



## บทที่ 2

### หลักการและแนวคิดทฤษฎีของกระบวนการยุติธรรมอาญา กับการลดปริมาณผู้ต้องโทษจำคุก

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงนิยามความหมายของคำศัพท์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ในภารกิจของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิติสัมพันธ์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ภารกิจและบทบาทหน้าที่ของการบังคับโทษจำคุก สถานการณ์การบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายอาญาในการลดปริมาณผู้ต้องขังก่อนการบังคับโทษจำคุก ซึ่งจะได้นำเสนอเรียงตามลำดับเรื่องดังต่อไปนี้

#### 2.1 ความหมายของการบังคับโทษจำคุก

“การบังคับโทษ” ตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Penalty” มีการให้นิยามความหมายตาม Black’s Law Dictionary ไว้ว่า<sup>1</sup> “การบังคับโทษ” เป็นการลงโทษที่มีการกำหนดโทษผู้กระทำความผิดโทษจำคุกในเรือนจำหรือการปรับและวิธีอื่นๆ รวมถึงการลงโทษเป็นจำนวนเงินที่พิจารณาตามความเสียหายของแต่ละความผิดที่ได้กระทำกับภาครัฐหรือพลเรือน เป็นเรื่องของการทดแทนชดเชยให้กับคู่กรณีฝ่ายที่รับความเสียหายและสูญเสีย จากการกระทำอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

“การบังคับโทษ” เป็นมาตรการในการดำเนินการที่เกี่ยวกับโทษจำคุกและโทษอื่นๆ หรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล การบังคับโทษจะต้องดำเนินการตาม “กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ” (Strafvollzugsrecht หรือ Penalty Law หรือ Prison law) สำหรับกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 และ

<sup>1</sup> Bryan A Garner. **Black’s Law Dictionary**. 2004. p.1168.

**Penalty** 1. Punishment imposed on a wrongdoer, usu in the form of imprisonment or fine : esp., a sum of money exacted as punishment for either a wrong to the state or a civil wrong (as distinguished from compensation for the injured party’s loss) Though usu. For crimes, penalties are also sometimes imposed for civil wrong.

<sup>2</sup> vgl. etwa Claus Roxin. Strafvollzugsrecht, 24 Auflage, pp.430-431. อ้างใน. คณิต ฦ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ้างแล้ว. หน้า 46.



กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ฯลฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>3</sup> “บุคคลที่ต้องถูกบังคับโทษจำคุก” คือ ผู้ต้องขังที่มีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาดได้แก่ บุคคลที่ถูกขังตามหมายจำคุก ตามคำพิพากษาถึงที่สุด และบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้ลงโทษ<sup>4</sup>

ในการบังคับโทษจำคุกจะต้องช่วยทำให้ผู้ต้องขังนั้น สามารถที่จะดำเนินชีวิตของตนในอนาคตได้โดยปราศจากการกระทำความผิดอาญาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งการบังคับโทษจะต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำความผิดใดๆ ต่อๆ ไปด้วย<sup>5</sup>

## 2.2 ความสัมพันธ์ในภารกิจของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ความสัมพันธ์ในภารกิจของกฎหมายต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะประกอบไปด้วย กฎหมายอาญาสารบัญญัติ กฎหมายอาญาวิธีบัญญัติ และกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ<sup>6</sup> กฎหมายทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าวจะมีภารกิจในกระบวนการยุติธรรมที่แยกส่วนแตกต่างกันตามสถานะแต่ในขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งหมดอย่างเป็นระบบดังจะอธิบายความต่อไปนี้

### 2.2.1 ภารกิจของกฎหมายอาญาสารบัญญัติ<sup>7</sup> มีดังต่อไปนี้

1. ภารกิจในการคุ้มครองสังคม
2. ภารกิจในการปราบปรามและในการป้องกันการกระทำความผิด
3. ภารกิจในการคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ

1. เกี่ยวกับภารกิจในการคุ้มครองสังคมนั้น กล่าวได้ว่าโดยธรรมชาติมนุษย์มีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน เมื่อมนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน การกระทบกระทั่งกันไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งจะต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา กฎหมายอาญาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงมีความสำคัญมาก จริงอยู่ในสังคมมนุษย์มี "ระเบียบสังคม" อันเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมอยู่แล้วจำนวนมากและระเบียบสังคมก็

<sup>3</sup> คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 46.

<sup>4</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 แก้ไขตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่3) พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ยกเลิกความใน (3) ของมาตรา 4.

<sup>5</sup> มาตรา 2 กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษและบังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จำกัดเสรีภาพ ค.ศ.1976 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.

<sup>6</sup> คณิต ฅ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. อ่างแล้ว. หน้า 30.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 31-35.

เป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของมนุษย์ แต่การใช้ระเบียบสังคมเป็นเรื่องของความสมัครใจของแต่ละบุคคลโดยปราศจากสภาพบังคับจากภายนอก ระเบียบสังคมอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า สังคมจะมีความสงบและมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างแท้จริงได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเข้ามาเสริม แม้ว่ากฎหมายทุกลักษณะจะมีสภาพในเชิงบังคับอยู่ด้วย แต่กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีสภาพในเชิงบังคับที่รุนแรงที่สุด และถ้าหากว่ากฎหมายอาญาไม่สามารถที่จะประกันความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคมได้เมื่อใดสภาวะการจลาจลในบ้านเมืองก็จะเกิดตามมาเมื่อนั้น

2. ภารกิจในการปราบปรามและในการป้องกันการกระทำความผิด กล่าวได้ว่ากฎหมายอาญามีภารกิจในการคุ้มครองสังคมสองทาง คือ ในทางปราบปรามและในทางป้องกัน เมื่อการกระทำความผิดใดเกิดขึ้น ก็จะต้องใช้กฎหมายอาญา ในการปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้น และการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดนี้ยังจะเป็นการกระทำเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วย และภารกิจทั้งสองประการนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

การลงโทษหรือการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดนี้ จะต้องกระทำเพื่อให้เกิดความรู้สึกต่อทั้งตัวผู้กระทำความผิดและบุคคลทั่วไปด้วย กล่าวคือ จะต้องกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมไม่ยอมรับการกระทำของเขา และในขณะเดียวกันก็จำต้องกระทำเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปด้วยว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นก็จะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกัน ฉะนั้น ถ้าการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดได้เป็นไปโดยถูกต้องแล้ว การใช้กฎหมายอาญาก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ของ "การป้องกันทั่วไป" (General prevention) ของกฎหมายอาญา อันเป็น "การป้องกันโดยอ้อม"

การใช้กฎหมายอาญาที่คืบหน้าจะต้องทำให้เกิดบรรลุผลเป็น "การป้องกันโดยตรง" ซึ่งจะต้องให้บรรลุผลการป้องกันสำหรับผู้กระทำความผิดบางคนที่มีลักษณะอันตราย อันเป็นที่คาดหมายได้ว่าเขาจะก่อเหตุการณ์อันไม่พึงปรารถนาขึ้นอีก ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้ภารกิจคุ้มครองสังคมของกฎหมายอาญาได้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง กรณีอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางอาญาอื่นๆ ที่มีโทษ สำหรับผู้กระทำความผิดประเภทนี้และมาตรการบังคับทางอาญาที่มีโทษที่ควรได้นำมาใช้ในทางกฎหมายอาญาสมัยใหม่สำหรับบุคคลประเภทดังกล่าวก็คือ มาตรการบังคับทางอาญาที่เรียกว่า "วิธีการเพื่อความปลอดภัย" การป้องกันในแง่นี้จึงเรียกว่า "การป้องกันพิเศษ" (Special prevention)

3. ภารกิจในการคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและในการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำนั้น กล่าวได้ว่า กฎหมายอาญาควรที่จะจำกัดตัวเองอยู่กับการคุ้มครอง "คุณค่าพื้นฐาน"

(Grundwert หรือ Basic value) ของระเบียบสังคมเท่านั้นไม่ชอบที่จะขยายขอบเขตออกไปมากกว่านี้อีก สิ่งทีล่อหลอมให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปโดยปกติสุขเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่าง เป็นสิ่งที่ เป็น "คุณค่า" (Wert หรือ value) และเป็นคุณค่าที่จำเป็นที่เป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการบัญญัติความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกาย ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิด เกี่ยวกับทรัพย์ และด้วยการรับเอาคุณค่าเหล่านี้เข้าไปในกรอบแห่งการคุ้มครองของกฎหมาย ทำให้ ชีวิตมนุษย์ ความปลอดภัยของร่างกายอนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น เป็น "คุณธรรมทางกฎหมาย" (Rechtsgut หรือ Legal interest)<sup>8</sup>ไป

คุณธรรมทางกฎหมายอาจเป็น "คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล" (Individualrechtsgut) เช่น เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ หรืออาจเป็น "คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม" (Universalrechtsgut) เช่น "ความปลอดภัยในการจราจร" ในข้อหาความผิดเกี่ยวกับการจราจร "กติกาศของรัฐธรรมนูญ" ในความผิดฐานกบฏต่อรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup> หรือ "ความคงอยู่ของดินแดนของ รัฐ" ในความผิดฐานกบฏดินแดน<sup>10</sup> หรือ "ความบริสุทธิ์สะอาดของอำนาจรัฐ" ในความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ<sup>11</sup> เป็นต้น

2.2.2 ภารกิจของกฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติ<sup>12</sup> กล่าวคือ ในการที่จะทำให้กฎหมายอาญามีผล บังคับ และทำให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลในทางปฏิบัติได้นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาเป็นสำคัญ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงมีภารกิจในการทำให้กฎหมาย อาญามีผลบังคับ และทำให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลอย่างจริงจัง

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสมัยใหม่จะแยกการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานและ การดำเนินคดีของศาลออกจากกัน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีอาญาใน "ระบบ กล่าวหา" กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา เจ้าพนักงานจะมีอำนาจดำเนินคดีได้ โดยอิสระจากศาล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเราก็เช่นเดียวกัน

เมื่อก้าวถึงระบบกล่าวหา นักกฎหมายของไทยเราส่วนใหญ่ก็จะมองไปที่ระบบการ ดำเนินคดีอาญาของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ที่การดำเนินคดีของประเทศนั้น ไม่ว่าจะ เป็น คดีอาญาหรือคดีแพ่ง คู่ความจะเป็นผู้รวบรวมและนำเสนอพยานหลักฐานต่อผู้พิจารณาคดีที่วางเฉย

<sup>8</sup> See Atsushi Yamaguchi. *Basic Problems in Japanese Criminal Law*. pp.29-31.

<sup>9</sup> คู คณิต ฒ นคร. (2547). กฎหมายอาญาภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ:วิญญูชน. หน้า 267-268.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 268.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 300.

<sup>12</sup> คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 32-34.

(passive trier)<sup>13</sup> ซึ่งอาจจะเป็นเพราะนักกฎหมายไทยมีความคุ้นเคยกับกฎหมายอังกฤษโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายที่สำคัญในอดีตต่างเป็นผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มเติมจากประเทศนั้น<sup>14</sup> และนักกฎหมายของไทยเราเมื่อเห็นบทบาทของศาลในประเทศภาคพื้นยุโรป (Continental Europe) จะพบว่าผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงอย่างกระตือรือร้น (active) ก็เลยเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาในประเทศภาคพื้นยุโรปนั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาใน "ระบบไต่สวน" ซึ่งนักกฎหมายประเทศคอมมอนลอว์ (Common law) ก็เห็นเช่นนั้น ดังนั้นนักกฎหมายเปรียบเทียบในปัจจุบัน จึงได้พยายามทำความเข้าใจเรื่องนี้ เพื่อจะชี้ให้เห็นเนื้อหาสาระของความแตกต่างระหว่างระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบกฎหมายเอง โกลอเมริกัน กับระบบการดำเนินคดีอาญาของยุโรปภาคพื้นทวีป และว่าเป็นความแตกต่างระหว่างลักษณะ "การต่อสู้" (Adversarial System) กับ "การไม่ต่อสู้" (Non adversarial System) หรือ "การตรวจสอบ" (Inverstigatory)<sup>15</sup> เท่านั้น

วิธีพิจารณาความที่ดี จะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพราะการดำเนินคดีอาญามีผลกระทบต่อบุคคลมาก จึงต้องมี "ความเป็นเสรีนิยม" การพิจารณาคดีอาญาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยที่แสดงถึง "ความโปร่งใสตรวจสอบได้" อันเป็นหลักของ "ความเป็นประชาธิปไตย" ในประการต่อมาด้วย นอกจากนั้นการดำเนินคดีอาญาที่สามารถทำให้คนไม่สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อีกนั้น ปัจจุบันในนานาอารยประเทศเห็นกันว่าไม่ถูกต้องวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีจึงต้องเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อีก กล่าวคือ ต้องมีคุณลักษณะเป็น "การกระทำเพื่อสังคม" อีกประการหนึ่งด้วย<sup>16</sup>

**2.2.3 ภารกิจของกฎหมายบังคับโทษ** กล่าวคือ มีภารกิจในการดำเนินการบังคับโทษผู้ที่ได้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ โดยมุ่งไปที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมชั่วของบุคคลที่ถูกขังขัง โดยคำพิพากษาว่าทำผิดและคืนคนคืนสู่สังคม กฎหมายบังคับโทษจำคุกได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 เป็นต้น และหน่วยงานภาครัฐหลักที่ทำหน้าที่บริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจของกฎหมายบังคับโทษคือ กรมราชทัณฑ์

จากการศึกษากฎหมายบังคับโทษและในการดำเนินการบังคับโทษในประเทศไทยเราจะพบว่า ได้กระทำโดยมุ่งควบคุม และลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่ามุ่งที่จะบังคับโทษ ซึ่งวิธีการที่ถูกต้องในการบังคับโทษนั้นนอกเหนือจากการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์หลักที่

<sup>13</sup> See John H. Langbein, *Comparative Criminal Procedure : Germany*, p.1.

<sup>14</sup> คณิต ฅ นคร. นิติธรรมอำนาจในนิติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2548 หน้า 16-27.

<sup>15</sup> Loc.cit. p.1.

<sup>16</sup> คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 47-48.

สำคัญคือ ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมแก้ไขผู้ที่กระทำผิดกฎหมายนั้นๆ มุ่งที่จะปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมหรือปรับปรุงสิ่งที่บกพร่องของผู้ที่กระทำผิดนั้น ให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและอยู่กับผู้อื่นได้อย่างเป็นปกติสุขต่อไป ไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก<sup>17</sup>

ภารกิจของกฎหมายทั้งสามเรื่องนี้มีส่วนที่สัมพันธ์กัน และมีความสำคัญอย่างยิ่งใน ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมมีผลกระทบต่อสังคมหลายด้าน แต่ที่ผ่านมาในส่วนของกฎหมาย บังคับโทษจะไม่ได้ได้รับความสนใจหรือเอาใจใส่ หรือนำมาจัดการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากฎหมายอาญาสารบัญญัติหรือกฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติเลย

การบังคับโทษจำคุกมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีภารกิจที่สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบกับกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ด้วยเหตุดังนี้กฎหมาย บังคับโทษที่दनอกเหนือจากการมุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้กลับคืนเป็นคนดีของสังคมแล้ว จึงจะต้องมีลักษณะที่ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพราะการบังคับโทษทางอาญา มีผลกระทบต่อบุคคลมาก จึงจำเป็นต้องมี “ความเป็นเสรีนิยม” ตลอดทั้งในการบังคับโทษจำคุกนั้น จะต้องกระทำโดยเปิดเผยที่แสดงถึง “ความโปร่งใส ตรวจสอบได้” อันเป็นหลักของ “ความเป็นประชาธิปไตย” ในประการต่อมาด้วย เป็นไปในทำนองเดียวกันกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี

จุดนี้เองทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงความสำคัญของหลักการแนวคิดของกฎหมายทั้ง 3 ลักษณะ ที่มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกัน ในเชิง “ระบบ” และการทำงานที่ต่อเนื่องกันใน “บทบาทความเหมือนกันและความแตกต่างกัน” แต่ต่างมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน ดังนี้ ถ้าเอาเรื่องของการลดปริมาณคดีเป็นนโยบายหลักที่ทุกหน่วยงานร่วมมือกันบูรณาการการใช้มาตรการทางกฎหมายร่วมกัน โดยที่ทำให้ทุกหน่วยมีส่วนร่วมมือในการบริหารคดีไปทิศทางเดียวกันจะสามารถลดปริมาณผู้ต้องขังได้ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>18</sup>

### 2.3 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา<sup>19</sup>

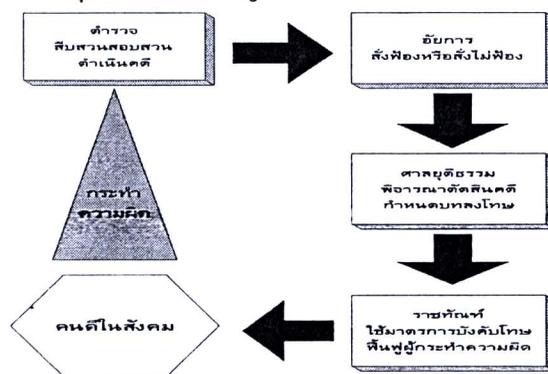
กระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เป็นกระบวนการที่นำเอาภารกิจของกฎหมายอาญามาขยายผลดำเนินการในภาคปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญาอย่างแท้จริงได้ ซึ่ง

<sup>17</sup> ธาณี วรภัทร์. “ปัญหาการบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย” กฎหมายธุรกิจฉบับพิเศษ. ปีที่ 5 ฉบับที่ 2. (2548, ก.ค.-ธ.ค.) หน้า 61.

<sup>18</sup> คู บทที่ 4

<sup>19</sup> คู คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 63-86.

มีหน่วยงานหลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยเรา ในการทำงานจะมีลักษณะการดำเนินการที่เป็นแบบสายพาน กล่าวคือมีการส่งต่องานกันเป็นทอดๆ แบ่งแยกกันเป็น “อาณาจักร” ตามแนวนโยบายของแต่ละองค์กร เริ่มตั้งแต่เมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษกับเจ้าพนักงานตำรวจ ในส่วนของตำรวจก็จะทำสำนวนการสอบสวนให้เสร็จสิ้นก็จะส่งเรื่องให้กับพนักงานอัยการต่อไป ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นควรฟ้อง ก็จะทำคำฟ้องเสนอไปยังศาลเพื่อดำเนินคดี ศาลเมื่อได้รับคำฟ้องก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล เมื่อกระบวนการทำครบถ้วนเสร็จสิ้นก็จะมีคำพิพากษา กรณีถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือประหารชีวิต จำเลยก็จะถูกส่งตัวไปยังหน่วยงานราชทัณฑ์ทำการบังคับโทษตามคำพิพากษาต่อไป ปรากฏตามภาพวงจรหน่วยงานต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย ดังนี้



2.3.1 ศาล เป็นองค์กรในคดีอาญาของภาครัฐและเป็นประธานในคดีในการใช้อำนาจตุลาการ คำ-วินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลนั้นมี “สภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย” (Rechtskraft) มาตรา 2 (1) นิยามคำว่า “ศาล” ว่าหมายถึงความถึงศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ที่มีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจทำการเกี่ยวกับคดีอาญามี 3 ชั้น คือ ศาลยุติธรรมชั้นต้น ศาลยุติธรรมชั้นกลางและศาลยุติธรรมชั้นสูงสุด และเมื่อกล่าวถึงศาลก็ต้องพิจารณาถึงความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเพราะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม<sup>20</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 197 วรรค 1,2 บัญญัติว่า

“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั้นเป็นอำนาจของศาลซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

<sup>20</sup> สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้เห็นชอบกับ Basic Principles on Independence of the Judiciary.

ผู้พิพากษาจะมีความเป็นอิสระในเนื้อหาในทางอรรถคดี และยังคงจะมีความเป็นอิสระในทางส่วนตัวในทางอรรถคดี ผู้พิพากษามีอิสระในการที่จะต้องฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของผู้ใดทั้งสิ้น แม้ทั้งในระหว่างผู้พิพากษาคำด้วยกันเอง เพราะว่าผู้พิพากษามีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในเรื่องชั้นของศาลก็จะพบว่า ศาลชั้นต้นเป็น “ศาลพิจารณา” (Trial Court) กล่าวคือ เป็นศาลที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและเมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติอย่างไรศาลชั้นต้นก็จะวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องนั้นต่อไป ซึ่งในการที่ศาลชั้นต้นจะฟังว่าข้อเท็จจริงเป็นยุติอย่างไรนั้นตามปกติก็จะต้องอาศัยพยานหลักฐานเป็นสำคัญ

การโต้แย้งคัดค้านในข้อเท็จจริงซึ่งจะนำไปสู่การวินิจฉัยในข้อกฎหมายนั้นชอบที่จะกระทำได้ครั้งเดียว กล่าวคือ “ศาลพิจารณา” นั้นชอบที่จะมีอย่างมากเพียงสองชั้นเท่านั้น คือ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ เพราะมีฉะนั้นแล้วผลเสียก็จะเกิดแก่ทั้งคู่ความและรัฐ ดังนั้น ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศทั้งหลายจึงมี “ศาลพิจารณา” (Trial Court) เพียงสองชั้น คือ “ศาลชั้นต้น” และ “ศาลชั้นอุทธรณ์”<sup>21</sup>

เพื่อประกันความถูกต้องในปัญหาข้อกฎหมาย กรณีจึงเห็นกันทั่วไปว่าข้อกฎหมายนั้นชอบที่จะได้รับการทบทวนอีกครั้งหนึ่งโดยศาลสูง เหตุนี้ศาลสูงสุดจึงเป็นศาลที่เกี่ยวกับ “การทบทวนข้อกฎหมาย” (Revision หรือ revision) หรือเป็น “ศาลทบทวนกฎหมาย” (Revisionsgericht หรือ Review Court) เท่านั้น<sup>22</sup>

ระบบการอุทธรณ์ฎีกาของไทยตามที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันยังขาดหลักวิชาการ เพราะในประเทศไทยกฎหมายให้อุทธรณ์ฎีกาในข้อเท็จจริงได้ โดยที่ในทางปฏิบัติในกรณีของการพิจารณาข้อเท็จจริงนั้นทั้งศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาก็ไม่ได้เป็นศาลพิจารณา (Trial Court) ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวินิจฉัยคำให้การพยานบุคคลจึงขาดพื้นฐานในทางศาสตร์สนับสนุน เพราะความสามารถในการจดจำ และความน่าเชื่อถือของพยานบุคคลย่อมสามารถสัมผัสได้จากตัวพยานโดยตรงเท่านั้น<sup>23</sup>

การขาดหลักวิชาการของระบบการอุทธรณ์ฎีกาของไทยที่เกิดขึ้นจากในทางปฏิบัตินี้เป็นผลที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยใช้ทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ ของรัฐไปอย่างสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก เพราะหากศาลฎีกาเป็นศาลทบทวนข้อกฎหมาย (Revisionsgericht หรือ

<sup>21</sup> ดู คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 603.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 603.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 605.

Review Court ) แล้ว ศาลฎีกาก็จะมีเฉพาะผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายในจำนวนที่น้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างมาก<sup>24</sup> และเมื่อสามารถทำให้ศาลฎีกาเป็น ศาลทบทวนข้อกฎหมาย (Revisionsgericht หรือ Review Court) แล้วก็ย้อมนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งในการปฏิรูปดังกล่าวนี้การทำให้ระบบผู้พิพากษาของศาลฎีกาเป็นระบบเปิด (Opened System) เช่น ในสหรัฐอเมริกา หรือเป็นระบบกึ่งเปิดกึ่งปิด (Closed and Opened System) เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการได้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกนั้นคือกำไรของกระบวนการยุติธรรมของประเทศ<sup>25</sup>

การขาดหลักวิชาการของระบบอุทธรณ์ฎีกาของไทยเรา และการที่ยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขใดๆ เกี่ยวกับระบบของศาลชั้นต้นเป็นผลทำให้คดีความทุกชั้นศาลคั่งค้างเป็นจำนวนมาก และทัพบทวิเพิ่มขึ้นทุกปี สถานการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพของคำพิพากษาหรือคำสั่งการเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาในทุกชั้นศาลอย่างไม่มีวันจะจบสิ้นนั้น การเพิ่มจำนวนศาลอุทธรณ์จากเดิมที่มีเพียงศาลเดียว ออกไปเป็นศาลอุทธรณ์ภาค อีก 9 ศาล เป็นเพียงการแก้ปัญหากระบวนการยุติธรรมเชิงปริมาณหาใช่เป็นการแก้ปัญหาในเชิงคุณภาพหรือในเชิงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมแต่ประการใดไม่ ทำให้เกิดความน่าเป็นห่วงในเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการทำหน้าที่ของศาลให้เป็นที่ไปตามภารกิจของกฎหมายอย่างยิ่ง การทำงานทางศาลยุติธรรมขาดประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความสงสัยว่าคนที่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษทำผิดจริงแท้แน่หรือไม่ ดังที่ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงที่ผ่านมามีหลายเรื่องด้วยกันที่คนไม่ผิดต้องติดคุก ปัญหาเช่นนี้จึงเป็นปัญหาที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติชอบที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณากันอย่างจริงจัง<sup>26</sup> ข้อมูลสถิติคดีอาญาอัตรากำลังและงบประมาณในศาลชั้นต้น อุทธรณ์และฎีกา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2545 ถึง 2552<sup>27</sup> ปรากฏดังนี้

<sup>24</sup> ประเทศญี่ปุ่นและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีจำนวน 15 คน แบ่งเป็น 3 คณะๆ ละ 5 คน.

<sup>25</sup> คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 604-641.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 605., ดู หลวงจํารูญนิติศาสตร์ (2549, ม.ค.-มิ.ย.). “แนวความคิดในการปรับปรุงราชการศาลยุติธรรม” กฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1. หน้า 3-19.

<sup>27</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2545-2552.

ปีงบประมาณ	ชั้นศาล			จำนวนผู้พิพากษา(คน) ตุลาการ+ผู้ช่วยผู้ พิพากษา	งบประมาณได้รับรวม
	ศาลฎีกา	อุทธรณ์	ต้น		
<b>ปี 2545</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	8,348	52,935	648,688	3,265	5,843,600,000
คดีเสร็จไป	3,822	30,747	581,115		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	4,562	22,188	67,573		
<b>ปี 2546</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	11,470	66,653	519,452	3,440	6,043,600,000
คดีเสร็จไป	5,126	36,045	462,247		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	6,344	30,608	57,205		
<b>ปี 2547</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	14,468	64,618	482,637	3,539	6,651,975,400
คดีเสร็จไป	5,470	32,239	420,342		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	8,998	32,379	62,295		
<b>ปี 2548</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	16,749	63,357	495,950	3,594	7,097,087,300
คดีเสร็จไป	4,793	31,261	430,298		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	11,956	32,096	65,652		
<b>ปี 2549</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	18,918	64,436	533,141	3,826	8,283,268,800
คดีเสร็จไป	5,440	31,562	465,967		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	13,478	32,874	67,174		
<b>ปี 2550</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	21,049	69,520	562,545	3,969	8,631,126,300
คดีเสร็จไป	5,359	33,885	498,576		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	15,690	35,635	63,969		
<b>ปี 2551</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	23,571	73,653	565,764	3,976	9,808,814,300
คดีเสร็จไป	7,035	38,683	503,727		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	16,536	34,970	62,037		
<b>ปี 2552</b>					
ปริมาณคดีชั้นผู้ศาล	25,156	73,162	580,939	3,989	11,177,418,300
คดีเสร็จไป	6,032	44,156	520,116		
คดีอยู่ระหว่างดำเนินการ	19,124	29,006	60,823		

ด้านปริมาณคดี จากตารางพบว่าศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาจะมีคดีที่ค้างมากขึ้นทุกปี ค้างมาตั้งแต่ปี 2545 ถึง 2552 มีอัตราเพิ่มขึ้น คดีรับใหม่ในชั้นอุทธรณ์และฎีกาก็มีอัตรามากขึ้น คดีค้างไปปีถัดไปก็มียอดมากขึ้น ปรากฏการณ์โดยภาพรวมก็คือ จำนวนคดีที่มีการอุทธรณ์ฎีกามีอัตราเพิ่มมากขึ้นทุกปี ในทางปฏิบัติเมื่อปริมาณคดีมากก็จะแก้ปัญหาโดยวิธีการเพิ่มอัตรากำลังผู้พิพากษาให้เพียงพอและเพิ่มศาล

ด้านอัตรากำลังผู้พิพากษา เมื่อพิจารณาคุณสมบัติตามที่กล่าวมาแล้ว กับอัตรากำลังของผู้พิพากษาข้างต้น จะพบว่าเมื่ออัตรากำลังเพิ่มขึ้นในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีคดีเพิ่มขึ้นมาก จำนวนผู้พิพากษาก็มีทิศทางจะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงมิใช่เฉพาะจำนวนผู้พิพากษาเท่านั้น ที่มียอดเพิ่มขึ้น แต่ยังมีปัจจัยอื่นอีกเป็นจำนวนมากที่ต้องเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เช่น อัตรากำลังข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ศาล วัสดุอุปกรณ์และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก

ด้านงบประมาณ จากตารางพบว่า งบประมาณการดำเนินการของศาลจะมีเพิ่มขึ้นทุกปี ในทิศทางที่สัมพันธ์กับปริมาณคดีอาญาและจำนวนผู้พิพากษา เป็นผลทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณมาใช้จ่ายในด้านนี้มากขึ้นทุกปี พิจารณาข้อมูลจากตารางจำนวนผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาล พบว่าประเทศไทยมีผู้พิพากษาในระดับชั้นศาลฎีกาและระดับชั้นศาลอุทธรณ์มากและยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นต่อไปด้วย นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ ในระบบการบริหารจัดการงานศาล ยังมีภาระค่าใช้จ่ายที่จะทวีเพิ่มขึ้นตามมาด้วยคือ ค่าก่อสร้างศาล การเพิ่มอัตรข้าราชการศาล เจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

การแก้ปัญหาทางงานในทางศาลโดยวิธีเพิ่มศาล ผู้พิพากษา งบประมาณ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แต่จะต้องแก้ไขหรือต้องปรับปรุงโดยใช้หลักการที่เป็นศาสตร์ ที่อธิบายได้ การทำงานเพื่อให้ทันกับปริมาณคดีให้แล้วเสร็จไป ได้ปริมาณแต่มีปัญหาในเรื่องคุณภาพ สภาวะดังกล่าวนี้เป็นผลที่จะไปคกหนักที่งานราชทัณฑ์ และเป็นการคุกคามประชาชนจากงานยุติธรรมอย่างยิ่ง<sup>28</sup> จากข้อมูลต่อไปนี้เป็นตารางแสดงประเภทของการกำหนดโทษที่มีคำพิพากษาปี 2546-2552<sup>29</sup>

ปี พ.ศ.	ประเภทของการกำหนดโทษที่มีคำพิพากษา														รวม
	ประหารชีวิต		จำคุก		ปรับ		กักขัง		ริบทรัพย์		รอกางโทษ		อื่นๆ		
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	
2546	270	0.05	64,983	11.10	305,753	52.21	5,622	0.96	672	0.11	205,943	35.16	2,415	0.41	585,649
2547	310	0.05	83,810	13.74	307,934	50.47	7,495	1.23	1,421	0.23	207,013	33.93	2,119	0.35	610,102
2548	311	0.05	61,443	10.52	293,701	50.28	6,464	1.11	137	0.02	217,055	37.16	5,073	0.87	584,184
2549	302	0.05	65,787	10.59	312,213	50.28	6,160	0.99	449	0.07	234,708	37.80	1,338	0.22	620,957
2550	963	0.15	102,178	15.92	275,262	42.90	4,289	0.67	352	0.05	254,730	39.70	3,907	0.61	641,681
2551	416	0.06	104,306	15.49	275,871	40.98	3,021	0.45	275	0.04	278,198	41.33	11,074	1.65	673,161
2552	595	0.09	108,633	16.22	242,908	36.27	9,800	1.46	740	0.11	286,626	42.80	20,358	3.04	669,660

จากตารางพบว่าศาลไทยจะเลือกใช้โทษปรับมากที่สุด และรองลงมาเป็น การรอกางโทษ และโทษจำคุกเป็นลำดับที่สามในการนำมาใช้ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณคดีอาญาทั้งหมด

<sup>28</sup> คู คณิศ ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี. กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2548.

<sup>29</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม. รายงานประจำปีงบประมาณ 2546 – 2552.

กับการใช้โทษจำคุก กว่าร้อยละ 10 ของศาล ยังถือว่าเป็นอัตราการใช้ที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของการใช้โทษจำคุกในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือประเทศญี่ปุ่น<sup>30</sup>

**2.3.2 อัยการ** ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น รัฐจะมีอัยการหรือพนักงานอัยการ เป็นผู้ทำแทน<sup>31</sup> “พนักงานอัยการ” หมายความว่าเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้<sup>32</sup> ถึงแม้ว่าตามนิยามดังกล่าวนี้ กฎหมายจะกล่าวถึงตัวบุคคล แต่แท้จริงแล้วเป็นการกล่าวถึงในฐานะองค์กร เพราะตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ พนักงานอัยการทำหน้าที่แทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย ฉะนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการก็ดี พนักงานอัยการจึงเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาของรัฐ

พนักงานอัยการหรืออัยการเป็นองค์กรที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญา โดยตามระบบกล่าวหาปกติ พนักงานอัยการเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาประจำศาลชั้นต้นแต่ละศาลทุกศาล กล่าวคือ มีพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัด พนักงานอัยการประจำศาลแขวง และพนักงานอัยการประจำศาลเยาวชนและครอบครัว แต่พนักงานอัยการประจำศาลยุติธรรมชั้นต้น ในเขตกรุงเทพมหานคร มีองค์กรเดียวคือ “พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด” ตามระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน พนักงานอัยการหรืออัยการเป็น “ชั้นไต่ตรองคดี” สำหรับผู้ต้องหาและรัฐ กล่าวคือ เป็นผู้ดูแลการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องหา ทั้งนี้เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย และขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

พนักงานอัยการไม่อาจเป็นหลักประกันที่เพียงพอในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม และโดยที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน หรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดีนี้เอง ดังนั้น ในทางความเป็นจริงพนักงานอัยการจึงอาจนำบุคคลขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยที่ปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินคดีได้ เพราะพนักงานอัยการทำงานตามตัวอักษรหรือตามสำนวนการสอบสวนเท่านั้นซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคกับกระบวนการยุติธรรมและเป็นผลร้ายแก่ประชาชน แต่ในทางทฤษฎีแล้วพนักงานอัยการจะปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินการของตนไม่ได้ เพราะพนักงานอัยการยังจะต้องรับผิดชอบในการสอบสวนคดี 4 ประการ<sup>33</sup> คือ

1. รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน

<sup>30</sup> ดู บทที่ 4.

<sup>31</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32.

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5).

<sup>33</sup> คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. เรื่องเดียวกัน. หน้า 99 -100.

2. รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
3. รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และ
4. รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน<sup>34</sup>

ฐานะความรับผิดชอบของพนักงานอัยการตามกฎหมายปัจจุบันจึงยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก อย่างไรก็ตามปัจจุบันนี้พนักงานอัยการมีบทบาทในการตรวจสอบความจริง ในคดีอาญาในชั้นสอบสวนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ พนักงานอัยการมีบทบาทในการชันสูตรพลิกศพ ร่วมกับพนักงานสอบสวน และแพทย์ ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งมักอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ และมีบทบาทในคดีเด็กและเยาวชน โดยเข้าร่วมในการถามปากคำเด็กที่เป็นผู้เสียหายหรือพยาน ในการชี้ตัวผู้ต้องหาของเด็กในการสอบปากคำผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็ก<sup>35</sup> และบทบาทการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ<sup>36</sup>

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบอัยการของประเทศไทยเรานี้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด จึงมีอำนาจที่จะเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไปนั้นได้เสมอ พนักงานอัยการนั้นมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระอย่างผู้พิพากษา เพราะพนักงานอัยการอยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น พนักงานอัยการจึงยังต้องฟังคำสั่งของหัวหน้าพนักงานอัยการ<sup>37</sup>

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการคือความเป็นอิสระในฐานะหน่วยงาน กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดีพนักงานอัยการซึ่งไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและนักการเมือง<sup>38</sup> นี้เองคือความเป็นตุลาการของพนักงานอัยการ ความสำคัญความเป็นอิสระของพนักงานอัยการได้ถูกกระชับแน่นขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2503 โดยพนักงานอัยการได้แยกตัวออกจากข้าราชการพลเรือนอื่นๆ โดยสิ้นเชิง โดยได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2503 ที่ได้ให้หลักประกันในทางส่วนตัวกับพนักงานอัยการเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ และต่อมากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งกล่าวได้ว่ามีเนื้อหาและสาระทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.

<sup>34</sup> Karl Peters. *Strafprozess*.S.143.อ้างใน คณิต ฅ นคร. เรื่องเดียวกัน. หน้า 100.

<sup>35</sup> ดู มาตรา 133 ทวิ, 133 ตรี, 134/2.

<sup>36</sup> ดู พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547. มาตรา 32.

<sup>37</sup> คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ้างแล้ว. หน้า 100 -101.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498. มาตรา 17.

2543<sup>39</sup> สภาพการดำเนินงานของอัยการสามารถสรุปเปรียบเทียบการรับสำนวนมาดำเนินคดีของพนักงานอัยการตั้งแต่ปี 2541-2547<sup>40</sup> ปรากฏผลดังนี้

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี	งบประมาณ	อัตราอัยการ	คดี: งบประมาณ <sup>41</sup>	คดี:อัยการ <sup>42</sup>
2541	2,888,002	1,073,062,000	1,674	1 : 372.-บ.	1,725 : 1
2542	3,105,791	1,390,629,940	1,801	1 : 448.-บ.	1,724: 1
2543	2,901,271	1,503,818,400	1,991	1 : 518.-บ.	1,457: 1
2544	2,588,900	2,073,463,400	1,970	1 : 801.-บ.	1,314: 1
2545	2,783,826	2,729,311,600	2,184	1 : 980.-บ.	1,275: 1
2546	3,458,219	2,988,797,100	2,316	1 : 864.-บ.	1,493: 1
2547	4,216,289	3,326,518,100	2,388	1 : 789.-บ.	1,766: 1

จากตารางแสดงสถานการณ์คดี ที่พนักงานอัยการรับสำนวนมาดำเนินคดีในอัตราที่เพิ่มขึ้น ใช้งบประมาณมากขึ้น อัตราค่าถึงอัยการมากขึ้น ในปี พ.ศ.2547 ค่าเฉลี่ย 1 คดี ใช้งบประมาณของรัฐประมาณ 789.-บาท อัยการ 1 คนต้องรับผิดชอบสำนวนประมาณ 1,766 คดี ต่อปี

ถ้าจะพิจารณาในผลการปฏิบัติงานในทางคดีความของพนักงานอัยการ ข้อมูลจากสำนักงานอัยการสูงสุด แสดงบัญชีความอาญาชั้นฟ้องศาลทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ 2546-2547<sup>43</sup> ดังนี้

ปี	จำนวนคดี		ผลการดำเนินคดีของอัยการ								รวมเสร็จไป		ค้างไป	
			ชนะ		แพ้		ถอนฟ้อง		อื่นๆ					
	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน
2547	462,096	698,939	384,921	597,412	5,702	7,463	83	98	3,674	4,473	394,380	609,446	67,716	89,493
2546	538,490	758,219	465,573	664,061	6,493	8,577	213	225	6,124	7,204	478,403	680,067	60,087	78,152

จากตารางพิจารณาจากจำนวนคดีโดยภาพรวมของอัยการมีจำนวนมาก แต่ก็สามารถทำให้คดีเสร็จไปเป็นจำนวนมาก ประเด็นที่น่าพิศวงก็คือ ในส่วนของคดีที่พนักงานอัยการแพ้คดี เพราะมีจำนวนหลายพันคดี แม้จำนวนจะเป็นหลักพัน เมื่อเทียบกับจำนวนคดีที่เข้าสู่งานของ

<sup>39</sup> คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 104 -105.

<sup>40</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด. รายงานประจำปี 2541-2547.

<sup>41</sup> เป็นการคำนวณประมาณการค่าเฉลี่ยตามหลักคณิตศาสตร์ มิใช่จำนวนที่แสดงค่าที่แท้จริง.

<sup>42</sup> เป็นการคำนวณประมาณการค่าเฉลี่ยตามหลักคณิตศาสตร์ มิใช่จำนวนที่แสดงค่าที่แท้จริง.

<sup>43</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด. รายงานประจำปี 2546-2547.

อัยการที่มีหลายแสนคดีก็ตาม แต่ในความเห็นของผู้ทำวิจัยเห็นว่าเป็นจำนวนที่มากเมื่อพิจารณาถึงบุคคลใดๆ ที่ต้องเข้ามาอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจนกระทั่งเสร็จคดี ได้ผลจากการตรวจสอบความจริงได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่เสรีภาพและผลกระทบต่อสิทธิในเรื่องต่างๆ ของบุคคลคนนั้นหรือครอบครัวมีมาก

**2.3.3 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ** ตามกฎหมายของไทย ตำรวจเป็นองค์กรเบื้องต้นของรัฐในการดำเนินคดีอาญาและตำรวจมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินคดีอาญาได้โดยอิสระ แต่ในต่างประเทศที่ใช้ระบบอัยการที่สมบูรณ์ การดำเนินคดีอาญาจะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น

“พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” จะหมายความถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้รวมทั้งพัสติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมืองและพนักงานอื่นๆ ทำการอันเกี่ยวกับการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งคนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปรามปราม<sup>44</sup> ตามนิยามดังกล่าว กฎหมายแบ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจออกได้เป็น 2 จำพวกคือ

(1) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยทั่วไป และ

(2) เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันหรือปรามปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งโดยเฉพาะ

อำนาจในการดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจสืบสวนและอำนาจสอบสวน

1) การสืบสวน หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะได้ทราบรายละเอียดแห่งความผิด

การสืบสวนเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นไปที่การป้องกันอาชญากรรม โดยปกติการสืบสวนเริ่มก่อนการที่จะทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และเมื่อมีความผิดเกิดขึ้นแล้ว การดำเนินการสืบสวนจะเป็นกระบวนการที่สนับสนุนการสอบสวน

การสืบสวนที่เป็นการกระทำไปเพื่อการป้องกันอาชญากรรมนี้ จะเป็นเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยเนื้อหาของกระบวนการในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องของกฎหมายตำรวจหาใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่

<sup>44</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 2(16).

2) การสอบสวน หมายความว่า การที่เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน<sup>45</sup> ตามมาตรา 18 ความว่า “เจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน” มีทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ นั้น ทางราชการจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้นทำการสอบสวนคดีอาญา และในปัจจุบัน โดยหลัก ได้แก่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และผู้ที่จะเป็นพนักงานสอบสวนได้ต้องเป็น นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร

ในการดำเนินคดีอาญานั้นย่อมถือว่าการ สอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้รับผิดชอบจึงต้องอยู่ที่องค์กรเดียว และองค์กรนั้นจะเป็นอื่นไม่ได้นอกจาก พนักงานอัยการ เพราะพนักงานอัยการต้องนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในที่สุด พนักงานอัยการ ต้องทำการสอบสวนคดีเองทุกเรื่อง แต่หมายความว่าพนักงานอัยการต้องมีอำนาจที่จะเข้าดำเนินคดีเองได้ด้วย หรือเข้าควบคุมคดีได้ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเรา เป็นของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และถึงแม้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ดั่งขึ้นมาใหม่ดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังทำการสอบสวนคดีอาญาได้โดยอิสระ ทั้งๆ ที่พนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ด้วยเหตุนี้ข้อเรียกร้องให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน จึงเป็นข้อเรียกร้องที่ชอบด้วยเหตุผล และหลักการ และการให้พนักงานอัยการสอบสวนคดีอาญาได้ไม่ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาใดๆ ทั้งสิ้นและยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการชอบด้วยการดำเนินคดีอาญาระบบ กล่าวหาอีกด้วย<sup>46</sup>

**2.3.4 ราชทัณฑ์** งานราชทัณฑ์เป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นสถาบันที่ใช้ควบคุมผู้กระทำผิด กฎหมาย เพื่อการลงโทษ เพื่อการอบรมฟื้นฟูจิตใจ และเพื่อการใช้แรงงานให้เป็นประโยชน์ต่อ สังคม ได้มีการพัฒนาใช้เรือนจำและทัณฑสถาน ทั้งนี้เพื่อได้มีการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของ ผู้กระทำความผิด โดยมีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบและ ขอบข่ายของงานราชทัณฑ์ไว้สรุปได้ดังนี้

1. ควบคุม กักขังผู้ต้องหาและผู้กระทำความผิดไว้มิให้หลบหนี ตลอดระยะเวลาที่ศาล กำหนดโทษและดำเนินการประหารชีวิต สำหรับผู้ที่ต้องโทษประหารชีวิต
2. แก้ไข อบรมผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อให้สังคมปลอดภัยเมื่อเขาพ้นโทษ

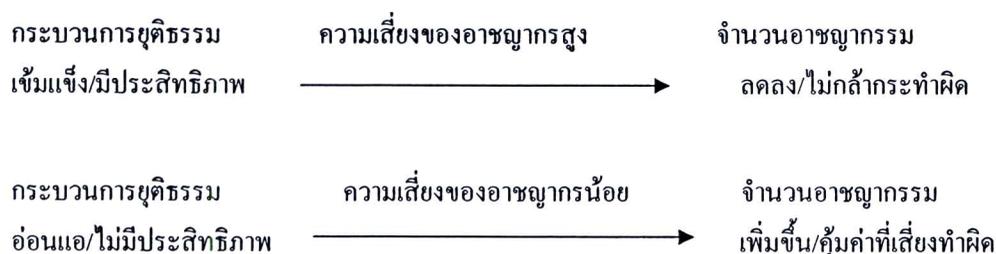
<sup>45</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 2(6),18.

<sup>46</sup> คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 113.

3. ฝึกอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขัง เพื่อเป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพเมื่อพ้นโทษ จะได้ดำรงชีวิตเป็นพลเมืองดี และเป็นการใช้แรงงานผู้ต้องขังให้เกิดประโยชน์

งานราชทัณฑ์จึงเป็นงานที่สำคัญมากในกระบวนการยุติธรรม และมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหลายด้าน ได้แก่ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมสงเคราะห์ และวิชาชีพหลายด้าน เช่น งานช่างฝีมือต่างๆ ช่างเทคนิค ฯลฯ เพื่อดำเนินการควบคุม อบรม แก้ไข และฝึกอบรมผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพและให้ผลดี อันจะเป็นประโยชน์ในการที่จะช่วยลดปัญหาอาชญากรรมและการกระทำความผิดซ้ำ ช่วยให้สังคมปลอดภัยทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ในมุมมองของศาสตร์อื่น สามารถวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมออกมาได้ตามรูปลักษณะดังนี้



จากแผนภาพทำให้เราเห็นได้ว่า ต้นทางคือ กระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญต่อการบังคับโทษจำคุกมาก ถ้ากระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ

## 2.4 มิติสัมพันธ์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในหัวข้อนี้จะศึกษาในแต่ละมิติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย เพื่อดูความสัมพันธ์ในเชิงระบบที่ชัดเจนและถูกต้อง อันจะนำไปสู่การแก้ไขในการลดปริมาณผู้ต้องขังต่อไป

### 2.4.1 มิติสัมพันธ์ในรูปแบบและภารกิจของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในเรื่องของภารกิจของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยที่นำมาใช้ในปัจจุบันจะพบว่า มีกฎหมายอาญาหลักที่สำคัญ 3 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ กฎหมายส่วนที่เป็นอาญาสารบัญญัติ ส่วนที่เป็นอาญาวิธีสบัญญัติ และส่วนอาญาบังคับโทษซึ่งได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.2 ซึ่งจะขอกล่าวเป็นลำดับดังนี้ คือ

1) กฎหมายอาญาสารบัญญัติ<sup>47</sup> กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีภารกิจในการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม ภารกิจในการปราบปรามและภารกิจในการป้องกันการกระทำ รวม

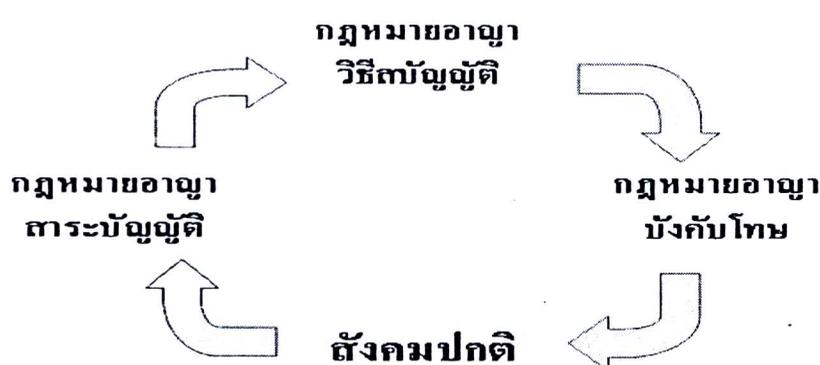
<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 31-35.

ตลอดทั้งคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา เป็นต้น

2) กฎหมายอาญาวิธีบัญญัติ<sup>48</sup> กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะพิสูจน์ค้นหาความจริง มีภารกิจในการทำให้กฎหมายอาญามีผลบังคับและทำให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลได้อย่างจริงจัง ซึ่งได้แก่ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3) กฎหมายอาญามั่งค้ำโทษ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีภารกิจในการบังคับโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและการบังคับโทษ โดยมุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมชั่วของบุคคลและคืนคนดีสู่สังคม ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 รวมทั้งกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า ภารกิจของกฎหมายทั้งสามเรื่องนี้มีส่วนที่สัมพันธ์กันและมีผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมาก ซึ่งสรุปเป็นวงจรของความสัมพันธ์ปรากฏตามแผนผังดังนี้



#### แผนภาพแสดงวงจรภารกิจของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.4.2 มิติสัมพันธ์ในรูปแบบขององค์กร มิติมุมมองในส่วนนี้ทำให้เห็นความสัมพันธ์ของกฎหมายและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในรูปแบบวงกลม และแบบแนวราบ สุดท้ายระบบสะท้อนให้เห็นว่า ถ้ากระบวนการยุติธรรมขาดประสิทธิภาพ ภาคสังคม ก็จะได้รับผลกระทบมากที่สุด ระบบทำให้เราเห็นภาพขาเข้าของคดีความ ที่ได้เข้าสู่กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษากระทั่งเสร็จกระบวนการในส่วนนี้ ดังนี้ ส่วนต้นจะมีความสำคัญมากต่อปริมาณเพิ่มหรือลดของจำนวนบุคคลที่ถูกบังคับโทษจำคุก การศึกษาระบบได้แสดงให้เห็นว่า การที่จะควบคุมปริมาณและประสิทธิภาพของการบังคับโทษจำคุก จะต้องพิจารณา ดำเนินการในสมการ (Function) ส่วนหน้า เป็นหลัก ด้วยมาตรการต่างๆ ตามกฎหมาย

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 32-34.

การฉายภาพมิติสัมพันธ์ของกระบวนการยุติธรรมยังแสดงผลให้เห็นอีกได้ว่า ส่วนสุดท้ายจริงๆ ที่มีผลกระทบจากการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือ “สังคมปกติ” กล่าวคือ ถ้าสามส่วนแรก หรือหน่วยต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพสังคมก็จะไม่สงบสุข ซึ่งทำให้ส่วนของภารกิจของกระบวนการยุติธรรมล้มเหลว

เมื่อกระบวนการยุติธรรมทำงานล้มเหลว ปฏิกริยาหรือปรากฏการณ์ทางสังคมที่ตามมาคืออะไร คำตอบจากการศึกษาวิจัยคือ

1. กระบวนการยุติธรรมจะถูกคามสิทธิของคนบริสุทธิ์ในสังคมมากขึ้น เพราะบุคคลในสังคมจะถูกนำเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมโดยที่ไม่จำเป็น ผู้ที่ต้องถูกควบคุมตัวในระหว่างพิจารณาคดีโดยไม่มีควมจำเป็นต้องเอาตัวไว้ในอำนาจรัฐจะมีมากขึ้น

2. งานบังคับโทษจำคุกจะทำร้ายสังคม กล่าวคือ คนที่ไม่สมควรถูกส่งไปบังคับโทษจำคุกจะไปอยู่ร่วมกับอาชญากรมีอาชีพในเรือนจำ จึงเกิดภาวะของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่ทำให้เกิดโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ของสังคมอาชญากรใหม่ ที่ส่งผลให้มีการพัฒนารูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดให้พัฒนามากยิ่งขึ้น เป็นแหล่งผลิตอาชญากรสู่สังคม และกลายเป็นองค์กรอาชญากรรม หรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ไม่ยาก

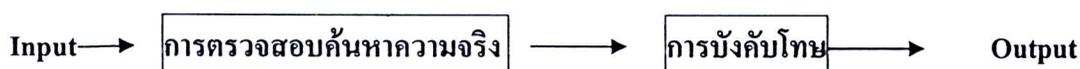
## 2.5 ภารกิจและบทบาทของการบังคับโทษจำคุก

เมื่อเราพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจของกฎหมายอาญาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ จะพบว่า กฎหมายอาญาสารบัญญัติจะทำหน้าที่เป็นกติกาสังคมที่คนในสังคมทุกคนต้องเคารพ และต้องไม่กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่นนี้ ดังนั้นบุคคลจะต้องรับโทษในทางอาญาได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายอาญาได้บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษเอาไว้ และเมื่อได้มีการกระทำความผิดอาญา กฎหมายอาญาจะมีผลใช้บังคับได้จริงก็ต้องอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นสอบสวนฟ้องร้องและในชั้นพิจารณาพิพากษาและบังคับโทษ กรณีในขั้นตอนของการบังคับโทษจำคุก หากคิดแต่จะดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลให้จำคุกเป็นระยะเวลาเท่านั้นเท่านั้นเพียงแค่นั้น ไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันได้ว่าผู้ถูกดำเนินการบังคับโทษจำคุกตามหมายจำคุกจากศาลตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดโทษนั้น จะมีความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นหรือไม่และจะไม่ไปกระทำความผิดอีกไม่ อันจะยังให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามภารกิจในการคุ้มครองสังคม ทั้งภารกิจในการปราบปรามและในการป้องกันการกระทำความผิด และภารกิจในการคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำดังที่ได้กำหนดเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของกฎหมายอาญาหรือเป็นภารกิจของกระบวนการยุติธรรม

ทางอาญาอย่างแท้จริง ปรากฏตามแผนภาพแสดงระบบของการทำงานของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไปนี้



#### แผนภาพแสดงกลไกการทำงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา



ถ้ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่มีหรือขาดกระบวนการบังคับโทษจำคุกที่มีประสิทธิภาพ เมื่อกระบวนการขั้นตอนของระบบตรวจสอบความจริงได้แล้ว ว่าบุคคลที่เป็นจำเลยกระทำความผิดจริง หรือเป็นอาชญากรแล้ว การจำคุกบุคคลดังกล่าวไว้ตามระยะเวลาที่ไม่สามารถที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าบุคคลนั้นเมื่อพ้นโทษออกไปจากเรือนจำแล้วจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ในขณะที่เดียวกันการอยู่ร่วมกันของผู้กระทำความผิดในหลายๆ ลักษณะของการกระทำความผิดในเรือนจำเดียวกัน โดยไม่แบ่งแยก และไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามหลักของการบังคับโทษจำคุก การที่คนมาอยู่ร่วมกันนานๆ ก็จะเกิดการซึมซับและการเรียนรู้พฤติกรรมซึ่งกันและกันจนเกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า เรือนจำจะเป็นมหาวิทยาลัยที่สร้างอาชญากรออกสู่สังคม ซึ่งเป็นอันตรายต่อคนในสังคมมาก กับทั้งยังจะทำให้กระบวนการยุติธรรมในส่วนอื่นๆ เช่น ตำรวจ อัยการ และศาล ฯลฯ ก็จะต้องทำงานมากขึ้น ทำงานซ้ำกับบุคคลเดิม ต้องเสียเวลา งบประมาณ เพิ่มมากขึ้นอย่างสูญเปล่ากับทั้งปริมาณอาชญากรอาชีพ หรือองค์กรอาชญากรรมก็จะมีมากขึ้น

ในการศึกษากฎหมายอาญาในประเทศไทยเรา จะสอนกฎหมายอาญาสารบัญญัติ ซึ่งถือเป็นเรื่องของเนื้อหาที่เป็นกติกากำหนดการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม และจะสอนกฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติ คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นกระบวนการที่พยายามที่จะพิสูจน์ความจริงแท้ให้ปรากฏให้ได้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ ถ้าพิสูจน์แล้วปรากฏว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ศาลก็จะยกฟ้องไป ถ้าพิสูจน์ความจริงแท้แล้วปรากฏว่ามีความผิดจริง ศาลก็จะพิพากษาลงโทษบุคคลนั้น ถ้าลงโทษจำคุกก็ส่งตัวไปยังงานราชทัณฑ์ จำคุกตามระยะเวลาที่คำพิพากษากำหนด การศึกษากฎหมายอาญาของประเทศไทยฉบับนี้ สิ่งที่ต้องจากคำพิพากษาไปแล้ว ในระบบการเรียนการสอน และในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย ไม่ได้ให้ความสำคัญเลยขณะที่ในประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีวิชาที่ปรากฏในหลักสูตรของคณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายอาญา พบว่านอกเหนือจากมีการเรียนการสอนในวิชากฎหมายอาญาสารบัญญัติและกฎหมายอาญา

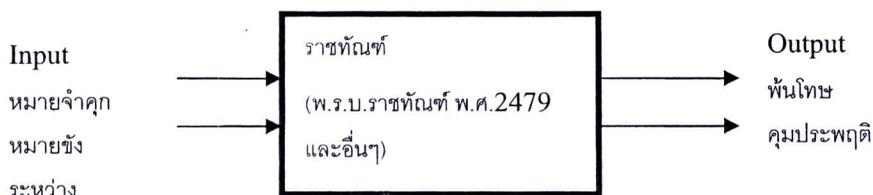
วิธีบัญญัติแล้วจะมีเนื้อหาวิชาที่สอนส่วนที่ 3 ด้วย อันเกี่ยวกับการบังคับโทษโดยเห็นว่าเป็นส่วนสำคัญที่มีผลกระทบต่อ “มนุษย์” โดยตรง ตลอดทั้งสังคมและความสงบสุขในสังคมมาก และมีผลกระทบต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาก คือ วิชา Strafvollzugsrecht ในมหาวิทยาลัยที่มีคณะนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล และการแก้ไขเพื่อปรับพฤติกรรมของผู้กระทำผิด (Rehabilitation) ภายใต้กฎหมาย เช่นนี้ภาคการบังคับโทษจึงเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขพฤติกรรมของอาชญากรหรือผู้กระทำความผิดทั่วไปให้สามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ และกลับเข้ามาอยู่ร่วมกับคนทั่วไปในสังคมอีกครั้งได้ภายหลังที่ได้รับโทษแล้ว

วัตถุประสงค์ของการบังคับโทษเป็นการพัฒนาการมาจากแนวคิดในอดีต ในการลงโทษเข้ามาสู่แนวคิดยุคใหม่ที่มีความเป็นเสรีนิยมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากยิ่งขึ้น มุ่งที่จะปรับเปลี่ยนบำบัดฟื้นฟูหรือแก้ไขพฤติกรรมของบุคคลที่บกพร่องในเรื่องต่างๆ ที่เป็นเหตุให้กระทำความผิดกฎหมายอาญาอันเป็นกติกาสังคม ถึงขนาดที่ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับคนในสังคมปกติได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำคนลักษณะดังกล่าวนี้ไปปรับปรุงซ่อมแซมแก้ไข ยกกระดับความเจริญทางจิตใจและพฤติกรรมให้อยู่ในระดับเกณฑ์มาตรฐานคนปกติในสังคมนั้นๆ ได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

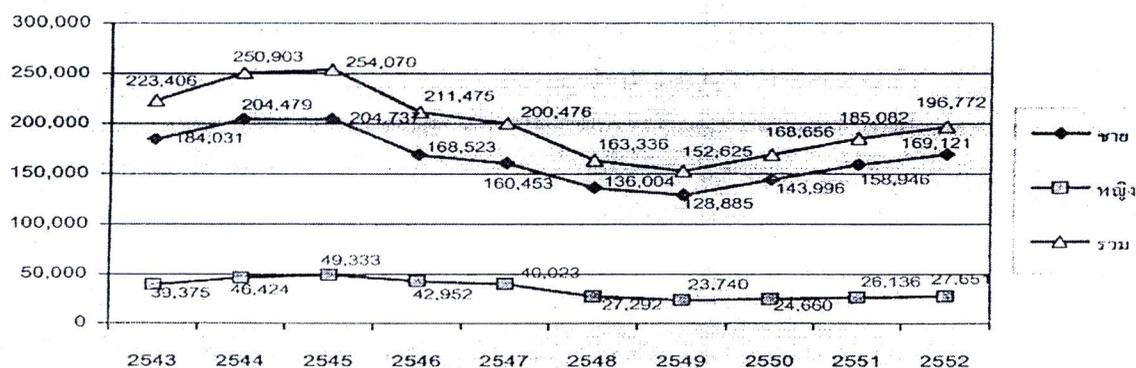
1. เพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดอาญา สามารถที่จะดำรงชีวิตในอนาคตได้โดยปราศจากการกระทำความผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม
2. เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม

## 2.6 สถานการณ์การบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย

งานราชทัณฑ์เป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นสถาบันที่ใช้ควบคุมผู้กระทำผิดกฎหมายเพื่อการลงโทษ เพื่อการอบรมฟื้นฟูจิตใจ และเพื่อการใช้แรงงานให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม ดังปรากฏตามแผนผังต่อไปนี้



ในการจัดการกับผู้กระทำความผิดหลังจากที่ศาลพิพากษาลงโทษแล้ว ในขณะที่มีเรือนจำหรือทัณฑสถานทั่วประเทศจำนวน 143 แห่ง ซึ่งไม่เพียงพอต่อการรองรับปริมาณผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พิจารณาได้จากจำนวนผู้ต้องขังในปัจจุบันที่อยู่ในความควบคุมประมาณ 196,772 คน<sup>49</sup> เป็นชาย 169,121 คน หญิง 27,651 คน<sup>50</sup> ในขณะที่ความจุมาตรฐานของเรือนจำหรือทัณฑสถานทั่วประเทศมีอยู่เพียง 109,087 คน<sup>51</sup> พบว่ามีจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุอยู่จำนวน 87,685 คน และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มอย่างต่อเนื่อง แสดงตามภาพ ดังนี้ คือ



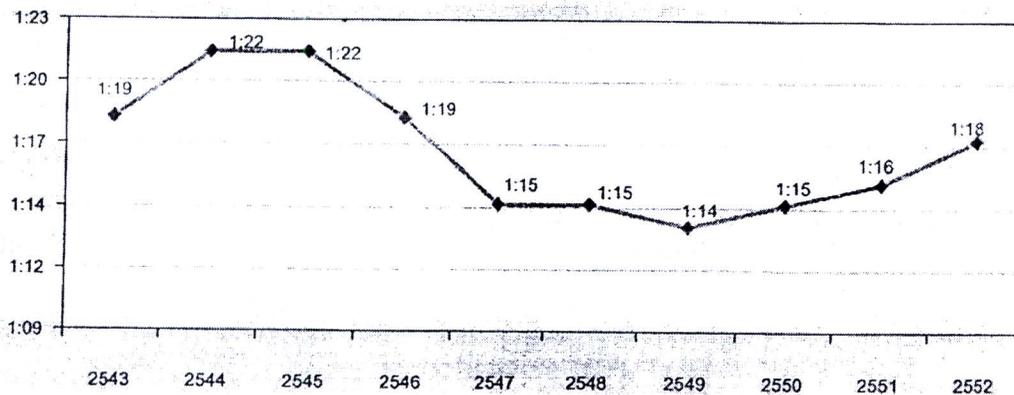
จะเห็นได้ว่า การเพิ่มขึ้นของปริมาณผู้ต้องขัง ย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงงบประมาณและประสิทธิภาพในการบริหารงานราชทัณฑ์ การควบคุมดูแลและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง และยังนำไปสู่ปัญหาต่างๆ มากมาย ทั้งความแออัด งบประมาณ บุคลากร การบริหารงานเรือนจำและในเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง เช่นในเรื่องสถานที่นอน อาหาร สุขภาพอนามัย การทะเลาะวิวาทระหว่างนักโทษ เป็นต้น อันเป็นวิกฤติของสังคมไทยอย่างหนึ่ง ที่สังคมภายนอกจะต้องให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการหาแนวทางการแก้ไขและป้องกันปัญหานักโทษล้นคุกเพราะปัญหาดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต ทิศทางของปริมาณผู้ต้องขังอยู่ในภาวะที่กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้น

ในลำดับต่อไป จะแสดงให้เห็นถึงการเปรียบเทียบจำนวนเจ้าหน้าที่และจำนวนผู้ต้องขังรวมทั้ง จำนวนเจ้าหน้าที่ต่อจำนวนผู้ต้องขังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง 2552 ปรากฏตามภาพกราฟดังนี้

<sup>49</sup> ศูนย์ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์

<sup>50</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2552

<sup>51</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 11 มีนาคม 2552



ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีอัตรากำลังข้าราชการ 10,807 คน<sup>52</sup> โดยแยกเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางกรม จำนวน 559 คน และอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ จำนวน 10,248 คน

1) การจำแนกสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ แยกตามประเภท<sup>53</sup> ปรากฏตามตารางดังนี้ คือ

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
1.นักโทษเด็ดขาด	105,888	17,972	123,860	73.44
2.ผู้ต้องขังระหว่าง	36,731	6,517	43,248	25.64
2.1 อุทธรณ์-ฎีกา	18,968	3,339	22,307	13.22
2.2 ใต้สวน-พิจารณา	8,012	1,276	9,288	5.51
2.3 สอบสวน	9,751	1,902	11,653	6.91
3.เยาวชนที่ฝากขัง	341	4	345	0.20
4. ผู้ถูกกักกัน	10	1	11	0.01
5.ผู้ต้องกักขัง	1,026	166	1,192	0.71
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	143,996	24,660	168,656	100

จากตารางสะท้อนตัวชี้วัดของสถานการณ์ในส่วนองงานราชทัณฑ์ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ภาวความรับผิดชอบ

2) สถิตินักโทษเด็ดขาด แยกตามลักษณะความผิด ปรากฏตามตารางดังนี้ คือ

<sup>52</sup> ศูนย์ข้อมูลบุคคล กองกรเจ้าหน้าที่

<sup>53</sup> กรมราชทัณฑ์ รายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550. หน้า

ลักษณะความผิด	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน	25,911	1,647	27,558	22.25
พ.ร.บ.ยาเสพติด/สารระเหย	56,689	15,349	72,038	58.16
ความผิดต่อชีวิต	8,798	277	9,075	7.33
ความผิดต่อร่างกาย	3,552	83	3,635	2.93
ความผิดเกี่ยวกับเพศ	5,646	109	5,755	4.65
ภัยอันตรายต่อประชาชน	261	11	272	0.22
อื่นๆ (รวมหลายประเภท เช่น พ.ร.บ.ป่าไม้/การพนัน/อาวุธปืน/บุกรุก/ลหุโทษ)	5,031	496	5,527	4.46
รวม	105,888	17,972	123,860	100

จากตารางข้างต้นนี้ เป็นการแจกแจงนักโทษเด็ดขาดกับลักษณะของความผิด สะท้อนตัวชี้วัดในสถานการณ์การกระทำความผิดในทางอาญา ทำให้มองเห็นภาพกว้างได้ว่าลักษณะความผิดใดมากน้อย และควรแก้ไขต่อไปอย่างไร สถิติสามารถช่วยในการวางแผนในทางปฏิบัติในช่วงเวลาในอนาคตต่อไปได้

### 3) สถิตินักโทษเด็ดขาด แยกตามกำหนดโทษตามหมายศาล ปราบกฏตามตาราง ดังนี้

แยกตามกำหนดโทษ	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ไม่เกิน 3 เดือน	1,092	129	1,221	0.99
จำคุกกว่า 3 – 6 เดือน	2,540	508	3,048	2.46
จำคุกกว่า 6 เดือน - 1 ปี	7,822	1,262	9,084	7.33
จำคุกกว่า 1 – 2 ปี	15,285	2,511	17,796	14.37
จำคุกกว่า 2 – 5 ปี	29,216	4,359	33,575	27.11
จำคุกกว่า 5 – 10 ปี	22,793	4,527	27,320	22.06
จำคุกกว่า 10 – 15 ปี	9,265	1,498	10,763	8.69
จำคุกกว่า 15 – 20 ปี	5,960	811	6,771	5.47
จำคุกกว่า 20 – 50 ปี	10,149	2,142	12,291	9.92
จำคุกตลอดชีวิต	1,653	218	1,871	1.51
ประหารชีวิต	113	7	120	0.10
รวม	105,888	17,972	123,860	100

จากตารางข้างต้นนี้เป็นการแจกแจงนักโทษเด็ดขาดกับกำหนดโทษ สะท้อนตัวชี้วัดในสถานการณ์การกระทำความผิดในทางอาญาและมีการกำหนดโทษผู้กระทำความผิด ทำให้มองเห็นภาพกว้างของการกำหนดโทษของศาล ถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจพิพากษาลงโทษของศาล Accountability ระหว่างองค์กร สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของความผิด กำหนดโทษที่ศาลพิพากษา กับความเหมาะสมและยุติธรรม ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

4) สถิตินักโทษเด็ดขาด แยกตามจำนวนครั้งที่ต้องโทษ ปรากฏตามตาราง ดังนี้ คือ

จำนวนครั้งที่ต้องโทษ	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ต้องโทษครั้งที่ 1	90,681	15,846	106,527	86.01
ต้องโทษครั้งที่ 2	9,780	1,773	11,553	9.33
ต้องโทษครั้งที่ 3	3,155	243	3,398	2.74
ต้องโทษครั้งที่ 4	1,442	81	1,523	1.23
ต้องโทษครั้งที่ 5 ขึ้นไป	830	29	859	0.69
รวมต้องโทษครั้งที่ 2-5 ขึ้นไป	15,207	2,126	17,333	13.99
รวม	105,888	17,972	123,860	100

จากตารางข้างต้นนี้ แสดงถึงสถิตินักโทษเด็ดขาดที่แสดงจำนวนครั้งที่ต้องโทษ หรือ แสดงการกระทำผิดซ้ำ ตารางนี้สะท้อนตัวชี้วัดในเรื่องประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาในภาพใหญ่ และประสิทธิภาพของการดำเนินการแก้ไขพฤติกรรมซ้ำของงานราชทัณฑ์ในการแก้ไขพฤติกรรมซ้ำอันเป็นงานด้านการบังคับโทษ ซึ่งเป็นส่วนที่แสดงผล (Out put) ทางกฎหมาย

5) สถิตินักโทษเด็ดขาด แยกตามอายุ ปรากฏตามตารางดังนี้ คือ

แยกตามอายุ	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ไม่เกิน 18 ปี	321	34	355	0.29
กว่า 18 - 20 ปี	4,138	444	4,582	3.70
กว่า 20 - 21 ปี	6,882	692	7,574	6.11
กว่า 21 - 25 ปี	16,268	2,308	18,576	15.00
กว่า 25 - 30 ปี	23,931	2,987	26,918	21.73
กว่า 30 - 35 ปี	17,325	3,096	20,421	16.49
กว่า 35 - 40 ปี	14,190	2,790	16,980	13.71
กว่า 40 - 45 ปี	10,451	2,284	12,735	10.28
กว่า 45 - 50 ปี	6,894	1,790	8,684	7.01
กว่า 50 - 60 ปี	4,254	1,214	5,468	4.41
กว่า 60 ปี-howx	1,234	333	1,567	1.27
รวม	105,888	17,972	123,860	100

## 6) สถิติพักการลงโทษ ปราบกฏตามตาราง ดังนี้

ประเภท	การดำเนินงาน	เสนอขอ (ราย)	ได้รับอนุมัติ (ราย)	จำนวนวันที่ได้พักการลงโทษ(วัน)	ประหยัดงบประมาณ (บาท)
กรณีปกติ	พักการลงโทษ	4,346	3,864	2,663,852	111,881,784
กรณีพิเศษ	โรงเรียนวิวัฒน์ พลเมืองราชทัณฑ์	1,031	1,017	655,857	27,545,994
	เจ็บป่วยร้ายแรงและ ชราภาพ	210	195	323,731	13,596,702
รวมทั้งสิ้น		5,587	5,076	3,643,440	153,024,480

จากตารางข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงตัวชี้วัดที่พยายามสะท้อนถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้

## 7) สถิติผู้ต้องขังต่างประเทศ ปราบกฏตามตารางดังนี้ คือ

สัญชาติ	จำนวน
ฮ่องกง (จีน)	8
ฮ่องกง(อังกฤษ)	8
เนเธอร์แลนด์	1
ฝรั่งเศส	2
อเมริกัน	2
สวิส	2
ไนจีเรีย	25
โปแลนด์	3
อังกฤษ	3
รวม	54

## 2.7 มาตรการทางกฎหมายในการลดปริมาณผู้ต้องขังก่อนการบังคับโทษ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย 6 มาตรการที่เลือกมาทำการศึกษา เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ในบทที่ 4 ว่ามาตรการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ใช้ในการลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำได้หรือไม่ ได้แก่

1. การถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องและขอมความ
2. การควบคุมตัวระหว่างคดี
3. วิธีการเพื่อความปลอดภัย
4. คุณพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ
5. การไต่สวนมูลฟ้อง

## 6. การรอกการลงโทษ

ซึ่งจะได้นำเสนอสาระสำคัญของทั้ง 6 เรื่อง ตามลำดับต่อไปนี้

1. การถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง และการยอมความ การถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง และการยอมความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยที่ปรากฏในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นั้นเป็น “เงื่อนไขระงับคดีอาญา” หมายความว่า เหตุการณ์ใดๆ ที่สกัดกั้นการชี้ขาดเนื้อหาคดีและทันทีที่เกิดเหตุการณ์นั้นๆ ขึ้น การดำเนินการในคดีที่มีเป้าหมายเพื่อการชี้ขาดเนื้อหาคดีจะกระทำมิได้<sup>54</sup>

สิทธินำคดีอาญามาฟ้องยอมระงับ ปรากฏในมาตรา 39 โดยได้จำแนกเหตุต่างๆ ไว้ คำว่า “สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง” เป็นคำที่ค่อนข้างแคบ<sup>55</sup> เพราะการถอนคำร้องทุกข์ก็กระทำได้หลังจากยื่นฟ้องแล้ว เป็นต้น ฉะนั้น สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องแท้จริงก็คือ “สิทธิดำเนินคดีอาญาของรัฐ” (Strafanspruch) หรือ “อำนาจดำเนินคดีอาญาของรัฐ” นั้นเอง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นแล้วมีผลทำให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานและศาลก็จะตกไป สิทธินำคดีอาญามาฟ้องยอมระงับ ปรากฏในมาตรา 39 ดังนี้

“มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องยอมระงับไปดังต่อไปนี้

- (1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด
- (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37
- (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่ได้ฟ้อง
- (5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- (6) เมื่อคดีขาดอายุความ
- (7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ”

<sup>54</sup> คูณิต ฅ นคร “การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ” วารสารอัยการ. กุมภาพันธ์, 2521 หน้า 25.

<sup>55</sup> คูณิง ภาไชย กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2548. หน้า 135.

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเฉพาะมาตรา 39(2) อันเป็นประเด็นที่ศึกษาเท่านั้น กล่าวคือ ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย แยกพิจารณาเป็น 3 เรื่องดังนี้

1. การถอนคำร้องทุกข์ ปราบกฎหมายมาตรา 2(7) ได้มีนิยามคำว่า “คำร้องทุกข์” ว่า “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายและการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ<sup>56</sup> เช่นนี้ ผู้ที่จะร้องทุกข์ได้คือผู้เสียหายเท่านั้น และไม่จำเป็นต้องระบุอ้างฐานความผิด รูปคดีหรือข้อเท็จจริง จะเป็นความผิดฐานใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งต้องแล้วแต่เจ้าพนักงานจะวินิจฉัยลงความเห็น และดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดี<sup>57</sup> ซึ่งในความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ “คำร้องทุกข์” เป็น “เงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี” แต่ถ้าต่อมาได้ถอนคำร้องทุกข์นั้นเสีย “การถอนคำร้องทุกข์” ก็จะกลายเป็น “เงื่อนไขระงับคดี”<sup>58</sup> ตามมาตรา 121 วรรคสอง บัญญัติว่า

“มาตรา 121 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนวันแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ”

กฎหมายมิได้จำกัดประเภทของความผิดอาญาที่จะร้องทุกข์ได้ไว้ แต่ในการร้องทุกข์มีความจำเป็นสำหรับคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้

มาตรา 126 บัญญัติว่า

“ผู้ร้องทุกข์จะแก้คำร้องทุกข์ระยะใด หรือจะถอนคำร้องทุกข์เมื่อใดก็ได้”

การแก้หรือการถอนคำร้องทุกข์เป็นสิทธิหรืออำนาจของผู้เสียหายซึ่งจะแก้หรือจะถอนเสียเมื่อใดก็ได้

<sup>56</sup> ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 123 ถึง 126.

<sup>57</sup> ฎีกาที่ 703/2483 (ธรรมสาร หน้า 1024) การร้องทุกข์นั้น ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องระบุอ้างฐานความผิด รูปคดีจะเป็นคดีฐานใดเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานจะวินิจฉัยและดำเนินการฟ้องร้อง

ผู้เสียหายนำความมาแจ้งเรื่องทรัพย์สินหายไป เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งเหตุเห็นเป็นเรื่องยกออก ได้ทำใบมอบอำนาจให้ผู้เสียหายลงลายมือชื่อ และดำเนินการสอบสวนไปในทางยกออก ครั้งเรื่องตกถึงอัยการ อัยการเห็นเป็นเรื่องฉ้อโกง ก็มีอำนาจฟ้องให้ลงโทษจำเลยในฐานฉ้อโกงได้

<sup>58</sup> คณิต ฅ นคร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ้างแล้ว. หน้า 179.

ในคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้นั้นเมื่อได้มีการร้องทุกข์แล้วถ้าต่อมาได้มีการถอนคำร้องทุกข์ อำนาจดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนก็ย่อมตกไป และอำนาจชี้ขาดคดีเนื้อหาคดีของพนักงานอัยการและอำนาจพิพากษาคดีของศาลก็ย่อมตกไปด้วย

ดังนั้น การถอนคำร้องทุกข์ จึงเป็นวิธีการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีผลต่อปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล และแน่นอนที่สุดย่อมมีผลต่อปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำด้วยเช่นกัน

การใช้มาตรการเลี้ยงโทษจำคุกจึงสามารถนำมาปรับใช้ชั้นตอนนี้ได้ดังเช่นที่ปรากฏแล้วในหลายๆ ประเทศที่ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ในช่วงนี้ทำให้สามารถลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล และลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำ กอปรกับจะยังให้เกิดความปรองดองสมานฉันท์ด้วย การใช้มาตรการต่างๆ เช่น การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ การประชุมกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งจะได้นำเสนอข้อมูลในบทต่อไป

2. การถอนฟ้อง ประมวลกฎหมายอาญาของไทยเรา แยกความผิดอาญาออกเป็นความผิดอันยอมความได้ (ความผิดต่อส่วนตัว) กับความผิดอื่น หรือที่เรียกกันว่า “ความผิดอาญาแผ่นดิน”

“การถอนฟ้อง” เกี่ยวข้องกับอำนาจชี้ขาดเนื้อหาคดีของศาล

มาตรา 36 (2) (3) บัญญัติว่า

“คดีอาญาซึ่งได้ถอนฟ้องไปจากศาลแล้วจะนำมาฟ้องอีกไม่ได้เว้นแต่จะเข้าอยู่ในข้อยกเว้นต่อไปนี้

(2) ถ้าพนักงานอัยการถอนคดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัวไป โดยมิได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย การถอนนั้นไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่

(3) ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีอาญาไว้แล้วถอนฟ้องคดีนั้นเสีย การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิพนักงานอัยการที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่ เว้นแต่คดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว”

ดังนั้น อำนาจชี้ขาดเนื้อหาคดีของศาลจะหมดไปด้วยเหตุการณ์ถอนฟ้องในกรณีต่อไปนี้

- (1) ในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่ออัยการถอนฟ้อง โดยได้รับความยินยอมของผู้เสียหาย
- (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่อผู้เสียหายถอนฟ้อง

3. การยอมความ การยอมความในคดีอาญานั้นเป็นอิสระเรื่องกับการประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการประนีประนอมยอมความนั้นเป็นเรื่องหนึ่ง แต่การยอมความเป็นเรื่องการระงับคดีอาญาและเกี่ยวข้องกับอำนาจชี้ขาดเนื้อหาของศาล<sup>59</sup>

การยอมความไม่จำเป็นต้องกระทำต่อหน้าศาลเสมอไป อาจกระทำกันนอกศาลก็ได้<sup>60</sup>

<sup>59</sup> ดู มาตรา 35.

อำนาจชี้ขาดเนื้อหาคดีของศาลจะหมดไปเพราะการยอมความ เฉพาะในความผิดต่อ ส่วนตัวเท่านั้น การยอมความดังว่านี้ก็คือการที่ผู้เสียหายยอมระงับคดีกับจำเลยโดยไม่ได้ถอนคำร้อง ทุกข์

การระงับคดีอาจทำได้วจาต่อหน้าศาล<sup>61</sup> หรือศาลอาจอนุมานจากพฤติการณ์ต่างๆ ใน คดีว่ามีการยอมความกันแล้วก็ได้<sup>62</sup>

## 2. การควบคุมตัวระหว่างคดี

ตามมาตรา 2(21) ได้นิยามศัพท์คำว่า “ควบคุม” หมายความว่า การควบคุมหรือกักขังผู้ ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน และตามมาตรา 2(22) นิยามคำว่า “ขัง” ว่า หมายความว่า การกักขังจำเลยหรือผู้ต้องหาโดยศาล

ในการดำเนินคดีอาญาอาจต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหา<sup>63</sup> ในการฟ้องคดีต้องมีตัว ผู้ต้องหาส่งศาล<sup>64</sup> ในการดำเนินคดีในศาลต้องกระทำต่อหน้าจำเลย<sup>65</sup> เหล่านี้จึงเกี่ยวข้องกับการ ควบคุมตัวระหว่างคดีโดยตรง กรณีจึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ มิใช่ เป็นการเอาตัวบุคคลไว้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องเอาตัวไว้เพราะความจำเป็น<sup>66</sup> มิฉะนั้น ปริมาณผู้ที่ถูกควบคุมตัวจะมีมากเป็นภาระกับงานราชทัณฑ์โดยไม่จำเป็น

ในการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นประธานในคดี แต่การใช้ มาตรการบังคับของรัฐกับผู้ถูกกล่าวหาที่ยังมีความจำเป็นเพราะหากรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับกับ ผู้ถูกกล่าวหาได้เลยแล้ว การดำเนินคดีอาญาของรัฐก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ หรือยากต่อการที่รัฐจะ ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นั่น การควบคุมตัวระหว่างคดีจึงอาจมีความจำเป็นที่ต้องกระทำ<sup>67</sup>

<sup>60</sup> ดู ฎีกาที่ 4421/2528.

<sup>61</sup> ฎีกาที่ 976/2481 (1222) การยอมความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น กฎหมายไม่ได้ บังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือ และในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้แสดงเจตนาเลิกคดีต่อกันโดยบริสุทธิ์แล้ว ก็ได้ ชื่อว่ายอมความกันถูกต้องตามมาตรา 39 (2) ทำให้สิทธิฟ้องร้องระงับไป

ฎีกาที่ 476/2508 (หน้า 715) การยอมความในคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวนั้น แม้จะไม่มีหลักฐานเป็น หนังสือ ก็มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2).

<sup>62</sup> ดู คณิต ภาไชย กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 หน้า 144.

<sup>63</sup> มาตรา 120.

<sup>64</sup> มาตรา 165.

<sup>65</sup> มาตรา 172.

<sup>66</sup> คณิต ฒ นคร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อ่างแล้ว. หน้า 337.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 338.

การควบคุมตัวระหว่างคดีคือ การจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐใน “การดำเนินคดีชั้นกำหนดคดี” หรือเป็นหลักประกันสำหรับรัฐ “การดำเนินคดีชั้นบังคับคดี” หรือเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับรัฐทั้งสองประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นการควบคุมตัวระหว่างคดีจึงมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้การสอบสวนดำเนินคดีไปได้โดยเรียบร้อย
2. เพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลย และ
3. เพื่อประกันการบังคับโทษ

การควบคุมตัวระหว่างคดีเป็นเรื่องของข้อยกเว้น กล่าวคือ โดยหลักแล้วเจ้าพนักงานและศาลต้องปล่อยตัวผู้ต้องหา หรือจำเลยไปเสมอ จะควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ได้ก็แต่เฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น นอกจากจะเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย

ในเรื่องของระยะเวลาที่จะควบคุมผู้ถูกจับได้นั้น มาตรา 87 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี”

คำว่า “จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี” นั้น กฎหมายขยายความในมาตรา 87 นั้นต่อไปว่า

(1) ในกรณีซึ่งเป็นความผิดลหุโทษหรือกรณีความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามค่าให้การและที่จะรู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขา อยู่ที่ไหนเท่านั้น

(2) ในความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่านี้จะควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงไม่ได้ ในกรณีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นจะยึดเวลาไปเกินกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง ก็ได้เท่าเหตุจำเป็น แต่มิให้เกินสามวัน จากนั้นจะต้องขออำนาจศาลให้สั่งขังผู้ต้องหา

ในมาตรา 2(22) นิยามคำว่า “ขัง” ว่า หมายความว่า การกักขังจำเลยหรือผู้ต้องหาโดยศาล

การขังในระหว่างการสอบสวนอาจเกิดขึ้นจากคำขอของพนักงานอัยการ หรือคำขอของพนักงานสอบสวนก็ได้<sup>68</sup> และในมาตรา 71 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

<sup>68</sup> ดู มาตรา 71 วรรคหนึ่ง มาตรา 113 วรรคสอง.

“เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะระหว่างการสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา ศาลอาจจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา 87 หรือมาตรา 88 ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 66 มาใช้บังคับกับ โขยอนุ โลม”

ดังนั้น ในระหว่างใต้สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาศาลจะออกหมายขังโดยพลการ หรือโดย โจทก์ยื่นคำร้องก็ได้ การขังในระหว่างใต้สวนมูลฟ้องเป็นกรณีพนักงานอัยการฟ้องคดีเท่านั้น เพราะกรณีผู้เสียหายฟ้องก่อนการประทับฟ้องผู้ถูกฟ้องยังไม่ตกเป็นจำเลยการขังในระหว่าง พิจารณาโดยทั่วไปเป็นการขังโดยพลการของศาล เพราะมาตรา 88 บัญญัติว่า

“คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ เมื่อศาลประทับฟ้องและได้ตัวจำเลยมาศาลแล้ว หรือคดีที่ พนักงานอัยการเป็นโจทก์ เมื่อได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวก็ได้”

การที่ศาลสั่งขังจำเลยตามมาตรา 88 นี้ ศาลจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นหรือ จุดมุ่งหมายในการควบคุมตัวระหว่างคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องพิจารณาว่าจำเลยจะหลบหนี หรือไม่ หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไม่เป็นสำคัญ ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅ นนกร เห็นว่า ตามกฎหมายแล้วศาลต้องมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และ นอกจากนั้นยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า

ไม่เห็นฟ้องด้วยกับทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ที่จะเป็นการ อำนาจความสะดวกแก่เจ้าพนักงานและศาลเอง ดังจะเห็นได้จากทางปฏิบัติในการอนุญาตให้ขัง ผู้ต้องหาไว้ในระหว่างสอบสวนที่เกือบจะเป็นไปโดยอัตโนมัติ ตามคำร้องขอของเจ้าพนักงานและ จากการขังจำเลยไว้ในระหว่างพิจารณาที่ศาลมักสั่งขังเสมอ เว้นแต่จะได้อนุญาตให้ปล่อยตัว ชั่วคราว ซึ่งทางปฏิบัติดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่กระทบถึงเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น ยังเป็นสาเหตุ สำคัญสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาแก่รัฐ โดยส่วนรวมในแง่หนึ่งอีกด้วย คือสภาพผู้ต้องขังที่ล้น เรือนจำ<sup>69</sup>

หากพิจารณาตามขั้นตอนจะพบว่า ในขั้นตอนนี้ก็มีผลกระทบต่อปริมาณผู้ต้องขัง ระหว่างพิจารณา ซึ่งถ้าปฏิบัติตามหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด คือ ต้องเอาตัวไว้เพราะความจำเป็น ตามกฎหมาย มิใช่เอาตัวไว้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความจุของ เรือนจำ ทำให้ปริมาณผู้ที่ถูกควบคุมตัวจะมีมากขึ้นอย่างไม่ถูกต้อง กับทั้งยังเป็นการใช้ กระบวนการยุติธรรมที่เป็นไปในทางที่คุกคามสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอีก เรื่องหนึ่ง

<sup>69</sup> ดู คณิต ฅ นนกร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อ่างแล้ว. หน้า 349.

### 3. วิธีการเพื่อความปลอดภัย

วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็น “มาตรการบังคับทางอาญา” (Kriminalstrafe/criminal sanction) ที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่า “โทษ” เพราะในบางกรณีการใช้โทษ หรือลำพังเพียงการใช้โทษจะไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่าสังคมจะปลอดภัย

การลงโทษเป็นรูปแบบหนึ่งของการป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดได้ ทั้งนี้ การป้องกันแบ่งออกเป็น “การป้องกันทั่วไป” และ “การป้องกันพิเศษ” มาตรการบังคับทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันทั่วไป (General Prevention/Generalprävention) คือ การลงโทษตามบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ การประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้ข่มขู่มิให้บุคคลอื่นกระทำความผิดในทางเดียวกัน หรือใช้เป็นแบบอย่างซึ่งบังคับจิตใจของบุคคลทั่วไปที่คิดจะกระทำความผิดอย่างเดียวกัน นั้นในห้วงซึ่งความคิดนั้นๆ ในขณะที่วิธีการเพื่อความปลอดภัย ยังเป็นมาตรการบังคับทางอาญาซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันพิเศษ (Special Prevention/Spezialprävention) เนื่องจากวิธีการเพื่อความปลอดภัยใช้เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกได้ และเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชีวิตหรือทรัพย์สินของผู้อื่น อันอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต วิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นทางเลือกที่ศาลสามารถมีคำสั่งใช้ควบคู่ไปกับการลงโทษ ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองต่อภารกิจหลักในการคุ้มครองสังคมและป้องกันการกระทำ ความผิดของกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาคู่ขนาน (Zweispuriges Strafrecht) ไม่มุ่งเน้นเพียงแต่การใช้ -โทษ- เป็นมาตรการบังคับทางอาญา เพื่อลงโทษแก่บุคคลที่กระทำความผิด แต่ให้โอกาสบุคคลที่จะแก้ไขพฤติกรรมเสียให้กลับเป็นคนดีและกลับคืนสู่สังคมโดยการเลือกใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นมาตรการป้องกันพิเศษอีกประการหนึ่ง โดยการนำมาบังคับใช้แทนมาตรการลงโทษทางอาญา หรือใช้ควบคู่กันไปเพื่อการดำเนินคดีอาญาและการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ประการของกฎหมายอาญา ได้แก่

1. “การป้องกันทั่วไป” กล่าวคือ ลงโทษการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายเพื่อให้ผู้กระทำความผิดทราบว่าได้กระทำในสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับ และให้บุคคลอื่นเห็นว่าหากมีการกระทำเช่นนี้เกิดขึ้นแล้ว การกระทำนั้นก็จะไม่เป็นที่ยอมรับ บุคคลย่อมจักต้องได้รับโทษจากการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย

2. “การป้องกันพิเศษ” กล่าวคือ เป็นการป้องกันมิให้ผู้ที่เคยกระทำความผิด กลับมาก่ออันตรายต่อสังคมอีกในอนาคตโดยการใช้มาตรการฟื้นฟูและป้องกันประเภทต่างๆ มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ได้รับโทษรู้สึกสำนึกว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำผิด อันเป็นพฤติกรรมที่คนในสังคม

ส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น จะต้องเข้าสู่กระบวนการแก้ไขพฤติกรรมมนุษย์เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ดีนั้นให้หมดไป<sup>70</sup>

ดังนั้น โคนิยามความหมายของ “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” หมายถึง มาตรการบังคับทางอาญา (Kriminalsanktion/criminal sanction) ที่นำมาใช้กับผู้กระทำความผิดเพื่อให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดนั้นในอนาคต<sup>71</sup>

ประเภทของวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามี 5 ประเภท<sup>72</sup> ได้แก่ การกักกัน ห้ามเข้าเขตกำหนด เรียกประกันทัณฑ์บน คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล ห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง และมีอยู่ในกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น “การพักใช้หรือถอนใบอนุญาตขับขี่” ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522<sup>73</sup> เป็นต้น ประเภทของวิธีการเพื่อความปลอดภัยจึงมีมากกว่า 5 ประเภท

#### สถิติข้อมูลการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย

ตารางแสดงสถิติปริมาณคดีที่ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยชั้นพนักงานอัยการ ปีงบประมาณ 2546

ประเภทสำนวน	ค้างมา (เรื่อง)	รับใหม่ (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	ชั้นอัยการ		รวมเสร็จไป	ค้างไป (เรื่อง)
				ยื่นต่อศาล	ยุติ		
1. กักกัน	-	44	44	44	-	44	-
2. ห้ามเข้าเขตกำหนด	-	-	-	-	-	-	-
3. เรียกประกันทัณฑ์บน	-	-	24	24	-	24	-
4. คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล	-	73	73	72	1	73	-
5. ห้ามเสพยาหรือหาเสพยา	-	895	895	892	3	895	-
6. ห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง	-	-	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	-	<b>1,036</b>	<b>1,053</b>	<b>1,049</b>	<b>4</b>	<b>1,036</b>	-

<sup>70</sup> ธานี วรภัทร์. กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. กรุงเทพฯ:วิญญูชน,2553.หน้า 31-32.

<sup>71</sup> คู หุขุด แสงอุทัย กฎหมายอาญา ภาค 1 หน้า 213 ; จิตติ ดิงศักดิ์ กฎหมายอาญา ภาค 1 หัวข้อ 455 ; อุตทิส แสนโกสีก กฎหมายอาญา ภาค 1 หน้า 277 ; คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป หน้า 412.

<sup>72</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 162

“มาตรา 162 ในคดีที่ผู้ขับขี่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับรถนั้นๆ นอกจากจะได้รับโทษตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่า หากให้ผู้นั้นขับรถต่อไปอาจเกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ศาลมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นได้”

ตารางแสดงสถิติที่ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยชั้นศาล ปีงบประมาณ พ.ศ.2546

ประเภทสำนวน	ค้างมา (เรื่อง)	รับใหม่ (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	ชั้นอัยการ		รวมเสร็จไป	ค้างไป (เรื่อง)
				ยื่นต่อศาล	ยุติ		
1. กักกัน	-	44	44	15	28	43	1
2. ห้ามเข้าเขตกำหนด	1	-	1	-	1	1	-
3. เรียกประกันทัณฑ์บน	-	24	24	24	-	24	-
4. คুমตัวไว้ในสถานพยาบาล	-	72	720	57	15	72	-
5. ห้ามเสพสุราหรือยาเสพติด	17	892	909	313	595	908	1
6. ห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง	-	-	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>18</b>	<b>1,032</b>	<b>1,050</b>	<b>409</b>	<b>369</b>	<b>1,048</b>	<b>2</b>

ตารางแสดงสถิติที่ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยชั้นพนักงานอัยการ ปีงบประมาณ พ.ศ.2547

ประเภทสำนวน	ค้างมา (เรื่อง)	รับใหม่ (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	ชั้นอัยการ		รวมเสร็จไป	ค้างไป (เรื่อง)
				ยื่นต่อศาล	ยุติ		
1. กักกัน	-	44	44	15	28	43	1
2. ห้ามเข้าเขตกำหนด	1	-	1	-	1	1	-
3. เรียกประกันทัณฑ์บน	-	24	24	24	-	24	-
4. คুমตัวไว้ในสถานพยาบาล	-	72	720	57	15	72	-
5. ห้ามเสพสุราหรือยาเสพติด	17	892	909	313	595	908	1
*ห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง	-	-	-	-	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>18</b>	<b>1,032</b>	<b>1,698</b>	<b>409</b>	<b>639</b>	<b>1,048</b>	<b>2</b>

สถิติที่ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยชั้นศาล ปีงบประมาณ พ.ศ.2547

ประเภทสำนวน	ค้างมา (เรื่อง)	รับใหม่ (เรื่อง)	รวม (เรื่อง)	ชั้นอัยการ		รวมเสร็จไป	ค้างไป (เรื่อง)
				ยื่นต่อศาล	ยุติ		
1. กักกัน	1	25	26	6	20	26	-
2. ห้ามเข้าเขตกำหนด	-	-	-	-	-	-	-
3. เรียกประกันทัณฑ์บน	-	55	55	55	-	55	-
4. คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล	-	67	67	49	18	67	-
5. ห้ามเสพสุราหรือยาเสพติด	1	117	118	56	652	118	-
* ห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง	-	1	1	1	-	1	-
<b>รวม</b>	<b>2</b>	<b>265</b>	<b>267</b>	<b>167</b>	<b>690</b>	<b>267</b>	<b>-</b>

จากข้อมูลสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ.2546-2547 สถิติในการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยทั้งประเทศรวมทั้งหมดทุกรูปแบบมีไม่เกินหนึ่งพันคดีเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าวิธีการเพื่อความปลอดภัยยังไม่เป็นที่นิยมใช้ในประเทศไทยเท่าใดนัก รูปแบบของวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ใช้มากที่สุด ได้แก่ การห้ามเสพสุราหรือยาเสพติด รูปแบบการวิธีการเพื่อความปลอดภัยดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากการนำนโยบายให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้ปรับปรุงพฤติกรรม และ ทำการบำบัดรักษาให้สามารถเลิกสุราเสพยาเสพติดได้ เพื่อให้สามารถกลับเข้ามาใช้ชีวิตตามปกติในสังคมได้ ส่วนวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ไม่ได้นำมาใช้เลย ได้แก่ การห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง การห้ามเข้าเขตกำหนด โดยเฉพาะการห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง ไม่มีการนำมาใช้เลย ดังนั้นจากข้อมูลจะเห็นว่าพนักงานอัยการ ได้ยื่นขอใช้มาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยในหลายมาตรการ แต่ศาลไม่ได้พิจารณาสั่งใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามคำขอ ทั้งนี้อาจมีหลายสาเหตุที่ศาลไม่ได้มีคำสั่งวิธีการเพื่อความปลอดภัยเนื่องจากศาลไม่มีหน่วยงานที่รองรับในการดำเนินการตามคำสั่ง หรือ คำขอของพนักงานอัยการอาจมีข้อมูลประวัติของผู้กระทำความผิดไม่เพียงพอ หรือ หากศาลมีคำสั่งใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแล้ว ศาลเองไม่มีระบบการตรวจสอบติดตามผู้กระทำความผิดว่าภายหลังจากการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแล้วบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดอีกหรือไม่ ฉะนั้นวิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นมาตรการป้องกันอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นในสังคม ควรจะมีการนำมาปรับปรุงพัฒนาระบบในกระบวนการยุติธรรมให้มีการประสานงานและสามารถใช้ข้อมูลประวัติของผู้กระทำความผิดร่วมกันในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้กระทำความผิดอันจะทำให้ศาลพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษหรือมาตรการต่างๆ ให้เหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดและเพื่อประโยชน์ของสังคม

จากการศึกษาพบว่าวิธีการเพื่อความปลอดภัยนั้น เป็นมาตรการที่กฎหมายไทยกำหนดไว้ และเป็นมาตรการที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กับทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้ค่อนข้างมาก แต่กลับไม่ได้รับความสนใจในการนำไปใช้อย่างเต็มที่เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ มาตรการและวิธีการที่ดีเช่นนี้เมื่อมีแล้วผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องใช้ และ ต้องใช้ให้มีประสิทธิภาพด้วย สุดท้ายมาตรการนี้ก็จะเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดการลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำได้มาก และถือเป็นมาตรการเชิงโทษจำคุกที่ดีที่หลายๆ ประเทศใช้แล้วมีผลในการลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำได้ ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

#### 4. ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

อำนาจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคืออัยการมีดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 นอกจากนั้นในมาตรา 35 กฎหมายยังให้อำนาจอัยการสามารถถอนฟ้องคดีได้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตาม

ดุลพินิจ เมื่ออัยการได้รับสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว อัยการมีหน้าที่ในการกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนและมีคำสั่งคดี ซึ่งอาจสั่งฟ้องหรืออาจสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งกรณีสั่งไม่ฟ้องก็มีกลไกตามกฎหมายในการตรวจสอบคำสั่งในอีกชั้นหนึ่ง

กรณีสั่งฟ้องคดี หมายถึง การสั่งเพื่อชี้ขาดว่าผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและกรณีไม่มีเหตุที่ผู้ต้องหาจะไม่ต้องรับโทษ

กรณีสั่งไม่ฟ้องคดี มี 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1. การสั่งไม่ฟ้องโดยทั่วไป หมายถึง การชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหานั้น ไม่เป็นความผิดหรือผู้ต้องหามิใช่ผู้ที่กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา หรือผู้ต้องหาเป็นผู้ที่กระทำผิดตามข้อกล่าวหา แต่มีเหตุไม่ควรถูกต้องรับโทษตามกฎหมาย

2. การสั่งไม่ฟ้องตามดุลพินิจ หมายถึง ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและไม่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรที่จะต้องรับโทษแต่มีเหตุที่ไม่สมควรที่จะฟ้องผู้ต้องหา กล่าวคือ การดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไร

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) อัยการจึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความจริงอย่างมีความเป็นภาวะวิสัยก่อนสั่งคดีเสมอ การตัดสินใจสั่งคดี เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และความมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นหลักสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีผลกระทบต่อพยาน ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และครอบครัวของเขาเหล่านั้น รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ และงบประมาณ ในประเด็นที่เกี่ยวกับประเด็นของวิจัยฉบับนี้คือ การสั่งคดีของอัยการมีผลต่อผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา และนักโทษเด็ดขาดในเรือนจำและทัณฑสถาน หากการสั่งคดีไม่มีความเป็นภาวะวิสัยและไม่มีการพิจารณาถึงเหตุปัจจัยต่างๆ เช่น วัตถุประสงค์ของการลงโทษ ประโยชน์จากการดำเนินคดี ฯลฯ ก็จะมีคนจำนวนมากที่อาจต้องถูกขังระหว่างพิจารณา หรือต้องขังระหว่างพิจารณาเป็นเวลานานโดยไม่มีเหตุจำเป็นตามกฎหมาย แต่สุดท้ายได้รับการพิสูจน์ความจริงในชั้นศาลว่าเขานั้นเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ตัวอย่างดังที่ปรากฏผู้ต้องหาจำนวนมากในคดีความมั่นคง ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประชาชนเข้าใจว่ากระบวนการยุติธรรมคุกคามประชาชน สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชน กล่าวได้ว่าเป็นวิกฤติที่อันตรายมาก

ในการใช้ดุลพินิจที่จะฟ้องดำเนินคดี นอกจากจะพิจารณาตามพยานหลักฐานและข้อกฎหมายแล้ว ยังต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษด้วยเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการฟ้องคดีของอัยการ มุ่งหมายให้สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินคดี เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง มุ่งหมายให้ผู้กระทำความผิดเกิดความสำนึกผิด ไม่

กระทำความคิดอีก นอกจากนั้นยังมีสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า คดีนั้นมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือไม่ ถ้าหากมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีพนักงานอัยการจึงพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป

ผลของการสังคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ

1. กรณีคดีปรากฏว่ามีเงื่อนไขระดับคดี พนักงานอัยการจะสังคดีว่า “ยุติการดำเนินคดีเพราะ.....” โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145<sup>74</sup> เมื่อยุติคดีนั้นๆ แล้วพนักงานอัยการผู้นั้นจะนำเสนอผู้บังคับบัญชาโดยเร็ว<sup>75</sup>

2. กรณีการสั่งงดการสอบสวนตามมาตรา 140 คดียุติชั่วคราว หากต่อมามีพยานหลักฐานเพิ่มเติม คดีนั้นก็จะต้องดำเนินคดีต่อไป

3. กรณีที่ยังเรียกและจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้ ตามมาตรา 141 กล่าวคือยังไม่มี การสอบสวนตัวผู้ต้องหาเลย ดังนั้น ต่อมาเมื่อได้ตัวผู้ต้องหาแล้วจะต้องปฏิบัติตามหลักการสอบสวนผู้ต้องหาตามกฎหมาย เพราะการสอบสวนผู้ต้องหาที่มีผลต่อการสังคดี ซึ่งพนักงานอัยการก็จะพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนใหม่อีกครั้ง ซึ่งอาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม สั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม แล้วมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามรูปคดี

ผลของคำสั่งฟ้องตามมาตรา 140, 141 ยังไม่มีผลเด็ดขาด ส่วนคำสั่งฟ้องตามมาตรา 143 และคำสั่งชี้ขาดของอัยการสูงสุดตามมาตรา 145 ย่อมมีผลเด็ดขาดเสมอ เมื่อก้าวถึงคำสั่งฟ้องในที่นี้จึงย่อมหมายถึงคำสั่งฟ้องที่มีผลเด็ดขาดแล้วเท่านั้น กล่าวคือ คำสั่งฟ้องที่มีผลให้ต้องนำคดีไปสู่ศาลต่อไป<sup>76</sup>

ผลของคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการประจำศาล ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร จะมีผลเด็ดขาดเมื่อผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่แย้งคำสั่งนั้น กรณีในจังหวัดอื่นๆ จะเด็ดขาดเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แย้งคำสั่งนั้น<sup>77</sup>

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้วนี้ คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นถึงคำพิพากษาเด็ดขาด<sup>78</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 จึงบัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่ง

<sup>74</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547. ข้อ 54 วรรคสาม.

<sup>75</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547. ข้อ 54 วรรคสี่.

<sup>76</sup> คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 450.

<sup>77</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

<sup>78</sup> คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. อ่างแล้ว. หน้า 453.

เด็ดขาดไม่ฟ้องคดีใดแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันอีก เว้นแต่จะ  
ได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้นั้นได้” การห้ามสอบสวนใหม่นี้  
มีความหมายเช่นเดียวกับคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ฉะนั้น การต้องห้ามสอบสวนใหม่จึงหมายถึง  
ห้ามสอบสวนในการกระทำนั้นอีก

### 5. การไต่สวนมูลฟ้อง

การไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญาเป็นกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างหนึ่งที่จะ  
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย เพราะการไต่สวนมูลฟ้องเป็นการพิจารณาคดีใน  
เบื้องต้นว่า คดีที่โจทก์นำมาฟ้องจำเลยต่อศาลนั้นมีมูลพอที่จะประทับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าไม่  
มีมูลศาลจะสั่งไม่ประทับฟ้องและปล่อยตัวจำเลยไป จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลย  
ตั้งแต่การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การไต่สวนมูลฟ้องจึงมีผลต่อการที่จำเลยอาจต้องตก  
เป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีด้วย อันยังให้เกิดการเพิ่มปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำได้

การไต่สวนมูลฟ้อง จึงเป็นกระบวนการที่ศาลจะทำการไต่สวนฟ้องที่โจทก์นำมาฟ้องว่า  
มีมูลพอที่จะประทับฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องมี  
พยานหลักฐานถึงกับฟังว่าจำเลยกระทำความผิดตามที่โจทก์ฟ้อง เป็นแต่เพียงศาลต้องตรวจดูว่า คำ  
ฟ้องนั้นมีมูลพอที่จะประทับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าการกระทำไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย  
หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟังว่าผิด หรือเป็นเรื่องทางแพ่งกรณีเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องไต่สวน  
มูลฟ้องแต่ศาลก็พิพากษายกฟ้องไปได้ มาตรา 2 (12) นิยามคำว่า “การไต่สวนมูลฟ้อง” ว่า

“การไต่สวนมูลฟ้อง” หมายความว่า กระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยถึงมูลคดี  
ซึ่งจำเลยต้องหา การที่ศาลประทับฟ้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กฎหมายจึงเปิด  
โอกาสให้ดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องก่อนการประทับฟ้องได้ แม้การฟ้องนั้นจะเป็นการฟ้องโดย  
พนักงานอัยการก็ตาม การไต่สวนมูลฟ้องจึงเป็นเรื่องระหว่างโจทก์กับศาลซึ่งได้แก่ผู้เสียหายในคดี  
ราษฎรเป็นโจทก์ หรือพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
มาตรา 162 การไต่สวนมูลฟ้องมี 2 รูปแบบ กล่าวคือ

1) คดีราษฎรเป็นโจทก์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 162 (1)  
ศาลจะประทับรับฟ้องโดยไม่ไต่สวนมูลฟ้องไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการประกันสิทธิ  
เสรีภาพให้กับผู้ต้องหาหรือจำเลย

2) แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ  
อาญา มาตรา 162 (2) บัญญัติว่า คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่บังคับให้ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้อง  
อาจจะเป็นเพราะเหตุผลที่ว่าคดีที่พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลนั้นก่อนที่คดีมาถึงศาลต้องผ่าน  
กระบวนการชั้นพนักงานสอบสวน ที่จะต้องสอบสวนพยานหลักฐานทุกชนิดก่อน เมื่อคดีมี

พยานหลักฐานก็เห็นควรสั่งฟ้อง เมื่อถึงขั้นการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็ต้องตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานอีกชั้นหนึ่ง ถ้ามีพยานหลักฐานเพียงพอจะสั่งไม่ฟ้อง กฎหมายจึงถือได้ว่าเมื่อผ่านขั้นตอนมาแล้วถึงสองชั้น จึงไม่บังคับว่าต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่กระบวนการขั้นตอนดังกล่าว อาจคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยอย่างไม่เพียงพอ เพราะการที่ไม่ไต่สวนมูลฟ้องในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ทำให้ศาลไม่ได้กรองอีกชั้นหนึ่งและเมื่อศาลประทับรับฟ้องแล้ว ศาลอาจทำคำสั่งคุมขังจำเลยให้ต้องสูญเสียเสรีภาพได้ ดังนั้น หากได้มีการไต่สวนมูลฟ้องศาลอาจไม่ประทับรับฟ้องเนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอก็ได้ ซึ่งในประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส ศาลได้ใช้กระบวนการตรวจสอบมูลฟ้องอย่างมาก ทำให้คดีเกินกว่าร้อยละ 90 ที่ขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิด<sup>79</sup>

#### 6. การรอกการลงโทษ<sup>80</sup>

“การรอกการกำหนดโทษ” และ “การรอกการลงโทษ” เป็นวิธีการที่ศาลใช้เพื่อหลีกเลี่ยงผลร้ายของโทษจำคุกกระยะสั้นประการหนึ่ง<sup>81</sup> หรือเป็นวิธีการเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงมิให้ศาลจำคุกจำเลยในระยะเวลาอันสั้น<sup>82</sup> ปราบกฏตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพและสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้วเห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอกการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอกการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไป เพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไข เพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้”

“การรอกการกำหนดโทษ” และ “การรอกการลงโทษ” ถือเป็นเครื่องเตือนสติให้ผู้กระทำความผิดต้องสังวรระมัดระวังตัวไม่กระทำความผิดขึ้นอีก และการที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดด้วยนั้น ก็เพื่อจะเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดในการ

<sup>79</sup> ค.ฉัต ฅ นคร และคณะ. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญา. ทนวิจัย กระทรวงยุติธรรม, 2552.

<sup>80</sup> ค.ฉัต ฅ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2551. หน้า 441-446.

<sup>81</sup> ค.ฉัตติ ดิงศภักดิ์. กฎหมายอาญา ภาค 1. หัวข้อ 446.

<sup>82</sup> ค.หุค แสงอุทัย. กฎหมายอาญา ภาค 1. หน้า 178-179.

ดำเนินชีวิตในระหว่างระยะเวลาของ “การรอกการกำหนดโทษ” หรือ “การรอกการลงโทษ” และในขณะเดียวกันนั้นเพื่อเป็นการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลร้ายจากโทษจำคุก<sup>83</sup>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 บัญญัติว่า

“มาตรา 138 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาจิมของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา”

ดังนั้น การสอบสวนรวมถึงการสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาจิมของผู้ต้องหา บทบัญญัตินี้จึงสอดคล้องกับความมุ่งหมายของ “การรอกการกำหนดโทษ” หรือ “การรอกการลงโทษ” ในข้อ “ประวัติของผู้กระทำความผิด” และ “ความประพฤติของผู้กระทำความผิด”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับความผิด บทบัญญัตินี้จึงสอดคล้องกับการพิจารณาเรื่อง “สภาพความผิด” อันเป็นเหตุที่จะรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษ “เหตุอื่นอันควรปรานี” จุดนี้แสดงให้เห็นถึงการที่กฎหมายให้อำนาจศาลอย่างกว้างขวางที่จะใช้วิธีรอกการกำหนดโทษหรือวิธีรอกการลงโทษ การบรรเทาผลร้ายภายหลังการกระทำความผิดก็เป็นเหตุหนึ่งได้<sup>84</sup>

จากการศึกษาพบว่า การรอกการลงโทษในประเทศไทย มีการนำมาใช้อยู่ในระดับพอสมควร แต่การรอกการกำหนดโทษ ใช้น้อยมากหรือไม่มีการใช้เลย และไม่ปรากฏในรายงานสถิติคดีของศาลยุติธรรมเลย

<sup>83</sup> Vgl. Hans-Heinrich Jescheck, *Lehrbuch des Strafrechts: Allgemeiner Teil*, S.751.

<sup>84</sup> คณิต ฅ นคร กฎหมายอาญาภาคทั่วไป อ้างแล้ว. หน้า 444.