

ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายอั้งยี่ : ช่งโจรในประเทศไทย

1. การบังคับใช้กฎหมาย อั้งยี่ : ช่งโจรในประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วถึง เจตนารมณ์และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยความผิดฐานอั้งยี่ : ช่งโจร ในประเทศไทย ซึ่งโดยเฉพาะในประวัติศาสตร์ความเป็นมาของ บทบัญญัติ จะเห็นได้ว่าความผิดดังกล่าวเป็นบทบัญญัติหนึ่งของกฎหมายอาญาที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการบังคับใช้เป็นผลในทางปฏิบัติได้น้อยมาก เช่น ในความผิดฐานอั้งยี่ (ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 209) ปรากฏว่าไม่ค่อยจะได้มีการนำมาบังคับใช้ จนอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นบทบัญญัติหนึ่งในกฎหมายอาญาที่เป็นตัวอักษรเพื่อเป็นแนวคิดและศึกษาในทางคำரா<sup>1</sup> ทั้ง ๆ ที่หากได้พิจารณาในสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพฤติกรรมหรือการกระทำที่อยู่ขอบข่ายของการเป็นความผิดตามบทบัญญัตินี้นี้อยู่มาก เช่น ในกรณีขบวนการค้ายาเสพติดให้โทษ กิจการค้าแร่เถื่อน หรือ ลินค้าหนีภาษี กิจการหญิงโสเภณี เป็นต้น

ในส่วนของบทบัญญัติความผิดฐานช่งโจร (ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 210) แม้ในทางปฏิบัติจะปรากฏว่า มีการบังคับใช้อยู่เป็นจำนวนมาก แต่การดำเนินการดังกล่าว มักเป็นไปในลักษณะการปฏิบัติบังคับใช้เป็นคราว ๆ ไป โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐได้มีนโยบายลดภาวะความกดดันจากสังคมอันเนื่องมาจากปัญหาอาชญากรรม<sup>2</sup> และเพื่อสนองนโยบายของรัฐดังกล่าว

---

<sup>1</sup> กองวิชาการ กรมอัยการ ได้ทำการศึกษารวบรวม เฉพาะกฎหมายซึ่งบัญญัติให้อ่านาจอหน้าที่แก่พนักงานอัยการและไม่ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ปรากฏว่ามีหลายบทหลายมาตรา ทั้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รายละเอียดดูใน กุลพล พลวัน, "แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน" วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 43 (กรกฎาคม 2524) : 41-42.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ พลตำรวจตรี สง่า ดวงอัมพร, รองผู้บังคับการตำรวจสอบสวนกลาง, ณ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กรมตำรวจ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2529.

ความคิดนี้จึงได้ถูกนำมาบังคับใช้ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว มักได้รับการคำทนิ จากประชาชนและสื่อมวลชนเสมอว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวของเจ้าพนักงานตำรวจ มักเกิดจากการใช้ดุลยพินิจจับกุมแบบเหวี่ยงแห ทั้งนี้เพื่อผลในทางสถิติ อันเป็นการตอบสนอง ต่อนโยบายของรัฐ<sup>3</sup> ในบางครั้งถึงกลับมีการกล่าวว่า เป็นการใช้กฎหมายโดยขาดคุณธรรม ประจำใจ และโดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน<sup>4</sup> นอกจากนี้การบังคับ ใช้กฎหมายดังกล่าวส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในขั้นตอนของพนักงานตำรวจเท่านั้น ทั้งนี้เพราะพนักงาน สอบสวนเองไม่อาจหาพยานหลักฐานมาเพื่อสนับสนุนคำฟ้องตามองค์ประกอบของกฎหมายได้<sup>5</sup>

ดังนั้น หากจะพิจารณาสถิติการจับกุมของพนักงานตำรวจ เปรียบเทียบกับการ เสนอความ เห็นควรสั่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการ คดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ฟ้องและคดีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษ จำเลยจะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันมาก (ดังปรากฏในตาราง เปรียบเทียบตารางที่ 1 , 2 , 3)

---

<sup>3</sup> ทองใบ ทองเปาด์, "การเหวี่ยงแห ดุลยพินิจ ในการจับกุม", หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันจันทร์ที่ 15 กรกฎาคม 2528.

<sup>4</sup> จากการใช้ดุลยพินิจในการจับกุมในลักษณะดังกล่าว ปรากฏว่าเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2528 เมื่อพนักงานสอบสวนได้นำตัวผู้ต้องหาทั้งหมดจำนวน 700 คน ไปขออำนาจศาลอาญา เพื่อฝากขังต่อปรากฏว่าศาลอาญาได้มีคำสั่งยกคำร้องขอฝากขังดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า คำร้อง ของพนักงานสอบสวนดังกล่าวไม่มีน้ำหนักอ้างอิง และพนักงานสอบสวนให้คำอธิบายไม่ได้ ประกอบ กับผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมในครั้งนี้ได้คัดค้านการขอฝากขังต่อในข้อหาข้อโจจรของพนักงานสอบสวน ตุใน กรุงสี่พระยา, "กรุงสี่พระยาพูดภาษาคน ข้อหาข้อโจจร," หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 11 กรกฎาคม 2528.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ นายศักดิ์ชัย สักดิ์กุลวงศ์, หัวหน้าพนักงานอัยการ กองคดีอาญา (กอง 7), ณ อาคารกรมอัยการ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2529.

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสถิติการจับกุมของพนักงานตำรวจ กับจำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนได้เสนอความเห็นควรสั่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการ

ปี พ.ศ.	สถิติการจับกุมของพนักงานตำรวจ	สถิติการเสนอความเห็นควรสั่งฟ้องของพนักงานสอบสวน	
		จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
2523	8,831	395	4.47
2524	1,440	181	11.18
2525	2,862	318	11.11
2526	4,007	341	8.51
2527	6,415	291	4.54

(ที่มา : กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจและกองสถิติและวิจัย กองวิชาการ กรมอัยการ)

หมายเหตุ สถิติคดีนี้ได้เป็นสถิติที่รวมความผิดทั้งฐานอั้งยี่และช่องโจร (ตามมาตรา 209 - 214) ที่พระราชอาณาจักร (ตัวเลขสถิตินี้เกือบทั้งหมดจะเป็นความผิดช่องโจร) และหากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับสถิติที่พนักงานอัยการได้ใช้ดุลยพินิจ กลับกรอง และได้มีคำสั่งถึงที่สุดให้ฟ้องหรือไม่ฟ้อง จะเห็นความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ในชั้นพนักงานตำรวจมาก (ดังปรากฏในตารางสถิติการเปรียบเทียบคดีตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสถิติการจับกุมของพนักงานตำรวจกับการใช้ดุลยพินิจฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ หลังจากพนักงานสอบสวนได้เสนอ ความเห็นควรสั่งฟ้องมา

ปี พ.ศ.	สถิติการจับกุม ของพนักงาน ตำรวจ	คดีพนักงาน สอบสวน เสนอ ควรเห็นควรสั่งฟ้อง	คดีที่พนักงาน อัยการสั่งฟ้อง		คดีที่พนักงาน อัยการมีคำสั่ง ไม่ฟ้อง		คดีที่พนักงาน อัยการมีคำสั่ง เป็นอย่างอื่น	
			จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2523	8,831	395	260	65.82	122	30.88	13	3.30
2524	1,441	161	100	62.11	59	36.65	2	1.24
2525	2,862	318	212	66.67	102	32.08	4	1.25
2526	4,007	341	220	64.52	118	34.60	3	0.88
2527	6,415	291	172	59.11	111	38.14	8	2.75

(ที่มา : จากสถิติกองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ และจากกองสถิติและวิจัยกองวิชาการ กรมอัยการ)

และในชั้นศาลหากจะเปรียบเทียบสถิติการจับกุมของเจ้าพนักงานตำรวจ เปรียบเทียบจำนวนคดีที่ได้มีการฟ้องร้องและที่ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาลงโทษ  
จำเลย ก็ จะเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจน (ดังปรากฏตารางสถิติการเปรียบเทียบ คดีตารางที่ 3)



ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการจับกุม กับจำนวนคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำเลย  
ในศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร (ยกเว้นศาลคดีเด็กและเยาวชน)

ปี พ.ศ.	สถิติการจับกุมของ พนักงานตำรวจ	จำนวนคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำเลย	
		จำนวน	ร้อยละ
2523	8,831	221	2.34
2524	1,440	94	6.53
2525	2,862	139	4.86
2526	4,007	134	3.34
2527	6,415	123	1.92

(ที่มา : จากสถิติกองสถิติและวิจัย กองวิชาการ กรมอัยการ และงานสถิติ กองคดีและวิจัย  
กองวิชาการ กระทรวงยุติธรรม)

จากตาราง เปรียบเทียบสถิติการจับกุมของเจ้าพนักงานตำรวจกับจำนวนคดีที่พนักงานสอบสวน ได้เสนอความเห็นควรสั่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการ (ในตารางที่ 1) แสดงให้เห็นว่า ความผิดดังกล่าว (โดยเฉพาะความผิดฐานช่องโจร) เป็นความผิดในทางอาญาฐานหนึ่งที่พนักงานตำรวจได้นำมาบังคับใช้เป็นอย่างมาก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การบังคับใช้ความผิดดังกล่าว ในแต่ละปีมีจำนวนที่แตกต่างกันมาก เนื่องจากลักษณะของการบังคับใช้ความผิดนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ อันเนื่องมาจากสภาวะการณ์ของสังคม กล่าวคือ หากในระยะใดที่รัฐมีนโยบายเพื่อลดภาวะความกดดันจากสังคมอันเนื่องมาจากปัญหาอาชญากรรมแล้ว ความผิดดังกล่าวจะถูกนำมาบังคับใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เพื่อสนองตอบต่อนโยบายของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้สถิติการจับกุมของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวข้างต้นจะมีในปริมาณที่สูง แต่เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบกับสถิติจำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนได้เสนอความเห็นควรสั่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการ แล้วปรากฏว่า มีอัตราส่วนที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งในกรณีดังกล่าว เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้ยึดถือหลักนโยบายการสร้างความสะดวกแก่สังคมมากกว่าการหวังผลในทางคดี ด้วยเหตุนี้ในแง่ผลทางคดีจึงปรากฏว่า ผู้ถูกจับกุมในความผิดดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณา ในชั้นศาล เป็นปริมาณที่น้อยมาก (ดังปรากฏในตารางเปรียบเทียบในตารางที่ 2 , 3)

ดังนั้นจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าการที่พนักงานตำรวจยึดถือนโยบายการบังคับใช้กฎหมายลักษณะดังกล่าวเป็นเพราะเหตุใด ในเรื่องนี้หากเราพิจารณาถึงหลักการและวัตถุประสงค์การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายในชั้นนี้ (พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ) โดยเฉพาะในกรณีการจับกุม โดยหลักกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่มักมีองค์ประกอบในการจับ 3 ประการคือ<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> พ.ศ.ศ. จงรักษ์ จุฑานนท์, "การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการถูกจับกุมและตรวจค้นที่ไม่ชอบ" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 19.

ประการแรก ต้องมีเหตุที่จะจับได้ ซึ่งโดยทั่วไป ก็โดยอาศัยเหตุว่า "มีเหตุอันควรเชื่อ (Probable Cause) สำหรับระบบ Common Law เช่น ในสหรัฐอเมริกา หรือในระบบกฎหมายยุโรป เช่น เยอรมันหรือฝรั่งเศส ยึดถือหลักต้องมีเหตุอันควรสงสัยอย่างแน่นแฟ้น (Strong Suspicion) ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว โดยหลักการใหญ่ ๆ ทั้งสองระบบมีความคล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันบ้างก็ในเรื่อง ขั้นตอนก่อนจับกุมว่า จะต้องผ่านกระบวนการใดก่อนหรือไม่ แต่เหตุที่จะจับกุมได้หรือเหตุที่จะดำเนินกระบวนการอื่นก่อนการจับกุมทั้งสองระบบก็ไม่แตกต่างกัน

ประการที่สอง คือ ต้องมีเจตนาที่จะจับกุม (the intention to arrest) และต้องมีอำนาจที่จะจับ (The authority to make the arrest)

ประการที่สาม คือ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นไปตามความหมายของการจับกุม เพื่อดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แต่การจับกุมในแง่นโยบายทางอาญา (Criminal Policy) จะมีความหมายกว้างกว่านี้กล่าวคือ ไม่เคร่งครัดถึงเหตุแห่งการจับ เงื่อนไขในการจับ และองค์ประกอบในการจับ เป็นต้นว่า<sup>7</sup> การจับเพื่อรักษาไว้ซึ่งความยำเกรงต่อตำรวจ (Arrest to maintain respect for the police) เช่น กรณีผู้ขับขีรถยนต์ที่กำลังจะผิดกฎจราจรหรือไม่ เมื่อตำรวจสอบถามก็ตอบด้วยถ้อยคำก้าวร้าวคุกคาม หรือการจับเพื่อรักษาภาพพจน์ต่อประชาชนว่า การบังคับการตามกฎหมายไม่ได้หย่อนยาน (Arrest to maintain Public image of full enforcement) เช่น มีผู้พบเห็นผู้เล่นไพ่ เพื่อความสนุกเล็กน้อย เพื่อการสมาคมปกติ แต่เล่นอย่างเปิดเผย ตำรวจก็อาจจะจับเพื่อไม่ให้เสียภาพพจน์ของการบังคับใช้กฎหมายหรือการจับเพื่อการลงโทษ (Arrest to punish a person suspected to other Criminal activity) เช่น เมื่อตำรวจรู้ว่าบุคคลนั้น เป็นผู้มีความประพฤติไม่ดี เคยกระทำความผิดมาบ้าง แต่ไม่อาจจับกุมได้ เพราะขาดหลักฐาน หรือ เมื่อมีหลักฐานในการกระทำความผิดครั้งหลังนี้ แต่เจ้าทุกข์ไม่คิดใจดำเนินคดี ก็จะดำเนินคดีไม่ได้ ตำรวจก็อาจจะจับกุมมาก่อนเพื่อควบคุมไว้ระยะหนึ่ง เป็นการลงโทษไปในตัว หรือการจับเพื่อช่วยในการสืบสวนความผิด (Arrest to aid in investigation of another offense or offender) เช่น ตำรวจมีเหตุสงสัยว่า

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ชายคนหนึ่งจะพทพายาเสพติด และพบเขาในขณะที่กระทำผิดกฎจราจร ตำรวจก็อาจจับฐานผิดกฎจราจร เพื่อค้นหายาเสพติด หรือเพื่อซักถามถึงผู้กระทำผิดอื่น เป็นต้น

นอกจากนี้ในยุคปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับโดยนานาอารยประเทศแล้วว่า เพื่อความมุ่งหมายในการบริหารและรักษาไว้ซึ่งสภาพของสังคม รัฐย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่สมาชิกในสังคม เช่น ภาระการเสียภาษีอากร การจดทะเบียนบางประการ การปฏิบัติหรือยอมรับกฎเกณฑ์ของสังคมอื่น ๆ ดังนั้นเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเป็นผู้กระทำผิดได้ตกแก่บุคคลใดแล้วก็เป็นที่ยอมรับในทุกหนทุกแห่งว่าบุคคลนั้นต้องรับภาระในการที่จะถูกจับกุม กักขังเพื่อพิสูจน์ความผิดต่อไป หรือนัยหนึ่งประชาชนทุกคนก็มีหน้าที่ในการที่จะร่วมมือกับรัฐ และยอมรับการปฏิบัติการใด ๆ ของรัฐในการที่จะป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในสังคมเท่าที่รัฐได้ปฏิบัติไปในขอบเขตของความเหมาะสมและความจำเป็น ประชาชนจะต้องทนรับความทุกข์จากการปฏิบัติการดังกล่าวด้วย แม้ว่าตนจะไม่ได้เป็นผู้ก่อหรือมีส่วนก่ออาชญากรรมนั้นขึ้นก็ตาม เพราะอาจถือได้ว่า อาชญากรรม หรืออาชญากรนั้น เกิดขึ้นจากความบกพร่องของสังคม สังคมจะต้องมีส่วนรับผิดชอบและสมาชิกของสังคมทุกคนก็ต้องเข้าร่วมรับผิดชอบด้วยไม่ว่าทางตรงก็โดยทางอ้อม โดยยอมให้รัฐจับกุม ค้นหรือการให้ความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายในชั้นนี้เป็นไปตามทฤษฎีการยึดถืออำนาจของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้โดยฝ่ายบริหารจะใช้หลักความจำเป็นของรัฐ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม

มีข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ในเรื่องนี้หากพิจารณาถึงแนวความคิดของกระบวนการพิจารณาคดีอาญา (Ideolog in Criminal Procedure) คือ กระบวนการเพื่อให้รู้ถึงการกระทำผิด ผู้กระทำผิด การติดตามผู้กระทำผิด การพิจารณาคดี และการลงโทษผู้กระทำผิด นั้นในยุคปัจจุบันได้รับอิทธิพลมาจากศตวรรษที่



18 และ 19 นั้นเอง<sup>8</sup> แต่ก็ได้อินทนิทวิชาการในยุคนั้นได้พยายาม เสริม แต่งให้เหมาะสมกับกาลเวลา และสภาพของสังคมปัจจุบันยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะโดยหลักการที่ว่า "การปล่อยผู้กระทำผิดลืมนยอมดีกว่าการลงโทษผู้กระทำผิดเพียงคนเดียว" นั้น เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติยังสงสัยอยู่ว่าจะทำได้หรือไม่เพียงใด เพราะปัจจุบันอาชญากรรมมีความสามารถสูงกว่าในศตวรรษที่ 18 19 มากนัก ถ้าหากสังคมยังไม่มีวิธีการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ดีกว่าเดิม แล้วก็จะต้องปล่อยผู้กระทำผิดอีก เป็นจำนวนมาก เพื่อคุ้มครองผู้กระทำผิดคนหนึ่ง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแต่งระบบกระบวนการยุติธรรมของเราให้มีประสิทธิภาพ และความแม่นยำทันกับความเปลี่ยนแปลงของอาชญากรรม และใช้อุดมคตินี้อย่างประหยัด<sup>9</sup>

จากกรณีดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดของกระบวนการพิจารณาอาญาในยุคนั้น จึงอยู่ระหว่างทางสองแพร่ง กล่าวคือ การพยายามให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนให้มากที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะต้องยอมให้รัฐได้ใช้อำนาจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการยอมให้รัฐผลักระบบประการให้แก่ประชาชนได้บ้าง ดังที่ศาสตราจารย์ เฮอร์เบิร์ต แพคเกอร์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งดังกล่าวไว้ในทฤษฎีว่าด้วยการให้ความยุติธรรมทางอาญา คือ ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process)

---

<sup>8</sup> โดยสรุปแนวความคิดของนักปราชญ์ในยุคนั้นที่ 18 และ 19 นั้นได้พยายามที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากและ ข้อสันนิษฐานว่าทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ การปล่อยตัวผู้กระทำผิดไปลืมนยอมดีกว่าการลงโทษผู้บริสุทธิ์เพียงคนเดียว และการลงโทษผู้กระทำผิดก็เพื่อป้องกันอาชญากรรมมิใช่เพื่อทดแทน แต่เพียงประการเดียว รายละเอียดในมูธา วัฒนะชีวะกุล "เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายอาญา เปรียบเทียบ" (กรุงเทพมหานคร : แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 3-5

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน

และทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม (Crime control) โดยที่ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมนั้นต้องส่งเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งควบคุม ระวัง และปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก ทฤษฎีนี้เชื่อว่าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจะควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม หรือจับกุมอาชญากรมาลงโทษตามกฎหมายได้ ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริต จะถูกคุกคามจากภัยอาชญากรรม

ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมตามทฤษฎีนี้จะต้องมีสถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดสูง และผู้ที่ถูกจับกุมได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่กระทำผิดจริง การดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีความรวดเร็วและเด็ดขาด ประธาน วัฒนวานิช เรียบเรียงวิธีการของทฤษฎีนี้ไว้ดังต่อไปนี้

"คดีอาญาทั้งหลายทั้งปวงซึ่งเข้ามาสู่ระบบความยุติธรรมตามทฤษฎีนี้จะดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ ไม่หยุดชะงักดังนั้น จึงมีผู้เรียกว่า กระบวนการกลั่นกรอง (Screening Process) ในแต่ละขั้นตอนดังนี้ การสืบสวนก่อนทำการจับกุม การจับกุม การสืบสวนภายหลังการจับกุม การเตรียมคดีเพื่อฟ้องยังศาล การพิจารณาพิพากษา ลงโทษผู้กระทำความผิด และการปล่อยจำเลย ขั้นตอนต่าง ๆ จะดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นการปฏิบัติงานประจำ

ส่วนการกลั่นกรองคดีจะดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นตามลำดับและวิธีการที่ถือว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดได้แก่การวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนต้น ๆ ของกระบวนการ อาทิเช่น ผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานอ่อน หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะลงโทษได้ หรือไม่ทราบแน่ชัดว่ากระทำผิดก็ให้ปล่อยตัวไปแทนที่จะนำตัวผู้ต้องหาตามขั้นตอนต่าง ๆ จนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วพิพากษายกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไปเป็นต้น

ในกรณีที่ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์ เขาก็จะถูกกลั่นกรองออกไป ส่วนผู้ที่กระทำผิดก็จะถูกดำเนินการคดีอย่างรวดเร็ว ทฤษฎีนี้ เชื่อว่าตำรวจและอัยการสามารถที่จะวินิจฉัยความถูกผิดในขั้นตอนได้

ความมุ่งหมายของทฤษฎีนี้ก็คือขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมจะต้องรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และต้องยอมรับว่าการค้นหาข้อเท็จจริงในชั้นตำรวจ และอัยการเพียงพอที่จะ เชื่อถือได้"<sup>10</sup>

<sup>10</sup> ประธาน วัฒนวานิช, "ระบบความยุติธรรมทางอาญา : แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรม และกระบวนการนิติธรรม" นิติศาสตร์ ฉบับที่ 2 ปีที่ 9 (2520) หน้า 151.

ส่วนทฤษฎีที่สองคือ ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมนั้น มีคำนิยามที่ตรงกันข้ามกับทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม จะว่าไปแล้วทฤษฎีนี้พิจารณาในแง่มุมของการคุ้มครองสิทธิบางประการ บางอย่างของประชาชนมากกว่าการพยายามป้องกันอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ประธาน วัฒนวานิช อธิบายว่า

“ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าอุดมการณ์ของทฤษฎีนี้แตกต่างจากทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม แต่ทว่าทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม ยึดหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรมมากกว่าความคิดในเรื่องการควบคุมอาชญากรรม และไม่เชื่อว่าความคิดในการควบคุมอาชญากรรมนั้นจะมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการค้นหาคดีเท็จจริง ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและอัยการหรือฝ่ายปกครองจะได้เพียงใด เพราะวิธีปฏิบัติของตำรวจและอัยการ เป็นการดำเนินงานในที่รโหฐาน ซึ่งอาจใช้วิธีล่อลวง ชู เชิญ หรือ ไม่ชอบอื่น ๆ ดังนั้นแนวความคิดของทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม จึงไม่เห็นพ้องด้วยกับการแสดงหาคดีเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม และต้องการให้การพิจารณาคดีหรือได้ส่วนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการ และเปิดเผยในศาลสถิตยุติธรรม”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> เรื่อง เดียวกันหน้า, 152.

อย่างไรก็ตาม การที่จะยอมรับในรูปแบบของทฤษฎีโดยทฤษฎีหนึ่งดังกล่าวย่อมไม่ได้ โดยเฉพาะในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายในขั้นต้น เช่น ในขั้นตอนของการจับกุมและการค้น โดยหลักการ เป็นที่ยอมรับกันว่าในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานตำรวจต้องมีหลักเกณฑ์เพื่อควบคุม การปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองหรือเป็นแนวทางให้ตำรวจได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การที่จะให้เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติโดยถูกต้องเสมอไป มิฉะนั้นถือเป็นความผิดนั้นย่อมไม่ได้ เพราะสภาพของการปฏิบัติงานของพนักงานตำรวจ ในการจับกุม มักเป็นภาวะที่เร่งด่วนและ ขาดข้อเท็จจริงที่เพียงพอในการวินิจฉัยได้โดยถูกต้องเหมือนพนักงานอัยการหรือศาล ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในขั้นนี้ จึงต้องอาศัยดุลพินิจเป็นอย่างมาก แต่ถึงกระนั้น ก็ตามดุลยพินิจดังกล่าวจะต้อง เป็นดุลยพินิจที่มี เหตุผล

จากหลักการและวัตถุประสงค์ ขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายขั้นต้นนี้ เมื่อพิจารณา เปรียบเทียบกับตารางการใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ (ตารางที่ 2) และสถิติ จำนวนคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำเลยในชั้นศาล (ดังตารางที่ 3) จะเห็นได้ว่ามีความ แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งในเรื่องนี้ก็ เป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งซึ่งยืนยันหลักการดังกล่าวมา แล้วข้างต้นที่ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะยึดถือทฤษฎีอำนาจของรัฐ (Power of State) ซึ่งฝ่ายบริหารถือว่ารัฐมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกกฎหมายมาใช้บังคับแก่ประชาชนและในการ บังคับใช้กฎหมายฝ่ายบริหารจะใช้หลักความจำเป็นของรัฐ โดยไม่ยึดถือหลักความ เที่ยงธรรมในระดับ เดียวกับศาล ฝ่ายบริหารจะให้ความ เที่ยงธรรมได้เท่าที่ทำได้เท่านั้น ซึ่งต่างจากฝ่ายตุลาการซึ่งถือ หลักความ เที่ยงธรรม เป็นหลักทั้งจะต้องมีหลัก เกณฑ์ที่ทำให้ศาลแน่ใจ ถ้ามีความสงสัยเมื่อใดจะต้อง ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย

เหตุผลที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถถือความ เที่ยงธรรม เป็นหลักได้ก็ด้วย เหตุผลดังนี้คือ

1. ความ เที่ยงธรรมไม่ใช่หลักสำคัญยิ่งของฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารจะยึดถือหลักแห่ง ความจำเป็น เพื่อผลในการป้องกันสังคม เป็นสำคัญ
2. เนื่องจากในกระบวนการในชั้นฝ่ายบริหาร เป็น เรื่อง เบื้องต้น ยังขาดปัจจัยมาพิสูจน์ ความผิดอย่างแท้จริงซึ่งต่างกับฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีกระบวนการพิสูจน์ความผิดพร้อมมูลทั้งการพิสูจน์ ความผิดฝ่ายบริหารก็ไม่อาจถือ เป็นที่สุด ยังจะต้องถูก เช็ค ถูกตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นฝ่ายบริหารจึงไม่อาจอาศัยความ เที่ยงธรรม เป็น เกณฑ์ในการปฏิบัติได้ เช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการ

ข้อพิจารณาในการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้แทนการบังคับใช้ความผิดฐาน ๔๒ :

ข้อใจของเจ้าพนักงานตำรวจ

โดยทั่วไปแล้ว แนวความคิดในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายของรัฐ เป็นการผสมผสานกันระหว่าง การรักษาไว้ซึ่งอำนาจของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสังคม หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นมนุษย์ และหลักการใช้ดุลยพินิจอย่างมีเหตุผลอย่างสูง (reasonable discretion) ในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาอาชญากรรมเป็นปัญหาที่ไม่คงที่ (dynamic) มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ประกอบกับในแต่ละขั้นตอนของการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่างก็มีวัตถุประสงค์ ข้อจำกัด และปัจจัยที่ต่างกัน ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละขั้นตอน จึงอาจมีการมุ่งเน้นในหลักการใด หลักการหนึ่งต่างกัน เป็นต้นว่า ในขั้นตอนการบังคับใช้ของเจ้าพนักงานตำรวจ อันเป็นขั้นตอนเบื้องต้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะเป็นภาวะที่เร่งด่วน ขาดข้อเท็จจริง และปัจจัยที่เพียงพอในการวินิจฉัย หรือพิสูจน์ความผิดได้ แต่เนื่องจากความจำเป็นของรัฐ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขของสังคม การบังคับใช้กฎหมายในขั้นนี้จึงต้องอาศัยความรวดเร็ว การมีประสิทธิภาพในการค้นหาผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำราบอาชญากรรม (the dominant goal of repressing crime)

ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในขั้นนี้จึงมีลักษณะเป็นการล่อแหลมต่อการใช้ดุลยพินิจ ในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่มาก

ความผิดฐาน ๔๒ : ข้อใจ เป็นความคิดที่มีเจตนาหมาย เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ในทางปฏิบัติดังกล่าวมาแล้วว่าความผิดฐานข้อใจ เป็นความคิดที่เจ้าพนักงานตำรวจมักนำมาใช้โดยหวังผลเพื่อมุ่งต่อการสร้างความสงบสุขของสังคม มากกว่าการหวังผลในทางคดีกล่าวคือ ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานตำรวจมักจะใช้ความคิดดังกล่าวเพื่อเป็นข้อหาในการจับกุมและควบคุม บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีพฤติการณ์หรือแนวโน้ม น่าเชื่อว่า จะกระทำหรือได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งเจ้าพนักงานไม่อาจพิสูจน์ความผิดได้ในขณะนั้น หรือบุคคลที่มีพฤติการณ์หรือความประพฤติที่น่าไว้วางใจของชุมชน ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจอาจใช้ดุลยพินิจจับกุมและควบคุมบุคคลดังกล่าวไว้ เพื่อความปลอดภัยของชุมชน แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงบุคคลผู้ถูกจับจะไม่มีกระทำความผิดข้อเท็จจริงในองค์ประกอบของบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม แต่อย่างไร

ก็ตาม เนื่องจากลักษณะการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นผู้ถูกจับมักจะได้รับ การปล่อยตัว หลังจากถูกควบคุมในชั้นสอบสวนมาไประยะหนึ่ง ทั้งนี้เพราะไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของบุคคลดังกล่าว ตามกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีปัญหาที่น่าพิจารณาว่า รัฐควรมีมาตรการใดหรือไม่ เพื่อผลใน การคุ้มครองสังคม อัน เป็นการสนองตอบต่อหลักการรักษาความสงบสุขของสังคม และในขณะ เดียวกันก็ไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วย

วิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่ง ที่รัฐได้นำมาใช้เพื่อป้องกันสังคม ทั้งนี้โดยมุ่งหวังในการป้องกันสังคมมิให้เกิดการกระทำ ความผิดขึ้นในอนาคต ด้วยการป้องกันโดย เฉพาะ<sup>12</sup> (special prevention) โดยเพ่งเล็งลักษณะหรือสภาพของบุคคล หรือสิ่งของที่ เรียกว่า "สภาพที่เป็นอันตราย" (itot dangereux) ที่บุคคลได้แสดงออกมาคือ การที่บุคคล นั้นน่าจะกระทำผิดขึ้นในอนาคต ฉะนั้น จึงต้องหาวิธีการมิให้ความผิดที่น่ากลัวว่าจะเกิดขึ้นนั้น ไม่ เกิดขึ้นอีกอันเป็นการหลีกเลี่ยงความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต<sup>13</sup>

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า วิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นมาตรการชนิดหนึ่งซึ่ง เป็น ประโยชน์ในการป้องกันสังคมเป็นอย่างมาก เพราะเป็นวิธีที่อาจใช้บังคับในกรณีที่ไม่อาจลงโทษ แก่ผู้กระทำผิด หรือการลงโทษไม่สามารถป้องกันสังคมจากการกระทำของผู้นั้นอย่างได้ผล ทั้ง ในกรณีที่การกระทำของผู้นั้นยังไม่เป็นความผิด หรือในกรณีที่ตามทางพิจารณาของศาลไม่อาจ พิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำผิดต้องถูกลงโทษ<sup>14</sup> แต่มีพฤติการณ์ที่มองในแง่อาชญาว่าผู้นั้นมีสภาพอัน เป็น อันตรายต่อสังคม

<sup>12</sup>ถาวร พาณิชพันธ์, "วิธีการเพื่อความปลอดภัย" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) หน้า 5.

<sup>13</sup> โกวเมน ภัทรภรณ์, เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, หน้า 80.

<sup>14</sup> ถาวร พาณิชพันธ์, "วิธีการเพื่อความปลอดภัย", หน้า 174.

เนื่องจากความผิดฐานอั้งยี่ : ช่องโจร เป็นบทบัญญัติในทางอาญาอย่างหนึ่งที่กฎหมายได้กำหนดความผิดขึ้น โดยอาศัยพฤติการณ์และสภาพอันเป็นอันตรายที่บุคคลได้แสดงออกมา คือ พฤติการณ์การรวมตัวเข้ากัน เป็นคณะบุคคล หรือการสมคบกันของบุคคลเพื่อกระทำความผิด ซึ่งจากจำนวนบุคคลและพฤติการณ์ที่ได้แสดงออกมานั้น ได้มีแนวโน้มและสถานการณ์ที่แสดงให้นำเชื่อว่าบุคคลดังกล่าว จะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นในอนาคต ซึ่งศาลอาจใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยโดยการเรียกประกันทัณฑ์บน (ตามมาตรา 46) ได้<sup>15</sup>

ในการเรียกประกันทัณฑ์บน ตามมาตรา 46 ของประมวลกฎหมายอาญามีบัญญัติไว้ว่า "ถ้าความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอมของพนักงานอัยการว่าผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคล หรือทรัพย์สินของผู้อื่นก็ดี ในการพิจารณาความผิดใดศาลไม่ลงโทษผู้ถูกฟ้อง แต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นก็ดี ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งผู้นั้นให้ทำทัณฑ์บน โดยกำหนดจำนวนเงินไม่เกินกว่าห้าพันบาทว่าผู้นั้นจะไม่ก่อเหตุดังกล่าวแล้วตลอดเวลาที่ศาลกำหนด แต่ไม่เกินสองปีและจะสั่งให้มีประกันด้วยหรือไม่ก็ได้

ถ้าผู้นั้นไม่ยอมทำทัณฑ์บน หรือหาประกันไม่ได้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งกักขังผู้นั้นจนกว่าจะทำทัณฑ์บนหรือหาประกันได้ แต่ไม่ให้กักขังเกินกว่าหกเดือน หรือจะสั่งห้ามผู้นั้นเข้าในเขตกำหนดตามมาตรา 45 ก็ได้

การกระทำของเด็กที่มีอายุยังไม่เกินสิบเจ็ดปี มิให้อยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติตามมาตรา นี้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว มีข้อสังเกตที่ศาลจะมีอำนาจสั่งให้บุคคลทำทัณฑ์บนได้ดังนี้คือ

1. ต้องมีคำฟ้องของพนักงานอัยการตามความหมายในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ซึ่งให้ถือเสมือนเป็นความผิดอาญา โดยห้ามมิให้คุมขังชั้นสอบสวนเกินกว่า 48 ชั่วโมง หรือศาลอาจมีคำสั่งไม่ลงโทษจำเลยในคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งในกรณีหลังนี้ศาลพิจารณาเห็นและมีคำสั่งได้เอง ไม่จำเป็นต้องมีคำขอ เพราะมีพฤติการณ์ปรากฏในการพิจารณาคดีนั้นมาแล้ว

<sup>15</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1, หน้า 300.

2. ข้อหาหรือพฤติการณ์ตามมาตรานี้ก็คือ บุคคลนั้นน่าจะก่อเหตุร้ายอันจะเป็นอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น<sup>16</sup> เหตุร้ายในที่นี้ไม่จำกัดถึงกับ เป็นความผิดตามกฎหมายหรือเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น<sup>17</sup>

3. ศาลมีอำนาจอัน เป็นดุลยพินิจตามแต่จะเห็นสมควร โดยมีคำสั่งในคำพิพากษาศักดิ์ที่อัยการฟ้องขึ้นมาโดยเฉพาะ หรือในคำพิพากษาที่ไม่ลงโทษจำเลย โดยให้ผู้นั้นทำทัณฑ์บนว่าจะไม่ก่อเหตุร้าย<sup>18</sup> ดังกล่าวนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดไม่เกิน 2 ปี

<sup>16</sup> คำว่า "บุคคลนั้นจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น" หมายถึง กรณีที่บุคคลนั้นยังมิได้กระทำการถึงขั้นที่กฎหมายบัญญัติ เป็นความผิด กล่าวคือ ยังมิได้ลงมือกระทำความผิดตามมาตรา 80 (หรือยังมีไม่ถึงขั้นตระเตรียมในบางกรณี). ดูใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 514.

<sup>17</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 2 (พิมพ์ครั้งที่ 5) จัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2521), หน้า 1063.

<sup>18</sup> ตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 30 ใช้ถ้อยคำว่า "... โดยให้ผู้นั้นสัญญาว่าจะประพฤตินรักษาความเรียบร้อย มิกระทำให้เกิดเหตุร้าย..." ถ้อยคำว่ารักษาความเรียบร้อยนี้เป็นถ้อยคำที่กว้าง คังกรมหลวงราชบุรีฯ อธิบายไว้ในประมวลกฎหมายอาญาว่า "...ที่ให้ทำทัณฑ์บนรับว่าจะประพฤตินรักษาความเรียบร้อยนั้น มีyakอยู่ว่าจะอะไรที่เรียกว่า "ความเรียบร้อย" กระทำการเอิกเกริก ซึ่งเป็นการผิดในกฎหมายนั้นอันหนึ่ง เช่น ต่อยตีกันในถนน คุมพวกขึ้นปล้น ตีชิงวิ่งราว ชนลักขืนขโมย เป็นต้น...". รายละเอียดดูใน พระยานิติศาสตร์ โภศาล, กฎหมายอาญาพิศดาร. (หมวด 3) คำสอนชั้นปริญญาโททางนิติศาสตร์, (พระนคร : พิมพ์ที่โรงพิมพ์พระจันทร์, 2478), หน้า 67-68.



4. วิธีบังคับเมื่อไม่ทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ ก็ถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจ กักขังตามวิธีการในมาตรา 24 ถึง 27 การกักขังนี้เป็นการกักขังแรงให้ทำทัณฑ์บนหรือหาประกัน จึงกักขังได้จนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งศาล แต่ไม่เกิน 6 เดือน หรือถ้าไม่บังคับโดยวิธีกักขัง ศาล จะใช้วิธีสั่งห้ามเข้าเขตกำหนดตามมาตรา 45 ก็ได้ แต่จะใช้บังคับทั้ง 2 วิธีไม่ได้ การที่ให้ศาล ใช้วิธีการตามมาตรา 45 ได้ด้วย เห็นจะเป็นการอนุมานว่า เป็นภัยต่อบุคคลอื่นประเภทหนึ่ง แม้ จะไม่ถึงกับเป็นภัยแก่ประชาชนตามมาตรา 45 นั้นก็ตาม

5. วิธีบังคับเมื่อผิดทัณฑ์บนมีบัญญัติไว้ในมาตรา 47 ว่า "ถ้าผู้ทำทัณฑ์บนตามความ ในมาตรา 46 กระทำผิดทัณฑ์บนให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นชำระเงินไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ใน ทัณฑ์บน ถ้าผู้น่าไม่ชำระให้นำบทบัญญัติในมาตรา 29 และมาตรา 30 มาใช้บังคับ" คือศาลมีคำสั่ง ให้ชำระเงินซึ่งศาลอาจกำหนดเท่าใดก็ได้ ไม่เกินจำนวนที่ระบุไว้ในทัณฑ์บน ทัณฑ์บนนั้นย่อมจะ ผูกพันผู้ให้ทัณฑ์บนอยู่ตลอดเวลาที่กำหนดไว้ในทัณฑ์บน ฉะนั้น แม้จะถูกปรับตามทัณฑ์บนไปแล้ว ถ้ายังไม่เต็มจำนวนเงินที่กำหนดในทัณฑ์บน ทัณฑ์บนนั้นก็ยังไม่สิ้นผล ส่วนผู้ประกันก็ถูกบังคับได้เช่นเดียว- กัน เพราะเป็นการประกันในศาล การบังคับให้ชำระเงินกฎหมายให้บังคับตามวิธีการบังคับค่า ปรับตามมาตรา 29 , 30 แต่บังคับได้เฉพาะแก่ผู้ทำทัณฑ์บนเท่านั้น ส่วนผู้ประกันคงบังคับได้แต่ โดยยึดทรัพย์ชำระหนี้ตามวิธีการธรรมดา<sup>19</sup>

มาตรการตามมาตรา 46 นี้ นับว่าเป็นเครื่องมือในการป้องกันอาชญากรรมของเจ้า- หน้าทีของรัฐ เพราะรัฐสามารถนำตัวบุคคลนั้นมาควบคุมและสั่งให้ทำทัณฑ์บนได้ ทั้ง ๆ ที่บุคคล นั้นยังไม่ได้กระทำการอันเป็นความผิด<sup>20</sup> โดยหลักการของกฎหมายนี้ ในสมัยโบราณเราได้เคย

<sup>19</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 2, หน้า

1065.

<sup>20</sup> เกียรติขจร วิัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 514.

นำมาใช้ควบคุมกับมาตรการในทางกฎหมาย ในการควบคุมสมาคมลับอั้งยี่ในประเทศไทยมาแล้ว ตั้งแต่รัฐกาลที่ 5<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ซึ่งในระยะแรกรัฐได้นำมาใช้ควบคุมกับวิธีการเลี้ยงอั้งยี่ ทั้งนี้โดยรัฐได้อนุญาต ให้มีการตั้งสมาคมลับอั้งยี่ ได้ภายใต้ข้อบังคับเงื่อนไขของรัฐบาลบางประการ พร้อมกับการทำทัณฑ์บนว่าจะไม่คิดกบฏต่อแผ่นดิน ไม่ข่มเหง ชาวบ้าน และไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย ต่อมาภายหลังเมื่อรัฐได้ยกเลิกวิธีการเลี้ยงอั้งยี่มาใช้มาตรการทางกฎหมาย รัฐก็ยังคงหลักการของวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ดังปรากฏในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วย อั้งยี่ ร.ศ. 116 มาตรา 5 ที่ว่า "ถ้าเจ้าพนักงานผู้จดทะเบียนเห็นสมควรก็มีอำนาจที่จะเรียกผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งได้ลงชื่อไว้ในทะเบียนแล้วก็ดี ถ้าที่ขอจดทะเบียนในทะเบียน เป็นหัวหน้านายใหญ่ นายรอง นายผู้ทำการต่าง ๆ ในหมู่ในช่องใด ๆ ก็ดี ที่ได้จดทะเบียนไว้ก็ดี ถ้าจะจดก็ดี ให้ทำทาบนว่าจะไม่กระทำความผิด พระราชบัญญัตินี้ และให้มีประกันสองคน คิดเป็นเงินสำหรับที่จะเสียค่าปรับมีจำนวนมากน้อยตามแต่เจ้าพนักงานจะเห็นสมควร แต่รวมเงินไม่เกินกว่า .400 บาท นอกจากนี้เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติคัดค้านคนจรจัดแลคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 รัฐก็ยังคงหลักการของวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้สำหรับบุคคลบางประเภท ซึ่งรวมทั้งบุคคลที่เป็นหัวหน้าอั้งยี่ด้วย ดังปรากฏในคำปรารภ ในการออกพระราชบัญญัติคัดค้านคนจรจัด และคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 ที่ว่า "เวลานี้มีคนบางจำพวกที่ปรากฏว่ามีได้ประกอบการทำมาหากินเลี้ยงชีพอย่างใด และไม่มีหลักแหล่งเที่ยวอาไศรยนอนตามศาลาวัดบ้าง ตามโรงบ่อนบ้าง โดยมากมักเป็นคนประพฤติชั่วฉกชิงวิ่งราว ลักทรัพย์ของสาธารณะ ต้องรับพระราชบัญญัติอาญาคนละหลาย ๆ ครั้งก็มี คนจำพวกเหล่านี้สมควรจะมีที่คัดค้านคนให้กลับคนเป็นคนประพฤติดี ประกอบการทำมาหากินเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์แก่ตนต่อไป" และในข้อ 3. ของพระราชบัญญัติที่ว่า "ถ้าผู้ใดได้เคยรับโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ครั้งขึ้นไปในการกระทำความผิด ซึ่งมีโทษเป็นฐานละหุโทษ หรือมิใช่ความผิดที่เกิดขึ้นด้วยความประมาทแล้วศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงาน ฝ่ายตุลาการมีกำหนดตั้งแต่ 7 ปีถึง 10 ปี โดยไม่ต้องไต่สวนอย่างใดอย่างหนึ่งอีกต่อไปก็ได้ แต่กำหนดเวลาที่จะส่งให้ผู้นั้นออกไปอยู่ต่างหัวเมืองนั้น ให้นับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษจำคุกครั้งสุดท้าย ตามคำพิพากษาของศาลแล้วเป็นต้นไป แต่ถ้าเป็นหัวหน้าอั้งยี่ ถึงว่าจะไม่เคยต้องโทษถึง 3 ครั้ง ศาลจะสั่งให้ส่งออกไปเสียก็มีอำนาจทำได้"

---

(ต่อเรียงวรรรณที่ 21)

จากคำปรารภและเนื้อความของพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้  
ขึ้นเพื่อป้องกัน และปฏิบัติต่อผู้ที่มองในแง่อาชญาว่าเป็นผู้ที่มีสภาพเป็นอันตรายต่อสังคมมิให้กระทำ  
ผิด โดยใช้วิธีการส่งออกไปนอกหัวเมืองแล้วให้เจ้าของท้องที่จัดที่ทำการให้ ให้ระงับกริยาความ  
ประพฤติ และปกครองสั่งสอน และในกรณีที่เป็นคนที่เกิดในต่างประเทศก็ให้มีอำนาจ เนรเทศ  
อันเป็นลักษณะของวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างหนึ่งที่รัฐได้นำมาใช้

มาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยในการเรียกประกันทัณฑ์บนนี้ เราได้นำมาจากกฎหมายของอินเดีย<sup>22</sup> การเรียกประกันทัณฑ์บนนี้มีความเหมาะสมกับสภาพชุมชนและศีลธรรม โดยเฉพาะภาคพื้นตะวันออกไกล<sup>23</sup> ทั้งนี้เพราะความมีเชื้อสายเดียวกัน ศาสนา และหมู่ชนเดียวกัน อาศัยอยู่ในดินแดนเดียวกัน มีความผูกพันกันอย่างแน่นแฟ้นและใกล้ชิด ประกอบกับการที่มีสัญชาติภาษาซึ่งมุ่งรักษาพวกพ้อง และการมีสถาบันครอบครัวที่แน่นแฟ้น จึงอาจหวังได้ว่าผู้ที่ประกันนั้นอาจควบคุมและมีอำนาจพอที่จะห้ามปรามมิให้ผู้ต้องทำทัณฑ์บนไปกระทำความผิดขึ้นอีกได้

หลักการของมาตรการการเรียกประกันทัณฑ์บนนี้ ได้มุ่งพิจารณาในส่วนอาการที่เป็นอันตรายของบุคคล (L'Etat dangereux du delingent) เป็นสำคัญ ซึ่งอาการอันเป็นอันตรายของบุคคล (คือการจะก่อเหตุร้ายหรือการมีเหตุควรเชื่อว่าบุคคลนั้นจะก่อเหตุร้ายให้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น) ในทางอาชญาวิทยา หมายถึง การที่บุคคลจะสามารถกระทำความผิด (Capacite Criminelle) กับการที่บุคคลนั้นจะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้ (possibilitited' adoptation) ซึ่งจะต้องพิจารณาร่วมกันไปในอันที่จะกำหนดมาตรการที่จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น (traitement)<sup>24</sup> อย่างไรก็ตาม อาการที่เป็นอันตรายนี้ต้องสามารถทราบได้อย่างแน่ชัด ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการกำหนดสถานการณ์อันจะเป็นอันตรายไว้ในกฎหมาย แต่เป็นการกำหนดเอาตามที่สมควรจะเป็นเหตุให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือโดยดุลยพินิจการวินิจฉัยของฝ่ายบริหารแล้ว เสรีภาพของบุคคลจะเป็นอันตรายมาก ซึ่งหากพิจารณาในความผิดฐานอั้งยี่ : ช่องโจรแล้ว นับว่าได้มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว กล่าวคือ

<sup>22</sup> การเรียกประกันทัณฑ์บนนี้ไม่เป็นที่รู้จักในกฎหมายของประเทศทางยุโรป.  
รายละเอียดดูใน พระยานิติศาสตร์ โทศาล, กฎหมายอาญาพิศดาร (หมวด 3), หน้า 69

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>24</sup> ผู้สนใจรายละเอียดเรื่องอาการอันเป็นอันตรายของผู้กระทำความผิด"  
(L' Etat dangereux du delingent) ดูใน โทเมน ภัทรภิมย์, เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, หน้า 87-88.

โดยลักษณะของการกระทำที่ปรากฏได้แสดงถึงอาการอันเป็นอันตรายของบุคคล อันเป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มถึงการจะก่อเหตุร้ายให้เกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นแล้ว ประกอบกับวิธีการดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความหนักเบาแห่งความผิด และความรับผิดชอบทางอาญาของผู้กระทำและในทางปฏิบัติ หลักการดังกล่าวก็ได้มีขั้นตอนของกฎหมายกำหนดไว้และได้ผ่านองค์การทางด้านกระบวนการยุติธรรมกลั่นกรองดุลยพินิจด้วย นอกจากนี้ก็ยังสามารถแก้ไขปัญหาการพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ เช่น ในกรณีความผิดฐานช่องโจร หากเป็นกรณีสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยในศาล จะต้องสืบพิสูจน์ถึงเจตนาของการสมคบของบุคคลว่า เพื่อกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามที่ระบุไว้ในภาค 2 ด้วย แต่หากเป็นการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย (การเรียกประกันทัณฑ์บนตามมาตรา 46) โจทก์เพียงแต่สืบถึงข้อเท็จจริงของอาการที่เป็นอันตรายของผู้กระทำความผิด ก็เป็นการเพียงพอแล้วที่ศาลจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวทำทัณฑ์บนตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านการใช้ก็นับว่ามีความเหมาะสมกับภาวะของสังคมไทยที่มีความเหนียวแน่นในสถาบันของครอบครัว และชุมชนอยู่มาก

## 2. ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย อังยี : ช่องโจร ในประเทศไทย

### 2.1 ปัญหาในด้านนโยบายของรัฐ

ในการบริหารประเทศ รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศขึ้น โดยนโยบายของรัฐนี้จะเป็นสิ่งกำหนด แนวทางในการปกครองและการบริหาร ซึ่งจะเป็นแนวทางที่กลไกหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องยึดถือในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่านโยบายของรัฐจะได้กำหนดไว้เป็นการแน่นอนแล้วก็ตาม ในทางปฏิบัตินโยบายของรัฐ อาจผันแปรได้ตามเหตุผลทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายของรัฐในบางครั้งก็มีลักษณะมุ่งต่อการประสานหรือแบ่งผลประโยชน์ของบรรดากลุ่มผู้นำทางการเมือง มากกว่าที่จะมุ่งโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และในบางครั้งบรรดาผู้นำทางการเมืองได้ให้ความสำคัญแก่นโยบายมากกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจนมีคำกล่าวว่า "นโยบายนั้นย่อมอยู่เหนือกฎหมายในทุกกรณี" ด้วยเหตุนี้

จึงทำให้กลไกของรัฐเกิดความไม่แน่นอน มีการเลือกปฏิบัติขาดประสิทธิภาพ และยังก่อให้เกิดมี  
ขบวนการคอร์รัปชันในวงราชการ เกิดตามมาด้วย

นโยบายของรัฐในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ก็เป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐในนานา  
อารยะประเทศได้บรรจุไว้ในแผนดำเนินการบริหารประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อความสงบเรียบร้อย  
และความมั่นคงภายในของรัฐ

ในประเทศไทยได้มีการกำหนดแผนการบริหารประเทศในรูปของแผนพัฒนา เศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ แล้วหลายฉบับ (ปัจจุบัน เป็นระยะของการเริ่มต้นของแผนพัฒนา เศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534) โดยในแผนดังกล่าวได้มีการกำหนดแผนงาน  
ในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินไว้ เรียกว่า "แผนเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม"  
ซึ่งแผนดังกล่าวนี้ได้ว่า เป็นนโยบายหลักของหน่วยงานซึ่งเป็นกลไกของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการ  
รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่จะได้นำไปกำหนด  
เป็นแผนงานในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และในขณะเดียวกันก็สามารถ  
สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นด้วย

กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรของรัฐองค์การหนึ่งที่มีความสำคัญในฐานะ เป็นองค์กร  
ที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับรักษาความมั่นคงภายในของรัฐตามกฎหมาย เช่น การป้องกันและ  
ปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายที่เป็นความผิดอาญาที่พระราชอาณาจักร การคุ้มครองสวัสดิภาพ  
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนิน  
คดีอาญา และการควบคุมผู้กระทำความผิดทั้งก่อนและหลังมีคำพิพากษา เป็นต้น

จากการที่เป็นองค์กรใหญ่ที่มีหน้าที่โดยตรงต่อปัญหาความสงบเรียบร้อยของรัฐ จึงต้อง  
มีแผนกำหนดทิศทางการดำเนินการ ซึ่งจะเป็นกรอบแนวความคิดที่หน่วยงานต่าง ๆ จะยึดถือและ  
ปฏิบัติให้ประสานและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งแผนดังกล่าวเรียกว่า "แผนมหาดไทยแม่"

บท<sup>25</sup> ซึ่งแผนดังกล่าวนับเป็นสิ่งกำหนดทิศทางและเป็นเครื่องมือ สำหรับการวางแผนพัฒนาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากร

2.1.1 นโยบายของรัฐที่มีต่อปัญหาอาชญากรรมที่มีลักษณะร่วมกัน เป็นกลุ่มหรือเป็นองค์กร

ก. นโยบายภายในของรัฐ

ในเรื่องนี้อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ จนกระทั่งถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) นั้นโดยทั่วไปแล้ว ลักษณะของแผนดังกล่าว เป็นการรวบรวมเอาแผนงานของแต่ละหน่วยงานมารวมไว้ด้วยกันด้วยการประนีประนอมซึ่งกันและกันของหน่วยงาน ดังนั้นผลจากการสร้างแผนดังกล่าว จึงเป็นเพียงการขยายปริมาณงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้เป็นประการสำคัญ

---

<sup>25</sup> กระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดแผนมหาดไทยมาแล้ว 3 ฉบับ (ปัจจุบันเป็นระยะเวลาของการเริ่มใช้แผนมหาดไทย ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2530-2534) แต่เดิมขอบเขตของแผนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตามแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 1 และ 2 ได้กำหนดอยู่เฉพาะในภาระและหน้าที่ของกรมหลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเท่านั้นคือ กรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมอัยการ และกรมราชทัณฑ์เท่านั้น แต่นับตั้งแต่แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา แผนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้ขยายขอบเขตการพิจารณาและวางแผน ให้ครอบคลุมถึงภาระกิจและหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม (Criminal justice system) ของกระทรวงมหาดไทยรวมตลอดถึง หน่วยงานที่มีบทบาทในด้านการป้องกันอาชญากรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รายละเอียดดูใน กระทรวงมหาดไทย แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) หน้า 187-188.

นอกจากนี้แผนงานดังกล่าวยังขาดการศึกษาปัญหาอย่างจริงจัง ขาดข้อมูลที่ละเอียดและน่าเชื่อถืออย่างเพียงพอ ...<sup>26</sup>

สำหรับมูลเหตุที่ทำให้มีการริเริ่มวางแผนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐฉบับแรกที่ได้มีการบรรจุแผนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินไว้เป็นครั้งแรก) นั้นเนื่องมาจากความรู้สึก และตัวเลขจากสถิติที่น่าเชื่อถือได้ว่า อาชญากรรมเริ่มเกิดขึ้นมากและทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ<sup>27</sup> ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นับว่าเป็นแผนนโยบายของรัฐฉบับแรกที่เป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนดังกล่าวเป็นเพียงรูปแบบของการจัดระบบงานของงานกระทรวงการยุติธรรม เท่านั้น ทั้งผู้ร่วมใน

---

<sup>26</sup> รายละเอียดดูใน สรุปความคิดเห็นของอนุกรรมการในคณะกรรมการวางแผนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ดร. คณิต ฅ นคร อัยการพิเศษ กองวิชาการ กรมอัยการและนายอุดมศักดิ์ อัศวรางกูร หัวหน้างานความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย) ใน เศษ เปรมฤดีเลิศ, "การศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและกระบวนการสร้างแผนพัฒนาสังคมในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีแผนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน" (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 141-142.

<sup>27</sup> รายละเอียดดูใน คำสัมภาษณ์ ดร. คณิต ฅ นคร ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 137-140.



การวางแผนก็เป็นข้าราชการจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จึงต่างปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนเพื่อมุ่งหวังให้แผนงานของตนได้รับการบรรจุเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งจะนำมาซึ่งงบประมาณและเพื่อขยายปริมาณของหน่วยงานของตน และการกำหนดแบบดังกล่าวก็เป็นไปในลักษณะอย่างกว้าง ๆ โดยไม่มีการศึกษาปัญหาอย่างจริงจัง เพียงแต่อาศัยสถิติอาชญากรรมที่มีอยู่มาประกอบในการวางแผนเท่านั้น

ในส่วนของแผนมหาดไทยแม่บท<sup>28</sup> ซึ่งถือเป็นแผนระดับกระทรวงที่องค์กรอันเป็นกลไกของรัฐที่รับผิดชอบในด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยตรงได้กำหนดขึ้น เพื่อการปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นการประสานและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปแล้วการจัดทำแผนดังกล่าวก็มีลักษณะคล้ายกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวคือ การจัดทำแผนเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ มุ่งต่อทางด้านปกป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของกรมตำรวจเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยอาศัยสถิติอาชญากรรมที่มีอยู่เป็นสิ่งที่กำหนดแผนงานดังกล่าว

ดังนั้น หากอาชญากรรมใดที่ไม่ปรากฏอยู่ในสถิติอาชญากรรมของกรมตำรวจในปริมาณที่สูงแล้วย่อมที่จะไม่ถูกรับรู้และมุ่งเน้นอยู่ในแผนมหาดไทยแม่บท

จากแผนมหาดไทยแม่บทที่ผ่านมา (ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3) ปรากฏว่าโดยทั่วไปแนวนโยบายของรัฐไม่ได้มุ่งเน้นในการป้องกันอาชญากรรมอย่างจริงจัง โดยส่วนใหญ่รัฐจะมุ่งเน้นในการปราบปรามอาชญากรรมในลักษณะที่เป็นการสะท้อนขวัญ และเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะอุกฉกรรจ์เท่านั้น เช่น อาชญากรรมที่เกี่ยวกับชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวนี้เองอาชญากรรมที่มีลักษณะร่วมกัน เป็นกลุ่มหรือที่เป็นองค์การ จึงเป็นอาชญากรรมหนึ่งที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจและมุ่งเน้นแก่การปฏิบัติบังคับใช้

ในส่วนของแผน มหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นแผนนโยบายของรัฐฉบับแรกที่เริ่มตระหนักถึงความสำคัญและผลเสียหายของอาชญากรรมที่เกิดจากการ

<sup>28</sup> ปัจจุบันอยู่ในช่วงระยะเวลาของการเริ่มต้นของแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4

ร่วมกันในลักษณะเป็นคณะบุคคล หรือเป็นองค์การ<sup>29</sup> โดยได้ระบุนั้นให้ปัญหาจากอาชญากรรมดังกล่าว รัฐจะต้องให้การดูแลและแก้ไขอย่างรีบด่วน ทั้งนี้เพราะเห็นว่าอาชญากรรมในลักษณะดังกล่าวจะมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต<sup>30</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ปรากฏว่าองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจได้มุ่งเน้นให้ความสนใจอย่างมากไปสู่อาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย<sup>31</sup> ดังปรากฏจากนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (นโยบายดังกล่าวเป็นแผนปรับการปฏิบัติในแต่ละปี ซึ่งมักจะกำหนดมุ่งเน้นโดยนักการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในกระทรวงมหาดไทย ผู้เขียน) ได้มีการเน้นการปราบปรามการค้าประเวณี การพนันอย่างเข้มงวด ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวนี้เองได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทิศทางการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม ทั้งระบบ ดังปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2528 กระทรวงยุติธรรมได้แถลงผ่านสื่อมวลชนว่า คดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นอันดับหนึ่งและสองในต่างจังหวัด

<sup>29</sup> อาชญากรรมดังกล่าว เช่น ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (การลักลอบโค่นไม้ทำลายป่า การลักลอบขนสินค้า และแร่เถื่อน ฯลฯ) ปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ปัญหาการปราบปรามผู้มีอิทธิพล (กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติที่แสดงท่าทีประโยชน์โดยมิชอบ และกลุ่มเศรษฐิกิจนายทุนที่แสดงท่าทีผลประโยชน์จากราชการโดยมิชอบ)

<sup>30</sup> กระทรวงมหาดไทย แผนมหาดไทยแม่บทฉบับที่ 3 (สาขาความมั่นคงภายในและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน : ส่วนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน), พ.ศ. 2525-2529, หน้า 188-189

<sup>31</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ, "อาชญากรรมพื้นฐาน กับกระบวนการยุติธรรม : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางควบคุม" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ จัดโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ณ ห้องเพลินจิต โรงแรมอิมพีเรียล เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2529, หน้า 9.

ได้แก่ คดีการพนันและคดียาเสพติดประเภท กัญชา ส่วนในกรุงเทพมหานคร คดีการพนันและคดียาเสพติดให้โทษประเภทกัญชา จัดเป็นฐานความผิดที่ชั้นสู่ศาล เป็นปริมาณสูง เป็นอันดับสองและสามารถรองจากความผิดเกี่ยวกับ การใช้เช็ค<sup>32</sup> ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการยุติธรรมของไทยได้ทุ่มเททรัพยากรมหาศาลไปในการควบคุมอาชญากรรมที่มีภัยอันตรายต่อสังคมระดับต่ำ แต่กลับละเลยการควบคุมอาชญากรรมที่มีภัยอันตรายต่อสังคมระดับต่ำ แต่กลับละเลยการควบคุมอาชญากรรมที่มีภัยอันตรายต่อสังคมในระดับสูง ด้วยเหตุนี้ตามหลักอาชญาวิทยาพยากรณ์ได้ว่า ปัญหาอาชญากรรมองค์กร อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และปัญหาอาชญากรรมพิเศษจะยังคงเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสังคมไทยต่อไปในอนาคต

ในส่วนของแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530-2534) ซึ่งเป็นแผนที่จะเริ่มใช้ ซึ่งถือเป็นทิศทางการปฏิบัติงานปฏิบัติของรัฐในด้านความมั่นคงภายใน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในอนาคต โดยแผนนโยบายดังกล่าวได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้กว้าง ๆ 2 ประการคือ<sup>33</sup>

ก. เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการป้องกันตนเอง จากอาชญากรรมอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

ข. เพื่อควบคุมอัตราการเกิดและเพิ่มประสิทธิภาพในการจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีสำคัญให้ดีกว่าผลปฏิบัติในแผนมหาดไทย แม่บท ฉบับที่ 3 (2525-2529)

นอกจากนั้นในส่วนของนโยบายการป้องกันและปราบปรามในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 นี้ยังแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ<sup>34</sup>

ก. นโยบายในการป้องกันและปราบปรามที่เป็นนโยบายสำคัญและใช้ดำเนินการไปในช่วงแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 ซึ่งนโยบายนี้ยังมีความสำคัญอยู่และต้องดำเนินการต่อไปในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 นั้นมีอยู่ 2 ประการคือ

<sup>32</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>33</sup>รายละเอียดดูใน กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, "ร่างแผนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแก้ไข ครั้งที่ 4 วันที่ 20 มิถุนายน 2529" แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 ( 2530-2534) (เอกสารโรเนียว 13 หน้า), หน้า 3.

<sup>34</sup>เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

1. เร่งขยายงานประชาสัมพันธ์การป้องกันและระงับโรคติดต่อด้าน  
 อาชญากรรมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเน้นในสถานศึกษาทุกระดับและในพื้นที่ย่านชุมชน  
 เป็นสำคัญ ทั้งนี้ให้ประสานขอรับการสนับสนุนด้านทุนทรัพย์จากองค์การภาคเอกชน

2. ปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง  
 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในแง่บุคลากร เทคนิควิทยาการและการประสานงานกัน โดย  
 มุ่งเน้นในด้านคุณภาพเป็นสำคัญ

ข. นโยบายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เป็นผลสืบเนื่องจาก  
 นโยบายในลักษณะแรกและเสริมให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้ผลอย่างเต็มที่  
 ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-  
 2534) จึงควรมีนโยบายใหม่ขึ้น 2 ประการคือ

1. สนับสนุนองค์กรประชาชนที่ได้มีการจัดตั้งไว้แล้วทั้งในเมืองและ  
 ชนบทให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันชุมชนของตนเองจากอาชญากรรม โดยกระทรวงมหาดไทย  
 จะช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับแนวความคิดเป็นสำคัญ

2. ผลจากการเน้นความสำคัญด้านปราบปรามของกรมตำรวจ ยัง  
 ไม่สามารถสร้างความรู้สึกรับประกันในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้มากนัก จึง  
 มีนโยบายให้กรมตำรวจให้ความสนใจงานป้องกันอาชญากรรมให้มากขึ้น โดยใช้หลักตำรวจชุมชน  
 สัมพันธ์ให้ครบวงจร และมีการปราบปรามอาชญากรรมควบคู่กันไป ตลอดจนระดับการประสาน  
 งานของหน่วยงานเสริมทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อการป้องกันและปราบปราม  
 อาชญากรรม โดยมีคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนภูมิภาคเป็นแกนกลาง การประสาน  
 งานในส่วนภูมิภาค

จากวัตถุประสงค์และนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมใน  
 แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 ดังกล่าวนั้นจึงเห็นได้ว่า ในแผนดังกล่าวไม่ได้ระบุและให้ความสำคัญ  
 สำคัญต่อปัญหาอาชญากรรมที่ร่วมกันในลักษณะเป็นกลุ่มหรือองค์การอย่างชัดเจน ดังเช่น กรณี  
 แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 แต่อย่างไรก็ตาม ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 นี้ ได้มุ่งเน้น  
 ต่อการลดปัญหาและการป้องกันอาชญากรรมอย่างจริงจัง และรวดเร็วโดยต้องเน้นการป้องกัน  
 เป็นหลัก กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกรมตำรวจให้มี

ความสนใจงานป้องกันอาชญากรรมให้มาก<sup>35</sup> และมีการกำหนดกลยุทธ์เพื่อรองรับและผลักดันงานด้านการป้องกันและปราบปรามตามนโยบาย เพื่อลดปัญหาอาชญากรรมให้ได้ผลอย่างจริงจังและรวดเร็ว ทั้งนี้โดยได้มีการแยกงานด้านป้องกันอาชญากรรมออกจากงานปราบปรามอย่างเด็ดขาด<sup>36</sup> ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในแผนนโยบายดังกล่าวนี้ รัฐได้เริ่มให้ความสำคัญต่องานด้านการป้องกันอาชญากรรมอย่างจริงจังขึ้น ซึ่งนับว่าจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเรื่องอั้งยี่ : ช่องโหว่ที่มุ่งต่อการกำจัดมูลฐานที่จะนำไปสู่การร่วมกัน เพื่อประกอบอาชญากรรมอันเป็นการป้องกันอาชญากรรมอย่างหนึ่ง

ข. นโยบายระหว่างประเทศ ในกรณีนี้ก็ เป็นปัญหาหนึ่งที่จะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเกิดจากการร่วมกันของบุคคล เช่น ในกรณีการร่วมสมคบกัน หรือการเป็นองค์กรเพื่อประกอบอาชญากรรมตามกฎหมายอาญา หรือการเป็นแก๊งค์หรือองค์การอาชญากรรม (Organized Crime) ในต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งโดยรูปแบบการจัดองค์กรและการดำเนินการของบรรดาอาชญากรดังกล่าว ได้มีขอบข่ายการดำเนินการเกี่ยวโยงและขยายในลักษณะระหว่างชาติมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันวิทยาการในด้านเทคโนโลยีแบบใหม่ทำให้การติดต่อการค้าระหว่างประเทศ การคมนาคม การขนส่งรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนดูคล้ายกับว่าโลกของเราเล็กลงทุกที แต่ในทางกลับกันดูเหมือนว่า โลกของอาชญากรได้มีพื้นที่

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>36</sup> ในแผนมทาคไทยแม่บทที่ผ่าน ๆ มามากจะกล่าวถึงงานป้องกันในลักษณะกว้าง ๆ และการวางแผนและกำหนดมาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมถึงแม้ว่าจะแยกออกจากกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณมิได้แยกงบประมาณการป้องกันอาชญากรรมออกจากงานด้านการปราบปราม การใช้งบประมาณส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปในงานด้านการปราบปรามมากกว่า ซึ่งทำให้การดำเนินงานตามแผนที่ได้วางไว้ไม่ชัดเจน และทำให้ไม่สามารถขยายงานการป้องกัน อาชญากรรมออกไปได้ แต่ในแผนมทาคไทยแม่บทฉบับที่ 4 นี้ได้กำหนดแผนงานด้านการปราบปรามและการป้องกันในเชิงของการบริหารงบประมาณด้วย รายละเอียดดูใน กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, "ทิศทางการพัฒนาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของแผนมทาคไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (2530-2534), หน้า 9-10.

ขยายกว้างขึ้นทุกที โดยเฉพาะอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษ เช่น อาชญากรรมองค์การ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

จากการที่อาชญากรรมในลักษณะดังกล่าวนี้มีเครือข่ายการดำเนินการในลักษณะสากลนอกจากนี้การดำเนินการของเหล่าอาชญากรดังกล่าว ก็นับวันแต่จะมีประสิทธิภาพที่สามารถต่อสู้กับกระบวนการด้านยุติธรรมมากขึ้น<sup>37</sup> ดังนั้น การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะต่อสู้กับกลุ่มอาชญากรดังกล่าว แต่เพียงลำพังจึงเป็นสิ่งที่คาดได้ว่า คงไม่สามารถจัดการกับกลุ่มอาชญากรดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ การกำหนดนโยบายโดยมุ่งต่อการร่วมมือระหว่างรัฐในปัญหาอาชญากรรมดังกล่าวจึงนับเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต่าง ๆ ต้องกำหนดและร่วมมือประสานเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค การบังคับให้กฎหมาย ไม่ว่าในด้านเขตอำนาจการพิจารณา (Jurisdiction) การสอบสวน การพิพากษาลงโทษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาในด้านการร่วมมือระหว่างประเทศในส่วนกิจการด้านกระบวนการยุติธรรมนับเป็นปัญหาใหญ่ที่ประเทศต่าง ๆ ที่สำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากโดยเหตุผลในด้านอธิปไตยเหนือดินแดนและผลประโยชน์ของรัฐ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ไม่อาจบรรลุการตกลงได้นั้นเอง สำหรับในประเทศไทย ในส่วนของการตกลงร่วมมือในด้านการป้องกันปราบปราม

<sup>37</sup> ในการประชุมนานาชาติ เรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งที่ 5 ณ เมืองเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ มีข้อพิจารณาข้อหนึ่ง ที่นับว่าเป็นสาระสำคัญในการประชุมดังกล่าวคือปัญหาเรื่องกระบวนการยุติธรรม ไม่มีอำนาจเมื่อเผชิญกับอาชญากรรมข้ามประเทศไม่ว่าทำต่อบุคคล หรือต่อทางเศรษฐกิจโดยในที่ประชุมเห็นว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญต่อการสืบสวน และปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวนี้ เนื่องจากการสมรู้ร่วมคิดของบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ ประสิทธิภาพของกฎหมายและปัญหาในทางเทคนิคของอาชญากรรมดังกล่าว นอกจากนี้ความร่วมมือต่อกันระหว่างรัฐซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการจำกัดวง เขตของการประกอบอาชญากรรม ในบางครั้งก็มีความขัดข้องเพราะผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของรัฐ ทำให้การปฏิบัติและการยึดมั่นในข้อตกลงหรือสนธิสัญญาเกิดความย่อหย่อน รายละเอียดดูใน ม่อง ธนูศิริ และ พล.ต.ต. ชวน ศรีประสิทธิ์, รายงานการประชุมว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด. ครั้งที่ 5 ณ เมืองเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 1-12 กันยายน 2518 หน้า 34.

และกระบวนการยุติธรรมกับต่างประเทศ นั้นจะเห็นได้ว่ามีขอบเขตจำกัดมาก<sup>38</sup> ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวจึงนับเป็นปัจจัยที่ช่วยเกื้อกูลต่อการปฏิบัติการของอาชญากรรมองค์การ โดยเฉพาะอาชญากรรมระหว่างชาติมาก ซึ่งจะเป็นปัญหาที่หนักหน่วงต่อการแก้ไขของสังคมไทยและของประเทศต่าง ๆ ในอนาคต

<sup>38</sup>

ขณะนี้รัฐบาลไทยได้ทำความตกลงในรูปสนธิสัญญาร่วมกับรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนสำหรับความผิดเกี่ยวกับการร่วมมือกันค้าของเถื่อนหรือการร่วมกันกระทำความผิดทางอาญา (Criminal Association) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศไทย. ความผิดที่ระบุไว้ใน paragraph (1) ของมาตรานี้ (ความผิดที่สามารถลงโทษได้ภายใต้กฎหมายของคู่สัญญาทั้ง 2 ด้วยการจำคุกหรือการควบคุมตัวในรูปแบบอื่นเป็นเวลามากกว่า 1 ปี หรือด้วยการลงโทษอื่นที่รุนแรงกว่านี้) และสำหรับการสมคบกันที่จะกระทำความผิด (Conspiracy) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา รายละเอียดใน ร่างสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Treaty between the Government of The Kingdom of Thailand and the United State of America relating to Extradition) (พ.ศ. ....) มาตรา 2(3) (เพิ่มเติมสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1922) ซึ่งขณะนี้สนธิสัญญาดังกล่าวได้มีการลงนามระหว่างผู้แทน ของรัฐบาลประเทศทั้งสองแล้ว ตั้งแต่ วันที่ 14 ธันวาคม 2526 คงเหลือเพียงขั้นตอนการให้สัตยาบันของรัฐสภาเท่านั้น และนอกจากนี้ยังเป็นที่น่ายินดีว่ารัฐบาลไทยกับสหรัฐอเมริกายังได้มีการเจรจาทำสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือในคดีอาญาโดยในร่างสนธิสัญญาดังกล่าวได้กำหนดการยึดและริบทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศที่ได้รับการร้องขออันเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้และที่เป็นผลจากการกระทำความผิดอาญา ตามกฎหมายของประเทศที่ได้ร้องขอ ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์มากในการปราบปรามอาชญากรรมองค์การ (Organized Crime) ทั้งนี้เพราะจะเป็นการขจัดปัจจัยสำคัญของอาชญากรรมดังกล่าว (ขณะนี้สนธิสัญญาดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่าง ซึ่งคาดว่าคงประกาศใช้ได้ในอนาคต) รายละเอียดใน กุลพล พลวัน "การดำเนินคดีอาชญากรรมในทัศนะของอัยการ" เอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อเรื่อง "ต่อต้านยาเสพติด" จัดโดย สำนักงานข่าวสารอเมริกันประจำประเทศไทยและสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) ระหว่างวันที่ 22-24 ธันวาคม 2528 (เอกสารโรเนียว 22 หน้า), หน้า 5.

## 2.2 ปัญหาในค้ำรูปแบบและวิธีการ

2.2.1 การปกปิดในรูปแบบและวิธีการ ดังได้กล่าวในบทที่ผ่านมาแล้วว่า ในความผิดฐานอั้งยี่ หรือช่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติหนึ่งในทางอาญาที่กฎหมายได้กำหนดความรับผิดของบุคคล เนื่องจากลักษณะของการกระทำที่ได้แสดงให้เห็นถึงการร่วมกันที่จะกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคต หรือในทาง Common Law เรียกว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะเริ่มต้น (inchoate crime) ทั้งนี้โดยเป็นการยืนยันอำนาจของรัฐในการรักษาระเบียบของสังคม

จากการที่เป็นความผิดที่อยู่ในขั้นของการ เริ่มต้นของความผิดประกอบ กับ โดยทั่วไปแล้ว การร่วมกันของบุคคลเพื่อจะประกอบอาชญากรรม ไม่ว่าจะร่วมกันดังกล่าว จะเป็นในลักษณะชั่วคราวชั่วคราว เช่น ในกรณีการสมคบร่วมกันของบุคคลหรือกรณีการร่วม เป็น คณะหรือกลุ่มบุคคลในลักษณะเป็นการถาวร เช่น ในกรณีการ เป็นสมาคมลับอั้งยี่ในประเทศไทย หรือแก๊งค์อาชญากรรมในต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งมักจะมีลักษณะการดำเนินการ เป็นการปกปิด สามารถรู้ได้เฉพาะในกลุ่มของผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึง เป็นปัญหาและ อุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเป็นอย่างมาก

นายชูเชิด รักตระกูล<sup>39</sup> ได้กล่าวว่า ปัญหาที่นับว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการบังคับใช้บทบัญญัติในความผิดฐานอั้งยี่หรือช่องโจรตามที่ประมวลกฎหมายอาญามีอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก เนื่องจากลักษณะของการเป็นองค์กรที่ปกปิดการคงอยู่และการ ดำเนินการ ประกอบกับในปัจจุบันลักษณะการร่วมกันของกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็ไม่ได้มีการจัดตั้ง เป็นองค์กรที่ถาวร เปิดเผย ต่อสาธารณชน เช่น ดังกรณีการ เป็นสมาคมลับอั้งยี่ ในสมัย-

---

39

สัมภาษณ์ นายชูเชิด รักตระกูล, ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา, ณ อาคาร ที่ทำการศาลฎีกา กระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2529.



โบราณ<sup>40</sup> หรือกรณีการร่วมกันเป็นแก๊งค์อาชญากรในต่างประเทศ<sup>41</sup> และในประการที่สอง เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรซึ่งเป็นกลไกของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้มีประสิทธิภาพ

---

<sup>40</sup> ในสมัยโบราณ การร่วมกันเป็นสมาคมลับอั้งยี่ของชาวจีนไม่ได้มีการปิดบังซ่อนเร้น การคงอยู่และการดำเนินการก็มักจะทำโดยเปิดเผย แต่เนื่องจากสมาคมที่ตั้งขึ้นดังกล่าว มีพิธีกรรมและกฎบังคับที่ถือเป็นความลับ รู้ได้เฉพาะในหมู่สมาชิกเท่านั้น จึงถูกจัดให้เป็นสมาคมลับประเภทหนึ่ง รายละเอียดดูใน บทที่ 3 เรื่อง "การพัฒนาการของสมาคมลับอั้งยี่" หน้า แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยโบราณก็เคยประสบปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสมาคมลับเช่นกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2440 รัฐบาลได้ออกกฎหมายอนุญาตให้มีการตั้งอั้งยี่ขึ้นได้โดยเปิดเผย ทั้งนี้เพื่อรัฐจะได้เข้าควบคุมสมาคมลับอั้งยี่โดยสะดวกยิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่าสมาคมลับโดยทั่วไปไม่ยอมให้ความร่วมมือกับรัฐบาลสมาคม เหล่านี้กลับดำเนินการลับมากยิ่งขึ้น และทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จ ผู้สนใจรายละเอียดดูใน Bevars D. Madry, *The Development of Labor Institution in Thailand*, p. 38. อ้างใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, ประวัติการต่อสู้ของกรรมกรไทย (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์ 2527), หน้า 55.

<sup>41</sup> เช่น แก๊งค์มาเฟียในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ยาภูเขาในญี่ปุ่น เมื่อประกอบอาชญากรรมใด ๆ ขึ้นแล้ว ถึงกับมีการอ้างความรับผิดชอบให้เป็นที่ทราบแก่สาธารณชนทั่วไป หรือในกรณีแก๊งค์ "สหภาพไม้ไผ่" (Bamboo Union) ซึ่งเป็นแก๊งค์อาชญากรรมที่เก่าแก่ของไต้หวัน เมื่อประมาณเดือนมีนาคม 1984 ได้มีการจัดสังสรรค์สมาชิกกันอย่างเปิดเผย เป็นต้น



มากขึ้น<sup>42</sup> จนกลุ่มอาชญากรดังกล่าวไม่กล้าที่จะเปิดเผยตัวเองอย่างชัดเจนเหมือนในอดีต แต่จะดำเนินการในลักษณะปกปิดเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับกลไกของรัฐ<sup>43</sup>

<sup>42</sup> ในสมัยโบราณก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้ทรงนำวิธีการ "เลี้ยงอั้งยี่" มาใช้รัฐได้เคยห้ามการตั้งสมาคมลับอั้งยี่อย่างเด็ดขาด แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติในขณะนั้นกลไกของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการขาดกำลังเจ้าหน้าที่บางคนก็กลับเป็นผู้ให้การสนับสนุน พวกอั้งยี่เสียเอง จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่เป็นผลซ้ำร้ายกว่านั้น พวกอั้งยี่ดังกล่าว ได้มีการดำเนินการอันเป็นการทำลายอำนาจของรัฐมากขึ้น จนประชาชนต้องรวมตัวกันเป็นอั้งยี่ เพื่อต่อต้านพวกอั้งยี่ที่ทำความเดือดร้อน รายละเอียดดูในบทที่ 3 เรื่อง "กำเนิดและสาเหตุแห่งการก่อตัวของสมาคมลับอั้งยี่" หน้า และการตั้งกัก "สามัคคี สุจริต เจริญสุข" ใน กจช. ร. 5 หน้า 33/17 คำกรณบบังคมทูลของกรมหมื่น นเรศวรฤทธิ์ และเรื่องมาตรการ ควบคุมของรัฐเกี่ยวกับปัญหาความสงบสุขของประชาชนในกรณีสมาคมลับอั้งยี่ในประเทศไทย (ข้อ 3.1 การควบคุมไม่เป็นทางการ) หน้า 36 .

<sup>43</sup> นโยบายการไม่เผชิญหน้าของอาชญากรรมที่ดำเนินการในลักษณะ เป็นกลุ่มหรือองค์การนี้นับได้ว่าเป็นเอกลักษณ์พิเศษที่ไม่เหมือนอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะไม่ใช้การกระทำผิดโดยไม่รู้กฎหมาย แต่ในการร่วมคบคิดประกอบการในวัตถุประสงค์แต่ละครั้ง จะมีการวางแผนและเตรียมการอย่างระมัดระวัง รอบคอบ เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับกฎหมาย และเนื่องจากการยึดนโยบายการไม่เผชิญหน้ากับกฎหมายจึงทำให้สาธารณชนหรือแม้แต่เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สนใจกับเงินจำนวนมากมายมหาศาล ซึ่งเปลี่ยนมือในการปฏิบัติการที่ผิดกฎหมายนั้น และองค์การดังกล่าวต้องการที่จะทำให้สาธารณชนเชื่อว่าการดำเนินการบางอย่าง เช่น กิจการโสเภณี หรือการพนันที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ ฯลฯ ไม่มีอะไรมากไปกว่าการเป็นเพียงพฤติกรรมเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลเท่านั้น ดังนั้นเงื่อนไขในการขยายตัวของการปฏิบัติการเหล่านั้นจึงไม่ได้สร้างความกดดันทั้งแก่สาธารณชนหรือแก่องค์กรของรัฐเอง เหมือนกับความผิดในลักษณะอื่น รายละเอียดดูใน Denny F. Pace & Jimmie C. Styles, Organized Crime Concepts and Control. second Edition (Prentice-Hall, Inc, Englewooe Cliffs, 1983), p. 17-18.

จากกรณีข้างต้นนี้เอง จึงทำให้อาชญากรรมดังกล่าวสามารถเบี่ยงเบนความสนใจของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งโดยเฉพาะเจ้าพนักงานตำรวจที่ทำการสืบสวนสอบสวนมักจะไม่ให้ความสนใจต่อปัญหาอาชญากรรมในลักษณะดังกล่าว และนอกจากนี้ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ดำเนินการสืบสวน สอบสวน ให้หยั่งลึกลงไปถึงกลุ่มอาชญากรนี้ โดยจะดำเนินการแต่เพียงเฉพาะในการกระทำของบุคคลที่ได้ปรากฏ เป็นความผิด ออกมาอย่างชัดแจ้งเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีเมื่อเกิดคดีฆาตกรรม หรือการกรรโชกทรัพย์ หรือปลอมแปลงเอกสารต่าง ๆ โดยปกติแล้วเจ้าพนักงานตำรวจที่รับผิดชอบในการสืบสวน สอบสวน ในคดีดังกล่าวก็มักจะมุ่งดำเนินการเพื่อหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการฆาตกรรม การกรรโชกหรือการปลอมแปลงเอกสารนั้น เพื่อประกอบในการพิสูจน์ความผิดในศาลเท่านั้น หากได้มีการสืบสวนการกระทำให้หยั่งลึกลงไปถึงในการกระทำนั้น ๆ ว่า แท้ที่จริงแล้ว ในเบื้องหลังของการฆ่า กรรโชก หรือการปลอมแปลงเอกสารนั้น ได้มีความเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงอย่างอื่นหรือมีกลุ่มบุคคลอื่นนอกจากผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกจับกุม เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่

### 2.2.2 การเป็นอาชญากรรมที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่ม

ในเรื่องนี้ นับเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐกล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วอาชญากรรมที่มีลักษณะร่วมกัน เป็นกลุ่ม เป็นองค์การ มักจะมีแหล่งที่มาของรายได้จากการจัดเสนอและการบริการสินค้าที่ผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน การค้าประเวณี สินค้าหนีภาษี เป็นต้น หรือมักเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย (Victimless crime)<sup>44</sup> ทั้งนี้ เพราะกิจการดังกล่าวทำให้เกิดผลตอบแทนสูง และมีความเสี่ยงเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับอาชญากรรมในลักษณะอื่น ๆ แต่ไหนแต่ไรมา องค์การอาชญากรรมได้เป็นผู้ทำหน้าที่

44

Howard Abandinsky, Organized crime. (Boston, Allyn and Bacon, 1981), p. 18.

จัดหาแจกจ่ายสินค้าและบริการที่ต้องห้ามตามกฎหมาย<sup>45</sup> ด้วยเหตุนี้ความคงอยู่ของอาชญากร  
 จำพวกนี้ ไม่มีเหตุผลอื่นมากไปกว่าข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนผู้ที่ต้องการบริการหรือสินค้าเหล่านี้  
 คงมีอยู่ตลอดมา ถ้าจะมองด้วยข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ องค์การอาชญากรรมก็คือ กลไกอย่างหนึ่ง  
 ที่สังคมสามารถให้หลักประกันว่า กิจกรรมที่ใคร ๆ เรียกกันว่าอบายมุขจะดำเนินต่อเนื่องไปได้  
 โดยไม่หยุดยั้งในแง่หนึ่งนั้นสมาชิกของชุมชนปฏิเสธแก่ตัวเองว่าไม่ต้องการสิ่งเหล่านั้น โดยทำให้  
 เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและบังคับให้ต้องดำเนินกิจการกันแบบใต้ดิน ซึ่งเป็นที่ ๆ มันอยู่ได้ โดยไม่เป็นที่  
 การห้ามหน้าผ่ายบ้านเมือง หรือคำหุคำดา กันจนเกินไป แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้นกลับให้การอุดหนุน  
 กันอย่างลับ ๆ และไม่เอาเรื่องเอาราวกับผู้ที่ให้ความคุ้มครองป้องกันโดยผิดกฎหมาย การที่  
 อบายมุขเหล่านั้นมีอยู่หรือหายไปในเวลาใดและในที่ใดก็ตาม ย่อมสะท้อนให้เห็นการแก่งแย่ง  
 แก่งแย่งระหว่างการปฏิเสธกับการเรียกหา มันนั่นเอง

---

<sup>45</sup> มีข้อน่าสังเกตว่า องค์การอาชญากรรมไม่ได้จำกัดขอบเขตการดำเนินการอยู่  
 เฉพาะกิจการที่ผิดกฎหมายเท่านั้น แต่ได้ขยายตัวแทรกซึม เข้าไปในธุรกิจและกิจกรรมบางอย่าง  
 ที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างเช่น การบริการขนส่ง อุตสาหกรรมบางประเภท และแม้กระทั่งใน  
 วงการสหภาพแรงงาน ในราวทศวรรษที่ 50 คณะกรรมาธิการอาชญากรรมของสภาสูงสหรัฐ  
 ที่ได้รับมอบหมายให้ศึกษาปัญหาอาชญากรรมระหว่างมลรัฐ (The Kefauver Committee)  
 ได้รายงานให้ทราบว่าองค์การอาชญากรรมได้แทรกซึมเข้าไปในธุรกิจแบบต่าง ๆ ถึง 50  
 จำพวกด้วยกัน ดูใน U.S. Senate, third Interim Report of the Special  
 Committ to Investigate Crime in Interstate Commerce, 82<sup>nd</sup> Congress  
 Report No. 307 (Washington D.C. : Government Printiny Office, 1951),  
 p. 171. อ้างใน ดร. เสรีน ฟูณะทิตานนท์, การกระทำผิดในสังคม (สังคมวิทยา  
 อาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน) พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์ 2527), หน้า 209-210.

จากการที่ลักษณะของกิจการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเรียกว่า "ลูกค้า" นี้เองทำให้อาชญากรรมที่เกิดจากการร่วมกันนี้มีลักษณะแตกต่างไปจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ หรือนัยหนึ่งความต้องการสินค้าและการบริการของประชาชนนี้เองที่จะเป็นพื้นฐานให้มีการดำเนินการของอาชญากรในลักษณะร่วมกัน เป็นกลุ่มหรือ เป็นองค์การนี้ และยิ่งความต้องการของประชาชนในสินค้าและ การบริการดังกล่าวมากขึ้นเท่าใด รัฐก็จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่สวนทางกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น<sup>46</sup> และในด้านประชาชนที่เป็นลูกค้าการบริการหรือสินค้านี้ก็จะเป็นผู้ช่วย เหลือปกป้อง เข้ามกลุ่มอาชญากรดังกล่าวไปโดยปริยาย

2.2.3 การมีอิทธิพลสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.2 ว่า โดยทั่วไปแล้วรายได้หลักของกลุ่มอาชญากรในรูปองค์การนี้ มักจะมาจากกิจการในด้านธุรกิจบริการและการจำหน่ายสินค้าที่ผิดกฎหมาย และเนื่องจากความเป็นธุรกิจที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับลูกค้าเป็นจำนวนมาก ทำให้องค์การอาชญากรรมไม่สามารถจะดำเนินการต่อไปได้ โดยปราศจากการคุ้มครองของกฎหมาย<sup>47</sup> และองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งโดยเฉพาะองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายนี้ นับว่าได้มีส่วนต่อการก่อการร้ายอยู่ และทำให้องค์การอาชญากรรมมีความเข้มแข็ง และเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายมาโดยตลอด

<sup>46</sup> Ramsay Clark, Crime in America, (Cassel & Company Ltd, 1970), p. 68.

<sup>47</sup> Schelling นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้ให้ข้อสังเกตไว้ในรายงานของคณะกรรมการที่ประธานาธิบดีสหรัฐแต่งตั้งขึ้นมาศึกษาปัญหาอาชญากรรมที่เป็นรูปองค์การว่า ผู้ที่ประสบความสำเร็จในการค้าในตลาดมืด คือผู้ที่ได้รับความคุ้มครองในลักษณะเดียวกันกับที่อุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับความคุ้มครองจากกำแพงภาษี ทั้งนี้เพราะนักการค้าตลาดมืดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและคุ้มครองโดยอัตโนมัติจากกฎหมาย ไม่ให้คนอื่นที่ไม่เต็มใจประกอบอาชญากรรมอยู่ในฐานะที่เป็นคู่แข่ง หรือหนึ่งก็เท่ากับว่ากฎหมายได้ให้สัมปทานหรือสิทธิพิเศษชนิดหนึ่งแก่ผู้ที่เต็มใจจะละเมิดกฎหมาย รายละเอียดดูใน เสรีน ปุณณะทิศานนท์, การกระทำผิดในสังคม (สังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรม เบียง เบน), หน้า 470.

ในสังคมประชาธิปไตยซึ่งเป็นลัทธิการเมืองที่อยู่บนพื้นฐานของการให้เสรีภาพแก่ประชาชนจากอิสรภาพของปัจเจกบุคคล และความไม่เป็นระเบียบของสังคม นับว่ามีความผูกพันกับองค์กรอาชญากรรมโดยตรง<sup>48</sup> กล่าวคือ จากการดำเนินธุรกิจนอกกฎหมายยังเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายหรือทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายไม่เข้ามาข้องแวะกับกิจการของตน โดยการให้ค่าตอบแทนเป็นเงินก้อนใหญ่ การใช้วิธีล้มคดีแบบอาชญากรรมธรรมดา (ใช้ผู้เข้าถึงวงในของฝ่ายบ้านเมือง หรือเรียกว่า fixer ช่วยจัดการให้) ไม่เป็นการเพียงพอสำหรับกิจกรรมที่มีทุนช่วยครอบคลุมพื้นที่อันกว้างขวางและมีลูกค้ามาก ซึ่งเป็นการยากที่จะปกปิดเป็นความลับได้ ในสหรัฐอเมริกา นั้น องค์กรอาชญากรรมจึงได้มีวิธีทำให้ฝ่ายรักษากฎหมายไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อยู่หลายวิธี และในหลายระดับด้วยกัน เทคนิคที่ใช้ได้ผลมากที่สุดก็คือ "การคอร์รัปชันอย่างลับ ๆ" ซึ่งหมายถึงการควบคุมข้าราชการชั้นสูงที่มาจาก การเลือกตั้ง และเป็นตำแหน่งผู้บังคับบัญชาบริหารงานเทศบาลท้องถิ่นทุก ๆ ฝ่าย โดยองค์กรจะเป็นฝ่ายจ่ายเงินก้อนมโหฬารให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ซึ่งจะให้ความร่วมมือกับองค์กรเมื่อได้รับการเลือกตั้ง เข้าสู่ตำแหน่งแล้ว

นอกจากนี้อิทธิพลดังกล่าวอาจปรากฏในรูปของการจัดระเบียบขององค์กรเอง เป็นต้นว่า การเลือกสมาชิก การจัดการกับสมาชิกที่ทรยศ หรือแม้แต่การจัดการกับคู่แข่งทางการค้าหรือการบริการดังกล่าว จะปรากฏโดยวิธีการรุนแรงเป็นที่หวาดหวั่นต่อสังคม เช่น การตั้งศาลเดี่ยวเพื่อชำระความระหว่างกันเอง การฆ่าทิ้งอย่างทารุณโหดร้ายด้วยความเชี่ยวชาญจนมีกฎหมายตามไม่ทัน ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่า ความสามารถในการใช้กำลังบังคับอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ใช้กันอยู่ในสังคมของพลเมืองดีนั้น กลับมีผลในการลดความจำเป็นที่จะต้องใช้มันลงไปมากทีเดียว การจัดระเบียบขององค์กรในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้สามารถจัดตั้งองค์กรอาชญากรรมได้อย่างเป็นรูปนัย และอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งกิจการของมันส่งผลอันเลวร้ายไปทั่วโครงสร้างทางสังคมได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพวกนี้สามารถขยายอิทธิพลของมันไปครอบงำองค์กรหลักที่สำคัญ ๆ ของรัฐ และสามารถแสวงหาอำนาจทางการเมืองมาไว้ใน

<sup>48</sup> ผู้สนใจรายละเอียดดูใน "Political influences in Organized Crime Enforcement" โดย Denney F. Pace & Jimmie C. Styles, Organized Concepts and Control, Ibid, p. 35.

49  
มือได้

2.2.4 การเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ในการกระทำความผิดในทางอาญาโดยทั่วไปแล้ว ปัจจัยในการกระทำความผิดมักขึ้นอยู่กับ

1. โอกาสในการกระทำความผิด
2. การตัดสินใจในการที่จะกระทำความผิด

ซึ่งจากปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้โดยปกติก็เป็นสิ่งที่ยุ่งยากและเป็นปัญหาแก่กระบวนการยุติธรรมอยู่แล้ว แต่ในกรณีความผิดที่เกิดจากการรวมกันของบุคคลในรูปองค์การ นอกจากจะประกอบไปด้วยปัจจัย 2 ประการข้างต้นแล้วยังต้องประกอบไปด้วยปัจจัยที่ 3 คือ "ความรู้ที่จะใช้ในการกระทำความผิด"

มูลเหตุที่นำมาซึ่งปัจจัยที่ 3 ในการประกอบอาชญากรรมในรูปองค์การนี้อาจสรุปได้ 2 ประการคือ

- ก. เนื่องจากรูปแบบขององค์กร
- ข. เนื่องจากการดำเนินการขององค์กร

ก. เนื่องจากรูปแบบขององค์กร โดยทั่วไปแล้วอาชญากรรมในรูปองค์การเกิดจากการร่วมกันของบุคคล โดยมีลักษณะของการจัดองค์กรถาวร มีการกำหนดสัมพันธ์ภาพและพันธกรณีที่มีต่อกันของบุคคล<sup>50</sup> และมักจะอาศัยความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะจากกลุ่มอาชญากรอาชีพ (Professional Criminal)<sup>51</sup> ดังนั้น โดยลักษณะขององค์กร

<sup>49</sup> A.R. Lindsmith, "Organized Crime" The Annals, Vol, 217 (September, 1941), pp. 76-83 อ้างใน เสรีน ปุณณะทิตานนท์ การกระทำความผิดในสังคม (สังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรมเบียงเบน), หน้า 443.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 441.

<sup>51</sup> อรรถ สุวรรณบุปผา, หลักอาชญาวิทยา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518), หน้า 56.

จึงเป็นการระดมความคิดและประสานประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อผลสำเร็จของวัตถุประสงค์ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นการผสมกลมกลืนกับการจัดระเบียบขององค์การทางสังคม เช่น องค์การทางเศรษฐกิจการเมือง กฎหมายและสังคม เป็นต้น ซึ่งจากการระดมความคิดดังกล่าว จึงทำให้รูปแบบขององค์กรมีความสลับซับซ้อน มีการจัดสรรผลประโยชน์ในระหว่างกันและมีการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายของรัฐอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ข. เนื่องจากการดำเนินการขององค์กร ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยปกติแล้วกิจกรรมที่ถือเป็นรายได้หลักขององค์การอาชญากรรม ได้แก่ การจำหน่ายสินค้า และการบริการที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจากการที่กิจกรรมดังกล่าวนี้ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีขอบข่ายการดำเนินการที่กว้างขวางและมักจะมีลูกค้าเป็นจำนวนมาก จึงทำให้องค์การอาชญากรรมมักจะเป็นเป้าหมายหลักของการบังคับใช้กฎหมายอยู่เสมอ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ในระยะหลังองค์การอาชญากรรมจึงได้หันไปประกอบธุรกิจที่ถูกกฎหมาย<sup>52</sup> เช่น ธุรกิจการธนาคาร บริษัทนายหน้า ธุรกิจโรงแรม การขนส่ง การอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งจากการเป็นองค์กรที่ใหญ่ ประกอบกับการมีอิทธิพลเป็นทุนเดิมอยู่ก่อน องค์การอาชญากรรมเหล่านี้ก็จึงหันกลับไปใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเอาเปรียบกิจการอื่น ๆ ด้วยกลวิธีที่แยบยล<sup>53</sup> เช่น การฉ้อโกงบริษัทต่าง ๆ การยกยอกสินค้าในสต็อก การวางแผนให้ผู้บริหารล้มละลาย

<sup>52</sup> Ramsay Clark, Crime in America, Ibid., P. 72.

<sup>53</sup> Lindsmith ได้กล่าวว่า โลกของพวกนอกกฎหมายเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมของนครใหญ่ ๆ ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะเป็นแคว้นทางสังคมที่มีหลายสิ่งหลายอย่างช่วยในการเพาะเชื้ออาชญากรรมในรูปขององค์การ เช่น บริษัทแห่งความสำเร็จที่นิยมการเบียดเบียนผู้อื่นอย่างเห็นแก่ตัว การไม่สนใจใยดีต่อกิจการสาธารณะ ความไม่แยแสต่อกฎหมายบ้านเมือง แรงจูงใจในการแสวงหาผลกำไร ดูใน A.R. Lindsmith, op. cit. pp. 76-83. อ้างใน เสรีน ภูผณะพิธานนท์, การกระทำผิดในสังคม (สังคมวิทยาอาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน), หน้า 441-442.



### 2.3 ปัญหาในด้านองค์กรของรัฐ

โดยทั่วไปแล้วแนวนโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐจะปรากฏผลในทางปฏิบัติได้ก็โดยทางองค์กรของรัฐในฐานะเป็นกลไกผู้ปฏิบัติการ องค์กรในกระบวนการยุติธรรม เป็นกลไกหนึ่ง ที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐต่อปัญหาในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการบริหารการยุติธรรม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยที่รูปแบบและวิธีดำเนินการของอาชญากรรมที่เกิดจากการร่วมกันของอาชญากรในลักษณะเป็นคณะบุคคล หรือเป็นองค์กร นี้มีความแตกต่างจากอาชญากรรมโดยทั่วไป ประกอบกับการมีอิทธิพลอุดหนุนอยู่เบื้องหลัง ซึ่งจากกรณีดังกล่าวได้เป็นปัจจัยส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามนอกจากปัจจัยอื่น เนื่องจากรูปแบบและวิธีการดังกล่าวแล้ว ในส่วนขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ได้ส่งผลเกื้อกูลต่อการคงอยู่ของอาชญากรรมในรูปการรวมกลุ่ม<sup>54</sup> และนับเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

#### 2.3.1 ปัญหาในด้านการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม

การบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่จะประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของระบบภายในองค์กรให้ดำเนินไปตามเป้าหมาย ดังนั้นบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของการบริหารจึงอยู่ในลักษณะของการตัดสินใจ เพื่อที่จะก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นในองค์กร และสามารถสร้างความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องพิจารณาการบริหารในลักษณะของระบบ และกระบวนการของการทำงานโดยมุ่งที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมในระดับต่าง ๆ ก่อนที่จะประกอบออกมาเป็นความสำเร็จขององค์กรโดยส่วนรวม

<sup>54</sup> อาชญากรรมในลักษณะการรวมกลุ่มในรูปองค์กร สามารถคงอยู่ได้โดยเงื่อนไขอันสืบเนื่องจากการย่อหย่อนในการบังคับการตามกฎหมาย การมีช่องโหว่ในกฎหมาย หรือการคอร์รัปชันในองค์กรในระดับต่าง ๆ ของรัฐ ดูในสง่า ลินะสมิต, คำบรรยายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา พิสดาร (ตอน 1) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 128.

### การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมกับการป้องกันสังคม

การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมกับการป้องกันสังคมนับว่าเป็นกระบวนการทางสังคมอย่างหนึ่ง ที่แสดงถึงสัมพันธภาพของกลไกในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ในลักษณะของการร่วมปฏิบัติตามนโยบาย ภายใต้หลักการของการร่วมกันในกระบวนการป้องกันสังคม โดยเป็นการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และตามหลักนิติธรรมอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน

ในปัจจุบันได้เป็นที่ยอมรับกันว่า ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมจะบังเกิดขึ้นมิได้เลย ถ้าปราศจากซึ่งการประสานงานระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนความร่วมมือจากประชาชน

นักอาชญาวิทยาและผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมในระหว่างการยุติธรรมมีความคิดเห็นเป็นข้อยุติว่า รูปแบบแห่งการร่วมงานป้องกันอาชญากรรมที่ดำเนินขึ้นอยู่กับการปัจจัยการควบคุมประสิทธิภาพภายในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมโดยตรง และความสามารถในอันที่จะใช้ปัจจัยแวดล้อม เป็นสิ่งที่เกื้อกูลต่อการป้องกันอาชญากรรมที่สม เหตุสมผล รวมทั้งการแก้ไขสภาพแวดล้อมทางสังคมต่าง ๆ ควบคู่กันไป<sup>55</sup>

ในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการประสานการปฏิบัติงานในองค์กรในกระบวนการยุติธรรมยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร ยิ่งกว่านั้นก็เกิดปัญหาความแตกแยกขัดแย้งกันในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ การที่ทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต้องมีส่วนเกี่ยวข้องพันกันอำนาจและผลประโยชน์ ทำให้เกิดปัญหาการไม่ลงรอยกัน องค์กรในกระบวนการยุติธรรมของเราอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำงาน ขาดการประสานงานที่ดีทั้ง ๆ ที่ทุกฝ่ายต่างมีเป้าหมายหลัก คือการประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้แก่ประชาชน แต่เนื่องจากการคำนึงถึง

---

<sup>55</sup> โสภ ฐิติกุลชัย และคณะ, "ยุทธวิธีและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและสังคมในทศวรรษหน้า" โครงการอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม คณะสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล 2525, หน้า 73-74.

ประโยชน์ของหน่วยงานย่อยของตนเองมากเกินไป<sup>56</sup> (Suboptimization) จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร<sup>57</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาในรูปแบบและวิธีดำเนินการของอาชญากรรมที่เกิดจากการร่วมกันของบุคคลแล้ว จะเห็นได้ว่าจากลักษณะของการร่วมกันเพื่อก่ออาชญากรรม (Joint venters in crime) ดังกล่าว ได้มีความเกี่ยวพันหรืออยู่ในขอบเขตขององค์กรในระดับต่าง ๆ ของรัฐหลายหน่วยงาน เป็นต้นว่า ในกรณีอาชญากรรมที่เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นความผิดหนึ่งที่น่าว่าเป็นกิจการหลัก นำมาซึ่งแหล่งรายได้และการคงอยู่ขององค์กรอาชญากรรม นอกจากจะมีความเกี่ยวข้องและอยู่ในข่ายความรับผิดชอบขององค์กรด้านการป้องกันและปราบปราม (พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจและองค์กรพิเศษของรัฐอื่น ๆ ที่มีบทบาทในด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยตรง) ยังรวมตลอดไปถึงองค์กรของรัฐที่มีความเกี่ยวพันทางอ้อม เช่น หน่วยงานทางด้านการป้องกันรักษาผู้ติดยาเสพติด

---

<sup>56</sup> ในทางปฏิบัติหน่วยงานเบื้องต้นในกระบวนการยุติธรรมซึ่งได้แก่ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ต่างปฏิบัติงานไปตามแนวทางและวัตถุประสงค์ของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีปรัชญาพื้นฐานทางอาชญาวิทยาที่ต่างกัน จึงตีความหมายของเป้าหมายหลักในการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) ที่ไม่เหมือนกัน รายละเอียดใน ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, "ความขัดแย้งด้านปรัชญาอาชญาวิทยาซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา," วารสารสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา ปีที่ 1 เล่มที่ 1 (กรกฎาคม 2524): 45.

<sup>57</sup> ไสภา ชูพิบูลชัย และคณะ, "ยุทธวิธีและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและสังคมในทศวรรษหน้า," หน้า 108.

หน่วยงานทางด้านภาษีอากรของรัฐ<sup>58</sup> เป็นต้น ด้วยเหตุนี้หากองค์กรของรัฐดังกล่าวข้างต้นนี้  
ขาดการประสานการปฏิบัติไปในทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมที่จะพยากรณ์  
ได้ว่าปัญหาอาชญากรที่เกิดจากการร่วมกันเป็นคณะบุคคล หรือเป็นองค์การ จะยังคงเป็นปัญหาที่  
สำคัญของรัฐต่าง ๆ ในอนาคตต่อไป สำหรับในประเทศไทย จากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง  
"ปัญหาการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม" ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ  
เมื่อวันที่ 7-10 กันยายน 2524 ปัญหาในการประสานงานของหน่วยงานในองค์กรหรือสถาบันที่  
เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมของประเทศไทย

---

<sup>58</sup> หน่วยงานทางด้านภาษีอากรนี้ว่า เป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ ที่มีความ  
เกี่ยวพันต่อการได้มาซึ่งรายได้ขององค์การอาชญากรรม ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อเมริกา  
หรือยุโรป เงินที่ได้จากความผิดอาญาของเหล่าบรรดาอาชญากรจะไหลกลับเข้าสู่ระบบเงินที่ถูกต้อง  
ตามกฎหมายได้นั้นจะต้องผ่านการชักฟอกให้เป็นเงินบริสุทธิ์เสียก่อน ซึ่งการฟอกเงิน (Money  
Laundry) นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นเทคนิคที่เหล่าอาชญากรนำมาใช้เพื่อจะทำให้บรรดาเงินทั้งหลายที่  
ได้มาโดยไม่สุจริตต่าง ๆ กลับมาปรากฏในรูปของการลงทุนในวิสาหกิจต่าง ๆ โดยทำให้ดูเหมือนว่า  
เงินเหล่านั้นเป็นที่ได้มาโดยสุจริต วัตถุประสงค์ที่สำคัญก็เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความสนใจในการถูก  
ติดตามโดยเจ้าหน้าที่สรรพากร หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้  
การฟอกเงินนั้นต้องทำให้เงินกลับเข้ามาลงทุนนั้นอยู่ในลักษณะที่ดูเป็นจริง เป็นจังและอธิบายได้อย่าง  
สมเหตุสมผลถึงที่มาที่ถูกคิดแปลง ให้เป็นแหล่งที่สุจริต ประการที่สำคัญต้องสามารถต่อต้านการ  
พิสูจน์ของบรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รายละเอียดดูใน พ.ศ.ท. ประจักษ์ศิลป  
สุพรรณเภสัช, รายงานพิเศษ "หยุดก่อนกาลิโน ม่านมิงตาธนาคารชั้นเยี่ยม, "มดิชน สุดลับคาห์  
ปีที่ 9 ฉบับที่ 3095 ประจำวันอาทิตย์ที่ 24 สิงหาคม 2529 และ พ.ศ.ท. ประจักษ์ศิลป  
สุพรรณเภสัช, บทความเรื่องอาชญากรรมทางธุรกิจ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง  
อาชญากรรมทางธุรกิจ, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ฯ ร่วมกับกรมตำรวจ ณ ห้องประชุม  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ฯ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2529. (เอกสารโรเนียว 14 หน้า), หน้า  
10-11.

ได้ เป็นหัวข้อปัญหาหนึ่งซึ่งได้มีการยกขึ้นมาพิจารณากันอย่างกว้างขวาง<sup>59</sup> จากปัญหาอื่น เนื่องจาก การประสานงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานอื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ต่อปัญหาอาชญากรรม อันเนื่องจากการร่วมกันของบุคคล จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ได้ส่งผลต่อการคงอยู่ ของอาชญากรรมในลักษณะดังกล่าวนี้ ทั้งเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายรัฐด้วย

### 2.3.2 ปัญหาในด้านโครงสร้างขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม

ในเรื่องนี้ก็ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอาญาของรัฐ โดยเฉพาะในความคิดทางอาญาที่เกิดจากการร่วมกันของบุคคล ซึ่งดังได้กล่าวมาแล้วว่า เป็น ความคิดซึ่งโดยลักษณะและรูปแบบวิธีดำเนินการมีความแตกต่างจากความคิดทางอาญาโดยทั่วไป กล่าวคืออาชญากรรมดังกล่าวมักจะมีอิทธิพลจากภายนอกสนับสนุนอยู่อย่างลับ ๆ ด้วยเหตุนี้ หากองค์กร ในกระบวนการยุติธรรม เองไม่เอื้ออำนวยต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว หรือการไม่เข้มแข็งพอ หรือมีประสิทธิภาพขององค์กร ย่อม เป็นการยากในอันที่จะควบคุมและปราบปรามต่ออาชญากรรมที่เกิด จากการร่วมกันดังกล่าว<sup>60</sup>

**ตำรวจ** เจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เบื้องต้นที่มีบทบาทการ บังคับใช้กฎหมายกับประชาชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติอยู่ในกรอบของกฎ เกณฑ์ทางสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะทำงานใน หลายหน้าที่ กล่าวคือ ทั้งในการให้บริการ การควบคุมสถานการณ์ และการบังคับใช้กฎหมายซึ่ง ลักษณะงานที่กล่าวนี้มีบทบาทที่แตกต่างกันในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะต้องมีความสามารถ เลือกกระทำ

<sup>59</sup> รายละเอียดดูใน รายงานสรุปผลการประชุมกลุ่ม 2 เรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เมื่อวันที่ 2-10 กันยายน 2524 ณ อาคารสภาวิจัยแห่งชาติ บางเขน (อัสสัมชัญ) หน้า 5-6.

<sup>60</sup> จากการสัมภาษณ์ พ.ต.ท. ประจักษ์ศิลป์ สุพรรณ เกสัช, รองผู้กำกับการนโยบาย และแผนงาน กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ณ กรมตำรวจ เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2524.

อย่างใดอย่างหนึ่งให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของกำบังคับใช้กฎหมาย ที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติโดยอำรังไว้ซึ่งกฎหมายของบ้านเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยถูกต้องภายใต้หลักความยุติธรรม ด้วยเหตุนี้สิ่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการใช้พิจารณาตัดสินใจเลือกกระทำการบังคับใช้กฎหมาย คือ สภาพทั่วไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น ความรู้ความสามารถ การจัดสรรงบประมาณและกำลังพล อิทธิพลภายนอก เป็นต้น

ก. ความรู้ความสามารถ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยที่รูปแบบและวิธีการดำเนินการของอาชญากรรมอื่นเนื่องจากการร่วมกันของบุคคลหลายคนในทางอาญานี้ ได้มีความสลับซับซ้อน ทั้งนี้ เพราะกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และพลังต่อต้านอำนาจของรัฐ ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะองค์กร เบื้องต้นนี้จะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จะต้องมีความรู้ความชำนาญในงานการสืบสวน สอบสวน เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามหากจะได้พิจารณาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ จะเห็นว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ต.ร.) มีอำนาจควบคุมการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจได้จำกัด จากมาตราที่ 20 การกำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจบางประการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี<sup>61</sup> และกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจกรมตำรวจในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งต่าง ๆ ของตำรวจ<sup>62</sup> ดังนั้น ปัจจุบันการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของตำรวจจึงเป็นไปอย่างกว้าง ๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีพื้นฐานการศึกษา การฝึกอบรม ประสบการณ์ที่แตกต่างกัน แต่มีตำแหน่งเดียวกันสามารถโยกย้ายทำงานได้ทั้งสายงานทางธุรการหรือป้องกันปราบปราม ถ้าเป็นระดับชั้นประทวนอาจถูกปฏิบัติงานทั้งด้านธุรการหรืองานป้องกันปราบปรามในสถานีตำรวจ เพราะกฎระเบียบมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาในสถานีในส่วนราชการใด ๆ มีอำนาจกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบชั้นประทวนเอง สภาพการทำงานในสถานีต่าง ๆ จึงไม่เหมือนกันอันเนื่องจากขาดเป้าหมายหรือนโยบายการปฏิบัติที่แน่ชัด การทำงาน

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 หมวด 2 มาตรา 20

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หมวด 2 มาตรา 13-20.

<sup>63</sup> เอกสารรายงานการประชุม "การศึกษาปัญหาโครงสร้างกรมตำรวจ" (สำนักนายก

ในสถานี่ต่าง ๆ จึงขาดรูปแบบหรือวิธีการทำงานที่เป็นมาตรฐานกลาง ๆ ของแต่ละลักษณะงานให้หัวหน้าสถานี่ยึดถือปฏิบัติ เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดผลดังนี้

1. นโยบายหรือเป้าหมายในการทำงานในสถานี่คำรวจ มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของหัวหน้าสถานี่และสภาพกดดันจากปัจจัยอื่น ๆ บางครั้งนโยบายไม่แน่ชัด ทำให้เกิดสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงาน

2. ทำให้ไม่สามารถสร้างระบบและวิธีการพัฒนาคำรวจอย่างเหมาะสม เช่น การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถขณะปฏิบัติงาน เพราะไม่สามารถทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง จะได้ทำหน้าที่ใด เมื่อเข้ารับการพัฒนาแล้วอาจถูกเปลี่ยนหน้าที่ไปทำหน้าที่อื่น ๆ การพัฒนาจึงขาดความต่อเนื่อง

3. ทำให้ขาดความชำนาญเฉพาะด้าน ค่าย เหตุนี้เมื่อมีอาชญากรรมที่สลับซับซ้อน มีการดำเนินการที่ใช้เทคโนโลยีชั้นสูง จึงขาดนักปฏิบัติการที่มีความชำนาญเพื่อแก้ไขปัญหาย่างมีประสิทธิภาพ

ข. อิทธิพลภายนอก ในปัจจัยข้อนี้บ่งว่าได้มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรคำรวจมาเป็นเวลานาน ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีคือ

1. อิทธิพลระบบอุปถัมภ์จากการที่ระบบการบริหารราชการดั้งเดิมของไทยมีรากฐานมาจากรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ข้าราชการจึงมีความสำนึกกว่า เป็นผู้รับใช้ผู้ปกครอง จึงก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งโยกย้ายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ลักษณะการเมืองไทยเป็นการแบ่งระหว่างกลุ่ม<sup>64</sup> รัฐบาลกับนักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์มาใช้ในวงราชการ เกินขอบเขต และความเป็นธรรม<sup>65</sup> มีการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลโดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสพการณ์ตามความพอใจของคน เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จและเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

<sup>64</sup> ลีวิบูลิ พงษ์พาณิชย์, "คำรวจกับการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 132.

<sup>65</sup> ชูบ กาญจนประการ, "ระบบอุปถัมภ์" การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย เรียบเรียงโดย อมร รักษาสิทธิ์ และโสรัจ สุจริตกุล, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 127.

องค์การตำรวจ เป็นองค์กรหนึ่งที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไม่เป็นธรรม ในลักษณะเป็นการ เลือกปฏิบัติ ซึ่งโดยเฉพาะในความผิดที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างมหาศาล เช่น ในกรณีอาชญากรรมที่เกิด โดยกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งโดยปกติมักจะเป็นกิจการที่มีผลตอบแทนสูง และเป็นกิจการที่มีลักษณะการ คำนวณการที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้กิจการดังกล่าวคงอยู่ได้ และดำเนินต่อไปโดยราบรื่น จึงได้มีการ จัดสรรผลประโยชน์บางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยทั่วไปลักษณะของผลประโยชน์มักถูก ใช้ใน 3 ลักษณะคือ<sup>66</sup> ลักษณะแรกเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยตรง ลักษณะ ที่สองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยทางอ้อม ซึ่งหมายถึงการใช้ผลประโยชน์ ดังกล่าวเพื่อ "ส่งส่วย" ให้กับผู้บังคับบัญชาไม่ว่าในรูปเงินตรา หรือสิ่งของ ลักษณะที่สามเพื่อ ประโยชน์ของทางราชการและเพื่อสร้างผลงาน เช่น ในลักษณะของการช่วยเหลือในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่ปรากฏในรูปการจัดซ่อมแซมอาคารสถานที่ การจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ ตลอดจนการใช้จ่าย ธุรกรรมเงินอื่น ๆ เป็นต้น

2. อิทธิพลทางด้านการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับอิทธิพลทาง การเมืองไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีผลทำให้ตำรวจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองโดยถูก แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายใน เพื่อพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมืองดังมีผู้ กล่าวไว้ว่า<sup>67</sup> "การเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบ ใดก็ตามไม่สามารถที่จะเป็นอิสระจากการเมืองได้เลย" อิทธิพลทางด้านการเมืองทำให้ตำรวจ

<sup>66</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, "อิทธิพลผลประโยชน์และพฤติกรรมในองค์กรตำรวจไทย," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 23 ฉบับที่ 1 (2526) :

<sup>67</sup> Bruce Smith, Police System in the United States (New York: Harper & Brothers Publishers, 1949), p. 67. อ้างใน อติชัย อากานันท์, บัญญัติที่มีผลต่อลักษณะการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ : ศึกษาเฉพาะกรณี เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจในสถานีตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจนครบาล" (วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525), หน้า 98.



ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของนักรการเมือง<sup>68</sup> หรือบุคคลที่นักรการเมืองใช้อำนาจและอิทธิพลบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้นเงินเดือนเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ และแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยวิธีการ

ก. การสร้างความกลัว โดยวิธีสร้างความไม่มั่นคงแก่ตัวบุคคลหรือครอบครัวหรือการลงโทษวิธีต่าง ๆ เช่น การโยกย้าย ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นต้น

---

<sup>68</sup>อย่างไรก็ตาม การควบคุมองค์กรตำรวจโดยอิทธิพลทางการเมืองนี้ นักรการเมืองจะไม่พยายามยุ่งเกี่ยวกับการสร้างนโยบาย หรือการรับผิดชอบผลงานของตำรวจโดยตรง ทั้งนี้ โดยจะปล่อยให้ตำรวจดำเนินงานไปอย่างปกติ คราบไคที่มีได้สร้างปัญหามากจนประชาชนไม่พอใจ

อนึ่ง แม้การเมืองไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานประจำวันของตำรวจ แต่จะเข้ามีส่วนก็คือเมื่อสภาพในสังคมเกิดเป็นปัญหาขึ้นมาอย่างเห็นได้ชัดเจน จนมีผลถึงประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งก็จะเริ่มมีความกดดันทางการเมืองขึ้น เช่น ในกรณีเกิดอาชญากรรมประเภทใดหรือหลายประเภทมากเกินปกติ ในกรณีเช่นนี้การเมืองจึงจะเข้ามามีส่วนในการกดดันควบคุมตำรวจให้ปฏิบัติงานทางแก้ไข แต่ลักษณะนี้จะเป็นการชั่วคราวและเป็นครั้งคราว เมื่อแก้ไขสถานการณ์ได้แล้วการเมืองก็จะปล่อยการทำงานให้เป็นเรื่องขอตำรวจเองอีกต่อไป โดยสรุปแล้วแม้ตำรวจจะสามารถดำเนินงานโดยตนเอง แต่ก็ได้หมายความว่าทำอะไรก็ได้ในทางตรงกันข้าม ตำรวจจำเป็นอย่างไรที่จะปฏิบัติตนให้เข้ากับสภาวะของสังคมนั้น ๆ ทั้งทางด้านสภาพการทางการเมือง สังคม ฯลฯ กล่าวคือ หากสถานการณ์ทางการเมืองกำลังเน้นสิ่งใดหรือมีกฎเกณฑ์ค่านิยมเด่นอย่างไร ตำรวจก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตเหล่านั้น รายละเอียดดูใน สมเกียรติ อัครวิญญู , ปัญหาการบริหารงานตำรวจ (กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ 68 การพิมพ์ , 2526) , หน้า 44-45.



ข. การให้สินบน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามความต้องการของนักการเมืองในกรณีละเว้นการบังคับใช้กฎหมาย หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ อัยการและศาล โดยทั่วไปแล้ว องค์การศาลและอัยการ ได้มีบทบาทที่สำคัญในการบริหารงานยุติธรรม ในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่บังคับโทษให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรทั้งสองนี้ เป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรตำรวจ นอกจากนี้โครงสร้างขั้นตอนการปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ขององค์กรศาลและอัยการกับองค์กรตำรวจของไทย ได้มีการแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้การบังคับใช้กฎหมายขึ้นต้นโดยพนักงานตำรวจ จึงเป็นไปโดยลักษณะการใช้พิจารณาโดยอิสระ ซึ่งจากกรณีดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่ามีความล่อแหลมต่อการใช้พิจารณาไปในทางที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ ดังปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำบทบัญญัติความผิดฐานช่อกโจรมาใช้เพื่อการปรามอาชญากร ทั้ง ๆ ที่บุคคลผู้ซึ่งถูกบังคับใช้ด้วยกฎหมาย ดังกล่าวนี้จะไม่ผิดกฎหมายดังปรากฏในองค์ประกอบของกฎหมาย และจากกรณีดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อศรัทธาของประชาชนทั่วไปว่า บทบัญญัติของกฎหมายในความผิดฐานช่อกโจรนี้ เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ตำรวจในอันที่จะสนองต่อนโยบายของรัฐในการลดความกดดันของสังคม อันเนื่องมาจากปัญหาอาชญากรรมในบางครั้งบางคราวเท่านั้น ส่วนในกรณีความผิดฐานอื่น ๆ อันเป็นการร่วมกันเพื่อการประกอบอาชญากรรมของคณะบุคคลเป็นองค์การนั้น ในทางปฏิบัติได้มีการสืบสวน สอบสวนไปถึงไม่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่พนักงานตำรวจคงดำเนินการสืบสวน สอบสวน เพียงเฉพาะในความผิดซึ่งมีการกระทำปรากฏอย่างชัดแจ้ง หรือนัยหนึ่งเป็นความผิดซึ่งปรากฏผลการกระทำเท่านั้น ซึ่งหากกรณีดังกล่าวถ้าได้มีการกลั่นกรองและควบคุมการใช้ดุลยพินิจ อำนาจการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างแท้จริงแล้ว<sup>69</sup> ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย ดังกล่าวได้ตามเจตนารมณ์

<sup>69</sup> แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 จะได้ให้อัยการอาจส่งสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วการส่งสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวมีข้อขัดข้องมาก ในหลายต่อหลายคดีการสอบสวนเพิ่มเติม คำสั่งของอัยการถูกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเจตนา หรือถูก

---

(ต่อ เชิงอรรถที่ 69)

ปฏิเสธเอาคือ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียกพยานมาซักถามดูมองว่าเป็นการแสดงความเป็นปฏิปักษ์ของอัยการต่อตำรวจ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างทั้งสองหน่วยงาน จึงแทบจะไม่มีการใช้อำนาจนี้เลยตลอดเวลาที่ผ่านไป และยังคงเป็นนโยบายของกรมอัยการว่า อัยการจะใช้อำนาจได้ในกรณีที่น่าเป็นห่วงเท่านั้น รายละเอียดดูใน หนังสือ ทศนิยานนท์, "ข้าเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบงานอัยการในประเทศไทย," กฎหมายปริทรรศน์ วารสาร อัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 45 (กันยายน 2524): 59-61

#### 2.4 ปัญหาในด้านความร่วมมือของประชาชน

สมาชิกในสังคมโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการหรือนักปฏิบัติการต่างเห็นพ้องต้องกันว่า อาชญากรรมคือ ปัญหาสังคมประเภทหนึ่ง และถ้าจะพิจารณาคำว่า "ปัญหาสังคม" โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ย่อมหมายถึง ปัญหาพื้นฐานที่สมาชิกทุกคนในสังคมมีส่วนรับผิดชอบ รวมทั้งแสวงหากรรมวิธีหรือมาตรการในการแก้ไขและควบคุมให้อยู่ในขอบเขตอันเหมาะสม ในปัจจุบันแม้กล่าวได้ว่างานด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม คือ ภาระหน้าที่หลักของตำรวจ แต่ย่อมไม่ได้หมายความว่า หน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนจะสามารถวางเฉยได้ โดยปล่อยให้ตำรวจต่อสู้ผจญปัญหาดังกล่าวตามลำพัง ดังมีคำกล่าวที่ว่า เราจะไม่สามารถลดสถิติอาชญากรรมได้จนกว่าบุคคลที่มีความรับผิดชอบในทุก ๆ ชุมชน เข้ามามีส่วนสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย "ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมาธิการศึกษาปัญหาอาชญากรรมชุดต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาต่างมีทัศนะและข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาเก่าแก่นี้ไปในครรลองเดียวกัน กล่าวคือ President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice หรือที่เรียกโดยย่อว่า President's Crime Commission (1967) ได้เสนอแนะว่า "ตำรวจและผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ ไม่สามารถควบคุมอาชญากรรมได้โดยลำพัง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนทั้งหมดเท่าที่สามารถช่วยได้" ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าโครงการรัฐบาลเพื่อการควบคุมอาชญากรรมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้โดย เอกเทศ ประชาชนซึ่งมีบทบาทต่าง ๆ หลายลักษณะย่อม เป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความแตกต่างอย่างที่สุด ในส่วนของการป้องกันอาชญากรรม การพบเห็นการกระทำผิด การฟ้องร้องคดี ตลอดจนการธำรงรักษาความเป็นธรรม ในกระบวนการศาล และการช่วยให้ผู้กระทำผิดได้กลับสู่ชุมชน

ประชาชนอาจจะให้ความร่วมมือในการควบคุมอาชญากรรม แก่กระบวนการยุติธรรมทั้งในลักษณะแต่ละบุคคล และในลักษณะเป็นกลุ่มบุคคล โดยในส่วนของแต่ละบุคคลอาจจะกระทำได้ด้วยการแจ้งข่าวให้ตำรวจทราบ การจับกุมผู้กระทำผิด การเป็นพยานในศาล การหลบเลี่ยงการตกเป็นเหยื่อ การช่วยเหลือเหยื่ออาชญากร ส่วนกลุ่มบุคคลสามารถช่วยเหลือตำรวจ โดยการจัดตั้ง เป็นสมาคมหรือชมรมป้องกันอาชญากรรม หรืออาสาสมัครช่วยเหลือในการฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำผิด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยทั่วไปแล้ว การดำเนินงานของบรรดา  
 อาชญากรที่มีการร่วมกัน เป็นกลุ่มหรือเป็นองค์การนั้น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน  
 ได้เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นความต้องการด้าน เงินสด ยาเสพติด โสเภณี การพนัน ซึ่งสิ่ง  
 เหล่านี้นับเป็นรายได้หลักขององค์การดังกล่าวด้วย และโดยที่กิจกรรม เหล่านี้ เป็นการค้าอาชญากรรม  
 ที่เป็นไปตามความประสงค์ของสาธารณชนจำนวนมาก จุดนี้เองจึงทำให้อาชญากรรมในลักษณะดัง-  
 กล่าวนี้มีลักษณะแตกต่างไปจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ หรืออีกนัยหนึ่งความต้องการของประชาชน  
 นี้เองที่เป็น พื้นฐานให้มีการดำเนินกิจการของเหล่าบรรดาอาชญากรดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ ในส่วนของประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มบุคคลนี้ เรียกว่า "ลูกค้า" จึง  
 นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ<sup>70</sup> ทั้งนี้เพราะประชาชน  
 ที่เป็นลูกค้าของกิจการดังกล่าวนี้ จะให้การช่วยเหลือเหล่าบรรดาอาชญากร ดังกล่าวอยู่อย่าง  
 ลับ ๆ และไม่ยอมให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>71</sup> จากการณ์ดังกล่าวจึง ก่อให้เกิดปัญหาค้าน  
 การรวบรวมพยานหลักฐานในอันที่จะบังคับใช้กฎหมายกับเหล่าอาชญากรนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว  
 ก็มีปัญหาเรื่องพยานหลักฐานอันเนื่องมาจากวิธีการดำเนินการที่ปกปิดอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ปัญหาเนื่องจากกลุ่มอาชญากรดังกล่าวมักจะมีอิทธิพลเป็นที่หวาดหวั่น  
 แก่ประชาชนอยู่ในตัว จึงทำให้ประชาชนมีความรู้สึกไม่ปลอดภัยในการให้ความร่วมมือกับเจ้า  
 พนักงาน เพราะเกรงว่ากลุ่มอาชญากรดังกล่าวจะทำร้ายตนหรือบุคคลในครอบครัว ซึ่งเจ้าหน้าที่  
 บ้านเมืองก็ไม่สามารถคุ้มครองให้ความปลอดภัยได้อย่างทั่วถึง

---

<sup>70</sup> สัมภาษณ์ นายค่านวณ ชโลปถัมภ์, นายกสภานายความแห่งประเทศไทย, ณ  
 สังกักงานค่านวณชโลปถัมภ์นายความ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2529.

<sup>71</sup> การให้ความร่วมมือของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นนี้สามารถดำเนินการได้  
 ในสองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกโดยการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษและลักษณะที่สอง โดยการ  
 เป็นพยาน