

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ หัวข้อ  
“คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก  
ปัญหาจุกอกกระบวนการยุติธรรมไทย”  
(Diversion of Cases and Offenders)

๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

ณ โรงแรม เดอะแลนด์มาร์ค กรุงเทพฯ



## “คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก ปัญหาจุกอกกระบวนการยุติธรรมไทย” (Diversion of Cases and Offenders)

“คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก ปัญหาจุกอกกระบวนการยุติธรรมไทย” (Diversion of Cases and Offenders) เป็นการสัมมนาที่สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice – TIJ) หรือ ทีไอเจ จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรม เดอะแลนด์มาร์ค กรุงเทพฯ เพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูล ความรู้ และแนวคิด ของนักวิชาการ นักอาชญาวิทยา นักกฎหมาย รวมถึงนักเศรษฐศาสตร์ ของไทย ในการแก้ไขปัญหาคดีล้นศาลและนักโทษล้นคุกได้อย่างมีระบบคิดที่ชัดเจน

การสัมมนาครั้งนี้ ได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นผู้อภิปราย อาทิ รศ.ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ คณบดีวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย รองคณบดี (ฝ่ายวิชาการ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นายณัฏฐ์ จิตสว่าง รองผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น



การสัมมนาดังกล่าวเริ่มต้นด้วยการกล่าวปาฐกถา (Introductory Remarks) โดยนายนิติ จิตสว่าง รองผู้อำนวยการทีโอเจ ในหัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมไทยกับประเด็นปัญหาคดีลี้ลับศาล นักโทษล้นคุก” จากนั้นได้มีการนำเสนอวิดีโอคลิป ในหัวข้อ



“มาตรการเบี่ยงเบนคดีของต่างประเทศ”<sup>๑</sup> เป็นการสะท้อนมุมมองผ่านคลิปวิดีโอ โดย Mr. Brian M. PEARCE (Regional U.S. Department of Justice Attaché US Embassy in Bangkok) ซึ่งกล่าวถึงมาตรการที่สหรัฐอเมริกาใช้ เพื่อลดปริมาณคดีในศาลว่ามีมาตรการเด่น ๒ ประการ คือ

๑. การเบี่ยงเบนคดีก่อนการฟ้อง (pre-trial diversion) เป็นความตกลงที่ผู้ต้องหาทำกับพนักงานอัยการว่าจะยอมรับภาระหน้าที่และปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างไรอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่มิได้ยอมรับความผิด เช่น เข้ารับบำบัดการติดยาเสพติด และหากปฏิบัติตามข้อตกลง อัยการจะไม่ฟ้องคดี

---

<sup>๑</sup> <http://youtu.be/18uCSryHRbM>



๕

๒. การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea-Bargaining) เป็นความตกลงระหว่างฝ่ายอัยการและฝ่ายจำเลย เพื่อให้ผู้ต้องหารับสารภาพก่อนการตัดสินคดีและพนักงานอัยการตอบแทนด้วยการฟ้องในฐานความผิดหรืออัตราโทษที่ต่ำลงตามกฎหมาย แล้วแต่ข้อตกลง ภายใต้ความเห็นชอบของผู้พิพากษา ซึ่งคดีกว่าร้อยละ ๙๐ ในระบบศาลของสหรัฐอเมริกา สิ้นสุดลงด้วยมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ อันทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและช่วยลดปริมาณคดีที่ค้างในศาลได้เป็นจำนวนมาก

จากนั้นเข้าสู่การอภิปรายใน ๓ หัวข้อหลักของการสัมมนา ดังต่อไปนี้

## หัวข้อหลักของการสัมมนา

๑

“กระบวนการยุติธรรมไทยกับคำว่า อาญาเพื่อ”

๒

“ปัญหาดีลลับศาลกับมาตรการเบี่ยงเบนคดี”

๓

“ปัญหานักโทษลับคุกและทางออก”



“ การอภิปราย เรื่อง  
กระบวนการยุติธรรมไทยกับคำว่า  
อาญาเพื่อ ”

- ร่วมอภิปรายโดย.....๑. รศ.ดร.สังคิด พิริยะรังสรรค์ หัวหน้าโครงการการวิจัย  
เรื่องวาทกรรมยาเสพติดอิสระภาพของผู้ต้องขังหญิง  
คณะนิติวิทยาศาสตร์นิติเวชศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
๒. รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย รองคณบดี (ฝ่ายวิชาการ) คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๓. นายอิสร์กุล อุณหเทตุ นักวิจัย (เศรษฐศาสตร์)  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
- ดำเนินรายการโดย.....นายอุกฤษฏ์ ศรพรหม นิตกร สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย



การอภิปรายเรื่องดังกล่าว เป็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อวิเคราะห์ถึงที่มาที่ไปของปัญหา คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก เกี่ยวเนื่องไปถึงประเด็นที่ว่าระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทย เน้นการดำเนินการและการลงโทษทางอาญามากเกินไปหรืออาญาเพื่อ ทั้ง ๆ ที่มีมาตรการอื่น ที่สามารถใช้แก้ปัญหาได้ดีกว่าหรือไม่

## ประเด็นอภิปรายที่น่าสนใจ

### ๑. ลักษณะทั่วไปของคำจำกัดความอาญาเพื่อ และผลกระทบจากสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย กล่าวว่า อาญาเพื่อ หมายถึง การมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญา จำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง เป็นการกำหนดบทลงโทษ ตามกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับความเป็นอาชญากรรมของการกระทำนั้น ๆ และไม่เหมาะสม กับประเภทอาชญากรรมด้วย เช่น ประเภทขัดต่อระเบียบสังคม แต่เรากลับเอาเข้าไป ในเรือนจำให้มีความผิดเท่ากับอาชญากรรมร้ายแรง ทำให้เรือนจำแออัด

### ๒. สภาพปัญหาอาญาเพื่อ

นอกจากนั้น ผู้อภิปราย ยังได้กล่าวถึงสาเหตุของอาญาเพื่อว่า สามารถจำแนกได้ ดังต่อไปนี้

#### ๑. การมีกฎหมายจำนวนมาก

การวิจัยในช่วงที่มีการปฏิรูประบบงานตำรวจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๐ พบว่ามีจำนวน กฎหมายที่มีโทษทางอาญาถึงประมาณ ๓๔๒ ฉบับ และในปัจจุบันมีถึงประมาณ ๓๘๐ ฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีกฎหมายเพิ่มมากขึ้น แต่ไม่มีการปลดกฎหมายฉบับเก่า



## ๒. การจัดกลุ่มบทลงโทษไม่เหมาะสมกับประเภทอาชญากรรม

เนื่องจากการกระทำแต่ละประเภทมีความเป็นอาชญากรรมที่ต่างกัน เช่น การเสพยาเสพติด การค้าประเวณี การเล่นการพนัน จะเป็นอาชญากรรมประเภทผิดต่อมาตรฐานทางศีลธรรม หรือเรียกว่า อาชญากรรมที่ไม่มีเหยื่อ (Victimless Crime) แต่เรากลับใช้วิธีการลงโทษให้มีความรุนแรงเท่ากับ อาชญากรรมที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยเฉพาะคดียาเสพติด ซึ่งเป็นคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากที่สุด

๓. การนำโทษอาญาไปบังคับคดีแพ่ง อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค

## ๓. การใช้มาตรการทางอาญาและการบังคับใช้โทษจำคุกกับผู้เสพยาเสพติด ถือเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาสภาพกฎหมายอาญาฟ้อหรือโม

**รศ.ดร.สังคิด พิริยะรังสรรค์** กล่าวว่า ปัจจุบันมีจำนวนนักโทษคดียาเสพติด ร้อยละ ๗๒ ของจำนวนนักโทษทั้งหมด โดยผู้อภิปรายคิดว่าปัญหาเสพยาติดมีปัญหาทั้งระบบ ตั้งแต่การประกาศนโยบายยาเสพติดที่ไม่มีความยืดหยุ่น ซึ่งนโยบายนี้เราเอามาจากสหรัฐอเมริกาที่ประกาศสงครามยาเสพติดและเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ที่ตนเองมีอิทธิพลให้ใช้นโยบายแบบเดียวกัน แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาได้นำนโยบายนี้มาใช้สักระยะ ได้พบว่านโยบายไม่ถูกต้อง ส่งผลให้คนเข้าเรือนจำมากเกินไป และได้ประกาศยกเลิกนโยบายดังกล่าว แต่ประเทศไทยที่นำนโยบายจากสหรัฐอเมริกามาใช้ ยังไม่ได้ยกเลิกนโยบายดังกล่าว

ทั้งนี้ คิดว่าปัญหาของคดียาเสพติด เกิดจากกฎหมายที่ให้คำนิยามของคำว่า ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ไม่ตรงกับพื้นฐานของความเป็นจริง เช่น ตมมียาเสพติด ๒ เม็ด สำหรับมุมมองของผู้เสพจะถือว่าน้อยเพราะโดยเฉลี่ยผู้ที่ติดยาเสพติดจะเสพ ๒๐ - ๓๐ เม็ดต่อวัน แต่ในมุมมองของกฎหมายจะถือว่ามากหากตนขายไป ๑ เม็ด ถ้าถูกจับจะถูกตั้งข้อหาว่าเป็นผู้จำหน่าย และ ๑ เม็ดที่เตรียมไว้เสพ จะถูกตั้งข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่าย เราจึงควรพิจารณาว่า เรามองจากมุมมองใคร จากมุมมองของรัฐบาลหรือ



ของผู้เสียหาย เพราะบางคนแม้จะครอบครองยาเสพติดเป็นจำนวนมาก แต่แท้ที่จริงแล้วบุคคลเหล่านั้นเป็นเพียงผู้รับจ้าง โดยที่ไม่รู้เลยว่าต้องรับโทษเท่าใด การบัญญัติกฎหมายจึงควรพิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงว่ามีไว้เพื่อบริโภคหรือเพื่อธุรกิจ



#### ๔. สภาพปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมอย่างไร ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์

นายอิสร์กุล อุณทเขตต์ กล่าวว่า งบประมาณของประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ ๑.๒๖ ของจีดีพี (gross domestic product : GDP) ซึ่งถ้าเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ในทางเศรษฐศาสตร์ ความจำกัดของทรัพยากรของรัฐที่สำคัญที่สุดคือ งบประมาณ และหากเรา





เปรียบเทียบต้นทุนที่รัฐต้องจ่ายระหว่างคดีความผิดทางแพ่งและคดีความผิดทางอาญาจะพบว่า คดีความผิดทางแพ่ง จะเป็นคดีระหว่างคู่ความสองฝ่ายที่เสียค่าใช้จ่ายกันเอง ซึ่งใช้กระบวนการของรัฐน้อยกว่า รัฐจะใช้ต้นทุนสำหรับคดีความผิดทางแพ่งเฉลี่ยคดีละ ๖,๕๐๐ บาท และต้นทุนเฉลี่ยคดีละ ๗๖,๐๐๐ บาท สำหรับคดีอาญา ซึ่งฐานความผิดกับต้นทุนในการบังคับคดีไม่สมส่วนกัน เพราะปัญหาโดยทั่วไปประเทศไทยจะใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามากกว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางปกครอง เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับเช็ค คดีหมิ่นประมาท คดีละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาบางกรณีที่ไม่ควรเป็นความผิดทางอาญา เมื่อเป็นความผิดทางอาญาแล้ว การลงโทษจะมี ๒ วิธี คือ โทษปรับและจำคุก โดยเฉพาะโทษปรับที่ได้กำหนดเป็นตัวเงินไว้อย่างชัดเจน และไม่ได้มีการแก้ไขมาเป็นเวลานาน ค่าของเงินในปีที่ออกกฎหมายกับในปัจจุบันมีความแตกต่างกัน ส่งผลศาลให้ไม่ค่อยได้นำโทษปรับมาใช้ และเลือกใช้โทษจำคุกแทน

ผู้อภิปราย จึงได้เสนอแนะในเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

๑. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหมด โดยเฉพาะยกเลิกโทษทางอาญาที่ควรจะเป็นความผิดทางแพ่ง เช่น คดีเช็ค คดีหมิ่นประมาท คดีละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาบางประเภท โดยควรใช้โทษปรับและทำงานบริการสังคมแทนการจำคุก หรือใช้การไต่ถามในคดีที่ยอมความได้
๒. ใช้โทษปรับตามรายได้แทนโทษปรับแบบตายตัว
๓. ใช้โทษจำคุกเฉพาะกรณีความผิดร้ายแรงเท่านั้น



## การอภิปราย เรื่อง

“ ปัญหาคดีล้มศาลกับมาตรการเบี่ยงเบนคดี ”

ร่วมอภิปรายโดย.....๑. รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย รองคณบดี (ฝ่ายวิชาการ)

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. นายบวร บุญลาภ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย

๓. พ.ต.อ.ศิริพล กุศลศิลป์ ผู้กำกับการ ฝ่ายอำนวยการ

สถาบันฝึกอบรมระหว่างประเทศ ว่าด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๔. นายวัฒนगर สิ้นบุญ นิตกรชำนาญการ

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ดำเนินรายการโดย..... นายอุกฤษฏ์ ศรพรหม นิตกร สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย



การอภิปรายเรื่องดังกล่าว เป็นการอภิปรายในประเด็นเกี่ยวกับแนวทาง มาตรการ และวิธีการ ในการเบี่ยงเบนคดีและการแก้ปัญหาคดีชั้นศาล

## ประเด็นอภิปรายที่น่าสนใจ

### ๑. สาเหตุของปัญหาคดีชั้นศาล นักโทษล้นคุก

รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย กล่าวว่า ปัญหาคดีชั้นศาล นักโทษล้นคุก ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะ ในประเทศไทย แต่เกิดขึ้นทั่วโลกและเป็นปัญหาหนักอกของกระบวนการยุติธรรมทั่วโลกที่ใช้ระบบกล่าวหา จากปัญหาดังกล่าว ทำให้องค์การสหประชาชาติได้จัดเวทีเพื่อนำนักวิชาการจากประเทศสมาชิกมาร่วมสัมมนา และหาคำตอบในการแก้ไข้ปัญหา โดยมีคำถามหลักคือ เหตุใดต้องนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก มาใช้ ทั้ง ๆ ที่มีกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอยู่แล้ว และมีคำถามย่อย ๕ คำถาม ดังต่อไปนี้

๑. กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีประสิทธิภาพที่จะลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ มาก - น้อย เพียงใด



จากคำตอบพบว่า ทุกประเทศประสบปัญหาอย่างเดียวกัน คือ กระบวนการ ยุติธรรมกระแสหลักไม่มีประสิทธิภาพ ใช้เวลานาน ส่งผลให้ประสบปัญหาคดีชั้นศาล นักโทษล้นคุกเช่นเดียวกัน



๒. กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของประเทศนั้น ๆ กำหนดการกระทำผิดกับสิ่งที่ผู้กระทำผิดควรจะได้รับอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่



จากคำตอบพบว่า ไม่สมเหตุสมผล เพราะมีพฤติกรรมหลายอย่างที่เปลี่ยนแปลง เช่น บางประเทศในสมัยหนึ่งกำหนดว่าริ้วรอยเหี่ยเป็นอาชญากรรม แต่ตอนนี้บางประเทศมีกฎหมายมารับให้แต่งงานกันได้เนื่องจากสังคมเปลี่ยนทำให้มุมมองต่อเรื่องเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นเรื่องปกติ ถ้ากฎหมายยังกำหนดว่าเป็นความผิด ก็เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม ต้องแก้ไขโดยลดทอนความเป็นอาชญากรรม หรือคดีอาชญากรรม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีความผิดทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย แต่หากเราพิจารณา เราจะเห็นว่ายาเสพติดบางประเภทเราสามารถลดทอนความเป็นอาชญากรรมได้ เช่น พืชกระท่อม ซึ่งมีอันตรายน้อย แต่กลับมีความเป็นอาชญากรรมสูงเกินจริงและมีโทษทางอาญา เมื่อเทียบกับประเทศมาเลเซีย ที่การเสพพืชกระท่อมไม่มีความผิดแต่อย่างใด

๓. กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่มีราคาแพง มีประสิทธิภาพคุ้มค่าหรือไม่



จากคำตอบพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีราคาแพง คือ เฉลี่ยคดีละ ๗๖,๐๐๐ บาท และไม่มีประสิทธิภาพที่คุ้มค่า เพราะมุ่งตามหลักแก้แค้นทดแทน แต่แนวคิดหลักของทั่วโลกเปลี่ยนไปแล้ว โดยมุ่งที่ความสมานฉันท์หรือการกลับคืนสู่สังคม ประเทศต่าง ๆ จึงแนะนำให้นำวิธียุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้บังคับแทนเช่นนี้ เมื่อเราตั้งเป้าวิธีคิดที่ผิด จึงทำให้มีวิธีการที่ผิดด้วย



๔. กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักช่วยให้จำนวนอาชญากรรมในชุมชนลดลงหรือไม่



จากคำตอบพบว่า ผู้ต้องขังเมื่อออกจากเรือนจำก็กลับมากระทำความผิดอีก อาชญากรรมในสังคมจึงไม่ลดลง หากเรายังใช้กลไกเส้นตรงของรัฐ ชุมชนก็ไม่ได้เรียนรู้จากการเกิดอาชญากรรม ทั้ง ๆ ที่ชุมชนได้เติบโตและเข้มแข็งขึ้น สามารถทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายได้ ดังนั้น หากชุมชนเข้มแข็งแล้ว ควรนำมาตรการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) มาใช้

๕. กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ช่วยคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำผิดเพียงใด



จากคำตอบพบว่า ทันทีที่ผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมักมีการละเมิดสิทธิในทางใดทางหนึ่งเกิดขึ้น หากเน้นการปราบปรามมากเกินไป จึงควรต้องลดทอนความรุนแรงที่เกิดจากการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยมีกลไกที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ ซึ่งควรเน้นเรื่องการฟื้นฟู การให้ความรู้เพื่อบำบัดพฤติกรรม เนื่องจากการชดใช้เยียวยา เป็นเพียงแค่ปลายทาง



## ๒. แนวทางของกระบวนการยุติธรรมไทยที่สามารถแก้ไขปัญหาคดีล้มศาล

นายวัฒนากร สันนุ้ย กล่าวว่า ปริมาณคดีของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเปรียบเสมือนสายพานที่กำลังมีปัญหาคากรำเลียงคดีจนล้น คือ ตำรวจ อัยการ ศาล นำคดีเข้าสู่ระบบมากกว่า ๗๐๐,๐๐๐ คดีต่อปี อันทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการยุติธรรมในหลายด้าน เช่น ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และไม่มีการบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร

สำหรับคดีที่ค้างพิจารณา หากเทียบสถิติจะพบว่าในปี ๒๕๕๗ ศาลชั้นต้นมีปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาเพียงร้อยละ ๖ ศาลอุทธรณ์ร้อยละ ๑๓ ศาลฎีการ้อยละ ๒๓ ผู้อภิปรายจึงเห็นว่า สาเหตุที่คดีล้นศาลไม่ใช่เพราะศาลพิจารณาคดีล่าช้า แต่ปัญหาเกิดจากมีปริมาณคดีขิ้นสู่ศาลมากจนล้นศาล ซึ่งการแก้ไขปัญหาคดีล้นศาลนั้น ทุกภาคส่วนของสังคมสามารถที่จะลดปริมาณคดีได้ไม่ใช่เพียงแค่ส่วนใดส่วนหนึ่ง เช่น ประเทศฝรั่งเศสที่เคยประสบปัญหาเหมือนไทย แต่ปัจจุบันปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลมีประมาณร้อยละ ๑๕ โดยมีวิธีการที่เรียกว่า ความตกลงทางอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่ให้พนักงานอัยการตกลงกับผู้ต้องหาก่อนจะดำเนินกรฟ้องคดี

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีวิธีการแก้ปัญหา ในขั้นแรก คือก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจะมีการไกล่เกลี่ยโดยฝ่ายปกครองแต่อาจยังไม่มีประสิทธิภาพมากนักเนื่องจากเพิ่งประกาศใช้กฎหมายและประชาชนอาจยังไม่ทราบเพราะหน่วยงานยังไม่มีการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอหรือยุติธรรมชุมชน ซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้เข้าสู่กระบวนการตราเป็นกฎหมายและมีการบังคับใช้



นอกจากนั้น ผู้อภิปรายได้เสนอวิธีการแก้ปัญหา ดังต่อไปนี้

๑. ควรเพิ่มเติมประเภทความผิดอันยอมความได้ให้ประชาชนมีดุลยพินิจนำคดีขึ้นสู่ศาล

๒. ควรนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในชั้นสอบสวน ฟ้องร้อง โดยเฉพาะคดียาเสพติด สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นสอบสวนหรือการชะลอการฟ้อง ขณะนี้ กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุด ได้เสนอกฎหมายเรียกว่ามาตรการแทนการฟ้อง ซึ่งมีหลักการไกล่เกลี่ยคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี และมีการชะลอการฟ้องในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี เช่นเดียวกัน ถ้ามาตรการนี้เป็นผลสำเร็จจะทำให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลลดลง ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ คดี และส่งผลให้นักโทษลดลง

สำหรับคดียาเสพติด ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีปริมาณนักโทษเข้าสู่เรือนจำประมาณร้อยละ ๗๒ ของจำนวนนักโทษทั้งหมด เป็นผู้เสพยาประมาณร้อยละ ๓๒ จึงควรแก้ไขปัญหามาให้มีการบริหารจัดการที่ดี โดยยึดหลักว่าผู้เสพยาเสพติดเป็นผู้ป่วยควรมีมาตรการในการบำบัดฟื้นฟู เพราะการเอาคนเข้าคุกไม่ได้เป็นการแก้ปัญหา แต่เป็นการซ้ำเติมปัญหามากกว่า

ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและกระทรวงยุติธรรม ได้เริ่มยกร่างกฎหมายยาเสพติด เพื่อลดทอนผู้เสพยาเสพติดไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม



## ๓. บทบาทและหน้าที่ของตำรวจในการเบี่ยงเบนคดีอาญาก่อนขึ้นชั้นอัยการ

พ.ต.อ.ศิริพล กุศลคิลปวุฒิ กล่าวว่า การนำมาตราการเบี่ยงเบนคดีมาใช้ในประเทศไทย แม้จะมีการเสนอแนวทางและมาตรการที่น่าสนใจ แต่กลับไม่มีการนำมาพัฒนาหรือปรับใช้เท่าที่ควร โดยผู้อภิปรายได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาหนักโทษยาเสพติดของต่างประเทศ ที่ใช้วิธีการทางปกครอง ไม่ดำเนินคดีอาญากับผู้เสพยาเสพติด แต่ใช้วิธีการบำบัดภาคบังคับแทน โดยกำหนดว่าผู้เสพยาเสพติดต้องเข้ารับการบำบัด พบนักจิตวิทยาและสามารถทำงานได้ตามปกติทำให้ไม่เป็นตราบาปต่อผู้ติดยาเสพติด ซึ่งแตกต่างจาก พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ที่ยังต้องถูกดำเนินคดีและอยู่ในสถานบำบัดเท่านั้น ไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งหากเราสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสพยาเสพติดได้ จะช่วยแก้ไขปัญหาหนักโทษล้นครุได้เป็นอย่างมาก

สำหรับการเบี่ยงเบนคดีในชั้นตำรวจนั้น ผู้อภิปรายกล่าวถึงร่างพ.ร.บ.การไกล่เกลี่ยคดีอาญา ในชั้นการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ตำรวจสามารถใช้ดุลยพินิจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากชั้นอัยการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันตำรวจดำเนินการไกล่เกลี่ยอยู่แล้วแต่ยังไม่มีความหมายมารองรับ ตัวอย่างเช่น คดีรถชน ที่ตำรวจมักช่วยไกล่เกลี่ยให้คู่กรณียุติข้อพิพาทกันได้ทันทีที่โรงพักบนความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย โดยร่างพ.ร.บ.ฯ จะจัดให้มีคณะกรรมการตำรวจขึ้นมาดูแลและพิจารณาเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีโดยตำรวจโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ร่าง พ.ร.บ.ฯ ฉบับนี้ ยังมีผู้ต่อต้านอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะเห็นว่าอำนาจในการยุติคดีควรต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด คือให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น





นอกจากนั้น ผู้อภิปรายได้กล่าวเพิ่มเติมถึงแนวทางการเบี่ยงเบนคดีโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

### ๑. ประเทศจีน แบ่งการกระทำออกเป็น ๒ ประเภท คือ

▶ ความประพฤติผิด (misconduct) โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจใช้ดุลยพินิจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หากเห็นว่าสามารถยุติข้อพิพาทได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุมหรือตัดสินคุมขังได้เอง แต่ต้องไม่เกิน ๒๑ วัน เช่น คดีการเล่นพนัน การค้าประเวณี เป็นต้น ส่งผลให้จะมีแต่กรณีที่น่าร้ายแรง หรือที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นที่ส่งเรื่องต่อไปยังพนักงานอัยการ

▶ ความผิดอาญา (criminal offence) ซึ่งมักเป็นกรณีร้ายแรง ที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

### ๒. ประเทศญี่ปุ่น

เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจใช้ดุลยพินิจดำเนินการได้เอง หากเห็นว่าสามารถยุติข้อพิพาทได้ โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการ

นอกจากมาตรการเบี่ยงเบนคดี ยังมีปัจจัยอื่นที่ช่วยลดปัญหาคดีล้นศาลได้ ตัวอย่างเช่น

▶ การตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ แม้ว่าหน่วยงานจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่ก็ควรต้องตรวจสอบได้ เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพและปัญหาในการทำงาน ทำให้สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้อย่างแท้จริง

▶ การกำหนดระยะเวลาดำเนินงานที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น กำหนดให้พนักงานอัยการต้องส่งคดีภายใน ๒๑ - ๒๘ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดไว้เช่นเดียวกันว่า หากตำรวจทำสำนวนไม่เสร็จภายใน ๑ ปี



จะถูกไล่ออกจากราชการทันที อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ของประเทศไทยมักไม่จริงจัง จึงเกิดปัญหาความล่าช้า

▶ มาตรการอื่น ๆ เช่น การกำหนดให้คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องเปิดเผยพยานหลักฐานของตนให้อีกฝ่ายทราบ และมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (plea-bargaining) ของสหรัฐอเมริกา แม้กระทั่งการเปลี่ยนแนวทางเรื่องยาเสพติด เช่น กัญชา ที่หลายประเทศให้ใช้ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้การควบคุม เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้อภิปรายได้กล่าวสรุปว่า การจะลดปัญหาคดีล้นศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่สามารถทำได้เพียงหน่วยงานเดียว แต่ต้องดำเนินงานร่วมกันทั้งระบบ ด้วยความเข้าใจและเป็นหนึ่งเดียวกัน จึงจะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง





## ๔. บทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นายบรร บุญลพ กล่าวว่่า บทบาทหน้าที่หลักของพนักงานอัยการตามกฎหมาย คือ

๑. การอำนวยความสะดวกในคดีอาญา ซึ่งชาวบ้านหลายคนเข้าใจผิดว่า คือการเอาคนเข้าคุก ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง พนักงานอัยการจะเอาคนเข้าคุกต่อเมื่อพยานหลักฐานชี้ให้เห็นว่าเขากระทำความผิด หากพยานหลักฐานไม่ได้ชี้เช่นนั้น เราต้องอำนวยความสะดวกในคดีอาญาให้เขา

๒. การรักษามลประโยชน์ของรัฐ พนักงานอัยการมีหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน แก่ต่าง ว่าต่าง ให้หน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เกิดข้อพิพาท ข้อพิรุธหรือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในทางแพ่งทางอาญาหรือทางปกครอง

๓. การคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมาย กล่าวคือ เผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนได้ทราบกฎหมายได้มากที่สุด เพราะเมื่อใดที่กฎหมายประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้ว เราจะอ้างว่าเราไม่รู้กฎหมายไม่ได้

นอกจากนั้น ผู้อภิปรายได้กล่าวถึงประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคดีล้นศาล ดังนี้

๑. การที่ประเทศไทยให้ทั้งผู้เสียหายและพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีได้ อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีปริมาณคดีจำนวนมาก เพราะผู้เสียหายเองสามารถฟ้องคดีได้โดยอิสระ แม้ว่าพนักงานอัยการจะพิจารณาเฉพาะสำนวนการสอบสวนที่ผ่านการสอบสวนก็ตาม

๒. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกาเกินไป ก็อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ รวมถึงการที่กฎหมายหลายฉบับถูกกำหนดให้มีบทลงโทษทางอาญาโดยไม่จำเป็น เพราะคนส่วนใหญ่มักเห็นว่าการกำหนดโทษทางอาญา เป็นมาตรการป้องกันที่ทำให้คนไม่กระทำความผิด



๓. การนำมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ มาปรับใช้ในประเทศไทย ต้องดูว่าวินัย มาตรฐาน และวัฒนธรรมของสังคมไทยนั้น พร้อมแล้วหรือยัง หลายครั้งที่ใช้ไม่ได้ผล อาจเป็นปัญหาที่บิบริของสังคมไทยในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น **คนของเขามีวินัย มีจิตสำนึกการพททหมายอยู่ในจิตใจ แต่สำหรับคนไทยนั้น มีน้อยมากยิ่งแหกทได้ยิ่งดี เป็นฮีโร การแก้ไขปัญหาค่ดีที่สุด คือการสร้างจิตสำนึกในการเคารพททหมายของคนไทย ทำอย่างไรมันถึงจะเกิดขึ้นได้ หากเราทำได้ เราก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมากมาย**

“ทุกคนคิดแต่ว่าต้องมีโทษทางอาญาไว้ให้คนกลัว แต่ท้ายที่สุดก็เป็นการเจียนเสียไว้ แล้วไม่มีคนกลัว กลายเป็นปัญหาอาญาเพื่อแทน ”

- นายบวร บุญาว -

สำหรับร่าง พ.ร.บ.ชะลอการฟ้อง ที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เสนอไปพร้อมกับร่าง พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งต่อมาถูกพัฒนาเป็นร่าง พ.ร.บ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา โดยเปลี่ยนแปลงในส่วนการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานสอบสวน ว่าเป็นข้อเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือไม่ ส่วนพนักงานอัยการให้มีอำนาจชะลอการฟ้องได้ในกรณีประมาณหรือความผิดอันยอมความได้ หากเห็นว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะและศาลสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้แต่ก็ยังมีข้อพิพาทส่วนอำนาจทับซ้อนในการพิจารณาคดี และการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจ



นายวัฒนากร สันนุ้ย ได้กล่าวทิ้งท้ายว่า สิ่งสำคัญในการพัฒนามาตรการเบี่ยงเบนต่าง ๆ คือ การสร้างดุลยภาพระหว่างการเบี่ยงเบนคดีและการคุ้มครองสังคม เช่น เราต้องการนำคนออกจากคุก แต่เราก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากการนำคนออกจากคุกด้วยเช่นกัน หรือหากเราต้องการนำคนออกจากคุกเราได้เตรียมการอย่างไร เพื่อให้เขาพร้อมกลับคืนสู่สังคมและเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่าในระบบเศรษฐกิจหรือตลาดแรงงาน มากกว่าเป็นภาระของสังคมซึ่งทำให้เสี่ยงต่อการกระทำคามผิดซ้ำ

“**สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้คนเคารพกฎหมายได้คือระบบกระบวนการยุติธรรมต้องมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม มีเช่นนั้นแล้วคนจะรู้สึกว่าการบวนการยุติธรรมนั้นเชื่อถือไม่ได้ ส่งผลให้คนไม่อยากเคารพกฎหมายอีกต่อไป**”

- พ.ต.อ. สิริพล กุศลศิลป์ -





๓

# การอภิปราย เรื่อง

“ ปัญหานักโทษสันคูกและทางออก ”

ร่วมอภิปรายโดย.....๑. นายนิทธี จิตสว่าง รองผู้อำนวยการ  
 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย และอดีตอธิบดีกรมราชทัณฑ์  
 ๒. ผศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกฎหมาย  
 และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 ๓. นายอิสร์กุล อุนทเขตต์ นักวิจัย (เศรษฐศาสตร์)  
 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)  
 ๔. นางสาวปิตกัญจน์ สิกิริเดช รองอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ  
 กระทรวงยุติธรรม

ดำเนินรายการโดย.....นางสาวชลธิช ชื่นอุระ นักวิชาการเพื่อการยุติธรรม  
 สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย



การอภิปรายเรื่องดังกล่าว มุ่งเน้นถึงปัญหานักโทษล้นคุก ว่าเราจะสามารถเบี่ยงเบนนักโทษออกจากเรือนจำอย่างไรได้บ้างเพื่อให้เรือนจำเป็นที่สำหรับกักขังผู้กระทำความผิดเท่าที่จำเป็นเนื่องจากโทษจำคุกเป็นการลงโทษที่ใช้เวลานาน สิ้นเปลืองทรัพยากรและงบประมาณ ส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดและสังคมในวงกว้าง และเพื่อลดภาระของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำหน้าที่แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้มากขึ้น

ก่อนเริ่มการอภิปราย ได้มีการนำเสนอวิดีโอคลิป ในหัวข้อ **“มาตรการทางอาญากับโทษจำคุก : ทางออกที่แท้จริง จริงหรือ ?”**<sup>๒</sup> โดยเป็นการสะท้อนมุมมองของ นายวิทยา สุริยะวงศ์ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ถึงประเด็นปัญหานักโทษล้นคุกว่า ผู้ต้องขังไทยมีอยู่ ๒ ประเภท คือ ผู้ต้องขังที่เป็นอาชญากรโดยสภาพ เช่น ลักทรัพย์ วิวาททรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ และผู้ต้องขังคดีนโยบาย คือ คดียาเสพติด โดยเฉพาะยาบ้า อันเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้มีนักโทษมากขึ้นจนล้นคุก ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ ทั้งระบบ โดยเฉพาะส่วนโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สามารถรองรับนักโทษได้ทั้งหมด เกิดเป็นปัญหาความแออัดในเรือนจำ และยังกระทบต่อสังคมในแง่งบประมาณที่ต้องใช้เพิ่มมากขึ้น โดยเห็นว่าปัญหานักโทษล้นคุกเป็นปัญหาเชิงนโยบาย ที่วางแนวทางไม่ถูกต้อง ซึ่งต้องแก้ทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมพร้อม ๆ กัน

---

<sup>๒</sup> <http://youtube/74Ky7E2vNky>



## ประเด็นอภิปรายที่น่าสนใจ

### ๑. สถานการณ์นักโทษล้นคุกในประเทศไทย และแนวทางแก้ไขปัญหาของกรมราชทัณฑ์

นายนิติ จิตสว่าง ได้กล่าวถึง ที่มาของปัญหานักโทษล้นคุกในประเทศไทย โดยอ้างถึงสถิตินักโทษของกรมราชทัณฑ์ว่า เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๙๒ มีนักโทษอยู่ประมาณ ๑๕,๐๐๐ คน ปัจจุบันจำนวนนักโทษเพิ่มขึ้นประมาณ ๒๐ เท่า คือประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน ปัญหานักโทษล้นคุกเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้พยายามนำมาตรการต่าง ๆ มาปรับใช้ เพื่อแก้ปัญหา

*โดยสามารถจำแนกได้เป็น ๓ ช่วง ดังนี้*



ช่วงที่เริ่มมีปัญหานักโทษล้นคุก ได้มีการปรับใช้มาตรการหลากหลายเพื่อแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการนำนักโทษออกจากคุก (back-end measure) เช่น การขอพระราชทานอภัยโทษ การลดวันต้องโทษจำคุก การให้อาสาสมัครทำงานสาธารณะ เพื่อลดวันต้องโทษ รวมถึงการผลักดันมาตรการชะลอการฟ้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังแต่ต้นสาย



เป็นช่วงที่สังคมเริ่มตั้งข้อสงสัยในมาตรการอภัยโทษว่าเหมาะสมหรือไม่ กรมราชทัณฑ์จึงต้องปรับแนวทางไปเป็นการขยายและสร้างเรือนจำใหม่ ให้รองรับนักโทษ ได้มากกว่าเดิมประมาณ ๕-๖ เท่า





๓

เนื่องจากมาตรการขยายและสร้างเรือนจำใหม่ ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้เท่าที่ควร ผู้ติดยาเสพติด และการก่อตั้งโรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง ซึ่งช่วยให้จำนวน นักโทษลดลงในช่วง ปีพ.ศ. ๒๕๔๕- ๒๕๔๖ จากประมาณ ๒๖๐,๐๐๐ คน เหลือประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ คน แต่หลังจากนั้นจำนวนนักโทษได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนปัจจุบันมีนักโทษกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน

แม้ว่ากรมราชทัณฑ์ได้พยายามนำมามาตรการต่าง ๆ มาปรับใช้ แต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะทัศนคติของคนไทยที่ติดภาพการลงโทษ ว่าหากคนทำผิดต้องติดคุก หากไม่ติดคุกจะคิดว่าเป็นไม่เหมาะสม ทำให้มาตรการทางเลือกต่าง ๆ มักไม่ถูกนำไปใช้ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในเรื่องการลงโทษจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยผู้อภิปราย เสนอแนะว่าควรจะสนับสนุนมาตรการโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการพักโทษกรณีพิเศษ ที่นักโทษต้องผ่านการฝึกอบรมอย่างเข้มงวดในโรงเรียนก่อนที่จะกลับเข้าสู่สังคม อันถือได้ว่าเป็นทั้งมาตรการแบ่งเบานักโทษจากเรือนจำ ขณะเดียวกันก็เป็นการให้โอกาสนักโทษในการปรับตัวก่อนกลับเข้าสู่สังคม และได้รับการศึกษาเพิ่มอีกด้วย

**“ กรมราชทัณฑ์เป็นเพียงหน่วยงานปลายสาย ทำให้ไม่สามารถ แก้ไขปัญหานักโทษล้นคุกได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นอย่างมาก ที่จะต้องมีมาตรการเบี่ยงเบนนักโทษ ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่เรือนจำ ”**

- นายนักธี จิตสว่าง-



## ๒. ปัญหานักโทษล้นคุก และแนวทางการแก้ไข

ผศ.ดร.ปกป้อง ศรีสินธิ กล่าวว่าการที่นักโทษล้นคุกทำให้ประสิทธิภาพในการฟื้นฟูนักโทษลดน้อยลง แต่การเร่งนำนักโทษออกจากเรือนจำเพื่อลดปริมาณนักโทษ ส่งผลให้คนที่ยังไม่พร้อมต้องถูกนำออกจากเรือนจำด้วย ซึ่งเขาก็จะกลับไปทำความผิดอีก หากมองในภาพรวมแล้วการจะแก้ปัญหานี้ในกระบวนการยุติธรรมได้นั้น ต้องแก้ใน ๒ ส่วนหลัก ๆ คือ

### การแก้ปัญหานี้ในกระบวนการยุติธรรม แบ่งเป็น ๒ ส่วน

๑

**บุคลากร** หากเราได้คนที่ดีและมีความสามารถเข้ามาทำงานในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินงานย่อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานมากขึ้น

๒

**ระบบ** แม้เราจะได้บุคลากรที่เก่งและดีเข้ามาทำงาน แต่หากระบบของเรายังเป็นเช่นเดิม เราจะไม่สามารรถแก้ไขปัญหานี้ที่มีอยู่ได้

ตามข้อมูลสถิติ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่ามีจำนวนนักโทษประมาณ ๓๐๘,๐๐๐ คน แต่เรือนจำไทยสามารถรองรับนักโทษได้ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน แสดงให้เห็นถึงความแออัดในเรือนจำไทย และเมื่อเทียบอัตราส่วนผู้ต้องขังกับจำนวนประชากรในประเทศไทยแล้วพบว่าสูงมากเป็นอันดับ ๙ ของโลก (ผู้ต้องขัง ๔๕๗ คน ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน) ในจำนวนนี้เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี กล่าวคือยังไม่ได้รับการพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด (remand/pre-trial detention) ประมาณร้อยละ ๒๑ หากเราสามารถเบี่ยงเบนบุคคลเหล่านี้ออกจากเรือนจำได้ ก็จะช่วยแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุกได้ในส่วนหนึ่ง



นอกจากนั้น ผู้อภิปราย ได้กล่าวถึงสาเหตุของปัญหานักโทษล้นคุกและได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

๑. **แก้ไขสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ** กฎหมายอาญาเพื่อเป็นสาเหตุที่ทำให้คดีล้นศาลและผลิตนักโทษเข้าสู่เรือนจำเป็นจำนวนมาก จึงควรที่จะสังคายนากฎหมาย เพื่อยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็น รวมถึงดำเนินการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (de-criminalization) ด้วยการยกเลิกฐานความผิดที่ไม่จำเป็น เช่น ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช้ค ที่ผู้อภิปรายเห็นว่าเป็นความผิดทางแพ่งอย่างชัดเจน จึงไม่ควรนำโทษทางอาญามาใช้ เพราะเป็นการสร้างภาระเพิ่มเติมให้เจ้าพนักงาน ต้องเป็นผู้ทวงหนี้ตามเช้คให้อีกด้วย ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดรายย่อย ที่ควรหันไปใช้กระบวนการฟื้นฟู หรือความผิดเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น

“

*กฎหมายควรมีเท่าที่จำเป็น*

*เพราะกฎหมายที่ไม่จำเป็น*

*จะทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายที่จำเป็น*

”

– Portalis-



๒. ปรับปรุงโทษปรับที่ไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากโทษปรับไม่สอดคล้องกับค่าของเงินในปัจจุบัน จึงไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้โทษปรับได้อย่างแท้จริง ส่งผลกระทบต่อศาลเลือกใช้โทษจำคุกเป็นหลัก โดยผู้อภิปรายได้นำเสนอโทษปรับรูปแบบใหม่ที่คาดว่าจะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ดังนี้

- ▶ โทษปรับเป็นหน่วย (penalty units) ที่ปรับเปลี่ยนตามอัตราค่าครองชีพของประเทศในแต่ละปีโดยกำหนดว่าแต่ละฐานความผิดจะปรับกี่หน่วยและรัฐบาลจะประกาศทุกปีว่า ๑ หน่วยมีมูลค่ากี่บาท ตามอัตราค่าครองชีพในแต่ละปี
- ▶ โทษปรับตามฐานะทางเศรษฐกิจ (day-fine) ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ยากไร้และผู้กระทำความผิดที่มีทรัพย์สินได้เป็นอย่างมาก โดยผู้อภิปรายเห็นว่าเป็นโทษปรับที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด และจะช่วยแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุกสำหรับผู้ต้องขังที่ยากไร้ ไม่มีเงินชำระค่าปรับที่กระทำความผิดเพียงเล็กน้อยได้อีกด้วย
- ▶ โทษปรับตามผลประโยชน์ที่ผู้กระทำได้รับจากการกระทำความผิด ตัวอย่างเช่น กรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตคอร์รัปชันที่มีโทษปรับประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท หากเขาเห็นว่าเงินที่เขาได้มาจากการทุจริตมีจำนวนมาก คຸ້ມค่าที่จะทำ เขาก็จะทุจริตโดยไม่เกรงกลัวต่อโทษปรับหรือแม้กระทั่งโทษจำคุกแต่อย่างใด แต่หากเราปรับตามผลประโยชน์ที่ได้ เช่น ปรับในอัตรา ๒ เท่าของสินบนที่ได้รับ เขาก็จะคิดว่าไม่คุ้มค่าและไม่ทำ เป็นต้น



๓. **มาตรการโทษทางเลือก** (intermediate punishment) แทนการจำคุก ไม่ว่าจะเป็ นมาตรการโทษระดับกลาง หรือมาตรการอื่นๆ เช่น การลงโทษเชิงเยียวยา การทำงานบริการสังคม การคุมความประพฤติแบบเข้มงวด การกักขังที่บ้าน เป็นต้น

๔. **การพัฒนากระบวนการปล่อยชั่วคราวให้มีประสิทธิภาพ** การเรียกหลักประกันเป็นเงิน หรือทรัพย์สิน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ทำให้ผู้กระทำผิดที่ยากไร้ไม่สามารถประกันตัวเองได้ ทั้งที่อาจทำผิดเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้นหากเราสามารถระบายคนเหล่านี้ออกไปได้ ปัญหาหนักโทษ ล้นคุกก็จะบรรเทาลง โดยผู้อภิปรายเสนอให้ลดหลักประกันให้ต่ำลง และให้พิจารณาเบื้องหลัง (background check) รวมถึงความประพฤติของผู้ต้องหาหรือจำเลยประกอบในการปล่อย ชั่วคราว มีการกำหนดเงื่อนไขรายงานตัว เป็นต้น

๕. **การควบคุมโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มาใช้อย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น** (Electronic Monitoring - EM) ผู้อภิปรายเห็นว่า เป็นมาตรการทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด เล็กน้อยที่มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรเทาปัญหาหนักโทษล้นคุกได้ในระดับหนึ่ง

## "คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก ปัญหาจุกอกกระบวนกรยุติธรรมไทย" (Diversion of Cases and Offenders) 19 August 2015

The  
*Landmark*  
BANGKOK





## ๓. ระบบค่าปรับทางอาญาของประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปรับปรุง

นายอิสรกุล อุณหเกตุ ได้กล่าวถึง ระบบค่าปรับทางอาญาของไทยว่ามีอยู่ ๓ รูปแบบ ดังนี้

- ▶ โทษปรับที่ใช้แทนโทษจำคุก ที่จะระบุว่า จำคุกไม่เกิน... ปี หรือ ปรับไม่เกิน... บาท
- ▶ โทษปรับที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก ที่จะระบุว่า จำคุกไม่เกิน... ปี และ ปรับไม่เกิน... บาท
- ▶ โทษปรับอย่างเดียว ไม่มีโทษจำคุก

### *ปัญหาของระบบโทษปรับทางอาญาของประเทศไทย มีอยู่หลัก ๆ ๒ ประการ*

๑ โทษปรับของประเทศไทย เป็นโทษที่ออกมานานเกือบ ๖๐ ปีแล้ว ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเป็นโทษที่ไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละคน จึงเหลือมล้ำระหว่างผู้กระทำความผิดที่ยากไร้ กับผู้กระทำความผิดที่มีเงิน

๒ โทษปรับของประเทศไทยเป็นโทษปรับที่กำหนดมูลค่าชัดเจน ซึ่งไม่ได้คำนึงสภาพเงินเพื่อที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา นอกจากจะไม่ได้ประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นประเด็นเรื่องการหาช่องโหว่จากโทษปรับ ในมุมมองที่ว่าเป็นการใช้เงินซื้อความสะดวก มากกว่าเป็นการรับการลงโทษอย่างแท้จริงด้วย



นอกจากนี้ ยังมีเรื่องความไม่สอดคล้องกันระหว่างโทษปรับและโทษจำคุก เนื่องจากอัตราค่าปรับจะแตกต่างกันไปในแต่ละความผิด เช่น ปรับไม่เกินสองพันบาท ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท แต่โทษจำคุกในหลายฐานความผิด กลับเป็นโทษจำคุกหนึ่งปีเช่นเดียวกันหมด แสดงให้เห็นถึงความไม่มีมาตรฐานของระบบกฎหมายไทย ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้นั้น เราต้องปฏิรูประบบค่าปรับทั้งระบบ โดยต้องคำนึงถึงสภาพเงินเพื่อ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศประกอบด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ รูปแบบของโทษปรับที่เสนอแนะ มีดังนี้

**๑. โทษปรับเป็นหน่วย (penalty units)** ซึ่งมี ๒ รูปแบบ คือ จัดเป็นหมวดหมู่ความผิด (category) ว่าแต่ละหมวดควรปรับเท่าไร หรือจัดเป็นฐานความผิดแยกแต่ละฐานว่าควรปรับฐานละกี่หน่วย

**๒. โทษปรับตามฐานะทางเศรษฐกิจ (day-fine)** ซึ่งจะคำนวณตามฐานเงินเดือน

โดยผู้อภิปรายเห็นว่า โทษปรับตามฐานะทางเศรษฐกิจเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังต้องมีการพัฒนาเรื่องฐานการจัดเก็บข้อมูลทางการเงิน และการตรวจสอบรายได้ เนื่องจากประชากรส่วนมากไม่ได้อยู่ในฐานการตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของรัฐอย่างเป็นทางการ จึงอาจเกิดปัญหาได้ ดังนั้น เราอาจจะต้องใช้โทษปรับเป็นหน่วยในเบื้องต้นก่อน เมื่อพัฒนาฐานข้อมูลทางการเงินได้แล้ว จึงหันไปใช้โทษปรับตามฐานะทางเศรษฐกิจ

การสัมมนาในครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าสภาพปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ ปัญหาคดีล้นศาล และปัญหานักโทษล้นคุกนั้น มิใช่ปัญหาที่ยากเกินแก้ แต่การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น มิได้เป็นเพียงภาระหน้าที่ของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง แต่เป็นภารกิจของระบบกระบวนการยุติธรรมไทยทั้งระบบ สังคม รวมถึงตัวประชาชนเอง ที่ต้องตระหนักถึงสภาพปัญหาดังกล่าว และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเอกภาพ

**ทีโอเจ** ในฐานะหน่วยงานที่มุ่งเน้นด้านการส่งเสริมหลักนิติธรรม และการยกระดับกระบวนการยุติธรรมไทย เชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า แนวทางและองค์ความรู้ที่ได้รับจากวิทยากร ในการสัมมนาครั้งนี้ เมื่อประกอบกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมไทย ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด