

## ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551<sup>1</sup>

ภัชชนก รามดิษฐ์<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย ลักษณะของมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี และศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว พบว่ารัฐได้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคriminal ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรากฏอยู่ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 คือ การเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี โดยเจ้าหน้าที่รัฐสามารถนำการอบรมมาใช้แทนการฟ้องร้องคดีอาญาแก่ผู้ต้องหาที่ได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งต้องปรากฏเงื่อนไขว่าผู้ต้องหาต้องกลับใจเข้ามอบตัว หรือพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาขึ้นต้องเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่กลับกลายเป็นว่าการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้แก้ไขปัญหาคriminal ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้นั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งมาตรการดังกล่าวไม่ค่อยถูกนำมาบังคับใช้ในคดีอาญาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่าไรนัก

เมื่อทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แล้วพบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนกวร สมณะเศรษฐกุล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่บังคับใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดี ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 21 เนื่องจากคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้เป็นการกระทำความผิดในรูปของ “ขบวนการ” เป็นสมาชิกหรือแนวร่วม ดังนั้นผู้กระทำความผิดอาจกระทำความผิดหลายคดีและกระทำลงในต่างท้องที่ซึ่งเขตอำนาจการสอบสวนและเขตอำนาจศาลในบางพื้นที่ไม่อาจใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้ กล่าวคือ พื้นที่ที่สามารถใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดีได้ ต้องเป็นพื้นที่ตามประกาศเรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่ภายใต้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งปัจจุบัน ประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ฉบับลงวันที่ 19 ตุลาคม 2566 และ ฉบับลงวันที่ 16 มกราคม 2567 กำหนดให้ อำเภอเชียง อำเภอสุโขทัย โกลก อำเภอเวียง และอำเภอสุคีริน จังหวัดนราธิวาส อำเภอยะหริ่ง อำเภอมายอ อำเภอไม้แก่น อำเภอทุ่งยางแดง อำเภอกะป้อ อำเภอปะนาเระ และอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี อำเภอเบตง อำเภอกาบัง อำเภอรามัน และอำเภอกรงปินัง จังหวัดยะลา และอำเภอนาทวี อำเภอจะนะ อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังนั้น หากว่าผู้ต้องหาในคดีความมั่นคงที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาในคดีข้อหาตามประกาศ เรื่องกำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ไว้หลายคดี โดยคดีความผิดส่วนหนึ่งกระทำลงในท้องที่ภายในเขตที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ใช้บังคับได้ แต่คดีความผิดอีกส่วนหนึ่งกระทำลงในท้องที่เขตอำนาจซึ่งไม่อาจนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ใช้บังคับได้ จึงมีปัญหาย่อยว่า ผู้ต้องหาสามารถใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีโดยการอบรมแทนการฟ้องได้เฉพาะคดีที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ประกาศราชกิจจานุเบกษากำหนดไว้ แต่ไม่สามารถใช้มาตรการดังกล่าวในคดีอื่นที่เกิดขึ้นนอกพื้นที่ได้ ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของมาตรานี้มีเพื่อให้โอกาสผู้ต้องหาโดยมุ่งประโยชน์ต่อความมั่นคงเป็นสำคัญ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดพื้นที่บังคับใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 21 ในลักษณะที่ไม่ครอบคลุมพื้นที่อำเภอทุกอำเภอของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ด้วย เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัว อันเป็นวัตถุประสงค์ที่มีความชอบธรรมและสำคัญ เพื่อที่ผู้กระทำความผิดจะได้กลับคืนสู่สังคม เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 จากเดิม บทบัญญัติมาตรา 21 บัญญัติว่า “ภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน. ดำเนินการตามมาตรา 15...” โดยแก้ไขข้อความดังกล่าว เป็น “ภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.

รณ. ดำเนินการตามมาตรา 15 และพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ...”

ประการสอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะความผิดที่จะนำมาตราการการเบี่ยงคดียึดตาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 21 มาใช้บังคับได้ เนื่องจาก มาตราการเบี่ยงเบนคดีอาญาโดยการอบรมแทนการฟ้องมาใช้บังคับนั้น ได้กำหนดความผิดที่สามารถนำมาตราการดังกล่าวมาใช้บังคับต้องเป็นความผิดตามประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ซึ่งความผิดส่วนใหญ่เป็นความผิดต่อรัฐ และมี โทษจำคุกในอัตราสูง ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การนำมาตราการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการ ยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดีอันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างหนึ่งมาปรับใช้กับความผิดตาม ประกาศราชกิจจานุเบกษาที่เป็นความผิดต่อรัฐในคดีความมั่นคงนั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ทาง กฎหมาย เนื่องจากความผิดต่อรัฐนั้นมีคุณธรรมมุ่งคุ้มครองถึงประโยชน์ที่เป็นส่วนรวม ต้องถือว่าสังคม ส่วนรวมเสียหายจากการกระทำผิดนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเข้าดำเนินการใด ๆ ทำให้ความผิดต่อ รัฐมักจะไม่นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้บังคับเว้นแต่จะมีวัตถุประสงค์ที่ควรคำนึงสูงกว่าการ ลงโทษผู้กระทำผิด การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายผู้สูญเสีย และความมั่นคงของรัฐ นอกจากนี้ ความ รุนแรงและความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน นั้นมากเกินกว่า จะสมานฉันท์ผู้เสียหาย และผู้ต้องหาให้มีสัมพันธอันดีได้

จากการวิเคราะห์ปัญหา เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการที่เหมาะสมจะ นำไปใช้กับคดีที่ไม่ใช่คดีอาญาร้ายแรง แต่โดยสภาพการก่ออาชญากรรมของกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่ ชายแดนใต้ ล้วนเป็นความผิดร้ายแรงและมีโทษอย่างสูงทั้งสิ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การแก้ไขลักษณะความผิด ที่จะนำมาตราการการเบี่ยงคดียึดตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 21 มาใช้บังคับนั้น อาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมโดยคงลักษณะความผิดที่สามารถนำมาตราการเบี่ยงเบนคดีอาญา ออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องเช่นเดิมแต่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเสียหายเข้าไป โดย ระบุว่า การนำมาตราการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องได้ ต้องเป็นกรณีไม่ เกิดความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายของผู้หนึ่งผู้ใดเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบอาชญากรรมของ กลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้ และสามารถนำไปบังคับใช้ได้จริง

จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 จากเดิม บัญญัติว่า “...ผู้ใดต้องหาว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณี ที่ พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือ รู้เท่าไม่ถึงการณ์และการเปิดโอกาสให้ ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักร...” เป็น “...ผู้ใดต้องการว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและไม่มีราษฎรเป็นผู้เสียหายต่อชีวิตหรือร่างกายจากการกระทำความผิดดังกล่าว แต่กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และการเปิดโอกาสให้ ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร...”

ประการสุดท้าย ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความยินยอมของผู้เสียหายที่จะนำมาตราการการเบี่ยงคดี ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 21 มาใช้บังคับ และการเยียวยาผู้เสียหาย การนำมาตราการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดีโดยการอบรมแทนฟ้องมาใช้ในคดีความมั่นคง ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 21 บัญญัติเงื่อนไขให้ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาเท่านั้น ส่งผลให้การดำเนินมาตรการทางเลือกโดยอบรมแทนการฟ้องนั้น ไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมของผู้เสียหาย และหากการอบรมเป็นที่น่าพอใจจะส่งผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหาเป็นอันระงับไป จึงส่งผลให้ผู้เสียหายไม่อาจดำเนินคดีอาญาต่อผู้ต้องหาได้อีกต่อไป เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มุ่งสร้างความเข้าใจ ฟันฟูเยียวยาผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และรัฐเพื่อให้เกิดการอภัยและความเข้าใจต่อกันแล้ว การไม่กำหนดให้ความยินยอมของผู้เสียหายเป็นเงื่อนไขหนึ่งในมาตรการทางเลือกย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ที่ต้องคำนึงถึงการเยียวยาผู้เสียหายเป็นสำคัญ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่มาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมโดยการให้ความยินยอมในการส่งผู้ต้องหาเข้าอบรมแทนการถูกฟ้อง ย่อมเป็นการขัดต่อแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อันเป็นแนวคิดหลักที่สนับสนุนการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องคดี

จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ดังนี้ จากเดิม มาตรา 21 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ศาลสั่งได้ ต่อเมื่อผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ” เป็น “การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ศาลสั่งได้ ต่อเมื่อผู้ต้องหาให้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว และหากเป็นกรณีที่มิมีราษฎรเป็นผู้เสียหายต่อชีวิตหรือร่างกายจากการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากราษฎรผู้เสียหายด้วย ”

## เอกสารอ้างอิง

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และกมลทิพย์ คติการ. “โครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย หัวข้อ ยุติธรรมทางเลือกกับการเข้าถึงความยุติธรรมในสังคมไทย”. กรุงเทพมหานคร: คณะปฏิรูปกฎหมาย. 2554

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. “คู่มือว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการพิมพ์และห้องสมุด สำนักงานองค์การสหประชาชาติ ณ กรุงเวียนนา . 2564

ภัทรวรรณ ทองใหญ่. “การหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ศึกษากรณีการหันเหในชั้นก่อนฟ้องในประเทศไทย”. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 49, ฉบับที่ 4, หน้า 732

ชนสิทธิ์ วัฒนวรานุกร, “รูปแบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ศึกษาเฉพาะกรณีการอบรมแทนการฟ้องตามพระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 21” ใน เอกสารวิชาการส่วนบุคคลของการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 20. วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานยุติธรรม. 2559

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 3 ภาค 9, “รายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ (เบื้องต้น) การบังคับใช้กฎหมายทางเลือกเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา : มาตรา 21 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551”. พฤศจิกายน. 2559

ประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษ 260 ง (19 ตุลาคม 2566): 55 – 57.

ประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 141 ตอนพิเศษ 17 ง (17 มกราคม 2567): 45 – 46.