

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยมีลักษณะการส่งต่อกันเป็นทอดๆ เหมือนระบบสายพาน โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากพนักงานสอบสวน ส่งต่อให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการส่งต่อมายังศาล และสุดท้ายคือ ราชทัณฑ์

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันศาลไทยมักจะพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยโดยเชื่อว่าการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นการทำให้คนในสังคมเกิดความกลัวหรือยับยั้งไม่กล้าที่จะกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของสังคม และเชื่อกันว่าการพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยนั้นเปรียบเสมือนยาวิเศษสามารถรักษาได้ทุกโรค ทั้งที่ความเป็นจริงนั้นการลงโทษจำคุกจำเลยเป็นการเพิ่มปัญหาให้กับสังคม และเป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุ ดังนั้น รัฐควรหามาตรการอื่นมาบังคับใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมแทนการลงโทษทางอาญา

วิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ศาลสามารถนำมาใช้บังคับเพื่อแก้ปัญหาสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้ เนื่องจากวิธีการเพื่อความปลอดภัยนั้นมีวัตถุประสงค์ในป้องกันสังคมและป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก โดยการบำบัดฟื้นฟูและแก้ไขเยียวยาผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับตนเป็นคนดีของสังคมและกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ ในทางตรงกันข้ามหากศาลยังคงคิดว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดเปรียบเสมือนยาวิเศษที่สามารถแก้ไขปัญหได้ทุกอย่างเหมือนเช่นในอดีต ย่อมถือว่าการบริหารงานในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยนั้นล้มเหลว ดังจะเห็นได้จากสถิติการรับแจ้งและการจับกุมผู้กระทำความผิด ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระหว่างปีงบประมาณ 2551- 2557 พบว่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะคดีความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย ซึ่งมีคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดรวมอยู่ด้วย และแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี จากสถิติการจับกุมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2557 พบว่า การจับกุมคดียาเสพติดมีปริมาณการจับกุมดำเนินคดีสูงกว่าคดีในกลุ่มอื่น โดยสัดส่วนการจับกุมสูงถึงร้อยละ 71.19¹ ของการจับกุมคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายทั้งหมด และจากปริมาณจำนวนคดีที่เพิ่มมากขึ้นในทุกๆ ปี ส่งผลทำให้พนักงาน

¹ที่มา :สถิติอาชญากรรม 5 กลุ่ม ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

สอบสวนมีปริมาณงานคดีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ประสิทธิภาพในการสืบสวน สอบสวน และการอำนวยความสะดวกในการดำเนินคดีมีประสิทธิภาพน้อยลง

เมื่อผลการดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวนมีจำนวนมากขึ้น ผลที่ตามมาคือ ปริมาณคดีในชั้นพนักงานอัยการย่อมมากขึ้นเช่นกัน และผลที่ตามมาอีกเป็นทอดหนึ่ง คือ ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลย่อมมีจำนวนมากขึ้นอีกทอดหนึ่งส่งต่อกันมาเป็นระบบสายพาน

จากสถิติการดำเนินคดีของสำนักงานศาลยุติธรรมระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2557 พบว่าจำนวนคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะศาลชั้นต้น เมื่อพบว่าการดำเนินคดีในศาลชั้นต้นมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้ต้องหาที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลในคดีอาญามากขึ้นเช่นกัน

และจากการรวบรวมข้อมูลการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นที่ราชอาณาจักรพบว่าคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม ในปี 2551 - 2557² ศาลชั้นต้นที่ราชอาณาจักรมีจำนวนคดีที่ค้างมาและรับใหม่เพิ่มสูงขึ้นแม้ในบางปีจะมีปริมาณคดีลดลงแต่ก็ถือว่าเป็นปริมาณค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นในทุกปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ.2557 พบว่ามีคดีที่ค้างพิจารณาที่ค้างมาจากปีก่อนหน้า³ และมีคดีที่รับเข้ามาใหม่ถึง 630,441³ คดี จากสถิติข้างต้นพบว่าปริมาณการรับคดีใหม่ในศาลชั้นต้นและที่ค้างการพิจารณามีเป็นจำนวนมาก

และจากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้นพบว่าการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และชั้นศาลมีแนวโน้มว่าจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อผลการดำเนินคดีมีจำนวนมากขึ้นเช่นนี้ย่อมหมายความว่าปริมาณนักโทษในเรือนจำย่อมมีจำนวนมากเช่นกัน ส่งผลกระทบต่อความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ และนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ในเรือนจำมากมาย

หากรัฐยังปล่อยให้เกิดปัญหาเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจของกรมราชทัณฑ์ กล่าวคือ นอกจากกรมราชทัณฑ์จะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังและป้องกันมิให้ผู้ต้องขังในเรือนจำหลบหนีออกไปสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้สุจริตแล้ว กรมราชทัณฑ์ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาจิตใจผู้ต้องขังให้สามารถกลับตนเป็นคนดีก่อนจะได้รับปล่อยตัวออกจากเรือนจำ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของนักโทษให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฝึกอาชีพต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้น การที่กรมราชทัณฑ์จะสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จดังที่กล่าวมาข้างต้นได้นั้น กรมราชทัณฑ์จะต้องมีปริมาณเรือนจำที่เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ และ

²รายงานสถิติคดีศาลที่ราชอาณาจักรของสำนักงานศาลยุติธรรม ระหว่าง พ.ศ.2551 - 2557.

³อ้างแล้ว.

จำนวนเจ้าหน้าที่ต้องมีจำนวนที่เพียงพอเพื่อให้สามารถที่จะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงและสามารถบริหารจัดการให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ปัจจุบันพบว่า ปัญหาอาชญากรรมมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เป็นผลทำให้มีการจับกุมตัวผู้ที่กระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น ปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำอ้อมมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ ส่งผลให้เรือนจำมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการรองรับปริมาณผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุมดูแล ประมาณ 327,552 คน เป็นชาย 279,886 คน หญิง 47,666 คน⁴

ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบจำนวนผู้ต้องขังพบว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีปริมาณนักโทษเด็ดขาดที่อยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ จำนวน 154,647 คน⁵ และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับปริมาณนักโทษเด็ดขาดในปี 2558 พบว่ามีนักโทษเด็ดขาด จำนวน 254,907 คน ซึ่งจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 100,260 คน

จากข้อมูลข้างต้นพบว่าปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาปริมาณนักโทษเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลกระทบต่องบประมาณและประสิทธิภาพในการการบริหารงานราชทัณฑ์ ทั้งนี้ พบว่า รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าอาหารของนักโทษประมาณคนละ 42 บาทต่อวัน⁶ และในปี พ.ศ. 2558 (ข้อมูล ณ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2558) กรมราชทัณฑ์มีปริมาณนักโทษหรือผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุมดูแลทั้งหมดถึง 327,552 คน ดังนั้น รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณค่าอาหารของนักโทษประมาณวันละ 13,757,184 บาท

นอกจากนี้ยังพบว่ารัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์เป็นจำนวนมาก⁷ โดยเฉพาะในปี 2557 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้รับงบประมาณจำนวน 118,600,720,700 ล้านบาท⁸

⁴สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศสรท.102(ก) สํารวจ ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2555 ศูนย์ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์สืบค้นจาก <http://www.correct.go.th/correct2009/stat.html> เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2558.

⁵รายงานสถิติผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ปี 2555 (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มีนาคม 2555).

⁶ธานี วรภัทร์. (2554). วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 85.

⁷ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2549-2554.

⁸ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2557.

ซึ่งมากกว่ากระทรวงสาธารณสุขถึงหมื่นกว่าล้านบาท โดยกระทรวงสาธารณสุขได้รับงบประมาณเพียง 106,102,910,200 ล้านบาท⁹

จากข้อมูลที่รวบรวมมาทั้งหมดพบว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี แต่ในทางกลับกันพบว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถบริหารจัดการคดีให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เท่าที่ควร ส่งผลให้ปริมาณคดีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี จนในที่สุดเกิดปัญหาปริมาณนักโทษล้นเรือนจำ และส่งผลกระทบต่อตามมาอีกหลายๆ ด้าน

การแก้ไขปัญหาหนักโทษล้นเรือนจำนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องหามาตรการอื่นในการลดปัญหาอาชญากรรมและเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม และมาตรการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการลดปริมาณอาชญากรรมและเป็นการเลี่ยงการบังคับโทษจำคุก และเนื่องด้วยการบังคับโทษจำคุกนั้นมีความเหมาะสมกับผู้กระทำผิดบางกลุ่มเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์และไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก แต่การบังคับใช้โทษจำคุกแก่ผู้กระทำผิดในคดีเล็กน้อย หรือที่ได้กระทำไปเพราะพลั้งพลาด ประมาท เลินเล่อ หรือมิได้มีเจตนากระทำผิดหรือมีจิตใจชั่วร้าย สังคมควรให้โอกาสในบุคคลเหล่านั้นกลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคม และกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยควรมีการแยกกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิดเล็กน้อยออกจากกลุ่มบุคคลที่เป็นอาชญากรรมของสังคม เพราะการลงโทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดนั้นอาจใช้ไม่ได้ผลกับผู้กระทำผิดในทุกประเภท ดังนั้น หากมีการนำผู้กระทำผิดเล็กน้อยหรือประมาทเลินเล่อมาจำคุกก็ยิ่งเป็นการซ้ำเติมบุคคลเหล่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำส่งผลกระทบต่อสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ถูกจองจำ เป็นการสร้างมลทินให้แก่ผู้กระทำผิด และเมื่อพ้นโทษออกมาก็เป็นการยากที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมได้ นอกจากนี้เรือนจำยังถือว่าเป็นแหล่งรวมผู้กระทำความผิดประเภทต่างๆ ไว้ด้วยกัน จึงอาจเกิดการถ่ายทอดนิสัยและทัศนคติในการกระทำความผิดแก่กันได้ หรืออาจจะเรียกว่าเรือนจำเป็นแหล่งอนุบาลอาชญากรรมก็ว่าได้ และในทางกลับกันหากรัฐนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาบังคับใช้และนำบุคคลกลุ่มนี้บำบัดฟื้นฟู ฝึกหัดอาชีพตลอดจนการปรับปรุงพฤติกรรมแล้วให้เขาเหล่านั้นกลับออกมาอยู่ในสังคมได้เช่นคนปกติปัญหาสังคมดังที่กล่าวมาข้างต้นก็จะไม่เกิดขึ้นและค่อยหมดไป

ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหนักโทษล้นเรือนจำและเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนเป็นการฟื้นฟูเยียวยาผู้กระทำผิดให้เขากลับตนเป็นคนดีไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก และเพื่อใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมาย

⁹ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2557 หน้า 68.

อาญาของไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล และการลดปริมาณนักโทษในเรือนจำ ผู้วิจัยจึงเห็นควรศึกษามาตรการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยของไทยว่ามีข้อบกพร่องประการใด และเหตุใดหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจึงไม่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวแก่ผู้กระทำความผิด และประมวลกฎหมายอาญาในหมวดว่าด้วยการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยของไทยควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรเพื่อให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยในประเทศและต่างประเทศ
- 2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัยของไทยกับของต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัยของไทยกับของต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยของประเทศไทย

3. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษามาตรการการบังคับกฎหมายว่าด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัยของไทยศึกษาเปรียบเทียบหลักการแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีรูปแบบ มาตรการและกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในคดีอาญาที่มีรูปแบบและวิธีการที่เป็นมาตรฐาน ถูกต้องและให้ความเป็นธรรมทุกฝ่ายสามารถเข้าใจได้ง่าย เป็นไปตามหลักการและเหตุผลอันเป็นจุดมุ่งหมายของการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในคดีอาญา

4. วิธีการวิจัย

การศึกษาศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร (Document Research) ซึ่งจะทำให้การศึกษาเอกสารทางกฎหมายต่างๆ เป็นส่วนสำคัญหรือเป็นส่วนหลักของการศึกษา ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำราวิชาการในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทยเพื่อทราบมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ตลอดจนทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับกลไกการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ในคดีอาญาของประเทศไทย โดยการรวบรวมและเปรียบเทียบอย่างเป็นระบบ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีของการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยในประเทศและต่างประเทศ
- 5.2 ทำให้ทราบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัยของไทยกับของต่างประเทศ
- 5.3 ทำให้สามารถวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัยของไทยกับของต่างประเทศ
- 5.4 ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย โดยนำมาใช้กับระบบกฎหมายของประเทศไทย