

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐ พนักงานสอบสวนเป็นกลไกสำคัญ ส่วนหนึ่งที่มีบทบาทในการดำเนินกระบวนการทางอาญาเบื้องต้น * สำหรับควบคุมอาชญากรรมที่เกิดขึ้น จากสภาวะความเปลี่ยนแปลงในสังคม และเนื่องจากอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ที่อยู่คู่กับสังคมมาทุกยุคทุกสมัย แต่ละสังคมจะประสบปัญหาของอาชญากรรมในแต่ละรูปแบบแตกต่างกันออกไป ทางแก้ทางหนึ่งที่ถูกสังคมใช้ในการควบคุมและลดปัญหาอาชญากรรม ได้แก่ การใช้กฎหมายอาญามาควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม¹ แต่ในปัจจุบันความเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมในสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก

* ผู้เขียนประสงค์ใช้คำว่า "การดำเนินกระบวนการทางอาญา" ให้ความหมายแตกต่างไปจาก "การดำเนินคดีอาญา" โดยจะใช้ "การดำเนินกระบวนการทางอาญา" ในกรณีที่มีการใช้ดุลพินิจดำเนินกระบวนการเบื้องต้นก่อนมีการกระทำความผิดอาญา เพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การตรวจค้นที่ยังไม่พบพยานหลักฐาน ทำให้ไม่สามารถผ่านขั้นตอนตรวจค้นนี้ไปสู่การจับกุมและ "ดำเนินคดีอาญา" แต่ถ้าพบพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ ทำให้มีอำนาจจับกุมและนำผู้ต้องหาส่งพนักงานสอบสวน "ดำเนินคดีอาญา" แล้วทำการสอบสวนเพื่อนำตัวผู้ต้องหาฟ้องต่อศาล (การดำเนินคดีเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการ)

¹ ชาญวิทย์ ยอคมณี, "วิธีการเพื่อความปลอดภัย แนวคิดและข้อสังเกตบางประการ", วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (2530), หน้า 13.

ประกอบกับการพัฒนาการทางเทคโนโลยีได้ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพสูง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยสนับสนุนต่อการเติบโตของอาชญากรรม ว่าเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า "สิ่งใดมีคุณอนันต์สิ่งนั้นย่อมเป็นโทษอย่างมหันต์" ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าเจ้าพนักงานของรัฐ หรืออาชญากร จะได้ใช้ความมีประสิทธิภาพทางเทคโนโลยีดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ หรือเป็นโทษมากกว่ากัน จากสภาวะความเปลี่ยนแปลงของสังคมในจุดนี้เอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่สลับซับซ้อนทวีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมไม่อาจจะรอให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันเวลาที่ หากเป็นเช่นนี้แม้กฎหมายทั้งหลายที่มุ่งคุ้มครองรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในสังคมจะมีอยู่มากมาย ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันการล่วงละเมิดต่อความมั่นคงปลอดภัย หรือ ความสงบเรียบร้อยในสังคมได้อย่างเพียงพอ พฤติการณ์ที่อาจ "จะก่อเหตุร้าย" ใด ๆ ต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคมย่อมมีขึ้นได้เสมอ แล้วเริ่มก่อตัวเป็นปัญหาอาชญากรรมคุกคามสุจริตชนที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข

สำหรับบทบาทของพนักงานสอบสวน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาชญากรรมเบื้องต้นเท่าที่ผ่านมานั้น เป็นการเน้นหนักไปในด้านการปราบปรามมากกว่าที่จะมุ่งหมายป้องกันอาชญากรรม จากสภาพการปฏิบัติเช่นนี้สาเหตุประการหนึ่งมาจาก บทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับอยู่ปัจจุบัน มีสภาพเอื้ออำนวยต่อการดำเนินคดีอาญาต่อ "ผู้กระทำความผิด" แล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นการมุ่งผลในด้านปราบปรามผู้กระทำความผิดมากกว่าที่จะดำเนินกระบวนการทางอาญาด้วยการป้องกันเหตุร้ายใด ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นในภายหน้า ทำให้เกิดผลกระทบต่อการควบคุมอาชญากรรมเสมือนว่า ระบบป้องกันภัยที่จะสกัดกั้นเหตุร้ายอันเป็นภัยต่อสมาชิกในสังคมได้ถูกปิดลงอย่างสิ้นเชิง สาเหตุอีกประการหนึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบจากเหตุในประการแรก กล่าวคือ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมเป็นการถูกต้องอย่างแน่ชัด การไล่เลสงสัยต่ออำนาจหน้าที่ในส่วนของ การป้องกันอาชญากรรมว่าจะดำเนินกระบวนการทางอาญาต่อ "บุคคลที่จะก่อเหตุร้าย" อย่างไร ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญที่ลดบทบาทของพนักงานสอบสวนในการดำเนินกระบวนการทางอาญาเบื้องต้น เพื่อควบคุมอาชญากรรม

ดังกล่าวลงไปครึ่งหนึ่งของกระบวนการทางอาญาทั้งหมด ที่จะต้องสมบูรณ์ด้วยรูปแบบการป้องกันและการปราบปรามอาชญากรรม

ผลกระทบจากเหตุดังกล่าว ทำให้ระบบการควบคุมอาชญากรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการและศาล ซึ่งต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากการสืบสวนสอบสวนมาประกอบในการดำเนินการดำเนินกระบวนการฟ้องหรือวินิจฉัยคดี ได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วย *

ในการศึกษาวิจัยนี้จะกล่าวถึง บทบาทของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการกระบวนการเรียกประกันทัณฑ์บน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 โดยจะกล่าวเน้นลงที่บทบาทของพนักงานสอบสวนก่อนจะมีการกระทำความคิด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดระบบในการป้องกันอาชญากรรม และสร้างเสริมความมั่นคงปลอดภัย รวมทั้งเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สมาชิกในสังคมให้เห็นเด่นชัดขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง สำหรับการเรียกประกันทัณฑ์บนนั้น เป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 ว่า

"ถ้าความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอของพนักงานอัยการว่า ผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคล หรือ ทรัพย์สินของผู้อื่นก็ดี ในการพิจารณาความผิด ถ้าศาลไม่ลงโทษผู้ถูกฟ้อง แต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นก็ดี ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งผู้นั้นให้ทำทัณฑ์บน โดยกำหนดจำนวนเงินไม่เกินห้าพันบาท ว่าผู้นั้นจะไม่ก่อเหตุร้ายดังกล่าว ตลอดเวลาที่ศาลกำหนด แต่ไม่เกินสองปี และจะสั่งให้มีประกันด้วยหรือไม่ก็ได้..."

* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 บัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลใด โดยมิได้มีการสอบสวนในความคิดนั้นก่อน"

จะเห็นว่าวิธีการเพื่อความปลอดภัย กรณีการเรียกประกันภัยบนดังกล่าว ได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองป้องกันสิ่งควมาให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม แม้มีพฤติการณ์เพียงจะก่อเหตุร้าย ซึ่งยังไม่ถือว่ามี การกระทำให้เกิดขึ้นในความเป็นจริงก็ตาม ก็สามารถดำเนินกระบวนการทางอาญากับ "ผู้จะก่อเหตุร้าย" ได้ด้วยการเรียกประกันภัยบน ซึ่งเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยแก่สมาชิกในสังคมได้อย่างสมบูรณ์แท้จริง โดยลักษณะของการบังคับใช้นั้น เรามุ่งถึงลักษณะพฤติกรรม "ความเป็นอันตรายของบุคคลที่จะก่อเหตุร้าย" อันอาจเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยทั่วไป

สำหรับการที่จะชี้ให้เห็นถึง "ความเป็นอันตราย" ของบุคคลใดนั้น จะต้องมีการพิจารณาทางอาญา และมาตรฐานในการกำหนดความน่าเชื่อถือประกอบรวมกันว่า บุคคลดังกล่าวตกอยู่ในสภาพเช่นนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้อย่างง่ายนัก เพราะเหตุผลในการบัญญัติกฎหมายใด ๆ จะไม่กล่าวชี้ชัดเฉพาะเจาะจงไว้ ดังนั้นจึงไม่อาจครอบคลุมปัญหาความเป็นอันตรายของผู้จะก่อเหตุร้ายไว้โดยเฉพาะ

ฉะนั้น ในการดำเนินกระบวนการทางอาญา ของพนักงานสอบสวน ในปัญหาดังกล่าว จำเป็นที่พนักงานสอบสวนจะต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินการตามความเห็นสมควรว่า พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการ "จะก่อเหตุร้าย" ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 หรือไม่ สำหรับการใช้ "ดุลพินิจ" ในการดำเนินกระบวนการทางอาญา หากไม่มีขอบเขตแล้ว สิ่งที่ประชาชนได้รับจากกระบวนการนี้ก็จะมิใช่ความยุติธรรมแต่จะเป็นการกดขี่ข่มเหง อันเป็นการทวนกระแสความมุ่งหมายในกระบวนการและจะก่อให้เกิดผลเสียหายได้สิ่งที่จะต้องคำนึงในการใช้ "ดุลพินิจ" ในการดำเนินกระบวนการทางอาญา กรณีการเรียกประกันภัยบนนี้ก็คือ การไม่ใช้ดุลพินิจเพราะเมื่อจนเป็นเหตุให้ขาดความศรัทธาในการบังคับใช้ลงไป แต่ควรเป็นการจำกัดโทษเท่าที่จำเป็น และมีวัตถุประสงค์เพื่อกำจัดหรือ ลดความเป็นอันตรายจากการกระทำที่ "จะก่อเหตุร้าย" โดยเฉพาะเท่านั้น



ดังนั้นความสำคัญของปัญหา บทบาทของพนักงานสอบสวนในการเรียกประกัน ทัศนคติ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 ศึกษาเฉพาะกรณีก่อนมีการกระทำ ความผิดอาญา จึงอยู่ที่ว่า จะมีวิธีการอย่างไรบ้างที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐ สามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และในขณะเดียวกันจะทำอย่างไรให้กระบวนการดังกล่าวรักษาผลประโยชน์ของรัฐได้เต็มที่ ซึ่งสรุปความสำคัญของเรื่องนี้ได้ว่า พนักงานสอบสวนจะดำเนินการทางอาญาดังกล่าวข้างต้นอย่างไร เพื่อให้ ผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายเกิดความสมดุลกัน กล่าวคือ

ก. ขอบเขตความชัดเจนแน่นอนของการใช้ "ดุลพินิจในการดำเนินการทางอาญา" ต่อบุคคลที่จะก่อเหตุร้าย ตามความในมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีเพียงใด จึงจะเหมาะสมกับ

ข. การได้รับการพิทักษ์รักษาซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งที่จะเสนอแนะเพื่อให้ได้หลักเกณฑ์ สำหรับจัดข้อวิตถกกังวลในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่มีบทบาทต้องรับผิดชอบในการดำเนินการทางอาญา เพื่อควบคุมอาชญากรรมให้มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ ทั้งระบบการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อีกทั้งเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติ และแนวทางการใช้ดุลพินิจสำหรับดำเนินการกระบวนการทางอาญาที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยจะเน้นการศึกษาวิจัยลงที่ บทบาทของพนักงานสอบสวนก่อนที่จะมีการกระทำ ความผิดอาญา และการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ และศาล เพื่อให้เกิด ศักยภาพในการปฏิบัติครบกระบวนการที่มีอยู่ แต่ทั้งนี้การดำเนินการทางอาญาเพื่อ ควบคุมอาชญากรรมดังกล่าว จะต้องยึดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กัน ไปด้วยเสมอ ซึ่งอาจต้องมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายในส่วนนี้ และในส่วน เกี่ยวข้องที่ขึ้นอยู่กับขณะนี้บ้าง อย่างไรก็ตาม จะต้องยึดหลักเกณฑ์ไว้ตลอดเวลากว่า การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น ไม่อาจคำนึงเฉพาะที่มุ่งให้ความคุ้มครองเพียงสิทธิเสรีภาพ อย่างเดียวเท่านั้น ควรจะได้พิจารณาถึงความมั่นคงและปลอดภัยของสังคมด้วยเป็นสำคัญ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 จะศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการดำเนินกระบวนการทางอาญาก่อนมีการกระทำความคิด ด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัย กรณีการเรียกประกันทัณฑ์บน ว่ามีขอบเขตที่แน่ชัดเพียงใดจึงจะเหมาะสม และเป็นธรรม

1.2.2 แสวงหาแนวทาง สำหรับการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ และศาล เพื่อความมุ่งหมายในการป้องกันอาชญากรรม ด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัย กรณีการเรียกประกันทัณฑ์บน

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ในการที่จะนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในงานของพนักงานสอบสวน เพื่อที่จะบังเกิดผลสมดังความมุ่งหมาย

1.2.4 เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนระเบียบข้อบังคับในเรื่องนี้ และในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมเป็นธรรมและเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ จะจำกัดขอบเขตการศึกษา ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนสำหรับดำเนินกระบวนการทางอาญาด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัย กรณีการเรียกประกันทัณฑ์บน อยู่ที่ขั้นตอนก่อนมีการกระทำความคิดอาญาส่วนการประสานงานระหว่างองค์กรในกระบวนการทางอาญาจะกล่าวถึงเฉพาะ อัยการ และศาล ซึ่งในทางปฏิบัติมีส่วนเกี่ยวข้องกันเป็นอย่างมาก

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการดำเนินการศึกษาโดยทั่วไป เป็นการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์ ข้อมูลจากตำรากฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตำบพกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง

1.5 สมมุติฐานในการวิจัย

บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในการดำเนินกระบวนการทางอาญาด้วยวิธีการเพื่อความปลอดภัย กรณีการเรียกประกันทัณฑ์บน ก่อนมีการกระทำความผิดอาญาในอำนาจของพนักงานสอบสวน เป็นไปอย่างกว้างขวางไร้ขอบเขตขาดความชัดเจนแน่นอนในการปฏิบัติ (แนวทางปฏิบัติ) ทำให้ไม่อาจนำบทกฎหมายดังกล่าวไปใช้ให้ได้ผลสมดังความมุ่งหมายที่กำหนดไว้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ถูกต้อง และทำให้เกิดความเข้าใจอย่างแน่ชัดเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย (เรียกประกันทัณฑ์บน) เป็นผลให้พนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติงานถูกต้องเป็นธรรม สมดังความมุ่งหมายในอันที่จะดำเนินกระบวนการทางอาญา เพื่อควบคุมอาชญากรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.6.2 ทำให้องค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีแนวทางเพื่อประสานงานร่วมมือดำเนินกระบวนการด้วยความต่อเนื่อง และเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยดังกล่าวในระบบการป้องกันอาชญากรรมได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.6.3 เป็นแนวทางในการวิจัยต่อ ๆ ไป ทั้งในส่วนนี้ หรือ ส่วนอื่น ๆ ของระบบความยุติธรรมทางอาญาของประเทศ เพื่อยังความก้าวหน้าให้เกิดแก่วงการศึกษานิติศาสตร์อย่างดียิ่งขึ้น