

ข้อสังเกตของคณะกรรมการพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเกี่ยวกับความจำเป็นและผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ.

โดยที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานตำรวจศาล” อยู่ในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม (สำนักรักษาความปลอดภัย) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ๓ ประการหลัก คือ (๑) สืบสวนติดตามจับกุมผู้ที่ศาลออกหมายจับ อันเนื่องมาจากได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลแล้วหลบหนีหรือไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งของศาล (๒) รักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล และ (๓) รักษาความปลอดภัยให้แก่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และบุคลากรของสำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจหลักของศาลยุติธรรมในการอำนวยความยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยรับข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย (ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัตินี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ))

คณะกรรมการพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและกองพัฒนากฎหมายได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและจัดทำเป็นกรณีตัวอย่างในการตรวจสอบความจำเป็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยสรุปข้อเท็จจริงและผลการวิเคราะห์ของคณะกรรมการฯ ได้ดังนี้

๑. การวิเคราะห์สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาโดยสำนักงานศาลยุติธรรม

๑. ปัจจุบันมีผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลและหลบหนีไปเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถติดตามจับกุมผู้หลบหนีได้ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกิดความล่าช้า ผู้กระทำความผิดซึ่งหลบหนีไม่ได้รับโทษตามผลของคำพิพากษาอย่างแท้จริง ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม และทำให้มาตรฐานในการรักษาความยุติธรรมของศาลเกิดปัญหาในภาพรวม ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากการที่ไม่มีเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการสนับสนุนกระบวนการในการติดตามจับกุมผู้หลบหนี อีกทั้งเจ้าพนักงานตำรวจมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นจำนวนมากจึงไม่อาจติดตามจับกุมผู้หลบหนีได้อย่างทั่วถึง

โดยจากข้อมูลสถิติการปล่อยชั่วคราวของศาลและการหลบหนี ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผู้ยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวจำนวน ๒๒๖,๘๒๘ คน และได้รับอนุญาตจำนวน ๒๑๒,๔๗๖ คน โดยในจำนวนนี้มีผู้หลบหนีจำนวน ๓,๓๕๗ คน (คิดเป็นร้อยละ ๑.๕๘ ของจำนวนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว) ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ (ม.ค. - พ.ค.) มีผู้ยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวจำนวน ๙๖,๒๔๒ คน และได้รับอนุญาตจำนวน ๘๗,๙๑๘ คน ในจำนวนนี้มีผู้หลบหนีจำนวน ๑,๖๑๖ คน (คิดเป็นร้อยละ ๑.๘๔ ของจำนวนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว)

๒. เกิดสถานการณ์ความรุนแรงและความไม่สงบในบริเวณศาลอยู่บ่อยครั้ง อันกระทบต่อการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาในการอำนวยความยุติธรรม (ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมในระหว่างการพิจารณาพบว่า เกิดปัญหาเหตุการณ์ไม่ปกติจำนวน ๔๖ เหตุการณ์ ในช่วงตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๑)

๒. ข้อเสนอของสำนักงานศาลยุติธรรม

เสนอให้มีกฎหมายเพื่อจัดให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาล โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ร่างมาตรา ๕)

(๑) ติดตามสืบสวนจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลแล้วหลบหนี หรือผู้ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งศาล และศาลได้ออกหมายจับแล้ว

(๒) รักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยของบุคคลและทรัพย์สิน รวมทั้งป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ในบริเวณศาลและอาคารสถานที่ของสำนักงานศาลยุติธรรม

(๓) รักษาความปลอดภัยและคุ้มครองข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม บุคลากรทรัพย์สินของศาลและสำนักงานศาลยุติธรรม

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ร่างมาตรา ๑๕)

นอกจากนี้ สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ได้เสนอทางเลือกอื่นในการดำเนินการ (ที่ไม่ใช่การตรากฎหมาย) เนื่องจากการให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะรวมทั้งชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในภารกิจนี้ได้ว่า ได้คำนึงถึงต้นทุนและความคล่องตัวแล้วสมควรให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะ อีกทั้งยังไม่สามารถทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นเนื่องจากการมีเจ้าพนักงานตำรวจศาลเป็นภารกิจโดยตรงของสำนักงานศาลยุติธรรม

๓. ความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

(๑) การวิเคราะห์ปัญหา ทางเลือก และความจำเป็นในการมีกฎหมาย

อาจต้องแยกพิจารณาแยกตามรายการกิจ ดังนี้

➤ ภารกิจในการติดตามสืบสวนจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลแล้วหลบหนี หรือผู้ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งศาล และศาลได้ออกหมายจับแล้ว

๑) สำนักงานศาลยุติธรรมควรจะต้องวิเคราะห์ว่ากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการดำเนินการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาอย่างไร เช่น มาตรการในการกำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวและการติดตามจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีตามพระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. ๒๕๖๐ การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของบุคคลในการปล่อยชั่วคราว (Electronic Monitoring) เพื่อป้องกันการหลบหนี หรือภัยอันตราย หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒) ในปัจจุบันการติดตามจับกุมผู้หลบหนีในระหว่างการปล่อยชั่วคราวเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งได้รับทราบข้อมูลเพิ่มเติมเติมจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่า อัตราการจับกุมตัวผู้หลบหนีในกรณีดังกล่าวเกิดจากหลายองค์ประกอบ เช่น ความเร่งด่วนของการปฏิบัติงานในเรื่องอื่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างท้องที่ข้อจำกัดของข้อมูลในการติดตามตัวผู้หลบหนี ค่าใช้จ่ายในการส่งตัวผู้ถูกจับกลับไปดำเนินคดีกรณีอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่จับกุมได้ คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่า การวิเคราะห์จะต้องพิจารณาก่อนว่า

การดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจมีปัญหาและข้อขัดข้องอย่างไร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจใช้วิธีการใดได้บ้าง โดยจะต้องพิจารณาทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การตรากฎหมายในการแก้ไขปัญหาด้วย เช่น การใช้มาตรการทางบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานของเจ้าพนักงานตำรวจ การให้คำตอบแทนแก่เจ้าพนักงานตำรวจ ฯลฯ

๓) ข้อเสนอของสำนักงานศาลยุติธรรมที่จะให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลเพื่อทำภารกิจนี้มีความเหมาะสมและจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหรือไม่ และมีความคุ้มค่าหรือไม่ หากกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจศาลมาทำภารกิจดังกล่าวควรจะต้องติดตามจับกุมผู้หลบหนีได้ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในชั้นการพิจารณาก็ยังไม่มี ความชัดเจนว่าสำนักงานศาลยุติธรรมจะดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง และมีแผนในการดำเนินการอย่างไร เนื่องจากการดำเนินการในปัจจุบันเจ้าพนักงานตำรวจมีความเชี่ยวชาญและมีความพร้อมด้านทรัพยากรที่จำเป็นในการสืบสวนติดตามจับกุมผู้หลบหนีอยู่แล้ว การกำหนดให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีทักษะและความพร้อมในลักษณะเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมจะต้องเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร การฝึกฝนอบรมบุคลากร และอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เพราะจะส่งผลกระทบต่อพนักงานประมาณในระยะยาวด้วย

➤ ภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยของบุคคล และทรัพย์สิน และปราบปรามการทำความผิด ในบริเวณศาลและอาคารสถานที่ของสำนักงานศาลยุติธรรม

➤ ภารกิจในการรักษาความปลอดภัยและคุ้มครองข้าราชการฝ่ายตุลาการ บุคลากร ทรัพย์สินของศาลและสำนักงานศาลยุติธรรม

๑) ควรต้องวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง โดยจากเหตุการณ์ไม่ปกติจำนวน ๔๖ เหตุการณ์นั้น ต้องพิจารณาว่าเพราะเหตุใดการดำเนินการในปัจจุบันไม่สามารถป้องกันหรือบริหารจัดการได้ เช่น เกิดจากอุบัติเหตุทั่วไปที่ไม่อาจคาดหมายหรือป้องกันได้ (น้ำท่วมเพลิงไหม้เนื่องจากไฟฟ้าลัดวงจร) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเหตุที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการปัจจุบันการรักษาความปลอดภัยในบริเวณศาลใช้วิธีการจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จำนวนประมาณ ๑,๗๐๐ อัตรา เพื่อทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในศาลทั่วประเทศ แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ได้วิเคราะห์ว่าปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในบริเวณศาลเกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

๒) สำนักงานศาลยุติธรรมควรพิจารณาทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น หากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็อาจพิจารณาจ้างหน่วยงานหรือบุคลากรอื่นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓) ยังไม่มีความชัดเจนว่าการมีเจ้าพนักงานตำรวจศาลจะสามารถรักษาความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิมได้อย่างไร

(๒) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและความพร้อมของรัฐ

สำนักงานศาลยุติธรรมชี้แจงว่าในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีเจ้าพนักงานตำรวจศาล จำนวน ๓๐๙ อัตรา และมีงบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะ ๔ ปีแรก

ประมาณ ๕๓๔,๖๓๔,๗๘๐.๘๐ บาท โดยแบ่งเป็น งบบุคลากร ๑๒๗,๔๔๐,๐๗๐.๒๐ บาทต่อปี และงบลงทุน ๒๔,๘๗๔,๕๐๐ บาท (สำหรับค่าครุภัณฑ์รักษาความปลอดภัย เช่น อาวุธปืน วิทยุสื่อสาร) ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้วิเคราะห์แล้ว มีข้อสังเกตดังนี้

๑) ข้อมูลสถิติผู้หลบหนีจำนวน ๓,๓๕๗ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นตัวเลขเฉพาะสำหรับปีนั้น ในกรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณาจำนวนผู้หลบหนีสะสมด้วย เพื่อที่จะได้วิเคราะห์ผลกระทบและภาระงบประมาณในการดำเนินการได้อย่างถูกต้อง

๒) กำลังคนเพียง ๓๐๙ อัตรา สำหรับระยะ ๔ ปีแรก (ซึ่งเป็นผู้อำนวยการ ๑ อัตรา และเจ้าพนักงานตำรวจศาล ๓๐๘ อัตรา) จะเพียงพอต่อการทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ โดยเจ้าพนักงานตำรวจศาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่หลัก ๓ ประการ ได้แก่ การติดตามจับกุมผู้หลบหนี การรักษาความปลอดภัยในบริเวณศาล และการคุ้มครองข้าราชการฝ่ายตุลาการและบุคลากรของศาล ทั้งในและนอกบริเวณศาล โดยระบุไว้ด้วยว่าจะต้องจัดให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลในจำนวนเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในศาลทุกศาล (ร่างมาตรา ๔) แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานศาลยุติธรรมควรพิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าการจัดสรรอัตรากำลังอย่างเหมาะสมในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงควรกำหนดเพิ่มเติมขึ้นหรือไม่ อย่างไร

จากข้อมูลที่ฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ ตรวจสอบพบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีศาลประมาณ ๒๗๑ แห่ง ดังนั้น หากมีเจ้าพนักงานตำรวจศาลประจำศาลเพียงศาลละ ๑ คนในการทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในบริเวณศาล จะคงเหลือจำนวนเจ้าพนักงานตำรวจศาลในการทำหน้าที่ติดตามจับกุมผู้หลบหนีและการคุ้มครองบุคลากรของศาลนอกบริเวณศาลเพียง ๓๘ คน ซึ่งจำนวนดังกล่าวเป็นไปได้ไม่ได้อย่างแน่แท้ที่จะปฏิบัติตามภารกิจที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

๒) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะ ๔ ปีแรก น่าจะมากกว่าที่สำนักงานศาลยุติธรรมประเมินมา เนื่องจากการคำนวณงบประมาณดังกล่าวยังไม่รวมงบดำเนินงานอื่น เช่น ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการสืบสวน ติดตาม และจับกุมผู้หลบหนี (เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับเครื่องมือช่วยในการสืบสวน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปจับ ค่าใช้จ่ายในการส่งตัวผู้ถูกจับ) ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมเจ้าพนักงานตำรวจศาล ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนที่จะจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่กับเจ้าพนักงานตำรวจศาลตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมร้องขอ (ร่างมาตรา ๘) ซึ่งในระยะแรกอาจต้องขอความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

๓) การมีกฎหมายฉบับนี้จะก่อให้เกิดความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือไม่ โดยจากข้อมูลที่สำนักงานศาลยุติธรรมชี้แจงว่างบประมาณในระยะ ๔ แรก เป็นจำนวน ๕๓๔,๖๓๔,๗๘๐.๘๐ บาท ซึ่งเฉลี่ยเท่ากับประมาณ ๑๓๓,๖๕๘,๖๙๕ บาทต่อปี และหากใช้สมมติฐานว่าจะสามารถจับกุมผู้หลบหนีได้ทั้งหมด โดยใช้ตัวเลขในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผู้หลบหนีจำนวน ๓,๓๕๗ คน เท่ากับรัฐจะใช้งบประมาณ ประมาณ ๓๙,๘๑๕ บาท สำหรับการสืบสวนติดตามจับกุมผู้หลบหนี ๑ คน (เป็นการประมาณการจากตัวเลขที่เสนอ ค่าเฉลี่ยที่เป็นไปได้ก็น้อยกว่านี้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจศาลมีภารกิจในการรักษาความปลอดภัยด้วย หรืออาจจะมากกว่านี้ หากใช้บุคลากรในการดำเนินการมากกว่า ๓๐๙ คน)