพื่อให้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดน้อยลงต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิจัย ถึงรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะกรณีการอบรมแทนการฟ้อง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีการอบรมแทนการฟ้อง

๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้อง

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นเมื่อนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องมาใช้กับผู้กระทำความผิดที่เกิดจากคดีความมั่นคง

๒. เน้นการวิจัยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงที่เกิดขึ้นใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในเขต ๔ อำเภอในจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากการนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องมาใช้ในคดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง รวมทั้งรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย และต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐและเอกชน รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสารต่าง ๆ และข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต นอกจากนี้ยังเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาวิจัย ได้แก่ พนักงานสอบสวน และเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีลักษณะดังกล่าว โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะกรณีอบรมแทนการฟ้อง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้อง

๓. ได้แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้อง

คำจำกัดความ

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

หมายถึง พื้นที่ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

หมายถึง กระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินคดีโดยตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ซึ่งมีเจตนาที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องคดีและลงโทษ

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

หมายถึง กระบวนการยุติธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการแบ่งเบาภาระคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอนการดำเนินคดี

ผู้ต้องหา หมายถึง บุคคลผู้ถูกหาว่าได้กระทำความผิดแต่ยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๒)

ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดั่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒(๓)

บทที่ ๒
ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์พื้นฐาน เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ในอดีต มนุษย์เป็นสัตว์สังคมอยู่ร่วมกัน โดยรวมตัวกันเป็นชุมชนหรือเผ่า เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการหาอาหารประทังชีวิต หรือต่อสู้กับสัตว์ร้าย ตลอดจนต่อสู้กับภัยธรรมชาติต่าง ๆ ต่อมา เมื่อมนุษย์มีจำนวนมากขึ้น สังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากภาคเกษตรกรรม เริ่มเปลี่ยนเป็นภาคอุตสาหกรรม เกิดสังคมเมือง มีการแข่งขัน และการเอาเปรียบกันมากขึ้น และเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ผู้ปกครองรัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ทางสังคมขึ้นสำหรับใช้เป็นกรอบกติกา ที่ทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้ และสังคมเกิดความสงบสุข จึงได้เกิดกระบวนการยุติธรรมขึ้นในโลกใบนี้ เพื่อนำมาใช้แก้ไขความขัดแย้งของมนุษย์ และมีการพัฒนาเป็นลำดับจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยยึดหลักความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง ผู้กระทำผิดก็ต้องถูกลงโทษ ระยะแรก ๆ ก็มีแนวคิดแบบแก้แค้นทดแทน หรือแบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน ชีวิตต้องแลกด้วยชีวิต ต่อมาเมื่อมีความเจริญมากขึ้นก็ได้มีการพัฒนาระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมในลักษณะที่มีอารยะธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล และรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนให้ความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมาย และใช้เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างคนในสังคม

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เมื่อสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้นในมิติด้านจำนวน และระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชนจึงเป็นเหตุการณ์ปกติของทุกสังคม ในประเทศที่ใช้ระบบนิติรัฐ (Legal State) จะมุ่งเน้นการใช้อำนาจรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้พลเมืองทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน กฎหมายจึงนับได้ว่าเป็นกลไกในการกำหนดหน้าที่ และบรรทัดฐานของสังคม พร้อมควบคุม กำกับ ดูแลความประพฤติของพลเมือง และการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สังคมอยู่ด้วยกันด้วยความสงบสุข ซึ่งกลไกสำคัญของรัฐในการใช้กฎหมายเมื่อมีการละเมิดกฎ ระเบียบ หรือบรรทัดฐานของสังคม คือ

กระบวนการยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้ง ป้องกันมิให้คนละเมิดกฎหมาย บำบัด ฟื้นฟูผู้ละเมิดกฎหมาย ลงโทษผู้ละเมิดกฎหมาย ตลอดจนทำให้เห็นเป็นแบบอย่างของผลแห่งการละเมิดกฎหมาย ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญา นับว่าเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการควบคุมสังคมอย่างเป็นทางการ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หมายถึง วิธีการดำเนินการกับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งได้กระทำการ หรือไม่กระทำการ และกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม นำไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ในขณะที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีผู้กระทำผิดกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่รัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้ามาดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไป ในขณะเดียวกันต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิดด้วย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงครอบคลุมถึงวิธีดำเนินการแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายผ่านทางองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ สำหรับในประเทศไทย องค์กรและบุคลากรตามกฎหมายเหล่านี้ประกอบด้วย พนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ทนายความ พนักงานอัยการ ศาลยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์

๑. พนักงานสอบสวนหรือตำรวจ

พนักงานสอบสวนหรือตำรวจ เป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเป็นหน่วยงานแรกที่รับผิดชอบต่อกระบวนการยุติธรรมก่อนที่คดี หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะผ่านไปยังพนักงานอัยการ และเข้าสู่การพิจารณาของศาล เมื่อมีการกระทำผิด หรือกล่าวหาว่าบุคคลใดละเมิดกฎหมาย ตำรวจจะได้รับแจ้งเป็นหน่วยงานแรก หลังจากนั้น ตำรวจจะทำการสืบสวน หรือจับกุมผู้กระทำความผิด และทำการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวน หากมีความเห็นว่าผู้ถูกจับกุม หรือผู้ต้องหาได้กระทำผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา ก็จะทำการส่งเรื่อง หรือสำนวนสอบสวนให้พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นทนายของแผ่นดิน เพื่อพิจารณามีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้ว เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะควบคุมตัวผู้นั้นไว้ในเรือนจำเพื่ออบรมดัดนิสัย และฝึกอาชีพต่อไป

ปัจจุบันอำนาจการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมายทางอาญา ได้มีการกำหนดให้หลายหน่วยงานรับผิดชอบ ขึ้นอยู่กับฐานความผิด หรือตัวบทกฎหมายที่มีผู้ทำการละเมิด โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติทางอาญาหลายฉบับ ซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีผู้กระทำผิดเป็นจำนวนมากที่สุด

กรมสอบสวนคดีพิเศษรับผิดชอบการสอบสวนคดีสำคัญต่าง ๆ กรมศุลกากร รับผิดชอบคดีความผิดเกี่ยวกับนำเข้าหรือส่งออกสินค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ

๒. ทนายความ

ทนายความเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม คือ เข้ามาว่าความ แก้ต่างให้แก่คู่ความ ไม่ว่าจะเป็นโจทก์ หรือจำเลย เมื่อผู้กระทำผิดถูกดำเนินคดี แต่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย ก็จะว่าจ้างทนายความเพื่อช่วยเหลือตนเองในการต่อสู้คดี ทนายความเป็นผู้ประกอบอาชีพกฎหมายโดยอิสระ จะเป็นผู้ให้คำปรึกษา หรือดำเนินคดีแทน โดยคิดค่าบริการจากลูกความ ทนายความจึงเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม เพราะเป็นผู้รู้กฎหมาย และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคู่ความในการดำเนินคดีในศาล นั่นหมายถึงว่าการกระทำของทนายในศาลมีผลเท่ากับคู่ความทำเอง

๓. พนักงานอัยการ

พนักงานอัยการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่รับผิดชอบดำเนินคดีต่อจากพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีเสร็จแล้ว ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณา หากเห็นว่าทางคดีมีพยานหลักฐานฟังได้ว่า ได้มีการละเมิดกฎหมายแล้ว อัยการก็จะยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีพยานยืนยันการกระทำผิด พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา พนักงานอัยการจึงเปรียบเสมือนทนายของแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในนามของรัฐ

๔. ศาลยุติธรรม

ศาล เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดคดี หรือตัดสินคดีตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม แบ่งออกเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

๔.๑ ศาลชั้นต้น คือ ศาลที่จะเริ่มพิจารณาอรรถคดีเป็นเบื้องแรก ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาสำหรับในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ศาลแขวงพระนครเหนือ ศาลแขวงพระนครใต้ ศาลแขวงธนบุรี ศาลจังหวัดมีนบุรี ศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง ศาลอาญาธนบุรี และศาลอาญา ส่วนในจังหวัดอื่นได้แก่ ศาลแขวง ศาลจังหวัด และศาลคดีเด็กและเยาวชน

๔.๒ ศาลอุทธรณ์ คือ ศาลซึ่งวินิจฉัยข้อผิดพลาด หรือข้อขาดตกบกพร่องของศาลชั้นต้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในกระบวนวิธีพิจารณาอรรถคดี ศาลอุทธรณ์นั้นเดิมมีอยู่ศาลเดียวตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ปัจจุบันได้ขยายออกไปอีก ๙ ศาล คือ ศาลอุทธรณ์ ภาค ๑ – ๙

๔.๓ ศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดของศาลในระบบศาลยุติธรรม มีศาลเดียว ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความบกพร่อง หรือข้อผิดพลาดในการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์อีกขั้นหนึ่ง

๕. กรมราชทัณฑ์

เจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกือบทุกขั้นตอน โดยทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นชั้นก่อนศาลพิจารณา ระหว่างการพิจารณา ตลอดจนภายหลังการพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา เจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เช่น ควบคุมตัว ปล่อยตัว หรือแม้แต่คำพิพากษาประหารชีวิต ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล เป็นต้น

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ในทางทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม เป็นการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา จึงต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือ พฤติกรรม หรือการกระทำของบุคคลใดจะเป็นความผิดอาญา จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และมีบทลงโทษ นอกจากนี้ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองทำให้กระบวนการยุติธรรมจะมุ่งเน้นนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเป็นหลักโดยไม่มีข้อยกเว้น หากไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ความผิดเดียวกันจะต้องถูกดำเนินการเหมือนกันตั้งแต่การจับกุม สอบสวน พิจารณาคดี และลงโทษตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กระบวนการยุติธรรมไทยถูกวางโครงสร้างในลักษณะที่ไม่มีการบริหารงานในภาพรวม หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจะแบ่งแยกความรับผิดชอบและบริหารงานออกเป็นส่วนโดยไม่มีความเชื่อมโยงกัน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ๒๕๔๔ : ๒๖)

นอกจากนี้การปฏิบัติตามกฎหมายโดยเที่ยงตรงและเคร่งครัด ทำให้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่มุ่งเน้นจับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด และลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว ทำให้หลายคนมองว่า กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก คือ กระบวนการที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยเน้นการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ผู้ละเมิดกฎหมายต้องถูกจับกุมและลงโทษโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ทั้งสิ้นจนกระทั่งมีคำกล่าวว่า “ไม่มีอาชญากรรมในที่ใดที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด” (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ๒๕๔๘ : ๑๐๒) ซึ่งหมายความว่า การกระทำใด ๆ จะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เท่านั้น กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ให้

ความหมายของความยุติธรรม ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายไว้ว่า "...ความยุติธรรมแปลว่าความประพฤติอันชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมายเท่านั้น ความเห็นส่วนตัวบุคคลย่อมแปรปรวนไปต่าง ๆ ไม่มียุติ ไม่เป็นยุติธรรมไม่ได้เลย..." (จรัญ โฆษณานันท์, ๒๕๔๔ : ๓๙๖)

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย จึงมองความขัดแย้ง และอาชญากรรมว่า เป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของรัฐ รัฐจึงเป็นผู้เสียหาย ส่วนผู้กระทำผิดต้องถูกลงโทษ เพื่อให้ได้รับความเจ็บปวดเสียหาย (วันชัย รุจนวงศ์, ๒๕๔๘ : ๒๙) ได้อธิบายทัศนะของการจัดการความขัดแย้ง และอาชญากรรมของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ไว้ว่า

๑. อาชญากรรมเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดกฎหมาย และต่อรัฐ

๒. การล่วงละเมิดนั้นก่อให้เกิดความผิด

๓. ความยุติธรรมต้องการให้รัฐเข้าไปกำหนดผู้ที่ต้องถูกตำหนิ (ผู้กระทำผิด) และทำให้ผู้นั้นได้รับความเจ็บปวด (เป็นการลงโทษ)

๔. ศูนย์กลางความสนใจอยู่ที่ผู้กระทำผิดจะได้รับการตอบแทนอย่างสาสมกับการกระทำผิด...

เมื่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีทัศนะเป็นเช่นนี้ การดำเนินการจึงเน้นการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ๑) เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความหลาบจำ และไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ๒) เพื่อป้องกันสังคมโดยการนำตัวผู้กระทำผิดไปจำคุกเพื่อให้ตัดขาดออกจากสังคม สังคมก็จะปลอดภัย ๓) เพื่อการแก้แค้นทดแทน ผู้กระทำผิดจะได้รับการลงโทษที่เหมาะสมกับการกระทำผิด โทษที่ใช้กันแพร่หลายคือการจำคุก และในกระบวนการพิจารณาคดี จะให้ความสำคัญกับผู้กระทำผิดมากกว่า ในขณะที่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมซึ่งเป็นผู้ได้รับผลโดยตรงจากการกระทำผิดอาญากลับไม่มีโอกาสได้บอกกล่าวความรู้สึก หรือบอกความต้องการ อีกทั้งถูกลดความสำคัญลงเป็นเพียงพยานเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลักละเลยผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม

จากแนวคิดความยุติธรรม จะเห็นได้ว่า เป็นการใช้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดการความขัดแย้ง และอาชญากรรม โดยเน้นการปฏิบัติตามหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด และให้ความสำคัญกับการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ เพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบขณะเดียวกันก็ละเลยผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม

สำหรับประเทศไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันได้นำกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และอาชญากรรม โดยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการจนล้นระบบทำให้กระบวนยุติธรรมกระแสหลักขาดประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ปัญหาการเมืองการปกครองที่สืบเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงกลไกการเมือง และการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดปัญหาทับซ้อนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีผู้ศึกษาวิจัยไว้หลายประเด็น เรื่องที่น่าสนใจนำมาพิจารณาประกอบการศึกษาการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อสะท้อนสภาพปัญหาของการมุ่งบังคับตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ตลอดจนการประกาศใช้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ซึ่งเป็นการขยายความขัดแย้งมากขึ้น นำมาซึ่งแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา ดังนี้

๑. ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมและไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (รายงาน กอส., ๒๕๔๙) ส่วนหนึ่งเกิดจากทัศนะของผู้นำรัฐบาลไทย และอคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ขาดความเข้าใจในความแตกต่างทางวัฒนธรรม (รายงานการศึกษาปัญหาพื้นที่ของชาวบ้านจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส, ๒๕๔๘ ; สุรชาติ บำรุงสุข, ๒๕๕๐) อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานของภาครัฐ ทำให้ชาวมุสลิมเกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม (ถุงเงิน จงรับชอบ, ๒๕๔๙) ชาวมุสลิมมีความรู้สึกต่ออำนาจรัฐในทางลบ (ชิดชนก ราฮิมมูลา, ๒๕๔๘) ซึ่งสามารถพิจารณากรณีศึกษาของผู้ที่ไม่ได้รับความยุติธรรมใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข (๒๕๔๘) ของจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาของความไม่ยุติธรรมและการไม่เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน และน่าจะรุนแรงขึ้นจากกรณีของตากใบ และจากการตรวจค้น จับกุมผู้ต้องสงสัยในชีวิตประจำวันของผู้คนใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒. การดำเนินการนโยบายผสมกลมกลืน (สุรชาติ บำรุงสุข, ๒๕๕๐) คนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (ทะนงชัย ชุลีคร และคณะ, ๒๕๔๘) นโยบายไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น เพราะการกำหนดนโยบายไม่ได้รับฟังปัญหา และความต้องการของประชาชน (รายงานปัญหาขั้นพื้นฐานของชาวบ้านจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส, ๒๕๔๘) ประเด็นนี้นับเป็นสาเหตุที่สืบเนื่องมาตั้งแต่อดีต และยังส่งผลต่อการปกครองท้องถิ่นของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

๓. นโยบายของรัฐ มีความสับสนระหว่างแนวทางสันติวิธีกับการแก้ปัญหาด้วยวิธีการเดิม ๆ โดยใช้ความรุนแรง ขาดยุทธศาสตร์ต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบ ขาดการบูรณาการในกระบวนการทำงานของรัฐ วิธีการแก้ปัญหาจึงเป็นแบบเฉพาะส่วนมากกว่า การแก้ปัญหาแบบองค์รวม (กอส., ๒๕๔๙) ในข้อนี้นับเป็นสาเหตุที่ไม่ได้สืบเนื่องมาจากในอดีต หากเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐต่อสถานการณ์ความรุนแรงในปัจจุบัน

๔. บทสรุปของสาเหตุทางการเมืองที่น่าสนใจคือ “...สภาวะที่แปลกแยกระหว่างกลไก “อำนาจรัฐ” กับ ประชาชน “มุสลิม” นั้นเกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างลึกซึ้งและมากด้วยความละเอียดอ่อน” (เสถียร จันทิมาธร, ๒๕๔๘)

๕. ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่สงบหรือความขัดแย้งขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือปัญหาความไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกมานานและมีความทับซ้อนกันหลายมิติ มีความเกี่ยวพันเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน แก่นแท้ของแนวคิดในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีตนั้นอยู่บนแนวคิดของการผ่อนปรน สะท้อนมายังยุทธศาสตร์พระราชทานในเรื่อง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” อันเป็นหลักการสำคัญโดยไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษที่ละเมิดสิทธิพื้นฐานของประชาชน แต่ข้อเท็จจริงระดับพื้นที่พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐยังเชื่อว่าการเพิ่มอำนาจรัฐตามกฎหมายพิเศษจะสามารถแก้ไขปัญหาความไม่สงบ หรือยุติความขัดแย้งได้ จึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือหรือแกนหลักในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แทนที่จะถูกนำมาใช้เป็นเพียงเครื่องมือลำดับรอง หรือใช้เป็นสิ่งที่เสริมในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การดำเนินการกระบวนการยุติธรรมในบางขั้นตอนกลับกลายเป็นผู้ก่อปัญหาเสียเอง ซึ่งเป็นผลกระทบก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจและความไม่เชื่อมั่นแก่ประชาชนในวงกว้าง นอกจากนั้น ขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรม ที่ใช้ระยะเวลายาวนานจนดูเหมือนปฏิเสธความยุติธรรม เปรียบเสมือนเป็นตัวเร่งในการสร้างเงื่อนไขความไม่ไว้วางใจให้เกิดขึ้น สถานการณ์ความไม่สงบจึงมีพัฒนาการของความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงจวบจนปัจจุบัน (กฤษฎา บุญราช, ๒๕๕๔)

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Criminal Justice)

เมื่อปรากฏว่ามีข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ว่าไม่สามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาเรื่อง “คนล้นคุก” การละเลย หรือเพิกเฉยต่อสิทธิเสรีภาพของเหยื่อ หรือผู้เสียหาย ตลอดจนไม่ได้มีการบำบัดฟื้นฟู หรือแก้ไขผู้กระทำผิด แต่ไปเน้นการตีตรา หรือประณามผู้กระทำผิด จึงเป็นแนวความคิดที่ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งแนวทางหนึ่งที่ได้รับการยอมรับ ได้แก่ การนำเอากระบวนการยุติธรรมทางเลือก มาใช้คู่ขนานกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดอาญาส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้การดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่ได้มีการนำมาตรการ หรือกระบวนการรูปแบบใหม่มาใช้กับผู้กระทำผิดอาญาบางประเภท ในลักษณะที่ไม่มุ่งเน้นให้มีการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นทางการ พยายามยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดย

คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในการกระทำผิดทางอาญา (ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้กระทำผิด คนในสังคม หรือชุมชน) เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดในลักษณะที่ไม่มุ่งเน้นจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง และลงโทษผู้กระทำผิด

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives to Justice) เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากในประเทศตะวันตก ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินคดีอาญาบางประเภท และมีการสร้างมาตรการทางเลือกต่าง ๆ ขึ้นมาใช้กันอย่างแพร่หลาย รวมทั้งมีการพัฒนารูปแบบ และวิธีการใหม่ ๆ ขึ้นในประเทศต่าง ๆ โดยแนวคิด “Alternatives to Justice” ในคดีอาญาปรากฏขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยบนพื้นที่ทางวิชาการ เริ่มจากการที่นายปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ (๒๕๒๔ : ๖) ได้อธิบายคำว่า “Diversion” คือ กระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน หมายถึง วิธีดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด โดยไม่ใช้วิธีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การลดขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือตามปกติ อันได้แก่ การจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง และลงโทษ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และ มีจุดมุ่งหมายในการยับยั้ง ป้องกัน และแก้ไขอาชญากรรมพื้นฐานของสังคมไทย

สำหรับนิยามหรือความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้ ในแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕ ได้ให้นิยามคำว่า “ยุติธรรมทางเลือก” หมายถึง งานการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชน ชุมชน ฯลฯ มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ กลไก วิธีการ และร่วมปฏิบัติงานการป้องกัน ควบคุมอาชญากรรม จัดระเบียบชุมชน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาเด็กเยาวชนกระทำผิด และการกระทำผิดกฎหมายระดับที่ไม่ซับซ้อน รุนแรง เยียวยา เสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการยุติธรรมหลัก หรือส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมหลัก เพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกัน นั่นคือ ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ความสงบสุข สมานฉันท์ของสังคม และความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ

ในเวทีสัมมนาการพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยที่กระทรวงยุติธรรมจัดขึ้นในชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย สร้างช่องทางที่หลากหลายในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ได้ให้ความหมายของ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” (Alternatives to Justice) คือ วิธีดำเนินการต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้วิธีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๗๗ หรือการไม่ทำตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมตามปกติ

ได้แก่การจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง และลงโทษ ซึ่งเป็นบทบาทของภาครัฐที่ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายในการป้องกัน และแก้ไขอาชญากรรมพื้นฐานของสังคมไทย

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในความหมายของ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (อ้างถึงใน สุทธิพล ทวีชัยการ, ๒๕๔๔ : ๕) หมายถึง ทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ด้วยการใช้วิธีการไกล่เกลี่ย หรือประนีประนอมยอมความ หรือระบบอนุญาโตตุลาการนอกศาล กับได้ให้ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในมิติขอบเขต และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องว่า หมายความรวมถึง กิจกรรมหลายประเภทซึ่งมีความหลากหลาย เช่น การให้ความรู้ทางกฎหมายกับประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะลดข้อขัดแย้งมาสู่กระบวนการยุติธรรม การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย การมีกระบวนการทางเลือกอื่น ๆ แม้กระทั่งทางเลือกในชั้นศาลเอง เมื่อเรื่องมาถึงศาล หรือเมื่อมีการประนีประนอมยอมความ ไม่ต้องไปถึงศาลก็เป็นอีกกิจกรรมหนึ่ง ที่ทำให้ไม่อาจจะกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนได้ว่าแต่ละกิจกรรมนั้นมีส่วนใดที่ควรจะเชื่อมโยงและเสริมกันอย่างไรอยู่ภายใต้กรอบปรัชญาอะไร

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (๒๕๕๖ : ๑๖๙) ได้ให้ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไว้ในรายงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย” ว่าหมายถึง แนวคิดและวิธีดำเนินการใด ๆ ต่อคู่กรณีในคดีแพ่งหรือผู้กระทำความผิดในคดีอาญาในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม โดยลดการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งในคดีแพ่งได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการไกล่เกลี่ยคดีในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ส่วนในคดีอาญาได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการสืบสวน สอบสวน จับกุม ฟ้องร้อง ดำเนินคดี และการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดในคดีอาญาออกจากสถานควบคุม นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงวิธีการทางเลือกที่ดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของคดีปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี ช่วยบรรเทาปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผู้กระทำผิด และแสวงหาความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์ด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ที่ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และบุคคลอื่น ๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้น ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้มาตรการ และวิธีดำเนินการทางเลือกดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีหน่วยงานของรัฐรองรับการดำเนินงาน

ดังนั้น ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives to Justice) จึงหมายถึง กระบวนการ หรือมาตรการใด ๆ ที่ใช้สำหรับแสวงหาความยุติธรรมที่มีรูปแบบการปฏิบัตินอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งหากมองในบริบทของคดีอาญาแล้ว กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา จึงมิใช่วิธีการฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นทางการทั่วไปเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดโทษ หรือหามาตรการที่เหมาะสมอื่น ๆ มาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างความยุติธรรมตามทัศนคติของผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน โดยกระบวนการหรือมาตรการใด ๆ เหล่านั้นจะต้องสามารถนำมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดจนคู่ความ และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เลือกใช้ปฏิบัติ กล่าวคือ จะมีกระบวนการหลักที่ใช้สำหรับคดีโดยทั่วไป แต่หากคดีใดเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ก็สามารถนำกระบวนการหรือมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมมาใช้ในการแสวงหาความยุติธรรมนั้น

ขั้นตอนการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาในมิติของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนมาใช้นั้น สามารถแบ่งการนำมาใช้ออกตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้ ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม และขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากสถานควบคุม ดังนี้

๑. ขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

เป็นการสร้างทางเลือกเพื่อให้ข้อพิพาททางแพ่ง หรือคดีอาญาบางประเภทที่ยังมิได้ผ่านเข้ามาในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม สามารถถูกผลักดันออกไปโดยมีมาตรการที่เหมาะสมรองรับ เริ่มตั้งแต่

๑.๑ มาตรการปรับกระบวนทัศน์ใหม่ ได้แก่ การเปลี่ยนวิธีคิดในการเลือกปฏิบัติต่ออาชญากรรม ไม่มีผู้เสียหายแตกต่างจากอาชญากรรมอื่นๆ (Decriminalization of Victimless Crimes) เช่น การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) การเปลี่ยนวิธีคิด วิธีปฏิบัติต่ออาชญากรรม ไม่มีผู้เสียหายบางประเภท บางลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviant Behaviors) และจำแนกออกจากพฤติกรรมอาชญากร (Criminal Behaviors) การยกเลิกอาชญากรรมไม่มีผู้เสียหายบางประเภท บางลักษณะ โดยให้ถูกกฎหมาย (Legalization)

๑.๒ มาตรการไม่ใช้กลไกทางราชการ (Non – Bureaucratic) มีลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralized) มุ่งที่จะลดภาระของรัฐและเพิ่มบทบาทของชุมชน เช่น อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) การกำหนดให้มีการจัดการพฤติกรรมเบี่ยงเบนบางประเภท โดย

ฝ่ายเอกชนแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือการจัดการกับเด็ก และเยาวชนกระทำความผิดบางประเภท บางลักษณะโดยกลไก หรือหน่วยงานภาคเอกชน หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ หรือชุมชน

๑.๓ ขั้นตอนก่อนการจับกุมดำเนินคดี เป็นขั้นตอนสำหรับการสร้างทางเลือกเพื่อให้ข้อพิพาททางแพ่ง หรือคดีอาญาบางประเภท บางลักษณะยุติลง รวมทั้งประชาชนมีความเข้าใจสิทธิ และบทบาทหน้าที่ของตนดีขึ้น ซึ่งมีการใช้แนวคิด และวิธีการของยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์ (Community Restorative Justice) มาเป็นแนวทางการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับชุมชนในการคุ้มครองสิทธิ จัดระเบียบชุมชน และป้องกันอาชญากรรม จัดการความขัดแย้ง/ข้อพิพาททั้งทางแพ่ง และทางอาญา ด้วยรูปแบบ วิธีการ และกลไกของหน่วยงานต่าง ๆ หลายลักษณะ เช่น การใช้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Mediation / Arbitration Centers) (ศาลหมู่บ้าน/ศาลาประนอมข้อพิพาท) การใช้ศูนย์บำบัดรักษาการติดยาเสพติด และการติดสุรา (Drug and Alcohol Centers) การให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเบื้องต้น และสิทธิเสรีภาพของบุคคล (Citizens Right Education) ฯลฯ

๒. ขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม

เป็นการหลีกเลี่ยงการใช้กระบวนการยุติธรรมเกินความจำเป็น ทั้งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ซึ่งสำหรับคดีอาญา เป็นการหันเหแบ่งเบา หรือหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุก เพื่อลดผลกระทบจากการจำคุก โดยผู้กระทำความผิดผ่านเข้ามา ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม แต่ถูกผลักดันออกไป ตั้งแต่ขั้นตำรวจ อัยการ และศาล ในต่างประเทศในขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรมนี้ มีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ ได้แก่

๒.๑ มาตรการในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนพิจารณา เช่น การไกล่เกลี่ยคดีในชั้นพนักงานสอบสวน การชะลอการฟ้อง (Suspended In Prosecution) การไกล่เกลี่ยคดีแพ่ง หรือคดีอาญาที่ยอมความกันได้ในศาล หรือโดยเจ้าพนักงานที่ศาลแต่งตั้ง การเจรจาต่อรองหลังบัลลังก์ (Plea Bargaining) การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยวิธีการบังคับรักษา (Compulsory Treatment)

อนึ่ง ในขั้นตอนนี้หมายความรวมถึงมาตรการทางเลือกสำหรับคดีความ ที่มีรูปแบบเฉพาะ เช่น การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (Family Community Group Conferencing) ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับเด็กและเยาวชน และคดีความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) ด้วย

๒.๒ มาตรการในขั้นตอนการดำเนินกระบวนพิจารณาพิพากษาคดี เช่น การเปิดทำการศาลในวันหยุดและภาคค่ำ (Weekend and Night Courts) การเร่งรัดพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท (Short Determinate Sentences)

๒.๓ มาตรการในขั้นตอนภายหลังการพิจารณาพิพากษาคดี (ที่มีโทษจำคุกสถานเบา) เช่น การชดใช้ค่าเสียหายและการปรับ (Restitution and Fines) การคุมประพฤติ (Probation/Suspended With Conditions) ด้วยการสืบเสาะและพินิจ (Pre – Sentence Investigation) การควบคุม และการสอดส่อง (Supervision) การใช้ศูนย์บริการกลางวัน (Community –Based Programs/Day Centers) การทำงานบริการสังคม (Community Service) การให้ที่พักอาศัยระหว่างการคุมประพฤติ หรือระหว่างการปล่อยตัวชั่วคราว (Probation Hostel or Bail Hostel) การใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ (Volunteer Probation officers/Community –based Correction) ฯลฯ

ทั้งนี้ รวมถึงการนำนวัตกรรมยุติธรรมทางเลือกร่วมสมัยมาใช้ ได้แก่ มาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Punishment) เช่น การคุมประพฤติแบบเข้มงวด (Intensive Probation) ศูนย์เลี่ยงโทษจำคุก (ProbationDiver – Sion Center) ศูนย์กักขังผู้ถูกคุมความประพฤติ (ProbationDetention Center) ค่ายคุมประพฤติแบบเคร่งครัด (Probation Boot Camp) และการควบคุมโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic monitoring) ฯลฯ

๓. ขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากสถานควบคุม

เป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป อันก่อให้เกิดความแปลกแยกทางสังคม และเพื่อลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ อีกทั้งเป็นการลดผลกระทบจากการจำคุก ซึ่งผู้กระทำความผิดผ่านเข้ามาในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมแล้ว คือ เข้าสู่เรือนจำ แต่ถูกผลักดันออกไป ได้แก่

๓.๑ มาตรการในขั้นตอนภายหลังการพิจารณาพิพากษาคดี (ที่มีโทษจำคุก) เช่น การลดวันต้องโทษ (Remission of Sentence) การพักการลงโทษ (Parole) การปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทำงานหรือศึกษานอกเรือนจำ (Work Release or Study Release) การควบคุมโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) การใช้บ้านกึ่งวิถี (Halfway Houses/Pre-release Guidance)

๓.๒ มาตรการในขั้นตอนภายหลังโทษจำคุก เช่น การให้การสงเคราะห์ภายหลังปล่อย (Post Prison Support Services/Aftercare Services)

อนึ่ง ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และยุติธรรมชุมชนลักษณะที่เป็นทั้งกรอบทรรศนะกลไก และมาตรการเบี่ยงเบนคดี ใช้ได้ทุกขั้นตอน และในทุกสังคมที่มีความขัดแย้ง และยอมรับการใช้วิธีการดังกล่าวนี้ จะขอกล่าวถึงรายละเอียดในช่วงต่อไป

เมื่อกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหวนกลับมาสู่ความนิยมของสังคมโลก และสังคมไทยอีกครั้ง ได้กระตุ้นให้วงการวิชาการมีการทบทวนองค์ความรู้ด้านแนวคิด ทฤษฎี และการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ขณะที่ทางปฏิบัติได้มีการนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้ ด้วยการกำหนดมาตรการ และดำเนินกิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ ในระยะต่อมา ทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ให้ความเป็นธรรมทางสังคม แก้ไขปัญหาความขัดแย้งแก่คู่กรณี และป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ทั้งรูปแบบที่มีลักษณะเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ ลดทอนความเป็นกฎหมาย หรือมีกฎหมายรองรับการทำงาน ซึ่งมีทั้งมาตรการที่ใช้เชื่อมโยง หรือหันเห คู่ขนานไปกับขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับดำเนินการ และบางส่วนหน่วยงานของรัฐและชุมชนทำงานร่วมกันในฐานะหุ้นส่วน เพื่อเป้าหมายแห่งการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน และความสมานฉันท์ของสังคมเป็นสำคัญ

รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๑. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีแนวคิดไปในทางผนึกกำลัง และประสานสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้มีส่วนแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ทั้งฝ่ายเดียวกันและฝ่ายที่อยู่ตรงกันข้าม ได้แก่ เหยื่อ ผู้กระทำความผิด ชุมชน ครอบครัว และผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่าย รวมทั้งรัฐ โดยมุ่งที่เกิดผลเป็นความสันติสุข สมัครสมาน สามัคคี ปรองดองกัน เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นในแต่ละครั้ง ก็จะนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความสงบสุขของสังคมที่ยั่งยืน ตามเป้าหมายอันพึงปรารถนาของกระบวนการยุติธรรม

ความยุติธรรมทางอาญาเชิงสมานฉันท์ มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Restorative Justice หรือ Restoration Justice แปลว่า การฟื้นฟู การซ่อมแซม การทำให้กลับคืนดีดังเดิม หรือการปฏิสังขรณ์ แม้คำว่า Restorative จะไม่ตรงกับคำว่า “สมานฉันท์” แต่เนื่องจากมีความเห็นว่าเป้าหมายสุดท้ายของ Restorative Justice นั่นคือต้องการทำให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบได้กลับคืนสู่สังคมในสภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม ดังนั้น จึงมีการเลือกใช้คำว่า “ความยุติธรรมทางอาญาเชิงสมานฉันท์” มาใช้ในภาษาไทยแทนคำว่า “Restorative Justice”

สหประชาชาติได้เสนอให้ Restorative Justice เป็นคำสากลในการประชุม UN Expert Meeting on Basic Principle for Restorative Justice ที่รัฐบาลแคนาดาจัดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.๒๐๐๑ โดยให้ความหมาย Restorative Justice ว่าหมายถึง การอำนวย ความยุติธรรมที่ต้องการทำให้ทุกฝ่าย ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม ได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม ซึ่งเป็นการ

สร้างความสมานฉันท์ในสังคมเป็นเป้าหมายสุดท้าย ต่อมาได้ให้ความหมายว่า หมายถึง วิธีการตอบสนองความขัดแย้งพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ และอาชญากรรม ด้วยการ ทำให้สิ่งต่าง ๆ ถูกต้องมากที่สุดเท่าที่จะทำได้สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยกระบวนการวิธีการเชิงสมานฉันท์ และทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความตระหนักถึงความขัดแย้งหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น เหยื่ออาชญากรรมจะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ทั้งทางร่างกาย และความสัมพันธ์ให้มากที่สุด และสร้างแผนความรับผิดชอบ หรือข้อตกลงที่จะป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นเดียวกันนี้ขึ้นอีก

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (๒๕๕๖ : ๑๔๗) ได้ให้ความหมายยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ว่าหมายถึง การอำนวยความยุติธรรมที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบ ได้กับคืนสู่สภาพดีดังเดิม อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม โดยมีหลักการสำคัญว่า การกระทำความผิดอาญาเป็นเรื่องที่ละเมิดสัมพันธภาพระหว่างบุคคล และละเมิดกฎหมายของรัฐตามลำดับ การทำให้ทุกฝ่ายกลับคืนสู่สภาพดีดังเดิมจึงต้องฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างบุคคลคู่กรณี และชุมชนเป็นลำดับแรก ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องและมีอยู่แล้วในขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมโลกและสังคมไทย

๒. กระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

ยุติธรรมชุมชน เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้เปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อเป็นทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรม ทำให้ประชาชนปลอดภัย และชุมชนมีความเข้มแข็ง เป็นนวัตกรรมยุติธรรมในลักษณะแนวคิด และยุทธวิธีที่ปรากฏขึ้นร่วมสมัย ยุติธรรมชุมชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับภารกิจเชิงปฏิบัติการของกระบวนการยุติธรรมในการขับเคลื่อนพันธกิจ “ชุมชนปลอดภัย” ให้ได้ผลบรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับวิถีชีวิตตามความเป็นจริงของชุมชน โดยเน้นการดำเนินการในพื้นที่ชุมชนซึ่งเป็นสถานที่เกิดอาชญากรรม และ เป็นที่ซึ่งได้รับผลกระทบสูงสุดทั้งจากบรรดาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น และจากผลกระทบของกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่เน้นการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ยุติธรรมชุมชนเป็นการเสนอทางออกเพื่อทบทวนว่าแนวนโยบายของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจะสามารถสร้าง “ชุมชนปลอดภัย” ให้เกิดขึ้นในสถานที่อยู่อาศัยและที่ทำงานได้อย่างไร

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (๒๕๕๑ : ๑๕ – ๑๖) ให้ความหมายของยุติธรรมชุมชน คือ การกระทำระดับพื้นฐานที่ประชาชน องค์กรชุมชน และระบบยุติธรรมจะสามารถใช้ควบคุมอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของสังคมได้

Karp and Clear (๒๐๐๐ : ๓๒๓ – ๓๖๘) ให้ความหมายในเชิงรูปธรรมว่า ยุติธรรมชุมชน หมายถึง กิจกรรมการป้องกันอาชญากรรม และงานยุติธรรมทุกรูปแบบที่มีชุมชน

ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรม และกระบวนการทำงานเหล่านั้น โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตในชุมชน

ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย Ron Earle (๒๐๐๗) อัยการแห่งเมืองออสติน มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา อธิบายว่า ยุติธรรมชุมชน คือ ความพยายามจัดระบบความสัมพันธ์และหน้าที่ในทางสังคมใหม่ ในฐานะหุ้นส่วนระหว่างชุมชน ภาคเอกชน รัฐบาล ผ่านทางกลไกครอบครัว เพื่อนบ้าน และโรงเรียน

จากความหมายของ “ยุติธรรมชุมชน” ที่บรรดานักวิชาการตะวันตกกำหนดไว้ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า

๑. ยุติธรรมชุมชน เป็นยุทธศาสตร์เชิงปฏิบัติการในรูปของมาตรการ หรือวิธีการหรือกระบวนการที่กระทำในชุมชนระดับพื้นฐาน

๒. ชุมชน ต้องเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วม หรือเป็นหุ้นส่วนโดยเฉพาะครอบครัว เพื่อนบ้าน และโรงเรียน

๓. กิจกรรมหลัก ๆ ของยุติธรรมชุมชน คือ การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของชุมชน การแก้ไขจัดการปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ การเสริมพลังเยียวยาความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรม และส่งผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

๔. กิจกรรมที่ดำเนินการในลักษณะเชิงรุก มากกว่าตั้งรับปัญหาที่ปลายทาง

๕. มีเป้าหมายสำคัญในการสร้างพลังความเข้มแข็งให้ชุมชน รักษาความปลอดภัย อำนวยความยุติธรรมระดับชุมชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศ

๑. สหรัฐอเมริกา

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในสหรัฐอเมริกา มีมานานกว่า ๓๐ ปีแล้ว โดยพัฒนามาจากโครงการ Victim Offender Reconciliation (VORP) ซึ่งเน้นการทำงานกับอาชญากรรมต่อทรัพย์สิน การทำร้ายร่างกายที่ไม่รุนแรง โดยช่วยเหลือผู้เข้าร่วมโครงการในการต่อรองข้อตกลงระหว่างคู่กรณี การชดใช้ค่าเสียหาย และการแก้ปัญหาวิธีอื่นนอกเหนือจากกระบวนการทางศาล จนกระทั่งปัจจุบันได้พัฒนามาเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด (VOM) ซึ่งแทรกอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยอาจใช้เป็นมาตรการเสริมในชั้นตำรวจ ชั้นพนักงานอัยการ หรือชั้นศาล มีจุดมุ่งหมายให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีการตอบสนองที่ถูกวิธีต่อความเจ็บปวด และความสูญเสียที่ได้รับจากอาชญากรรม โดยใช้ความ

ต้องการของผู้ได้รับผลกระทบเป็นหลัก มุ่งบำบัด และไม่ให้เกิดความเสียหาย และความสูญเสียเพิ่มมากขึ้น

ในสหรัฐอเมริกา กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มองอาชญากรรมเป็นเรื่องของการกระทำที่มีต่อประชาชนและชุมชน การจำคุกเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อปกป้องสังคม แต่การลงโทษจะต้องเปลี่ยนความประพฤติ และทัศนคติของผู้กระทำความผิดหลังจากพ้นโทษกลับเข้าสู่สังคม และกระบวนการดังกล่าวไม่ใช่การแทนที่กระบวนการทางศาล แต่เป็นแนวทางเลือกในการเยียวยาแก้ไขสำหรับประชาชนที่ต้องการใช้กระบวนการยุติธรรมแนวทางใหม่ โดยการสนับสนุนให้ผู้เสียหายระบุ หรือกำหนดการเยียวยาที่ตนต้องการนั้น นับได้ว่าหัวใจหลักของปรัชญาด้านกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มี ๓ แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก คือ การจัดเตรียมรายการของวิธีการเยียวยาที่สำคัญสำหรับผู้เสียหายส่วนใหญ่ แต่ปัญหาคือการเยียวยาดังกล่าว ผู้เสียหายบางรายก็จะยังคงให้ความปราณีแก่ผู้กระทำความผิด แทนที่จะเรียกร้องเงินชดเชย ค่าเสียหาย แต่การกระทำดังกล่าวก็ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาทางจิตใจอันเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าการเยียวยาทางวัตถุ

แนวทางที่สอง คือ จะหลีกเลี่ยงการโต้เถียงระหว่างกันว่าแง่มุมในการเยียวยาใดที่มีความเหมาะสมต่อทุกฝ่ายอย่างเพียงพอที่จะนำมาประเมินได้ แต่จะเป็นการวัดผลจากความพึงพอใจของผู้เสียหาย โดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นการสันนิษฐานว่า ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นของผู้เสียหาย ถือเป็นสิ่งที่ใช้บ่งบอกแทนสิ่งสำคัญที่สุดของผู้เสียหายที่ได้รับการเยียวยา

แนวทางที่สาม ถือเป็นแนวทางที่ดีที่สุด แต่ก็เป็นแนวทางที่บริหารจัดการได้ยากที่สุดเช่นกัน คือ การสอบถามเหยื่อผู้เสียหายเพื่อให้ระบุการเยียวยาที่ผู้เสียหายต้องการ และจากนั้นก็ให้ผู้เสียหายแจ้งกลับว่าได้รับการเยียวยามากน้อยเพียงไรสำหรับสิ่งที่ผู้เสียหายต้องการมากที่สุด

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกามองว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ยังทำให้ผู้กระทำความผิดพึงพอใจมากกว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบัน กล่าวคือ ความพึงพอใจของผู้กระทำความผิดที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เห็นได้ชัด ก็คือ การที่ผู้กระทำความผิดได้รับการเยียวยาเช่นเดียวกันกับในแง่ที่ว่าผู้กระทำความผิดจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งช่วยให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดได้ง่ายขึ้น เช่น การเจรจา การประชุมร่วมกัน เป็นต้น จากการศึกษาได้มีข้อเสนอแนะว่า ๑) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะดำเนินการได้ดีที่สุด เมื่อกระบวนการยุติธรรมเชิงลงโทษเข้ามาเป็นส่วนเสริมในการดำเนินคดี ในกรณีที่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่สามารถช่วยเหลือเยียวยาได้

และ ๒) การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นอันดับแรก จะช่วยเพิ่มความยุติธรรมในแบบที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

สหรัฐอเมริกา ได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในรูปของโครงการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิด ร่วมกับระบบกระบวนการยุติธรรม โดยให้ดุลพินิจแก่ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ในการเบี่ยงเบนคดี โดยทั่วไปแล้วในสหรัฐอเมริกาจะมีศูนย์บริการระงับข้อพิพาทตั้งอยู่ที่สำนักงานตำรวจ สำนักงานอัยการ หรือองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรของชุมชน

การประนอมข้อพิพาทในสหรัฐอเมริกา อาจเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอน ทั้งในชั้นก่อนฟ้อง จนถึงหลังจากที่ศาลมีการพิจารณาแล้ว นอกจากนี้ ยังมีโครงการประนอมข้อพิพาทของกรมคุมประพฤติ สำนักงานคุ้มครอง และดูแลผู้เสียหาย สำนักงานอัยการ และกรมราชทัณฑ์ โดยบุคคลกลุ่มแรกที่มีบทบาทที่สุดในการแจ้งเรื่องเพื่อให้มีการใช้การประนอมข้อพิพาทตามโครงการ คือ พนักงานคุมประพฤติ ศาล และพนักงานอัยการ และความผิดที่พบบ่อยที่สุด คือ ทำให้เสียทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ในเคหสถาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การทำงานเพื่อสังคม การให้บริการชุมชน เป็นต้น

ปัจจุบันนี้ มีหลายรัฐที่เริ่มนำเอาระบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปปรับเข้าสู่นโยบายด้านความยุติธรรมของตน รวมถึงการบัญญัติไว้ในกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ จากการประเมินในระดับประเทศนั้นพบว่า ทุกรัฐได้มีการนำบางแง่มุมของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้ในระดับที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐ ภูมิภาค หรือท้องถิ่น และรวมถึงนโยบาย หรือแนวทางต่าง ๆ ด้วย โดยรัฐส่วนใหญ่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของตนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สะท้อนต่อหลักการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และรวมไปถึงการนำหลักการ แนวทางปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้ในระบบการดำเนินคดีเยาวชนอีกด้วย

๒. สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นการหันเหเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ให้ความสำคัญต่อผู้เสียหายที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายทั้งทางด้านกายภาพและจิตใจ และการสร้างความเข้าใจอันดี ระหว่างผู้เสียหาย กับผู้กระทำความผิด ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด และลักษณะความผิด โดยความเห็นร่วมระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด ชุมชน และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งแนวคิดนี้ แรกเริ่มได้นำมาใช้ในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเตือนผู้กระทำ

ความผิด (Caution) การกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชน (Juvenile Dlinquency) และการกำหนดโทษสำหรับคดีอาญาโดยทั่วไป (Sentencing Process) นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลอังกฤษยังส่งเสริมให้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้เสียหายในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอาญา และผู้กระทำความผิดจะได้มีโอกาสกล่าวคำขอโทษแก่ผู้เสียหาย

การนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น ในสหราชอาณาจักร ได้นำมาใช้ในกระบวนการก่อนฟ้อง ในขั้นตอนการเตือนโดยตำรวจ กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก และนำมาใช้กับการกำหนดโทษของศาล ดังนี้

๒.๑ การเตือนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (Caution)

ในการดำเนินคดีอาญาของสหราชอาณาจักรนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดี และมีอำนาจในการเตือน (Caution) ผู้กระทำความผิดแทนการส่งฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการเตือนแบบเดิมนั้น ตำรวจจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจนี้ โดยไม่มีส่วนร่วมจากผู้เสียหาย หรือผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นการเตือนผู้ใหญ่ หรือเยาวชนที่กระทำความผิด ต่อมาหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายสองฉบับ คือ The Crime and Disorder Act 1998 และ The Youth Justice and Criminal Eviddence Act 1999 ได้มีการนำแนวคิดในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการเตือนผู้กระทำความผิดในชั้นตำรวจสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชน ส่วนการเตือนสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ได้นำเอาการเตือนแบบมีเงื่อนไข (Wagga Wagga) ของประเทศออสเตรเลียมาใช้ ซึ่งได้รับผลสำเร็จจากการใช้วิธีการนี้ เพราะผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีความพึงพอใจกับวิธีการดังกล่าว เนื่องจากเป็นการมุ่งเน้นไปที่การปรับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้มีส่วนร่วมมากขึ้น

การเตือนแบบมีเงื่อนไข (Wegga Wagga) มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

๑. ตำรวจหรือพนักงานสืบสวนต้องมีหลักฐานเพียงพอว่าผู้นั้นได้กระทำความผิด และผู้นั้นต้องมีอายุเกินกว่า ๑๘ ปี

๒. จะต้องมีหลักฐานที่เพียงพอต่อการนำผู้กระทำความผิดไปฟ้องต่อศาล และผู้มีอำนาจฟ้องคดี (ซึ่งไม่ใช่ตำรวจ) มีดุลพินิจที่ให้เตือนแทนการฟ้องคดี

๓. ผู้กระทำความผิดต้องยอมรับว่าได้กระทำความผิดโดยไม่มีเงื่อนไข

๔. ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการแจ้งถึงผลของการเตือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากฝ่าฝืนจะต้องถูกฟ้อง

๕. ผู้กระทำความผิดต้องลงชื่อในเอกสารซึ่งกำหนดเงื่อนไขของการเตือน

ในกรณีที่มีการเตือนโดยกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัตินี้ หากผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนเงื่อนไขโดยไม่มีเหตุอันควร มีผลทำให้การเตือนโดยมีเงื่อนไขเป็นอันยกเลิก และต้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดต่อไป

การกำหนดเงื่อนไขในการเตือนนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยข้อกำหนดนั้น จะต้องประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ คือ

ประการแรก ต้องได้สัดส่วนเหมาะสมกับความผิดที่กระทำ

ประการที่สอง มีระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ และเหมาะสมกับสภาพของผู้กระทำความผิดทั้งสภาพทางกายและจิตใจ

ประการที่สาม มีความเหมาะสมทั้งในด้านลักษณะของการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิด

นอกจากนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติ จะต้องสอดคล้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) และระยะเวลาในการกำหนดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยหลักแล้ว ต้องไม่นานเกินไป เช่น ในคดีที่พิจารณาแบบรวบรัด (Summary Offences) จะต้องกำหนดเงื่อนไขไว้ไม่เกิน ๖ เดือน ส่วนในกรณีอื่น ๆ ควรกำหนดเวลาเพื่อให้พนักงานอัยการมีเวลาพอที่จะฟ้องคดีในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขจนทำให้ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

ในการพิจารณากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น ผู้เสียหายมีสิทธิ ที่จะทำบันทึกความเสียหายที่ตนได้รับ (The Victim Personal Statement : VPS) ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอย่างไร และหากจะดำเนินกระบวนการยุติธรรมต่อไป ผู้เสียหายจะได้รับผลกระทบต่อไปอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และการพิจารณากำหนดเงื่อนไขการเตือนต่อไป

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อกำหนดเงื่อนไขการเตือนนั้น จะต้องมีการร่วมประชุมระหว่างผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสมาชิกในชุมชน ในบางกรณีส่วนใหญ่จะเป็นการร่วมประชุม โดยการเผชิญหน้า หรือโดยทางตัวแทน ทั้งนี้ จะมุ่งพิจารณาถึงผลกระทบของการกระทำความผิดอาญา และข้อตกลงในการชดใช้ค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำความผิดนั้น ในการดำเนินกระบวนการ ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจทั้งสองฝ่าย ส่วนเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกระบวนพิจารณาเชิงสมานฉันท์ ควรได้รับการฝึกอบรมในด้านเทคนิคการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

การเข้าร่วมประชุมในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นเงื่อนไขเพื่อที่จะกำหนดเงื่อนไขการเตือน ดังนั้น การเข้าร่วมประชุมดังกล่าว ทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดต้อง

ยินยอมเข้าร่วมประชุม และการกำหนดเงื่อนไขในการชดใช้ค่าเสียหาย หรือการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องได้รับความยินยอมของคู่กรณี อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการ หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีอื่น ๆ มีสิทธิตรวจสอบได้ว่า มีความเหมาะสมในความร้ายแรงของการกระทำความผิด และผู้กระทำความผิดหรือไม่ และสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ รวมถึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดด้วย

การปฏิบัติตามเงื่อนไขในการเตือน สามารถเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้แสดงความประสงค์ที่จะได้รับการชดใช้ และเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้อธิบายเหตุ แห่งการกระทำความผิดได้ ก็เท่ากับว่าผู้เสียหายมีส่วนกำหนดผลของคดีอาญาด้วยตัวเองได้ และผู้กระทำความผิดยังเป็นผู้กำหนดกระบวนการฟื้นฟูจิตใจ หรือปรับปรุงพฤติกรรมของตนได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้ดุลพินิจแก่ตำรวจมากเกินไป ทำให้ตำรวจ มักใช้การเตือนโดยปกติ หรือการเตือนให้มารับโทษในคดีที่มีโทษไม่ร้ายแรง แทนที่จะใช้การเตือนโดยมีเงื่อนไข และระยะเวลาที่จะให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขมีเวลาสั้นไม่เกิน ๖ เดือน จึงทำให้ไม่อาจปรับปรุงผู้กระทำความผิดได้ และหากพ้นกำหนดแล้ว ก็ไม่สามารถนำมาฟ้องคดีได้อีก เพราะได้ดำเนินการครบถ้วนตามข้อตกลงแล้ว

๒.๒ การนำมาใช้ในศาลเยาวชน (Juvenile Court)

สหราชอาณาจักรได้นำเอารูปแบบของการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน ซึ่งมีรูปแบบมาจากประเทศนิวซีแลนด์ เป็นการพัฒนามาจากระบบการประชุมกลุ่มครอบครัวของชนเผ่าเมารี และจากแนวคิดของการตกลงกันระหว่างผู้เสียหาย กับผู้กระทำความผิด (Victim – Offender Mediation) และครอบครัวของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด และเสนอให้ศาลเพื่อพิจารณาปรับปรุงก่อนการพิพากษาได้ นอกจากนี้ ในกฎหมายของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้มี Youth Offending Teams ซึ่งเป็นกลุ่มสหวิชาชีพ ประกอบด้วย ตำรวจ พนักงานคุมประพฤติ นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ทางการศึกษา เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยมีการประสานการทำงานเพื่อคุ้มครองการดำเนินคดีกับเยาวชน คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ค้นหาปัจจัยที่ก่อให้เยาวชนกระทำความผิด และกำหนดมาตรการในการป้องกันมิให้เยาวชนกระทำความผิดซ้ำ

เป้าหมายของการประชุมกลุ่มครอบครัว เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิด และแสวงหาแนวทางให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ มีหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเยาวชนจะต้องขอโทษต่อการกระทำความผิดที่ตนก่อให้เกิดขึ้น

ประการที่สอง ผู้เสียหายมีโอกาสได้อธิบายถึงผลกระทบที่ตนได้รับจากการกระทำความผิด

ประการที่สาม ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนและครอบครัวใช้แผนดำเนินการของครอบครัวในการดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด

มาตรการที่กำหนดไว้ในกระบวนการประชุมกลุ่มครอบครัวในสหราชอาณาจักร ต้องพิจารณาจากรายงานผลกระทบของผู้เสียหายจากการกระทำความผิดในกระบวนพิจารณาของศาล และในการพิจารณาของคณะกรรมการของเยาวชนต้องคำนึงถึงการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วย นอกจากนี้ สมาชิกในครอบครัวของผู้กระทำความผิด และผู้เสียหาย รวมถึงตัวแทนของชุมชน จะต้องได้รับการเชิญเข้าร่วมในการพิจารณาด้วย และในการจัดทำข้อตกลงจะต้องมีมาตรการที่กำหนดในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย อย่างไรก็ตาม การที่จะสร้างความร่วมมือในระดับชุมชนนั้น ก็เป็นไปได้ยาก เพราะการเข้าร่วมของครอบครัวและชุมชนมีน้อย ส่วนใหญ่จึงเป็นการใช้อำนาจการเตือนโดยตำรวจ นอกจากนี้ การปรับตัวของเยาวชนที่กระทำความผิดให้เข้ากับสังคมและชุมชนนั้น สามารถทำได้ยาก เนื่องจากบุคลิกส่วนตัวและปัญหาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเยาวชนเอง

การประชุมกลุ่มครอบครัวในสหราชอาณาจักร ทำให้เยาวชนที่กระทำความผิดมีความมั่นใจในตนเองว่า ตนยังเป็นบุคคลที่มีค่าในสังคม เพราะหากนำเยาวชนไปอบรมตามมาตรการทั่วไป อาจทำให้เยาวชนนั้น มีความรู้สึกว่าตนเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมแปลกแยก และไม่เป็นที่ยอมรับของบุคคล แต่การที่มีครอบครัวหรือชุมชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดมาตรการและกำกับการปฏิบัติการตามแผน จึงทำให้เยาวชนมีความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมอย่างแท้จริงและควรจัดให้มีการประสานงานเพื่อดำเนินการตามแผนการประชุมกลุ่ม เพื่อทำให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

๒.๓ การนำมาใช้กับการกำหนดโทษในศาลอาญา (Sentencing Process)

สหราชอาณาจักร พยายามที่จะนำวิธีการลงโทษในชุมชนมาใช้ในการลงโทษแทนที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการจำคุก โดยคำนึงถึงหลักการลงโทษซึ่งใช้

หลักการแก้ไขฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) และการทดแทนการกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคม (Retribution) ต่อมากระบวนการกำหนดโทษได้นำแนวคิดที่ชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย (Victimology) มาเป็นปัจจัยในการกำหนดโทษให้ลดน้อยลง หากผู้กระทำความผิดได้ยอมชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย หรือศาลอาจมีคำสั่งให้ลงโทษในชุมชนแทนการลงโทษจำคุกได้

การชดเชยความเสียหาย ให้แก่ผู้เสียหายเป็นกระบวนการแรกตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยการพัฒนาจากแนวทางที่ว่า รัฐควรต้องมีความรับผิดชอบต่อการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยตรง หรือโดยกระบวนการกำหนดโทษของศาล ดังนั้น การประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหาย กับผู้กระทำความผิด โดยที่ทั้งสองฝ่ายมีส่วนกำหนดผลสุดท้ายของข้อตกลง จะมีส่วนนำไปสู่ความเข้าใจซึ่งกันและกัน ภายใต้หลักการของการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และการที่ผู้กระทำความผิดได้ขอโทษต่อผู้เสียหาย ทั้งนี้ข้อตกลงที่ได้ จะต้องเกิดจากความสมัครใจในการเจรจาและหาข้อยุติ สหราชอาณาจักรได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ใน ๓ ระดับ คือ ในชั้นก่อนฟ้อง ในระหว่างกระบวนการที่ตัดสินว่าผิดแล้วแต่ยังไม่ได้กำหนดโทษ และในกรณีของการกำหนดโทษ

นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้แสดงให้ศาลเห็นว่าการกระทำของตนมีเหตุอันควรได้รับการลดโทษ เพราะในการกำหนดโทษของศาล กฎหมายให้ศาลสามารถพิจารณาลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด หากได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายตามกระบวนการประนีประนอมระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดแล้ว ซึ่งในสหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในคดีเด็กและเยาวชน แต่ในคดีกระทำความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) ยังมีการใช้อย่างจำกัด

อย่างไรก็ดี ยังมีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับกระบวนการคุมประพฤติ และกระบวนการลงโทษในเรือนจำอีกด้วย โดยมีเป้าหมายเพื่อจะให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีแก่ผู้กระทำความผิด และผู้เสียหาย และเพื่อเป็นการลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งการดำเนินงานส่วนใหญ่มักจะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย และนำการประชุมกลุ่มชุมชนมาใช้

โดยสรุปแล้ว การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในศาลยุติธรรมของสหราชอาณาจักร นั้น ได้นำรูปแบบวิธีการที่ดำเนินการในประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย และอเมริกาเหนือมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กเยาวชน แต่สำหรับการดำเนินคดีอาญาในศาลนั้น ได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการก่อนฟ้อง ส่วนการดำเนินการในระหว่างการพิพากษานั้น กระบวนการยุติธรรม

เชิงสมานฉันท์ถือเป็นเหตุที่ศาลจะไม่ลงโทษจำคุก หรือลดโทษ เพราะเหตุที่ได้มี การไกล่เกลี่ย และตกลงกันระหว่างผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดแล้ว ทั้งนี้เพราะสหราชอาณาจักรยังมีแนวคิดในการลงโทษ โดยถือหลักการลงโทษเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการกระทำความผิด และความประสงค์จะตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม และป้องกันสังคมให้ปลอดภัย จึงยังให้อำนาจแก่ตำรวจ และศาลในการออกคำสั่ง หรือใช้มาตรการทางอาญาเพื่อควบคุมอาชญากรรมมากกว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย หรือผู้กระทำความผิด และครอบครัวได้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม ตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ขอนำเสนอทฤษฎีอาชญาวิทยา เนื่องจากเป็นกลุ่มทฤษฎีที่อธิบายสาเหตุของการก่ออาชญากรรม และที่มาของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนอธิบายถึงผลกระทบของกระบวนการยุติธรรมต่อพฤติกรรมอาชญากรรมภายภาคหน้าของบุคคลที่เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรม

ทฤษฎีตีตรา

ทฤษฎีตีตรา (Labeling Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีอาชญาวิทยาที่มีมุมมองต่อสาเหตุของการเกิดพฤติกรรมอาชญากรรมแตกต่างไป กล่าวคือทฤษฎีแนวนี้เชื่อว่าการศึกษาที่มองเฉพาะพฤติกรรมอาชญากรรมหรือตัวอาชญากร ไม่สามารถทำให้ ผู้ศึกษาเข้าใจปรากฏการณ์อาชญากรรม หรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้อย่างถูกต้อง และลึกซึ้ง จำเป็นต้องศึกษาอาชญากรรมโดยมองที่ส่วนประกอบทางสังคมทั้งหมด (Entire Social Context) หรืออีกนัยหนึ่ง การศึกษาอาชญากรรมจำเป็นต้องศึกษาจากปฏิกิริยาของสังคมที่มีต่อพฤติกรรมอาชญากรรมนั้นด้วย รวมถึงปฏิกิริยาโต้ตอบจากหน่วยงานของรัฐ และของประชาชนในสังคมต่อผู้กระทำผิด และเหตุการณ์ที่ถูกกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญา

การศึกษาแนวนี้มีมุมมองต่อพฤติกรรมอาชญากรรมแตกต่างจากทฤษฎีอาชญาวิทยาทั่วไป เนื่องจากไม่ได้มองหรือศึกษาที่ตัวอาชญากรหรือพฤติกรรมอาชญากรรมโดยตรง แต่กลับมุ่งประเด็นไปศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับปฏิกิริยา หรือการโต้ตอบของสังคม ซึ่งหมายความรวมถึงประชาชนและเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมในสังคมที่มีต่อตัวบุคคลที่กระทำผิด หรือพฤติกรรมผิดกฎหมายนั้น แล้วนำมาวิเคราะห์ว่ามีอิทธิพลต่อพฤติกรรมอาชญากรรม หรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนของบุคคลหรือไม่อย่างไร กล่าวคือ มีอิทธิพลทำให้พฤติกรรมของบุคคลเปลี่ยนแปลงหรือไม่ และวิเคราะห์ปฏิกิริยาของสังคมว่ามีผลต่อพฤติกรรมของผู้กระทำผิดอย่างไร จะทำให้พฤติกรรมเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่

ทฤษฎีกลุ่มนี้ ได้อธิบายสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมไว้ในคำประกาศของนักวิชาการที่สนับสนุนทฤษฎีนี้แนวนี้ เฉพาะแนวคิด (concept) สำคัญที่สามารถอธิบายพฤติกรรมอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ดังต่อไปนี้

๑. พฤติกรรมเบี่ยงเบนถาวร (Secondary Deviance) นักทฤษฎีตีตราเชื่อว่าสาเหตุที่ทำให้บุคคลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนถาวร มาจากกระบวนการควบคุมทางสังคม ทำให้บุคคลที่ถูกลงโทษทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการถูกดำเนินคดี หรือการถูกสังคมดูถูก และไม่ให้เข้าร่วมในสังคม การปฏิบัติตามกระบวนการควบคุมนี้จะสร้างประสบการณ์ใหม่ให้แก่บุคคลที่ถูกจับกุม หรือลงโทษ ทำให้เขาเกิดความรู้สึกนึกคิดว่าเป็นคนภายนอกสังคม เป็นคนเลวที่สังคมไม่ต้องการ สิ่งเหล่านี้จะทำให้บุคคลเหล่านี้เกิดการพัฒนาความรู้สึกนึกคิด และสำคัญตนเองว่าเป็นอาชญากร ซึ่งจะนำไปสู่การมีพฤติกรรมอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบนที่ถาวรตลอดไป (Tannenbaum, ๑๙๓๘; Becker, ๑๙๖๓; Lemert, ๑๙๖๗)

๒. ทางเลือกของบุคคลที่ถูกตีตรา (Alternative Behavior) แม้ว่านักทฤษฎีตีตราจะเชื่อว่าเมื่อบุคคลถูกตีตราว่าเป็นอาชญากรนั้นยังคงมีทางเลือกพฤติกรรมของตนเองในอนาคต หากแต่การตีตรานอกจากจะทำให้ทางเลือกของบุคคลนั้นมีน้อยลงแล้ว ยังทำให้บุคคลดังกล่าวควบคุมการเลือกพฤติกรรมต่อไปได้น้อยลงด้วย เนื่องจากการที่บุคคลถูกขับไล่ออกจากสังคม หรือไม่ก็ถูกสังคมกำหนดให้เป็นคนชั่วหรือคนเลว ทั้งที่ไม่ได้แสดงพฤติกรรมอาชญากรรมออกมาเป็นเหตุให้บุคคลที่ถูกตีตราดังกล่าวต้องไปรวมกลุ่มกับบุคคลที่ถูกตีตรา หรือถูกประณามเหมือนกัน (Lemert, ๑๙๕๑; Becker, ๑๙๖๓)

เมื่อได้พิจารณาหลักการที่นำเสนอโดยนักทฤษฎีแนวนี้สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า บุคคลทั่วไปอาจมีพฤติกรรมอาชญากรรมครั้งแรกหรือดั้งเดิมได้บ้างเป็นครั้งคราว แต่ไม่สม่ำเสมอและไม่รุนแรง หากแต่เมื่อบุคคลที่มีพฤติกรรมดังกล่าวถูกดำเนินการตามกลไกควบคุมทางสังคม โดยเฉพาะการถูกดำเนินคดีโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐแล้ว บุคคลดังกล่าวก็จะเข้าสู่กระบวนการกำหนดตนเองเป็นอาชญากร หรือบุคคลผิดปกติ ตลอดจนได้รับความอับอายหรือความเสื่อมเสีย จึงไม่สามารถกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างบุคคลธรรมดาในสังคมได้อีก เป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวสร้างความรู้สึกนึกคิดว่าเป็นอาชญากรที่ไม่สามารถแก้ไขได้ จึงได้เพิ่มโอกาสทำให้บุคคลมีพฤติกรรมอาชญากรรมถาวร

อย่างไรก็ดี หลักการสาระสำคัญของนักทฤษฎีตีตราไม่ควรจะถูกแปลความหมายว่าทฤษฎีกลุ่มนี้เชื่อว่าการลงโทษ หรือการประณาม จะทำให้บุคคลมีพฤติกรรมอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบนเพิ่มมากขึ้น นักทฤษฎีแนวนี้กล่าวว่า ในความเป็นจริงแล้วพฤติกรรมอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบนนั้นเป็นผลมาจากกระบวนการติดต่อสัมพันธ์กัน ซึ่งอาจให้ผลลัพธ์ต่างจากที่คาดหวังไว้ก็

เป็นได้ ปฏิกิริยาโต้ตอบจากสังคมต่อพฤติกรรมอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบน อาจจะป้องกันหรือระงับมิให้บุคคลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนอีก อย่างไรก็ดี การนำวิธีการประณามหรือต่อต้านไปใช้เพื่อป้องกัน หรือปราบปรามพฤติกรรมเบี่ยงเบน อาจส่งผลให้พฤติกรรมนั้นเพิ่มมากขึ้น แทนที่จะลดลงตามที่คาดหวังไว้ (Becker, ๑๙๖๓)

ทฤษฎีตราได้นำเสนอว่าการที่ประณามหรือกล่าวอ้างว่าบุคคลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนแล้วก็นำวิธีการลงโทษไปใช้กับบุคคลดังกล่าวในรูปแบบของการลงโทษ หรือบำบัดรักษา จะทำให้พฤติกรรมเบี่ยงเบนนั้นเพิ่มขึ้น แต่ว่าความอับอายที่บุคคลได้รับจากการถูกตีตรา หรือประณามว่าเป็นอาชญากร หรือผู้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน แทนที่จะระงับยับยั้งกลับไปกระตุ้นหรือทำให้บุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนในอนาคต การประณามว่าบุคคลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจะทำให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสภาวะที่มีความเสี่ยงสูงต่อการมีพฤติกรรมที่ถูกประณาม กล่าวคือจะทำให้บุคคลพัฒนาจิตใจให้ยอมรับว่าตนเองมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ประกอบกับทางเลือกที่จะปรับเปลี่ยนให้มีพฤติกรรมสอดคล้องกับสังคมก็ถูกปิดกั้น จากการถูกตราบาปว่าเป็นคนไม่ดีและไม่เป็นที่ต้องการของสังคม ส่งผลให้บุคคลต้องเลือกพฤติกรรมที่ขัดต่อค่านิยมหรือบรรทัดฐานของสังคมต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Becker, ๑๙๖๓; Lemert, ๑๙๖๗)

นอกจากนี้นักทฤษฎีตรายังได้นำเสนอว่า บุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำ บุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มที่ไม่มีอำนาจในสังคม มีแนวโน้มที่จะถูกตีตราโดยเฉพาะจากกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากว่าบุคคลกลุ่มนี้ไม่มีอำนาจที่จะต่อรองกับกระบวนการยุติธรรม หรือต่อรองกับสถาบันที่ดำเนินการกลไกควบคุมทางสังคม เป็นเหตุให้พวกเขายอมรับการถูกตีตรา (Tannenbaum, ๑๙๓๘; Becker, ๑๙๖๓; Lemert, ๑๙๖๗) และนักทฤษฎีแนวนี้เชื่อว่า ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้บุคคลถูกตีตราคือ สถานภาพหรือบุคลิกของบุคคล มากกว่าพฤติกรรมอาชญากรรม

ทฤษฎีตราแนวใหม่ (Braithwaith's Reintegrated Shaming Theory)

ประมาณปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้นำแนวความคิดทฤษฎีตรามาผสมผสานกับทฤษฎีอื่น เพื่ออธิบายการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมในสังคม นักวิชาการที่นำเสนอทฤษฎีแนวนี้ที่สำคัญคือ จอห์น เบรทเวท (Braithwaite, ๑๙๘๙) ในหนังสือที่ชื่อว่า "อาชญากรรม ความละอาย และการยกเลิกการแบ่งแยก" (Crime, Shame, and Reintegration) เบรทเวท ได้อธิบายว่าพฤติกรรมอาชญากรรมของบุคคลอาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอกหลายประการ หากแต่เมื่อสังคมได้ดำเนินการลงโทษเท่ากับเป็นการทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความละอาย (Shaming) อันจะส่งผลให้บุคคลได้สร้างความสำนึกในตนเองว่าเป็นอาชญากร และจะมีพฤติกรรมดังกล่าวต่อไปอีกในอนาคต ซึ่งเบรทเวทเรียกกระบวนการลงโทษทางสังคมในลักษณะนี้ว่า

เป็นการตีตราหรือการทำให้บุคคลเสียหน้า (Stigmatization) เท่ากับเป็นการปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวกลับมามีพฤติกรรมสอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมต่อไปอีก

เบรทเวท ได้นำเสนอวิธีการดำเนินการกับผู้กระทำผิดในรูปแบบของการพยายามทำให้บุคคลที่กระทำผิดกฎหมาย กลับมาเป็นบุคคลที่เคารพกฎระเบียบของสังคมใหม่อีกครั้ง โดยวิธีการให้อภัย หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวไม่รู้สึกว่าถูกตราหน้าว่าเป็นอาชญากร และเรียกกระบวนการนี้ว่า การทำให้บุคคลไม่รู้สึกอับอาย (Reintegrative Shaming) เบรทเวทนำเสนอว่า หากสังคมใดที่เลือกใช้กระบวนการนี้ต่อบุคคลที่กระทำผิดกฎหมาย สังคมนั้นมีสถิติอาชญากรรมต่ำ (Braithwaite, ๑๙๘๙: ๑๐๐) ในทางตรงกันข้าม หากสังคมใดเลือกการลงโทษที่ทำให้อาชญากรรู้สึกอับอายและถูกกีดกันออกจากสังคม ก็จะส่งผลให้อาชญากรดังกล่าวไปรวมตัวกันประกอบอาชญากรรมต่อไป ซึ่งนับว่าเป็นการรับแนวความคิดทฤษฎีตีตราไปพัฒนาปรับปรุงเป็นทฤษฎีใหม่ขึ้นมา

ทฤษฎีของเบรทเวทมีข้อเหมือนกับกลุ่มทฤษฎีตีตราในกรณีที่ เบรทเวทยอมรับว่าสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมครั้งแรกมาจากปัจจัยภายในร่างกายของบุคคล และสภาพแวดล้อมทางสังคม แต่เบรทเวทก็ไม่ให้ความสนใจกับสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมครั้งแรกมาก แต่ให้ความสนใจกับสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมครั้งต่อไป โดยนำเสนอว่าพฤติกรรมอาชญากรรมของบุคคลจะลดน้อยหรือเพิ่มมากขึ้น ขึ้นอยู่กับกลไกความคุมทางสังคม หากสังคมใดมีกระบวนการลงโทษผู้กระทำผิดในลักษณะที่เป็นการตราหน้า หรือทำให้บุคคลได้รับความอับอาย (Stigmatization) บุคคลก็จะมีพฤติกรรมอาชญากรรมมากขึ้นและไม่สามารถแก้ไขได้ ในทางตรงกันข้ามหากบุคคลได้กระทำผิด และถูกดำเนินการโดยกระบวนการให้อภัย และยินดีรับบุคคลดังกล่าวกลับเข้ามาในสังคม หรือที่เรียกว่ากระบวนการทำให้บุคคลไม่รู้สึกอับอาย (Reintegration Shaming) บุคคลผู้นั้นก็จะสำนึกผิดต่อการกระทำของตนเอง และจะงดเว้นหรือเลิกพฤติกรรมอาชญากรรมไปในที่สุด (Braithwaite, ๑๙๘๙)

เบรทเวทได้เน้นย้ำว่า สาเหตุที่การตีตราทำให้บุคคลที่กระทำผิดได้รับความอับอายเนื่องมาจากเป็นกระบวนการดำเนินคดีที่มีลักษณะไม่คำนึงถึงมนุษยธรรม เป็นการตีตราที่ตัวบุคคลโดยไม่คำนึงถึงพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้น และทำให้พฤติกรรมเบี่ยงเบนมาเป็นสัญญลักษณ์ของตัวบุคคลที่ถูกตีตรา ซึ่งกระบวนการตีตรานี้มุ่งที่จะลดอาชญากรรมในสังคม แต่กลับทำให้บุคคลมีพฤติกรรมอาชญากรรมเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าหลักการนี้ตรงกับทฤษฎีตีตราที่ว่า การลงโทษโดยกลไกควบคุมทางสังคมทำให้บุคคลมีพฤติกรรมอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น

งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทฤษฎีตรา

มุมมองหรือแนวความคิดต่อกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับมาจากทฤษฎีแนวนี้ ได้รับการสนับสนุนจากงานศึกษาวิจัยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะมุมมองแรกที่เกี่ยวกับลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งทฤษฎีตราเชื่อว่าอาจมีปัจจัยอื่นนอกเหนือจากปัจจัยทางกฎหมายที่อาจมีอิทธิพลต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม จึงเกิดมีงานศึกษาวิจัยที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพบว่าปัจจัยที่สำคัญในกรณีนี้ก็คือ ปฏิสัมพันธ์กับผู้ถูกกล่าวหา (Interaction with the Offender)

พิเลียวินและแบลร์ (Piliavin & Briar, ๑๙๖๔) พบว่าการเลือกใช้รูปแบบในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางคดี กล่าวคือ ปัจจัยของการประเมินลักษณะของเยาวชนผู้ที่กระทำผิดกฎหมายมากกว่าพฤติกรรมของเยาวชนนั้น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจมองว่าเยาวชนผู้นั้นเป็นคนดีแต่ถูกชักนำให้กระทำผิด หรือเป็นเด็กดีแต่มาอยู่ในสถานที่ไม่ดีหรือในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม ก็มักจะไม่ทำการจับกุมเยาวชนผู้นั้น ในทางตรงกันข้ามหากเยาวชนถูกมองว่าเป็นเด็กมีปัญหาหรือไม่เคารพต่อกฎหมายก็จะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีตามกฎหมาย

นอกจากนี้งานศึกษาวิจัยของแบล็กและเรสส์ (Black & Reiss, ๑๙๗๐) และลันแมน (Lundman, ๑๙๗๔) ก็ให้ผลการศึกษาวิจัยที่สนับสนุนปรากฏการณ์ที่ว่า บุคคลที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐมองว่าเป็นบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือและไม่เคารพต่อกฎหมาย มีแนวโน้มที่จะถูกจับกุมดำเนินคดีมากกว่าบุคคลที่ถูกมองว่าเป็นผู้ให้ความร่วมมือและเคารพเจ้าหน้าที่

ปรากฏการณ์สังคมที่สำคัญ และทำให้ทฤษฎีตรายังได้รับการยอมรับอยู่ คือ การกระทำผิดซ้ำของผู้ถูกจับกุมหรือนักโทษจำนวนมาก จะพบว่าอาชญากรที่เคยกระทำผิดประเภทหนึ่ง จะมีแนวโน้มว่ากระทำผิดซ้ำในความผิดเดิมเป็นจำนวนมาก นักโทษจำนวนมากที่มีอัตราการกระทำผิดซ้ำ (Recidivism) ได้กลับเข้ามารับโทษในเรือนจำ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของทฤษฎีตรา แม้จะไม่สามารถยืนยันได้ชัดเจนว่าการกระทำผิดซ้ำนั้นเกิดจากการถูกดำเนินคดีหรือการถูกลงโทษทางอาญา

ปรากฏการณ์สังคมที่เกิดขึ้นในสังคมแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องของทฤษฎีตราอีกประเภทหนึ่ง คือ ปฏิกิริยาของสังคมต่อผู้กระทำผิดที่นอกจากไม่ให้อภัยแก่ผู้กระทำผิดแล้ว ยังมีส่วนปิดกั้นมิให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสในการกลับตัวหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การที่ประชาชนในสังคมมีแนวโน้มที่จะตีตราผู้กระทำผิดหรือผู้ที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน แม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะพ้นโทษหรือกลับตัวเป็นคนมีความประพฤติดีแล้วก็ตาม แต่คนทั่วไปก็ไม่ค่อยให้การยอมรับบุคคลเหล่านี้

งานศึกษาวิจัยของ ซวอร์ท และสโคนิค (Schwartz and Skolnick, ๑๙๖๒) พบว่า นายจ้างทั่วไปมีแนวโน้มที่จะไม่ว่าจ้างบุคคลที่เคยมีประวัติการกระทำผิด แม้ว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความผิดแต่อย่างใด

นโยบายสาธารณะที่ได้รับจากทฤษฎีตีตรา

จากการที่หลักการของทฤษฎีได้นำเสนอถึงผลกระทบด้านลบของการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมที่บางครั้งทำให้ผู้ที่ถูกดำเนินคดีมีพฤติกรรมอาชญากรรมเพิ่มขึ้น และเสริมสร้างปฏิกิริยาของสังคมในการต่อต้านผู้ที่เคยถูกลงโทษมาแล้ว ทำให้กระบวนการยุติธรรมต้องกลับมาทบทวนแนวทางการดำเนินการเป็นจำนวนมาก เอ็มพี (Empey, ๑๙๘๒) ได้ทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้ และได้สรุปว่า ทฤษฎีตีตรามีอิทธิพลต่อกระบวนการยุติธรรมในแนวทางที่ลดบทบาทของรัฐในการลงโทษผู้กระทำผิด และ ทำให้เกิดนโยบายต่อการลงโทษผู้กระทำผิดแนวใหม่ โดยเป็นนโยบายที่มีลักษณะแตกต่างจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ จากระบบที่มุ่งเน้นลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรงเพื่อป้องกันมิให้กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก เปลี่ยนเป็นการลงโทษที่มุ่งเน้นปรับปรุงแก้ไข หรือไม่เน้นการลงโทษมากเกินจำเป็น นโยบายที่สำคัญมีดังต่อไปนี้คือ

๑. การลดโทษทางอาญา (Decriminalization) นักทฤษฎีตีตรานำเสนอว่า การดำเนินคดีอย่างเข้มงวดและรุนแรงเกินขอบเขตสำหรับความผิดบางประเภทที่ไม่ร้ายแรง ได้สร้างปัญหาทางด้านการบริหารงานยุติธรรม เช่น การละเมิดสิทธิมนุษย์ชน ภาระด้านงบประมาณ การไม่มีเวลาในการดำเนินการกับความผิดร้ายแรง การทุจริตคอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้ผู้กระทำผิดเหล่านี้ที่ถูกจับกุมไม่สามารถกลับตัวได้ และพัฒนาพฤติกรรมอาชญากรต่อเนื่องต่อไป กระบวนการยุติธรรมจึงควรปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่

นอกจากนี้ทฤษฎีตีตราเชื่อว่าการที่มีอาชญากรรมเกิดขึ้นมากในสังคม เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมได้ไปกำหนดให้พฤติกรรมบางประเภทที่ไม่รุนแรงเป็นอาชญากรรม เช่น การเสพยาเสพติด การเล่นการพนัน โสเภณี หรือเมาสุรา หรือการกำหนดความผิดสำหรับเด็กหรือเยาวชน เนื่องจากหากนำผู้กระทำผิดเหล่านี้มาสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว จะเป็นการตีตราและทำให้บุคคลเหล่านี้กลายเป็นอาชญากรติดนิสัยหรือกระทำผิดรุนแรงมากขึ้น จึงควรกำหนดให้ความผิดเหล่านี้มีโทษไม่รุนแรง สามารถว่ากล่าวตักเตือนหรือเปรียบเทียบปรับได้

ปัจจุบัน หลายประเทศได้นำนโยบายการลดโทษทางอาญามาใช้กับความผิดบางประเภท โดยการลดระดับโทษแก่ผู้กระทำผิดเหล่านี้ หรือดำเนินการเหมือนกับการละเมิดกฎหมายจราจร กล่าวคือ ตามกฎหมายยังถือว่าบุคคลเหล่านี้กระทำผิด แต่แนวทางในการดำเนินการ

จะมีลักษณะลงโทษเพื่อให้ผู้กระทำผิดทราบว่า พฤติกรรมที่กระทำลงไปเป็นสิ่งที่ไม่ดี แต่ไม่ได้มีการตีตรา หรือประณามผู้กระทำผิดว่าเป็นคนไม่ดี ผู้กระทำผิดเหล่านี้จึงไม่พัฒนาความสำนึกเป็นอาชญากรตามหลักทฤษฎีตีตรา

สำหรับความผิดที่ได้เริ่มมีการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำผิดจะเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือความผิดที่ไม่มีเหยื่ออาชญากรรม (Victimless Crimes) ได้แก่ การเสพยาเสพติด การค้าประเวณี การทำแท้ง ความผิดเกี่ยวกับวัตถุลามกอนาจร การพนัน ฯลฯ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นว่า แม้ว่าการลดโทษทางอาญาจะมีคนหลายกลุ่มในสังคมไม่เห็นด้วย แต่กระบวนการยุติธรรมจะมีแนวโน้มที่ลดโทษทางอาญาสำหรับความผิดอีกหลายประเภท

๒. การเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกนอกกระบวนการยุติธรรม (Diversion) การเบี่ยงเบนการลงโทษก็เป็นแนวทางหนึ่งของการดำเนินการตามทฤษฎีตีตรา เพื่อมิให้บุคคลที่ถูกลงโทษมีความคิดว่าถูกสังคมประณาม เช่น การให้ทำงานชดใช้สังคมแทนการลงโทษกักขัง หรือการเปรียบเทียบปรับ การชดใช้ค่าเสียหาย หรือการว่ากล่าวตักเตือน ฯลฯ วิธีการนี้ปัจจุบันได้รับความนิยมเนื่องจากสาเหตุสำคัญคือ นักโทษล้นเรือนจำ ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการของราชทัณฑ์ปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดได้

การเบี่ยงเบนผู้กระทำผิด (Diversion) หมายถึง การดำเนินการที่นำผู้กระทำผิดออกนอกระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการ และนำบุคคลเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการปรับปรุงแก้ไข เป็นการป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้ถูกตราหน้า หรือประณามจากสังคมว่าเป็นผู้กระทำผิดหรือคนเลว แนวคิดการเบี่ยงเบนเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดให้มีลักษณะคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน และหาทางแก้ไขผู้กระทำผิด เช่น การบำบัดฟื้นฟู การหางานประกอบอาชีพ หากผู้กระทำผิดได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็จะไม่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไป (Senna & Siegel, ๑๙๙๙)

วัตถุประสงค์หลักของการเบี่ยงเบน คือ การนำผู้กระทำผิดออกนอกกระบวนการยุติธรรมให้เร็วที่สุด เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลให้ผู้กระทำผิดไม่สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ ปัจจุบันการเบี่ยงเบนมีหลายรูปแบบตั้งแต่การดำเนินการในชั้นพนักงานสอบสวน จนถึงกรมราชทัณฑ์ ตัวอย่างเช่น การว่ากล่าวตักเตือน การเจรจาไกล่เกลี่ย การยอมความ การปรับ การรอลงอาญา การต่อรองข้อกล่าวหา ฯลฯ และในอนาคตจะมีการพัฒนารูปแบบและกระบวนการเบี่ยงเบนที่ชัดเจนและมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน

The Manhattan Court Employment Project เป็นตัวอย่างหนึ่งของนโยบายที่เกิดจากทฤษฎีตีตรา โครงการนี้มีหลักการสำคัญที่ว่า ไม่ต้องการให้กระบวนการยุติธรรมเป็นสาเหตุทำให้บุคคลกระทำผิดซ้ำอีก และเชื่อว่าการว่างงานเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคคลประกอบ

อาชญากรรม จึงได้เริ่มดำเนินการโครงการนี้ เจ้าหน้าที่ของโครงการจะทำการวิเคราะห์และคัดเลือกผู้ต้องหาคดีอาญาจากศาลเมืองนิวยอร์คที่เหมาะสมจะให้เข้าร่วมโครงการ โดยต้องมีคุณสมบัติดังนี้คือ อายุระหว่าง ๑๖ - ๔๕ ปี ไม่มีหน้าที่การงาน หรือมีงานแต่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า ๑๒๕ ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ และต้องหาคดีอาญาอุจฉกรรจ์ (ยกเว้นคดีฆ่าคนตาย ข่มขืน ลักพาเรียกค่าไถ่ และวางเพลิง) และต้องไม่มีประวัติการต้องโทษมาไม่น้อยกว่า ๑ ปี หลังจากนั้นก็จะทำความตกลงกับผู้ต้องหาและอัยการว่า จะชะลอการฟ้องร้องคดีไว้ก่อน ๙๐ วัน โดยที่ผู้ต้องหาต้องเข้ารับการช่วยเหลือด้านบำบัดฟื้นฟูและการส่งเสริมอาชีพ และต้องหาอาชีพให้ได้ภายในกำหนดเวลา หากผู้ต้องหามีหน้าที่การงาน และสามารถรักษาอาชีพตนเองไว้ได้ อัยการก็จะไม่ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป หากผู้ต้องหาไม่สามารถหางานหรือรักษางานไว้ได้ ก็จะต้องถูกดำเนินคดีอาญาต่อไป

สำหรับรูปแบบการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดที่สำคัญ ได้แก่ การภาคทัณฑ์หรือรอลงอาญา เป็นโครงการบำบัดรักษาที่นำหลักการของทฤษฎีตีตรามาประยุกต์ใช้ และเป็นรูปแบบการลงโทษที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก การรอลงอาญาเน้นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดให้อยู่ในสังคมต่อไป โดยหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกหรือกักขัง โดยทั่วไปในการให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดจะกำหนดกฎเกณฑ์ด้านอื่นด้วย เช่น การรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ การเข้าบำบัดรักษาการติดยาเสพติด หรือแอลกอฮอล์ การจำกัดการเดินทาง หรือการประกอบอาชีพ ฯลฯ หากมีการละเมิด หรือทำผิดข้อกำหนด หรือข้อบังคับ ผู้กระทำผิดต้องถูกดำเนินคดีหรือรับโทษต่อไป

การปล่อยตัวก่อนกำหนดนับเป็นรูปแบบการลงโทษประเภทหนึ่งที่อาศัยหลักการของทฤษฎีตีตรา โดยเห็นว่าเมื่อผู้กระทำผิดได้รับโทษในระยะเวลาหนึ่ง หากได้รับการอบรมหรือบำบัดฟื้นฟูที่ดี และเหมาะสม จะทำให้ผู้กระทำผิดกลับเนื้อกลับตัวเป็นคนดี จึงเห็นควรที่จะให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดเหล่านี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสร้างความเข้าใจผิดว่า สังคมไม่ต้องการบุคคลเหล่านี้กลับไปอยู่ในสังคมตามปกติเมื่อพ้นโทษแล้ว

๓. การลงโทษโดยหลีกเลี่ยงการจำคุกหรือกักขัง ทฤษฎีตีตราได้เสนอแนวทางว่าการลงโทษจำคุก หรือกักขัง จะทำให้ผู้กระทำผิดพัฒนาสามัญสำนึกว่าเป็นอาชญากรร้ายแรง และไม่มีทางกลับตัวได้ จึงควรใช้แนวทางการลงโทษที่ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความรู้สึกว่าถูกประณามน้อยที่สุด แนวทางนี้อาจดำเนินการในการลงโทษผู้กระทำผิดให้ถูกกักขังนอกเรือนจำ อาจเป็นในสถานที่พิเศษ ในบ้านพักของผู้กระทำผิดเอง หรือในชุมชนที่จัดเป็นที่เฉพาะ ฯลฯ

การลงโทษรูปแบบนี้ได้มีการพัฒนาจนได้รับการยอมรับว่า เป็นแนวทางหนึ่งในการลงโทษผู้กระทำผิดให้สำนึกในพฤติกรรมของตนเอง แต่ไม่ได้ทำให้ผู้กระทำผิดคิดว่าสังคมไม่ยอมรับหากจะกลับตัวเป็นคนดี นอกจากนี้ยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของกระบวนการยุติธรรม

และลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำอีกด้วย ตัวอย่างของการลงโทษประเภทนี้ ได้แก่ การกักขังในบ้านพักของผู้กระทำผิด (House arrest) การคุมประพฤติ การควบคุมในเรือนจำชุมชน ฯลฯ

๔. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) จอห์น เบรทเวท ได้นำเสนอแนวทางลงโทษผู้กระทำผิดในลักษณะที่ไม่เป็นการประณาม หรือตีตราผู้กระทำผิด แต่มีลักษณะที่ทำให้ผู้กระทำผิดรู้สำนึกต่อพฤติกรรมของตนเอง และได้มีการพัฒนาการลงโทษแนวนี้จนกลายเป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสนามฉันท์ ที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับความผิดที่ไม่รุนแรง หรือความผิดที่เกิดจากความประมาท หรือกระทำโดยเด็กหรือเยาวชน ที่มุ่งเน้นถึงผลประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก โดยแสวงหาความสมดุลระหว่างการลงโทษผู้กระทำผิดกับผลประโยชน์ของสังคม และเหยื่ออาชญากรรม นอกจากนี้ยังมิได้มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำผิดในทางตรงกันข้าม มุ่งเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดกับเหยื่อ และสังคม ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ เหยื่อได้รับการชดใช้และทดแทนค่าเสียหาย ผู้กระทำผิดสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และกลับมาใช้ชีวิตได้ตามปกติ ในที่สุดสังคมก็มีความสงบสุขเกิดขึ้น (Lilly et. al., ๒๐๐๒)

การลงโทษรูปแบบนี้เป็นการลงโทษเพื่อทำให้ผู้กระทำผิดได้รับทราบว่าได้กระทำผิดลงไป แต่สังคมได้เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้กลับตัวเป็นคนดี โดยผ่านทางกระบวนการขั้นตอนที่ได้กำหนดขึ้น โดยทั่วไปจะต้องมีการเจรจากับเหยื่อ หรือผู้เสียหาย บุคคลในชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความพอใจให้กับทุกฝ่าย โดยยึดหลักการให้เหยื่อได้รับการชดใช้ ให้ผู้กระทำผิดได้สำนึกในการกระทำผิด และต้องการปรับตัวเป็นคนดี และให้ชาวชุมชนยอมรับให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมตามปกติต่อไป

อิทธิพลของทฤษฎีตีตราที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการควบคุมสังคม อยู่ในระดับสูงพอสมควร ประการสำคัญคือ ทำให้กระบวนการยุติธรรมหันกลับมาทบทวนกรณีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดว่า บางครั้งทำให้อาชญากรรมกลับเพิ่มขึ้นแทนที่จะทำให้อาชญากรรมลดน้อยลง นักอาชญาวิทยาสรุปว่า กระบวนการลงโทษที่มุ่งเน้นหลักปรัชญาด้านการไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับอิทธิพลของทฤษฎีตีตรา เนื่องจากไม่ต้องการการลงโทษมีผลทำให้พฤติกรรมอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบนในอนาคตของผู้ที่ถูกลงโทษเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหมายว่าทฤษฎีตีตรายังจะคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมต่อไป

กล่าวโดยสรุป การอธิบายสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมตามทฤษฎีตีตราจะแตกต่างไปจากทฤษฎีทั่วไป ในกรณีที่ทฤษฎีนี้อธิบายว่า กลไกควบคุมทางสังคมไม่ว่าจะเป็นโดยบุคคลในสังคมหรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมอาชญากรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งทฤษฎีแนวนี้ทำให้นักอาชญาวิทยาหันมามองดูถึงผลเสียของ

กลไกควบคุมทางสังคมของรัฐ ซึ่งนับว่าเป็นแนวความคิดใหม่ที่ทำให้นักอาชญาวิทยาหันมาให้ความสนใจในสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมว่า เกิดจากอิทธิพลของการลงโทษทางสังคมต่อพฤติกรรมที่ถูกกำหนดว่าเป็นอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบน แม้ว่าทฤษฎีตีตรายังต้องการงานศึกษาวิจัยมาสนับสนุนว่า เป็นทฤษฎีที่อาชญาวิทยาที่สมบูรณ์ทฤษฎีหนึ่ง แต่มีอิทธิพลต่อวงการอาชญาวิทยาพอสมควร ประการแรก ทฤษฎีนี้ทำให้นักอาชญาวิทยาหันมาให้ความสนใจถึงอิทธิพลด้านลบของกลไกควบคุมทางสังคม ตลอดจนวิธีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกฎหมายหรือวิธีดำเนินการกับบุคคลที่ผิดปกติ จะเห็นได้จากการที่มีนักอาชญาวิทยาหลายท่านได้นำเสนอให้เห็นถึงผลด้านลบของการลงโทษในลักษณะที่ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความอับอาย หรือคับแค้นใจ เช่น การลงโทษโดยเปิดเผย การลงโทษที่เป็นการลดสถานภาพของผู้กระทำผิด และการลงโทษในลักษณะให้มีการขอโทษอย่างเปิดเผย คาร์ป (Karp, ๑๙๙๘) ได้ให้ความเห็นว่าการลงโทษที่มีผล ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความอับอายนั้น จะทำให้บุคคลเหล่านั้นเกิดความคับแค้นใจหรือมีความคิดว่าเป็นบุคคลที่สังคมไม่พึงปรารถนา จึงไม่ต้องการที่จะให้ความร่วมมือหรือปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคมแต่อย่างใด ดังนั้นการลงโทษลักษณะนี้อาจทำให้บุคคลเหล่านี้กลับไปกระทำผิดซ้ำอีกต่อไปโดยไม่สามารถแก้ไขได้ ประการที่สอง ทฤษฎีตีตราได้นำเสนอประเด็นใหม่ที่เป็นสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรม ซึ่งได้แก่ อำนาจ โดยทฤษฎีแนวนี้ชี้ให้เห็นว่า การที่บุคคลจะถูกตราหน้าว่าเป็นอาชญากรหรือบุคคลผิดปกติ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของบุคคล หากแต่ขึ้นอยู่กับว่ากระบวนการตีตราหรือลงโทษทางสังคมได้ถูกนำไปใช้กับบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งพฤติกรรมของบุคคลที่มีแนวโน้มว่าจะถูกกำหนดให้เป็นความผิดกฎหมายหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนนั้น จะขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นอยู่ในกลุ่มของชนชั้นที่มีอำนาจในการออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นอำนาจในสังคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้พฤติกรรมของบุคคลเป็นความผิด หรือความเบี่ยงเบนได้ (Orcutt, ๑๙๘๓) ซึ่งนับว่าเป็นหลักปรัชญาที่ถือว่าเป็นรากฐานของทฤษฎีขัดแย้ง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ทฤษฎีความขัดแย้ง

นักอาชญาวิทยาได้แบ่งแยกทฤษฎีอาชญาวิทยาเป็น ๒ กลุ่มทฤษฎีหลัก ได้แก่ ทฤษฎีสังคมกลมกลืน และทฤษฎีความขัดแย้ง ทฤษฎีทั้งสองกลุ่มได้อธิบายเกี่ยวกับสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรม และกระบวนการออกกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม แต่มีกระบวนทัศน์ในเรื่องที่มา หรือหลักปรัชญาพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกันมาก ทฤษฎีสังคมกลมกลืนมองว่า กฎหมายที่ออกมาเป็นผลสะท้อนจากความเห็นชอบของคนทุกคนในสังคม ในขณะที่ทฤษฎีความขัดแย้งกลับมองว่าสังคมประกอบไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กฎหมายที่ออกมา เป็นการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจ พฤติกรรมที่ถูกระบุว่าผิดกฎหมายเป็นพฤติกรรมของกลุ่มที่ไร้อำนาจ ส่วนกลุ่มที่มีอำนาจจะไม่ถูกกำหนดว่าเป็นความผิด

อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการบางท่านได้กล่าวติงไว้ว่ามีความผิดบางประเภทที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของคนในสังคมโดยรวม เช่น คดีฆาตกรรม ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ เป็นต้น คดีเหล่านี้เป็นคดีอยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า “Mala In Se” เป็นคดีที่มีความชั่วร้ายอยู่ในตัวของมันเอง คดีที่เข้าอยู่ในแนวของทฤษฎีความขัดแย้งเป็นคดีที่อยู่ในกลุ่ม “Mala Prohibita” เช่น คดีจราจร คดีเกี่ยวกับภาษี คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชั่น คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นคดีที่มักมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคมตลอดเวลา ทั้งในแนวความคิดว่าการกระทำนั้นสมควรเป็นความผิดหรือไม่ หรือกฎหมายสมควรจะนำมาใช้กับกลุ่มใด

กฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นจริงในสังคมว่า ทำไมคนยากจน และคนด้อยโอกาสในสังคม ถูกจับกุมและคุมขังเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ ๗๐ ของจำนวนนักโทษทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มที่มีอำนาจในสังคมรวมทั้งกลุ่มที่บทบาทในเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบของบริษัท หรือสถาบันการเงิน พฤติกรรมของกลุ่มเหล่านี้มักจะถูกอ้างว่าไม่มีความเลวร้ายต่อสังคม และมักจะไม่ถูกกำหนดว่าเป็นพฤติกรรมผิดกฎหมายอาญา กลุ่มคนเหล่านี้แทบไม่เคยถูกจับกุม หรือถ้าถูกดำเนินคดีก็ไม่เคยถูกดำเนินการแบบจริงจังแต่อย่างใด แม้ว่าการกระทำของกลุ่มคนเหล่านี้มีผลต่อสังคมโดยส่วนรวมอย่างรุนแรงมากกว่าอาชญากรรมพื้นฐาน เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ อย่างมากมายมหาศาล

เมื่อพยายามอธิบายสาเหตุของการก่ออาชญากรรม ทฤษฎีความขัดแย้งมุ่งไปที่ปัญหาจากตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นมุมมองในระดับมหภาค ทฤษฎีความขัดแย้งมีความเชื่อว่าปัญหาของการก่ออาชญากรรมมิได้เกิดจากครอบครัว ความยากจน การคบหาสมาคมกับเพื่อน เหมือนกับทฤษฎีจากสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม แต่เกิดจากพฤติกรรมในการออกกฎหมายที่กำหนดพฤติกรรมของกลุ่มที่ไร้อำนาจว่าเป็นความผิด เป็นทฤษฎีที่มองเห็นว่าสังคมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การออกกฎหมายเป็นการกระทำโดยกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง เป็นเหตุให้พฤติกรรมของกลุ่มที่ไร้อำนาจการต่อรองในสังคมถูกมองว่าเป็นสิ่งต้องห้าม พฤติกรรมของกลุ่มที่มีอำนาจ เช่น นักการเมือง เจ้าของ หรือผู้บริหารสถาบันการเงิน มักจะถูกมองว่าถูกต้อง และยากที่จะถูกกำหนดว่าผิดกฎหมาย ตราบใดที่กลุ่มนี้ยังมีบทบาทในการออกกฎหมาย

นอกจากนี้นักทฤษฎีขัดแย้งยังนำเสนอให้ใช้กระบวนการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมในเชิงรัฐศาสตร์ มากกว่าเชิงนิติศาสตร์แบบสมบูรณ์ที่จะนำมาซึ่งการดำเนินคดีอาญาและลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น ตัวอย่างที่นำเสนอได้แก่ การตั้งอนุญาโตตุลาการ การลดความขัดแย้ง การไกล่เกลี่ยคดีนอกศาล การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยผู้นำชุมชน การบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิดเพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี ฯลฯ นักทฤษฎีขัดแย้งที่มีความคิดเช่นนี้มองว่า ควรใช้กระบวนการยุติธรรมใน

แนวที่สร้างความสมานฉันท์ในสังคม ซึ่งจะทำให้สังคมมีความสงบสุขในที่สุด ในกรณีนี้นับว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก เนื่องจากทฤษฎีขัดแย้งมองว่าบุคคลที่มีสถานภาพด้อยในสังคมมีแนวโน้มที่จะเป็นอาชญากร ไม่ว่าจากระบบโครงสร้างทางสังคมหรือระบบการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จึงเสนอแนวทางการดำเนินการกับบุคคลเหล่านี้ด้วยวิธีการที่ไม่รุนแรง หรือมุ่งเน้นการแก้ปัญหามากกว่าการลงโทษผู้ถูกจับกุม โดยเชื่อว่า การลงโทษจะมีแต่ทำให้สังคมแตกแยกกันมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามกระบวนการยุติธรรมทางเลือก อาจเป็นแนวทางแก้ไขความขัดแย้งทางสังคมที่ดีกว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (พรชัย ขันตี, ๒๕๕๓) สำหรับทฤษฎีขัดแย้งที่สามารถอธิบายถึงข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และข้อดีของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะได้นำเสนอต่อไป

๑. โทรสเทน เซลลิน(ThorestenSellin: Culture Conflict and Crime, ๑๙๓๘)

วงการอาชญาวิทยายอมรับว่า เซลลิน จัดเป็นผู้นำเสนอแนวความคิดทฤษฎีความขัดแย้งเป็นท่านแรก โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิต และได้นำเสนอว่า ความขัดแย้งทางวัฒนธรรมเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดอาชญากรรมในสังคม รูปแบบของความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของประชากรแต่ละกลุ่มในสังคม สังคมดั้งเดิมมักจะไม่มีความขัดแย้งเนื่องจากไม่มีประชากรมาจากหลากหลายเผ่าพันธุ์ แต่เมื่อสังคมมีขนาดใหญ่มากขึ้น ก็มักจะประกอบด้วยประชากรที่มาจากหลายเผ่าพันธุ์ หรือเชื้อชาติแตกต่างกัน เซลลินได้แบ่งความขัดแย้งทางวัฒนธรรมออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ

๑.๑ ความขัดแย้งที่เกิดจากวัฒนธรรมที่แตกต่างกันสองชนิด (Primary Cultural Conflict) ความขัดแย้งลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นในบริเวณชายแดนของประเทศ หรือในกรณีการล่าอาณานิคม ซึ่งกฎหมายของวัฒนธรรมของชาติหนึ่งได้แผ่ขยายเข้าไปมีอำนาจเหนืออาณาเขตของอีกประเทศหนึ่ง

๑.๒ ความขัดแย้งที่เกิดจากการมีวัฒนธรรมรอง (Secondary Cultural Conflict) ความขัดแย้งลักษณะนี้จะเกิดขึ้น เมื่อวัฒนธรรมหลักของสังคมมีสาระสำคัญแตกต่างจากวัฒนธรรมรองที่เกิดขึ้นใหม่

ในสังคมที่มีความขัดแย้งทางวัฒนธรรม กฎหมายจะมาจากวิถีประชา หรือวัฒนธรรมของกลุ่มคนที่มีอำนาจในการปกครองสังคมนั้น ดังนั้น วัฒนธรรมของชนกลุ่มอื่นที่ด้อยอำนาจ อาจถูกกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดได้ นอกจากนี้อำนาจในการปกครองสามารถแสดงออกได้ทางการออกกฎหมาย การดำเนินคดี และการพิพากษาลงโทษทางอาญา ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจทางกระบวนการยุติธรรมเพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองไว้

เซลลินได้อ้างเหตุการณ์ที่ผู้อพยพชาวซิซิลี ผู้ซึ่งได้มาอาศัยอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ใช้อาวุธปืนยิงเด็กหนุ่มอายุ ๑๖ ปี ถึงแก่ความตาย โดยเยาวชนผู้นี้ได้ทำการหลอกลวงบุตรสาวของชายชาวซิซิลีผู้นี้ เมื่อถูกจับกุมชายดังกล่าวมีความรู้สึกประหลาดใจว่าเหตุใดจึงถูกจับกุมตัวทั้งที่การกระทำลักษณะนี้ไม่ถือว่าเป็นความผิดในประเทศอิตาลี เนื่องจากได้กระทำไปเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีของครอบครัวตามวัฒนธรรมของอิตาลี นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างลักษณะความผิดที่เกิดจากความขัดแย้งทางวัฒนธรรมในปัจจุบัน คือเมื่อประมาณกลางปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ศาลชั้นต้นของเมืองปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้ตัดสินให้หญิงชาวแอฟริกาที่ทำการขลิบอวัยวะเพศของทารกหญิง มีความผิด และถูกลงโทษจำคุก ๘ ปี (Time, March 1, 1999 : 10) ทั้งนี้การขลิบอวัยวะเพศของทารกหญิงเป็นประเพณีวัฒนธรรมที่ถือปฏิบัติกันมาในประเทศแอฟริกา และเมื่อบุคคลเหล่านี้อพยพมาอาศัยอยู่ในแถบประเทศยุโรป ก็ยังถือปฏิบัติตามวัฒนธรรมของตนอยู่ จึงถูกตัดสินว่ามีความผิดตามกฎหมายของประเทศใหม่ที่ตนไปอาศัยอยู่

แม้ว่าคำอธิบายทฤษฎีของเซลลินจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดคดีความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ทฤษฎีนี้ได้อธิบายว่า วัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยม เป็นรากฐานที่มาของความขัดแย้งในสังคม และการกระทำผิดกฎหมายของสังคมที่มีความคิดหรือความเชื่อที่แตกต่างกัน หากคนกลุ่มน้อยในสังคมเชื่อว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของชนกลุ่มใหญ่ จะทำให้คนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่ยอมรับและเคารพกระบวนการยุติธรรม อันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในระดับรุนแรงมากยิ่งขึ้น

๒. จอร์จโวลด์ (George B. Vold, Group Conflict Theory: ๑๙๕๘)

จอร์จโวลด์ มีความเชื่อว่าความขัดแย้งไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่ผิดปกติของสังคม ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นปรากฏการณ์พื้นฐานของทุกสังคม กลุ่มคนจะเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นเมื่อผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์ตรงกัน หรือรุกล้ำซึ่งกันและกัน หรือเกิดการแก่งแย่งชิงดีกับผลประโยชน์ หรือวัตถุประสงค์ของกลุ่มอื่น เมื่อความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้พัฒนาขึ้นมา ก็จะทำให้สมาชิกของแต่ละกลุ่มจงรักภักดีต่อกลุ่มของตนเองมากขึ้น และจะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จของกลุ่มตนเอง ลักษณะเช่นนี้ จะทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่มตลอดเวลา ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละกลุ่มจะพยายามรักษาสถานภาพเกี่ยวกับผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ของกลุ่มไว้ ทำให้เกิดการแข่งขันกันที่จะรักษาไว้ซึ่งสิ่งที่กลุ่มต้องการตลอดเวลา

แต่ในสังคมจะมีกฎหมายไว้ควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม โวลด์จึงมองว่ากฎหมายนั้นจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของกลุ่มในการรักษาผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ กลุ่มใดที่สามารถมีอำนาจในการออกกฎหมาย ก็จะออกกฎหมายมาในลักษณะที่รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ดังนั้นกระบวนการในการสร้างกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย จะสะท้อนให้เห็นถึง

ความขัดแย้งที่มีอยู่ระหว่างกลุ่ม และความพยายามที่จะควบคุมอำนาจในการปกครอง พฤติกรรมอาชญากรรม จึงเป็นพฤติกรรมของชนกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่า หรือมีอำนาจไม่เพียงพอที่จะเชิดชูและปกป้องรักษาผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์ของกลุ่มตนเอง

นอกจากนี้พฤติกรรมอาชญากรรมมักจะกระทำกันในลักษณะกลุ่ม ในแนวทางที่จะรวมตัวกันเพื่อป้องกันและทำให้เกิดความเข้มแข็งในกลุ่มตนเอง พฤติกรรมลักษณะนี้เป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในการพยายามที่จะมีอำนาจทางการเมืองและการปกครอง ตัวอย่างเช่น การเดินขบวนต่าง ๆ ในการรักษาสิทธิเสรีภาพของกลุ่มตนเอง (การทำแท้ง, การต่อต้านสงคราม, การต่อต้านโทษประหารชีวิต, การควบคุมอาวุธปืน) โวลด์ยังได้อธิบายต่อไปว่า มีพฤติกรรมอาชญากรรมหลายประเภทที่เกิดตามมาจากการกระทำที่เป็นการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง หรือการปกครองระหว่างกลุ่ม ตัวอย่างเช่น ในการปฏิวัติก็จะมีพฤติกรรมอื่นเกิดขึ้นตามมาด้วย ได้แก่ การฆาตกรรม การจารกรรม การยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่น หรือการเลือกตั้งก็จะมีพฤติกรรมอาชญากรรมอื่นตามมาด้วยเช่นกัน ได้แก่ การประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย การให้สินบน การให้การเท็จ หรือการลักทรัพย์ หรือแม้แต่การปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือการเมืองและจะมีอาชญากรรมต่าง ๆ ตามมาอีกเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การนัดหยุดงานประท้วง การขัดแย้งระหว่างสหภาพ หรือการขัดแย้งระหว่างคนงานกับนายจ้าง การต่อต้านการเหยียดผิว เป็นต้น ในการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มนี้ อาจมีการใช้ความรุนแรง ทำให้เกิดการเสียชีวิต การบาดเจ็บ หรือความเสียหายของทรัพย์สิน

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีของโวลด์มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มุ่งอธิบายเฉพาะอาชญากรรมที่เป็นผลมาจากการกระทำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ในที่นี้จะเป็นผลประโยชน์ในด้านการรักษาความเป็นอัตลักษณ์ และเป็นการกระทำผิดโดยบุคคลหลายคนในกลุ่ม ไม่ได้เกิดจากการกระทำของบุคคลคนเดียว นอกจากนี้ยังมีการกระทำในลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านอำนาจของคนกลุ่มใหญ่ ที่มีความขัดแย้งกับพวกเขาในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อและศรัทธา ฯลฯ การดำเนินคดีกับคนกลุ่มน้อยตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก น่าจะไม่เหมาะสม เพราะจะนำมาซึ่งความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้น

๓. ออสติน เติร์ค(Criminality and the Legal Order: Turk, ๑๙๖๙)

ออสติน เติร์ค นับว่าเป็นนักอาชญาวิทยาแนวทฤษฎีความขัดแย้งที่พยายามนำหลักการของทฤษฎีแนวนี้มาอธิบายสถิติคดีอาชญากรรมที่เกิดขึ้น เติร์คได้วิจารณ์นักทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวสังคมศาสตร์ที่รับสมมติฐาน “สาเหตุที่สถิติอาชญากรรมของทางราชการแสดงให้เห็นว่าอาชญากรรมมักจะกระทำโดยชนชั้นต่ำหรือชนกลุ่มน้อย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีอัตราการประกอบอาชญากรรมสูง” ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยเติร์คได้นำเสนอว่า

วงการอาชญาวิทยาต้องการทฤษฎีที่สามารถสำรวจความเป็นไปได้ถึงปรากฏการณ์ที่ว่า กลุ่มชนที่มีอำนาจนั้นสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมที่จะกำหนดสถานภาพการเป็นอาชญากรให้แก่กลุ่มที่มีอำนาจน้อย ทั้งนี้โดยไม่ได้คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย และกระบวนการนี้เรียกว่า "การทำให้เป็นความผิดกฎหมาย" (Criminalization) ซึ่งหมายความถึง ความเป็นไปได้ที่สมาชิกของคนหลายกลุ่มในสังคมที่จะถูกกำหนดให้เป็นอาชญากรตามกฎหมาย

หลังจากนั้น เติร์ค ได้พัฒนาทฤษฎีแนวนี้ ที่เน้นยำถึงอำนาจและความขัดแย้งว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดให้บุคคลเป็นอาชญากร และปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นภายในโครงสร้างของอำนาจ กลุ่มชนที่มีอำนาจได้พยายามจะควบคุมทางการเมืองเหนือกลุ่มอื่น ซึ่งวัฒนธรรมและรูปแบบของพฤติกรรมของชนแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกันออกไปทำให้เกิดความขัดแย้งกัน และกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองก็จะพยายามใช้อำนาจที่มีอยู่ไปในทางที่ทำให้กลุ่มของตนได้เปรียบในเรื่องที่มีความขัดแย้งกันอยู่ ดังนั้นแนวโน้มที่พฤติกรรมของชนกลุ่มที่มีอำนาจน้อยจะถูกกำหนดว่าเป็นอาชญากรรมจะสูงก็ต่อเมื่อ ความขัดแย้งนั้นมีความรุนแรงมาก หรือเมื่อกลุ่มชนอีกกลุ่มหนึ่งมีอำนาจทางการเมืองสูงมาก และมีทรัพยากรหรือเครื่องมือในการรักษาอำนาจในการปกครอง ซึ่งประกอบด้วย ๑. การควบคุมอำนาจในการใช้กำลัง ๒. การควบคุมอำนาจในการผลิตการกระจายและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ๓. การควบคุมอำนาจในกระบวนการตัดสินใจ และ ๔. การควบคุมการเข้าถึงขององค์ความรู้ ความเชื่อ และค่านิยมในสังคมนั้น

ในหนังสือเรื่อง "การกำหนดให้เป็นอาชญากรและคำสั่งตามกฎหมาย" (Criminality and Legal Order) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๙ เติร์คได้นำเสนอปัจจัยที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งและการกำหนดให้พฤติกรรมของชนกลุ่มที่มีอำนาจน้อย มีโอกาสถูกกำหนดว่าเป็นอาชญากรรม ปัจจัยแรกได้แก่ ความหมายของกฎหมายที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำที่ถูกห้ามตามกฎหมายเป็นสิ่งที่น่ารำคาญ หรือน่ารังเกียจ ก็จะเกิดการจับกุมสูง และตามมาด้วยอัตราฟ้องร้องและลงโทษตามกฎหมายที่สูงด้วย ปัจจัยที่สองได้แก่ อำนาจของผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ต่อต้าน หากผู้บังคับใช้กฎหมายมีอำนาจมาก และผู้ต่อต้านหรือไม่เห็นด้วยมีอำนาจน้อย การจับกุม การฟ้องร้อง ตลอดจนการลงโทษก็จะมีอัตราสูง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ พฤติกรรมของชนชั้นล่าง โสเภณี การประท้วงของคนงาน หากแต่ผู้บังคับใช้มีอำนาจไม่มากและผู้ต่อต้านมีอำนาจสูง การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมก็จะมีอัตราการจับกุม การฟ้องร้องและการลงโทษ ที่ต่ำด้วย ตัวอย่างได้แก่ การกระทำผิดของชนชั้นสูง ความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ การกระทำผิดของพวกนายธนาคาร หรือผู้บริหารสถาบันการเงิน

๔. แชมบริสและซิสแมน (Chambliss &Seidman: Law, Order and Power, ๑๙๗๑)

บทความของแชมบริสและซิสแมน เป็นการวิเคราะห์ระบบการทำงานของกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ว่ามีลักษณะในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีความขัดแย้ง นับตั้งแต่กระบวนการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การลงโทษผู้ละเมิดกฎหมาย และการแปลกฎหมาย ซึ่งไม่ได้มีลักษณะในแนวทางที่จะเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสังคม แต่กลับมีลักษณะเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่มีอำนาจในสังคม ยิ่งมีอำนาจทางสังคมและเศรษฐกิจมากเท่าใด แนวความคิดของกลุ่มนี้ก็จะปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้ในการแปลและบังคับใช้กฎหมายนั้น ก็จะสะท้อนให้เห็นถึงหลักการของทฤษฎีความขัดแย้งอย่างชัดเจน ผู้พิพากษาจะแปลกฎหมายโดยการใช้เหตุผลของตนเอง ซึ่งก็ได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรมและบรรทัดฐานของกลุ่มคนที่มีอำนาจในสังคม ในรูปของการอบรมเลี้ยงดู แนวทางการศึกษาค่านิยมหรือความเชื่อ ตลอดจนการได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษา เหล่านี้เป็นผลเนื่องมาจากอิทธิพลของกลุ่มคนที่มีอำนาจ ดังนั้นผู้พิพากษาเหล่านี้จะได้รับการปลูกฝังแนวความคิดของกลุ่มคนที่มีอำนาจ และสร้างความรู้สึกนึกคิดว่าเป็นกลุ่มของตนเอง การแปลกฎหมายจึงมีแนวโน้มที่จะรักษาผลประโยชน์ของชนกลุ่มนี้

สำหรับเรื่องการบังคับใช้กฎหมายโดย เจ้าหน้าที่ตำรวจและอัยการนั้น ก็มีลักษณะที่สอดคล้องกับทฤษฎีความขัดแย้ง เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองมีลักษณะเป็นระบบราชการที่ต้องดำเนินการตามนโยบายของผู้มีอำนาจในการเมือง ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ด้านการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ ดังนั้นหน่วยงานทั้งสองจึงมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวความคิดหรือความต้องการของกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและการปกครอง ซึ่งหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมตามแนวคิดของทฤษฎีนี้มีดังต่อไปนี้คือ

๑. หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเป็นหน่วยงานภาครัฐ

๒. หน่วยงานและเจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้รับรางวัลและได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

๓. วัตถุประสงค์ของหน่วยงานจะถูกกำหนดโดยกลุ่มที่มีอำนาจ

๔. หน่วยงานต้องรับการสนับสนุนงบประมาณจากการเมือง

๕. การบังคับใช้กฎหมายจึงมุ่งเน้นไปที่กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองน้อย ในทางตรงกันข้ามจะละเลยหรือมองข้ามการกระทำหรือกิจกรรมของกลุ่มที่มีอำนาจมาก

๖. การบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ

แชมบริสและซิสแมน ได้สรุปว่า กฎหมายในมิติโครงสร้างและอำนาจหน้าที่จะมีอิทธิพลในทางสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มชนที่มีอำนาจ เนื่องจากการบัญญัติกฎหมาย จะมีที่มาจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ นอกจากนี้บุคลากรของกระบวนการยุติธรรมจะมีกระบวนการคัดสรรและปลูกฝังให้มีค่านิยมความคิด หรือความเชื่อสอดคล้องกับกลุ่มชนที่มีอำนาจ โดยการทำงานจะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมตราบเท่าที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่อำนาจเท่านั้น ส่วนผลประโยชน์ของชนกลุ่มน้อยจะไม่ได้รับความคุ้มครองหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายน้อยมาก

๕. McGarrell and Castellano's Integrative Conflict Model

แมคคาแรล และ แคเทลลาโน (McGarrell and Castellano, ๑๙๙๑) ได้นำเสนอทฤษฎีขัดแย้งในมิติของกระบวนการพัฒนากฎหมายอาญา รวมทั้งสิ้น ๓ ระดับ โดยมีต้นกำเนิดมาจากความแตกต่างกันในสังคม และนำมาซึ่งกระบวนการกำหนดพฤติกรรมของคนให้เป็นความผิดอาญา ทฤษฎีนี้อธิบายที่มาของการบัญญัติกฎหมายอาญาและการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดย

การวิเคราะห์ในระดับแรกมองที่โครงสร้างทางสังคมเป็นต้นกำหนดของอาชญากรรมและความขัดแย้ง เนื่องจากสังคมจะมีความแตกต่างกันอย่างหลากหลาย ได้แก่ การผสมผสาน (สีผิว เชื้อชาติ ศาสนา ถิ่นที่อยู่ แนวความคิด) และความไม่เท่าเทียมกัน (สถานะภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง) การที่สังคมมีความผสมผสานและความไม่เท่าเทียมกันมากเท่าใดจะพัฒนาความขัดแย้งระหว่างบุคคล และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคมนั้น และนำมาสู่การทำให้พฤติกรรมเป็นสิ่งผิดกฎหมาย (Criminalization) เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งจะเห็นได้จากความเชื่อในการลงโทษ ความรับผิดของบุคคล จะมีอยู่ในสังคม

การวิเคราะห์ในระดับที่สองเน้นที่การบังคับใช้กฎหมาย หากสังคมมีการบัญญัติให้พฤติกรรมเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ก็จะตามมาด้วยการมองว่าอาชญากรรมเป็นปัญหาสังคม ซึ่งเกิดจากการตกเป็นเหยื่อและการที่สื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องเหยื่อและอาชญากรรม ยิ่งมีการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับเหยื่ออาชญากรรมมากเท่าใด ก็จะสร้างบรรยากาศของการร่วมตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (Vicarious Victimization) โดยบุคคลที่ไม่ได้เป็นเหยื่ออาชญากรรมจะเกิดความรู้สึกว่าตนเองตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมด้วย และจะนำมาสู่ภาวะความหวดระแวงภัยอาชญากรรมของสังคม ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมปรับเปลี่ยนทิศทางการทำงานที่มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายอาญา

การวิเคราะห์ระดับที่สามจะเน้นที่การบัญญัติกฎหมายอาญา ทฤษฎีนำเสนอว่า การนำเสนอข่าวโดยสื่อมวลชนและความหวาดระหวังภัยอาชญากรรม จะทำให้นโยบายทางการเมืองไม่แน่นอน การมีเหตุการณ์อาชญากรรมเกิดขึ้นจำนวนไม่มากหรือไม่บ่อยครั้ง จะทำให้เกิดโอกาสที่จะมีการบัญญัติกฎหมายอาญาเกิดขึ้นจำนวนมาก ทำให้การเมืองต้องให้ความสนใจและนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายอาญาจำนวนมาก และนโยบายป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอย่างรุนแรงเด็ดขาด นอกจากนี้ ทฤษฎีนี้ยังนำเสนอว่า การสร้างอาชญากรรมจะเป็นวงจรเริ่มตั้งแต่ระดับที่หนึ่ง ถึงระดับที่สามอย่างต่อเนื่อง และไม่มีที่สิ้นสุด

๖. Hagan's Structural Criminology

จอห์น เฮแกน (Hagan, ๑๙๘๙) ได้นำเสนอทฤษฎีขัดแย้งเพื่ออธิบายอาชญากรรมใน มิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในลักษณะที่อำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการเกิดอาชญากรรม เนื่องจากเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลใดจะเป็นอาชญากร หรือบุคคลใดจะเป็นตัวกำหนดหรือมีอิทธิพลทำให้บุคคลอื่นกลายเป็นอาชญากร นอกจากนี้ได้ยังนำระเบียบวิธีวิจัยที่เน้นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับการกระบวนการยุติธรรม โดยนำเสนอในประเด็นดังนี้ ชนชั้นกับอาชญากรรม การลงโทษอาชญากร และครอบครัวกับพฤติกรรมเบี่ยงเบน

ในประเด็นเรื่องชนชั้นกับอาชญากรรมนั้น เฮแกนได้นำเสนอว่า กระบวนการยุติธรรมได้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหากจำแนกตามชนชั้นและสีผิว หลังจากนั้นเฮแกนได้ทำการศึกษาวิจัย และพบว่า ชนชั้นทำงานมีแนวโน้มว่าจะเป็นกลุ่มที่ได้รับความไม่ยุติธรรมมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนผิวดำที่เป็นชนชั้นทำงานจะเป็นกลุ่มที่ได้รับการเลือกปฏิบัติมากที่สุด ตลอดจนได้รับความไม่เป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอธิบายสาเหตุความไม่เป็นธรรมได้ทั้งในมิติเชิงอำนาจทางสังคม ตลอดจนทัศนคติของคนผิวดำชั้นทำงานที่เชื่อว่า กลุ่มของตนนั้นเป็นชนชั้นต่ำที่สุดในสังคม จึงได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในทุกเรื่อง

นอกจากนี้เฮแกนยังได้ทำการศึกษาในด้านการลงโทษอาชญากรในมิติอำนาจ โดยได้ทำการวิเคราะห์ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและการลงโทษในกระบวนการยุติธรรม และได้พบว่ากระบวนการยุติธรรมมีแนวโน้มที่จะลงโทษผู้ค้ายาเสพติดอย่างรุนแรง ในขณะที่ให้ความปราณีต่อผู้เสพยาเสพติด ดังนั้น คนผิวดำไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้วิจัยอธิบายว่าผู้เสพจะถูกสังคมมองว่าเป็นเหยื่อมากกว่าอาชญากร ในขณะที่ผู้ค้าจะถูกสังคมประณามว่าเป็นคนชั่วร้าย และคนผิวดำที่กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดส่วนมากจะเป็นการเสพยาเสพติด อย่างไรก็ดี เมื่อทำการวิเคราะห์แบ่งแยกลงไปในแต่ละข้อหาความผิดพบว่า ในความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดนั้น คนผิวดำที่ค้ายาเสพติดจะได้รับโทษหนักกว่าคนสีผิวอื่น ๆ สำหรับข้อหาความผิดเดียวกัน ในขณะที่คนผิวดำที่เสพยาเสพติดจะได้รับโทษเบากว่าคนผิวขาวที่เสพยาเสพติด

สำหรับในประเด็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในครอบครัวที่ผลต่อพฤติกรรมเบี่ยงเบนของบุตร โดยเฮแกนได้นำเสนอว่า ลักษณะการเลี้ยงดูบุตรเป็นการใช้อำนาจในครอบครัวลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมเบี่ยงเบนของบุตรชายและบุตรสาว โดยครอบครัวที่เลี้ยงดูบุตรในแนวทางที่เข้มงวดควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จะทำให้บุตรสาวมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนน้อย ในขณะที่ครอบครัวที่ปกครองบุตรชายและบุตรสาวอย่างเท่าเทียมกัน จะทำให้บุตรสาวมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้เท่าเทียมกับบุตรชาย ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจในการปกครองจะเป็นปัจจัยควบคุมความประพฤติของบุตร

ทฤษฎีของเฮแกน ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมทั้งในด้านสาระบัญญัติ และวิธีสบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมาย และเจ้าหน้าที่บ้านเมืองมีแนวโน้มที่จะดำเนินคดีกับคนกลุ่มน้อย หรือคนที่มีความคิดเห็น หรือความเชื่อแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ของสังคม กระบวนการยุติธรรมจึงเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของคนกลุ่มใหญ่ ดังนั้น ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งและมีการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้น กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อาจไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๓
รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีความมั่นคง กรณีอบรมแทนการฟ้องในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยมีความเป็นมาอย่างต่อเนื่อง และมีปัจจัยสำคัญหลายประการ ด้วยเหตุนี้เองทำให้รัฐบาลไทยริเริ่มนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบดังกล่าว ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง ความเป็นมาของความขัดแย้งและความไม่สงบในภาคใต้ จนถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หลังจากนั้นจะได้กล่าวถึงขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าวโดยละเอียด ตลอดจนข้อกฎหมายและระเบียบที่ เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาต่อไป

ความเป็นมาในอดีตและปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

นับตั้งแต่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกผนวกมาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก อำนาจรัฐส่วนกลางได้เข้าไปปกครองและบริหารจัดการในรูปแบบของการแต่งตั้ง และส่งเจ้าเมืองไปปกครอง ทำให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลกลางมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ซึ่งปัญหาความขัดแย้งในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เป็นปัญหาที่ซับซ้อนมีสาเหตุ ทั้งจากความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนา พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยเคยเป็นดินแดนชาวฮินดู และชาวพุทธ และต่อมาศาสนาอิสลามเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ชาวมาเลย์มุสลิมย้ายเข้ามาอยู่มากขึ้น และเปลี่ยนการปกครองดินแดนแห่งนี้ไปใช้ระบอบการปกครองแบบสุลต่านแห่งปัตตานี (ชื่อพื้นเมือง "ปตานิง" หรือ "ปาตานี") แต่ต่อมาสยามมีความเข้มแข็งขึ้นและได้เข้ามามีอิทธิพลเหนือพื้นที่แถบนี้เป็นเวลานานกว่า ๗๐๐ ปี ในช่วงสมัยการล่าอาณานิคมของชาวยุโรป สยามต้องเสียดินแดนบางส่วนในภาคใต้ให้แก่สหราชอาณาจักรในปี พ.ศ.๒๔๕๒ พื้นที่แห่งนี้ถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งถูกผนวกรวมเข้ากับพื้นที่ในความดูแลของสหราชอาณาจักร ซึ่งต่อมากลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเลเซีย อีกส่วนหนึ่งยังคงอยู่กับราชอาณาจักรสยาม หรือประเทศไทยในปัจจุบัน (http://th.wikipedia.org/wiki สืบค้นเมื่อ ๑ เม.ย. ๒๕๕๗)

๑. มูลเหตุแห่งปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลาง กับภูมิภาคนี้เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาใช้ระบบมลฑลเทศาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ ๕ ยกเลิกตำแหน่งเจ้าผู้ครองนครรวมทั้งเจ้าเมืองทั่วประเทศ ส่งผลให้กลุ่มอำนาจเก่าที่อ้างตนว่าสืบเชื้อสายมาจากสุลต่านเดิมซึ่งอยู่ในพื้นที่ไม่พอใจ ในสมัยนโยบายบูรณาการแห่งชาติที่รัฐบาลไทยกำหนดใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ มีผลบังคับให้บุตรหลานของคนทุกหมู่เหล่าที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ต้องเข้าสู่ระบบโรงเรียนชั้นประถมศึกษา ซึ่งได้รับการรับรองจากรัฐบาลไทย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่คนบางกลุ่มมองว่าความพยายามในการส่งเสริมการใช้ภาษาไทย และส่งเสริมให้ทุกคนสามารถอ่านออกเขียนได้เพื่อเพิ่มโอกาสในการหางานในอนาคต เป็นการกีดกันชนชาติมาเลย์มุสลิมออกจากภาษา และวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเอง ต่อมารัฐบาลไทยสั่งปิดบรรดาโรงเรียนต่าง ๆ ที่มิได้สอนภาษาไทยอย่างถูกต้องตามหลักสูตรของรัฐทั้งหมดทั่วประเทศ ในปี พ.ศ.๒๔๖๖ ซึ่งรวมไปถึงโรงเรียนของชาวมาเลย์มุสลิมด้วย เป็นผลให้เกิดการชุมนุมประท้วง และการจลาจลขึ้นในพื้นที่อย่างรุนแรง อย่างไรก็ตามก่อนการมาตั้งถิ่นฐานของชาวมาเลย์มุสลิมนั้น พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรศรีวิชัย และอาณาจักรลังกาสุกะมาก่อน โดยประชาชนส่วนใหญ่นับศาสนาฮินดู และศาสนาพุทธ ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ มีการประกาศใช้ระเบียบวัฒนธรรมไทยโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ชาวไทยต้องใส่เครื่องแต่งกายและประเพณีนิยมแบบไทย ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าวนี้จะต้องถูกปรับไหม และรับโทษอย่างเข้มงวด ทั้งนี้รวมไปถึงชาวไทยมุสลิมด้วย สถานการณ์ก็เลวร้ายหนักขึ้นเมื่อการใช้ภาษามาเลย์และวัตรปฏิบัติบางอย่างทางศาสนาอิสลามถูกรัฐบาลไทยภายใต้การนำของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กำหนดให้เป็นเรื่องผิดกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ (ค.ศ.๑๙๔๔)

ในปี พ.ศ.๒๕๐๔ รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้แนวนโยบาย "ปฏิรูปการศึกษา" ขึ้นในพื้นที่จังหวัดของชาวมาเลย์มุสลิม รัฐบาลให้การยอมรับโรงเรียนสอนศาสนาแบบดั้งเดิม (ปอเนาะ) โดยให้มีการขึ้นทะเบียนเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ประยุกต์ระบบการศึกษาไทยใหม่ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวมาเลย์มุสลิม ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างจิตสำนึก และปลูกฝังความจงรักภักดีในสถาบันหลัก อันประกอบด้วย ชาติ ศาสนา (ทุกศาสนาในประเทศไทยได้รับความเคารพอย่างเท่าเทียมกัน) และพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามชาวมาเลย์มุสลิมบางกลุ่มในภาคใต้กลับมองว่า นโยบายบูรณาการแห่งชาตินั้น มีเป้าหมายในการหลอมรวมชนชาวมาเลย์มุสลิมเข้ากับศูนย์อำนาจที่กรุงเทพฯ เป็นการท้าทายต่อวิถีศรัทธา และอัตลักษณ์ของชุมชนมาเลย์มุสลิมภายใต้ระบอบการปกครองที่หมายมุ่ง "วิวัฒน์" เกิดการยุยงจากผู้ไม่หวังดีทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ชาวมาเลย์มุสลิมดำเนินการตอบโต้ในหลากหลายวิธีการ รวมไปถึงรูปแบบ

การต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนออกจากระบอบการปกครองไทย โดยมิได้มองว่าประเทศไทยนั้นมีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม คนบางกลุ่ม บางวัฒนธรรมอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานกว่าชาวมาเลย์ในภาคใต้ด้วยซ้ำไป และก็ไม่ใช่ว่าคนทุกกลุ่มเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลไทย แต่เพื่อความสงบและปรองดองของคนไทยด้วยกัน คนทุกกลุ่มทุกหมู่เหล่าในประเทศไทยทำทุกอย่างเพื่อให้ตนสามารถอาศัยร่วมกันภายใต้กฎหมายเดียวกันด้วยความสงบ หากกลุ่มใดไม่เห็นด้วยกับการทำงานของรัฐ กลุ่มคนเหล่านั้นมักจะแสดงออกด้วยการชุมนุมประท้วง

๒. รูปแบบของการต่อสู้ : การแบ่งแยกดินแดนและการแยกตัว

แนวความคิดเรื่องความเป็นเอกราชของบรรดาประชาชาติในอาณานิคมบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ยังผลให้กระแสชาตินิยมแพร่กระจายสู่ชาวมุสลิมในภูมิภาคนี้อย่างกว้างขวาง รวมถึงชาวมาเลย์มุสลิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยด้วยเช่นกัน ระหว่างช่วงเวลานั้นกลุ่มอำนาจเก่าที่ไม่พอใจต่อระบอบการปกครองไทยได้ร่วมกันจัดตั้ง "สมาคมประชาชาติมาเลย์แห่งปาตานี" หรือมีชื่อในภาษามลายูว่า Gabongan Melayu Patani Raya (GAMPAR) นำโดยเจ้าชายพลัดถิ่นแห่งปาตานี คือ ตนกู มะหะหมัด มาห์ยุดดีน หรือ มุฮ์ยิดดีน GAMPAR มีเป้าหมายหลักเพื่อแบ่งแยกปาตานีเข้าไปรวมกับบรรดารัฐมาเลย์อื่น ๆ บนคาบสมุทรมลายู โดยมีหนังสือพิมพ์ รายงานข่าวเรื่องนี้ว่า "ชาวมาเลย์พลัดถิ่นจากพื้นที่สี่จังหวัดจำนวนหลายร้อยคน ได้ร่วมจัดการประชุมขึ้นในโกตาบารู กลันตัน และมลายา แสดงมติเห็นพ้องให้มีการเคลื่อนไหวแบ่งแยกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เพื่อเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือสหภาพมลายัน" นอกเหนือจากนี้ เมื่อ ฮัจญีสุหลง อับดุลกาเดร์ ผู้นำศาสนาคนสำคัญในพื้นที่ร่วมกับเหล่าบรรดาผู้ศรัทธา ได้มีบทบาทอยู่ในขบวนการเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องสิทธิการปกครองตนเองของชาวมาเลย์มุสลิม ซึ่งรู้จักกันในนามของขบวนการประชาชนปัตตานี (Patani people's Movement) หรือ PPM ถือเป็นปรากฏการณ์แรกของการเคลื่อนไหวภายใต้การควบคุมของผู้นำทางศาสนา และเป็นสัญญาณการเปลี่ยนแปลงจากการต่อสู้ในยุคแรกเริ่มที่การนำในขบวนการเคลื่อนไหวตกเป็นของเหล่ากลุ่มผู้นำเดิมของอดีตนครปัตตานี ช่วงเดือนเมษายน พ.ศ.๒๔๘๐ PPM ได้จัดทำข้อเรียกร้องเสนอต่อรัฐบาลไทย อ้างถึงความจำเป็นในการปกครองตนเองของชาวมุสลิมในพื้นที่สี่จังหวัด จนนำมาสู่การจับกุม ฮัจญีสุหลง พร้อมพวกที่เป็นบุคคลใกล้ชิดอีกสองคนในข้อหากระทำการอันเป็นกบฏ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๘๑ เพียงช่วงเดือนถัดมาก็ได้เกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างชาวมาเลย์มุสลิมกับกองกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานการณ์ความรุนแรงดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงขีดสุดในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๘๑ เมื่อบรรดาชาวมาเลย์มุสลิมรวมตัวกันลุกขึ้นสู้ครั้งใหญ่ที่สุด

รู้จักกันในนามของ "กบฏดุซงญอ" ประเมินกันว่าเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ชาวมาเลย์มุสลิมต้องสูญเสียชีวิตไปประมาณ ๔๐๐ คน และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเสียชีวิตไปจำนวน ๓๐ นาย ขณะเดียวกันก็มีชาวมาเลย์มุสลิมจากพื้นที่สี่จังหวัด หลบหนีเข้าไปยังรัฐมลายา เป็นจำนวนระหว่าง ๓,๐๐๐-๖,๐๐๐ คน ผลพวงของเหตุการณ์ครั้งนั้นก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในกลุ่มชาวมาเลย์มุสลิมของมลายา ให้แสดงการสนับสนุนแนวทางการแบ่งแยกดินแดนเข้าร่วมกับสหภาพมลายา ในขณะที่อังกฤษกลับแสดงความไม่พอใจต่อแนวทางดังกล่าวนี้ ช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๙๒ ก็ปรากฏข้อตกลงร่วมระหว่างอังกฤษและไทย ในการร่วมกันดูแลพื้นที่ตามแนวตะเข็บชายแดนอย่างเคร่งครัด อิทธิพลของอิสลามในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้กลุ่มอำนาจเก่ายกความต้องการอำนาจของตนเองไปรวมกับเนื้อหาทางด้านศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยในยุคนั้นดำเนินนโยบายประนีประนอมโดยได้ปล่อยให้ตัวเลขของโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนา และมัสยิดทั่วพื้นที่สี่จังหวัดยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้น ชุมชนมีความสนใจในการสร้างจิตวิญญาณของความเป็นอิสลาม พร้อมกับความพยายามในการธำรงรักษาอัตลักษณ์แห่งชนชาติของตนเองเอาไว้ นอกจากนั้น ยังมีการเพิ่มจำนวนขึ้นของกลุ่มเยาวชนที่เดินทางออกไปศึกษาวิชาการศาสนายังต่างประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้ทุนสนับสนุนจากสถาบันการศึกษาอิสลามในประเทศตะวันออกกลาง รวมทั้งตัวเลขของผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ นครเมกกะ ก็ยิ่งมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปีเช่นเดียวกัน อันแสดงให้เห็นถึงความประนีประนอมของรัฐบาลที่ปล่อยให้ชุมชนสามารถเลือกทำในสิ่งที่ตนต้องการได้ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ชาวมาเลย์มุสลิมบางส่วนอ้างถึงความจำเป็นในการปกป้องแนวทางแห่งอิสลาม เพื่อรักษาความเป็นชุมชนมาเลย์ดั้งเดิมเอาไว้ให้เหนียวแน่น รวมทั้งมีการจัดพิมพ์หนังสือ ที่มีเนื้อหาปลุกเร้าจิตสำนึกทางการเมืองอีกจำนวนหนึ่ง เช่น "ประวัติศาสตร์มาเลย์ในราชอาณาจักรปาตานี" เขียนโดย อิบรอฮีม สุกรี และ "สันติธรรม" (Light of Security) เขียนโดย ฮัจญีสุหลง อับดุลกาเดร์ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่จะแบ่งแยกพื้นที่สี่จังหวัดไปเข้าร่วมกับสหภาพมลายานั้น ดำรงอยู่เพียงแค่ชั่วระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ดังเห็นได้จากการที่ขบวนการเคลื่อนไหวที่จัดตั้งขึ้นมานับตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙๕๐ เป็นต้นมา เริ่มมีแนวความคิดในการแบ่งแยกดินแดนเพื่อสถาปนารัฐเอกราชอย่างแท้จริงขึ้นมาแทนที่

สถานการณ์ความรุนแรงสามจังหวัดชายภาคใต้ในปัจจุบัน

การต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนออกจากระบอบการปกครองไทยที่ดำเนินสืบเนื่องมานับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๒๐ หรือภายหลังจากที่พื้นที่แห่งนี้ถูกอังกฤษ และสยาม ทำข้อตกลงแบ่งปันดินแดน (ส่วนหนึ่งของดินแดนนั้นถูกผนวกรวมเข้ากับประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.๒๔๔๕ และอีกส่วนถูกรวมเข้ากับมาเลเซีย) การต่อสู้ได้ลดน้อยลงในบางช่วงแต่ในทุกวันนี้ทวีความรุนแรง และสั่นคลอนความมั่นคงของอำนาจรัฐไทยในพื้นที่จังหวัดมาเลย์มุสลิมมากยิ่งขึ้น ในช่วงเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา การเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดนในพื้นที่มีความเข้มแข็งเป็นอย่างยิ่ง เกิดเหตุการณ์ลอบเผาโรงเรียนของรัฐ การเข้าปล้นอาวุธจากคลังแสงของกองทัพบก การโจมตีป้อมตำรวจ รวมทั้งเกิดเหตุการณ์ลอบสังหารเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร พระภิกษุ และชาวพุทธอีกจำนวนหนึ่ง ทำให้รัฐบาลไทยต้องประกาศกฎอัยการศึกขึ้นในพื้นที่ ถึงแม้ว่าในช่วงแรก ๆ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และกล่าวปรามาสว่าเป็นเพียงการกระทำของ "โจรกระจอก" ที่ต้องการสร้างสถานการณ์ แต่ในที่สุดก็ต้องออกมายอมรับข้อเท็จจริงและชี้แจงว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี และพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสงขลา โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการกระทำของสมาชิกในขบวนการแบ่งแยกดินแดนชาวมาเลย์มุสลิมนั่นเอง ความรุนแรงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนำไปสู่สถานการณ์ขั้นตึงเครียดขึ้นในพื้นที่ในจังหวัดยะลา มีการเปิดประชุมร่วมกันระหว่างแม่ทัพภาคที่ ๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ของจังหวัด ผู้นำคณะสงฆ์ และประธานกรรมการอิสลามจังหวัดยะลา แม่ทัพภาคที่ ๔ ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ดูแลความปลอดภัยแก่วัดและมัสยิด รวมถึงโรงเรียนสอนศาสนาเอกชนด้วย ในช่วงเวลาเดียวกันก็ปรากฏรายงานข่าวการจัดส่งกำลังทหารบก และนาวิกโยธินจำนวนมากลงมาเสริมกำลังในพื้นที่ ๔ จังหวัด เพื่อควบคุมสถานการณ์ ซึ่งข่าวกรองทางทหารระบุว่าความรุนแรงอย่างต่อเนื่องดังกล่าว เกิดจากปฏิบัติการของขบวนการ PULO, BRN, GMIP และ BERSATU ที่มีเป้าหมายเพื่อการสถาปนา "รัฐอิสลามแห่งปาตานี" ขึ้นให้ได้ กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่ดำรงอยู่มิใช่สิ่งใหม่ หรือเป็นประเด็นปลีกย่อยสำหรับศูนย์อำนาจรัฐไทยที่กรุงเทพ ฯ แต่อย่างใด ที่ผ่านมารัฐบาลไทยแต่ละสมัยต่างประสบความล้มเหลวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าขบวนการแบ่งแยกดินแดนไม่มีความแข็งแกร่งพอที่จะบ่อนทำลายเอกภาพ และอธิปไตยของรัฐไทยลงได้ก็ตาม แต่การต่อสู้ที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และสามารถก่อให้เกิดความสั่นคลอนต่อความมั่นคงของอำนาจรัฐไทยในพื้นที่มาโดยตลอด

สถานการณ์นับตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ แสดงให้เห็นถึงการขยายพื้นที่เป้าหมายปฏิบัติการของขบวนการแบ่งแยกดินแดน จากที่เคยมีการลอบเผาโรงเรียนของรัฐ ได้มีการเผาวัดวาอารามรวมเข้าไปด้วย เช่นเดียวกับการลอบสังหารที่เคยมีเป้าหมายอยู่ที่บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ก็ปรากฏมีการทำร้าย และสังหารพระภิกษุ กับชาวพุทธ ในพื้นที่เพิ่มขึ้นด้วย นับได้ว่าเป็นการทำร้ายบุคคลบริสุทธิ์ที่ไม่มีอาวุธ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มก่อการร้ายพยายามสร้างความชอบธรรมต่อการกระทำรุนแรงของตนด้วยการอ้างว่า เจ้าหน้าที่รัฐมีการจับกุมตัวผู้ต้องสงสัยแบบเหวี่ยงแห การหายสาบสูญไปอย่างไร้ร่องรอยของชาวมาเลย์มุสลิมในพื้นที่ (ซึ่งหลาย ๆ ครั้งเกิดจากความขัดแย้งภายในกลุ่มก่อการร้ายกันเอง) รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจค้นบ้านเรือน และโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามโดยมิได้มีการแจ้งเตือนล่วงหน้า และการประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่โดยไม่ได้คำนึงถึงว่า หากตนมิได้เริ่มการกระทำรุนแรงก่อน รัฐจะไม่มีการส่งทหารจำนวนมากเข้าไปยังพื้นที่ ไม่มีการประกาศกฎอัยการศึก และที่สำคัญ พี่น้องชาวไทยพุทธ มุสลิม จีน และอื่น ๆ จะไม่มีการเสียชีวิต

สถิติเหตุรุนแรงตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ – วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ (ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้, ๒๕๕๗) มีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นรวม ๑๖,๕๓๔ เหตุการณ์ แยกเป็น เหตุยิง ๗,๖๘๓ เหตุการณ์ เหตุระเบิด ๒,๙๒๗ เหตุการณ์ เหตุวางเพลิง ๑,๖๒๒ เหตุการณ์ ฆ่าทารุณ ๑๐๔ เหตุการณ์ ทำร้าย ๓๒๖ เหตุการณ์ ชิงอาวุธ ๑๗๒ เหตุการณ์ ประท้วง ๖๕ ครั้ง ก่อกวน ๓,๑๑๔ ครั้ง ปะทะ ๒๕๖ ครั้ง และเหตุอื่น ๆ ๒๖๕ เหตุการณ์ จำแนกเป็นเหตุรุนแรงเฉพาะเหตุความมั่นคงได้ ๘,๘๕๑ เหตุการณ์ โดยเกิดขึ้นในปี ๒๕๔๗ จำนวน ๖๐๑ เหตุการณ์ ปี ๒๕๔๘ จำนวน ๑,๐๐๖ เหตุกาณ์ ปี ๒๕๔๙ จำนวน ๑,๒๔๙ เหตุการณ์ ปี ๒๕๕๐ จำนวน ๑,๖๖๙ เหตุการณ์ ปี ๒๕๕๑ จำนวน ๗๖๙ เหตุการณ์ ปี ๒๕๕๒ จำนวน ๗๕๗ เหตุการณ์ ปี ๒๕๕๓ จำนวน ๖๕๒ เหตุการณ์ ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๖๘๐ เหตุการณ์ ปี ๒๕๕๕ จำนวน ๕๔๒ เหตุกาณ์ ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๖๑๔ เหตุการณ์ และปี ๒๕๕๗ จำนวน ๓๗๗ เหตุการณ์

สรุปยอดผู้เสียชีวิต และบาดเจ็บจากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่เดือน ม.ค. ๒๕๔๗ ถึง ๒๗ เม.ย. ๒๕๕๗ รวม ๑๒๗ เดือน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น ๖,๖๓๙ ราย บาดเจ็บ ๑๐,๑๘๔ ราย

จะเห็นได้ว่าจำนวนความถี่ของเหตุการณ์เริ่มลดลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมาเป็นที่น่าสังเกตว่า แบบแผนของการใช้ความรุนแรงในภาคใต้เพิ่มความซับซ้อน และทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น มีเหตุการณ์ที่สำคัญหลายเหตุการณ์อันเป็นข่าวที่สะเทือนขวัญ และจำนวนครั้งของเหตุการณ์ในบางเดือนก็สูงขึ้นอย่างเด่นชัด ดังเช่นในเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ มีเหตุการณ์คนร้ายลอบวางระเบิดคาร์บอมที่จังหวัดยะลา และที่ห้างสรรพสินค้า

ลีการ์เดนพลาซ่า อ.หาดใหญ่ จว.สงขลา ที่ทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตรวมกันภายในเดือนเดียวกันถึง ๔๔๘ ราย และในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ มีเหตุการณ์การก่อความไม่สงบสูงถึง ๓๘๐ เหตุการณ์ ความเด่นชัดของสถิติการก่อเหตุความรุนแรงในระยะหลัง สะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีระดับความเข้มข้นสูงขึ้น มีการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีก่อการร้ายหลายรูปแบบ เช่น การยิงครู ตัดคอพระ วางระเบิดรถไฟ เผาโรงเรียน ยิงผู้นำหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน วางระเบิดร้านค้า ร้านน้ำชา และห้างสรรพสินค้าชื่อดัง และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่ร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่ายกาย และทรัพย์สินของทางราชการ และประชาชนทั่วไป มีคนได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต และบาดเจ็บจำนวนมาก นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับความผิดดังกล่าวส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร และนอกราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ความผิดต่อเจ้าพนักงาน ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน ความผิดต่อชีวิตร่างกาย และเสรีภาพ ความผิดเกี่ยวกับประทุษร้ายต่อทรัพย์ นอกจากนี้ยังเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ อีกจำนวนมาก อาทิ ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พ.ศ. ๒๔๗๗ ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

แนวทางการแก้ไขปัญหาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากอดีตถึงปัจจุบัน

เหตุการณ์ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประวัติความเป็นมายาวนานมากกว่า ๒๐๐ ปี โดยมีความสลับซับซ้อนของปัญหาที่เป็นมิติด้านประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ การเมืองการปกครอง รวมทั้งวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องยอมรับกันว่าในระยะแรกนั้น รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษแต่อย่างไร มองว่าเป็นปัญหาด้านการก่อการร้ายทั่วไป โดยฝ่ายตรงข้ามต้องการล้มล้างการปกครอง หรือต้องการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นรัฐอิสระ เหมือนกับปัญหาการแบ่งแยกดินแดนของประเทศเพื่อนบ้านในทวีปเอเชีย จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลในยุคนั้นไม่ได้กำหนดนโยบายพิเศษเพื่อดำเนินการในปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด คงใช้กำลังทหาร และตำรวจเข้าปราบปรามผู้กระทำผิดความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาทั่วไป และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงทวีความรุนแรงมากขึ้นและไม่มีทีท่าว่าความรุนแรงจะลดน้อย และสูญหายไปแต่อย่างใด

ทำให้รัฐบาลในยุคต่อมาเริ่มมีการพัฒนามาตรการ หรือแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบนี้โดยเฉพาะขึ้นมา

๑. นโยบายในยุค พ.ศ. ๒๕๒๐

รัฐบาลตั้งแต่ยุค พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ตระหนักถึงความละเอียดอ่อนของปัญหาดังกล่าว จึงใช้แนวทางปฏิบัติงานทั้งด้านการเมืองและการทหารควบคู่กันไป โดยมีการตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นกลไกพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยคำนึงถึงความยุติธรรมมากขึ้น ประกอบกับได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๓ ที่มีแนวคิดยอมรับการดำรงอยู่ของอีกฝ่าย เพื่อลดเงื่อนไขที่สร้างความอยุติธรรมต่าง ๆ ในสังคม และยอมรับอดีตศัตรูให้เป็นผู้หลงผิดเท่านั้น เป็นการปฏิบัติต่อศัตรูในฐานะมิตร ประกอบกับมีการผนึกกำลังระหว่างข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการปฏิบัติงานมากขึ้น ทำให้เหตุการณ์ลดความรุนแรงลงมาก

๒. นโยบายในยุค พ.ศ. ๒๕๔๕

แนวทางการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกไปในปี ๒๕๔๕ เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจยกเลิก ศอ.บต. และ พตท.๔๓ โดยมีเหตุผลว่า "..เพื่อลดความซ้ำซ้อน หรือลักลั่นในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหา และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายต่าง ๆ" และด้านการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ใช้รูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรีเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการนำมาตรการ และเจ้าหน้าที่ตามปกติมาใช้แก้ปัญหา โดยลดทอนปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ให้เป็นเพียง "เรื่องของกลุ่มโจรมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายมากกว่าการก่อการร้าย เพื่อหวังผลทางการเมืองอย่างในอดีต" (กรุงเทพธุรกิจ, ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ : ๑๖)

หลังการเปลี่ยนแปลงแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวข้างต้น สถานการณ์ความรุนแรงได้ปรากฏชัดเจนอีกครั้งเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ในเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารกองพันพัฒนาที่ ๔ จังหวัดนราธิวาส ทำให้รัฐบาลได้ประกาศนโยบายเสริมสร้างสันติสุข โดยมีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้ (กก.สสส.จชต.) ขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่สถานการณ์การก่อความไม่สงบก็ยังไม่ลดลง กลับทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงได้มีการรื้อฟื้นจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ ๔๓ (พตท.๔๓) ขึ้นมาใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คล้ายรูปแบบในสมัยพลเอก

เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี รวมทั้งรัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การอำนวยความเป็นธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) มารับผิดชอบงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง

แต่ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบก็ยังไม่เปิดเผยองค์กรว่าตนเองเป็นใคร และมีข้อเรียกร้องอะไร ปัจจุบันเริ่มมีข้อเสนอใหม่ ๆ จากนักวิชาการ และกลุ่มการเมืองบางกลุ่มเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งข้อเสนอให้มีการเจรจากับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบเป็นต้น แต่ข้อเสนอเหล่านี้ ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากผู้กำหนดนโยบายภาครัฐแต่อย่างไร ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ใช้กฎหมายพิเศษ ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๔๕๗ เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีข้อยกเว้นบางประการที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาผลการบังคับใช้กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว แม้ว่าจำนวนเหตุความไม่สงบที่เกิดขึ้นในแต่ละปีจะลดน้อยลง แต่ผลลัพธ์ในการจับกุมผู้ก่อความไม่สงบมาลงโทษตามกฎหมาย ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย ดังจะเห็นจากสถิติคดีความมั่นคงที่รวบรวมโดยศาลชั้นต้นแล้ว ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องถึงร้อยละ ๗๐ และเนื่องจากคดีความมั่นคงมีอัตราโทษสูง พนักงานสอบสวน และหรือศาลมักไม่อนุญาตให้มีการประกันตัว หรือปล่อยตัวชั่วคราว เพราะเกรงว่าจำเลย หรือผู้ต้องหาจะหนีประกัน หรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ประกอบกับระยะเวลาในการพิจารณาคดีความมั่นคงที่เริ่มต้นในชั้นพนักงานสอบสวน จนคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาและคดีถึงที่สุดนั้น จะใช้ระยะเวลาพิจารณาเฉลี่ยคดีละ ๓ - ๕ ปี ทำให้ประชาชนที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหา และจำเลย ต้องถูกคุมขังในเรือนจำเป็นเวลานาน จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการดำเนินการตามกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับข้างต้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับความเป็นความเป็นธรรม

๓. นโยบายในยุคปัจจุบัน

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มนำเอาแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ (Mc Cargo, ๒๐๐๕ : ๔๕๕) ที่เรียกกันว่ายุทธศาสตร์

พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มีสาระสำคัญที่เน้นถึงการใช้ปัญญาทำความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ทั้งหมด และเข้าถึงความจริงอย่างรอบด้าน พร้อมกับทำการพัฒนาบนพื้นฐานของความรู้และความจริงดังกล่าว และได้มีการพัฒนาปรับปรุงแนวทางดังกล่าวเพิ่มเติมในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่จะเร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี มุ่งเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วน ให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุง พัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง ทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา, วันอังคารที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔)

สำหรับแนวทางดังกล่าว สามารถแบ่งแยกได้ออกเป็น ๒ ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ แผนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้กับผู้กระทำความผิดคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดน (กฤษฎา บุญราช, ๒๕๕๔ : ๓๐ - ๓๑) มีรายละเอียดดังนี้

๑. แผนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

มีกระบวนการเริ่มจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลได้จัดตั้ง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตามพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ ศอ.บต. และมีข้าราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ระดับ ๑๑ เป็นเลขาธิการ ศอ.บต. มอบหมายให้เป็นหน่วยงานทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ แยกออกจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) นำหลักการทำงานตามยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” โดยมีนโยบายด้านการยกระดับรายได้ และคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เสริมสร้างความศรัทธา และเชื่อมั่นต่อรัฐในการอำนวยความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม และรักษาความมั่นคงปลอดภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน พัฒนาคุณภาพคน และยกระดับมาตรฐานบริการทางสังคม และฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการลงทุน และพัฒนาความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

และนานาชาติ นอกจากนี้ได้มีการกำหนดแผนงานและโครงการรองรับนโยบายดังกล่าว ซึ่งได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

๒. การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้กับผู้กระทำผิดคดีความมั่นคง

กล่าวคือ นำมาตรการการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับผู้กระทำผิดในเขตพื้นที่อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ทั้งนี้ผู้กระทำผิดดังกล่าวจะต้องกลับใจ และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือยอมมอบตัวกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป แต่ทั้งนี้รัฐบาลไทยยังคงใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือการดำเนินคดีอาญาทั่วไปกับผู้กระทำผิดคดีความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามปกติ แต่จะนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกตาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา นับว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแนวทางหนึ่ง ที่ได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหาโดยการบูรณาการหน่วยงานของทางราชการ มุ่งเน้นการเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม และชดเชยเยียวยาผู้เสียหาย ในขณะเดียวกันจะไม่มุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมาย หรือดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อมีความผิดคดีความมั่นคงเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำมาตรการอบรมแทนการฟ้องมาใช้นั้น พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จะต้องดำเนินการสอบสวนตามปกติซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากจะมีการพิจารณาให้นำมาตรการอบรมแทนการฟ้องมาใช้กับผู้ต้องหานั้น ก็จะต้องมีการแยกทำสำนวนการสอบสวนขึ้นมาใหม่ แยกออกอีกต่างหาก โดยคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาตามกฎหมายดังกล่าว ทำหน้าที่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและความเห็น เสนอตามกระบวนการ ไปจนถึงศาลที่มีเขตอำนาจเป็นผู้พิจารณาส่งผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง เมื่อผู้ต้องหา หรือผู้กระทำผิด ผ่านการฝึกอบรมแล้ว สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องก็เป็นอันระงับไป สำหรับรายละเอียดของกระบวนการมีดังต่อไปนี้

๑. ความเป็นมาของมาตรการ

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในหลายพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร ไม่เฉพาะเจาะจงว่าจะต้องบังคับใช้เฉพาะที่ภาคใต้เท่านั้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการหลายรูปแบบด้วยกัน ตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาด้วย ในคู่มือ “องค์ความรู้และการนำองค์ความรู้ไปปฏิบัติสำหรับพนักงานอัยการในคดีความมั่นคง” (สำนักงานคดีแรงงานภาค ๙, ๒๕๕๖ : ๓๐๐ – ๓๐๑) ได้กล่าวว่ากฎหมายฉบับนี้มีที่มาจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อนจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภยันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกัน และระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษา ความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภยันตรายที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการ และกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ มาบังคับใช้ โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีชื่อย่อว่า “กอ.รมน.” มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “ผอ. รมน.” มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. และบังคับบัญชาข้าราชการพนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. มีผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และมีเสนาธิการทหารบก เป็นเลขาธิการ กอ.รมน. (ตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑)

ในหมวดที่ ๒ ของกฎหมายฉบับนี้ชื่อว่า “ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมาย ว่าด้วย

การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้น ภายในพื้นที่ และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป..." ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของ กอ.รมน. จะเริ่มต้นได้ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ดังนี้

๑. ได้ปรากฏเหตุการณ์ อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

๒. เหตุการณ์นั้น มีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน คณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑

๓. คณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดลักษณะความผิดอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่จะใช้บังคับตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๔. เหตุการณ์นั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน

๕. คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์

๖. มีกำหนดระยะเวลาหรือช่วงเวลาดำเนินการ

๗. มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๒. ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติ

สำหรับขั้นตอนการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือมาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้ จะกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ มีขั้นตอนวิธีปฏิบัติที่พิเศษแตกต่างจากการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพระราชบัญญัติอื่น เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นสร้างความสมานฉันท์ ความสงบสุข ความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้แก่ประชาชน โดยมีองค์ประกอบและขั้นตอนการดำเนินการของกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๒.๑ มาตรการอบรมแทนการฟ้องจะนำมาใช้ได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน. ดำเนินการ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติ

การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้มีประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้นำมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้ในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และเขตพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

๒.๒ ต้องปรากฏว่า ผู้ใดต้องหาว่าได้กระทำความผิด อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดลักษณะความผิด ซึ่งได้มีประกาศเรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดลักษณะความผิดที่จะเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ ไว้แล้ว ซึ่งจะครอบคลุมลักษณะความผิดในเหตุการณ์การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประกาศดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๒.๓ ผู้กระทำผิดที่จะเข้าสู่กระบวนการต้องมีลักษณะดังนี้ ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหานั้นได้กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของมาตรการนี้คือ การเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๒.๔ ให้พนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในสำนวนการสอบสวนคดีที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามข้อหาความผิดที่ตรงตามประกาศซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๑ ส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต้องหานั้น พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวน ไปให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ทั้งนี้ต้องปรากฏต่อพนักงานสอบสวนว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดไปด้วยเหตุหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหากลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๒.๕ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ให้ส่งสำนวนคดีพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ส่งผู้ต้องหาไปอบรมแทนการฟ้อง

๒.๖ เมื่อศาลเห็นสมควร และผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรม ศาลสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกิน ๖ เดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้

๒.๗ ผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรม และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป พนักงานสอบสวนก็จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปพ้นจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

๓. การเตรียมการและการออกกฎระเบียบรองรับการดำเนินการ

เนื่องจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และจะต้องมีการดำเนินการออกประกาศหรือกฎระเบียบรองรับการดำเนินการหลายประการ เพื่อกำหนดเขตพื้นที่และข้อหาความผิดที่ผู้กระทำผิดถูกกล่าวหา เพื่อที่จะนำมาตรการอบรมแทนการฟ้องมาใช้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

๓.๑ ประกาศ พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีประกาศฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ กำหนดให้เขตพื้นที่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวีและอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เป็นฉบับแรก ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศขยายเวลากำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ ๕ คือประกาศฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

ต่อมาได้มีประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ฉบับลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ กำหนดให้เขตพื้นที่ อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศขยายเวลากำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ ๔ คือประกาศฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

๓.๒ ประกาศกำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จำนวน ๑๘ ฐานความผิด ในเขตพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังกล่าวข้างต้น เป็นความผิดที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๑ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศ

ขยายเวลากำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ในการดำเนินการ ตามมาตรา ๒๑ ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) ได้มีคำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ ๒๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ เป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และมอบอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกข้อกำหนดเพิ่มเติมให้กับผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ต่อมาได้มีคำสั่ง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ ๑๘๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มอบอำนาจหน้าที่ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๑ ให้แม่ทัพภาค ๔ ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ เป็นผู้ปฏิบัติแทน กล่าวโดยสรุปในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้ แม่ทัพภาค ๔ เป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาเห็นควรส่งผู้ต้องหาที่กระทำผิดตามคดีความมั่นคงต่อพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องขอต่อศาลให้นำมาตรการนี้มาใช้กับผู้ต้องหา

ต่อมาผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ได้ออกคำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ที่ ๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตาม มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดแนวทางปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ ขึ้น โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการขึ้น จำนวน ๔ ชุด ดังนี้

๑. คณะกรรมการรับรายงานตัว ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการรับรายงานตัว คณะอนุกรรมการคัดกรองและคณะอนุกรรมการทำความเข้าใจ มีอำนาจ หน้าที่ รับรายงานตัวผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามประกาศคณะรัฐมนตรี คัดแยกผู้ที่มารายงานตัว บันทึกข้อมูลส่งให้กับคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ประชาสัมพันธ์ ชี้แจง ทำความเข้าใจและประสานงานกับเครือญาติผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ในการก่อเหตุรุนแรง เพื่อรายงานตัวและเข้าสู่กระบวนการตามที่ทางราชการกำหนดไว้

๒. คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ มีอำนาจ หน้าที่ สอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งคดี และเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงถึงการกระทำผิดเนื่องมาจากการหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้ต้องหา พิจารณาควบคุมตัว หรือการปล่อยตัวชั่วคราว ทำความเห็นพร้อม

ส่งสำนวนการสอบสวนตามมาตรา ๒๑ ให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ พิจารณาโดยผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองผู้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง รับรายงานผลการอบรมผู้ต้องหาตามคำสั่งศาลจากสถานฝึกอบรมประกอบสำนวน ตามมาตรา ๒๑ เพื่อมีคำสั่งระงับการฟ้องคดีหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป แล้วแต่กรณี

๓. คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความเหมาะสม และให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพฤติการณ์แห่งคดี การรู้สำนึก และโอกาสในการกลับตัวของผู้ต้องหา พิจารณากระบวนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ต้องหา รวมทั้งมาตรการดูแลและช่วยเหลือครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบตามสภาพปัญหาและความต้องการ กำหนดเงื่อนไข การกลับสู่สังคม การทำงานบริการสังคม พิจารณามาตรการให้ผู้ต้องหาสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติสุข รายงานต่อพนักงานสอบสวนคณะพิเศษถึงผลสรุปของการเยียวยา และมาตรการที่ชุมชนต้องการให้ผู้ต้องหากลับตัวอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ติดตามประเมินผลการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องหา

๔. คณะกรรมการกลั่นกรองการอบรมแทนการฟ้อง มีอำนาจ หน้าที่ พิจารณากลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคณะพิเศษ ก่อนนำเสนอผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภาค ๔ เพื่อให้พิจารณาส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง ไต่สวน แสวงหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนคณะพิเศษสอบสวนเพิ่มเติมตามที่สมควร พิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาการฝึกอบรม การกำหนดเงื่อนไข และมาตรการอื่น ๆ เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องหา ให้การเยียวยาและช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่ผู้เสียหาย และผู้ได้รับผลกระทบ นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ปกติ ตามสภาพปัญหาและความจำเป็นเฉพาะราย

ส่วนของพนักงานสอบสวนนั้น ตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ได้มีคำสั่ง ตำรวจภูธรจังหวัดสงขลาที่ ๑๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง จัดตั้งชุดควบคุมการสอบสวนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ประกอบด้วย รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลาเป็นประธาน นายอำเภอในพื้นที่ที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน ผู้แทนกองกำลังตำรวจ พนักงานสอบสวน (สบ.๔) ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร หรือหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่เกิดเหตุเป็นกรรมการ และพนักงานสอบสวนเจ้าของคดี เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยการสอบสวนให้แยกทำสำนวนระหว่างสำนวนการสอบสวนคดีหลัก กับสำนวนการสอบสวนตามมาตรา ๒๑ และคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสงขลาที่ ๑๘๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดแนวทางการสอบสวนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ทำการสอบสวนที่หน่วยเฉพาะกิจสงขลา การควบคุมตัวให้ควบคุมตัวที่สถานี

ตำรวจภูธรห้วยปลิง โดยเริ่มนับระยะเวลาควบคุมตัว ๔๘ ชั่วโมง เมื่อคณะกรรมการรับรายงานตัวนำผู้ต้องหามาส่งให้คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ การปล่อยตัวชั่วคราวในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินห้าปีขึ้นไป อาจพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราว โดยเรียกหลักประกันในอัตราต่ำสุดได้ แต่ไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท แบบพิมพ์สำนวนการสอบสวนตามมาตรา ๒๑ ของคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ให้ใช้ แบบพิมพ์รายงานการสอบสวนบันทึกคำให้การผู้ต้องหา บันทึกคำให้การพยาน บัญชีเอกสารสำนวนการสอบสวน ฯลฯ โดยเมื่อทำการสอบสวนเสร็จ ให้รวบรวมเอกสารเป็นสำนวนการสอบสวน และเรียงเอกสารอนุโลมตามการเรียงเอกสารในสำนวนการสอบสวนคดีอาญา

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกเหนือไปจากประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติและวิธีบัญญัติสำหรับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักแล้ว มีกฎหมายพิเศษอื่น ๆ อีกที่ทำให้การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะแตกต่างดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗

กฎอัยการศึก (Martial Law) เป็นกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นไว้สำหรับประกาศใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น ในกรณีเกิดสงคราม การจลาจล ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ์ การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางอย่างที่ประกาศระบุไว้แทนศาลพลเรือน กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่มีอยู่ในเวลาปกติ แต่ไม่ได้ใช้บังคับ โดยเมื่อจะใช้บังคับจะต้องประกาศ และกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้บังคับ ในหลายประเทศจะไม่มีการตราเป็นกฎหมายชัดเจน กฎอัยการศึกของไทย มีศักดิ์เทียบเท่ากับ พระราชบัญญัติ ตราขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ.๒๔๕๐ เรียกว่า กฎอัยการศึก ร.ศ.๑๒๖ มีทั้งสิ้น ๙ มาตรา โดยถอดแบบมาจากกฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส ต่อมาใน พ.ศ.๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าอำนาจของทหารตามกฎอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖ นั้น ยึดตามแบบฝรั่งเศส แต่ไทยใช้ตำราพิชัยสงครามตามแบบอินเดีย ซึ่งไม่สอดคล้องกัน จึงทรงยกเลิกกฎอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖ และตรากฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ขึ้นใช้แทน มีทั้งสิ้น ๑๗ มาตรา และยังคงใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติม

รวม ๕ ครั้ง (http://www.dek-d.com/board/view/๖๖๓๙๓๗/ สืบค้นเมื่อ ๙ เม.ย. ๒๕๕๗) สำหรับอำนาจทหารเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึก มาตรา ๖ ได้ระบุถึงรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนว่า ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ์ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

นอกจากนี้ ใน พ.ร.บ.กฎอัยการศึก มาตรา ๘ ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอย่างเต็มที่ โดยระบุว่า เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในตำบลใด เมืองใด มณฑลใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่ในการที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะขับไล่ ใน พ.ร.บ.กฎอัยการศึก ตามมาตรา ๙ ให้อำนาจที่จะตรวจค้น ดังต่อไปนี้

๑. ตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น

๒. ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข และห่อหรือสิ่งอื่นใดที่ส่ง หรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

๓. อำนาจที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

ทั้งนี้ ในส่วนของ อำนาจการกักตัวบุคคลที่ต้องสงสัยเป็นราชศัตรูนั้น ในมาตรา ๑๕ ทวิ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของ พ.ร.บ.นี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบถาม หรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า ๗ วัน

จะเห็นว่า กฎอัยการศึกนี้ ให้อำนาจฝ่ายทหารในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ไม่ต้องใช้หมายศาลในการตรวจค้น หรือการกักตัวบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยตามความจำเป็นได้ ซึ่งเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก และมีบทยกเว้นความรับผิดให้กับเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ปัจจุบันมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกอำเภอ แม้กระทั่งอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑ ก็ตาม แต่ตามกฎอัยการศึก มาตรา ๒ ได้บัญญัติให้ใช้กฎอัยการศึกแทนหากมีกฎหมายอื่นขัดกับความในกฎอัยการศึก วัตถุประสงค์ที่ประกาศใช้ พ.ร.บ. ความมั่นคง เพราะต้องการนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ มาใช้ แต่ในทาง

ปฏิบัติที่อำเภอแม่ลาน เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เคยนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องมาใช้บังคับแต่ประการใด เพราะกฎอัยการศึกจะคุ้มครอง และให้ความเชื่อมั่นกับเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า ซึ่งการที่รัฐยังคงประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่ายังมีเหตุการณ์ความไม่สงบอยู่สูง และเป็นความยากลำบากในการแก้ไขสถานการณ์ในขณะนี้ จึงต้องให้เครื่องมือกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการระงับยับยั้งสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว

๒. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช ๒๕๔๘

ในด้านเนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการประกาศแล้ว อำนาจจะโอนไปรวมอยู่ที่นายกรัฐมนตรี (http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๘๘๖ สืบค้นเมื่อ ๙ เม.ย. ๒๕๕๗) กล่าวโดยย่อ ดังนี้

๒.๑ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

อย่างไรเรียกว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ในมาตรา ๔ ได้ให้นิยามไว้ว่า คือ สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตาม ประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องปัด หรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง สถานการณ์ฉุกเฉินกินเวลาได้ไม่เกิน ๓ เดือน หากจำเป็นอาจต่อได้อีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน ๓ เดือน

๒.๒ เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว อำนาจต่างๆโอนมาอยู่ที่นายกรัฐมนตรี และยังมีอำนาจเพิ่มอีก ตามมาตรา ๙ โดยมีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินทำหน้าที่ให้คำแนะนำ

๒.๓ ในกรณีสถานการณ์ร้ายแรงมากขึ้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างร้ายแรงได้ ผลก็คือ นอกจากอำนาจอื่น ๆ รวมศูนย์ที่ตัวนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจเพิ่ม ตามมาตรา ๙ แล้ว มาตรา ๑๑ ยังเพิ่มอำนาจพิเศษให้อีก

๒.๔ มาตรการ กฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกิดจาก พ.ร.ก. นี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๒.๕ พ.ร.ก. ยกเว้นความรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งทางแพ่ง อาญา และวินัย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น

กล่าวอย่างรวบรัด พ.ร.ก. นี้ไม่มีอะไรมากไปกว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อประกาศแล้ว อำนาจจะโอนไปรวมอยู่ที่นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเพิ่ม ตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างร้ายแรง นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจเพิ่มอีก

ปัจจุบันพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการประกาศใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ยกเว้นพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ที่ได้ยกเลิก และนำเอา พ.ร.บ.ความมั่นคง และมีกฎอัยการศึกมาใช้แทน ซึ่ง พ.ร.บ.ความมั่นคง ความเข้มข้นเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะน้อยกว่ากฎอัยการศึก

พ.ร.ก.ฉุกเฉิน จะมีความเข้มข้นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยกว่ากฎอัยการศึก และในการจับกุม และควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้อำนาจศาลในการตรวจสอบ และมีคำสั่งอนุญาต และควบคุมตัวได้ไม่เกิน ๗ วัน และสามารถขยายระยะเวลาการควบคุมได้ รวมระยะเวลาการควบคุมทั้งหมดไม่เกิน ๓๐ วัน และในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ จะไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการ ตามความในมาตรา ๑๗ ซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในสถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าว ซึ่งก็อาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากพอสมควร

๓. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑

เป็นกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนพอสมควร แต่ความเข้มข้นจะน้อยกว่า กฎอัยการศึก และ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ แต่ถ้าระดับความรุนแรงมากจนไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ก็อาจพัฒนาไปใช้กฎหมาย พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ (ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕) และกฎอัยการศึกตามลำดับ

พ.ร.บ.ความมั่นคง ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายพลเรือน ในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกกระทรวง ทบวง กรม ในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ในการแก้ไขสถานการณ์ อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งเหตุการณ์มีแนวโน้ม ที่จะมีอยู่เป็น

เวลานาน คณะรัฐมนตรี มีมติ และประกาศให้พื้นที่ที่มีเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นพื้นที่พิเศษที่ต้องใช้กฎหมาย พ.ร.บ.ความมั่นคงมาแก้ปัญหาในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง เพื่อให้เหตุการณ์กลับสู่ภาวะปกติได้ แต่ในการตรวจค้นในที่รโหฐาน การจับกุม ต้องปฏิบัติไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องได้รับคำสั่ง หรือหมายของศาลตามปกติ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นกฎหมาย แต่ได้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้ที่กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์เข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามความ ในมาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคง ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีมติ และประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคง ในพื้นที่ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๕ แห่ง ได้แก่ อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี และ ๔ อำเภอ ในจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย พ.ร.บ.ความมั่นคงไม่มีบทคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หากเกิดความผิดพลาดขึ้นมา เพียงแต่การใช้อำนาจของ กอ.รมน. ตามมาตรา ๑๖ (๑) หากเกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริตให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี และบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวด ๒ (ตั้งแต่มาตรา ๑๕ - ๒๒) ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็คือหากมีข้อโต้แย้งตาม มาตรา ๒๓ จะไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม เหตุผลที่ในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานีซึ่งมีทั้ง กฎอัยการศึก และ พ.ร.บ.ความมั่นคง แต่ที่ผ่านมากระบวนการอบรมแทนการฟ้องมาตรา ๒๑ ไม่เคยนำมาใช้เลย มีก็แต่เพียง ๔ อำเภอในจังหวัดสงขลาเท่านั้น ซึ่งมีน้อยมาก ก็เพราะในพื้นที่อำเภอแม่ลานมีกฎอัยการศึกใช้อยู่ และสามารถคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐได้ หากมีความผิดพลาดก็ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งทางอาญา และทางวินัย นั่นเอง รายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้จะปรากฏใน ผนวก ข

๔. ประกาศเรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ออกตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่มีสถานการณ์ความรุนแรงที่เริ่มประทุขึ้นตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นต้นมา สถานการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่อง รัฐต้องนำกฎอัยการศึกและ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ มาประกาศใช้บังคับ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ ต่อมาได้มีการจัดโซนระดับความรุนแรง และเป็นการผ่อนคลายให้พื้นที่ที่ความรุนแรงไม่มากนัก เปิดโอกาสให้ผู้ที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์เข้ามอบตัวกับรัฐ เพื่อร่วมพัฒนาชาติไทย โดยได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการมีมติ และประกาศให้ใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคง ในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อหวังว่าจะดึงเครือข่ายหรือแนวร่วมของขบวนการก่อการร้ายออกมาให้มากที่สุด เพื่อลดศักยภาพของขบวนการลงทำให้ง่ายต่อ

การปราบปราม ระงับ ยับยั้ง อันเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร การประกาศใช้สามารถขยายระยะเวลาทุก ๑ ปี ปัจจุบันมีพื้นที่ของ ๔ อำเภอ ในจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย และพื้นที่ของอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ฉบับปัจจุบันคือประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖ ให้มีผลใช้บังคับระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๐ ตอนพิเศษ ๑๖๔ ง ลง ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖) รายละเอียดปรากฏตาม ผนวก ค

ในพื้นที่ของ ๔ อำเภอ จังหวัดสงขลา กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคง มีเฉพาะ พ.ร.บ.ความมั่นคง ส่วนในพื้นที่ของอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคง มีทั้ง พ.ร.บ.ความมั่นคง และกฎอัยการศึก ซึ่งกฎหมายพิเศษดังกล่าวใช้ควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นเป็นการทั่วไปด้วย ปัจจุบันตั้งแต่เกิดสถานการณ์ความรุนแรงขึ้นมา มีการนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ. ความมั่นคง มาใช้ในพื้นที่ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา แต่มีผู้เข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ น้อยมาก ส่วนอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ยังไม่ปรากฏว่าได้มีผู้เข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ แต่อย่างใด และโดยเฉพาะอำเภอแม่ลานนั้น มีกฎหมายความมั่นคงซ้อนกันอยู่ ๒ ฉบับ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐจึงเลือกที่จะใช้กฎอัยการศึกมากกว่าที่จะใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคง เพราะกฎอัยการศึก สามารถคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐได้ดีกว่า โดยหากมีความผิดพลาดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย แต่อย่างใด

๕. ประกาศ เรื่อง การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑ เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๖ วรรค ๔ ให้อำนาจกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในการ ดำเนินการกับเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง

ในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และประกาศกำหนดให้ใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคง นั้น เป็นการให้อำนาจ กอ.รมน. ในการบูรณาการเพื่อครอบคลุมอำนาจต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่นที่มิใช่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ ได้มีอำนาจเช่นเดียวกันตามกฎหมายหลายฉบับทั้งนี้ ตามประกาศ ฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นประกาศที่ฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๐ ตอนพิเศษ ๑๖๔ ง ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ : ๙ - ๑๒)

มีผลใช้บังคับสอดคล้องกับระยะเวลาตามความในมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคง คือระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

ประกาศดังกล่าว จะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ความมั่นคง เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวที่ระบุไว้ในประกาศ นอกเหนือจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ๆ แต่เดิม โดยมิได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้รับผิดชอบเดิมหมดไปแต่อย่างใด

๖. ประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑

ภายใต้พื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติและประกาศกำหนดให้ใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคง นั้น ตามความในมาตรา ๒๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้กลับใจ โดยสามารถเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ตามความในมาตรา ๒๑ ได้ตามหลักเกณฑ์กฎหมาย ซึ่งได้กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามประกาศ ฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ สอดคล้องกับระยะเวลาตามความในมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ รายละเอียดปรากฏตาม ผนวก ง

ลักษณะความผิดต่าง ๆ ตามประกาศดังกล่าวนั้น จะสังเกตว่าจะต้องพ่วงกับความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๕/๑ ถึงมาตรา ๑๓๕/๔ อยู่โดยตลอด เกี่ยวกับขบวนการก่อการร้ายหรือแบ่งแยกดินแดนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่จะเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ตามมาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๗. ข้อกำหนด ออกตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑

ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และประกาศกำหนดตามความในมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ. ความมั่นคง ให้อำนาจ ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดให้มีการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำต่าง ๆ ได้เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ความมั่นคงดังกล่าวได้ การออกข้อกำหนดตามความในมาตรา ๑๘ จะออกทุกข้อ หรือบางข้อก็ได้ แล้วแต่เหตุผลความจำเป็น ซึ่งได้มีการออกข้อกำหนดในพื้นที่ดังกล่าว ตามข้อกำหนด ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๐ ตอนพิเศษ ๑๖๔ ง ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ : ๑๓ - ๑๖)

จะสังเกตเห็นว่าในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี นอกจาก พ.ร.บ. ความมั่นคงแล้ว ยังมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทับซ้อนกัน ถึงแม้จะมีข้อกำหนดตามความในมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคง แต่พนักงานเจ้าหน้าที่มักจะหันไปใช้กฎอัยการศึกในการปฏิบัติหน้าที่แทน เพราะกฎอัยการศึกให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่มากกว่า หากมีความผิดพลาดจากการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือไม่ต้องรับผิดทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย เป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ความมั่นคง ดังกล่าวมาแล้ว

๘. คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ที่ ๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๑ ซึ่งอาศัยอำนาจตามคำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ ๒๐/ ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ในการมอบหมายให้เป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินการ

คำสั่งดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ตามความในมาตรา ๒๑ ในพื้นที่เขตความมั่นคงของ ๔ อำเภอในจังหวัดสงขลา ซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ๑. ส่วนดำเนินกรรมวิธีขั้นต้น ประกอบด้วยกรรมการ ๔ ชุด ได้แก่ คณะกรรมการรับรายงานตัว คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และคณะกรรมการกลั่นกรองการอบรมแทนการฟ้อง ๒. ส่วนการฝึกอบรมและการรายงานผล ซึ่งได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้แล้ว โดยทั่วไปจะเป็นอำนาจหน้าที่เพื่อให้กระบวนการอบรมแทนการฟ้องเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดปรากฏตาม ผนวก จ

รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเทียบเคียงมาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา

รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่น่าสนใจของประเทศไทย ที่ใช้ได้ผลอยู่ในขณะนี้ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๓ และ พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. กระบวนการที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชน แม้จะเป็นความผิดต่อแผ่นดินที่ยอมความไม่ได้ แต่จะมีการเบี่ยงเบนคดีในทุกขั้นตอน โดยนำมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญามาใช้ ซึ่งชั้นก่อนฟ้องคดี เป็นความผิดที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกิน ๕ ปี เมื่อเด็ก หรือเยาวชนปฏิบัติตามแผนฯ ครบถ้วน พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็ก หรือเยาวชน คำสั่งไม่ฟ้องให้เป็นที่สุด สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป แต่ไม่ตัดสิทธิผู้มี

ส่วนได้เสียที่จะดำเนินคดีส่วนแพ่ง ขั้นตอนระหว่างการพิจารณาคดี ใช้หลักการเดียวกันกับขั้นตอนก่อนฟ้องคดี แต่ขยายอัตราโทษมากขึ้นไปอีก อย่างสูงให้จำคุกไม่เกิน ๒๐ ปี ขั้นตอนดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจของศาล โดยศาลอาจมีคำสั่งให้ปล่อยตัวจำเลยชั่วคราวได้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติหรือให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ก็เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในระหว่างการพิจารณาคดี ตามมาตรา ๑๓๒ ส่วนขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี เมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ลงโทษหรือใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนแล้ว ต่อมาปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ เป็นต้น โดยในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่นำมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นก่อนฟ้องคดีกฎหมายได้มีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้เสร็จ ตามมาตรา ๘๔ ว่าในระหว่างจัดทำและปฏิบัติตามแผนฯให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการงดการสอบสวนปากคำหรือดำเนินการใดๆเฉพาะกับเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่าได้กระทำผิดไว้ก่อน ทั้งนี้ มิให้นับระยะเวลาในการจัดทำและปฏิบัติตามแผนฯ รวมเข้าในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗๘ คือการฟ้องคดีหรือการขอผัดฟ้อง ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขกฎหมายให้การนับระยะเวลาการควบคุมยุติลงชั่วคราว ทำให้มีเวลาในการสอบสวนสามารถรวบรวมหลักฐานในส่วนอื่นที่ไม่เกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนได้อย่างละเอียด รอบคอบ รัดกุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากการปฏิบัติตามแผนไม่ชอบหรือไม่ครบถ้วนทำให้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็สามารถนำกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้ตามปกติต่อไปและถือว่าผู้ต้องหายังอยู่ในอำนาจควบคุมที่จะนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้

๒. กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ มีหลักการว่า ผู้เสพยาเสพติดเป็นผู้ป่วย จึงให้มีการเบี่ยงเบนคดี ในการบังคับบำบัดผู้เสพและผู้ติดยาเสพติดแล้ว กลับคืนสู่สังคมได้ ซึ่งเป็นขั้นตอนกระบวนการในชั้นก่อนฟ้องคดีหรือในชั้นเจ้าพนักงาน ทำให้สามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำด้วย โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้นำเอาระบบการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการด้วย เพื่อรอผลจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยไม่ต้องมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาก่อน หากต่อมาได้รับแจ้งว่าผู้ต้องหาได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามที่กำหนดจนเป็นที่พอใจแล้ว พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี เพราะกฎหมายถือว่าผู้ต้องหาพ้นจากความผิด ในระหว่างการสอบสวน เมื่อได้รับตัวผู้ต้องหาไม่ว่าอยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนฯหรือศาลยุติธรรมอื่น พนักงานสอบสวนก็จะนำตัวไปศาลเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้นั้นไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด โดยส่งตัวไปควบคุมเพื่อตรวจพิสูจน์ที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หรือการควบคุมตัวตามที่รัฐมนตรี

ประกาศกำหนด ในระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนคดีต่อไป และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการโดยไม่ต้องส่งผู้ต้องหาไปด้วย และกฎหมายมีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้เสร็จว่า ในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่ต้องดำเนินการฝากขังหรือขอผัดฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขกฎหมายให้การนับระยะเวลาการควบคุมยุติลงชั่วคราว หากการบำบัดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ก็สามารถนำกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้ตามปกติต่อไปและถือว่าผู้ต้องหายังอยู่ในอำนาจควบคุมที่จะนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้เช่นเดียวกันกันกับกระบวนการที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนฯ

บทที่ ๔
ข้อมูล และการวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เน้นศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากการนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐและเอกชน รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสารต่างๆ และข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต นอกจากนี้ยังเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวน และเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการในปัญหาวิจัยนี้ ผลการศึกษาวิจัยพบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีการอบรมแทนการฟ้อง

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือมาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการดำเนินการทั่วไป เขตพื้นที่บังคับใช้ ฐานความผิด และขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการดำเนินการทั่วไป

มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแนวทางหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาโดยการบูรณาการหน่วยงานของทางราชการ เสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม และมีการชดเชยเยียวยาผู้เสียหาย กล่าวคือ เมื่อมีความผิดคดีความมั่นคงเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำมาตรการอบรมแทนการฟ้องมาใช้ และผู้ต้องหากลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ สามารถนำมาตรการอบรมแทนการฟ้องมาใช้กับผู้ต้องหานั้น โดยคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นมาตามกฎหมายดังกล่าว จะแยกทำสำนวนการสอบสวนจากสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปกติ ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน และความเห็น เสนอตามกระบวนการไปถึงศาลที่มีเขตอำนาจ เป็นผู้พิจารณาส่งผู้กระทำผิดเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนด เป็นเวลาไม่เกิน ๖ เดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น

ที่ศาลกำหนด ในระหว่างนั้นพนักงานสอบสวนยังคงดำเนินคดีอาญาปกติควบคู่ไปด้วย หากผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรม และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป แต่หากผู้ต้องหาไม่ผ่านการอบรม หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ก็จะต้องถูกดำเนินคดีอาญาปกติต่อไป

๒. เขตพื้นที่บังคับใช้มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา

เขตพื้นที่ที่บังคับใช้มาตรการอบรมแทนการฟ้อง คณะรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ ในการประกาศกำหนดพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยคณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้พื้นที่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และเขตพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สามารถบังคับใช้มาตรการอบรมแทนการฟ้อง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ จะสังเกตได้ว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงไม่รุนแรงมากนัก และมาตรการดังกล่าวนี้ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ปัจจุบันยังคงมีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกอำเภอ (ยกเว้น อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี) และมีการประกาศกฎอัยการศึกใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกอำเภอ แม้กระทั่งอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี (มีกฎหมายความมั่นคงซ้อนทับกันอยู่ ๒ ฉบับ) การที่รัฐยังคงประกาศใช้กฎอัยการศึกย่อมแสดงให้เห็นว่ายังมีเหตุการณ์ความไม่สงบอยู่สูง และเป็นความยากลำบากในการแก้ไขสถานการณ์ จึงต้องให้ความคุ้มครอง และสร้างความเชื่อมั่นกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

๓. ฐานความผิดที่ต้องดำเนินการตามมาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา

คณะรัฐมนตรี จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกประกาศเพื่อกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะเข้ารับการอบรมตามคำสั่งของศาล แทนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ โดยมีประกาศกำหนดให้การกระทำความผิดที่ต้องดำเนินการตามมาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ประกอบด้วยฐานความผิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๓.๑ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

๓.๑.๑ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๓ ถึงมาตรา ๑๑๘

๓.๑.๒ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๗ มาตรา ๑๒๘ และมาตรา ๑๒๙

๓.๑.๓ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๕/๑ ถึงมาตรา ๑๓๕/๔

๓.๑.๔ ความผิดต่อเจ้าพนักงาน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๖

๓.๑.๕ ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๙ ถึงมาตรา ๒๑๖

๓.๑.๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๗ ถึงมาตรา ๒๓๙

๓.๑.๗ ความผิดต่อชีวิต ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๘ ถึงมาตรา ๒๙๔

๓.๑.๘ ความผิดต่อร่างกาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๕ ถึงมาตรา ๓๐๐

๓.๑.๙ ความผิดต่อเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๙ ถึงมาตรา ๓๒๑

๓.๑.๑๐ ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๔ ถึงมาตรา ๓๓๖ ทวิ

๓.๑.๑๑ ความผิดฐานกรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๗ ถึงมาตรา ๓๔๐ ตรี

๓.๑.๑๒ ความผิดฐานรับของโจร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๗

๓.๑.๑๓ ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๘ ถึงมาตรา ๓๖๑

๓.๑.๑๔ ความผิดฐานบุกรุก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖๒ ถึงมาตรา ๓๖๖

๓.๒ ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พ.ศ. ๒๔๗๗

๓.๓ ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

๓.๔ ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒

๓.๕ ความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

จะเห็นได้ว่าฐานความผิดที่คณะรัฐมนตรีประกาศทั้งหมด ๑๘ ฐาน เป็น ฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับความคดีความมั่นคงทั้งสิ้น แม้กระทั่งพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่มีอัตราโทษไม่สูงนัก คือ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติทางหลวง ก็อาจเป็นความผิดเกี่ยวเนื่องกับการก่อความไม่สงบ เช่น การตัดต้นไม้ขวางถนน โรยตะปูเรือใบขัดขวางการติดตามของเจ้าหน้าที่ หรือการขุดถนนเพื่อวางระเบิดสังหารเจ้าหน้าที่ บางครั้งอาจมีการแต่งกายเลียนแบบทหารเพื่อหวังผลในการปฏิบัติการ เพื่อล่อลวงเจ้าหน้าที่หรือสร้างความเข้าใจผิดแก่ประชาชน ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหารด้วย

๔. ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติ

หากผู้กระทำผิดต้องหาว่า ได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในฐานความผิดดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัว จะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแล้ว สามารถที่จะนำเข้าสู่มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาได้ โดยมีขั้นตอนดังนี้

๔.๑ ให้พนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในสำนวนการสอบสวนคดีที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามข้อหาความผิดที่ตรงตามประกาศ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๑ ส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต้องหานั้น พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวน ไปให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๔.๒ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ให้ส่งสำนวนคดีพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ส่งผู้ต้องหาไปอบรมแทนการฟ้อง

๔.๓ เมื่อศาลเห็นสมควรและผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรม ศาลจะสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ผู้อำนวยการฯ เพื่อเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกิน ๖ เดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้

๔.๔ ผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป พนักงานสอบสวนก็จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไปพ้นจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ในการนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) ได้มีคำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ ๒๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ เป็นหน่วย

รับผิดชอบ ซึ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ได้มีคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการขึ้น จำนวน ๔ ชุด ประกอบด้วย

๑. คณะกรรมการรับรายงานตัว ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการรับรายงานตัว คณะอนุกรรมการคัดกรองและคณะอนุกรรมการทำความเข้าใจ มีอำนาจ หน้าที่ รับรายงานตัวผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามประกาศคณะรัฐมนตรี คัดแยกผู้ที่มารายงานตัว บันทึกข้อมูลส่งให้กับคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ประชาสัมพันธ์ ชี้แจง ทำความเข้าใจและประสานงานกับเครือญาติผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ในการก่อเหตุรุนแรง เพื่อรายงานตัวและเข้าสู่กระบวนการตามที่ทางราชการกำหนดไว้

๒. คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ มีอำนาจ หน้าที่ สอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งคดี และเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงถึงการกระทำผิดว่า เนื่องมาจากการหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้ต้องหา พิจารณาควบคุมตัวหรือการปล่อยตัวชั่วคราว ทำความเห็นพร้อมส่งสำนวนการสอบสวน ตามมาตรา ๒๑ ให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ พิจารณา โดยผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองผู้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง รับรายงานผลการอบรมผู้ต้องหาตามคำสั่งศาลจากสถานฝึกอบรมเพื่อประกอบสำนวนตามมาตรา ๒๑ เพื่อมีคำสั่งระงับการฟ้องคดีหรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป แล้วแต่กรณี และเพื่อเป็นการรองรับการดำเนินการในเรื่องนี้ ตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ได้มีคำสั่งที่ ๑๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา เป็นประธาน นายอำเภอในพื้นที่ที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน ผู้แทนกองกำลังตำรวจ พนักงานสอบสวน (สบ.๔) ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร หรือหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่เกิดเหตุ เป็นกรรมการ และพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ ในการสอบสวน ให้แยกทำสำนวนระหว่างสำนวนการสอบสวนคดีหลัก กับสำนวนการสอบสวนตามมาตรา ๒๑ และมีคำสั่งตำรวจภูธรจังหวัดสงขลาที่ ๑๘๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ กำหนดแนวทางการสอบสวน โดยเริ่มนับระยะเวลาควบคุมตัว ๔๘ ชั่วโมงนับตั้งแต่เมื่อคณะกรรมการรับรายงานตัวนำผู้ต้องหามาส่งให้คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ในกรณีการปล่อยตัวชั่วคราว ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน ๕ ปีขึ้นไป อาจพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวโดยเรียกหลักประกันในอัตราต่ำสุดได้ แต่ไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท

๓. คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดี และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความเหมาะสม และให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพฤติการณ์แห่งคดี การรู้สำนึก และโอกาสในการกลับตัวของผู้ต้องหา พิจารณากระบวนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจาก

การกระทำของผู้ต้องหา รวมทั้งมาตรการดูแล และช่วยเหลือครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบตามสภาพปัญหา และความต้องการ กำหนดเงื่อนไขการกลับสู่สังคม การทำงานบริการสังคม พิจารณามาตรการให้ผู้ต้องหาสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติสุข รายงานต่อพนักงานสอบสวนคณะพิเศษถึงผลสรุปของการเยียวยา และมาตรการที่ชุมชนต้องการให้ผู้ต้องหากลับตัวอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ติดตามประเมินผลการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องหา

๔. คณะกรรมการกลั่นกรองการอบรมแทนการฟ้อง มีอำนาจ หน้าที่ พิจารณากลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคณะพิเศษ ก่อนนำเสนอผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภาค ๔ เพื่อให้พิจารณาส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง ไต่สวน แสวงหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนคณะพิเศษสอบสวนเพิ่มเติม ตามที่เห็นสมควร พิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาการฝึกอบรม การกำหนดเงื่อนไขและมาตรการอื่น ๆ เพื่อการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องหา ให้การเยียวยา และช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่ผู้เสียหาย และผู้ได้รับผลกระทบนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ปกติ ตามสภาพปัญหา และความจำเป็นเฉพาะราย

ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้อง

จากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์พนักงานสอบสวน และเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ พบปัญหาอุปสรรคดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาความไม่ครอบคลุมพื้นที่ กรณีกระทำผิดต่อเนื่องหลายพื้นที่

มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ นั้น รัฐได้นำรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการแก้ไขปัญหา เพื่อเบี่ยงเบนคดีจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่ต้องไปสู่ศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีชี้ผิดชี้ถูก โดยให้โอกาสผู้ที่กระทำผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และผู้นั้นได้กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกรณีปรากฏจากการสอบสวนว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่การดำเนินกระบวนการตามมาตรา ๒๑ จะต้องอยู่ภายในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน.ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ ซึ่งในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีมติ และได้ประกาศกำหนดพื้นที่ตามความในมาตรา ๑๕ เพียง ๕ อำเภอ คือ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

แต่เนื่องจากขบวนการก่อการร้ายเป็นอาชญากรรมองค์กรที่มีเครือข่ายสลับซับซ้อน และการกระทำผิดไม่ได้ก่อเหตุ ณ จุดเดียว มีการกระทำผิดเกี่ยวเนื่องกันหลายพื้นที่ ทั้งในเขตที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ และเขตที่ไม่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ หรือแม้กระทั่งนอกราชอาณาจักร

ตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ กรณีความผิดเกี่ยวเนื่องหลายพื้นที่ กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ และภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติใน มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้น เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน จะเห็นว่า หากมีเหตุการณ์ก่อการร้าย มีการกระทำผิดชัดเจนขึ้นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ พนักงานสอบสวนพื้นที่นั้นก็มีอำนาจทำการสอบสวนและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หากก่อนที่ผู้ต้องหาในคดีความมั่นคงที่หลงผิด ได้กระทำผิดในพื้นที่อื่นด้วย นอกเหนือจากพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และประกาศกำหนดตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ อันเป็นการขาดตอนกับความผิดที่เกิดในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติและประกาศกำหนดไว้ เป็นเรื่องต่างกรรมต่างวาระ กรณีการกระทำผิดนอกเขตจะไม่เข้าหลักเกณฑ์กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง แม้ผู้ต้องหาจะเข้ารับการอบรมจนผ่าน และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดดังกล่าวแล้ว คดีจะยุติไปเพียงการกระทำในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติและประกาศกำหนดเท่านั้น แต่การกระทำผิดนอกเขตพื้นที่ดังกล่าวจะไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนในการสอบสวนต่อไป หรือแม้แต่อำนาจฟ้องของผู้เสียหายตามรูปแบบกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ผู้กระทำผิดลังเลที่จะเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ หรือผู้กระทำผิดในคดีความมั่นคงไม่บอกความจริงทั้งหมด เพื่อหวังผลว่าจะเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ จึงบอกเฉพาะที่ตนเองกระทำผิดในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติและประกาศกำหนดเท่านั้น แต่การกระทำที่เป็นความผิดนอกเขตพื้นที่ดังกล่าวไม่ยอมบอกความจริง ทำให้ฝ่ายรัฐไม่ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญา มาตรา ๑๙กำหนดว่า “ในกรณีเป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่ เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง เมื่อความผิดนั้นเป็น

ความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน ... พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ ถ้าจับผู้ต้องหายังไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นว่าความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนได้พยายามสร้างสถานการณ์ และก่อเหตุร้ายรายวันอยู่ในขณะนี้นั้น การกระทำความผิดดังกล่าว เป็นการกระทำขององค์กรที่ปกปิดวิธีดำเนินการ มีการบังคับบัญชากันเป็นลำดับชั้น มีการแบ่งหน้าที่กันทำ มีกำลังรบ มีการกำหนดเป้าหมายชัดเจนว่าต้องการแบ่งแยกดินแดนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อปกครองตนเองในลักษณะที่เป็นพื้นที่ผืนเดียวกันติดต่อกัน ซึ่งกินพื้นที่มาถึง ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา คือ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย นอกจากนี้ยังได้สร้างสถานการณ์เพื่อทำลายศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในหัวเมืองภาคใต้ อย่างเช่น ในเขตเมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่อกดดันรัฐในการต่อรองการแบ่งแยกดินแดน ดังนั้นการกระทำผิดแต่ละครั้งของผู้ก่อการร้าย อย่างเช่น เกิดระเบิดที่พื้นที่ ๔ อำเภอจังหวัดสงขลา หรือ ที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ที่ใดที่หนึ่ง ไม่ได้หมายความว่าจุดเกิดเหตุที่เกิดความเสียหายนั้น จะเป็นสถานที่เกิดเหตุเพียงจุดเดียวเท่านั้น ส่วนมากขบวนการแบ่งแยกดินแดน หรือผู้ก่อการร้าย มักมีการประชุมวางแผน เตรียมการเป็นขั้นเป็นตอน แบ่งหน้าที่กันทำ และอาจก่อเหตุพร้อม ๆ กันหลายจุดในเวลาเดียวกัน หรือไล่เลี่ยกัน เช่น ประกอบวัตถุระเบิดมาจากพื้นที่อื่น อาจจะไม่ใช่ในพื้นที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติฯ แล้วนำระเบิดที่มีการประกอบแล้วนั้นไปวางระเบิดในจุดต่าง ๆ เมื่อจะดำเนินคดี ก็ต้องมีเรื่องการก่อการร้ายพ่วงเข้าไปกับฐานความผิดอื่นด้วย จึงจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ หากกรณีเป็นเรื่องของขบวนการก่อการร้าย จึงต้องมีผู้ใช้ จ้าง วาน มีผู้สนับสนุน มีตัวการอยู่เสมอ และมักจะเป็นความผิดเกี่ยวเนื่องกันหลายพื้นที่ ในขณะเดียวกัน การดำเนินการตามกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ กลับไม่ยืดหยุ่น แต่ได้ระบุกรอบพื้นที่ตามความในมาตรา ๑๕ อย่างเคร่งครัด จึงจะนำมาตรา ๒๑ มาใช้ได้ ทำให้หลักเกณฑ์การเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ ไม่ชัดเจน และปฏิบัติได้ยากในความเป็นจริง และยิ่งขยายผลออกไปยังตัวการร่วม ผู้ใช้ จ้าง วาน ผู้สนับสนุนไม่ได้เลย เพราะจะติดขัดกับข้อกฎหมาย ไม่สามารถอบรมแทนการฟ้องได้ ทำให้ผู้ที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์เกิดความลังเล เป็นผลให้รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าว ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญา มาตรา ๒๐ “ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ หรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้...” กรณีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มิใช่ว่าขบวนการดังกล่าวนั้นจะมีเครือข่ายเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่เครือข่ายบางส่วนยังหลบซ่อน หรือพักพิงอยู่ในพื้นที่ประเทศเพื่อนบ้านทางตอนใต้ของประเทศไทยด้วย และในระยะหลังได้ปรากฏตัวชัดเจนออกมาแล้วว่าบุคคลที่เป็นระดับแกนนำพักอาศัยอยู่นอกราชอาณาจักร และช่วงระยะหลังรัฐบาลได้มีการส่งคณะทำงานไปเป็นทีมเจรจาจัดการเจรจากับระดับแกนนำของขบวนการแบ่งแยกดินแดน โดยเฉพาะที่ประเทศมาเลเซีย ซึ่งได้มีการเจรจากันหลายรอบแล้ว โดยมีประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่อำนวยความสะดวกในการจัดเจรจา ซึ่งก่อนการเจรจา ทุกครั้งจะมีเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก่อเหตุรุนแรงพร้อมกันหลายจุดในเวลาพร้อม ๆ กัน หรือไล่เลี่ยกัน ซึ่งเป็นการกดดันรัฐไทยเพื่อให้เกิดผลบนโต๊ะเจรจาในการที่จะเพิ่มอำนาจการต่อรองกับรัฐไทย เพื่อให้ยอมตามที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนยื่นเงื่อนไข จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดของขบวนการดังกล่าวเป็นอาชญากรรมองค์กร มีการแบ่งหน้าที่กันทำ มีตัวการร่วม ผู้ใช้ จ้าง วาน สนับสนุนในการกระทำผิดคาบเกี่ยวกันระหว่างนอกราชอาณาจักรและภายในราชอาณาจักร และการกระทำจากภายนอกราชอาณาจักร ผลจากการกระทำได้เกิดขึ้นภายในราชอาณาจักร ตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕ ถือว่าความผิดนั้น ได้กระทำในราชอาณาจักร และมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่าแม้การกระทำของผู้เป็นตัวการด้วยกันของผู้สนับสนุน หรือของผู้ใช้ให้กระทำความผิดนั้นจะได้กระทำนอกราชอาณาจักร ก็ให้ถือว่าตัวการ ผู้สนับสนุน หรือผู้ใช้ให้กระทำ ได้กระทำในราชอาณาจักร ซึ่งการกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลไทย คล้ายกับกรณีความผิดเกี่ยวเนื่องหลายพื้นที่ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙ เพียงแต่อำนาจการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคือ อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทน ซึ่งกรณีเป็นเหตุผลเดียวกันกับกรณีตามมาตรา ๑๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์กฎหมายในการเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ตามมาตรา ๒๑ เนื่องจากเหตุว่ามีเงื่อนไขตามมาตรา ๑๕ ในการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีมติและประกาศกำหนดพื้นที่ในการใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

จากข้อจำกัดในเรื่องความไม่ครอบคลุมของพื้นที่การกระทำผิด กับเขตพื้นที่บังคับใช้มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาซึ่งประกาศไว้เพียง ๕ อำเภอ ส่งผลให้ผู้ต้องหาที่

กระทำความผิดนอกเขตพื้นที่มีความสำนึกผิดกลับตัวกลับใจได้ ไม่สามารถเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาได้ อีกทั้ง เมื่อผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ จนสำเร็จลุล่วง ได้กลับเข้าสู่สังคมใช้ชีวิตตามปกติ ต่อมาอาจถูกดำเนินคดีอาญาที่ได้ก่อเหตุในจังหวัดอื่นนอกเขตประกาศกำหนดพื้นที่ฯ ย่อมทำให้ความไว้วางใจเจ้าหน้าที่ลดลง คิดว่าตนเองถูกเจ้าหน้าที่รัฐหลอกลวง จึงทำให้เกิดความอาฆาตแค้นและกลับไปสู่วิถีทางเดิม และกระจายข่าวให้ผู้ต้องหาอื่น ๆ ที่จะตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ ล้มเลิกความตั้งใจ นอกจากนี้อาจทำให้การสอบสวนได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนตามข้อเท็จจริง จะเห็นว่าเหตุผลหนึ่งของรัฐที่ยอมให้ผู้กระทำผิดเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องเพราะต้องการแลกกับข้อมูลหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้รู้ถึงโครงสร้างตลอดจนเครือข่ายของขบวนการก่อการร้าย ในอันที่รัฐจะได้เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาประการหนึ่ง เพื่อต้องการเสาะแสวงหาพยานหลักฐานเชื่อมโยงถึงผู้กระทำผิดในคดีอาญา ตลอดจนยุทธปัจจัยที่เตรียมใช้ก่อเหตุที่เกี่ยวกับความมั่นคงประการหนึ่ง และต้องการดึงผู้ที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ออกมาจากการเป็นเครือข่ายของขบวนการก่อการร้ายอีกประการหนึ่ง เมื่อมีผู้ที่หลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์เข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องให้ความร่วมมือกับรัฐ และต้องให้การรับสารภาพด้วย มิฉะนั้นจะต้องต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หากผู้ที่หลงผิดยอมรับว่าตนเองได้กระทำผิดใน ๕ อำเภอดังกล่าวมาแล้ว และได้ไปร่วมกระทำผิดในพื้นที่อื่นนอกเหนือจากที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดอีกหลายพื้นที่ ผู้กระทำผิดย่อมไม่กล้าที่จะให้ข้อมูลรายละเอียดที่ตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดนอกเขตพื้นที่ เพราะจะไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ ได้ ยิ่งให้ข้อมูลมากเท่าใด ยิ่งเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงมากเท่านั้น แต่กลับกลายเป็นโทษกับผู้ที่ให้ข้อมูลดังกล่าว การนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องไปผูกโยงกับพื้นที่ตามความในมาตรา ๑๕ จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามความในมาตรา ๒๑ นำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

๒. ปัญหาความยินยอมของผู้เสียหาย และการเยียวยา

การที่ศาลจะสั่งให้ผู้กระทำผิดเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องได้นั้น กฎหมายบังคับให้สั่งได้ต่อเมื่อผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไข ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ วรรค ๓ แต่กลับไม่พูดถึงว่าจะต้องให้ผู้เสียหายยินยอมด้วยหรือไม่ ซึ่งโดยปกติผู้เสียหายในคดีอาญาจะมี ๒ จำพวก คือ พนักงานอัยการโจทก์ในคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย และผู้เสียหายตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๔) ซึ่งหมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ซึ่งมีอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยปกติคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย

หลายคดีจะซ้อนกันอยู่กับคดีที่ราษฎรเป็นผู้เสียหายด้วย และเป็นความผิดที่คณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดไว้ตามนัยมาตรา ๒๑ จะเห็นว่าเท่าที่ผ่านมาคดีที่เข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ นั้น จะเป็นคดีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ก็คือพนักงานอัยการโจทก์ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘ (๑) ส่วนคดีที่มีผู้เสียหายตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘(๒) ซึ่งราษฎรเป็นโจทก์นั้นยังไม่เคยปรากฏ

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การที่ศาลจะมีคำสั่งให้เข้าอบรมแทนการฟ้องนั้น ผู้เสียหายซึ่งจะมีอำนาจฟ้องตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘(๒) ในคดีจะต้องให้อภัย ไม่ติดใจเอาความกับผู้กระทำผิดด้วย ศาลจึงจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง เพราะเหตุหากผู้เสียหายทราบภายหลังว่า มีการรู้ตัวผู้กระทำผิดในคดีอาญาที่เขาได้รับความเสียหาย ถ้าผู้เสียหายไม่ยอม ก็ไม่ตัดสิทธิที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลเองได้ แม้ว่าจะผ่านการอบรมไปแล้ว จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หากความปรากฏต่อศาลว่าผู้เสียหายยังไม่ยินยอม ศาลจะไม่มีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเหล่านั้นเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง ซึ่งการเข้ามอบตัวของผู้กระทำผิด จึงไม่มั่นใจว่าหลังจากที่เข้ามอบตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ผู้เสียหายตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒(๔) จะยินยอมให้อภัยหรือไม่ จึงทำให้เกิดการลังเล การใช้มาตรการทางกฎหมายในกระบวนการอบรมแทนการฟ้องจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาความล่าช้าประการหนึ่งของการดำเนินมาตรการอบรมแทนการฟ้องอยู่ที่กระบวนการในการเยียวยาและทำความเข้าใจกับผู้เสียหาย ซึ่งอาจต้องใช้เวลาระยะเวลานาน เนื่องจากหลังเกิดเหตุ ผู้เสียหายบางคนได้ย้ายที่อยู่อาศัยและไม่สามารถติดต่อได้ หรือไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ยากแก่การติดตาม ผู้เสียหายบางรายอาจมองว่ายังไม่ได้รับการเยียวยาที่เป็นธรรม หรือยังมีความคิดต้องการลงโทษผู้ต้องหาให้สมกับผลแห่งการกระทำความผิด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาของอำนาจการควบคุมผู้ต้องหาซึ่งจะกล่าวต่อไป

๓. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหา

การดำเนินการเพื่อส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ จะต้องแยกสำนวนการสอบสวนดำเนินคดีอาญาปกติไปพร้อมกันด้วย ไม่มีกฎหมายใดให้รอไว้ก่อนได้ จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเยาวชน และครอบครัวฯ ไปพร้อมกัน กฎหมายแต่ละฉบับก็มีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากพนักงานสอบสวนจะต้องทำสำนวนการสอบสวนให้แล้ว

เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายให้อำนาจในการควบคุม เพราะเมื่อทำสำนวนการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วมีความเห็นควรสั่งฟ้อง จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมตัวผู้ต้องหา

ระยะเวลาในการควบคุมผู้ต้องหาในการดำเนินคดีอาญา ปกติกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา มาตรา ๘๗ ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายใน ๔๘ ชั่วโมง โดยให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหานั้นไว้ ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า ๖ เดือน แต่ไม่ถึง ๑๐ ปี ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน ๑๒ วัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน ๔๘ วัน ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน ๑๒ วัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน ๘๔ วัน

กระบวนการอบรมแทนการฟ้องกรณีเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จะเริ่มนับระยะเวลาควบคุมตัว ๔๘ ชั่วโมง เมื่อคณะกรรมการรับรายงานตัวนำผู้ต้องหามาส่งให้คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ส่วนกรณีมีการจับตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานสอบสวน จะเริ่มนับระยะเวลาควบคุมตั้งแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีตามกฎหมาย พนักงานสอบสวนจะยื่นคำร้องขออนุญาตฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล และดำเนินกระบวนการตามมาตรา ๒๑ ควบคู่ไปด้วย กว่าจะทำการสอบสวนจนทราบว่าผู้ต้องหาหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์กฎหมายตามมาตรา ๒๑ ทำให้ระยะเวลาการควบคุมตามกระบวนยุติธรรมกระแสหลักได้เดินไปก่อนแล้ว ระยะเวลาในการสอบสวนอบรมแทนการฟ้องเหลือน้อยลง อีกทั้งการสอบสวนในกระบวนการอบรมแทนการฟ้องมีขั้นตอนกระบวนการที่ต้องปฏิบัติมากกว่าปกติ เริ่มตั้งแต่จะต้องผ่านคณะกรรมการรายงานตัวแล้วผ่านคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ผ่านคณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองการอบรมแทนการฟ้อง เพื่อนำเสนอสำนวนคดีตามมาตรา ๒๑ ไปยังผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ เพื่อให้ความเห็นก่อนที่จะส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลให้ศาลพิจารณาว่า จะสั่งให้ผู้กระทำผิดนั้นเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องหรือไม่ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือกับหลายฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กล่าวคือผู้เสียหายยอมให้อภัยผู้กระทำผิดที่สำนึกผิด แล้วกลับไปใช้ชีวิตในชุมชนหรือสังคมโดยปลอดภัยทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทั้งสองควบคู่กันไปเป็นทางขนาน แต่การสอบสวนในกระบวนการอบรมแทนการฟ้องกลับไปยึดโยงกับระยะเวลาการควบคุมในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ทำให้การสอบสวนในกระบวนการอบรมแทนการฟ้องต้องเร่งทำให้ทันกับระยะเวลา

การควบคุม ส่งผลให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดถึงคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ เกิดความบกพร่อง การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ขาดประสิทธิภาพ และเป็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย หากการสอบสวนในกระบวนการอบรมแทนการฟ้องดำเนินการไม่ทันภายในกรอบการควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ผู้ต้องหาจะพ้นจากการควบคุม หากศาลไม่อนุญาตให้เข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ หรือไม่ผ่านหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมาย จะทำให้การนำตัวผู้ต้องหากลับเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ เป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากการปล่อยให้ผู้ต้องหาหลุดจากการฝากขัง พนักงานสอบสวนอาจจะต้องถูกดำเนินทางวินัย และหากไม่สามารถติดตามตัวผู้ต้องหาได้ก็ไม่สามารถดำเนินคดีได้ทั้งทางอาญาและตามมาตรา ๒๑

๔. ปัญหาในทางปฏิบัติ

นอกจากปัญหาทางกฎหมายซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการวิจัย จากผลการศึกษาเอกสาร และจากผลการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการอบรมแทนการฟ้อง พบปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

๔.๑ ปัญหาขั้นตอนการปฏิบัติที่มากเกินไป

การส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ มีข้อความสั้น ๆ เพียง ๔ วรรค ให้อำนาจพนักงานสอบสวน ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน พนักงานอัยการ และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินการกับผู้ต้องหา แต่ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ ทำให้นักสิทธิมนุษยชนมองว่าบทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ดำเนินการกับผู้ต้องหาที่อาจเข้าข่ายละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่าย ดังนั้นกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ จึงกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลัก ๆ จำนวน ๔ ชุด คือ คณะกรรมการรับรายงานตัว คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และคณะกรรมการกลั่นกรองการอบรมแทนการฟ้อง ก่อนเสนอสำนวนให้อัยการพิจารณาเสนอคำร้องต่อศาลไต่สวน เพื่อให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการที่โปร่งใสและเป็นธรรม การมีกระบวนการขั้นตอนมากเช่นนี้ ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมาก จึงกลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายที่ไม่หวังดีเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย นอกจากนี้ระเบียบตามคำสั่งดังกล่าวก็เป็นแนวทางปฏิบัติเฉพาะเจ้าหน้าที่ ไม่มีอำนาจบังคับให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ทนายความ หรือศาลต้องผูกพันถือปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งดังกล่าวด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

๔.๒ ปัญหาผู้ไม่หวังดีเข้าแทรกแซง

ในกระบวนการส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องร้องคดีอาญา อาจมีผู้ไม่หวังดีหรือฝ่ายตรงข้ามเข้ามาชี้นำหรือข่มขู่ผู้ต้องหาให้เปลี่ยนใจ ไม่ยินยอมเข้ารับการอบรม หรือเข้าขัดขวางไม่ให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ทนายความจากต่างพื้นที่เข้ามาชี้นำกลุ่มผู้ต้องหาภายหลังจากอัยการได้ยื่นคำร้องต่อศาลแล้ว จนทำให้ผู้ต้องหาเปลี่ยนใจ แม้จะเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาสามารถมีทนายความช่วยเหลือได้ แต่จากพฤติการณ์ และการกระทำของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ทำให้เห็นว่า มีจุดประสงค์ไม่ต้องการให้การดำเนินการในการส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ ประสบความสำเร็จ มีการวางแผนเตรียมการที่จะมาดำเนินการเป็นอย่างดี เห็นได้จากในขั้นตอนระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง และไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ ทั้งที่ได้แจ้งเชิญให้เข้ามาร่วมตั้งแต่ต้น แต่จะเข้ามาในเกี่ยวข้องในชั้นไต่สวนของศาล ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว

๔.๓ ปัญหาเรื่องความปลอดภัยของผู้ต้องหาที่เข้าร่วมโครงการ

กรณีมีผู้ต้องหาหลายคน ซึ่งผู้ต้องหาบางคนเลือกเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ และบางคนปฏิเสธเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ ตรงส่วนนี้ผู้ต้องหาที่เข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ จะต้องเป็นพยานในคดีอาญาให้กับฝ่ายเจ้าหน้าที่ เพื่อจะเอาผิดกับกลุ่มผู้ต้องหาที่ปฏิเสธ ทำให้ไม่ได้รับความปลอดภัย และถูกมองว่าหักหลังพวกเดียวกัน

๔.๔ ปัญหาทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง

ผู้เสียหาย และเจ้าหน้าที่รัฐ อาจมีทัศนะคติเชิงลบกับกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการลงโทษไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดของผู้ต้องหา ทำให้ผู้ต้องหาไม่เกรงกลัวกฎหมาย และเมื่อเทียบกับผู้ต้องหาในคดีอาญาทั่วไปซึ่งได้รับการลงโทษอย่างสาสมกับการกระทำ จึงเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ที่มีเพื่อนร่วมงานถูกกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบทำร้ายถึงบาดเจ็บ และเสียชีวิตไปจำนวนมาก ย่อมเกิดความรู้สึกที่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษ เน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด จึงไม่ให้ความสำคัญที่จะแสวงหาแนวร่วม หรือช่วยประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจชักชวนผู้หลงผิดมาเข้าร่วมโครงการตามกฎหมายนี้

บทที่ ๕
สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการอบรมแทนการฟ้อง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อทราบสภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าว จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐ และเอกชน รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสารต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวน และเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ดำเนินคดีประเภทดังกล่าว สามารถสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

สรุป

๑. รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีการอบรมแทนการฟ้อง

มาตรการอบรมแทนการฟ้อง เป็นไปตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ปัจจุบันบังคับใช้ในพื้นที่ ๕ อำเภอ ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี สำหรับความผิดที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๑ ประกอบด้วยความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ๑๔ ฐาน ส่วนใหญ่เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง การก่อการร้าย ความสงบสุขในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ฯลฯ, ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหารฯ ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ, ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ และความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ

หากผู้ต้องหาที่ได้กระทำความผิดในฐานความผิดดังกล่าว กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานสอบสวน และได้มีการดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่า ผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ก็สามารถนำเข้าสู่มาตรการอบรมแทนการ

ฟ้องคดีอาญาได้ โดยพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต้องหานั้น พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวนไปให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ (แม่ทัพภาค ๔) ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (นายกรัฐมนตรี) พิจารณา หากแม่ทัพภาค ๔ เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ให้ส่งสำนวนคดีพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการ เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ส่งผู้ต้องหาไปอบรมแทนการฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควร และผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรม ศาลจะสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกิน ๖ เดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนด เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรม และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป

๒. ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา

จากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคโดยเฉพาะปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าว สามารถนำมาประเมินหรือขยายความผลการวิจัยไล่เรียงไปตามลำดับ ได้ดังนี้

๒.๑ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม มีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และการใช้วิถีชีวิตตามหลักศาสนาอิสลามถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ความไม่เข้าใจในความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ และการดำเนินการด้านนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐที่ผ่านมาในอดีต เป็นเงื่อนไขในการสร้างความขัดแย้งให้กับผู้คนในพื้นที่ ปัญหาถูกสั่งสม บ่มเพาะมาเป็นเวลายาวนาน จนคนในพื้นที่มีความรู้สึกว่าพวกตนเป็นพลเมืองชั้นสอง ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากฝ่ายรัฐ และไม่ได้รับความยุติธรรมทางสังคม ทำให้มีกลุ่มบุคคลผู้ไม่หวังดีฉวยโอกาสในการปลุกปั่นประชาชนในพื้นที่ให้ต่อต้านอำนาจรัฐบาลไทย โดยนำประวัติศาสตร์มาปลุกเร้าให้เกิดชาตินิยม ใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือในการบิดเบือนคำสอน เพื่อหวังผลในการแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐอิสระปกครองตนเอง โดยขบวนการแบ่งแยกดินแดน ได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาแบบรัฐซ้อนรัฐ มีองค์กรนำ และเครือข่ายที่สลับซับซ้อน มีการแบ่งหน้าที่กันทำ มีกองกำลังติดอาวุธในการก่อเหตุ และสร้างสถานการณ์เป็นภัยคุกคามของชาติ สร้างความเสียหายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนประชาชนผู้บริสุทธิ์ถูกประทุษร้าย มีทั้งบาดเจ็บและล้มตายจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าสาเหตุ และที่มาของการกระทำความผิดเหล่านี้ ตรงกับแนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งที่นำเสนอว่า

ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดอาชญากรรมในสังคม หากคนกลุ่มน้อยในสังคมเชื่อว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของชนกลุ่มใหญ่ จะทำให้คนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่เคารพกระบวนการยุติธรรม นำไปสู่ความขัดแย้งในระดับรุนแรงมากยิ่งขึ้น

๒.๒ สภาพปัญหาการก่อความไม่สงบดังกล่าวข้างต้น เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลไทยจึงต้องสร้างกฎหมายพิเศษที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ตลอดจนพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๔๕๗ แต่การแก้ไขปัญหาก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก ยิ่งกดดันมากขึ้น ก็ยิ่งมีการตอบโต้กลับมากขึ้น สถิติการก่อเหตุร้ายแรงยังคง มีอยู่อย่างต่อเนื่อง สาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากผู้ที่เข้าไปอยู่กับขบวนการดังกล่าว ไม่ว่าจะด้วยความตั้งใจ หรือถูกสถานการณ์บังคับ ไม่สามารถกลับเข้ามาอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขได้ เพราะการกระทำผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายมีโทษขั้นรุนแรง และมีการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเด็ดขาด จึงเป็นการผลักบุคคลผู้ที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือกระทำไปเพราะหลงผิดกลายเป็นแนวร่วม และเครื่องมือของขบวนการมากขึ้น สอดคล้องกับทฤษฎีของ จอร์จ โวลด์ (George B. Vold, ๑๙๕๘) ที่อธิบายว่าอาชญากรรมที่เป็นผลมาจากการกระทำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งในที่นี้จะเป็นผลประโยชน์ในด้านการรักษาความเป็นอัตตาลักษณ์ มีลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านอำนาจของกลุ่มใหญ่ ทั้งจากความขัดแย้งในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อและศรัทธา ฯลฯ การดำเนินคดีกับคนกลุ่มน้อยตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก น่าจะไม่เหมาะสม เพราะจะนำมาซึ่งความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้น

๒.๓ เมื่อการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักไม่สามารถแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ จึงสมควรที่จะพิจารณาวิธีการรูปแบบอื่น ๆ เข้ามาใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือก จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่ง ที่ควรนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ โดยลดการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งในคดีอาญา ได้แก่การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการสืบสวน สอบสวน จับกุม ฟ้องร้อง ดำเนินคดี และการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดในคดีอาญาออกจากสถานควบคุม โดยเห็นควรนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาเป็นแนวทางในการดำเนินการ มีหลักการสำคัญว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นเรื่องที่ละเมิดสัมพันธภาพระหว่างบุคคล และละเมิดกฎหมายของรัฐ การทำให้ทุกฝ่ายกลับคืนสู่สภาพดีดังเดิม จึงต้องฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างบุคคลคู่กรณี และชุมชนเป็นลำดับแรก

๒.๔ ทัศนะคติของคู่ขัดแย้ง ทั้งในส่วนของผู้ที่ได้รับความเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติการในพื้นที่ที่ต้องสูญเสียเพื่อนร่วมงานจากการก่อความไม่สงบ จึงมีแนวคิดว่าผู้ต้องหาเหล่านี้ควรต้องได้รับการลงโทษอย่างสาสม และบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเหล่านี้เป็นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งมองอาชญากรรมว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของรัฐ รัฐจึงเป็นผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดต้องถูกลงโทษเพื่อให้ได้รับความเจ็บปวด การดำเนินการจึงเน้นการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ด้วยการนำตัวผู้กระทำผิดไปจำคุก เพื่อให้ตัดขาดออกจากสังคม และเพื่อการแก้แค้นทดแทนให้ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษที่เหมาะสมกับการกระทำผิด (วันชัย รุจนวงศ์, ๒๕๔๘) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความหลาบจำ ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก และเพื่อเป็นการป้องกันสังคม การนำกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและอาชญากรรมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีคดีเข้าสู่กระบวนการจนล้นระบบ มีนักโทษล้นคุก ไม่มีการบำบัดฟื้นฟู หรือแก้ไขผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง แต่ไปเน้นการตีตราหรือประณามผู้กระทำผิด วิธีการนี้ไม่สามารถทำให้สังคมมีความสงบสุข ทั้งยังเป็นการละเลยเหยื่อผู้เสียหายที่ไม่มีโอกาสได้บอกกล่าวความรู้สึก หรือบอกความต้องการซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีตีตราจากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๒ ที่นำเสนอว่า กระบวนการควบคุมทางสังคมเป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ทำให้บุคคลที่ถูกลงโทษทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการถูกดำเนินคดี หรือการถูกสังคมดูถูก และไม่ให้เข้าร่วมในสังคม สิ่งเหล่านี้จะทำให้บุคคลเหล่านี้เกิดการพัฒนาความรู้สึกนึกคิด และสำคัญตนเองว่าเป็นอาชญากร นำไปสู่การมีพฤติกรรมอาชญากรรมหรือเบี่ยงเบนที่ถาวรตลอดไป (Tannenbaum, ๑๙๓๘) จะเห็นจากปรากฏการณ์สังคมที่เกิดขึ้นจริง คือปฏิกิริยาของสังคมต่อผู้กระทำผิดที่นอกจากไม่ให้อภัยแก่ผู้กระทำผิดแล้ว ยังมีส่วนปิดกั้นมิให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสในการกลับตัวหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ประชาชนในสังคมมีแนวโน้มที่จะตีตราผู้กระทำผิด แม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะพ้นโทษหรือกลับตัวเป็นคนมีความประพฤติดีแล้วก็ตาม แต่คนทั่วไปก็ไม่ค่อยให้การยอมรับบุคคลเหล่านี้ สอดคล้องกับงานศึกษาวิจัยของซวอร์ท และสโคนิค (Schwartz and Skolnick, 1962) ที่พบว่านายจ้างทั่วไปมีแนวโน้มที่จะไม่ว่าจ้างบุคคลที่เคยมีประวัติการกระทำผิด แม้ว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความผิดแต่อย่างใด

ดังนั้น การนำเอากระบวนการยุติธรรมทางเลือกซึ่งหมายถึงทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ด้วยการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความ มาใช้คู่ขนานกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อพยายามยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยคู่กรณี และผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในการกระทำผิดทางอาญา คือผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้กระทำผิด คนในสังคมหรือชุมชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดในลักษณะที่ไม่มุ่งเน้นจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง และลงโทษผู้กระทำผิด กรณีการส่งตัว

ผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ยืดเยื้อมายาวนาน โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือทัศนะคติ และการยอมรับจากผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่รัฐ และสังคมโดยรวม ควรต้องมีการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ ตลอดจนการสนับสนุนอย่างจริงจังของภาครัฐในระดับนโยบายที่จะให้หลักประกันต่อผู้ที่หลงผิดให้เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ภาครัฐต้องมีการเยียวยาชดเชยแก่ผู้เสียหาย และเตรียมการให้ผู้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้องกลับมาอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เช่น การฝึกอาชีพในขณะรับการอบรม หรือประสานขอความร่วมมือนายจ้างที่จะรับผู้ผ่านการอบรมเข้าทำงาน

๒.๕ มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญานั้น เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับนักทฤษฎีความขัดแย้งที่นำเสนอให้ใช้กระบวนการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมในเชิงรัฐศาสตร์ มากกว่าเชิงนิติศาสตร์แบบสมบูรณ์ ที่จะนำมาซึ่งการดำเนินคดีอาญาและลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น โดยเชื่อว่าการลงโทษจะมีแต่ทำให้สังคมแตกแยกกันมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอาจเป็นแนวทางแก้ไขความขัดแย้งทางสังคมที่ดีกว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก จะเห็นได้ชัดจากนโยบาย ๖๖/๒๓ สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่นำมาใช้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ได้เปิดโอกาสให้ผู้หลงผิดเข้าเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ผลการดำเนินการประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่น่าสนใจของประเทศไทย ที่ใช้ได้ผลอยู่ในขณะนี้ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้แล้วในท้ายบทที่ ๓ สามารถนำมาเทียบเคียงขั้นตอนการปฏิบัติกับกระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญานี้ได้ ทั้งนี้ขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีทั้งขั้นตอนก่อนฟ้องคดี ขั้นตอนระหว่างคดี และขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี โดยทั่วไปประเภทคดีที่นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้นั้น ได้แก่ ความผิดอันยอมความได้ ความผิดที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ความผิดตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐ ความผิดตาม พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕ และความผิดเล็กน้อยอื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุก ระยะสั้น แต่ในคดีความผิดประเภทอาชญากรรมองค์กรหรือประเภทที่เป็นความผิดต่อแผ่นดิน ที่ยอมความไม่ได้และมีอัตราโทษสูง นั้นยังไม่มีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ ซึ่งคดีเกี่ยวกับความ

มั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นำรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาปรับใช้ เป็นคดีที่มีอัตราโทษสูงและเป็นอาชญากรรมองค์กร อีกทั้งรัฐจะเป็นผู้เยียวยาให้กับ ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดของผู้ต้องหาดังกล่าวด้วย จะเห็นได้ว่าค่อนข้างผิดไปจากแนวทางและหลักการของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยทั่ว ๆ ไป และเมื่อเทียบกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรแล้ว ไม่สอดคล้องกับรูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกตามหลักสากล ซึ่งอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องดังกล่าวไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร หรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) การจะนำกฎหมายมาบังคับใช้นั้น จะต้องมีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและถือคติรัฐธรรมนูญนิยม กฎหมายใดที่ขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้บังคับได้ ปกติกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก จะปรากฏขั้นตอนการดำเนินคดีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนเรื่องใดจะนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้นั้น จะต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายไม่ว่าจะอยู่ในรูปประมวลกฎหมายหรือกฎหมายพิเศษเฉพาะอื่น ๆ ก็ตาม หากนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้องในคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามความในมาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคง บัญญัติขั้นตอนการปฏิบัติไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอในการปฏิบัติ ทำให้เกิดสภาพปัญหาหลายประการ ซึ่งได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ ๔ ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลที่ได้จากการวิจัย ทำให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปแบบกระบวนการดำเนินการของการอบรมแทนการฟ้อง และทราบสภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าว เมื่อได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้ว สามารถกำหนดแนวทางแก้ไขปรับปรุงได้ดังต่อไปนี้

๑. ขยายพื้นที่ดำเนินการให้ครอบคลุมพื้นที่

การดำเนินกระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องอยู่ภายในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน. ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ ซึ่งในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีมติและได้ประกาศกำหนดพื้นที่ตามความใน มาตรา ๑๕ ไว้เพียง ๕ อำเภอ คืออำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอ

นาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี แต่เนื่องจากขบวนการก่อการร้ายมีการกระทำผิดเกี่ยวเนื่องกันหลายพื้นที่ จึงไม่ควรนำกรอบพื้นที่มาเป็นข้อจำกัด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวให้ความร่วมมือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทุกพื้นที่ และสามารถขยายผลข้อมูลที่ผู้กระทำผิดเข้าไปร่วมกระทำในเหตุการณ์หลายพื้นที่ นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงได้มากขึ้น อีกทั้งเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นของผู้กระทำผิดที่จะเข้าให้ความร่วมมือ กรณีผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา ๒๑ จนสำเร็จลุล่วงแล้วจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาที่ได้ก่อเหตุในจังหวัดอื่นนอกเขตประกาศกำหนดพื้นที่อีก

จากข้อเท็จจริง การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ด้วยความรุนแรงแม้สถิติความถี่ของเหตุการณ์รุนแรงจะลดลง แต่ก็ยังคงมีเหตุร้ายเกิดขึ้นอยู่ตลอดมา ยังไม่เห็นหนทางที่จะประสบความสำเร็จอย่างถาวร การที่มาตรา ๒๑ได้เปิดช่องทาง หรือเปิดโอกาสตามกฎหมายให้กับผู้หลงผิดได้กลับตัวกลับใจเข้ามอบตัว และร่วมมือกับทางการ ผ่านขบวนการอบรมก่อนจะปล่อยตัวออกไปเป็นอิสระ ย่อมเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยได้ จึงควรพิจารณาหาแนวทางขยายพื้นที่ดำเนินการตามมาตรการนี้ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก็คือความสมดุลของการมีกฎหมายพิเศษให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานสำหรับพื้นที่ที่ยังมีสถานการณ์รุนแรง ขณะเดียวกันก็ต้องมีช่องทางให้ผู้หลงผิดสามารถเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องได้ทุกราย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หากพื้นที่ใดประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ จะไม่สามารถใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ควบคู่กันไปได้ เนื่องจากมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ กำหนดไว้ว่า การจะประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ในพื้นที่ใด ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในขณะที่กฎอัยการศึกซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความรุนแรงมากกว่า สามารถใช้ควบคู่กันไปกับ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ได้ ดังเช่น ที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ก่อนหน้าได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก และ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ในพื้นที่เดียวกัน ต่อมายกเลิก พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และกลับไปใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ควบคู่กับกฎอัยการศึก โดยหวังว่าจะนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ มาใช้

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีอบรมแทนการฟ้องตามความในมาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรมากขึ้นในการขยายผลถึงเครือข่ายของขบวนการก่อการร้ายได้มากที่สุด กฎหมายจะต้องไม่เป็นอุปสรรคตามกรอบพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศกำหนดตามความในมาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไข

กฎหมายโดยการตรากฎหมายกลางให้ครอบคลุมกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ คือ กฎอัยการศึก พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ และ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องที่จะสามารถนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา มาปรับใช้ได้ทุกพื้นที่ เหตุผลที่สนับสนุนเพราะเหตุว่าในแต่ละพื้นที่สถานการณ์ความรุนแรงมากน้อยต่างกัน ไม่สามารถที่จะใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ หากกระบวนการขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายรวม ๓ ฉบับดังกล่าว เป็นเรื่องยุ่งยาก ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ให้มีมาตรการอบรมแทนการฟ้องบรรจุไว้ด้วย ซึ่งสามารถทำได้ง่ายกว่าเพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงฉบับเดียว

๒. ให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการให้ความยินยอม และได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย

การดำเนินการนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา ๒๑ นั้น ควรได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายที่จะให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการ และไม่ติดใจที่จะดำเนินคดีต่อไป เนื่องจากผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา มาตรา ๒๘ (๒) รวมถึงการฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่ง ทำให้ผู้กระทำผิดไม่มั่นใจว่าหลังจากที่เข้ามอบตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ผู้เสียหายตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๔) จะยินยอมให้อภัยหรือไม่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้หลงผิด ไม่กล้าเข้ามอบตัวต่อเจ้าหน้าที่ ส่งผลทำให้กระบวนการอบรมแทนการฟ้องไม่บรรลุผล

การแก้ไขปัญหาในระยะสั้น ต้องให้ผู้เสียหายได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะให้ความยินยอมให้ผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา โดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐต้องเจรจาลดความขัดแย้งระหว่างผู้ต้องหากับผู้เสียหาย พร้อมทำความเข้าใจกับผู้เสียหาย ให้ความรู้เหตุผล ความจำเป็น รวมถึงประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวมที่จะได้รับ หากผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการ และผู้เสียหายต้องได้รับการเยียวยาจากผลการกระทำความผิดของผู้ต้องหาอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมด้วย

การแก้ไขปัญหาระยะยาว ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นผู้เสียหาย เพราะตามหลักการในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถผลักผู้เสียหายออกจากกระบวนการยุติธรรมได้ มิฉะนั้นจะทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมรุนแรงขึ้น ประชาชนจะหันกลับมาแก้แค้นกันเอง ผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ไม่สามารถกลับมาใช้ชีวิตในชุมชนตามปกติสุขได้ สุดท้ายก็ไม่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กลับกลายเป็นการผลักดันกลุ่มคนที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ไปเป็นแนวร่วมกับขบวนการก่อการร้ายมากขึ้นอีก ควรมีการบัญญัติแก้ไขกฎหมายกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับผู้เสียหาย ทั้งเรื่องของ

มาตรการเยียวยาผู้เสียหาย และความชัดเจนในเรื่องการตัดอำนาจฟ้องโดยตรงของผู้เสียหาย เพื่อสร้างความมั่นใจของผู้หลงผิดที่จะเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องต่อไป

๓. นำมาตรการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการมาใช้ เทียบเคียงพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ๒๕๔๕

๓.๑ ในขั้นตอนการปฏิบัติของกระบวนการอบรมแทนการฟ้อง จะต้องดำเนินคดีอาญาปกติไปพร้อมกัน ดังแผนภาพที่ ๕ – ๑ โดยปกติจะต้องมีการสอบสวนในคดีอาญาปกติไปก่อนระยะหนึ่ง จึงจะทราบว่าผู้ต้องหากระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และเข้าเงื่อนไขกฎหมาย ซึ่งกว่าจะทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจกินระยะเวลาการควบคุมไปมากแล้ว ในขณะที่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องเพิ่งจะเริ่มต้น และจะต้องสอบสวนพยานแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบเพื่อให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจทำให้ระยะเวลาการควบคุมผู้ต้องหาเหลือน้อยหรือหมดไป และส่วนหนึ่งต้องติดขัดอยู่กับการเยียวยาเพื่อได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการมาก ทำให้พนักงานสอบสวนคณะพิเศษ ต้องรีบทำการสอบสวน ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนรอบด้าน เมื่อศาลไต่ส่วน ศาลอาจไม่สั่งให้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้องได้ เนื่องจากเป็นดุลพินิจของศาล หรือกว่าศาลจะมีการไต่สวนและมีคำสั่งให้ปฏิบัติ ต้องใช้เวลาจนเกินระยะเวลาการควบคุมตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว หรือผู้ต้องหาเปลี่ยนใจไม่เข้ารับการอบรมแทนการฟ้องในชั้นไต่สวน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดอุปสรรคในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษเป็นอย่างมาก จึงขอเสนอประเด็นขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่สามารถนำมาเทียบเคียงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการควบคุมตัวในกระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามแผนภาพที่ ๕ – ๒ ดังนี้

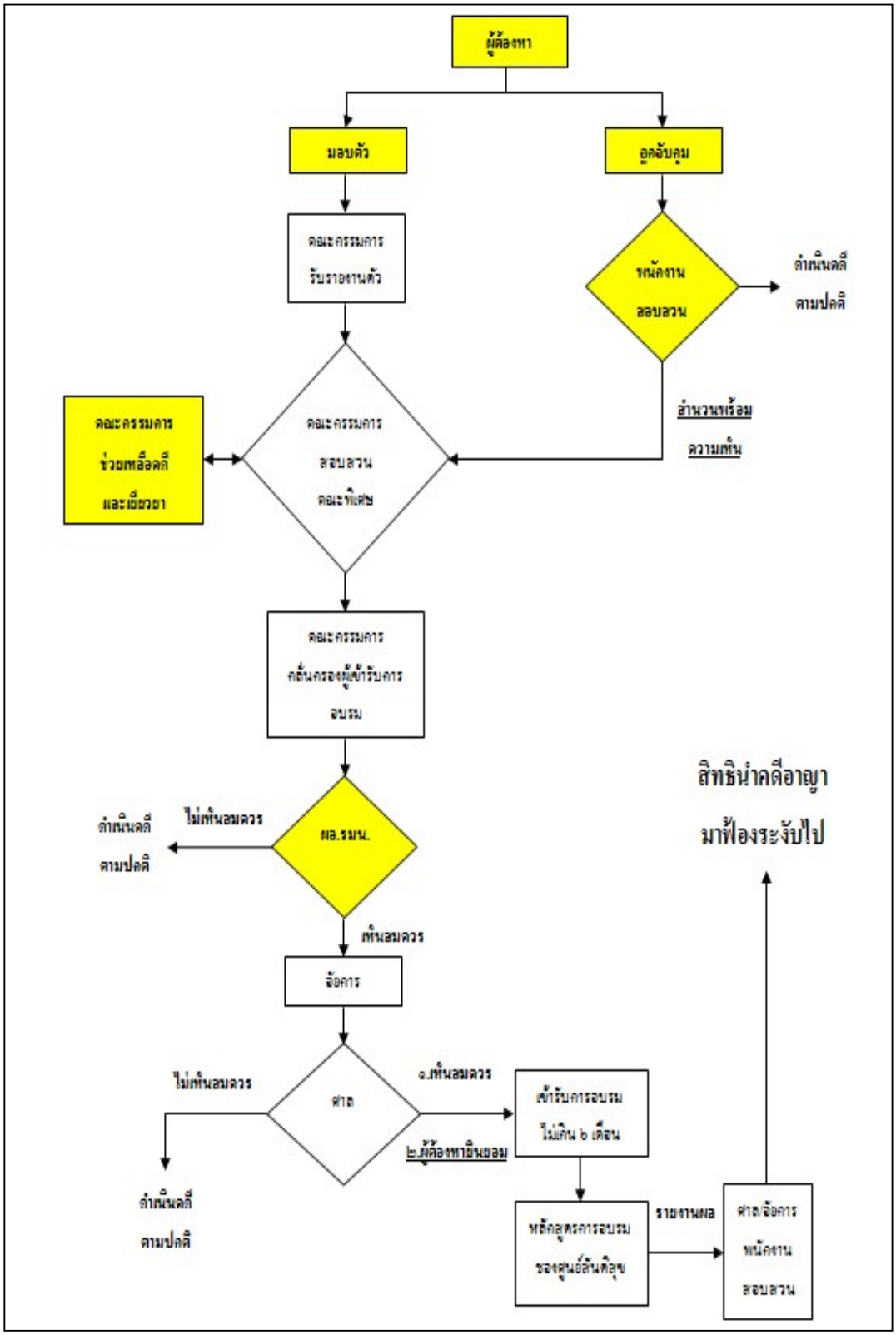
๓.๑.๑ มาตรา ๑๙ กำหนดให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาคดีเสพยาเสพติด ไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้นั้นไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด ในระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ให้พนักงานสอบสวนดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีต่อไป และเมื่อสอบสวนเสร็จให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการโดยไม่ต้องส่งผู้ต้องหาไปด้วย และแจ้งให้ทราบว่าผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ ณ ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแห่งใด ในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่ต้องดำเนินการฝากขัง หรือขอผัดฟ้องตามกฎหมาย

๓.๑.๒ มาตรา ๒๒ในกรณีที่คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่า ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติด ให้จัดให้มีแผนการฟื้นฟู

สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และให้แจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ ในกรณีเช่นว่านี้ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา ๓๓

๓.๑.๓ มาตรา ๓๓ เมื่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่า ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดผู้ใดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจนครบถ้วนตามที่กำหนดในแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดออกมาเป็นที่พอใจแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๙ และให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้นั้นไป แล้วแจ้งผลให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการซึ่งยังดำเนินคดีอยู่ทราบ แล้วแต่กรณี

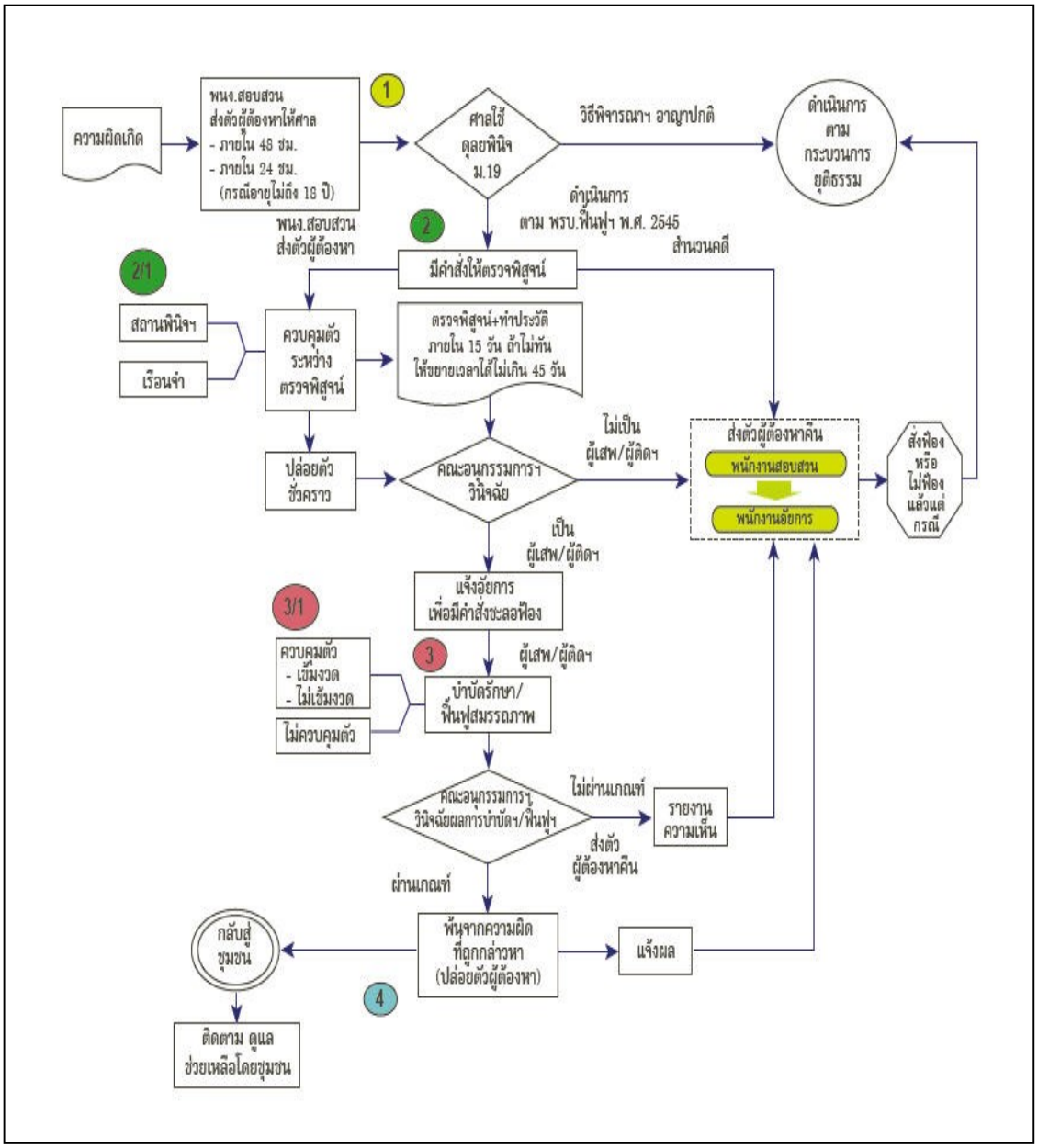
แผนภาพที่ ๕ - ๑ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติของกระบวนการอบรมแทนการฟ้อง



ที่มา : ศักดิ์ชัย อัศวินอานนท์, ๒๕๕๖

๓.๒ ในขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕ ตามแผนภาพที่ ๕ – ๒ จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการดำเนินการมีความยืดหยุ่นรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการได้ดีกว่า หากจะปรับแก้กฎหมาย มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นควรดำเนินการโดยเทียบเคียงพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕ ดังนี้

แผนภาพที่ ๕ – ๒ ขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕



ที่มา : ศูนย์วิชาการด้านยาเสพติด, ๒๕๕๗

๓.๒.๑ กรณีผู้ต้องหาที่กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และสมัครใจเข้าร่วมโครงการ ให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาไปยื่น คำร้องขอต่อศาล ขอให้ส่งตัวผู้ต้องหาให้แก่ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพิสูจน์ทราบข้อเท็จจริงการกระทำผิดว่ามาจากการหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้ต้องหา และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เมื่อศาลมีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาแล้ว ระหว่างนี้ให้พนักงานสอบสวนไม่ต้องขอฝากขังอีกต่อไป แต่ให้พนักงานสอบสวนดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีต่อไป และเมื่อสอบสวนเสร็จให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการโดยไม่ต้องส่งผู้ต้องหาไปด้วย เพียงแต่ระบุหมายเหตุว่าผู้ต้องหาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง และถูกควบคุมตัวอยู่ที่ใด เทียบเคียงมาตรา ๑๙ ของ พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ

๓.๒.๒ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พิสูจน์ทราบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงกำหนดให้เข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกิน ๖ เดือน โดยแจ้งพนักงานอัยการทราบ และให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการอบรม เทียบเคียงมาตรา ๒๒ ของ พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ

๓.๒.๓ เมื่อการอบรมเสร็จสิ้นและผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้รับการอบรมครบถ้วนตามหลักสูตร สามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ ให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป และให้มีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้นั้นไป แล้วแจ้งผลให้พนักงานอัยการทราบ แต่หากผู้ต้องหากระทำผิดเงื่อนไขการอบรมที่กำหนดให้ส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป เทียบเคียงมาตรา ๓๓ ของ พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ

หากมีการนำมาตรการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการมาใช้ จะทำให้กระบวนการอบรมแทนการฟ้องได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนกฎหมาย มีความรัดกุม รอบคอบ และให้เวลาแก่คณะพนักงานสอบสวนคณะพิเศษหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายในการค้นหาความจริงได้อย่างเต็มที่ และหากผู้ต้องหาไม่ผ่านหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก็สามารถที่จะนำตัวมาดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ ซึ่งทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง ตามความในมาตรา ๒๑ มากขึ้น

๔. ลดขั้นตอนการปฏิบัติ

จากกรณีปัญหาที่มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติโดยมีคณะกรรมการหลัก ๆ จำนวน ๔ ชุด สำหรับดำเนินกระบวนการในขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่มาก

และใช้เวลานานเกินไป ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหา เนื่องจากต้องดำเนินคดีอาญาปกติไปพร้อมกันด้วย จึงเป็นช่องทางให้ฝ่ายผู้ไม่หวังดีเข้ามาแทรกแซงได้ โดยการชี้นำ หรือข่มขู่ผู้ต้องหาให้เปลี่ยนใจไม่ยินยอมเข้ารับการอบรม หรือเข้าขัดขวางไม่ให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จในขั้นตอนต่าง ๆ ในเบื้องต้นขณะที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอำนาจการควบคุมผู้ต้องหาสำหรับกระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา จึงควรลดขั้นตอนการปฏิบัติ และมีมาตรการเร่งรัดการดำเนินการ อย่างน้อยที่สุดให้สามารถเสนอคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมได้ทันก่อนครบกำหนดระยะเวลาฝากขัง ๘๔ วัน

๕. มีมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ต้องหา

ในด้านความปลอดภัยของผู้ต้องหาที่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการอบรม หากได้รับการประกันตัว หรือเข้ารับการอบรมจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว ต้องมีมาตรการในการให้ความปลอดภัย เช่น มาตรการคุ้มครองพยาน (กรณีผู้ต้องหาที่เข้าสู่กระบวนการ จะต้องเป็นพยานในคดีอาญาให้กับฝ่ายเจ้าหน้าที่ เพื่อจะเอาผิดกับกลุ่มผู้ต้องหาที่ปฏิเสธ) โดยจัดเจ้าหน้าที่คอยดูแล หรือจัดหาสถานที่พักที่ปลอดภัย เพื่อป้องกันอันตรายอันเกิดจากกลุ่มผู้เสียหายที่อาฆาตแค้น หรือจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายเดียวกันซึ่งมองผู้ต้องหาว่าเป็นผู้ทรยศหักหลัง

๖. มีการประชาสัมพันธ์ ปรับทัศนคติ

การขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับประโยชน์ที่สังคมจะได้รับในภาพรวมของมาตรการส่งผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ทำให้ผู้เสียหายบางคนไม่ให้ความร่วมมือสมัครใจยินยอมให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว ตลอดจนความไม่มั่นใจของผู้ต้องหาและญาติพี่น้องในการที่จะเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าว ทั้งในแง่ของความปลอดภัยและความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ ซึ่งที่ผ่านมามีผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการค่อนข้างน้อย ส่งผลให้การดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ทุกฝ่ายได้รับทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับ หากผู้ต้องหาเข้าสู่มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้จะต้องมีการเยียวยาผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม เหมาะสมด้วย

๗. เพิ่มการสนับสนุนในระดับนโยบาย

กระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ นั้น เป็นแนวทางที่คล้ายกับนโยบาย ๖๖/๒๓ ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่หยิบยกมาใช้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ยุติความขัดแย้งทางความคิด เปิดโอกาสให้ผู้หลงผิดเข้าเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ผลการดำเนินการประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก นั่นอาจเป็นเพราะรัฐบาลมองเห็นความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายหลัก ส่วนกระบวนการอบรมแทนการฟ้องที่ดำเนินการอยู่นี้ ประกาศพื้นที่บังคับใช้อยู่เพียง ๕ อำเภอ ที่สถานการณ์ไม่รุนแรงมากนัก ซึ่งยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด มีการประกาศ

กฎอัยการศึก และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความรุนแรงมากกว่า อยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งเน้นการปราบปรามดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมปกติ หากผู้ที่กระทำผิดนอกพื้นที่ประกาศคิดกลับตัวกลับใจต้องการเข้าร่วมโครงการก็ไม่สามารถกระทำได้ แสดงให้เห็นว่าภาครัฐทั้งในระดับนโยบายและผู้ปฏิบัติยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญามากนัก ดังนั้น ภาครัฐในระดับนโยบายควรเพิ่มความสำคัญ ทั้งในแง่ของการแก้ไขกฎหมายให้มีความครอบคลุมพื้นที่และลดปัญหาอุปสรรคในการทำงาน มีมาตรการที่ให้ความมั่นใจต่อผู้หลงผิดที่จะเข้าร่วมโครงการ มีการสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ มีงบประมาณสนับสนุนเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมีการติดตามตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติของระดับเจ้าหน้าที่

๘. ควรนำแนวทางการกันตัวผู้ต้องหาเป็นพยาน เสริมเข้ามาในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักด้วย ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ผ่านกระบวนการอบรมแทนการฟ้องตาม มาตรา ๒๑ แต่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๙. เพิ่มมาตรการติดตาม ดูแลผู้ที่ผ่านการอบรมไม่ให้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก โดยใช้ระบบพนักงานคุมประพฤติ หรือใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ของ กอ.รมน. เข้าไปเยี่ยมเยือน ติดตาม ให้คำแนะนำ ให้กำลังใจเป็นระยะ และอาจดำเนินการเก็บตัวอย่างดีเอ็นเอของผู้ต้องหาไว้เพื่อเป็นหลักประกันหากผู้ต้องหากลับไปก่อเหตุอีกจะสามารถระบุตัวผู้กระทำผิดได้

๑๐. มีการส่งเสริมการฝึกอาชีพขณะอบรม ให้สามารถออกไปประกอบอาชีพเมื่อกลับคืนสู่ชุมชนได้ ตลอดจนมีมาตรการช่วยเหลือเมื่อจบการอบรม เช่น การจัดหาที่ทำกินให้ หรือการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการรับผู้ที่ผ่านการอบรมเข้าทำงาน โดยภาครัฐเป็น ผู้รับรองค้ำประกัน ทั้งนี้จะเป็นแรงจูงใจให้ผู้หลงผิดรู้เท่าไม่ถึงการณ์เข้าร่วมโครงการอบรมแทนการฟ้องมากขึ้น

๑๑. นำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาปฏิบัติให้ได้ผลเป็นรูปธรรม ทั้งการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เสริมสร้างความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อรัฐในการอำนวยความเป็นธรรม รักษาความมั่นคงปลอดภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน พัฒนาคุณภาพคน ยกระดับมาตรฐานบริการทางสังคม เพิ่มโอกาสทางการศึกษา มีช่องทางการให้ความรู้แก่เยาวชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการเรียนการสอนในโรงเรียนสอนศาสนา (ปอเนาะ) ที่ต้องสอดส่องดูแลเป็นพิเศษเพื่อป้องกันการปลูกฝังทัศนคติในทางลบสร้างความเข้าใจผิดต่อภาครัฐสืบต่อกันรุ่นต่อรุ่น ทั้งนี้ต้องคำนึกถึงหลักการเคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๔.

จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา = Legal philosophy. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืนอำนาจแก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ปัญหาและแนวทางการแก้ไข (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๘.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม. กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๑.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก : แนวทางการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

ชิดชนก ราฮิมมูลา. วิกฤติการณ์ชายแดนใต้ ในความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง กรณีวิกฤติชายแดนใต้. กรุงเทพฯ : เอดิสันเพรสโปรดัก จำกัด, ๒๕๔๘.

พรชัย ขันตี. ทฤษฎีอาชญาวิทยา : หลักการ งานวิจัยและนโยบายประยุกต์. กรุงเทพมหานคร : สุเนตร์ฟิล์ม, ๒๕๕๓.

แรงงานภาค ๙, สำนักงานคดี, สำนักงานอัยการสูงสุด. องค์ความรู้และการนำองค์ความรู้ไปปฏิบัติสำหรับพนักงานอัยการในคดีความมั่นคง. กรุงเทพฯ. เอสแอลพลับบลิคชั่น จำกัด. ๒๕๕๖.

วันชัย รุจนวงศ์. ผ่าองค์กรอาชญกรรม มะเร็งร้ายของสังคม. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๘.

เสถียร จันทิมาธร. จรยุทธ์ในเมือง : จาก ๔ ม.ค.-๒๘ เม.ย. และ ๒๕ ต.ค.๒๕๔๗. มติชน, ๒๕๔๘.

อิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, คณะกรรมการ. เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. (รายงาน กอส.). ๒๕๔๙.

วารสารและหนังสือพิมพ์

ถุงเงิน จงรักชอบ. “มองอาเจะห์...ถึง ๓ จังหวัดภาคใต้ของไทย”. อินโดจีนศึกษา. ฉบับวิกฤตการณ์ไฟใต้ ๗ (๑), มกราคม-ธันวาคม ๒๕๔๙.

สุรชาติ บำรุงสุข. “การบริหารการจัดการเพื่อต่อต้านการก่อความไม่สงบ = Counterinsurgency management”. ความมั่นคงทางการศึกษา. โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๐.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และเอกสารวิจัยส่วนบุคคล

กฤษฎา บุญราช. “กระบวนการสร้างความเป็นธรรมเพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษากรณีการดำเนินงานของศูนย์ยะลาสันติสุข”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๔.

ทะนงชัย ชุลีคร และคณะ. “ปัญหาและแนวทางการแก้ไขเหตุการณ์ความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้” เอกสารวิจัย,พัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘.

กฎหมาย

“พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๒ ตอนที่ ๕๘ ก, ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘, หน้า ๑-๙ .

“พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๓๑, ๑๓ กันยายน ๒๔๕๗, หน้า ๓๘๘.

“พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก, ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๓๓- ๔๔.

“พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๔๕”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๙, ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕, หน้า ๒๖-๔๒.

“พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๓” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๒๗ ตอนที่ ๗๒ ก, ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓, หน้า ๑๒ -๗๓.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

ปิยะ กิจถาวร “ปัญหาพื้นฐานของชาวบ้านจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส”. รายงานการศึกษา. ๒๕๔๘.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ. “อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม:ปัญหา อุปสรรค และแนวทางควบคุม”. เอกสารประกอบการสัมนา ณ โรงแรมอิมพีเรียล, ๒๕๒๙.

ศักดิ์ชัย อัศวินอานันท์. “ขั้นตอนการดำเนินการ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑”. (แผ่นพับ), ๒๕๕๖.

อิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, คณะกรรมการ (กอส.). “ปัญหาพื้นฐานของชาวบ้านจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส”. รายงานการศึกษา. ๒๕๔๘.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“ที่มา-อำนาจ พ.ร.บ.กฎอัยการศึก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.dek-d.com/board/view/๖๖๓๕๓๗, ๒๕๔๕.

“เบื้องหลังของความไม่สงบในชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://th.wikipedia.org/wiki, ๒๕๕๗.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “บทวิเคราะห์ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๘๘๖, ๒๕๔๘.

ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และรอมฎอน ปันจอร์ “บทวิเคราะห์ ไฟใต้กับการริเริ่มสันติภาพแห่งเดือนรอมฎอน ๒๕๕๖” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://prachatai.com/journal/๒๐๑๓/๐๘/๔๗๕๖๓, ๒๕๕๖.

ศูนย์วิชาการด้านยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. “แผนผังกระบวนการตาม พรบ.ฟื้นฟูฯ พ.ศ.2545” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://nctc.oncb.go.th/new/index.php?option=com_content&view=article&id=1133:2555-02-22-03-m-s&catid=183:2555-02-21-07-m-s&Itemid=237. ๒๕๕๗.

สุทธิพล ทวีชัยการ. “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา”. เอกสารประกอบการศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก http://law.stor.ac.th/dynfiles/41717-9-A.pdf, ๒๕๕๗.

“R K K คืออะไร?”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://atcloud.com/stories/๘๕๗๒๒, ๒๕๕๖.

ภาษาต่างประเทศ

Becker, Howard S. Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance. New York : Free Press, 1963

Black, Donald J. and Albert J. Reiss. Police control of juveniles. American Sociological Review 35 (February), 1970 : p. 63-77.

Braithwaite, John. Crime, Shame, and Reintegration. Cambridge : Cambridge University Press, 1989.

Chambliss, William J. and Robert B. Seidman Law, Order and Power. Reading, MA. : Addison Wesley, 1971.

Empey, LaMar T. American Delinquency. Dorsey, ILL : Homewood, 1982.

EDMUND F. McGARRELL and THOMAS C. CASTELLANO. An Integrative Conflict Model of the Criminal Law Formation Process, 1991.

Hagan, John. Micro and macro structures of delinquency causation and a power control theory of gender and delinquency. in Stevern F. Messner, Marvin D. Krohn, and Allen E. Liska, (eds.), Theoretical Integration in the Study of Deviance and Crime. Albany: State University of New York Press, 1989, p. 213-228.

Hagan, Frank E. Research Methods in Criminal Justice and Criminology (2nd ed.). New York : Macmillan Publishing Company, 1987.

Karp, David R. "The judicial and judicious use of shame penalties," Crime & Delinquency (44) 1998 : 277-294.

Karp, David R. and Clear,Todd R. Community Justice : A Conceptual Framework, 2000.

Lermert, Edwin M. Social Pathology. New York: McGraw-Hill, 1951.

Human Deviance, Social Problems and Social Control. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967.

Lilly, Robert J. and Francis T. Cullen and Richard A. Ball. Criminological Theory : Context and Consequences (3th ed.). London: Sage Publications, 2002.

Lundman, Richard J. "Routine police arest practices: A commonwealth perspective," Social Problems 22 (October), 1974 : p.127-141.

Mc Cargo. “The Thaksinization of Thailand”. Nordic Institute of Asian Studies”. Coppenhagen. 2005.

Orcutt, James D. Analyzing Deviance. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1983.

Pilliavin, Irving and Scott Briar. “Police encounters with juveniles,” American Journal of Sociology 63 (January), 1964 : p.381-389.

Schwartz, Richard d. and Jerome Skolnick. “Two Studies of Legal Stigma,” Social Problem 10, 1962 : p.133-142.

Sellin, Thorsten. “The Lombrosiam Myth in criminology,” American Journal of Sociology 42, 1937 : p.896-897.

Culture Conflict and Crime. New York: Social Science Research Council, 1938.

The Death Penalty. Philadelphia: American Law Institution, 1959.

“Enrico Ferri.” in Hermann Mannheim (ed.) Pioneers in Criminology. Montclair, 1973 : Pp. 375-376.

Senna, Joseph J. and Larry J. Siegel. Introduction to Criminal Justice (8th ed.). New York: West Publishing Company, 1999.

Tannenbaum, Frank. Crime and the Community. Boston: Ginn, 1938.

Turk, Austin T. Criminality and the Legal Order. Chicago: Rand McNally, 1969.

Vold, George B. Theoretical Criminology. New York: Oxford University Press, 1958.

ภาคผนวก

ผนวก ก

แนวคำถามการสัมภาษณ์

วันที่ ..... เวลา ..... น..

สถานที่ .....

ยศ ชื่อ-สกุล .....

อายุ ..... ปี ตำแหน่ง .....

สถานที่ทำงาน .....

****

๑. ขอทราบปัญหาอุปสรรคในการสอบสวนคดีความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กรณี “การส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง” ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ท่านคิดว่า เขตพื้นที่ที่ควรกำหนดให้นำมาตรการ “การส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง” ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ควรมีลักษณะครอบคลุมมากน้อยแค่ไหน

๓. ท่านคิดว่า ความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ที่จะนำมาตรการ “การส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง” ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ควรจะมีลักษณะอย่างใด หรือมีคดีประเภทใดบ้าง

๔. ท่านคิดว่า หากจะนำมาตรการ “การส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง” ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับคดีที่มีผู้เสียหาย ตาม ป.วิอาญา มาตรา ๒(๔) ควรมีแนวทางดำเนินการอย่างไร

๕. การควบคุมตัวผู้ต้องหารวมถึงการฝากขัง ในกรณีที่จะมีการนำมาตรการ “การส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง” ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่อย่างไร

๖. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการพัฒนาปรับปรุง มาตรการ “การส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง” ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีอย่างไรบ้าง

****

ผนวก ข

พระราชบัญญัติ
การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นปีที่ ๖๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัด” หมายความรวมถึง กรุงเทพมหานคร

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. โดยมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด กอ.รมน. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ กอ.รมน.

ให้เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน.

รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ กอ.รมน. มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. รองจากผู้อำนวยการและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้

มาตรา ๖ ให้ กอ.รมน. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๗ ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๒) อำนวยการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนและแนวทางนั้น

(๓) อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานตาม (๒) ในการนี้ คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

(๔) เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและความสงบเรียบร้อยของสังคม

(๕) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๘ นอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วบรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้ ผอ.รมน.ภาค ผอ.รมน.จังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้

มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ตามพระราชบัญญัตินี้ให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน.ตามที่

ผู้อำนวยการร้องขอและให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกันของหน่วยงานของรัฐนั้น จัดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ยัง กอ.รมน. มีอัตรากำลังแทนตามความจำเป็นแต่ไม่เกินจำนวนอัตรากำลังที่จัดส่งไป

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรคณะหนึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นกรรมการและเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการใน กอ.รมน. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. รวมตลอดทั้งอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) วางระเบียบเกี่ยวกับการอำนวยการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด

(๓) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุและการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน.

(๔) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา กอ.รมน. โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ อย่างน้อยให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี การรักษาความมั่นคงของรัฐ สื่อมวลชนและมีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น และให้คำปรึกษาตามที่คณะกรรมการหารือ

(๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๑ เมื่อมีกรณีจำเป็นในอันที่จะรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ของกองทัพภาคใด คณะกรรมการโดยคำเสนอแนะของผู้อำนวยการจะมีมติให้กองทัพภาคนั้นจัดให้มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.ภาค” ก็ได้

ให้ กอ.รมน.ภาค เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน. โดยมีแม่ทัพภาคเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.ภาค” มีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพภาคตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กอ.รมน.ภาค ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและลูกจ้างของกองทัพภาค รวมตลอดทั้งข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตพื้นที่ให้มาปฏิบัติงานประจำหรือเป็นครั้งคราวใน กอ.รมน.ภาค ได้ตามที่ ผอ.รมน.ภาค เสนอ

ผอ.รมน.ภาค เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างที่ได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติงานใน กอ.รมน.ภาค และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน.ภาค การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ อัตรากำลัง และการบริหารงานของส่วนงานภายใน กอ.รมน.ภาค ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนดตามข้อเสนอของ ผอ.รมน. ภาค

ให้ กอ.รมน. และกองทัพภาคพิจารณาให้การสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน ในการปฏิบัติงานของ กอ.รมน.ภาค ตามที่ ผอ.รมน.ภาค ร้องขอ และให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับ กอ.รมน.ภาค ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น ผอ.รมน.ภาค อาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา กอ.รมน.ภาคขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนไม่เกินห้าสิบคนโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในพื้นที่ทุกภาคส่วน มีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น และให้คำปรึกษาตามที่ ผอ.รมน.ภาค ร้องขอ

มาตรา ๑๓ เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุน ช่วยเหลือ และปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.ภาค ตามมาตรา ๑๑ ผอ.รมน.ภาค โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้อำนวยการจะตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.จังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่อยู่ในเขตของกองทัพภาคเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน.ภาค ก็ได้ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดนั้นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ

รักษาความมั่นคงภายในจังหวัดเรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.จังหวัด” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน.จังหวัด

การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ อัตรากำลัง และการบริหารงานของส่วนงานภายใน กอ.รมน.จังหวัด ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้ กอ.รมน. และจังหวัดพิจารณาให้การสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณและทรัพย์สินในการปฏิบัติงานของ กอ.รมน.จังหวัด ตามที่ ผอ.รมน.จังหวัด ร้องขอ และให้นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับ กอ.รมน.จังหวัด ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ เพื่อประโยชน์ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น ผอ.รมน.จังหวัด อาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา กอ.รมน.จังหวัดขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนไม่เกินสามสิบคนโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในพื้นที่ทุกภาคส่วน มีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น และให้คำปรึกษาตามที่ ผอ.รมน.จังหวัด ร้องขอ

หมวด ๒
ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

มาตรา ๑๖ ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๕ ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๕

(๒) จัดทำแผนการดำเนินการตาม (๑) เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๓) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (๒)

(๔) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด

ในการจัดทำแผนตาม (๒) ให้ กอ.รมน. ประชุมหารือกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย และในการนี้ให้จัดทำแผนเผชิญเหตุในแต่ละสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ในกรณีที่มีคำสั่งตาม (๔) แล้ว ให้ กอ.รมน. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่นั้นไปรายงานตัวยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดโดยเร็ว ในการนี้ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งดังกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นที่ กอ.รมน. ต้องใช้อำนาจหรือหน้าที่ตามกฎหมายใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐใดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ใน กอ.รมน.เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น หรือมีมติให้หน่วยงานของรัฐนั้นมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ให้ กอ.รมน. ดำเนินการแทนหรือมีอำนาจดำเนินการด้วยภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วย

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๖ ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

โครงสร้าง อัตรากำลัง การบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ การกำกับติดตามหรือบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้

นำความในมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับศูนย์หรือหน่วยงานตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของผู้อำนวยการเป็นอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น

มาตรา ๑๘ เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

(๓) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

(๔) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

(๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(๖) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

มาตรา ๑๙ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ (๑) ให้ผู้อำนวยการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๒๐ ในการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ตามมาตรา ๑๖ (๑) ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๑ ภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน. ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ หากปรากฏว่าผู้ใดต้องหาว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักร ในการนี้ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต้องหานั้น พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวนไปให้ผู้อำนวยการ

ในกรณีที่ผู้อำนวยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นของผู้อำนวยการให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล หากเห็นสมควรศาลอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ผู้อำนวยการเพื่อเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนและปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ศาลสั่งได้ต่อเมื่อผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดดังกล่าวแล้วสิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป

มาตรา ๒๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่ที่กำหนดตามมาตรา ๑๕ อาจได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งผู้ใดเจ็บป่วย เสียชีวิต ทุพพลภาพ พิการหรือสูญเสียอวัยวะอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อื่นนอกเหนือจากที่มีกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๓ บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่ง หรือกระทำการนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย

หมวด ๓
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๒๔ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา ๑๘ (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ข้าราชการ พนักงานลูกจ้าง และอัตรากำลังของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ มาเป็นของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๖ ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภยันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันภยันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ผนวก ค

ประกาศ

เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ด้วยสถานการณ์ในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ยังคงปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งปรากฏเห็นชัดในรูปแบบของเหตุการณ์รุนแรง ทั้งนี้ ห้วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ระดับหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการบริหารจัดการรักษาความสงบและความปลอดภัยให้มีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ยังคงต้องกำหนดมาตรการป้องกันไว้เช่นเดิม เพื่อมิให้สถานการณ์ขยายตัวลุกลาม หรือหากเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็วโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังต่อไปนี้

๑. ให้เขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๒. ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือหน่วยงานภายในที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมอบหมายให้เป็นศูนย์อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และจัดทำแผนการดำเนินการในการบูรณาการ การกำกับ ติดตาม

และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด

๓. เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติ การป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้บรรดาประกาศ คำสั่ง หรือการดำเนินการใดที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรกำหนดขึ้น หรือการปฏิบัติการใดของศูนย์อำนวยการ หน่วยงาน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ใดที่ได้รับมอบหมายจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังคงมีผลใช้บังคับโดยต่อเนื่อง จนกว่าจะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

ประกาศ
เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ด้วยสถานการณ์ในเขตพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ยังคงปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งปรากฏเห็นชัดในรูปแบบของเหตุการณ์รุนแรง ทั้งนี้ห้วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ระดับหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการบริหารจัดการรักษาความสงบและความปลอดภัยให้มีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ยังคงต้องกำหนดมาตรการป้องกันไว้เช่นเดิม เพื่อมิให้สถานการณ์ขยายตัวลุกลาม หรือหากเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็วโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังต่อไปนี้

๑. ให้เขตพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๒. ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือหน่วยงานภายในที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมอบหมายให้เป็นศูนย์อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และจัดทำแผนการดำเนินการในการบูรณาการ การกำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด

๓. เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติ การป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้บรรดาประกาศ คำสั่ง หรือการดำเนินการใดที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรกำหนดขึ้น หรือการปฏิบัติการใดของศูนย์อำนวยการ หน่วยงาน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ใดที่ได้รับมอบหมายจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังคงมีผลใช้บังคับโดยต่อเนื่อง จนกว่าจะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

ผนวก ง

ประกาศ

เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศให้เขตพื้นที่ อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น

โดยที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยในมาตรา ๒๑ บัญญัติให้ในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีประกาศตามมาตรา ๑๕ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศ เพื่อกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ผู้กระทำความผิดตามความผิดดังกล่าวจะเข้ารับการอบรมตามคำสั่งของศาลแทนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดนั้นกลับตัวเพื่อประโยชน์ต่อการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้การกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ดังต่อไปนี้ เป็นความผิดที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๑

(๑) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

(ก) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๓ ถึงมาตรา ๑๑๘

(ข) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๗ มาตรา ๑๒๘ และมาตรา ๑๒๙

(ค) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๕/๑ ถึงมาตรา ๑๓๕/๔

(ง) ความผิดต่อเจ้าพนักงาน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๖

(จ) ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๙ ถึงมาตรา ๒๑๖

(ฉ) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๗ ถึงมาตรา ๒๓๙

(ช) ความผิดต่อชีวิต ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๘ ถึงมาตรา ๒๙๔

(ซ) ความผิดต่อร่างกาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๕ ถึงมาตรา ๓๐๐

(ฌ) ความผิดต่อเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๙ ถึงมาตรา ๓๒๑

(ญ) ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๔ ถึงมาตรา ๓๓๖ ทวิ

(ฎ) ความผิดฐานกรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๗ ถึงมาตรา ๓๔๐ ตรี

(ฏ) ความผิดฐานรับของโจร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๗

(ฐ) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕๘ ถึงมาตรา ๓๖๑

(ฑ) ความผิดฐานบุกรุก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖๒ ถึงมาตรา ๓๖๖

(๒) ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗

(๓) ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและ สิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

(๔) ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

(๕) ความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒ เมื่อผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดตามความผิดตามข้อ ๑ กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ให้ใช้มาตรา ๒๑ กับผู้ต้องหานั้นได้เฉพาะเมื่อปรากฏว่า

(๑) การกระทำความผิดนั้นกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(๒) การกระทำความผิดนั้นเกิดภายในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ตามประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

(๓) การเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

ผนวก จ

คำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔

ที่ ๑๓/๒๕๕๔

เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ

ตาม มาตรา ๒๑ แห่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑

ตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศให้เขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ได้มีคำสั่งให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ เป็นหน่วยรับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ตามประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๔ นั้น

อาศัยอำนาจตามคำสั่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ ๒๐/๒๕๕๔ เรื่อง มอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค๔ เป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินการ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๔ จึงกำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา ๒๑ แห่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ประกอบด้วย ๒ ส่วน ดังนี้

๑. ส่วนดำเนินกรรมวิธีขั้นต้น ประกอบด้วยคณะกรรมการดำเนินการ จำนวน ๔ ชุด มีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการรับรายงานตัว

๑.๑.๑ คณะกรรมการประกอบด้วย

ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจสงขลา ประธานกรรมการ

รอง ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจสงขลา รองประธานกรรมการ

หัวหน้าฝ่ายยุทธการ หน่วยเฉพาะกิจสงขลา กรรมการ/เลขานุการ

อนุกรรมการรับรายงานตัว ประกอบด้วย

เสนาธิการ หน่วยเฉพาะกิจสงขลา หัวหน้าอนุกรรมการ

รอง เสนาธิการ หน่วยเฉพาะกิจสงขลา รองหัวหน้าอนุกรรมการ

หัวหน้าฝ่ายการข่าว หน่วยเฉพาะกิจสงขลา กรรมการ

หัวหน้าฝ่ายกิจการพลเรือน หน่วยเฉพาะกิจสงขลา กรรมการ

นายแพทย์ หน่วยเฉพาะกิจสงขลา กรรมการ

อนุกรรมการคัดกรอง ประกอบด้วย

นายทหารพระธรรมนูญ หน่วยเฉพาะกิจสงขลา หัวหน้าอนุกรรมการ

หัวหน้าฝ่ายการข่าว หน่วยเฉพาะกิจสงขลา รองหัวหน้าอนุกรรมการ

ผู้แทนหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ ๔๒	กรรมการ
ผู้แทนหน่วยเฉพาะกิจตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๔๓	กรรมการ
ผู้แทนกองกำลังตำรวจ	กรรมการ
ผู้แทนศูนย์เสริมสร้างความสมานฉันท์	กรรมการ
ผู้แทนศูนย์สันติสุข	กรรมการ

อนุกรรมการทำความเข้าใจ ประกอบด้วย

นายอำเภอพื้นที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน	หัวหน้าอนุกรรมการ
หัวหน้าฝ่ายกิจการพลเรือน หน่วยเฉพาะกิจสงขลา	รองหัวหน้าอนุกรรมการ
ผู้แทนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	กรรมการ
ผู้แทนคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสงขลา	กรรมการ
ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่	กรรมการ
ผู้แทนสภาทนายความประจำจังหวัดสงขลา	กรรมการ
กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านพื้นที่เกิดเหตุ	กรรมการ

๑.๑.๒ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการรับรายงานตัว มีดังนี้

(๑) ดำเนินการรับรายงานตัวผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามประกาศคณะรัฐมนตรี เรื่อง ลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พงศ.๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔

(๒) ดำเนินการคัดแยกผู้ที่มารายงานตัว พร้อมทั้งบันทึกข้อมูลส่งให้กับคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

(๓) ประชาสัมพันธ์ ชี้แจง ทำความเข้าใจ และประสานงานกับเครือญาติผู้หลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ในการก่อเหตุรุนแรง เพื่อรายงานตัวและเข้าสู่กระบวนการตามที่ทางราชการกำหนดไว้

๑.๒ คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ

๑.๒.๑ คณะกรรมการประกอบด้วย

รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา (ผู้รับผิดชอบงานสอบสวน)	ประธานกรรมการ
นายอำเภอในพื้นที่ที่เกิดเหตุหรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้แทนกองกำลังตำรวจ	กรรมการ
ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธร หรือ หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรท้องที่ที่เกิดเหตุ	กรรมการ
พนักงานสอบสวนเจ้าของคดี	กรรมการ / เลขานุการ

๑.๒.๒ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ มีดังนี้

(๑) สอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งคดีและเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงถึงการกระทำผิด เนื่องมาจากการหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้ต้องหา ซึ่งการกระทำผิดนั้นกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรกับการกระทำผิดนั้นเกิดภายในพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ทั้งนี้การเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหากลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามประกาศเรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั้นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๔

(๒) พิจารณาการควบคุมตัวและการปลอยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๓) รวบรวมข้อมูลทางคดีที่เกี่ยวเนื่องกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ เพื่อส่งให้คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ในการหาข้อเท็จจริงของผู้ได้รับผลกระทบแห่งคดีเพื่อนำกลับมาประกอบความเห็นของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี

(๔) ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ เพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองผู้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง

(๕) รับรายงานผลการอบรมผู้ต้องหาตามคำสั่งศาลจากสถานฝึกอบรมเพื่อประกอบสำนวนตามมาตรา ๒๑ แห่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ เสนอต่อพนักงานอัยการ เพื่อมีคำสั่งระงับการฟ้อง หรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป แล้วแต่กรณี

๑.๓ คณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

๑.๓.๑ คณะกรรมการประกอบด้วย

นายอำเภอในพื้นที่ที่เกิดเหตุหรือผู้แทน	ประธานกรรมการ
ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจหมายเลขสองตัว/ ผู้บังคับหน่วยกำลังในพื้นที่ หรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธร / หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรท้องที่ที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน	กรรมการ
กำนันในพื้นที่ที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน	กรรมการ
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้นำศาสนาในพื้นที่เกิดเหตุ หรือ ผู้นำชุมชนในพื้นที่เกิดเหตุนับถือ ตามที่ประธานกรรมการให้ความเห็นชอบ	กรรมการ
ปลัดอำเภอ (ฝ่ายอำนวยความเป็นธรรม) ในพื้นที่เกิดเหตุ	กรรมการและเลขานุการ
ปลัดตำบลในพื้นที่เกิดเหตุ	ผู้ช่วยเลขานุการ

๑.๓.๒ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ มีดังนี้

(๑) พิจารณาความเหมาะสม และให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพฤติการณ์แห่งคดี การรู้สำนึก และโอกาสในการกลับตัวของผู้ต้องหา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ต่อความมั่นคงและชุมชน

(๒) พิจารณากระบวนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ต้องหารวมทั้งมาตรการในการดูแลและช่วยเหลือครอบครัวผู้รับผลกระทบดังกล่าวตามสภาพปัญหาและความต้องการ

(๓) กำหนดเงื่อนไขการกลับสู่สังคม การทำงานบริการสังคมและพิจารณามาตรการให้ผู้ต้องหาสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติสุข

(๔) รายงานต่อพนักงานสอบสวนคณะพิเศษถึงผลสรุปของการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ต้องหา และมาตรการที่ชุมชนต้องการให้ผู้ต้องหากลับตัวอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม

(๕) ติดตามประเมินผลการกลับสู่สังคมของผู้ต้องหาตามที่ศาลกำหนดเงื่อนไข ประกอบการสั่งให้ส่งตัวเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง

๑.๔ คณะกรรมการกลั่นกรองการอบรมแทนการฟ้อง

๑.๔.๑ คณะกรรมการประกอบด้วย

ผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจสงขลา	ประธานกรรมการ
อัยการจังหวัดนาทวี	รองประธานกรรมการ
รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคง ภายในจังหวัดสงขลา	กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานยุติธรรม ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ หรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักสังคมจิตวิทยา ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ หรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้อำนวยการศูนย์สันติสุขหรือผู้แทน	กรรมการ
นายอำเภอในพื้นที่ที่เกิดเหตุ หรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธร หรือหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรที่เกิดเหตุ	กรรมการ
คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสงขลา หรือผู้แทน	กรรมการ
ผู้แทนสภาทนายความประจำจังหวัดสงขลา	กรรมการ
ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่	กรรมการ
นายทหารพระธรรมนูญ หน่วยเฉพาะกิจสงขลา	กรรมการ / เลขานุการ
ผู้ช่วยนายทหารฝ่ายยุทธการ	

หน่วยเฉพาะกิจสงขลา ผู้ช่วยเลขานุการ

๑.๔.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรองผู้เข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง

๑.๔.๒.๑ พิจารณากลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคณะพิเศษก่อนนำเสนอผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ เพื่อให้ความเห็นโดยเฉพาะในประเด็นของการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑

๑.๔.๒.๒ พิจารณาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่นำมาใช้ประกอบความเห็นของพนักงานสอบสวนคณะพิเศษ รวมทั้งความเหมาะสมอื่น ๆ ในการเสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ เพื่อให้พิจารณาส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้อง

๑.๔.๒.๓ ไต่สวน แสวงหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนคณะพิเศษสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นสมควร เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔

๑.๔.๒.๔ พิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาการอบรม การกำหนด เงื่อนไขอื่น ๆ นอกเหนือจากการอบรม และมาตรการต่าง ๆ เพื่อการกลับสู่สังคมของผู้ต้องหา เพื่อทำความเห็นประกอบไปกับความเห็นของพนักงานสอบสวนในการเสนอสำนวนต่อผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔

๑.๔.๒.๕ ให้การเยียวยาและช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่ผู้เสียหายและผู้ได้รับผลกระทบนอกเหนือหลักเกณฑ์ปกติ ตามสภาพปัญหา และความจำเป็นเฉพาะราย

๑.๔.๒.๖ นำเสนอสำนวนการสอบสวน พร้อมความเห็นต่อผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔

๑.๔.๒.๗ กำกับ ติดตาม และให้คำแนะนำปรึกษาแก่คณะกรรมการดำเนินกรรมวิธีขั้นต้น คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ และคณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้รับผลกระทบ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. ส่วนการฝึกอบรมและการรายงานผล ให้ศูนย์สันติสุขเป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินการโดยโรงเรียนเสริมสร้างสันติสุขเป็นหน่วยปฏิบัติ ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

๒.๑ โรงเรียนเสริมสร้างสันติสุขรับตัวผู้ต้องหาจากพนักงานสอบสวนเพื่อเข้าสู่กระบวนการอบรมตามระยะเวลาที่ศาลสั่ง และตามหลักสูตรที่กำหนด

๒.๒ โรงเรียนเสริมสร้างสันติสุข ดำเนินกรรมวิธีขั้นต้นเกี่ยวกับงานธุรการต่าง ๆ เช่นการจัดทำทะเบียนประวัติ การแจกจ่ายของใช้ส่วนตัว ระเบียบของสถานที่ฝึกอบรม การปฐมนิเทศชั้นต้น รวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติตามคำสั่งศาล

๒.๓ โรงเรียนสริมสร้างสันติสุข ดำเนินการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนด ประกอบด้วย

๒.๓.๑ หลักสูตรสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง ระยะเวลา ๒ เดือน

๒.๓.๒ หลักสูตรสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง ระยะเวลา ๔ เดือน

๒.๓.๓ หลักสูตรสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง ระยะเวลา ๖ เดือน

๒.๔ โรงเรียนสริมสร้างสันติสุข รวบรวมผลการประเมินของคณะกรรมการประเมินผลก่อนรับการอบรม ระหว่างการอบรม และหลังการอบรม เพื่อสรุปผลการอบรมเสนอต่อพนักงานสอบสวน ดำเนินตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๒.๕ โรงเรียนสริมสร้างสันติสุข มอบตัวผู้ต้องหาให้กับพนักงานสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับภูมิลำเนา หรือดำเนินการต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี

๓. แนวทางและรายละเอียดในการปฏิบัติของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานคณะกรรมการ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า ตามที่แนบท้ายคำสั่งนี้

๔. ให้กองมวลชนและกิจการพิเศษ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า เป็นผู้ประสานงานและเชิญผู้แทนหน่วยงาน ส่วนราชการหรือองค์กรอิสระที่กำหนดในคำสั่งนี้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ กับทั้งเป็นหน่วยตรวจสอบ ปรับปรุงและแก้ไขคู่มือแนวทางการดำเนินงานคณะกรรมการ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า

ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

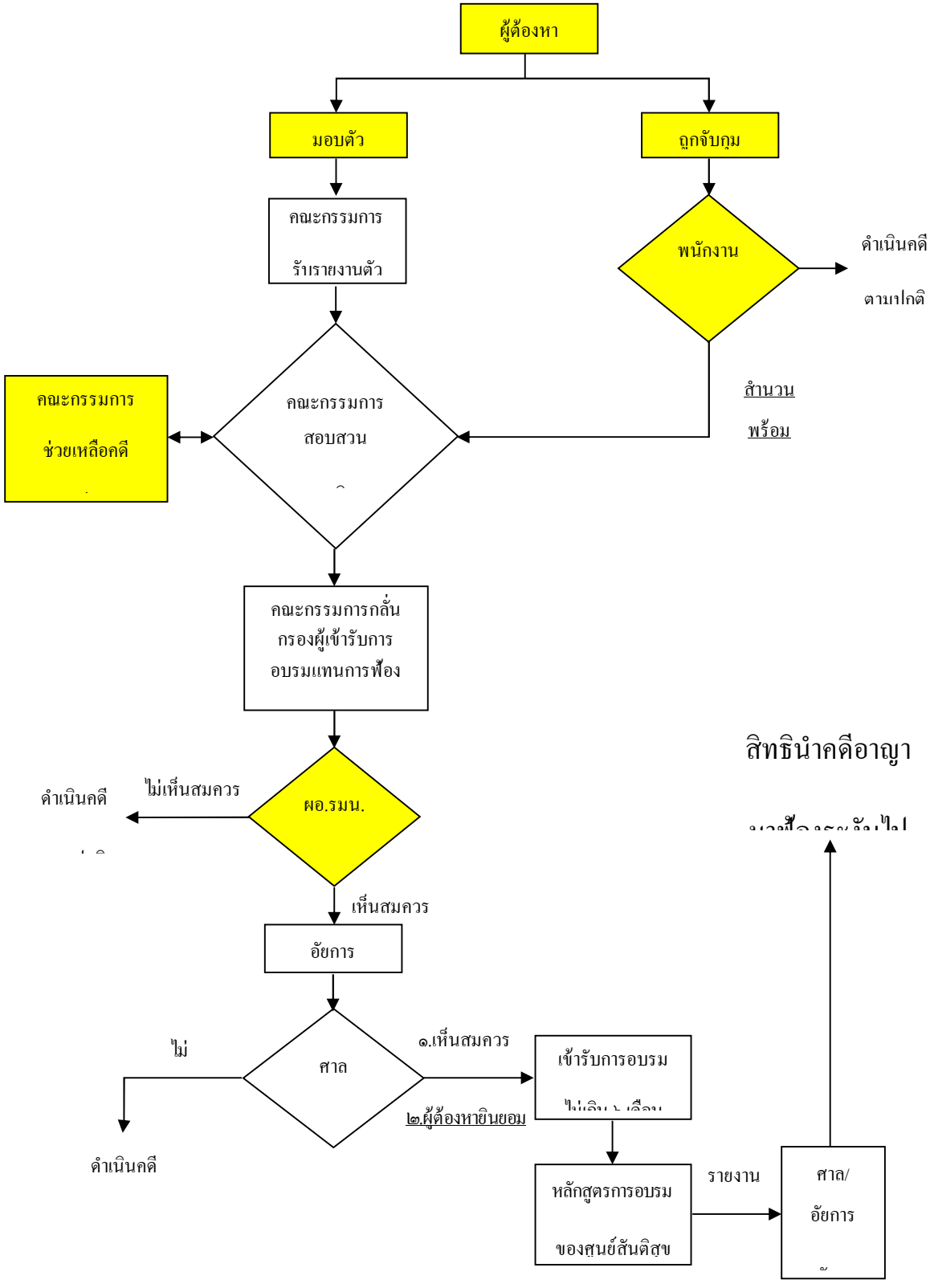
(ลงชื่อ) พลโท อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์

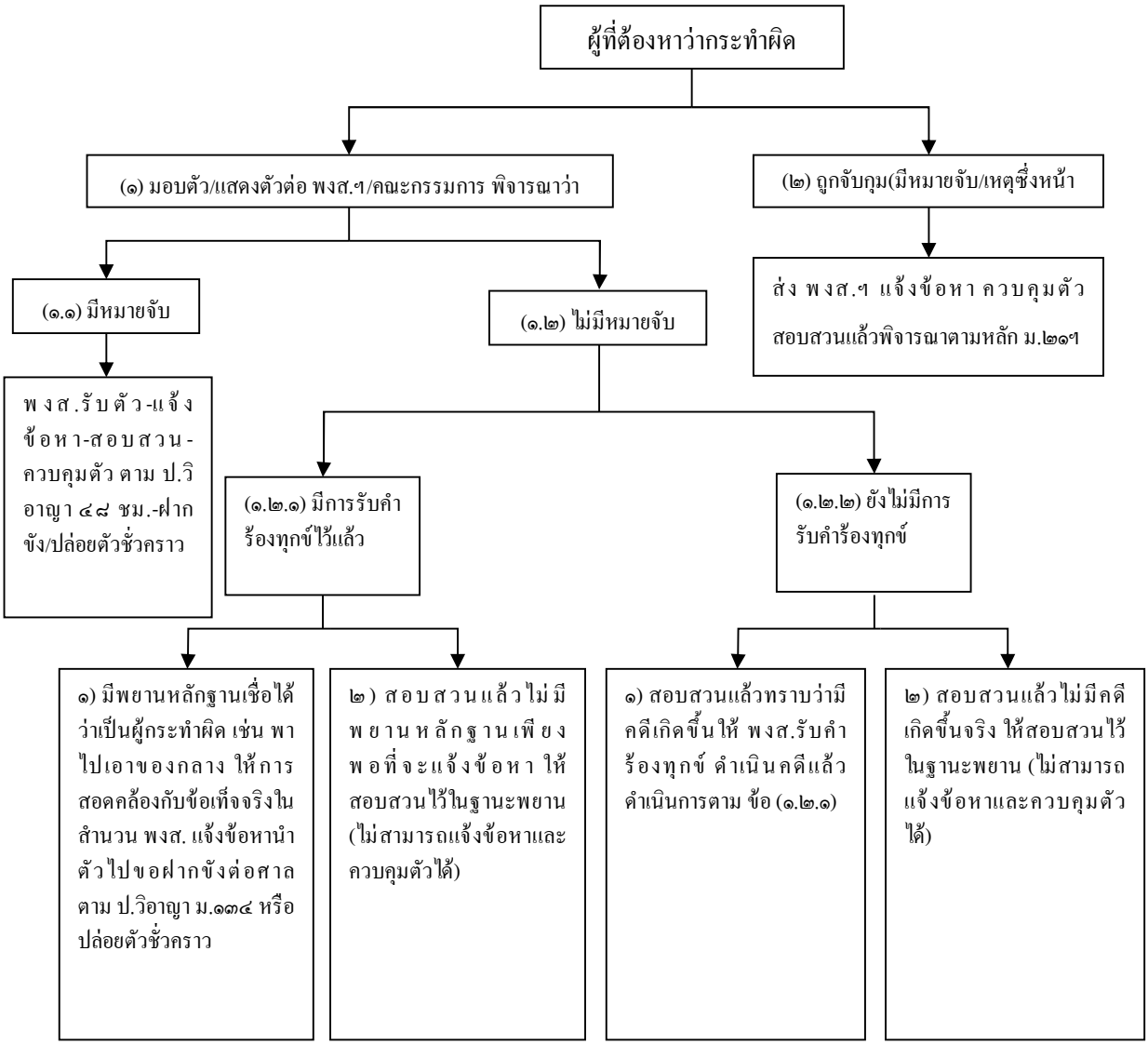
(อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์)

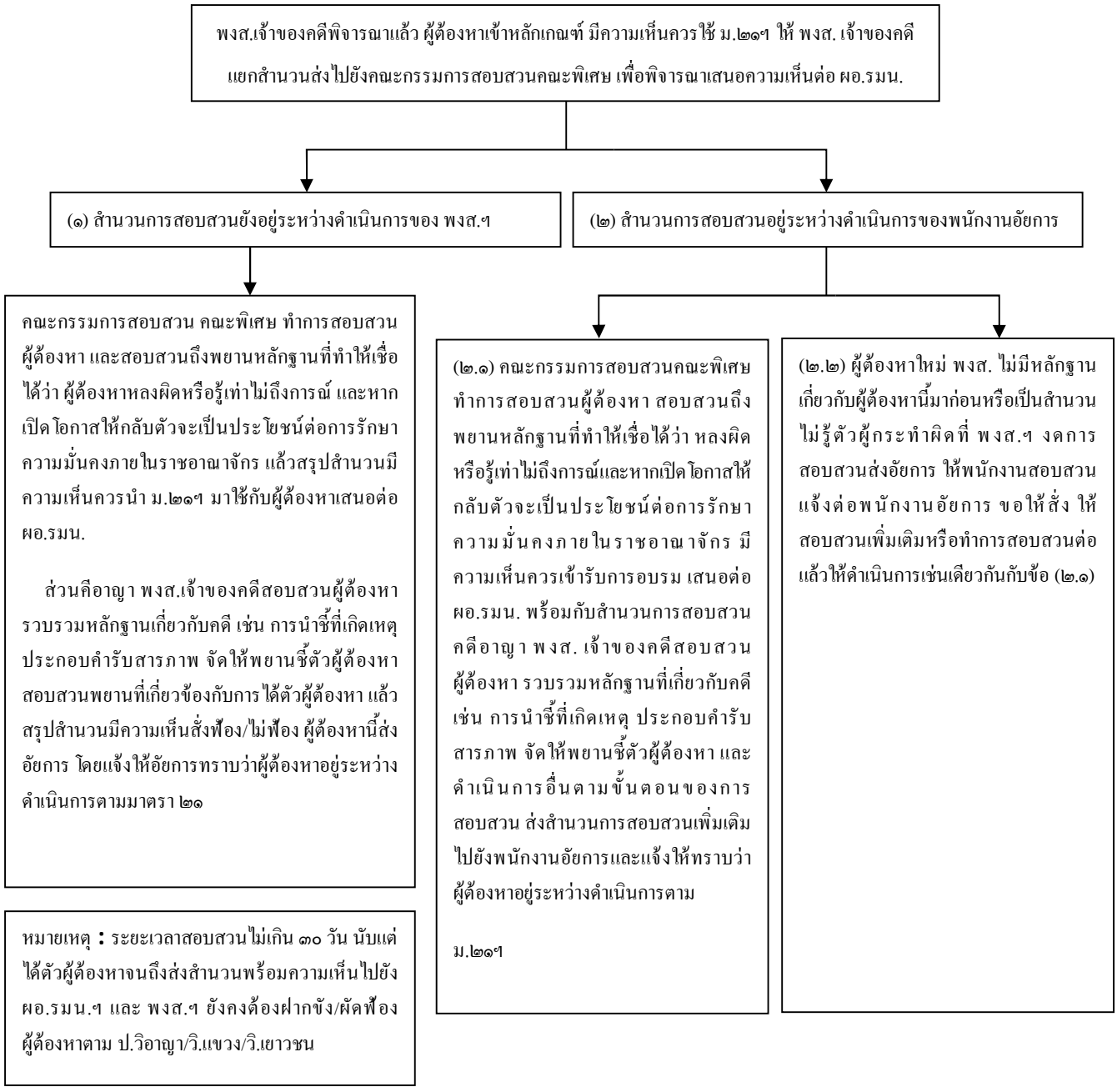
แผนกกฎหมายและสิทธิมนุษยชน

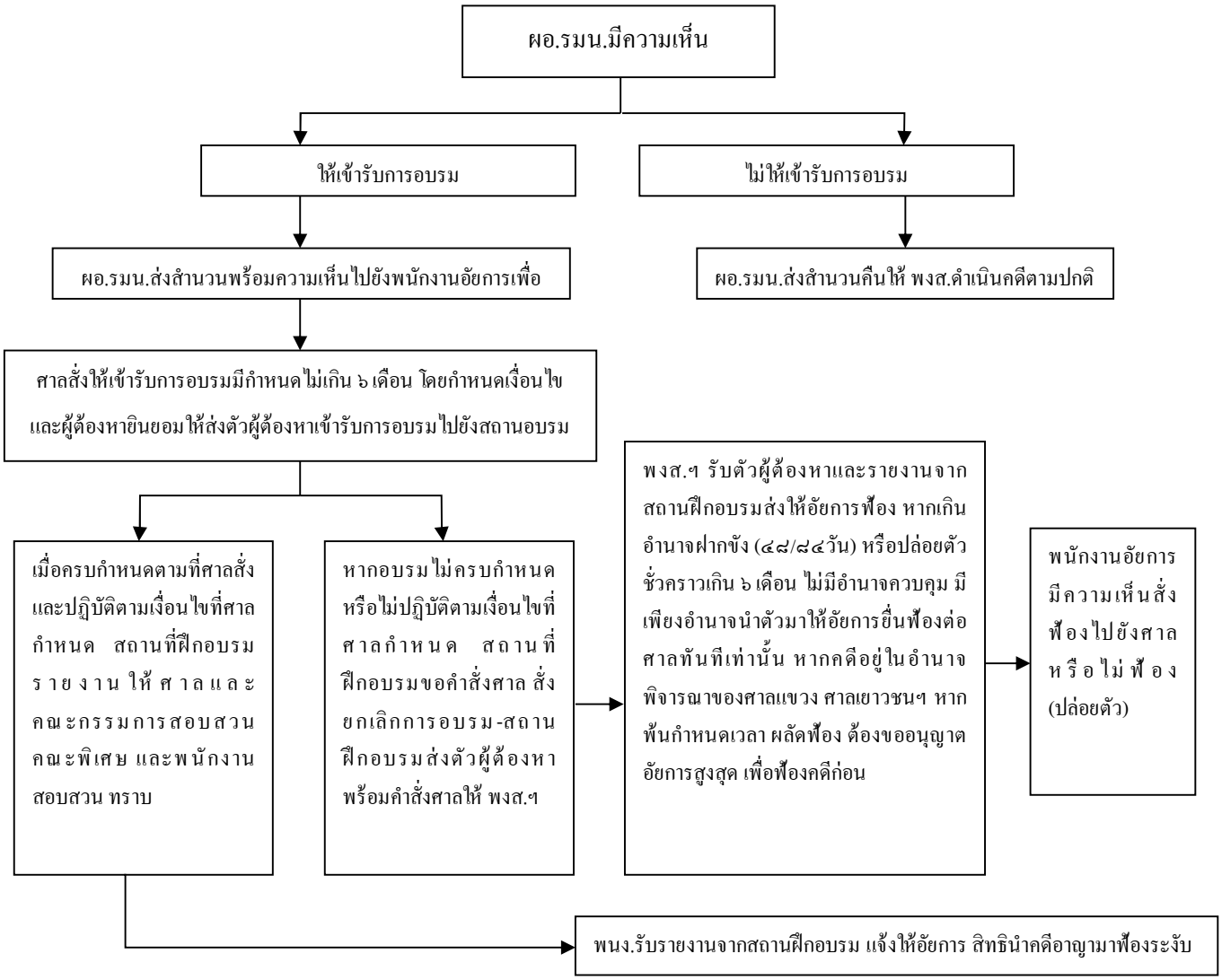
ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔

ร่างกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑




ผู้ที่ต้องหาว่ากระทำผิด
(๑) มอบตัว/แสดงตัวต่อ พงส.ฯ/คณะกรรมการ พิจารณาว่า
(๒) ถูกจับกุม(มีหมายจับ/เหตุซึ่งหน้า
(๑.๑) มีหมายจับ
(๑.๒) ไม่มีหมายจับ
ส่ง พงส.ฯ แจ้งข้อหา ควบคุมตัว สอบสวนแล้วพิจารณาตามหลัก ม.๒๑ฯ
พงส.รับตัว-แจ้งข้อหา-สอบสวน-ควบคุมตัว ตาม ป.วิอาญา ๔๘ ชม.-ฝากขัง/ปล่อยตัวชั่วคราว
(๑.๒.๑) มีการรับคำร้องทุกข์ไว้แล้ว
(๑.๒.๒) ยังไม่มีการรับคำร้องทุกข์
๑) มีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าเป็นผู้กระทำผิด เช่น พาไปเอาของกลาง ให้การสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในสำนวน พงส. แจ้งข้อหานำตัวไปขอฝากขังต่อศาลตาม ป.วิอาญา ม.๑๓๔ หรือปล่อยตัวชั่วคราว
๒) สอบสวนแล้วไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะแจ้งข้อหา ให้สอบสวนไว้ในฐานะพยาน (ไม่สามารถแจ้งข้อหาและควบคุมตัวได้)
๑) สอบสวนแล้วทราบว่ามีคดีเกิดขึ้นให้ พงส.รับคำร้องทุกข์ ดำเนินคดีแล้วดำเนินการตาม ข้อ (๑.๒.๑)
๒) สอบสวนแล้วไม่มีคดีเกิดขึ้นจริง ให้สอบสวนไว้ในฐานะพยาน (ไม่สามารถแจ้งข้อหาและควบคุมตัวได้)


พงส.เจ้าของคดีพิจารณาแล้ว ผู้ต้องหาเข้าหลักเกณฑ์ มีความเห็นควรใช้ ม.๒๑ฯ ให้ พงส. เจ้าของคดี แยกสำนวนส่งไปยังคณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อ ผอ.รมน.
(๑) สำนวนการสอบสวนยังอยู่ระหว่างดำเนินการของ พงส.ฯ
(๒) สำนวนการสอบสวนอยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานอัยการ
คณะกรรมการสอบสวน คณะพิเศษ ทำการสอบสวนผู้ต้องหา และสอบสวนถึงพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่า ผู้ต้องหาหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และหากเปิดโอกาสให้กลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แล้วสรุปสำนวนมีความเห็นควรนำ ม.๒๑ฯ มาใช้กับผู้ต้องหาเสนอต่อ ผอ.รมน.
ส่วนคืออาญา พงส.เจ้าของคดีสอบสวนผู้ต้องหา รวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับคดี เช่น การนำชี้ที่เกิดเหตุ ประกอบคำรับสารภาพ จัดให้พยานชี้ตัวผู้ต้องหา สอบสวนพยานที่เกี่ยวข้องกับการได้ตัวผู้ต้องหา แล้วสรุปสำนวนมีความเห็นสั่งฟ้อง/ไม่ฟ้อง ผู้ต้องหานี้ส่งอัยการ โดยแจ้งให้อัยการทราบว่าผู้ต้องหาอยู่ระหว่างดำเนินการตามมาตรา ๒๑
หมายเหตุ : ระยะเวลาสอบสวนไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่ได้ตัวผู้ต้องหาจนถึงส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยัง ผอ.รมน.ฯ และ พงส.ฯ ยังคงต้องฝากขัง/ผัดฟ้องผู้ต้องหาตาม ป.วิอาญา/วิ.แขวง/วิ.เยาวชน
(๒.๑) คณะกรรมการสอบสวนคณะพิเศษ ทำการสอบสวนผู้ต้องหา สอบสวนถึงพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่า หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และหากเปิดโอกาสให้กลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีความเห็นควรเข้ารับการอบรม เสนอต่อ ผอ.รมน. พร้อมกับสำนวนการสอบสวนคดีอาญา พงส. เจ้าของคดีสอบสวนผู้ต้องหา รวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวกับคดี เช่น การนำชี้ที่เกิดเหตุ ประกอบคำรับสารภาพ จัดให้พยานชี้ตัวผู้ต้องหา และดำเนินการอื่นตามขั้นตอนของการสอบสวน ส่งสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติมไปยังพนักงานอัยการและแจ้งให้ทราบว่าผู้ต้องหาอยู่ระหว่างดำเนินการตาม
ม.๒๑ฯ
(๒.๒) ผู้ต้องหาใหม่ พงส. ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับผู้ต้องหานี้มาก่อนหรือเป็นสำนวนไม่รู้ตัวผู้กระทำผิดที่ พงส.ฯ งดการสอบสวนส่งอัยการ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งต่อพนักงานอัยการ ขอให้สั่ง ให้สอบสวนเพิ่มเติมหรือทำการสอบสวนต่อแล้วให้ดำเนินการเช่นเดียวกันกับข้อ (๒.๑)



*หมายเหตุ ในการดำเนินการ พงส.ฯ ต้องทำการสอบสวนคดีอาญาให้เสร็จสิ้นและมีความเห็นทางคดี ส่งพนักงานอัยการไว้ก่อน เนื่องจาก หากศาลสั่งยกเลิกการอบรม ซึ่งจะต้องถูกส่งตัวมาดำเนินคดี หากระยะเวลาเกินอำนาจที่ขอฝากขัง หรือปล่อยตัวชั่วคราวแล้ว พงส.ฯ จะต้องรับตัวมาให้พนักงานอัยการฟ้องทันที ดังนั้น พงส.ฯ จะต้องส่งสำนวนไปก่อนเพื่ออัยการจะได้มีเวลาในการพิจารณาสั่งคดีและยื่นฟ้องต่อศาลได้ทัน

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตำรวจตรี ชนสิษฎ์ วัฒนวรางกูร	
วัน เดือน ปี เกิด	วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๐๔	
การศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง	
	รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	
ประวัติการทำงาน	พ.ศ.๒๕๔๔	ผกก.๑ บก.สศก.
โดยย่อ	พ.ศ.๒๕๔๕	ผกก.๔ บก.ป.
	พ.ศ.๒๕๔๘	ผกก.๑ บก.ป.
	พ.ศ.๒๕๔๘	รอง ผบก.ปทส.
	พ.ศ.๒๕๕๐	รอง ผบก.ป.
	พ.ศ.๒๕๕๒	รักษาราชการแทน ผบก.ทพ. สตช.
	พ.ศ.๒๕๕๒	ผบก.ภ.จว.สงขลา
	พ.ศ.๒๕๕๔	ผบก.ภ.จว.ภูเก็ต
	พ.ศ.๒๕๕๕	ผบก.กต.๙ จต.
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้บัญชาการ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ	

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้วิจัย พล.ต.ต.ชนสิษฎ์ วัฒนวรางกูร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ตำแหน่ง รอง ผบ.สพฐ.ตร.

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ถือเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ ที่ผ่านมามีการใช้กฎหมายพิเศษเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ทั้งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 แต่การแก้ไขปัญหาก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เหตุการณ์ความรุนแรงยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สถิติเหตุรุนแรงตั้งแต่ปี 2547 – วันที่ 27 กรกฎาคม 2557 รวม 16,534 เหตุการณ์ ยอดผู้เสียชีวิต และบาดเจ็บจากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่เดือน ม.ค.2547 ถึง 27 เม.ย. 2557 รวม 127 เดือน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 6,639 ราย บาดเจ็บ 10,184 ราย

สาเหตุประการหนึ่งมาจากผู้ที่เข้าไปอยู่กับขบวนการก่อความไม่สงบ ไม่สามารถกลับเข้ามาอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขได้ เพราะการกระทำผิดดังกล่าวมีโทษขั้นรุนแรง ต้องถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมเสียก่อน

รัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชาชีวะ ได้ริเริ่มแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยแนวทางตามยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็นสองประการ คือ ประการแรก การนำแผนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยรัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตามพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 เป็นหน่วยงานทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยแยกจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ประการที่สอง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้กับผู้กระทำความผิดคดีความมั่นคง คือการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นนโยบายที่คาดหวังให้แนวร่วมผู้หลงผิดกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อให้ขบวนการแบ่งแยก

ดินแดนอ่อนแอลง และสลายตัวไปในที่สุด แต่ปรากฏว่ากระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีผู้ที่เข้าร่วมโครงการจำนวนน้อยมาก ทั้งที่เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ดีแนวทางหนึ่ง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยปัญหาเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และปัญหาทางกฎหมาย ของการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นเมื่อนำกระบวนการอบรมแทนการฟ้องมาใช้กับผู้กระทำความผิดคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

วิธีการดำเนินการวิจัย

วิจัยเอกสารโดยการค้นคว้าหาข้อมูล จากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐและเอกชน รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ วารสาร เอกสารต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีลักษณะดังกล่าว จำนวน 9 นาย ใช้แบบสัมภาษณ์โดยมีโครงสร้าง

ผลการวิจัย

คณะรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ออกประกาศกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่ผู้กระทำความผิดสามารถเข้ารับการอบรมตามคำสั่งศาลแทนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ประกอบด้วย ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา 14 ฐานความผิด, ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหารฯ, ความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ, ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ, ความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ปัจจุบันมีประกาศกำหนดพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรใน 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา

และอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี มีขั้นตอนการดำเนินการคือ หากผู้ต้องหาได้กระทำความผิดในฐานความผิดและในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปให้แม่ทัพภาค 4 ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ผู้รับมอบอำนาจจาก ผอ.กอ.รมน. โดยมีคณะกรรมการในขั้นตอนต่าง ๆ กลั่นกรองมีความเห็นเสนอ รวมทั้งคณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ หากแม่ทัพภาค 4 เห็นด้วยกับพนักงานสอบสวน ให้ส่งสำนวนคดีพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการ เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ส่งผู้ต้องหาไปอบรมแทนการฟ้อง เมื่อศาลเห็นสมควรและผู้ต้องหานั้นยินยอม ศาลจะสั่งให้เข้ารับการอบรมเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนและปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนด เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป (รายละเอียดปรากฏตามแผนผังที่แนบ)

การอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา จะบังคับใช้ได้เฉพาะพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศกำหนดใน 5 อำเภอ แต่เนื่องจากขบวนการก่อการร้ายมักมีการกระทำผิดเกี่ยวเนื่องกันหลายพื้นที่ จึงไม่ควรนำกรอบพื้นที่มาเป็นข้อจำกัด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับตัวกลับใจเข้ามอบตัวให้ความร่วมมือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทุกพื้นที่ และสามารถขยายผลข้อมูลที่ผู้กระทำผิดเข้าไปร่วมกระทำในเหตุการณ์หลายพื้นที่ นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงได้มากขึ้น อีกทั้งเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นของผู้กระทำผิดที่จะเข้าให้ความร่วมมือ ว่าเมื่อเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 21 จนสำเร็จลุล่วงแล้ว จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาที่ได้ก่อเหตุนอกเขตประกาศกำหนดพื้นที่อีก

ปัญหาความยินยอมของผู้เสียหาย และการเยียวยา ตามบทบัญญัติในมาตรา 21 ไม่ได้กล่าวถึงผู้เสียหายว่าจะต้องยินยอมให้ผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องด้วยหรือไม่ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่ยอม ผู้เสียหายอาจจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลเองได้ จึงเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำผิดจึงไม่มั่นใจว่าหลังจากที่เข้ามอบตัวกับเจ้าหน้าที่แล้ว ผู้เสียหายจะยินยอมให้อภัยหรือไม่ ทำให้การอบรมแทนการฟ้องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในทางปฏิบัติจะมีคณะกรรมการช่วยเหลือทางคดีและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งต้องใช้เวลาระยะในการติดตามและเจรจาเพื่อให้ผู้เสียหายยินยอม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาของอำนาจในการควบคุมผู้ต้องหา

ในเรื่องของระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหาระหว่างดำเนินการตามมาตรา 21 พนักงานสอบสวนยังคงต้องดำเนินคดีอาญาปกติควบคู่ไปด้วย หากผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมครบถ้วนแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นจึงจะเป็นอันระงับไป แต่หากผู้ต้องหาไม่ผ่านการอบรม หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ก็จะต้องนำตัวกลับมาดำเนินคดีอาญาปกติ ซึ่งทำให้

เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องหาในคดีเกี่ยวกับการก่อการร้าย (โทษจำคุก 10ปีขึ้นไป) ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 12 วัน และรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 84 วัน เมื่อการสอบสวนในกระบวนการอบรมแทนการฟ้องต้องไปยึดโยงกับระยะเวลาการควบคุมในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ทำให้ต้องเร่งรัดการดำเนินการ อาจได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนรอบด้าน เมื่อศาลไต่สวนแล้วอาจไม่สั่งให้ผู้ต้องหาเข้ารับการอบรม หรือผู้ต้องหาเปลี่ยนใจไม่ยินยอมเข้ารับการอบรม หรือกว่าศาลจะมีการไต่สวนและมีคำสั่งต้องใช้เวลาเกินระยะเวลาฝากขังทำให้ผู้ต้องหาพ้นจากการควบคุม การนำตัวผู้ต้องหากลับเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ จะเป็นไปด้วยความยากลำบาก

สำหรับขั้นตอนการปฏิบัติ มีขั้นตอนการดำเนินการที่มากเกินไป ซึ่งการส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมแทนการฟ้องตามมาตรา 21 ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 จึงกำหนดแนวทางการปฏิบัติโดยมีคณะกรรมการหลักๆ จำนวน 4 ชุด ในการดำเนินการพิจารณากลั่นกรองก่อนเสนอสำนวนให้อัยการ ซึ่งในคณะกรรมการแต่ละชุดอาจมีคณะกรรมการย่อยอีก ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมาก

จากขั้นตอนการปฏิบัติที่มาก อาจส่งผลให้มีผู้ไม่หวังดีเข้าแทรกแซง เข้ามาชี้นำ หรือข่มขู่ผู้ต้องหาให้เปลี่ยนใจ ไม่ยินยอมเข้ารับการอบรม หรือขัดขวางไม่ให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ทนายความจากต่างพื้นที่ เข้ามาชี้นำกลุ่มผู้ต้องหา ภายหลังจากอัยการได้ยื่นคำร้องต่อศาลแล้ว จนทำให้ผู้ต้องหาเปลี่ยนใจไม่เข้ารับการอบรม ขอออกไปต่อสู้คดีอาญาปกติแทน

เรื่องความปลอดภัยของผู้ต้องหาที่เข้าร่วมโครงการ กรณีมีผู้ต้องหาบางคนเลือกเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง และบางคนปฏิเสธที่จะเข้าร่วม ตรงส่วนนี้ผู้ต้องหาที่เข้าสู่กระบวนการ จะต้องเป็นพยานในคดีอาญาให้กับฝ่ายเจ้าหน้าที่ เพื่อจะเอาผิดกับกลุ่มผู้ต้องหาที่ปฏิเสธ ทำให้ไม่ได้รับความปลอดภัย และถูกมองว่าหักหลังพวกเดียวกัน

ด้านทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่รัฐ อาจมีทัศนะคติเชิงลบ กับกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการลงโทษไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดของผู้ต้องหา จึงไม่ให้ความสำคัญที่จะแสวงหาแนวร่วม หรือช่วยประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจชักชวนผู้หลงผิดมาเข้าร่วมโครงการตามกฎหมายนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ควรขยายพื้นที่ดำเนินการให้ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลของการมีกฎหมายพิเศษให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน สำหรับพื้นที่ที่ยังมีสถานการณ์รุนแรง ขณะเดียวกันก็ต้องมีช่องทางให้ผู้หลงผิดสามารถเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องได้ทุกราย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หากพื้นที่ใดประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ จะไม่สามารถใช้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ควบคู่กันไปได้ เนื่องจาก มาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ กำหนดไว้ว่า การจะประกาศใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ในพื้นที่ใด ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในขณะที่กฎอัยการศึกซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความรุนแรงมากกว่า สามารถใช้ควบคู่กันไปกับ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ได้ ดังเช่น ที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี จึงเสนอแนะให้ตรากฎหมาย ให้ครอบคลุมทั้ง 3ฉบับ คือ กฎอัยการศึก, พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ และ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องให้สามารถนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีอบรมแทนการฟ้องคดีอาญามาปรับใช้ได้ทุกพื้นที่ เหตุผลที่สนับสนุนเพราะว่าในแต่ละพื้นที่สถานการณ์ความรุนแรงมากน้อยต่างกัน ไม่สามารถที่จะใช้ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯ ได้ทุกพื้นที่ ทั้งนี้ หากกระบวนการขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายรวม 3 ฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องยุ่งยาก ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ให้มีมาตรการอบรมแทนการฟ้องบรรจุไว้ด้วย ซึ่งสามารถทำได้ง่ายกว่าเพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพียงฉบับเดียว

2. ให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วม ในการให้ความยินยอม และได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย

ในเบื้องต้น ให้เจ้าหน้าที่รัฐช่วยเจรจาลดความขัดแย้ง ทำความเข้าใจกับผู้เสียหาย ให้ทราบเหตุผล ความจำเป็น รวมถึงประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม และผู้เสียหายต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม เหมาะสมด้วย ส่วนการแก้ไขปัญหาระยะยาว ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นผู้เสียหาย ทั้งเรื่องของมาตรการเยียวยา และความชัดเจนในเรื่องการตัดอำนาจฟ้องโดยตรงของผู้เสียหาย เพื่อความมั่นใจของผู้หลงผิดที่จะเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้องต่อไป

3. การนำมาตรการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการมาใช้

มาตรการชะลอการฟ้อง เทียบเคียงพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 ซึ่งมีความยืดหยุ่นรองรับการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า ดังนี้

3.1 พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาไปยื่นคำร้องต่อศาล ส่งตัวผู้ต้องหาให้ ผอ.กอ.รมน. พิสูจน์ทราบข้อเท็จจริงของการกระทำผิดว่ามาจากการหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เมื่อศาลมีคำสั่งแล้ว ระหว่างนี้พนักงานสอบสวนไม่ต้องขอฝากขังอีก แต่ให้ดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีต่อไป

เมื่อสอบสวนเสร็จให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการโดยไม่ต้องส่งผู้ต้องหาไปด้วย เพียงแต่ระบุหมายเหตุว่าผู้ต้องหาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการอบรมแทนการฟ้อง และถูกควบคุมตัวอยู่ที่ใด เทียบเคียงมาตรา 19 ของ พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ

3.2 ผอ.กอ.รมน.พิสูจน์ทราบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าเข้าหลักเกณฑ์ผู้ต้องหาเป็นผู้หลงผิด รู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงกำหนดให้เข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกินหกเดือน โดยแจ้งพนักงานอัยการทราบ และให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการอบรม เทียบเคียงมาตรา 22 ของ พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ

3.3 เมื่อการอบรมเสร็จสิ้นและ ผอ.กอ.รมน. พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้รับการอบรมครบถ้วนตามหลักสูตร สามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ ให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้น เป็นอันระงับ ให้ปล่อยตัวผู้นั้นไป แล้วแจ้งผลให้พนักงานอัยการทราบ แต่หากผู้ต้องหากระทำผิดเงื่อนไขการอบรมที่กำหนด ให้ส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป เทียบเคียงมาตรา 33 ของ พ.ร.บ.ฟื้นฟูฯ

3.4 ลดขั้นตอนการปฏิบัติ ในเบื้องต้นขณะที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอำนาจการควบคุมผู้ต้องหาสำหรับกระบวนการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา จึงควรลดขั้นตอนการปฏิบัติและมีมาตรการเร่งรัดการดำเนินการ อย่างน้อยที่สุดให้สามารถเสนอคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ผู้ต้องหาเข้ารับการอบรมได้ทันก่อนครบกำหนดระยะเวลาฝากขัง 84วัน

3.5 มีมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาได้รับการประกันตัวหรือรับการอบรมจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว ต้องมีมาตรการในการให้ความปลอดภัย เช่น มาตรการคุ้มครองพยาน โดยจัดเจ้าหน้าที่คอยดูแล จัดหาสถานที่พักที่ปลอดภัย เพื่อป้องกันอันตรายอันเกิดจากกลุ่มผู้เสียหายที่อาฆาตแค้น หรือจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายเดียวกันซึ่งมองผู้ต้องหาว่าเป็นผู้ทรยศหักหลัง

3.6 มีการประชาสัมพันธ์ ปรับทัศนคติ ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ทุกฝ่ายได้รับทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับ หากผู้ต้องหาเข้าสู่มาตรการอบรมแทนการฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้จะต้องมีการเยียวยาผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม เหมาะสมด้วย

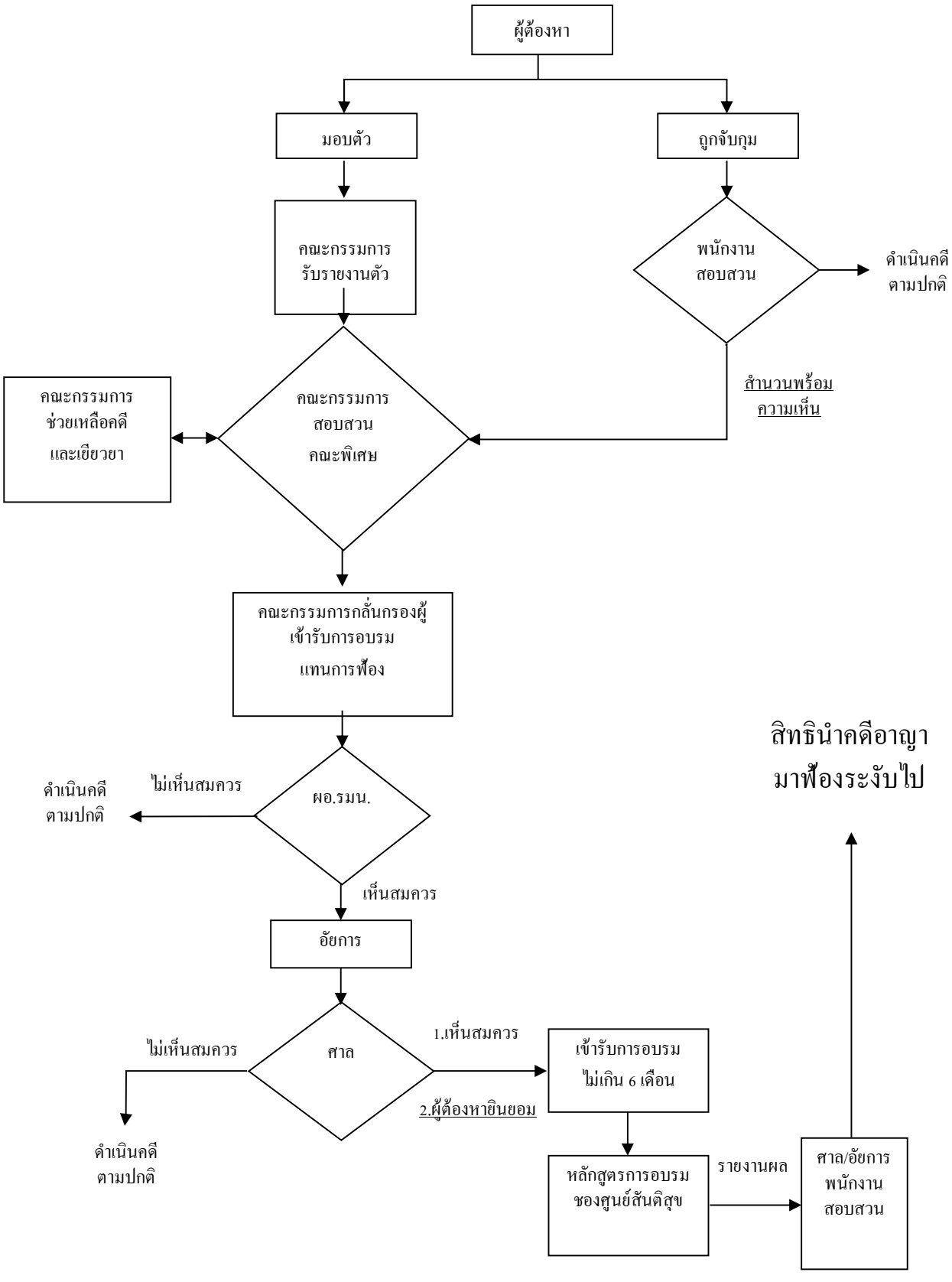
3.7 เพิ่มการสนับสนุนในระดับนโยบาย ภาครัฐในระดับนโยบายควรเพิ่มความสำคัญ ทั้งในแง่ของการแก้ไขกฎหมายให้มีความครอบคลุมพื้นที่และลดปัญหาอุปสรรคในการทำงาน มีมาตรการที่ให้ความมั่นใจต่อผู้หลงผิดที่จะเข้าร่วมโครงการ มีการสนับสนุนเครื่องมืออุปกรณ์ มีงบประมาณสนับสนุนเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนมีการติดตามตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติของระดับเจ้าหน้าที่

4. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

4.1 ควรนำแนวทางการกันตัวผู้ต้องหาเป็นพยาน เสริมเข้ามาในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักด้วย

4.2 มีมาตรการติดตามดูแลผู้ที่ผ่านการอบรมไม่ให้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

4.3 มีการฝึกอาชีพขณะอบรม ให้สามารถออกไปประกอบอาชีพเมื่อกลับคืนสู่ชุมชนได้ ตลอดจนมีมาตรการช่วยเหลือเมื่อจบการอบรม เช่น การจัดหาที่ทำกิน หรือการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการรับผู้ที่ผ่านการอบรมเข้าทำงาน โดยภาครัฐเป็นผู้รับรองค้ำประกัน

4.4 นำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาปฏิบัติให้ได้ผลเป็นรูปธรรม ทั้งการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิต เสริมสร้างความศรัทธา ยกระดับมาตรฐานบริการทางสังคม เพิ่มโอกาสทางการศึกษา มีช่องทางการให้ความรู้แก่เยาวชน โดยเฉพาะการเรียนการสอนในโรงเรียนสอนศาสนา(ปอเนาะ) ที่ต้องสอดส่องดูแลเป็นพิเศษเพื่อป้องกันการปลูกฝังทัศนคติในทางลบสร้างความเข้าใจผิดต่อภาครัฐสืบต่อกันรุ่นต่อรุ่น ทั้งนี้ต้องคำนึกถึงหลักการเคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นด้วย

กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามมาตรา 21
แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน พ.ศ.2551