



รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569

กระทรวงยุติธรรม มาตรา 21 และกองทุนยุติธรรม มาตรา 39 (6)





สารบัญ

ส่วนที่ 1	ภาพรวมกระทรวงยุติธรรม	หน้า
	1.1 โครงสร้างภารกิจของกระทรวงยุติธรรม	1
	1.2 บทวิเคราะห์ต่อภารกิจของกระทรวงยุติธรรม	4
ส่วนที่ 2	ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณของ กระทรวงยุติธรรม	5
	2.1 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงยุติธรรม	5
	2.2 ความสามารถในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ผ่านมา	9
	2.3 รายละเอียดเงินกันและวงเงินงบประมาณที่ต้องพับไปเพราะใช้จ่ายไม่ทัน	11
ส่วนที่ 3	ภารกิจสำคัญเร่งด่วน ปัญหาและอุปสรรค และความท้าทายของ กระทรวงยุติธรรม	12
	3.1 ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด	12
	3.2 ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ	15
	3.3 การปล่อยชั่วคราวในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี	17
	3.4 ความเชื่อมั่นต่อการอำนวยความยุติธรรมชั้นปลายน้ำเกี่ยวกับการบริหารโทษ ของราชทัณฑ์	18
	3.5 ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจของกระทรวงยุติธรรมกับศาลยุติธรรมและ หน่วยงานอื่น	19
ส่วนที่ 4	ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะ ของ PBO เพื่อการใช้จ่ายงบประมาณที่บรรลุผลสัมฤทธิ์	21
	4.1 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหายาเสพติด	21
	4.2 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและลดภาระ งบประมาณของราชทัณฑ์	25
	4.3 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมหลักด้วย กระบวนการยุติธรรมทางเลือก	30
	4.4 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรม	31
ส่วนที่ 5	กองทุนยุติธรรม	33



ส่วนที่ 1

ภาพรวมกระทรวงยุติธรรม

วิสัยทัศน์ : อำนวยความยุติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม

พันธกิจ : 1) กำหนดนโยบายและแผน ทิศทางการพัฒนา และบูรณาการงานยุติธรรม

2) ให้บริการงานยุติธรรมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรม

3) เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย และพัฒนากระบวนการยุติธรรม

4) พัฒนาพฤติกรรมผู้กระทำผิดให้เป็นคนดี และอยู่ร่วมในสังคมได้อย่างปกติสุข

1.1 โครงสร้างภารกิจของกระทรวงยุติธรรม

แต่เดิมนั้น “กระทรวงยุติธรรม” เป็นองค์กรหลักของประเทศในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อระงับข้อพิพาท เพื่อคุ้มครองรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยของสังคม อย่างไรก็ตาม ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2540 เป็นต้นมา ได้มีการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีการแยกหน่วยงานตุลาการของศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม และจัดตั้งเป็น “สำนักงานศาลยุติธรรม” ทำให้กระทรวงยุติธรรมถูกลดบทบาทด้านการอำนวยความยุติธรรมลง คงเหลือเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล รวมถึงสนับสนุนการปฏิบัติงานของศาลยุติธรรมตามคำสั่งศาล เกี่ยวกับการสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของศาลยุติธรรม ในการพิจารณากำหนดโทษ หรือการใช้มาตรการเพื่อความปลอดภัยให้เหมาะสมกับลักษณะและพฤติการณ์ของจำเลยแต่ละคน

อย่างไรก็ตาม ต่อมาภายหลังได้มีการจัดตั้งส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรมเพิ่มขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการอำนวยความสะดวกประชาชนที่ตกเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญาที่เป็นช่องว่างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลัก รวมถึงการให้ความคุ้มครองพยาน และการนำระบบไกล่เกลี่ย หรือระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาท เป็นการทำงานในเชิงป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดหรือละเมิดกฎหมายตั้งแต่ต้นทาง และการสอบสวนคดีอาญาที่มีลักษณะพิเศษ นอกจากนี้ ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดที่ได้เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 โดยมาตรา 11 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้โอนภารกิจในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควบคุมดูแลด้วย

จนกระทั่งปัจจุบัน “กระทรวงยุติธรรมกลายเป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยความยุติธรรมในฝ่ายบริหาร” ส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดรวม 12 หน่วยงาน และ 2 กองทุนหมุนเวียน รวมถึงหน่วยงานอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ประกอบด้วยหน่วยรับงบประมาณ และหน่วยงานในกำกับที่ได้รับเงินอุดหนุน ดังนี้



ส่วนราชการ/หน่วยงาน	สถานะ/ภารกิจ	กลไกทางกฎหมายสำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงาน
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการของกระทรวง อำนวยการ ติดตามเร่งรัด และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	พระราชบัญญัติ กองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558
2. กรมคุมประพฤติ	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่สืบเสาะประวัติพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการรอลงอาญาหรือรอการกำหนดโทษ และติดตามพฤติกรรมของบุคคลที่ศาลมีคำสั่งให้คุมความประพฤติ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด	- ประมวลกฎหมายอาญา - พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 และกฎหมาย ระเบียบ อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง - พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือที่ใช้ความรุนแรง พ.ศ. 2565
3. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่ให้ความรู้ทางกฎหมาย ทำหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักการสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการคุ้มครองพยาน	1.พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 2.พระราชบัญญัติ คุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 (สำนักงานคุ้มครองพยาน) 3.พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562
4. กรมบังคับคดี	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่บังคับคดีแพ่งให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม การติดตาม ยึดทรัพย์และขายทอดตลาด	- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมวดที่ว่าด้วยการบังคับคดี
5. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่ควบคุมกักขังเด็กและเยาวชนที่ เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา หรือเด็กและเยาวชนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษจำคุก	- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 - พระราชบัญญัติ ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553
6. กรมราชทัณฑ์	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่บังคับโทษทางอาญาตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้เป็นคนดีคืนสู่สังคม	- พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560
7. กรมสอบสวนคดีพิเศษ	“ส่วนราชการ” สอบสวนคดีอาญาที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจหรือประโยชน์ของชาติในวงกว้างหรือคดีสำคัญที่ได้รับมอบหมาย	- พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547



ส่วนราชการ/หน่วยงาน	สถานะ/ภารกิจ	กลไกทางกฎหมายสำหรับการขับเคลื่อนการดำเนินงาน
8. สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่ให้การสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการนำองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่มาใช้ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ในชั้นสอบสวนและพิจารณาคดีของศาล	- พระราชบัญญัติ การให้บริการด้านนิติวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2559
9. สำนักงานกิจการยุติธรรม	“ส่วนราชการ” มีหน้าที่อำนวยความสะดวก รวบรวมประมวลข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทย จัดทำแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ	- พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549
10. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	“ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี” ทำหน้าที่องค์กรหลักของประเทศในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 - ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564
11. สถาบันอนุญาโตตุลาการ	“หน่วยงานของรัฐ”	- พระราชบัญญัติสถาบันอนุญาโตตุลาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550
12. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ)	“องค์กรมหาชน”	- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2564
13. กองทุนยุติธรรม	“กองทุนหมุนเวียน” ภายในสำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานกิจการยุติธรรมจังหวัด เป็นหลักทรัพย์ประกัน เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหาในคดีอาญาให้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว	- พระราชบัญญัติ กองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558
14. กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	“กองทุนหมุนเวียน” ภายในสำนักงาน ป.ป.ส. เป็นเงินนอกงบประมาณสำหรับการสนับสนุนและส่งเสริม เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด	- หมวด 4 แห่ง ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 (ให้จัดตั้งกองทุนและกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุน)
15. เนติบัณฑิตยสภา และสหภาพทนายความแห่งประเทศไทย	“หน่วยงานควบคุมวิชาชีพเฉพาะ” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามกฎหมาย	- พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507

ที่มา : เอกสารชี้แจงงบประมาณ กระทรวงยุติธรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลผลจัดทำโดย : สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา



บทวิเคราะห์ของ PBO ต่อการจัดโครงสร้างและภารกิจของกระทรวงยุติธรรม

(1) ภารกิจส่วนใหญ่ยังคงทำหน้าที่กระบวนการยุติธรรมชั้นปลายน้ำ ทั้งนี้ หากไม่นับภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ จะเห็นว่าภารกิจที่เป็นแกนหลักในการอำนวยความยุติธรรมของกระทรวงยุติธรรม เป็นภารกิจในการบังคับโทษ หรือดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาล ไม่ว่าจะเป็น กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมบังคับคดี ซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกันกับศาลยุติธรรม เมื่อแยกอำนาจตุลาการของศาลยุติธรรมออกไปก็อาจพิจารณาศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการโอนหน่วยงานเหล่านี้ไปอยู่ในสังกัดของสำนักงานศาลยุติธรรมด้วย เพื่อให้การดำเนินงานมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องเป็นเอกภาพ และลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณในการบริหารองค์กรซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ

(2) การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เพื่อการปฏิบัติการตามกฎหมาย โดยที่หน่วยงานส่วนใหญ่ของกระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ หรือแม้กระทั่งส่วนราชการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ก็มีกฎหมายเฉพาะที่มอบหมายภารกิจพิเศษให้แต่ละส่วนราชการปฏิบัติ ดังนี้ งบประมาณที่แต่ละส่วนราชการ/หน่วยงานได้รับการจัดสรร ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนภารกิจประจำตามหน้าที่และอำนาจเป็นสำคัญ จึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายสำคัญในการยกระดับศักยภาพของประเทศโดยตรงไม่มากนัก

(3) การแก้ไขปัญหาเสพติดเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐ ในขณะเดียวกันปัญหาดังกล่าวยังส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ จนเกิดปัญหา “ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” เป็นภาระงบประมาณสองส่วนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของกระทรวงยุติธรรม (โปรดดูข้อมูลงบประมาณในส่วนที่ 2) ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมจึงต้องให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาเสพติดให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว โดยเฉพาะการเป็นเจ้าภาพหลักใน “แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด” คือ กลไกสำคัญของการดำเนินงานที่เป็นความหวังของสังคม กระทรวงยุติธรรม จึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากที่สุด การทำงานและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการดังกล่าวต้องวัดผลสัมฤทธิ์จาก “การลดลงของระดับความร้ายแรงของปัญหา” ไม่ควรวัดจาก “ปริมาณงานที่ทำได้” แต่เพียงด้านเดียว เช่น จำนวนยาเสพติดที่จับยึดได้ จำนวนคดี หรือจำนวนผู้ต้องหา หรือ จำนวนทรัพย์สินที่ติดตามยึดให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น

(4) สถาบันอนุญาโตตุลาการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอนุญาโตตุลาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับ “สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (Thai Arbitration Institute : TAI)” แม้จะมีกฎหมายจัดตั้งรับรองสถานะ และมีกลุ่มเป้าหมายมุ่งเน้นข้อพิพาทอันเกิดจากการค้าระหว่างประเทศหรือการทำธุรกิจพาณิชย์ต่าง ๆ แต่การที่รัฐมีหน่วยงานทำภารกิจเดียวกันย่อมทำให้เกิดภาระทางการคลังเกี่ยวกับรายจ่ายประจำในการบริหารองค์กรที่ซ้ำซ้อนกัน สมควรที่จะได้รับการทบทวนการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยการยุบเลิกหรือควบรวมกันเพื่อลดภาระงบประมาณของรัฐ

(5) พึงตระหนักว่ากระบวนการยุติธรรม คือ “กระบวนการระงับข้อพิพาท” ซึ่งไม่ว่าจะดำเนินการอย่างไร สุดท้ายก็จบลงด้วยความขัดแย้ง งบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว จึงควรมีน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และมาตรการที่ดีที่สุดในการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าว คือ การป้องกันมิให้ข้อพิพาทหรือการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้นในหมู่ประชาชน ด้วยการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในการปฏิบัติตามกฎหมายผ่านกระบวนการศึกษาจึงน่าจะเป็นหนทางที่ดีที่สุด แม้จะใช้เวลายาวนานแต่อาจสามารถแก้ไขต้นเหตุของพหุปัญหาคือปัญหาทางสังคมในหลายประการ และยังสร้างพลเมืองที่มีคุณค่าของประเทศชาติได้ด้วย



ส่วนที่ 2

ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงยุติธรรม

2.1 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงยุติธรรม

เดิมตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 กระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดสรรงบประมาณ จำนวน 29,076.1520 ล้านบาท แต่ต่อมาได้มีการปรับลดในชั้นสภาผู้แทนราษฎร คงเหลือจำนวน 28,987.3393 ล้านบาท ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 กระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 29,599.7704 ล้านบาท (ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมงบประมาณของทุนหมุนเวียน) เพิ่มขึ้นจำนวน 612.4311 ล้านบาท หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.11 จากปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ถือว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเพียงขึ้นเล็กน้อย จำแนกเป็น

1. รายจ่ายประจำ 23,331.3292 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78.82

2. รายจ่ายลงทุน 6,268.4412 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.18

โดยมีโครงสร้างงบประมาณจำแนกรายหน่วยงาน และตามลักษณะงบประมาณ ดังตารางต่อไปนี้

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวงยุติธรรม	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569				
	รายจ่ายบุคลากร	รายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ*	รายจ่ายบูรณาการ	รวม	อันดับ
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	245.8096	774.0630	18.7966	1,038.6692	
2. กรมคุมประพฤติ	1,304.1876	668.7832	253.3655	2,226.3363	3
3. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	126.5763	938.5116	-	1,065.0879	
4. กรมบังคับคดี	881.2053	212.8291	0.2889	1,094.3233	
5. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	1481.8004	654.6368	18.5627	2,154.9999	4
6. กรมราชทัณฑ์	5,887.0234	10,936.1605	82.2215	16,905.4050	1
7. กรมสอบสวนคดีพิเศษ	836.9922	429.0051	61.5794	1,327.5767	5
8. สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	126.4567	454.7809	-	581.2376	
9. สำนักงานกิจการยุติธรรม	48.2175	155.2108	-	203.4283	
10. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	751.4582	414.9343	1,613.7831	2,780.1756	2
11. สถาบันอนุญาโตตุลาการ	13.2518	33.2191	-	46.4709	
12. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)	64.5457	109.3630	-	176.0593	
รวมทั้งสิ้น	11,767.6247	15,781.4974	2,050.7483	29,599.7704	

ที่มา : เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2569 ฉบับที่ 3 เล่มที่ 9 และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ พ.ศ. 2569

ประมวลและจัดทำโดย : สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา



จากแผนภาพโครงสร้างงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจำแนกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) รายจ่ายบุคลากรภายใต้แผนงานบุคลากรภาครัฐ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนบุคคลหรือค่าแรง 2) รายจ่ายหน่วยรับงบประมาณ ภายใต้แผนงานพื้นฐาน (ผลผลิต) และแผนงานยุทธศาสตร์ (โครงการ) และ 3) รายจ่ายบูรณาการ ที่เป็นการร่วมกันดำเนินงานภายใต้เป้าหมายร่วม ระหว่างหน่วยงานข้ามกระทรวง จะเห็นว่างบประมาณของกระทรวงยุติธรรมส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายหน่วยรับงบประมาณ กับ รายจ่ายบุคลากร ซึ่งรวมกันแล้วเป็นสัดส่วนร้อยละ 93 ในขณะที่รายจ่ายบูรณาการมีเพียงสัดส่วนร้อยละ 7 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับจัดสรรจำนวน 29,599.7704 ล้านบาท



ทั้งนี้ สาเหตุประการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ “งบประมาณบูรณาการ” ของกระทรวงยุติธรรม มีสัดส่วนน้อยอาจเป็นเพราะงบประมาณส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 57.11 เป็นงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ท้าทายที่สุด เนื่องจากปัญหาผู้ต้องขังจำนวนมากเป็นสิ่งที่กรมราชทัณฑ์ต้องตั้งรับอย่างไม่มีทางเลือก นำมาสู่ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ การปรับปรุงพหุตินิสัยไม่ประสบความสำเร็จ งบประมาณดังกล่าวจึงถือเป็น



ความสูญเสียเปลืองเปล่าทรัพยากรของชาติอย่างน่าเสียดาย เพราะถ้ากระบวนการศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การสร้างอาชีพและรายได้ประสบความสำเร็จ การส่งเสริมสถาบันครอบครัวไทยให้มีความเข้มแข็ง คาดว่าปริมาณอาชญากรรมจะลดจำนวนลง เงินงบประมาณจำนวนมากนี้สามารถนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้มากมาย เช่น การศึกษา สาธารณสุข การดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ต้องมาตามแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุเช่นนี้ ในขณะที่ด้วยกันสังคมก็ไม่ต้องสูญเสียประชากรวัยแรงงานที่ควรเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศแต่กลายเป็นผู้ต้องขังให้รัฐรับภาระเลี้ยงดูอีกด้วย

บทวิเคราะห์ของ PBO

(1) โครงสร้างงบประมาณยังคงไม่เปลี่ยนแปลง โดยงบประมาณส่วนใหญ่ของกระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดสรรเพื่องานราชทัณฑ์และการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังเป็นสำคัญ โดยกรมราชทัณฑ์ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด เป็นลำดับที่ 1 จำนวน 16,905.4050 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 57.11 ถึงแม้ว่าหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นลำดับที่ 2 คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จำนวน 2,780.1756 ล้านบาท แต่คิดเป็นสัดส่วนได้เพียงร้อยละ 9.39 ของงบประมาณทั้งหมดถือว่ามีส่วนที่ต่างกันมาก ซึ่งโครงสร้างงบประมาณก็เป็นแบบนี้มาตลอดแม้จะเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้านำงบประมาณของหน่วยงานหลัก 3 กรมมารวมกัน ได้แก่

1. กรมคุมประพฤติ จำนวน 2,226.3363 ล้านบาท
2. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 2,154.9999 ล้านบาท
3. กรมราชทัณฑ์ จำนวน 16,905.4050 ล้านบาท

ทำให้งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับงานด้านราชทัณฑ์ที่เป็นเรือนจำของผู้ใหญ่ และเรือนจำเด็ก รวมถึงการติดตามสืบเสาะควบคุมความประพฤติ รวมกันเป็นงบประมาณถึง 21,286.7412 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 71.92 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงยุติธรรม

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของแผ่นดินอย่างชัดเจน กล่าวคือ ความสำเร็จของการบริหารจัดการแก้ไขปัญหายาเสพติด การสร้างจิตสำนึกตระหนักในการการปฏิบัติตามกฎหมายและกติกาสังคมล้มเหลว ได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งเป็นปัญหาและความท้าทายของกระทรวงยุติธรรมที่จะต้องจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จเด็ดขาดอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร่งด่วน เพื่อมิให้ยาเสพติดทำร้ายสังคม และสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศ

(2) นอกจากหน่วยงานหลักในกระบวนการยุติธรรมชั้นปลายน้ำแล้ว กระทรวงยุติธรรมยังมีหน่วยงานด้านอำนวยการหรือสนับสนุนทางวิชาการ เช่น สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันอนุญาโตตุลาการ (องค์การมหาชน) และ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มิได้มีบทบาทหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยตรง เป็นหน่วยงานขนาดเล็ก แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านบุคลากรในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับงบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่และอำนาจ



ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร อีกทั้งผลผลิตที่นำเสนอสังคมยังไม่มีความชัดเจน จึงอาจพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ของการปรับโครงสร้างหน่วยงานหรือยกเลิกหน่วยงาน

(3) ในภาพรวมผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานภาครัฐ (ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมถือว่าอยู่ในระดับผ่านเกณฑ์ทั้งหมด และมีคะแนนสูงกว่า 90 แต่ก็มีหลายหน่วยงานที่มีคะแนนลดลงเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ได้แก่ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ 90.84 คะแนน ลดลง 4.55 คะแนน กรมราชทัณฑ์ 96.67 คะแนน ลดลง 1.76 คะแนน สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม 89.28 คะแนน ลดลง 1.47 คะแนน กรมคุมประพฤติ 93.22 คะแนน ลดลง 0.95 คะแนน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 92.23 คะแนน ลดลง 0.86 คะแนน

สำหรับ “กรมบังคับคดี” แม้จะมีคะแนนเพิ่มขึ้นจากปีก่อน 0.12 คะแนน แต่เป็นส่วนราชการที่มีผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานภาครัฐ (ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 โดยได้ต่ำกว่ากลุ่ม **เพียง 89.45** คะแนน ทั้งที่เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งในการบังคับคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหน้าที่ของคู่ความและประโยชน์ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยึดทรัพย์และขายทอดตลาด ซึ่งต้องดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องตามขั้นตอนตามกฎหมายและคำพิพากษาของศาลโปร่งใสตรวจสอบได้ จึงควรเร่งพัฒนาปรับปรุงการดำเนินการกิจและมีการสื่อสารสร้างความรับรู้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนผู้รับบริการ (อนึ่ง ผ่านเกณฑ์ที่ระดับ 85 คะแนน)

(4) สถาบันอนุญาโตตุลาการ (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชนในกำกับที่มีผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานภาครัฐ (ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 **เพียง 74.84 คะแนน ลดลงกว่าปีที่ผ่านมา 15.40 คะแนน (ไม่ผ่านเกณฑ์ที่ระดับ 85 คะแนน)** จึงเป็นองค์กรที่จะต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณโดยเร่งด่วน

นอกจากนี้ ยังเห็นว่าสถาบันแห่งนี้มีภารกิจและบทบาทในการเป็นตัวกลางและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีที่มีข้อพิพาทในทางแพ่งและพาณิชย์มาใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประโยชน์ของธุรกิจเอกชน อีกทั้ง หน่วยงานดังกล่าวยังมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามทวนทรัพย์จากคู่กรณีที่มาใช้บริการของสถาบันฯ ด้วย ดังนั้น หากสถาบันฯ ยังคงไม่ยุบเลิกหรือควบรวมกับสถาบันอนุญาโตตุลาการของสำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว สถาบันฯ ในฐานะองค์การมหาชน ควรพัฒนาขีดความสามารถให้มีผลงานจากการทำหน้าที่คนกลางในการประสานและอำนวยความสะดวกให้ได้รับความนิยมนับถือ จนสามารถมีรายได้เลี้ยงดูตัวเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินอีก เพราะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจอยู่แล้วและรายได้ก็ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินด้วย แต่ทุกวันนี้มาขอรับงบประมาณจากรัฐบาลทุกปี เพื่อเป็นรายจ่ายประจำเกี่ยวกับบุคลากร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 46.4709 ล้านบาท เป็นรายจ่ายบุคลากรถึงจำนวน 13.2518 ล้านบาท



2.2 ความสามารถในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ผ่านมา

2.2.1 ความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวม ปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยรับงบประมาณต่าง ๆ นั้น คือ “ความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายในปีงบประมาณนั้น” ดังที่กำหนดไว้ใน มาตรา 17 (3) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยศักยภาพดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความสามารถในการใช้จ่ายเงินในปีงบประมาณที่ขอรับการจัดสรร เช่น ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ก็ต้องพิจารณาศักยภาพในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดเดาได้ยาก ดังนี้ จึงอาจพิจารณาความสามารถของผลการใช้จ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา มา ประกอบด้วยความพร้อมในการดำเนินงาน กิจกรรม/โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณว่าสามารถใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ทันปีงบประมาณหรือไม่

ทั้งนี้ เมื่อย้อนกลับไปดูข้อมูลจากรายงานรับ-จ่ายเงินประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พบว่า ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมเป็นวงเงินทั้งสิ้น 25,874.6924 ล้านบาท แต่ในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลได้มีการโอนงบประมาณเพิ่มเติมให้อีก 684.4930 ล้านบาท (684,493,012.34 บาท) จึงทำให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กระทรวงยุติธรรมได้รับจัดสรรงบประมาณรวมทั้งสิ้น จำนวน **26,559.1854 ล้านบาท** รายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

รายละเอียดรายจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567		
ณ 30 กันยายน 2567 / หน่วย : บาท*		
กระทรวงยุติธรรม	1. วงเงินจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	25,874,692,400.00
	2. จำนวนที่มีการโอนเพิ่ม หรือ (โอนลด)	684,493,012.34
	3. วงเงินงบประมาณหลังการโอนเปลี่ยนแปลง	26,559,185,412.34
	4. รายจ่ายจริง	24,607,334,186.64
	5. จำนวนเงินกันไว้เบิกจ่ายเหลือในปี	1,814,808,092.81
	6. รายจ่ายจริงและเงินกันไว้เบิกจ่ายเหลือในปี (ใช้จ่ายจริง 4+5)	26,422,142,279.45
	7. ใช้จ่ายจริง สูงหรือ (ต่ำ) กว่างบประมาณรายจ่ายหลังโอนเปลี่ยนแปลง (วงเงินที่ตกเป็นพับไป)	(137,043,132.89)

ที่มา : รายงานรับ-จ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ประมวลและจัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) *เป็นข้อมูลทางบัญชีจึงต้องใช้หน่วยเป็นบาทและมีเศษเป็นสตางค์ด้วย

จากตารางข้างบนนี้ จะเห็นว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดสรรงบประมาณภายหลังโอนเปลี่ยนแปลงรวมเป็นจำนวน 26,559 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายเงินจริงในปีงบประมาณ พ.ศ.2567 จำนวน 24,607 ล้านบาท ถือว่ามีผลการ “เบิกจ่าย” คิดเป็นร้อยละ **93.13** ของวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และมีการก่อหนี้ผูกพันและขอเงินกันไว้เบิกจ่ายในปีงบประมาณถัดไปจำนวน 1,814



ล้านบาท รวมวงเงินงบประมาณที่ได้ “ใช้จ่าย” ไปทั้งสิ้นจำนวน 26,422 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 99.50 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ทำให้มีวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตกเป็นพับไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวนเพียง 137 ล้านบาท จึงอาจกล่าวได้ว่ากระทรวงยุติธรรมมีความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ผูกพันได้สูงมาก

ตารางแสดงความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณรายหน่วยงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

หน่วย : บาท*

ส่วนราชการ/หน่วยงาน	เงินกันไว้เบิกจ่ายเหลือในปี	อันดับ	งบประมาณที่ตกเป็นพับไป	อันดับ
กระทรวงยุติธรรม	1,776,237,458.77		105,500,644.14	
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	98,556,827.89	3	15,981,389.27	2
2. กรมคุมประพฤติ	118,304,773.05	2	1,123,723.02	
3. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	47,328,277.73		7,425,493.21	3
4. กรมบังคับคดี	8,247,995.80		447,089.01	
5. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	80,744,867.44		614,780.00	
6. กรมราชทัณฑ์	1,186,714,960.10	1	76,572,868.97	1
7. กรมสอบสวนคดีพิเศษ	89,757,908.12	5	1,807,969.10	4
8. สถาบันนิติวิทยาศาสตร์	91,312,071.92	4	1,467,852.64	5
9. สำนักงานกิจการยุติธรรม	46,662,881.00		31,040.89	
10. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	8,606,985.72		28,438.03	
11. สถาบันอนุญาโตตุลาการ	-		-	
12. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)	-		-	

ที่มา : รายงานรับ-จ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567 กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (หน้า 28-30)

ประมวลและจัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐบาล (PBO) *เป็นข้อมูลทางบัญชีจึงต้องใช้หน่วยเป็นบาทและมีเศษเป็นสตางค์ด้วย

หมายเหตุ : ข้อมูลแสดงเฉพาะ “งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ” ของกระทรวงยุติธรรม ในมาตรา 21 ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่รวมงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ

2.2.2 เงินกันไว้เบิกจ่ายเหลือปีและงบประมาณที่ตกเป็นพับไป

(1) วงเงินงบประมาณที่ได้กันไว้เบิกจ่ายในปีถัดไป จากรายงานรับ-จ่ายเงินงบประมาณที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณ “รายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ” ถึงจำนวน 1,776.2347 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 97.87 “ของเงินกันทั้งหมด จำนวน 1,814 ล้านบาท” ส่วนที่เหลือเป็นเงินกันจาก “รายจ่ายแผนงานบูรณาการ” ประมาณ 38 ล้านบาท สำหรับรายจ่ายบุคลากรนั้นไม่มีการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีเลย



2.3 รายละเอียดเงินกันและวงเงินงบประมาณที่ต้องพับไปเพราะใช้จ่ายไม่ทันปีงบประมาณ

ทั้งนี้ หากพิจารณาลงในรายละเอียดเกี่ยวกับเงินที่กันไว้เบิกจ่ายเหลือในปี และวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแต่ต้องพับไปเพราะก่องเงินไม่ทันภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จากตารางข้างต้น พบว่า

1) กรมราชทัณฑ์ เป็นหน่วยงานที่มีการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีมากที่สุดถึง 1,186.7149 ล้านบาท ขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานมีวงเงินที่ต้องตกเป็นพับไปเพราะไม่สามารถก่องเงินไว้ได้ทันปีงบประมาณถึงจำนวน 76.5728 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวก็ไม่อาจสะท้อนศักยภาพการใช้จ่ายเงินของกรมราชทัณฑ์ว่ามีประสิทธิภาพต่ำกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัด ฯ เนื่องจากว่ากรมราชทัณฑ์ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงกว่าร้อยละ 60 ของงบประมาณที่กระทรวงยุติธรรมได้รับการจัดสรรในแต่ละปี และมีรายจ่ายลงทุนจำนวนมากที่สุดของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนจำเป็นต้องเป็นไปตามความก้าวหน้าของงานจ้าง ประกอบกับการที่กรมราชทัณฑ์ไม่มีส่วนงานด้านช่างโยธาและวิศวกรรม จึงอาจทำให้ขาดความพร้อมในการดำเนินการด้านการก่อสร้าง ปรับปรุง อาคาร จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้มีวงเงินจำนวนมากต้องตกเป็นพับไป

2) สำหรับกรมคุมประพฤติ ที่มีการกันเงินมากเป็นอันดับที่ 2 หรือ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ก็คงมีสถานการณ์คล้ายกับกรมราชทัณฑ์ จึงมีการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีสูงมากเช่นกัน

3) อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่ควรจะได้รับปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุด คือ “สำนักงานปลัดกระทรวง” เนื่องจากได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่มากในแต่ละปี เพียง 1 พันล้านบาท โดยประมาณ แต่มีการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีเป็นลำดับที่ 3 จำนวน 98.5568 ล้านบาท รวมทั้งปล่อยให้วงเงินที่ได้รับการจัดสรรพับตกไปเป็นลำดับที่ 2 จำนวนถึง 15.9813 ล้านบาท ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 สำนักงานปลัดกระทรวงก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 1,038.6692 ล้านบาท ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา จึงเป็นหน่วยงานที่อาจต้องทบทวนปรับปรุงประสิทธิภาพและความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณให้ดีกว่าที่ผ่านมา หรืออาจต้องปรับลดงบประมาณให้สอดคล้องกับศักยภาพและความจำเป็นในการดำเนินการกิจอย่างแท้จริง



ส่วนที่ 3

ภารกิจสำคัญเร่งด่วน ปัญหาและอุปสรรค และความท้าทาย ของกระทรวงยุติธรรม

3.1 ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด

ปัญหาการค้ายาเสพติด จากการลักลอบนำเข้ายาเสพติด อีกทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลต่อการค้ายาเสพติดที่เพิ่มระดับความรุนแรงต่อเนื่อง กลุ่มการค้าทุกระดับสามารถจัดหา ยาเสพติดได้หลายชนิดและในปริมาณมากขึ้น เครือข่ายสังคมออนไลน์กลายเป็นช่องทางสำคัญในการติดต่อซื้อขายยาเสพติด ทำให้เกิดการแพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าปลีก เนื่องจากสามารถติดต่อโดยตรงกับผู้ค้ารายย่อยรวมถึงใช้บริการรับส่งพัสดุภัณฑ์และขนส่งสินค้าที่มีผู้ให้บริการเป็นจำนวนมากทำให้ยากต่อการตรวจจับของฝ่ายเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ พฤติกรรมการใช้ยาเสพติดของเยาวชนและวัยรุ่นบางส่วน เปลี่ยนมาใช้สารเสพติดแบบผสมผสานกันหลายชนิด และสามารถใช้สถานที่ทุกแห่งเป็นที่จัดงานเลี้ยงรวมกลุ่มมั่วสุมเสพยา เอื้อประโยชน์ต่อผู้ค้ายาเสพติดที่ต้องการผลกำไร และขยายกลุ่มลูกค้าให้กว้างขึ้น ส่งผลให้ราคายาเสพติดที่ผลิตได้ในภูมิภาคได้แก่ ยาบ้า ไอซ์ เฮโรอีน เคตามีน มีราคาลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่ที่พบปัญหาการค้าและแพร่ระบาดของยาเสพติดรุนแรงอยู่ในจังหวัดหรืออำเภอที่มีความเจริญและประชากรหนาแน่นในแต่ละภูมิภาค สำหรับในปีงบประมาณนี้ พบการจับกุมตรวจยึดยาบ้าในเส้นทางลำเลียงลงสู่ภาคใต้เป็นปริมาณมากกว่าปีที่ผ่านมา (สำนักงาน ป.ป.ส., 2566)

นอกจากนี้ สถานการณ์แพร่ระบาดของยาเสพติดด้านตัวยาในประเทศไทย พบว่า “ยาบ้า” คือ ยาเสพติดที่แพร่ระบาดมากที่สุด ในขณะที่ยังมีตัวยาหรือสารเสพติดอื่น ๆ ที่ต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด ได้แก่

- (1) เฮโรอีน เนื่องจากบางพื้นที่มีผู้เข้าบำบัดรายใหม่ ส่วนใหญ่เป็นเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 25 ปี
- (2) ไอซ์ แพร่ระบาดในเมืองใหญ่และเมืองท่องเที่ยว
- (3) เคตามีน แพร่ระบาดในสถานบันเทิง แหล่งมั่วสุม งานเลี้ยง
- (4) ยาเสพติดหรือสารเสพติดแบบผสม พบผู้เสพยาเสพติดและสารเสพติดแบบผสมผสานในแหล่งท่องเที่ยวและสถานบันเทิง และผู้ผลิต ผู้ค้า ลักลอบขายยาดังกล่าวที่ลักษณะบรรจุภัณฑ์หลากหลายมากขึ้น
- (5) สารเสพติดที่ควรเฝ้าระวังที่พบขายออนไลน์ เช่น 4-ho-met สารเสพติด 3mmc สารเสพติด 2CB และ nep เป็นต้น
- (6) ยารักษาโรคแบบผิดแผน พบเด็กและเยาวชนนำยารักษาโรคมาใช้ในทางที่ผิดหลายชนิดและพบลักลอบขายในสื่อสังคมออนไลน์
- (7) กัญชา เด็กและเยาวชนทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษาใช้เพิ่มขึ้น และได้รับผลกระทบทางสุขภาพกายและจิต



(1) มาตรการแก้ไขปัญหายาเสพติด

ด้วยเหตุผลความจำเป็นดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจึงได้มีการทบทวนแผนปฏิบัติการภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2566 โดยกำหนดผลสัมฤทธิ์ว่า “ปัญหายาเสพติดได้รับการแก้ไขจนไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ” ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ได้แก่

1. สัดส่วนผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดต่อประชากรลดลง
2. ร้อยละของคดีอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดลดลง
3. ร้อยละความพึงพอใจและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินงานป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพติด

โดยมีเป้าหมายและตัวชี้วัดแผนปฏิบัติการภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ประกอบด้วย 6 มาตรการ ดังนี้

มาตรการ	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด
1. มาตรการป้องกันยาเสพติด	ประชากรทุกกลุ่มเป้าหมายรู้เท่าทันยาเสพติดและมีความปลอดภัยจากปัญหายาเสพติด	สัดส่วนของผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดต่อประชากรลดลง
2. มาตรการปราบปรามยาเสพติด	ปราบปรามทำลายเครือข่ายการค้ายาเสพติด	1) ร้อยละของการสกัดกั้นยาเสพติด ตามแนวชายแดนเปรียบเทียบกับปริมาณยาเสพติดที่จับกุมทั่วประเทศ 2) ร้อยละของคดียาเสพติดที่มีการสืบสวนขยายผลจากการจับกุมผู้กระทำความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติด
3. มาตรการยึดทรัพย์สินคดียาเสพติด	ทำลายเครือข่ายการค้ายาเสพติดด้วยมาตรการทางทรัพย์สิน	ร้อยละของการดำเนินมาตรการยึดอายัดทรัพย์สินคดียาเสพติด
4. มาตรการบำบัดรักษายาเสพติด	1) จัดตั้งและพัฒนาหน่วยบริการบำบัดให้เป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดและเชื่อมโยงกันทั้งกระบวนการ 2) ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้เสพยาเสพติด ให้ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ และไม่ส่งผลกระทบต่อสังคม 3) พัฒนาฐานข้อมูลและเชื่อมโยงระบบข้อมูลการจัดการผู้เสพยาเสพติดทั้งระบบ	1) ร้อยละของการดำเนินการพัฒนาหน่วยบริการบำบัด (ศูนย์คัดกรอง/สถานพยาบาล/สถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด/ศูนย์ฟื้นฟูสภาพทางสังคม) ให้เป็นไปตามเกณฑ์คุณภาพที่กำหนด 2) ร้อยละของผู้เสพยาเสพติดที่เข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
5. มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ	1) ประเทศไทยเป็นแกนกลางในการเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง และการส่งเสริมหุ้นส่วนความร่วมมือกับประเทศอาเซียน นอภูมิภาคอาเซียน และองค์การระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ 2) พัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพให้กับบุคลากรด้านยาเสพติดระหว่างประเทศ	1) ระดับความสำเร็จของบทบาทประเทศไทยในการผลักดันยุทธศาสตร์ แผนงาน และความร่วมมือด้านยาเสพติดระหว่างประเทศ 2) ระดับความสำเร็จของไทยในการสนับสนุนการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านยาเสพติดระหว่างประเทศ



มาตรการ	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด
6. มาตรการบริหารจัดการ	<p>1) กระบวนการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหายาเสพติดมีความประสานสอดคล้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างบูรณาการในทุกระดับ</p> <p>2) สังคมปรับเปลี่ยนมุมมองต่อปัญหายาเสพติดให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งสามารถรับมือกับปัญหายาเสพติดในสังคมได้ดียิ่งขึ้นภายใต้การกำกับดูแลและช่วยเหลือของภาครัฐ</p> <p>3) ภาครัฐทันสมัย ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วยการใช้ประโยชน์เทคโนโลยี นวัตกรรมและฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ ได้อย่างบูรณาการ มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ</p> <p>4) บุคลากรภาครัฐที่ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดมีทักษะและสมรรถนะสูง พร้อมรับมือกับภัยคุกคามของปัญหายาเสพติดในยุคดิจิทัล ภายใต้สถานการณ์ที่หลากหลายซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี</p> <p>5) สร้างคุณค่าจากการใช้ประโยชน์พืชเสพติด และพืชในการกำกับ ควบคุม ดูแลพิเศษของรัฐในทางวิทยาศาสตร์ การแพทย์ และเศรษฐกิจ</p>	ระดับความสำเร็จ ในการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มีประสิทธิภาพ

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(2) งบประมาณในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายาเสพติด

ด้วยสถานการณ์ดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องสนับสนุนงบประมาณให้การดำเนินงานแก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดการกับปัญหายาเสพติด ทั้งในส่วนของ การป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าว 2 ส่วน ประกอบด้วย

1. งบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งเป็นงบประมาณ "รายจ่ายบุคลากร" จำนวน 751.4582 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายสำหรับการดำเนินงาน "ของหน่วยรับงบประมาณ" ภายใต้แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง จำนวน 414.9343 ล้านบาท

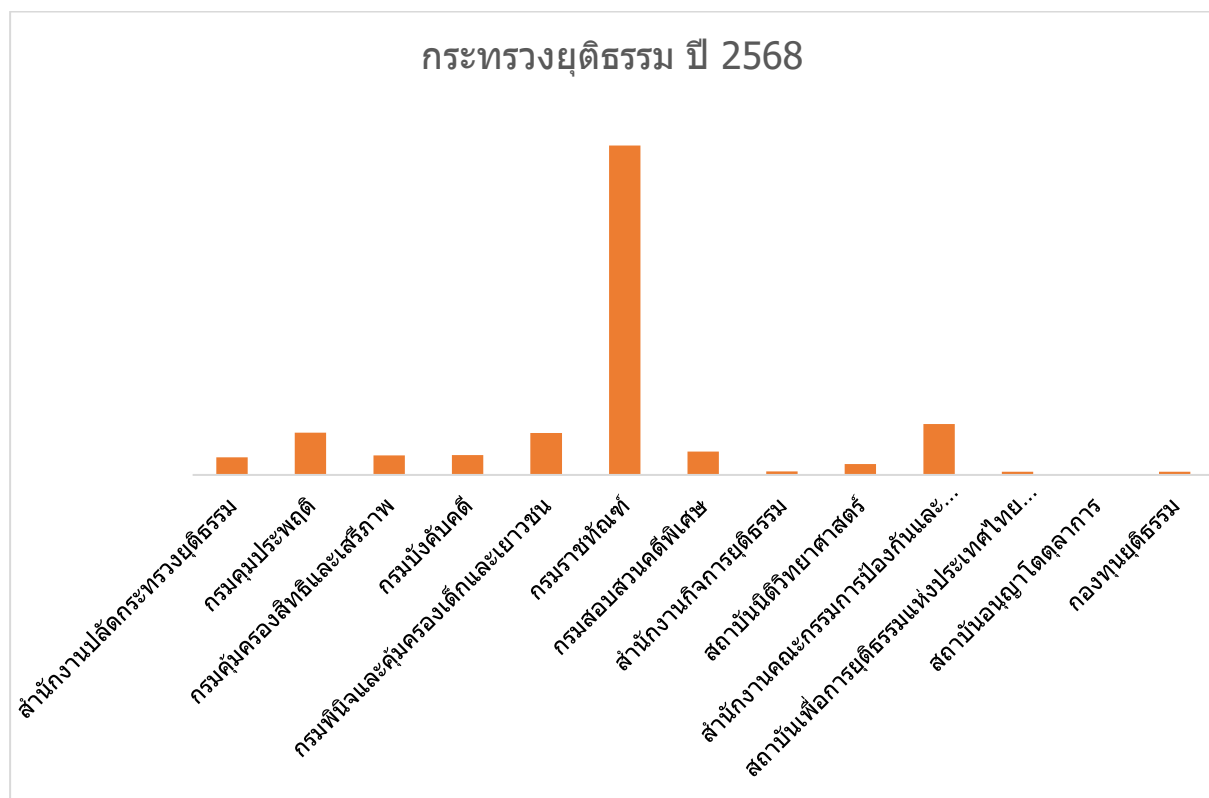
2. งบประมาณภายใต้ "แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด" ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็น "แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด" ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 โดยได้รับการจัดสรร จำนวน 5,462.3368 ล้านบาท เป็นการร่วมบูรณาการระหว่างสำนักงาน ป.ป.ส. หน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวม 8 กระทรวง 27 หน่วยงาน และ 2 ส่วนราชการไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ประกอบด้วย 3 เป้าหมาย ภายใต้ 4 แนวทางการดำเนินงาน ได้แก่



แนวทางที่ 1 การป้องกันยาเสพติดและประชากรในพื้นที่เป้าหมาย จำนวน 1,648.4340 ล้านบาท
แนวทางที่ 2 สกัดกั้นยาเสพติด สารตั้งต้น และเคมีภัณฑ์ จำนวน 597.4868 ล้านบาท
แนวทางที่ 3 สืบสวน ขยายผล ไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จำนวน 1,710.5937 ล้านบาท
แนวทางที่ 4 ผู้เสพยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษา ดูแล และส่งต่อความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละบุคคล จำนวน 1,505.8223 ล้านบาท

3.2 ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

โครงสร้างของเรือนจำทั้งหมดในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ สามารถรองรับผู้ต้องขังได้เพียงประมาณ 180,000 คน แต่โดยข้อเท็จจริง ประเทศไทยมีผู้ต้องขังในระบบจำนวนมากกว่า 300,000 คน มากเป็นอันดับที่ 6 ของโลก และสูงเป็นอันดับ 1 ของกลุ่มประเทศในอาเซียน จำนวนผู้ต้องขังของไทยเกินกว่าความจุของเรือนจำที่จะรองรับได้ สร้างภาระทางการคลังจากงานราชทัณฑ์จำนวนมาก ทั้งนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลย้อนหลังระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2567 พบว่า งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงยุติธรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายของกรมราชทัณฑ์เพียงหน่วยงานเดียว ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 มีจำนวนปีละกว่า 17,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 59 แม้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 งบประมาณราชทัณฑ์จะลดลงเหลือ 16,905.4050 ล้านบาท แต่สัดส่วนก็ยังสูงถึงร้อยละ 57.11 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของกระทรวงยุติธรรม





นอกจากนี้ ข้อมูลสถิติของกรมราชทัณฑ์ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมายังพบว่า **จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำของไทยเกินขีดความสามารถของเรือนที่จะรองรับได้ในทุกปี** โดยจำนวนผู้ต้องขังได้เพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยเดือนละ 2,300 คน หรือปีละ 27,600 คน และสิ่งที่สร้างความท้าทายของปัญหาดังกล่าว คือ **ผู้ต้องขังกว่าร้อยละ 70 กระทำความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ** นอกจากนี้ จำนวนผู้ต้องขังที่กลับมากระทำความผิดซ้ำหลังจากที่มีการปล่อยตัวออกจากเรือนจำแล้วในแต่ละปีจะมีจำนวนเกือบ 30,000 คน/ปี และส่วนใหญ่การกระทำความผิดซ้ำจะเกี่ยวกับคดียาเสพติดให้โทษเช่นเดียวกัน ยิ่งทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นอีก

ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงานราชทัณฑ์หลายประการ ทั้งในด้านการบริหารจัดการเรือนจำให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ตามหลักสิทธิมนุษยชน และการแก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีมีคุณภาพกลับสู่สังคมที่ทำได้ยากขึ้น และภาระงบประมาณของรัฐในการดูแลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป้าประสงค์ของการจำคุกเสียใหม่จากเดิมที่เน้น **“การลงโทษให้เช็ดกัลวาลาบาจำ”** มาเป็น **“การแก้ไขพัฒนาคนดีสู่สังคม”** เปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการในเรือนจำ รวมทั้งปรับปรุงข้อกำหนดในกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาล้นเรือนจำ ซึ่งการดำเนินการดังที่กล่าวมานั้นล้วนสร้างภาระทางการคลังให้แก่งบประมาณของแผ่นดินที่มาจากเงินภาษีของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งหากว่ากันตามหลักปรัชญาแล้วงบประมาณในงานราชทัณฑ์ **“สร้างประโยชน์ให้กับประเทศชาติประชาชนน้อยมาก”** กล่าวคือ ทันทิที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ความสูญเสียย่อมเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้กระทำความผิด ประชาชนในสังคม รวมถึงหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่ต้นน้ำยันปลายน้ำ และถ้าศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ **“จำคุก”** รัฐบาลยังต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินอีกจำนวนมากในการ **“บังคับโทษที่ยืดเยื้อยาวนาน”** และการ **“พัฒนาพฤตินิสัย”** ให้ผู้ต้องขังเหล่านั้นกลับตัวเป็นคนดีของสังคมหากกระทำสำเร็จก็ถือว่าได้แก้ไขปัญหาสังคมและคืนทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าต่อประเทศชาติ แต่หากกระทำไม่สำเร็จการส่งคนเข้าเรือนจำก็ไม่ต่างอะไรกับการส่งคนเข้าสู่โรงเรียนบ่มเพาะอาชญากรรม ในที่สุดสังคมอาจจะได้อาชญากรมืออาชีพออกมาสร้างปัญหาให้กับสังคม และเป็นภาระของสังคมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

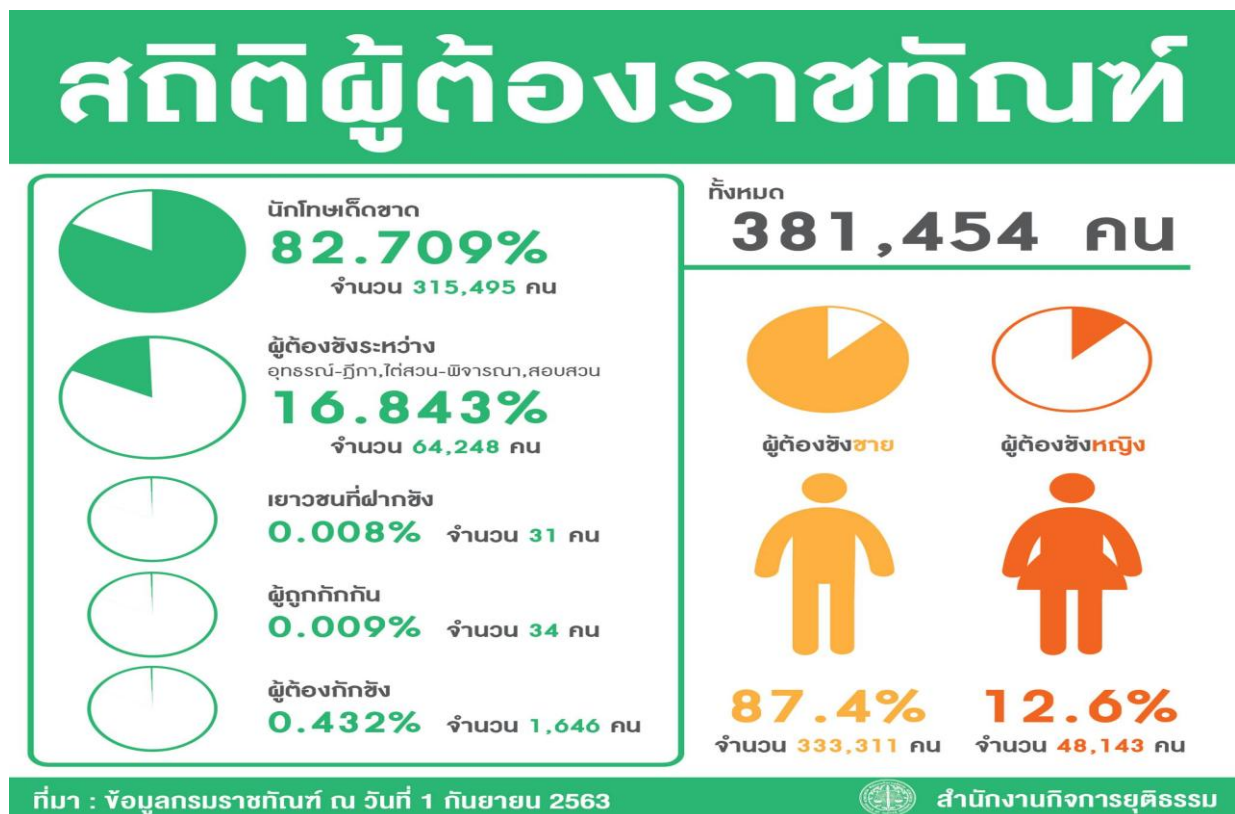
ดังนั้น ความพยายามในการแสวงหามาตรการหรือแนวทางใด ๆ ที่จะสามารถลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ หรือใช้มาตรการลงโทษอย่างอื่นแทนโทษจำคุก เพื่อจะช่วยลดภาระงบประมาณแผ่นดินที่เป็นค่าใช้จ่ายในการควบคุม ดูแล ผู้ต้องขังในเรือนจำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และความสำเร็จจากมาตรการดังกล่าว นอกจากจะช่วยประหยัดงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินได้อย่างมากมายมหาศาลแล้ว ยังเป็นการให้โอกาสผู้หลงผิดได้กลับตนเป็นคนดีของสังคมย่อมได้มาซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาประเทศ ในขณะที่เดียวกันมาตรการแนวทางดังกล่าวจะต้องสร้างหลักประกันความปลอดภัยให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปตามหลักการ **“คุ้มครองสังคม”** ควบคู่ไปพร้อม ๆ กันด้วย



3.3 การปล่อยชั่วคราวในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาให้ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด เมื่อศาลยังไม่ได้พิพากษาว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด ย่อมเป็นการมิชอบที่จะคุมขังบุคคลนั้นไว้นั้นเป็นการลิดรอนเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นจะต้องเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐต้องเป็นการเอาตัวไว้เพราะความจำเป็นตามกฎหมายเท่านั้น เพราะหากรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับกับผู้ถูกกล่าวหาได้เลยแล้ว การดำเนินคดีอาญาของรัฐย่อมไม่อาจกระทำได้อหรือยากต่อการที่รัฐจะดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกกล่าวหาขึ้นรวมถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามหลักการคุ้มครองสังคม

แต่ในสภาวะปัจจุบันพบว่า พนักงานสอบสวน อัยการ และกรมราชทัณฑ์ ยังคงใช้อำนาจควบคุมตัวผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ข้อมูลสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ย้อนหลังในปี 2563 ซึ่งรวบรวมโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม มีผู้ต้องขังที่อยู่ในการควบคุมของรัฐ จำนวน 381,454 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ต้องขังในระหว่างการสอบสวน พิจารณา ใต้สวน อุทธรณ์ - ฎีกา ถึงจำนวน 64,248 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.84 ของผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งหมดในปีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าหลักการที่ว่า “ตราบใดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดให้ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และจะกระทำต่อบุคคลดังกล่าวเช่นผู้กระทำความผิดมิได้” ยังไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ





ด้วยเหตุนี้ “ปัญหาและความสำคัญกรณีผู้ต้องขังในเรือนจำระหว่างพิจารณาคดีในประเทศไทย ถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับนักโทษเด็ดขาด” ยังเป็นปัญหาและความท้าทายที่หน่วยงานเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยต้องถกเถียงพิจารณาศึกษาเพื่อหาทางออกร่วมกัน โดยคุณภาพสำคัญของเรื่องนี้ คือ สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน กับ การคุ้มครองสังคมที่ต้องได้สัดส่วนกัน

3.4 ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมชั้นปลายน้ำเกี่ยวกับการบริหารโทษของกรมราชทัณฑ์

ในห้วงระยะที่ผ่านมาสิ่งที่ได้รับความสนใจของประชาชนคนไทยและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมอย่างมาก คือ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีหน้าที่บังคับโทษทางอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล แต่ดูเหมือนว่าด้วยแรงกดดันจากปัญหา “ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” กฎหมายของราชทัณฑ์จึงได้มอบอำนาจในการบริหารโทษของผู้ต้องขัง เพื่อให้สามารถออกจากเรือนจำและกลับเข้าสู่สังคมปกติได้เร็วขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดที่ดีมากทั้งในด้านการสร้างความสมดุลระหว่างการลงโทษและสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง และช่วยลดภาระงบประมาณด้านราชทัณฑ์ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นกระแสบั่นทอนความเชื่อมั่นของการอำนวยการยุติธรรมชั้นปลายน้ำ คือ การใช้อำนาจและดุลพินิจในการบริหารโทษของ “คณะกรรมการราชทัณฑ์” อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่บังคับโทษไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาของศาล และอาจมีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบรรดาผู้ต้องขังด้วยกัน

องค์ประกอบคณะกรรมการราชทัณฑ์	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
<p>มาตรา 8 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการราชทัณฑ์” ประกอบด้วย</p> <p>(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ</p> <p>(2) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ</p> <p>(3) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนเก้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม อัยการสูงสุด และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านนิติศาสตร์ ด้านศาสนา ศิลปะ หรือวัฒนธรรม ด้านอาชีววิทยา ด้านทันตวิทยา ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านจิตวิทยา และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการราชทัณฑ์ ด้านละหนึ่งคน</p> <p>ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมราชทัณฑ์จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ</p>	<p>มาตรา 12 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารงานราชทัณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจด้านการราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานราชทัณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณา</p> <p>(2) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่อธิบดีในการวางระเบียบกรมราชทัณฑ์</p> <p>(3) ให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(4) กำหนดหรือเสนอแนะแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานราชทัณฑ์ หรือการดำเนินการตามแผนการบริหารงานราชทัณฑ์ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อมิให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อพิจารณา</p> <p>(5) กำหนดมาตรฐานการดำเนินการด้านต่างๆ ของเรือนจำให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้</p> <p>(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น</p>

ที่มา : พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560



ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษาโครงสร้างองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราชทัณฑ์ พบว่ามีอำนาจสำคัญในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโทษของราชทัณฑ์ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญมาก แต่โครงสร้างและองค์ประกอบแม้จะมีลักษณะไตรภาคี โดยกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง ที่มาจากหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงต่าง ๆ รวมถึงองค์กรอิสระ องค์กรอัยการ และแม้จะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขาที่จะสามารถถ่วงดุลอำนาจกันได้ แต่ดูเหมือนว่าอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย หรือให้ความเห็นใด ๆ ยังมีโอกาสที่จะถูกครอบงำด้วยอำนาจของรัฐมนตรีและข้าราชการกรมราชทัณฑ์เป็นสำคัญ เพราะแม้แต่คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ล้วนแต่งตั้งจากรัฐมนตรี กรรมการโดยตำแหน่งส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการประจำ จึงส่งผลให้การออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้อาจเอนเอียงไปตามความประสงค์ของกระทรวงยุติธรรมและนำไปสู่การเอื้อประโยชน์แก่ผู้ต้องขังของรายบางกลุ่มได้

ในขณะที่ผู้แทนจากศาลยุติธรรม ก็มีเพียง “เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม” คนเดียว ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติจึงทำให้การบริหารงานราชทัณฑ์และการบังคับโทษผู้ต้องขังเด็ดขาด ที่จะต้องคำนึงคำพิพากษาของศาลเป็นสำคัญได้ถูกลดทอนน้ำหนักลงไป จึงเห็นว่าควรที่จะปรับโครงสร้างและองค์ประกอบให้คณะกรรมการราชทัณฑ์มีผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งมาจากศาลยุติธรรมให้มากขึ้น อีกทั้งควรเพิ่มอำนาจแก่ศาลยุติธรรมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกรณีการดำเนินการบริหารโทษของกรมราชทัณฑ์ ที่มีผลกระทบต่อคำพิพากษาของศาล ซึ่งจะต้องยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากศาลก่อนที่จะดำเนินการได้ เช่น การพักโทษ การอนุญาตให้ไปจำคุกนอกเรือนจำ การได้รับอนุญาตให้ไปพักรักษาตัวนอกเรือนจำ เป็นต้น

3.5 ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจของกระทรวงยุติธรรมกับสำนักงานศาลยุติธรรม

ภายหลังที่แยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา และมีกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ได้ส่งผลงานหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบถูกแบ่งแยกออกจากกัน ทั้งที่กฎหมายวิธีสบัญญัติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง ยังคงจัดวางระบบและกลไกในกระบวนการยุติธรรมให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นเอกภาพ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมบังคับคดี และกรมคุมประพฤติ ส่วนใหญ่ยังต้องอาศัยอำนาจศาลยุติธรรมในปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่ง หมายเรียก หมายอาญา และการระงับข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี ทั้งนี้ อาจพิจารณาศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านี้ควรโอนไปอยู่ในอำนาจฝ่ายตุลาการภายใต้สังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมหรือไม่ เพราะนอกจากจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพรวดเร็ว มีความเชื่อมโยงใกล้ชิด ยังจะช่วยลดภาระการคลังของประเทศ จากงบประมาณรายจ่ายในการบริหารจัดการองค์กร ความสะดวกรวดเร็วของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น

แต่ทว่าหากมีการโอนหน่วยงานดังกล่าวไปแล้วภารกิจและงบประมาณของกระทรวงยุติธรรมก็คงจะเหลือเพียงการอำนวยการความยุติธรรมชั้นสอบสวนเกี่ยวกับคดีพิเศษ และ หน่วยงานทางวิชาการเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ดังนี้ ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะจัดตั้งหน่วยงานองค์การมหาชนในกำกับขึ้นมา



เพื่อให้กระทรวงยุติธรรมคมมีบทบาท พร้อมสร้างภารกิจใหม่ ๆ ตามกระแสของนานาประเทศ โดยไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่งมอบคุณค่าแก่ประชาชนโดยตรง เช่น การจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) หรือ TIJ และสถาบันอนุญาโตตุลาการที่มีกฎหมายรองรับอยู่ในการกำกับของรัฐมนตรี มีความซ้ำซ้อนกับสถาบันอนุญาโตตุลาการของศาลยุติธรรม ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานด้านวิชาการที่มีอยู่ในสำนักงานศาลยุติธรรม และในหลาย ๆ องค์กรที่ทำงานด้านวิชาการเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งล้วนสร้างภาระงบประมาณให้แก่ประเทศชาติ โดยที่ประชาชนอาจได้รับประโยชน์ไม่มากนัก

ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วประชาชนส่วนใหญ่ไม่พึงปรารถนาที่จะใช้บริการของกระบวนการยุติธรรม แต่หากมีความจำเป็นต้องได้รับบริการดังกล่าวจากรัฐ ก็คงคาดหวังที่จะเห็นหน่วยงานและกลไกต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึ่งที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย มีค่าใช้จ่ายน้อย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา กระทรวงยุติธรรมอาจต้องทบทวนภารกิจ โครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ และความคาดหวังของประชาชนเสียใหม่ว่า กระทรวงยุติธรรมจะเป็นหน่วยงานทางฝ่ายบริหารที่อำนวยความสะดวกเหลือประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรม ได้รับการคุ้มครองสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ไว้

ข้อเสนอแนะหรือแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของกระทรวงยุติธรรม

1. การพัฒนาปรับปรุงยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพการประกอบกิจการของประชาชน และออกกฎหมายใหม่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีเศรษฐกิจและสังคม
2. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อลดช่องว่างและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ในการช่วยเหลือผู้ยากไร้ คนยากจน ให้เข้าถึงความยุติธรรม
3. การให้ความรู้ ความเข้าใจทางกฎหมาย และการให้คำปรึกษา ช่วยเหลือทางกฎหมายในการเข้าทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ เพื่อมิให้ประชาชนโดนเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ เป็นการป้องกันการเกิดข้อพิพาทที่จะนำไปสู่ศาล การช่วยเหลือผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาที่ตกเป็นแพะ และการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและได้รับพึงพอใจสูงสุดในกระบวนการระงับข้อพิพาทรูปแบบใหม่ ๆ
4. รับโอนหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท) มาให้กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบ และการรับซื้อร้องเรียนและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐเพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน



ส่วนที่ 4

ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะของ PBO เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณ

จากโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงยุติธรรมในส่วนที่ 2 เห็นให้ชัดเจนว่ากรมราชทัณฑ์ ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด เป็นอันดับที่ 1 จำนวน 16,905.4050 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 57.11 ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ได้รับงบประมาณเป็นอันดับที่ 2 จำนวน 2,780.1756 ล้านบาท ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมมีภารกิจสำคัญที่ต้นทางคือการแก้ไขปัญหายาเสพติด และปลายทาง คือ การแก้ไขปัญหาคriminalผู้ต้องขังล้นเรือนจำซึ่งจะต้องทำควบคู่กันไป โดยสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลมีความเห็นว่า กระทรวงยุติธรรมควรมุ่งมั่นแสวงหา มาตรการ แนวทาง หรือ วิธีการดำเนินงานใหม่ ๆ มาใช้เพื่อลดภาระงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน เช่น

4.1 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหายาเสพติด

จากข้อมูลสถิติของกรมราชทัณฑ์ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำของไทยเกินขีดความสามารถของเรือนจำที่จะรองรับได้ในทุกปี โดยจำนวนผู้ต้องขังได้เพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยเดือนละ 2,300 คน หรือปีละ 27,600 คน และสิ่งที่เป็นความท้าทายของปัญหาดังกล่าว คือ ผู้ต้องขังกว่าร้อยละ 70 กระทำ ความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ นอกจากนี้ จำนวนผู้ต้องขังที่กลับมากระทำผิดซ้ำหลังจากที่มีการปล่อยตัวออกจากเรือนจำแล้ว ในแต่ละปีจะมีจำนวนเกือบ 30,000 คน/ปี และส่วนใหญ่การกระทำผิดซ้ำจะเกี่ยวกับคดียาเสพติดให้โทษเช่นเดียวกัน จึงส่งผลกระทบต่อปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและภาระงบประมาณของรัฐบาลจำนวนมากในงานราชทัณฑ์ (ประมาณปี 1.6 - 1.7 หมื่นล้านบาทต่อปี)

ดังนั้น ความรุนแรงของปัญหายาเสพติดจึงเป็นภารกิจสำคัญเร่งด่วนที่สุดของกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คือ หน่วยงานหลักของชาติในการจัดการปัญหาดังกล่าว มีการจัดสรรงบประมาณบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดมายาวนาน ประกอบกับนโยบายสำคัญของพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างมาก รวมถึงมีการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเดิมทั้งหมด และประกาศใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 เพื่อจัดระบบโครงสร้างกลไกใหม่ให้การบริหารจัดการปัญหายาเสพติดให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเร่งด่วน ทว่าในทางปฏิบัติการดำเนินงานยังไม่ปรากฏผลชัดเจนว่าได้ลดระดับความรุนแรงของปัญหายาเสพติด แม้ว่าผลการสำรวจความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนจะมีผลที่น่าพอใจก็ตาม

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล (PBO) ได้ติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณและการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างต่อเนื่อง จึงมีข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายและการวัดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขยาเสพติด ยาเสพติดเป็นภัยร้ายแรงที่กัดกร่อนบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และเยาวชนซึ่งเป็นอนาคตของชาติ จึงเป็นภัยร้ายแรงที่มีความสำคัญเร่งด่วนสูงสุด แต่การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนปฏิบัติการภายใต้ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ที่กำหนดว่า



“ปัญหายาเสพติดได้รับการแก้ไขจนไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ” เสมือนว่าภาครัฐได้ยอมจำนนต่อปัญหาดังกล่าว นัยว่าจะไม่สามารถกำจัดยาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยได้ในเร็ววัน ทั้งที่เป็นภัยพิบัติร้ายแรงเร่งด่วนที่จะต้องระดมสรรพกำลังและงบประมาณดำเนินการให้สำเร็จเด็ดขาดโดยเร็ว นอกจากนี้ การตัวชี้วัด (KPI) เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงินในการแก้ไขยาเสพติดส่วนใหญ่ยังคงวัดจากปริมาณ ผลผลิต หรือกิจกรรม/โครงการ และกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพิษภัยยาเสพติด ไม่ได้มุ่งวัดผลสัมฤทธิ์ “จากการลดระดับความร้ายแรงของปัญหา” เช่น ร้อยละของจำนวนเครือข่ายค้ายาเสพติดที่ได้จัดทำบัญชีไว้ต้องลดลง หรือ จำนวนผู้เสพยารายใหม่ต้องลดลงจากปีก่อนไม่น้อยกว่าร้อยละเท่าใด กล่าวคือ ควรจะวัดตัวแปรใดที่แสดงให้เห็นว่าปริมาณยาเสพติดลดลง จำนวนผู้ค้าลดลง จำนวนผู้เสพลดลง ซึ่งจะทำให้ประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานได้ และคาดการณ์ได้ว่าสงครามยาเสพติดจะจบลงเมื่อใด เนื่องจากการทำงานด้านยาเสพติด คือ การทำงานในมิติเชิงลบที่ถือว่าเป็นพยาธิสภาพทางสังคมต้องกำจัดให้หมดสิ้นไป

2. งบประมาณและทรัพยากรไม่ควรเป็นข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ผลการดำเนินงานแผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ในมาตรการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามเครือข่ายการค้ายาเสพติด มีการกำหนดผลสัมฤทธิ์เกี่ยวกับจำนวนเงินที่สามารถติดตามยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน ปีละกว่า 10,000 ล้านบาท ผลงานปรากฏชัดเจนว่า สามารถทำได้เกินค่าเป้าหมาย ในขณะที่รัฐใช้งบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดไปประมาณเพียง 7 พันล้านบาท/ปี ถ้าคิดต้นทุนและผลที่ได้รับถือว่ามีผลกำไรคุ้มค่ามาก แต่ทว่าไม่อาจพิจารณาเช่นนั้นได้เนื่องจากเงินที่สามารถติดตามยึดทรัพย์มาจากความเสียหายทางสังคม

ปัญหายากยิ่งของการจัดการกับปัญหายาเสพติดไม่ใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐที่ต้องทุ่มเทเพื่อการดังกล่าว แต่คือ การแสวงหามาตรการ แนวทาง หรือวิธีที่ถูกต้องในการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดที่ได้ผลจริงและยั่งยืน ไม่หวนคืนกลับมาสร้างปัญหาใหม่ ซึ่งจากการศึกษาติดตามแผนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของ ป.ป.ส. ซึ่งประกอบด้วย 5 มาตรการ ดังที่ได้กล่าวมาในส่วนที่ 3 (**โปรดดูข้อมูลให้หัวข้อ 3.1**) ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ส. ได้วางแผนไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมในแทบทุกมิติ เพียงแต่การดำเนินงานตามแผนยังมีข้อจำกัดหลายประการ จึงส่งผลให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น ควรมีการศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติเพื่อปรับเปลี่ยนทบทวน และรัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ เพื่อให้เราสามารถเอาชนะยาเสพติดได้อย่างเด็ดขาด รวดเร็ว และยั่งยืน

3. แนวคิดการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างยั่งยืน โดยหลักปรัชญาแล้ว บรรดาสาร วัตถุ สิ่งของใด ๆ ในจักรวาลนี้ล้วนมีคุณประโยชน์ และโทษภัยควบคู่กันอยู่เสมอ เช่นเดียวกับยาเสพติดซึ่งมีทั้งคุณและโทษ กล่าวคือ โดยเนื้อแท้ยาเสพติด ก็คือสารเคมีที่มนุษย์ชาติค้นคว้า สืบเสาะ สังเคราะห์ แสวงหามาเพื่อเป็นยารักษาโรค บำรุง บำบัด เสริมสร้างสุขภาพอนามัย เพื่อประโยชน์ในด้านการแพทย์ แต่การใช้สอยจะต้องมีการกำกับ ควบคุม เพื่อคุ้มครองผู้ใช้ยาให้ได้รับประโยชน์ปราศจากโทษจากยานั้น ๆ ดังนั้น การแก้ไขปัญหายาเสพติด



ที่จะได้ผลอย่างยั่งยืน ก็คือการทำให้นุชนทุกคนตื่นรู้ถึงประโยชน์และโทษภัยของยาเสพติด และวิธีการเลือกใช้ให้เกิดประโยชน์กับตน

4. สถาบันครอบครัวที่เข้มแข็งคืออาวุธร้ายแรงที่ต่อสู้กับยาเสพติดอย่างได้ผล ปัญหาเรื่องยาเสพติด แท้จริงแล้วไม่ใช่ต้นเหตุของปัญหาเสียโดยตรง แต่มันเป็นผลมาจากพยาธิสภาพทางสังคมอีกชั้นหนึ่งที่ผลักดันหรือดึงดูดทำให้คนเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งในด้านผู้เสพ และผู้ค้า ดังนี้ **การแก้ไขปัญหายาเสพติดต้องกลับไปหาต้นเหตุจากพยาธิสภาพของสังคมนั้น ๆ ว่ามีปัญหาอย่างไร จึงทำให้คนเข้าหายาเสพติดเป็นที่พึ่ง** ทั้งนี้ จากการศึกษา วิจัย ของนักวิชาการส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่า **สถาบันครอบครัวเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของผู้เสพ** โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่เติบโตมาในครอบครัวที่ความสัมพันธ์ระหว่างบิดา - มารดา-บุตร มีปัญหา หรือครอบครัวที่มีปัญหาเศรษฐกิจ ด้านความเป็นอยู่ รายได้ การเงินและหนี้สิน ได้ทำให้เด็กและเยาวชนรู้สึกขาดความอบอุ่นและครอบครัวมีใช้ที่พึ่งอันปลอดภัยสำหรับพวกเขา จะมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะผลักดันให้เด็กเยาวชนและคนหนุ่มสาวต้องออกจากบ้าน และเบนเข็มชีวิตเข้าสู่วงจรของยาเสพติด ในขณะที่ครอบครัวที่มีความบริบูรณ์ทั้งในเรื่องความรัก ความสัมพันธ์ เรื่องที่อยู่อาศัย รายได้ และการศึกษา มักจะส่งผลให้เด็กเยาวชนเติบโตมาอย่างมีคุณภาพ และยากต่อการเบี่ยงเบนไปสู่ยาเสพติด

ด้วยเหตุนี้ ความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว จึงเป็นรากฐานและเกราะป้องกันเด็กและเยาวชนให้ห่างไกลยาเสพติดได้อย่างยั่งยืน การป้องกันปัญหายาเสพติดที่ดีที่สุด ก็คือ การส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้เป็นเสาหลักของชีวิตมนุษย์ทุก ๆ คน และหน่วยงานที่ควรจะมีบทบาทในเรื่องนี้มากที่สุด คือ **“กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์”** ที่จะต้องเข้ามาเป็นเสาหลักร่วมบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้สถาบันครอบครัวเป็นที่ให้กำเนิน อบรม บ่มเพาะ เด็กและเยาวชนให้เป็นประชากรที่ดีมีคุณภาพของประเทศชาติ โดยการส่งเสริมความเข้มแข็งทางครอบครัวใน 3 มิติ อันประกอบด้วย

- (1) ความรักความผูกพันระหว่างสมาชิกในครอบครัว (จิตใจ)
- (2) ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ และรายได้ของครอบครัว (เศรษฐกิจ)
- (3) คุณภาพการศึกษาของบุตร (พัฒนาคน สร้างโอกาสของชีวิต)

ทั้งนี้ หากรัฐให้การสนับสนุนทุ่มเททรัพยากรและงบประมาณเพื่อเสริมสร้างและฟื้นฟูสถาบันครอบครัวไทย ให้กลับมาเป็นที่พึ่งที่กำบังกายที่อบอุ่นปลอดภัยของเด็กและเยาวชนได้ นอกจากจะแก้ไขปัญหายาเสพติดได้ผลแล้ว การลงทุนดังกล่าวจะช่วยสร้างประชากรที่มีคุณภาพให้กับสังคม ประเทศชาติ สามารถยกระดับศักยภาพการแข่งขันของประเทศได้ และยิ่งจะช่วยลดปัญหาทางสังคมด้านอื่น ๆ ได้ด้วย



ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลจะมุ่งเน้นการทำสงครามกับกลุ่มผู้ผลิต กลุ่มผู้ค้ายา และเครือข่ายค้ายา รวมถึงการนำผู้เสพเข้ารับการบำบัดรักษาเพื่อแก้ไขปัญหายาเฉพาะหน้าไม่ได้ แต่ต้องมองไปสู่นานาชาติที่ยาวไกลโดยการสร้างภูมิคุ้มกันแก่เด็กที่เกิดใหม่ทุกคน “ด้วยสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็ง” มีความพร้อมที่จะให้กำเนิดบุตร สามารถเลี้ยงดู อบรม กล่อมเกล้าให้เขาเป็นคนดีมีคุณภาพ และรู้จักการใช้ประโยชน์ของยาเสพติดไม่ให้เป็นพิษภัยทำลายสังคม ดังนี้ คณะรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ส. ต้องให้ “กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” เข้ามาเป็นแกนหลักในการสร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ควบคู่ไปกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด จริงจัง และต่อเนื่อง

5. แนวคิดผู้เสพ คือ ผู้ป่วยอาจต้องทบทวนให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพปัญหา ความท้าทายอย่างที่สุดของการแก้ไขปัญหายาเสพติด คือ ปรัชญาแนวคิดที่ว่าผู้เสพคือผู้ป่วย ซึ่งถือเป็นแนวคิดก้าวหน้าเพื่อให้โอกาสแก่เด็กและเยาวชนผู้หลงผิดได้กลับตัวกลับตนเป็นคนดีของสังคม โดยไม่เสื่อมเสียประวัติต่อการดำรงชีวิตโดยปกติในสังคม ทว่า อีกด้านของแนวคิดดังกล่าว คือ อุปสรรคสำคัญของการแก้ไขปัญหายาเสพติด **เสมือนว่ารัฐเปิดโอกาสให้ตลาดสำหรับผู้ซื้อขายยาเสพติดโดยไม่ผิดกฎหมาย** ขณะที่ผู้ค้ายาเสพติดมีความผิดอย่างร้ายแรง ทั้งที่ โดยหลักการทั้งผู้ซื้อและผู้ขายย่อมมีความผิดและต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย เมื่อผู้ซื้อไม่ผิดก็เท่ากับมีตลาดรองรับยาเสพติดที่ไหลทะลักเข้ามาในประเทศ โดยกลุ่มผู้ค้ายาที่ทำทลายอำนาจรัฐด้วยแรงจูงใจทางการเงินอย่างมากมายมหาศาล รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือ ผู้ปกครองท้องถิ่น ที่ทั้งรู้ว่ามีเด็กและเยาวชนในตำบลหมู่บ้านติดยา แต่นำตัวไปแล้วก็จำต้องปล่อยกลับคืนสู่สภาพเดิม จนแทบทุกหมู่บ้านตำบลมีผู้ติดยาที่เป็นเสมือนระเบิดเวลาที่กระทบสวัสดิภาพสังคม

ที่ผ่านมาความจริงคงประจักษ์ว่าการบำบัดรักษาเด็กและเยาวชนหรือผู้ที่ติดยาเสพติดยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งเด็กและเยาวชนเหล่านี้ยังมีส่วนสำคัญที่จะชักชวนเพื่อน ๆ ให้ทดลองเสพยาและพากันติดยาระบาดไปทั่ว นานเข้าจะพัฒนาการเป็นผู้ค้ารายย่อย และรายใหญ่ตามลำดับ ดังนี้ การจะแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดดังกล่าว แม้ว่าตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 มิให้ถือว่าผู้เสพเป็นผู้กระทำความผิด **แต่รัฐต้องมีมาตรการหรือแนวทางในการแยกเด็กเยาวชนและผู้ติดยาเหล่านั้นออกจากสังคมชั่วขณะเพื่อเข้ารับการบำบัดรักษาและพัฒนาเรียนรู้ในสถานที่นอกเรือนจำโดยไม่ทำประวัติอาชญากรรม** และตราบท่าที่ยังไม่หายขาดจะปล่อยตัวคืนสู่สังคมมิได้ เพราะนั่นเท่ากับว่าเป็นการปล่อยพาหะที่จะแพร่กระจายความหลงผิด ให้เด็กและเยาวชนพากันหลงผิดติดยาอีกจำนวนมากโดยไม่วันจบสิ้น

ดังนั้น เพื่อให้แก้ไขปัญหายาการแพร่ระบาดยาเสพติดเกิดผลสัมฤทธิ์จริงอย่างยั่งยืนและไม่หวนกลับมาอีก รัฐต้องมีมาตรการที่ต้องจัดการกับเด็กเยาวชนคนหลงผิดติดยาเสียใหม่ ดังนี้



- 1) รัฐต้องจัดให้มีค่ายหรือศูนย์บำบัดยาเสพติดประจำจังหวัดหรือประจำภาค ที่ได้มาตรฐาน มีบุคลากรทางการแพทย์ ยาเวชภัณฑ์ มีการเรียนการสอนหนังสือ หรือ การฝึกวิชาชีพตามความต้องการ
- 2) เด็กและเยาวชนหรือผู้เสพยาทุกคนจะต้องถูกนำตัวเข้าสู่ศูนย์บำบัดรักษาประจำจังหวัด จะโดยการบังคับ หรือสมัครใจก็ได้
- 3) บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ที่เด็กเยาวชนอาศัยอยู่ด้วย ต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระหว่างเด็กและเยาวชนเข้ารับการบำบัดรักษาในศูนย์ ฯ หรืออาจให้องค์กรทางศาสนา วัด มัสยิด เข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงปัจจัยดำรงชีพแก่เด็กและเยาวชนที่อยู่ในศูนย์ฯ
- 4) มีการสร้างแรงจูงใจให้เด็กและเยาวชนที่ผ่านกระบวนการบำบัดรักษา และเรียนรู้จนสำเร็จหลักสูตรการเรียนการสอน และการฝึกวิชาทหารสามารถได้รับการคัดเลือกเป็นกรณีพิเศษเข้ารับราชการทหารประจำการหรือข้าราชการตำรวจได้ เพื่อให้แสดงว่ารัฐได้ให้ความสำคัญและเห็นคุณค่าเด็ก ๆ และเยาวชนผู้หลงผิดเหล่านี้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

4.2 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและลดภาระงบประมาณของราชทัณฑ์

โดยหลักการแล้วการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำอาจทำได้สองแนวทาง กล่าวคือ ขยายพื้นที่เรือนจำให้สามารถรองรับผู้ต้องขังได้อย่างเพียงพอ หรือไม่ก็ต้องพยายามในการลดจำนวนผู้ต้องขังให้น้อยลง ซึ่งการสร้างหรือขยายพื้นที่เรือนจำย่อมเพิ่มภาระงบประมาณราชทัณฑ์ให้สูงขึ้นไปอีก เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 กรมราชทัณฑ์ ได้รับการจัดสรรงบประมาณ “ภายใต้โครงการก่อสร้างและปรับปรุงเรือนจำเพื่อเสริมความมั่นคงในการควบคุม” จำนวน 3,316.1007 ล้านบาท เพื่อจะแก้ไขปัญหาความแออัด และความมั่นคงแข็งแรงของเรือนจำ รวมถึงอาคารที่พักของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ แม้เป็นวิธีการที่อาจไม่ได้สร้างคุณค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และตอบโจทย์สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะภายใต้งบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีวิกฤติด้านการคลังแต่ก็จำเป็นต้องทำเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาพหุตินิสัยของผู้ต้องขังในเรือนจำ

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่ดีกว่าในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ก็คือ การลดจำนวนผู้ต้องขังรายใหม่ที่จะเข้าสู่เรือนจำ พร้อม ๆ กับเร่งระบายผู้ต้องโทษจำคุกออกจากเรือนจำให้เร็วที่สุด โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นทางเลือกในการบริหารจัดการและลดภาระงบประมาณในงานราชทัณฑ์ ดังนี้

1. ความพยายามลดจำนวนผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดร้ายแรง ดังที่ได้กล่าวไว้ ในส่วนที่ 4 หัวข้อ 4.1 ว่าผู้ต้องขังในเรือนจำของไทยกว่าร้อยละ 70 กระทำความผิดร้ายแรงเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ และหลังการปล่อยตัวได้กลับมากระทำผิดซ้ำในแต่ละปีจะมีจำนวนเกือบ 30,000 คน/ปี ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นการกระทำผิดซ้ำจะเกี่ยวกับคดียาเสพติดให้โทษเช่นเดียวกัน ดังนี้ การแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและการลดภาระงบประมาณด้านราชทัณฑ์ ของกระทรวงยุติธรรม จะต้องเริ่มที่ต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ จะต้องเข้ามาเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนการป้องกัน ปราบปราม และการแก้ไขปัญหา



ยาเสพติดอย่างจริงจัง ไม่ปล่อยให้หน่วยงานราชทัณฑ์เป็นฝ่ายตั้งรับแต่เพียงหน่วยงานเดียว เพราะถ้าลดความรุนแรงจากปัญหายาเสพติดไม่ได้ สุดท้ายปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำก็จะมีทางออก และรัฐต้องรับภาระในการขยายพื้นที่เรือนจำอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

2. เพิ่มบทบาทของกองทุนยุติธรรมในการช่วยเหลือประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างสอบสวนพิจารณา วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ก็คือ ความพยายามช่วยเหลือราชทัณฑ์ตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาเพื่อมิให้ต้องถูกส่งตัวเข้าสู่เรือนจำในระหว่างสอบสวน หรือการพิจารณาคดี เพื่อลดช่องว่างและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ในการช่วยเหลือผู้ยากไร้คนยากจนให้เข้าถึงความยุติธรรม เป็นการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งแน่นอนว่าถ้าการทำงานของกองทุนยุติธรรมประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สิ่งที่จะตามมาคือจะช่วยลดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ในระดับหนึ่งด้วย

ทว่า ในทางปฏิบัติ พบว่า โดยเฉลี่ยราชทัณฑ์ของไทยมีผู้ต้องขังในระหว่างการสอบสวน พิจารณาไต่สวน อุทธรณ์ - ฎีกา อยู่ในเรือนจำถึงจำนวน 64,248 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.84 ของผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งหมด แต่จำนวนผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ได้รับการช่วยเหลือหลักทรัพย์เพื่อการประกันตัวในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี อุทธรณ์ - ฎีกา จากกองทุนยุติธรรมยังมีจำนวนไม่มากนัก

ผลการอนุมัติเงินช่วยเหลือประชาชนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567 กองทุนยุติธรรม

ประเภท	จัดสรร	จำนวนเงิน ที่อนุมัติ	ร้อยละ การอนุมัติ
กรณีการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี	44,000,000.00	42,761,417.05	97.19
กรณีการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย	159,000,000.00	63,335,159.02	39.83
กรณีการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิด สิทธิมนุษยชน	2,000,000.00	1,527,082.00	76.35
กรณีการสนับสนุนโครงการให้ความรู้ทาง กฎหมายแก่ประชาชน	20,000,000.00	17,389,925.00	86.95
รวม	225,000,000.00	125,013,583.07	55.56

ที่มา : รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

ตัวอย่าง เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 คณะกรรมการบริหารกองทุนได้อนุมัติเงินเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนรวมจำนวน 225 ล้านบาท โดยมีวงเงินสำหรับการขอปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย จำนวนมากที่สุดถึง 159 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติมีการอนุมัติเงินให้แก่ผู้ยื่นคำขอเพียง 63.3352 ล้านบาท คิดเป็นอัตราเพียงร้อยละ 39.80 ของวงเงิน 159 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือในการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาทำได้น้อยมาก และที่สำคัญ



คือ ไม่สามารถสืบค้นได้ว่ามีจำนวนผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อการดังกล่าวจากกองทุนยุติธรรมมีจำนวนกี่รายต่อปี

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 กองทุนยุติธรรม ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินจำนวน 160 ล้านบาท มีการตั้งเป้าหมายว่า ประชาชนจะมาขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมจำนวน 5,070 คน โดยกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณว่า ค่าขอจะต้องได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 21 วัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของคำขอทั้งหมดที่ได้รับ ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายการใช้จ่ายเงินได้บรรลุผลตลอดมา โดยเฉลี่ยกองทุนแห่งนี้มีประชาชนมาขอความช่วยเหลือ ประมาณ 2,000 - 2,500 ราย แต่ก็มีข้อสังเกตที่ควรได้รับการพิจารณาทบทวน ดังนี้

จำนวนคนที่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนเพื่อการปล่อยตัวชั่วคราว คาดว่ามีจำนวนไม่มาก เนื่องจากจำนวนเงินตามแผนการดำเนินงานของกองทุนในแต่ละปี มีการใช้จ่ายจริงไปเพียงประมาณ ร้อย 40 ของกรอบวงเงินที่ได้กำหนดไว้ในแผนฯ เท่านั้น ดังนี้ จึงต้องทำการศึกษา พิจารณา ทบทวนว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาของกองทุนฯ มีปัญหาอย่างไร แล้วควรเร่งแก้ไขเพื่อให้กองทุนมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเต็มที่ อันจะได้ช่วยแก้ไขปัญหา “ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” ในภาพรวมของกระทรวงยุติธรรมทางอาญาให้ลดน้อยถอยลงได้ด้วย

3. การเปลี่ยนแนวคิด “ปล่อยชั่วคราว” ไปสู่ “ขังชั่วคราว” ดังที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำว่า ส่วนหนึ่งมาจากการนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีไปเข้าสู่เรือนจำ ซึ่งได้ส่งผลเสียต่อทั้งตัวผู้ต้องหาและภาระงบประมาณของรัฐ จึงมีความพยายามจากหลายภาคส่วนเพื่อหาทางออกในการลดทอนสาเหตุที่นำมาสู่ปัญหาดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2567 ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีงานเสวนาวิชาการในหัวข้อ “หนทางแก้ปัญหายกผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีออกจากนักโทษเด็ดขาดให้เป็นไปตามหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์” โดยคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งบทสรุปสาระสำคัญที่ได้จากเวทีดังกล่าวมี ดังนี้

(1) ปัญหาและความสำคัญกรณีผู้ต้องขังในเรือนจำระหว่างพิจารณาคดีในประเทศไทยถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับนักโทษเด็ดขาด ได้มีการบรรยายถึงสถิติของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 29 วรรคสอง หากศาลยังไม่มีคำพิพากษาให้ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ การจับไปขังจะกระทบกับสิทธิเสรีภาพ และการเตรียมตัวขึ้นศาล แต่เมื่อจะปล่อยก็จำเป็นต้องมีเครื่องมือคัดกรองและหลักประกัน และหากจะขังไว้ก่อนก็ต้องเข้าเงื่อนไขมีความเสี่ยงที่จะหลบหนี ไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไปทำความเสียหายให้กับบุคคลอื่น ซึ่งในต่างประเทศจะมีศูนย์แยกผู้ต้องขังระหว่างออกมาเป็นการเฉพาะ

(2) การดำเนินการแยกผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีออกจากนักโทษเด็ดขาดตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความพยายามของกรมราชทัณฑ์ที่เป็นเรือนจำหลายแดนเพื่อแยกผู้ต้องขังระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี ออกมาโดยเฉพาะไม่ให้ปะปนกับนักโทษเด็ดขาด และมีการทำ MOU ร่วมกับศาล ทนายความและสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ให้เข้ามาช่วยให้คำปรึกษา



(3) ร่างกฎกระทรวงกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีไว้ในสถานที่อื่น ที่มีเนื้อหากฎหมาย โอกาส และความท้าทาย มีการกล่าวถึงสาเหตุที่กฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552 ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ทำให้ต้องมีการร่างกฎกระทรวงกำหนดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีไว้ในสถานที่อื่น พ.ศ. ขึ้นใหม่ พร้อมกับบรรยายถึงสาระสำคัญของร่างกฎกระทรวงฯ และการเตรียมความพร้อมในการรองรับร่างกฎกระทรวงฯ ฉบับใหม่

(4) ความคืบหน้าแต่ละหน่วยงาน ความพึงพอใจในการแก้ปัญหา และข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อหาทางแก้ปัญหาร่วมกัน มีการกล่าวถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาที่จำเป็นต้องมีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายรองรับแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังไม่คืบหน้า

นอกจากนี้ การศึกษาของ ศาสตราจารย์พิเศษกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ พบว่า เกือบร้อยละ 20.66 เป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีหรือระหว่างอุทธรณ์ - ฎีกา และจำนวนประมาณร้อยละ 70 ที่เป็นนักโทษเด็ดขาดนั้นจำนวนกว่าครึ่งเป็นผู้ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และสิ่งสำคัญที่พบในการศึกษารั้งนี้ คือ เมื่อคนถูกจับในคดีอาญาแม้ว่าจะไม่ใช่คดีที่ใช้ความรุนแรง แต่เมื่อเข้าไปอยู่ในเรือนจำราว 5-10 ปี เมื่อออกมาจะมีแนวโน้มที่จะเป็นอาชญากรที่ใช้ความรุนแรง และ 2 ใน 3 จะกระทำความผิดซ้ำและถูกส่งกลับไปยังเรือนจำอีกภายใน 3 ปี จากข้อค้นพบดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่าการจำคุกในระยะสั้นนั้นส่งผลในการระงับยับยั้งอาชญากรรมได้น้อยมาก

โดยเฉพาะผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาล ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด สมควรที่รัฐต้องมีกลไกในการส่งเสริมช่วยเหลือให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวให้มากที่สุด ควบคู่ไปกับการป้องกันความปลอดภัยแก่ฝ่ายผู้เสียหาย และมีมาตรการคุ้มครองสังคมที่ดีพอด้วย เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดร้ายแรงหรือกระทำความผิดโดยสันดานใช้อำนาจอิทธิพล หลบหนี ลอยนวล ไม่สามารถเอาตัวมารับโทษได้ จึงเห็นว่าจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิของบุคคลผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นหลัก ไม่ถือเอาความสะดวก รวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานสอบสวน อัยการ หรือศาลเช่นดังที่ผ่านมา ผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างพิจารณาต้องได้รับการปล่อยตัวเป็นการทั่วไปและมีข้อยกเว้นเป็นการ “ขังชั่วคราว” สำหรับผู้ต้องหาหรือจำเลยบางรายที่มีลักษณะพิเศษ ภายใต้กรอบแนวคิด ดังต่อไปนี้

เปลี่ยนจาก “ปล่อยชั่วคราว” ไปสู่ “ขังชั่วคราว”

จากหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ แนวคิดทางทฤษฎี ข้อเท็จจริง และเหตุผลเชิงประจักษ์ จึงมีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อาจเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเสียใหม่ กล่าวคือ トラบใดที่ยังไม่มีคำพิพากษาอันเป็นที่ที่สุดว่าบุคคลใดกระทำความผิด การจำกัดเสรีภาพย่อมจะทำได้ ทุกคนจะได้รับการปล่อยตัวให้มีอิสระภาพและสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่มีข้อยกเว้นสำหรับสำหรับผู้ต้องหาหรือจำเลยบางรายที่มีพฤติการณ์พิเศษที่จะเป็นอันตรายต่อผู้เสียหาย พยานหลักฐานบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีความสุมเสี่ยงต่อการหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฯ ต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออก “หมายขังไว้



เป็นการชั่วคราว” ในระหว่างการสอบสวน การพิจารณาคดี การไต่สวน การอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งเจ้าพนักงานต้องนำสืบต่อศาลให้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะให้ศาลเชื่อว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยผู้นั้นหากไม่อยู่ในอำนาจการควบคุมของรัฐจะเป็นอันตรายต่อผู้เสียหาย พยานหลักฐานบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีความสัมพันธ์ต่อการหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร หรือมีเหตุจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องถูกควบคุมตัวไว้ในระหว่างการพิจารณา จนกระทั่งมีคำพิพากษาอันเป็นที่สุดว่าบุคคลนั้นกระทำความผิด จึงเข้าสู่กระบวนการจำคุกแบบนักโทษเด็ดขาดต่อไป ในทางตรงกันข้าม หากคดีถึงที่สุดแล้วศาลมีคำพิพากษาให้ “ยกฟ้อง” หรือลงโทษสถานอื่น ๆ ที่ไม่ถึงขั้นจำคุก รัฐจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้บุคคลนั้นอย่างเป็นธรรมด้วย

4. เปิดโอกาสให้ชำระเงินแทนการจำคุกตามคำพิพากษาของศาล แนวคิดใหม่ของการจำคุกได้มุ่งเป้าประสงค์ไปสู่การปรับปรุงพฤติกรรมผู้กระทำความผิดเพื่อคืนคนดีกลับสู่สังคมมากกว่าการลงโทษ ทั้งนี้การพัฒนาปรับปรุงพฤติกรรมของผู้ต้องขังในเรือนจำนั้นรัฐจำเป็นต้องออกค่าใช้จ่ายเองแทบทั้งสิ้น ดังนั้นเพื่อเปลี่ยนการบังคับโทษจำคุกที่มีลักษณะยืดเยื้อยาวนานสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐในงานราชทัณฑ์ จึงเห็นว่าน่าจะมีวิธีการใหม่ ๆ ในการบังคับโทษ เช่น การชำระเงินแทนการจำคุกตามคำพิพากษาของศาล กล่าวคือเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาอันเป็นที่สุดให้จำเลยในคดีอาญาคนใดต้องรับโทษจำคุก ถ้าจำเลยผู้นั้นประสงค์จะขอชำระเงินแทนการจำคุก ก็สามารถร้องขอให้ศาลมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินที่จำเลยผู้นั้นชำระเงินแก่แผ่นดินแล้วปล่อยตัวไป โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น จำเลยผู้นั้นต้องเป็นผู้เยาว์หรือผู้สูงอายุ การก่อคดีเป็นการทำผิดครั้งแรกโดยไม่มีเจตนาทุจริต ระดับโทษตามกฎหมายไม่สูงมากนัก ผลของคดีจำกัดความเสียหายเฉพาะบุคคล ไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือสังคมโดยรวม ไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์ที่เป็นอันตรายต่อบุคคลหรือความมั่นคงต่อรัฐ มีการสารภาพผิดหรือสำนึกผิดที่ให้อภัยในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม มีการเยียวยาผู้เสียหายจนกระทั่งผู้เสียหายมีความพอใจ ไม่มีการคัดค้านจากพนักงานอัยการ/ทนายความ/ผู้เสียหาย และมีกำหนดระยะเวลาการรอลงอาญา โดยมีการวางประกันเงินทุนไว้ในกรณีบุคคลดังกล่าวไปกระทำความผิดซ้ำในคดีใดก็ตาม

5. เปิดโอกาสให้ทำงานบริการสังคมแทนการจำคุกตามคำพิพากษาของศาล เมื่อมีแนวคิดให้บุคคลสามารถเลือกที่จะชำระเงินแทนการรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาได้ สำหรับผู้ต้องโทษที่ไม่มีความพร้อมทางการเงิน ก็ควรจะได้รับโอกาสให้ใช้ “แรงงาน ความรู้ ความสามารถ หรือทักษะพิเศษ” ทำประโยชน์ตอบแทนสังคมได้เช่นกัน เพื่อมิให้บุคคลเหล่านั้นต้องมีประวัติอาชญากรรม และช่วยแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ช่วยลดภาระงบประมาณในงานราชทัณฑ์ แนวคิดนี้ได้ใช้อยู่ในความผิดเล็กน้อยหรือผู้กระทำความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือสำหรับผู้กระทำความผิดที่ให้การรับสารภาพต่อศาล และศาลสั่งคุมประพฤติโดยกำหนดเงื่อนไขให้ทำงานบริการสังคม แต่ควรต่อยอดไปสู่ผู้ต้องโทษจำคุกในคดีที่มีอัตราโทษหนักขึ้น แม้จะเป็นความผิดที่กระทำโดยเจตนา เช่น ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ การลักทรัพย์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ การกระทำความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย หรือความผิดใด ๆ ที่มีเหตุมาจากการขาดสามัญสำนึกกับผิดชอบต่อประโยชน์ของประเทศชาติสังคมส่วนร่วมที่ไม่มีเจตนาทุจริต ซึ่งอาจจะต้องมีกลไกการคุมประพฤติภายใต้เงื่อนไขที่ศาลกำหนดด้วย โดยกระบวนการดังกล่าวควรจะเริ่มต้นด้วยคำร้องขอของผู้ต้องคำพิพากษาอันเป็นที่สุดให้จำคุก และแสดงความประสงค์จะทำงานบริการสังคมแทนการจำคุก



มีข้อเสนอว่าจะทำงานอะไร ตอบแทนสังคมประเทศชาติอย่างไร ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานหรือบุคคลใด และจำนวนเวลาที่ต้องทำงานดังกล่าวและให้เป็นดุลพินิจของศาลที่มีคำพิพากษานั้น ว่ามีเหตุผลจำเป็นเหมาะสมกับระยะเวลาที่ต้องโทษจำคุกหรือไม่

6. เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาลออกไปทำงานภายนอกเรือนจำในตอนกลางวันแล้วกลับเข้าสู่เรือนจำหลังเลิกงาน แม้ว่าแนวคิดในเรื่องนี้อาจยังไม่มีกรณีริเริ่มศึกษาวิจัยอย่างจริงจังว่าสามารถนำมาใช้ได้จริงได้เพียงใดในทางปฏิบัติ แต่เป็นข้อเสนอที่คำนึง 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังในเรือนจำ และเป็นการใช้แรงงานและความรู้ความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ให้คุ้มค่าสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนน้อยลง โดยให้ผู้ต้องขังที่มีความประสงค์ยื่นคำร้องขอต่อศาล และให้ศาลพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติใช้ระบบกักตุนติดตามตัว (EM) ลักษณะงานที่ทำ และนายจ้างที่ต้องให้ความยินยอมรับรองการเข้าทำงาน ประกอบกับความพร้อมของราชทัณฑ์ในการรับ-ส่งตัวผู้ต้องขังออกไปทำงานนอกเรือนจำด้วย

7. ควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการยกเลิกการเปลี่ยนโทษปรับเป็น “การกักขังแทนค่าปรับ” เป็น “การทำงานสร้างรายได้แล้วทยอยผ่อนชำระค่าปรับ”

เดิมกฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้ใดต้องโทษปรับ หากไม่มีเงินชำระค่าปรับต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ โดยคิดในอัตรา 700 บาทต่อวัน ย่อมแสดงให้เห็นว่าการลงโทษมีความมุ่งหมายหลักต่อสิทธิทางทรัพย์สินเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อปัจจุบันมีระบบกักตุนติดตามตัว (EM) แล้ว ก็ควรจะปล่อยโอกาสให้ผู้ต้องโทษปรับแต่ไม่มีเงินชำระค่าปรับสามารถไปทำงานและนำเงินรายได้นั้นมาผ่อนชำระค่าปรับให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ศาลกำหนด โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้บุคคลเสื่อมเสียเสรีภาพและสร้างประวัติต่างพร้อยให้มีมลทินติดตัว

4.3 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะในการลดภาระงบประมาณด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ด้วยความตระหนักต่อปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำ และภาระงบประมาณของรัฐในงานราชทัณฑ์ รวมถึงความพึงพอใจสูงสุดของคู่ความในการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน จึงได้มีความพยายามที่จะพัฒนากลไกสร้างทางเลือกใหม่ที่จะเบี่ยงเบนผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาให้ออกจากกระบวนการยุติธรรมหลัก เพื่อมิให้มีการส่งตัวผู้ต้องหาและจำเลยเข้าสู่เรือนจำมากเกินไป และหนึ่งในทางเลือกนั้นคือ “กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา” ซึ่งความจริงแล้วมีองค์กร หรือหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ได้ทำอยู่ก่อนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอท้องที่ พนักงานสอบสวน อัยการ หรือศาล ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายของแต่ละองค์กรในการระงับข้อพิพาทเป็นทางเลือกแก่ประชาชน แต่ก็มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม กระทรวงยุติธรรมได้เล็งเห็นประโยชน์และข้อบกพร่องของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการอยู่ จึงได้ผลักดันให้มีกฎหมายกลางเพื่อรองรับและเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เลือกเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการ และ มอบหมายให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการส่งเสริมให้มีการกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับ



ข้อพิพาท และกลไกใหม่ที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ “ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน” ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้กับกรมคุ้มครองสิทธิฯ เป็นทางเลือกของประชาชนในการระงับข้อพิพาททางอาญา และการไกล่เกลี่ยปัญหาหนี้สินของประชาชน โดยในแต่ละปีกรมคุ้มครองฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าวประมาณ 80 - 90 ล้านบาทต่อปี เพื่อขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว ภายใต้ “โครงการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านสิทธิและเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าว จำนวน 83,6451 ล้านบาท และตั้งเป้าหมายไว้ว่า

1. จำนวนข้อพิพาททางแพ่งและอาญาที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย สามารถยุติได้ไม่น้อยกว่า 34,720 คดี
2. สามารถค่าใช้จ่ายของประชาชนและลดต้นทุนภาครัฐไม่น้อยกว่า 4,500 ล้านบาท
3. จำนวนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายเพิ่มขึ้นใหม่ไม่น้อยกว่า 100 แห่ง

โดยหลักการแล้วการระงับข้อพิพาทจะด้วยวิธีการเจรจาต่อรอง หรือการไกล่เกลี่ยด้วยบุคคลที่สามเป็นระงับข้อพิพาทที่สร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณีสูงสุด สร้างความสามัคคีปรองดองในสังคม และลดภาระงบประมาณของรัฐในกระบวนการยุติธรรมได้มาก แต่อย่างไรก็ตาม ลำพังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพคงขับเคลื่อนให้การดำเนินงานได้ทั่วถึงครอบคลุมทั้งประเทศได้ยาก กระทั่งปัจจุบัน “ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน” ก็ยังไม่เป็นที่รู้จักและเชื่อมั่นประชาชน จึงควรจะต้องประสานงานกับหน่วยงานในระดับท้องที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและเกิดความเชื่อมั่นในการกระบวนการไกล่เกลี่ยให้มากขึ้น รวมถึงปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อขยายกรอบคดีอาญาที่จะสามารถยุติข้อพิพาทให้สูงขึ้นไปอีก โดยเฉพาะในคดีที่มีราษฎรเป็นผู้เสียหายถ้ามีการชดเชยสินไหมในทางแพ่งและผู้ต้องหาไม่มีโน้ธรรมสำนึกกลับใจแก้ไขเยียวยา ควรจะสามารถไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทได้ทั้งหมด เพื่อยับยั้งการส่งตัวคนเข้าสู่เรือนจำโดยไม่จำเป็น ทั้งยังสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐในด้านราชทัณฑ์ และสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนาประเทศ ในสถานการณ์ที่โครงสร้างประชากรไทยมีอัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการตาย

4.4 ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การปกครองของไทยใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้มีแบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เกิดดุลยภาพมากที่สุด กระทรวงยุติธรรมนั้นเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารซึ่งไม่สามารถใช้อำนาจตุลาการของศาลได้อีก เมื่อมีการแยกสำนักงานศาลยุติธรรมออกไป อำนาจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของกระทรวงยุติธรรมก็ถูกลดบทบาทลง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ฝ่ายบริหารยังคงดำรงบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ อำนาจความสะดวก และคุ้มครองสิทธิของประชาชนในบริบทของฝ่ายบริหาร จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงานยุติธรรม โดยการตราพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 กำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ” เป็นองค์กรหลักในการ



พัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา ภายใต้เจตนารมณ์ของคำว่า “การบริหารงานยุติธรรม” ซึ่งหมายความว่า “การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการในการอำนวยความยุติธรรม การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับการตามกฎหมายและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน **แต่ไม่รวมถึงอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลและการดำเนินการของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ**”

โดยมอบหมายให้ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานทางธุรการของ คณะกรรมการฯ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมยังมีความพยายามที่จะอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน **แต่หน้าที่และอำนาจดังกล่าวนั้นคงจำกัดอยู่เฉพาะในบทบาทของฝ่ายบริหารเท่านั้น** ทั้งนี้จะเห็นว่าอำนาจ 3 ฝ่าย ต่างมีส่วนในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐสภาบัญญัติไว้ และฝ่ายตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ จะทำหน้าที่ในการตีความวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือการกระทำละเมิดต่อบทกฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบฯ กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้

ดังนั้น กระทรวงยุติธรรม จึงควรให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นธรรมต่อประชาชน เพื่อคุ้มครองป้องกันสังคม และแก้ไขปัญหายาเสพติด การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน การบังคับการตามกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจบังคับใช้กฎหมายในส่วนต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำการอย่างถูกต้อง ตามสิทธิหน้าที่ของประชาชน ไม่มีลักษณะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับประชาชน

โดยประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร จึงกลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ บางส่วนอาจอาศัยเป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ ทำให้ประชาชนต้องมีการะเพิ่มขึ้นในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่กฎหมายคุ้มครองรับรองสิทธิต่าง ๆ ให้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในการบริหารงานยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม จึงต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบ และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้การรักษากฎหมาย โดยเฉพาะต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบริบทใหม่ จากคำว่า “อำนาจหน้าที่” เป็น “หน้าที่และอำนาจ” ต้องเข้าใจว่าหน้าที่คือ “สิ่งที่ต้องกระทำ” ไม่กระทำถือว่าละเว้นมีความบกพร่องต่อหน้าที่ และอำนาจก็ไม่ใช่ “สิทธิ” ที่จะใช้หรือไม่ใช้ก็ได้ หากแต่เป็นเพียงเครื่องมือหรือกำลังที่รัฐมอบเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ดังนั้น อำนาจจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้วเท่านั้น

ความไม่สัมฤทธิ์ผลของการบังคับใช้กฎหมายของไทย ทำให้ประชาชนคนไทยไม่เกรงกลัวกฎหมาย แต่กลัวเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย จนกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระทบต่อดัชนีนิติธรรม (Rule of Law) ของไทย กระทรวงยุติธรรมจึงต้องให้ความสำคัญกับหน้าที่ดังกล่าวในการ “บริหารงานยุติธรรม” ให้บรรลุผลสำเร็จ โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารบังคับใช้กฎหมายให้เคร่งครัด จริงจังและต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันต้องมุ่งสร้างสำนึกและความตระหนักของประชาชนให้เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย อันจะช่วยให้สังคมสงบเสถียร



เรียบริ้อย ข้อพิพาท หรือการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายก็จะค่อย ๆ ลดลง จึงจะช่วยลดปริมาณคดีสู่ชั้นศาล ช่วยลดภาระงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการอำนวยความยุติธรรมทั้งระบบได้ เพื่อจะนำเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัดไปจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพส่งมอบคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน

ส่วนที่ 5 กองทุนยุติธรรม

(กองทุนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม)

(เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 20 หน้า 107-หน้า111)

1. ความเป็นมาของกองทุน

การเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนเป็นเรื่องยาก เพราะการไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจบทบัญญัติของกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกล่วงละเมิดจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่าความยากจนเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม เพราะกระบวนการดำเนินคดีมีค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น เพื่อลดช่องว่างและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในการช่วยเหลือ ผู้ยากไร้ คนยากจน ให้เข้าถึงความยุติธรรมกระทรวงยุติธรรม จึงได้จัดตั้ง "กองทุนยุติธรรม" ขึ้นเมื่อปี 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมีการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ขึ้น

อย่างไรก็ตาม ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 มีข้อจำกัดของหลายประการ เช่น การไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จะทำนิติกรรมสัญญาที่สมบูรณ์ รายได้มาจากงบประมาณของรัฐเพียงอย่างเดียว วัตถุประสงค์ค่อนข้างจำกัด ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงได้พัฒนายกระดับระเบียบกระทรวงยุติธรรม เป็น พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 และมีผลบังคับใช้วันที่ 24 เมษายน 2559 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมการช่วยเหลือมากขึ้น และเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

2. วัตถุประสงค์ของกองทุนและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานกองทุน

มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง ในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “กองทุนยุติธรรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การดูแลละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

มาตรา 9 เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (1) การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี
- (2) การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
- (3) การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (4) การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน



(5) การดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัด
กิจการของกองทุน



มาตรา 11 ให้จัดตั้ง “สำนักงานกองทุนยุติธรรม” ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่คณะกรรมการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับคำขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) เสนอความเห็นประกอบคำขอตาม (1) เพื่อเสนอให้คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา
- (3) ประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชน ในการดำเนินงานของกองทุน
- (4) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (5) พัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และการให้บริการของกองทุน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน
- (6) เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน
- (7) ปฏิบัติการอื่นหรือกระทำการกิจการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ

3.งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสถานะทางการเงิน

หน่วย : ล้านบาท

(1)เงินงบประมาณที่จัดสรรเข้ากองทุน		(2) สถานะการเงินของกองทุน (กระแสเงินสด)			
ปีงบประมาณ	งบประมาณ				
2549 - 2564	1,436.0000	ปีงบประมาณ	2567	2568	2569
			(ผล)	(แผน)	(แผน)
2565	20.0000	1.เงินสดคงเหลือต้นงวด	597.3203	519.9619	472.3362*
2566	18.0000	2.รายรับ	78.4056	250.7000*	230.6000*
2567	-	3.รวม (1+2)	675.7259	770.6619*	702.9362*
2568	160.0000	4.รายจ่าย	155.7640	298.3293*	305.0000*
2569	160.0000	5.เงินสดคงเหลือ(3-4)	519.9619	472.3362*	397.9362*
รวมเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น	1,794.0000	*เป็นตัวเลขประมาณการ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 รายรับประมาณการไว้จำนวนทั้งสิ้น 230.6000 ล้านบาท โดยได้รวมเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 160.0000 ล้านบาทอยู่ด้วย ซึ่งหากไม่รวมเงินงบประมาณแผ่นดินกองทุนจะมีรายรับเพียง 70.6000 ล้านบาท			

ที่มา : เอกสารงบประมาณปี 2569 ฉบับที่ 3 เล่มที่ 19, น. 107 - 111.

ประมวลและจัดทำโดย : สำนักงบประมาณของรัฐสภา PBO

จากตารางข้างบนนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ตลอดระยะเวลาที่มีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมตั้งแต่ปี 2549 ถึงปัจจุบัน กองทุนแห่งนี้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินแล้ว จำนวน 1,794.0000 ล้านบาท ในขณะเดียวกันกองทุนยังมีรายรับบางส่วนจากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่กองทุนก็ยังมีรายได้เข้ากองทุน จำนวน 78.4056 ล้านบาท



ข้อสังเกต/เสนอแนะ ของ PBO

1. กองทุนยุติธรรมเป็นกองทุนที่ไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นประจำทุกปี จะได้รับการจัดสรรก็ต่อเมื่อเห็นว่าสถานะของกองทุนมีเงินสดที่จะใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ไม่เพียงพอ เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ไม่ได้รับการจัดสรร ต่อมาได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมอีกปีละ 160 ล้านบาท

2. ในภาครายจ่ายมีข้อสังเกตว่า กองทุนยุติธรรมมีการประมาณการรายจ่ายไว้ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละปี เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

ตารางแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2567

	2567 (แผน)	2567 (ผล)
1.เงินสดคงเหลือต้นงวด	597.3203	597.3203
2.รายรับ	90.7000	78.4056
3.รวม (1+2)	688.0203	675.7259
4.รายจ่าย	289.0348	155.7640
5.เงินสดคงเหลือ(3-4)	398.9855	519.9619

ทั้งนี้ จากตารางข้างต้น PBO ได้ทำการเปรียบเทียบแผนทางการเงินของปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ของกองทุนยุติธรรม มีการกำหนดรายจ่ายไว้จำนวน 289.0348 ล้านบาท และประมาณการว่าเงินสดคงเหลือในปลายปีจะมีจำนวน 398.3203 ล้านบาท แต่ผลการดำเนินงานทางการเงินของกองทุนกลับปรากฏว่ามีการใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพียง 155.7640 ล้านบาท ทำให้กองทุนมีเงินสดคงเหลือปลายปี จำนวน 597.3203 ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ได้ขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณประจำปี จำนวน 160 ล้านบาท ทั้งนี้ ความจริงแล้วกองทุนมีเงินสดมากกว่ารายจ่ายในแต่ละปีกว่า 3 เท่า

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ก็มีการประมาณการรายจ่ายไว้สูงถึง จำนวน 305.0000 ล้านบาท ซึ่งคาดว่าผลการใช้จ่ายคงไม่มากเท่าที่ประมาณการไว้อีกเช่นเคย และเมื่อดูจำนวนเงินสดคงเหลือจากปีงบประมาณ พ.ศ.2568 (ซึ่งยังไม่ปิดบัญชี/ ที่ประมาณการรายจ่ายไว้จำนวน 298.3293 ล้านบาท และคาดว่าจะใช้จ่ายได้ไม่หมดตามแผนฯ อีก) ดังนี้ จะทำให้จำนวนเงินสดคงเหลือปลายปี 2568 อาจมีมากกว่า 472.3362 ล้านบาท ตามที่ประมาณการไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้ไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2569 เพิ่มเติม กองทุนแห่งนี้ก็มีกระแสเงินเพียงพอต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และแผนการดำเนินงานของกองทุน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อภาระการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนแต่อย่างใด



4. ผลการดำเนินงานของกองทุน

ผลการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนยุติธรรม ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2567 (ร้อยละการใช้จ่ายตามภารกิจของกองทุนยุติธรรม)

ประเภท	จัดสรร	จำนวนเงิน ก่อนนิติ	ร้อยละ การอนุมัติ
กรณีการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี	44,000,000.00	42,761,417.05	97.19
กรณีการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย	159,000,000.00	63,335,159.02	39.83
กรณีการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิด สิทธิมนุษยชน	2,000,000.00	1,527,082.00	76.35
กรณีการสนับสนุนโครงการให้ความรู้ทาง กฎหมายแก่ประชาชน	20,000,000.00	17,389,925.00	86.95
รวม	225,000,000.00	125,013,583.07	55.56

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

จากตารางและข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า กองทุนยุติธรรมได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี โดยเฉพาะผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจน และหรือไม่มีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือบุคคลผู้มาเชื่อถือให้ความช่วยเหลือในการประกันตัว ทำให้สิทธิของประชาชนเหล่านี้มีหลักประกันสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าตราใดที่ศาลมีได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลใดกระทำความผิดทางอาญาและต้องรับโทษจะปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นเสมือนผู้กระทำความผิดมิได้ แต่ในทางปฏิบัติกองทุนยุติธรรมได้ปล่อยเงินกู้ยืมเพื่อการประกันตัวน้อยมาก เพียงปีละไม่ถึง 100 ล้านบาท แม้ว่าจะตั้งวงเงินไว้สัดส่วนที่มากที่สุด ภายใต้ภารกิจทั้ง 4 ประการ (ดังตารางข้างบน)

ดังนั้น กองทุนยุติธรรมจึงต้องสะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการให้เงินกู้ยืมเพื่อประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายทราบและพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขอความช่วยเหลือทางการเงินให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพื่อให้กองทุนฯ เป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาใหญ่ของราชทัณฑ์ คือ ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและภาระงบประมาณด้านราชทัณฑ์ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อสังเกต/เสนอแนะของ PBO

1. จากรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 กองทุนยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนจำนวนถึง 32,556,273.50 เนื่องจากเป็นกองทุนที่สถานะเป็น “นิติบุคคล” จึงทำให้มีงบประมาณรายจ่ายบุคลากร งบดำเนินการ ค่าใช้สอย วัสดุ รวมถึงค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในการดำเนินงานแยกจากงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งค่าใช้จ่ายประจำปีเหล่านี้มีสัดส่วนค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับรายจ่าย



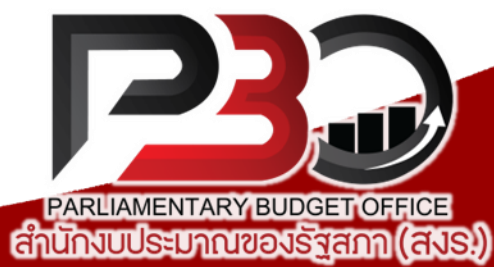
ในการช่วยเหลือประชาชนตามภารกิจและวัตถุประสงค์ของกองทุนในแต่ละปี (เพียงปีละ 155.7640 ล้านบาท โดยประมาณ)

2. โดยหลักการแล้ว การให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชนถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เป็นการป้องกันปัญหา แต่ต้นทาง ที่จะหยุดยั้งป้องกันการกระทำผิด และลดภาระงบประมาณในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือ ทางแพ่ง แต่ในทางปฏิบัติผลสัมฤทธิ์คงเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก ในขณะที่หน่วยงานอื่น ๆ ก็มีการดำเนินงานในการ ให้ความรู้ทางกฎหมายเช่นเดียวกัน จึงควรบูรณาการการทำงานเข้าด้วยกันเพื่อการประหยัดงบประมาณ หรือไม่ก็แบ่งกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนว่าหน่วยงานไหนจะให้ความรู้กับกลุ่มเป้าหมายใดเพื่อมิให้การทำงาน เกิดความซ้ำซ้อนกัน

3. โดยข้อเท็จจริงพบว่าใน “สำนักงานยุติธรรมประจำจังหวัด” มีแหล่งเงินที่จะให้ความช่วยเหลือ ประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือตกเป็นผู้ต้องหา ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายส่วนไม่ว่าจะเป็น กองทุนยุติธรรม วงเงินเกี่ยวกับการเยียวยา ช่วยหรือผู้เสียหาย หรือจำเลยที่ศาลพิพากษายกฟ้องในคดีที่อัยการ เป็นโจทก์ ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังนี้ เพื่อให้การทำงานมีกำลังเงินมากขึ้นและสามารถจัดสรรทรัพยากรในการบริหารจัดการและการดำเนินงาน ตามภารกิจ เป็นการลดภาระงบประมาณจึงควรจะมีการทบทวนควมรวมแหล่งเงินดังกล่าวให้อยู่ในกองทุน ยุติธรรมทั้งหมด เพื่อความประหยัดและสะดวกแก่ประชาชนที่จะเข้าถึงความช่วยเหลือดังกล่าว

4. หากมีการรวบรวมแหล่งเงินต่าง ๆ ตามข้อ 3 แล้ว เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งทางการคลังและไม่เป็น ภาระแก่งบประมาณแผ่นดินจนเกินสมควร ควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกองทุนยุติธรรมให้มีแหล่งรายได้ มาจากบางส่วนของเงินค่าปรับในความผิดทางอาญา และความผิดที่ปรับเป็นพินัยส่งเข้ากองทุน เนื่องจาก จะเป็นการสร้างความตระหนักให้กับแก่ผู้กระทำความผิด และสร้างความเชื่อมั่นเป็นหลักประกัน แก่ผู้เสียหายหรือตัวแทนผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐอย่างเป็นธรรม ด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

5. จากการติดตามรายงานผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมประจำปี พบว่า เงินที่จัดสรรลงไปยัง สำนักงานยุติธรรมประจำจังหวัดต่าง ๆ สำหรับดำเนินงานในลักษณะการให้กู้ยืมเงินเพื่อขอประกันตัวใน ระหว่างการปล่อยชั่วคราว ปรากฏว่ามีหลายจังหวัดที่ “ไม่มีหนี้ค้างชำระ” ซึ่งมีนัยสองประการคือ มีการ ติดตามได้รับการชำระหนี้ถูกต้องครบถ้วน หรือ คณะกรรมการประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติให้กู้ยืม เงินเพื่อการประกันตัวมีกล้านอนุมัติเงินประกัน ซึ่งอาจมีเหตุปัจจัยหลายประการที่ทำให้การดำเนินงานของ กองทุนไม่สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในการช่วยเหลือ ผู้ยากไร้ คนยากจน ให้เข้าถึงความยุติธรรมกระทรวงยุติธรรม ที่สำนักงานกองทุนยุติธรรมได้ประสบปัญหาและ อุปสรรคที่จะสะท้อนให้สังคมรับทราบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขต่อไป



สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
www.parliament.go.th/pbo
โทรศัพท์ 0 2242 5900 ต่อ 7420

PBO วิเคราะห์งบประมาณอย่างมืออาชีพ เป็นกลาง และสร้างสรรค์